

- **MEZEI CECÍLIA:** Pillanatfelvétel egy életútról. Interjú Faragó Lászlóval a 70. születésnapja alkalmából
- **SZALÓ PÉTER:** Látlet és vízió. Faragó László 1992-ben
- **CSÁK LÁSZLÓ:** Lét és tér – autopoézis vagy szimpoézis?
- **DUSEK TAMÁS:** Hayek a várostervezésről
- **KOROMPAI ATTILA:** A területi tervezés egyes elvi, módszertani kérdései jövőkutatási szempontból
- **HAJDÚ ZOLTÁN:** Széchenyi István: a „tervező”
- **FINTA ISTVÁN – PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – BRUCKER BALÁZS – PÉNZÁR ÁRPÁD – PÁMER ZOLTÁN – PÓLA PÉTER:** A területi tervezés elmélete és gyakorlata Faragó munkásságában
- **SALAMIN GÉZA – PÉTI MÁRTON:** Rugalmas földrajz vagy instabilitás? Változó terek a magyar területi tervezésben
- **KÁPOSZTA JÓZSEF – SZEINER ZSUZSANNA:** Társadalmi egyenlőtlenségek hatása a területi különbségek kialakulására
- **AGG ZOLTÁN:** Regionalizmus-vita és a Comitatus Önkormányzati Szemle
- **BRUCKER BALÁZS:** Van, ami sohasem változik? Az Európai Unió területi politikájának régi és „új” irányai

## FARAGÓ 70

COMITATUS  
TÁRSADALOMKUTATÓ  
EGYESÜLET



SZÉCHENYI  
EGYETEM  
UNIVERSITY OF GYŐR

33. évfolyam 246. szám – 2023 ősz

Önkormányzati szemle  
COMITATUS

Comitatus Önkormányzati Szemle – A Comitatus Társadalomkutató Egyesület  
által alapított folyóirat

„Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek, egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk...”

Szerkesztőbizottság:  
Elnök: Zongor Gábor

Tagok:  
Alabán Péter, Filep Bálint, Fogarasi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán,  
Molnárné Barna Katalin, Molnár Tamás, Nagy Éva Mária, Nemes Nagy József,  
Novotnik Imre, Pálné Kovács Ilona, Somlyódyné Pfeil Edit, Soós Lőrinc, Szabó Pál Péter,  
Szevári Péter

Főszerkesztő: Agg Zoltán  
Főszerkesztő-helyettes: Mezei Katalin

Szerkesztők:  
Darida Zsuzsa, Fekete Károly, Hudi József, Lőrincz Katalin, Oláh Miklós,  
Rácz Szilárd (vendégszerkesztő), Szilágyi István

Szerkesztőségi titkár:  
Pozsgai Andrea  
E-mail: [pozsgai.andrea@sze.hu](mailto:pozsgai.andrea@sze.hu)

Olvasószerkesztő:  
Nemesné Matus Zsanett, Nemes Gábor

Műszaki szerkesztő:  
Infoart Média Bt.

Illusztrációk:  
A pécsi Zsolnay Gyár termékei és azok forma, valamint dekor rajzai.

Az illusztrációk közzétételének lehetőségéért köszönettel tartozunk a művek őrzőhelyének,  
a Janus Pannonius Múzeum gyűjteménynek a nagyvonalú hozzájárulásukért,  
valamint Komor Istvánnak, a „Zsolnay aranykora – Gyugyi László gyűjteménye” kiállítás  
kurátorának az alkotások kiválasztásáért és a publikálásuk elősegítéséért.  
A tárgyak a Zsolnay Negyedben a „Zsolnay aranykora - Gyugyi László gyűjteménye” című  
kiállításon megtekinthetők.

## TARTALOM

- 7 BEKÖSZÖNTŐ
- 13 MEZEI CECÍLIA: Pillanatfelvétel egy életútról. Interjú Faragó Lászlóval a 70. születésnapja alkalmából
- 21 SZALÓ PÉTER: Látélet és vízió. Faragó László 1992-ben
- 27 CSÁK LÁSZLÓ: Lét és tér – autopoézis vagy szimpoézis?
- 35 DUSEK TAMÁS: Hayek a várostervezésről
- 45 KOROMPAI ATTILA: A területi tervezés egyes elvi, módszertani kérdései jövőkutatási szempontból
- 55 HAJDÚ ZOLTÁN: Széchenyi István: a „tervező”
- 69 FINTA ISTVÁN – PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – BRUCKER BALÁZS – PÉNZÁR ÁRPÁD – PÁMER ZOLTÁN – PÓLA PÉTER: A területi tervezés elmélete és gyakorlata Faragó munkásságában
- 81 SALAMIN GÉZA – PÉTI MÁRTON: Rugalmas földrajz vagy instabilitás? Változó terek a magyar területi tervezésben
- 93 KÁPOSZTA JÓZSEF – SZEINER ZSUZSANNA: Társadalmi egyenlőtlenségek hatása a területi különbségek kialakulására
- 103 AGG ZOLTÁN: Regionalizmus-vita és a Comitatus Önkormányzati Szemle
- 111 BRUCKER BALÁZS: Van, ami sohasem változik? Az Európai Unió területi politikájának régi és „új” irányai
- 119 EGYED ILDIKÓ – ZSIBÓK ZSUZSANNA: A kohéziós politika irányváltásai a hét szűk és hét bő esztendőben
- 129 KOCZISZKY GYÖRGY – LIPTÁK KATALIN – SZENDI DÓRA: Torzuló értékrend, felemás eredmények: reflexiók az EU területi politikájával kapcsolatban
- 139 TÓTH BALÁZS ISTVÁN – REISINGER ADRIENN: Integráció – szuverenitás – kohézió: az uniós kötelék ára és lehetőségei

- 149 BERKES JUDIT: Szorzás, osztás, forráslehívás. A konvergencia elvének érvényesülése Magyarországon II. Az operatív programok forrásallokációja
- 165 ZONGOR GÁBOR: Visszatekintés a területfejlesztési tanácsokra
- 171 SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT: A várostérségi és policentrikus szemléletre alapozott településhálózat-fejlesztés érvényessége és érvényesülése Magyarországon
- 183 SZEGVÁRI PÉTER: Divat-e még a „retro” a hazai területpolitikában?
- 191 HORECZKI RÉKA – MOLNÁR ERNŐ – PIRISI GÁBOR: “A kicsi szép, de gyenge is”? Tűnődés a magyarországi kisvárosok településhálózatban betöltött szerepéről
- 203 RÁCZ SZILÁRD: A Nyugat-Balkán policentrikus városhálózatának értelmezése európai kontextusban
- 213 Szerzői útmutató

## CONTENT

---

- 7 GUEST EDITORS' WELCOME
- 13 CECÍLIA MEZEI: A snapshot of a life journey. Interview with László Faragó on the occasion of his 70th birthday
- 21 PÉTER SZALÓ: Diagnosis and vision. László Faragó in 1992
- 27 LÁSZLÓ CSÁK: Being and space – autopoiesis or sympoiesis?
- 35 TAMÁS DUSEK: Hayek on urban planning
- 45 ATTILA KOROMPAI: Theoretical and methodological questions of territorial planning from the aspect of futures studies
- 55 ZOLTÁN HAJDÚ: István Széchenyi as planner
- 69 ISTVÁN FINTA – ILONA PÁLNÉ KOVÁCS – BALÁZS BRUCKER – ÁRPÁD PÉNZÁR – ZOLTÁN PÁMER – PÉTER PÓLA: Theory and practice of spatial planning in the work of Faragó
- 81 GÉZA SALAMIN – MÁRTON PÉTI: Flexible geography or instability? Changing spaces in Hungarian spatial planning
- 93 JÓZSEF KÁPOSZTA – ZSUZSANNA SZEINER: The impact of social inequalities on the development of territorial disparities
- 103 ZOLTÁN AGG: Debate on regionalism and the Comitatus Selfgovernmental Review
- 111 BALÁZS BRUCKER: Some things never change? The old and the ‚new’ directions of EU territorial policy
- 119 ILDIKÓ EGYED – ZSUZSANNA ZSIBÓK: The transition of Cohesion Policy in seven lean and seven good years
- 129 GYÖRGY KOCZISZKY – KATALIN LIPTÁK – DÓRA SZENDI: Shaky values, mixed results: Reflections on EU territorial policy
- 139 BALÁZS ISTVÁN TÓTH – ADRIENN REISINGER: Integration – sovereignty – cohesion: the cost and chances of the EU membership
- 149 JUDIT BERKES: Multiplication, division, resource of drawdown. The principle of convergence enforcement in Hungary II. Source allocation of operational programs

- 165 GÁBOR ZONGOR: A look back at the Regional Development Councils
- 171 EDIT SOMLYÓDYNÉ PFEIL: The Validity and Prevailing of Settlement Network Development Based on the Functional Urban Area and Polycentric Development Aspect in Hungary
- 183 PÉTER SZEGVÁRI: Is 'retro' still fashionable in the Hungarian regional policy?
- 191 RÉKA HORECZKI – ERNŐ MOLNÁR – GÁBOR PIRISI: Small is beautiful, small is weak? Some thoughts about the role of small town in the Hungarian urban system
- 203 SZILÁRD RÁCZ: Interpretation of polycentric urban network of the Western Balkans in a European context
- 213 Author's guide



Páncélos lovag arcképe, dekor-rajz, alkotó: Kaldewey Kelemen

## IMPRESSZUM

- Alapította: Comitatus Társadalomkutató Egyesület
- Felelős kiadó: Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője
- Terjesztő: Universitas- Győr Nonprofit Kft.
- Levélcím: 9026 Győr, Egyetem tér 1.
- Online szerkesztő | Széchenyi István Egyetem
- Nyomdai munkálatok: Palatia Nyomda
- Felelős vezető: Radek József
  
- Szerkesztőség: 8200 Veszprém, Tátorján u. 10.
- E-mail: [pozsgai.andrea@sze.hu](mailto:pozsgai.andrea@sze.hu)
- Honlap: <https://comitatus.sze.hu/>
  
- ISSN 1215-315X (Nyomtatott)
- ISSN 2732-1797 (Online)
  
- DOI: 10.59809/Comitatus.2023.33-246

# BEKÖSZÖNTŐ

## *GUEST EDITORS' WELCOME*

Üdvözljük a megújult Comitatus Önkormányzati Szemle olvasóit! Aktuális lapszámunk tematikus összeállítás, tisztelgés kollégánk, Faragó László professzor életműve előtt, aki 2023. szeptember 23-án ünnepelte 70. születésnapját.

## AZ ÜNNEPELT

Faragó László Pécsen született 1953-ban. Egyetemi diplomáját 1978-ban a JPTE Közgazdaságtudományi Karán szerezte. 1984-ben ugyanott egyetemi doktori címet kapott. 1983-ban a Közgazdasági Továbbképző Intézetben szakközgazdásszá avatták. 2003-ban PhD-fokozatot szerzett a PTE Multidiszciplináris Doktori Iskolájában politikatudományból. 2009-ben habilitált gazdálkodás- és szervezéstudományokból a Széchenyi István Egyetemen. 2016-ban nevezték ki ugyanitt egyetemi tanárrá, 2023-ban emeritus professzorrá. 2018-ban ítelték meg részére az MTA doktora címet.

1978-tól 1983-ig a Pécsiterv várostervező közgazdászaként dolgozott. Azóta rövid megszakítással (1989-ben vendégkutató a West Virginia University-n; 1991–1992-ben a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumban területfejlesztési főosztályvezető) az MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézetének (és jogutódjainak) kutatója. Nyolc évig vezetője (2005–2011 között az MTA RKK főigazgató-helyettese, majd 2012 májusától 2013 januárjáig az MTA KRTK RKI megbízott igazgatója). 2019-től kutatóprofesszor emeritus.

Három évtizeden keresztül aktívan részt vett a felsőfokú oktatásban a PTE és a SZE oktatójaként: tér- és tervezésemélettel, területfejlesztéssel, az Európai Unió területi politikájával kapcsolatos tantárgyakat oktatott. Három doktori iskolában voltak kurzusai, a SZE Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola törzstagja. Négy tanítványa szerzett PhD-fokozatot, mind a PTE Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskolában.

Tudományos eredményeiből kiemelendő: (1) a területfejlesztés fogalmi rendszerének és hatókörének tisztázása; (2) a hátrányos helyzetű területek definiálása, lehatárolása és fejlesztési lehetőségeinek meghatározása; (3) úttörő munkát végzett a helyi gazdaságfejlesztés témakörében; (4) a posztmodern eszmeáramlatot elsők között adaptálta a tértudományokba és (5) jelentős mértékben hozzájárult a tértudományok magyarországi megújításához.

Faragó László széles körű tudományos publikációs tevékenységet folytatott. 189 publikációja jelent meg. Hazai és nemzetközi tudományos tevékenysége egyaránt figyelemre méltó. Tudományos eredményeit 2 önálló monográfiában, 1 társszerzős és 2 szerkesztett könyvben, 57 tudományos folyóiratcikkben és számos egyéb publikációban jelentette meg. Független hivatkozásainak száma 1170, amely kutatási eredményeinek hasznosulását igazolja. A regionális tudományban való jártassága, annak művelése során elért eredményei nemzetközileg is elismertek. Munkásságából külön is kiemelendő, hogy elméleti kutatásainak eredményeit hasznosította a területi tervezésben, a területfejlesztési tanácsadásban és

a felsőfokú oktatásban. A jövőalkotás társadalomtechnikája című monográfiája országos elismerést váltott ki.

Számos alkalmazott kutatási program vezetője és közreműködője. Kutatásai, tanácsai hasznosultak az országos és az önkormányzati tervezésben és a területfejlesztésben. Részt vett több nemzetközi kutatási projektben.

Egyéni kutatói munkája mellett közfeladatokat is vállalt. Magyarországon a rendszer-váltást követően ő volt az első területfejlesztési főosztályvezető a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumban. Kiemelt feladata volt a területfejlesztési intézményrendszer kiépítése és a törvény előkészítése. Az 1990-es évektől a területi tervezés elméletének és gyakorlatának meghatározó személyisége. E témában született számos publikációja, könyve és közreműködött több hazai terv készítésében is. Vezetésével készült 1994-ben az ország első regionális fejlesztési koncepciója, közreműködött az I. Nemzeti Fejlesztési Terv, az Új Magyarország Fejlesztési Terv készítésében. Az ezredfordulót követően a magyar regionalizmus sajátosságainak vizsgálata kapcsán az elsők között hívta fel a figyelmet arra, hogy az európai új regionalizmus hatóerői kifulladásban vannak és a városrégiók, a funkcionális városi térségek kerülnek a területi politika fókuszába. Az elmúlt évtizedben kutatásai középpontjába a térelmélet került. Új eredményeit Téri lét – Társadalomtér-elméleti alapvetések című akadémiai nagydoktori értekezésében összegezte.

Faragó László jelentős szakmai-tudományos tevékenységével elismerést szerzett mind a területfejlesztési és tervezési intézményrendszer, mind a regionális tudomány egyetemi-akadémiai kollektívája előtt. Számos tudományos kérdést Magyarországon az elsők között vetett fel és eredményei hasznosultak a közsféra tervezési, fejlesztési gyakorlatában is.

2008–2014 között az MTA PAB Területfejlesztési Munkabizottság elnöke, 2018–2021 között az MTA Regionális Tudományos Bizottság alelnöke. Tevékenységét Pécs MJV Tudományos Díjával (2004), Pro Régión Díjjal (2006), Magyar Érdemrend Tisztikeresztjével (2019), Oktatói Szolgálati Emlékéremmel (2020), Regionális Tudományért Díjjal (2022) ismerték el.

## AZ ÜNNEPI KIADVÁNY

Faragó László tartotta a IV. Területfejlesztők Napján, Mosonmagyaróváron, idén márciusban a bevezető plenáris előadást. Akkor ötlött fel bennünk, hogy a magyar területi tervezés és területfejlesztés terén végzett több évtizedes kutatói, oktatói és szakértői tevékenysége méltó lenne arra, hogy tiszteletkötetet jelentessünk meg az elismerésére. Az olvasókra (hozzáférhetőség) és a szerzőkre (publikáció presztízse) is gondolva arra jutottunk, hogy erre a jubileumra készülve egy tematikus szakfolyóirat számot célszerű összeállítani. Választásunk a téma és a koncepcióknak miatt az idén 33. évfolyamában járó Comitatusra esett. A folyóirat Szerkesztőbizottsága megtárgyalta és elfogadta javaslatunkat, amiért ezúton is hálásak vagyunk! Elgondolásunk szerint 12-15 tanulmány keretében Faragó László leghitközöztöb, legjelentösböb hatású, illetve leginnovatívöb publikációira, gondolataira kívántunk reflektálni, felkért szerzőgárdával, akik tisztelik és ismerik, elismerik Faragó László munkásságát. A rövid határidő (a felkérésötöl a kézirat beküldéséig alig két hónap) ellenére a beküldött tanulmányok száma és színvonala is kivételesen magas lett, mutatva az Ünne-

pelt presztízsét. Az írások ajánlott terjedelme mindössze 20 ezer karakter volt, így végül 20 írás jelenhetett meg az ünnepi számban.

Elsőként egy rövid interjú olvashatunk, amelyet Mezei Cecília készített augusztus végén az intézetben Faragó Lászlóval születésnapja alkalmából. Úgy tűnik, sikerült titokban tartanunk ezt az ünnepi számot, mert Laci láthatóan nem sejtett semmit a nagy munkából, amit a szerzők, szerkesztők, lektorok végeztek az elmúlt hónapokban. Ezt egy personalia követi, amelyben Szaló Péter, a hazai területfejlesztési politika doyenje ad bepillantást „Lát-elet és vízió. Faragó László 1992-ben” címmel abba az időszakba, amikor Faragó László „kipróbálta magát” a minisztériumban. Eredményesen tette ezt, mert az autentikus szerző (akkoriban helyettes államtitkár) végre tisztázza a tény: a területfejlesztési törvény szabályozási koncepcióját Faragó László készítette.

Faragó László nem csak a hazai területfejlesztés fogalmi rendszerének, de a kortárs térelméletnek is kiemelkedő alkotója, emiatt a tudományos munkássága elméleti kérdésekkel, térelmélettel foglalkozó írásai jelölték ki az első tematikus szerzői csoportot. Első PhD-fokozatot szerzett hallgatója, Csák László azt írja, hogy Faragó László saját, inspiráló társadalmi térelméletet alkotott. A cikk ezt a térelméletet helyezi tudományfilozófiai összefüggésbe és igyekszik az autopéteikus tér mellett felvetni a szimpoéteikus tér fogalmát. A közvetkező írást Dusek Tamás jegyzi, amely nem közvetlenül reflektál Faragó tervezéseméleti munkásságára, hanem Hayek tervezéseméleti írásaiból kiindulva, azok jellege miatt egy új elemmel egészíti ki azt. E térelméleti blokkot Korompai Attila „gondolatébresztője” zárja: a jövőalkotás társadalomtechnikája nem csak a tervezés, hanem a jövő tényleges alakítása a tervek kivitelezése és a folyamat menedzsmentje is.

A közvetkező tematikus csoport a területi tervezés, a tervezésemélet köré szerveződik. Hajdú Zoltán közvetlen DTI-s kolléga, így olyan írással „lepte meg” az Ünnepelet, amiről már beszéltek, de Faragó László írásában hivatkozásokban nem köszönt vissza: Széchenyi István mint tervező kerül bemutatásra. Ezt egy hatszerzős pécsi kollektíva (Finta István, Pálné Kovács Ilona, Brucker Balázs, Pénzár Árpád, Pámer Zoltán, Póla Péter) cikke követi: A területi tervezés elmélete és gyakorlata Faragó munkásságában – számba véve a tervezés azon aspektusait, amelyek ma is különösen fontosak, mind a tudományos megközelítések, mind a gyakorlati tervezési munka során. Két, egykori nemzeti fejlesztési főtervező, Salamin Géza és Péti Márton a területi tervezési rendszer térbeli egységeinek hazai változását vizsgálja az európai trendek fényében, különös tekintettel az adminisztratív határokkal nem rendelkező, ún. puha tervek megjelenéséről a tervezés elméletében és európai gyakorlatában. Megállapításuk szerint hazánkban a térbeliség és tervezés összefüggésrendszerének elméleti és koncepcionális összetettségére Faragó László e téren végzett gazdag munkássága hívja fel talán leginkább a figyelmet.

Káposzta József és Szeiner Zsuzsanna tanulmánya Társadalmi egyenlőtlenségek hatása a területi különbségek kialakulására címmel átvezet a társadalmi-területi egyenlőtlenségek kezelésére hivatott területi politika témakörére. A tematikus szám legtöbb tanulmánya, mintegy harmada ehhez a témához köthető. A Comitatus főszerkesztője, Agg Zoltán írásában ütközteti Faragó László és a „Comitatus köré tömörültek” (megyepártiak) álláspontját a „regionalizmus-vitában”, arra az időszakra fókuszálva, amikor még érdemi és szakmai vita folyt a „megye vagy régió?” dilemma kapcsán. A régió kapcsán elérkeztünk az Európai Unióhoz. Brucker Balázs írása egyrészt rámutat Faragó László EU-val kapcsolatos tudományos munkásságának jelentőségére, másrészt a politikatudomány módszertanát felhasznál-

va vizsgálja, hogy napjainkban is érvényesek-e Faragónak az EU területi politikája kapcsán korábban megfogalmazott észrevételei, figyelembe véve a programozási periódusonként változó területi és tematikus fókuszokat, illetve a nemzeti kormányok csökkenő mozgásterét. Egyed Ildikó (Laci negyedik PhD-fokozatot szerzett tanítványa) és Zsibók Zsuzsanna tanulmánya az EU kohéziós politikájának irányváltásait vizsgálja az elmúlt másfél évtizedben, amikor válságok és nyugodtabb periódusok alakították Európa egyik legjelentősebb programjának prioritásait. Faragó 2016-os Tér és Társadalomban megjelent cikke az EU területi politikájának változásait hazai és nagytérségi (közép-európai) nézőpontból vizsgálta. Erre reflektál a miskolci kollektíva – Kocziszky György, Lipták Katalin és Szendi Dóra – tovább gondolva az EU területi politikájának régi és új kihívásait: Torzuló értékrend, felemás eredmények címmel. Integráció – szuverenitás – kohézió: az uniós kötelék ára és lehetőségei című tanulmányával ezt a fonalat (illetve Faragó gondolatot) folytatja egy soproni-győri szerzőpáros, Reisinger Adrienn és Tóth Balázs István. Berkes Judit a 2007–2013-as operatív programok forrásallokációja kapcsán elemzi a konvergencia elvének érvényesülését Magyarországon, a tanulmányból kiderül, hogy kimutatható-e szignifikáns kapcsolat a területi egyenlőtlenségek és az EU-s források között. Zongor Gábor, a Comitatus szerkesztőbizottsági elnöke Faragó László: Szempontok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához című írása alapján nyújt visszatekintést, amelyben ütközteti az akkori elvárásokat, reményeket, elképzeléseket a későbbi változat(ot)ásokkal.

Az ünnepi számot záró négy tematikus írás térszerkezeti és településhálózati kérdésekre fókuszál. Ezek közös eleme a policentrikusság, Faragó László leghivatkozottabb cikkére reflektálva (A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása). Somlyódy-né Pfeil Edit A várostérségi és policentrikus szemléletre alapozott településhálózatfejlesztés érvényessége és érvényesülése Magyarországon című tanulmányában arra a következtetésre jut, hogy az államszervezés elvei, a kormányzási struktúra és az intézményi berendezkedés nem biztosít fogadóközeget a többközpontúság elve számára, melynek esszenciája a devolúció/decentralizáció, továbbá a hálózatokra, a város és vidék összekapcsoltságára építkezés.

Szegvári Péter Divat-e még a „retro” a hazai területpolitikában? című munkája bevezetőjében meg is válaszolja miért: „be kellett látnom, hogy a 2006-ban megjelent Faragó-írás fő konklúziója sajnos ma is helytálló: »a területpolitikában is újra napirendre kerülnek korábbi kérdések, de nem divatból, hanem mert mind a mai napig nem adtunk korrekt választ a felvetett kérdésekre«. Ezért úgy véltem, hogy érdemes átgondolni a városokra alapozott új (retro) területpolitika lehetséges stratégiai kérdéseit.” Kisvároskutató, „policentrikus/hálózatosság” szerzőgárda (Horeczki Réka, Molnár Ernő és Pirisi Gábor) a magyar városhálózat egy kiemelt szeletének bemutatásával Faragó László társadalmi-területi egyenlőtlenségekkel és településfejlesztéssel foglalkozó cikkeire reflektál: „A kicsi szép, de gyenge is”? Tűnődés a magyarországi kisvárosok településhálózatban betöltött szerepéről címmel. Végül zárásként a policentrikusság európai kontextusú értelmezése kapcsán egy nagyvároskutató pécsi kolléga, Rácz Szilárd mutatja be a monocentrikusság (fővárosközpontúság) okait déli szomszédságunk, a Nyugat-Balkán példáján keresztül.

Kedves Professzor Úr! Kedves Laci! Isten éltesen sokáig! Szerzőtársaink nevében ezúton kívánunk jó egészséget és további alkotómunkát!

Mezei Katalin és Rácz Szilárd



*Faragó László a Regionális Tudományért Díjjal*



Váza két nőalakkal, formarajz, alkotó: Mack Lajos

MEZEI CECÍLIA

INTERJÚ

## Pillanatsfelvétel egy életútról. Interjú Faragó Lászlóval a 70. születésnapja alkalmából

*A snapshot of a life journey.  
Interview with László Faragó on the occasion  
of his 70th birthday*

•  
SZERZŐ:

MEZEI CECÍLIA, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Albert Kázmér Mosonmagyaróvári Kar, mezei.cecilia@sze.hu, ORCID: 0000-0003-2109-2293

***Nem titok, hogy az interjú apropóját a születésnapod, a kerek évfordulód adja. Az élet úgy hozta, hogy a 40 éves szakmai múltad egy szakaszán egy műhelyben dolgoztunk. Volt közös projektünk, volt közös kutatási területünk is. Számomra a legemlékezetesebb időszak az volt, amikor az MTA RKK (Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja és jogutódja) vezetőjeként tevékenykedtél. A négy és fél év várostervezői gyakorlati munka és a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) főosztályvezetőjeként tett két éves kitérőt leszámítva az RKK volt a munkahelyed, az alkotóközösséged. Mennyiben határozta meg ez a műhely a szakmai életutadat?***

A véletlen játszott közre abban, hogy egyáltalán erre a pályára kerültem. A pécsi közgazdaságtudományi egyetem elvégzésekor a Dél-dunántúli Tervező Vállalat (Pécesterv), úttörőként, éppen *várostervező közgazdász* állást hirdetett, amit voltam olyan bátor, megpályáztam és megkaptam. Így vált a napi munkámmá a tervezés. Elsősorban rendezési tervek koncepcionális részét és különféle fejlesztési koncepciókat készítettem. Vezető tervezője voltam az ország egyik első kistérségi fejlesztési koncepciójának (Pécs középfokú körzet területrendezési koncepciója, 1984, Pécesterv). Ennek a projektnek köszönhettem az első szakmai sikereimet. A munkám ismertetésére meghívott Baráth Etele irodavezető a VÁTI-ba és a Magyar Urbanisz-

tikai Társaságba is. Szerettem a Pécestervnél dolgozni, nagyon nyitott és progresszív társaság volt (építészek, városrendezők). Jó volt velük együtt dolgozni. A gyakorlati munkám során állandóan felmerültek tisztázatlan elméleti kérdések és úgy éreztem, hogy ennek kutatóként tudnék igazán a mélyére ásni. Amikor ez megfogalmazódott bennem, szólt Rechnitzer János barátom, hogy elmegy a Dunántúli Tudományos Intézetből, így én jelentkeztem a helyére (1983). Egy kisebb megszakítással (KTM) nyugdíjba vonulásomig az RKK-ban (MTA Regionális Kutatások Központja) és jogutódjaiban dolgoztam.

Az RKK mint műhely szakmailag nem épített szűk korlátokat, így tovább vihettem a területi tervezés, a területfejlesztés elméletének és gyakorlatának a kutatását. A családi-as légkör ellenére a habitusomból, az állandóan újat kereső megközelítésemből fakadóan gyakran konfliktusok kísérték a munkámat. (A kisebb-nagyobb „zökkenők” már korábbi életemet is végig kísérték, pl. az egyetemen én voltam az egyetlen, aki ugyan megfelelt a feltételeknek, mégsem kapta meg a népköztársasági ösztöndíjat.) Az RKK alulfinanszírozottsága miatt nagyon sok piacról finanszírozott projektben is részt kellett vennem, ami lassította a tudományos előremenetemet, de megpróbáltam ezekhez is úgy hozzáállni, hogy az adott projektekből mit lehet kihozni, mit lehet tanulni, s azok hogyan építhetők be a kutatásaimba. Hosszabb idő távlatából ezek a kötelező projektrészevételek is pozitívan értékelhetők, hiszen általuk tartottuk a kapcsolatot a mindennapi élettel. Ezek hozadékaként az *1980-90-es években jól ismertük a magyar szakmai közösséget* (tanácselnökök/önkormányzati vezetők, tervosztály vezetők, fejlesztési osztályvezetők, minisztériumi emberek), különösen a szűkebb régiókban a Dél-Dunántúlon. *Az ország első regionális tervét is az RKK tette le az asztalra* (A Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciója, 1994, MTA RKK), ami 1993-1994-ben az én koordinációmmal készült. Sajnos ez a fajta beágyazottság az 2000-es évek után megszűnt.

***Ha a pályatársak közül kellene kiemelned valakit, aki a szakmai fejlődéshez jelentős mértékben hozzájárult, ki lenne az?***

Sajnos nem tudok megnevezni senkit. A pályatársaimhoz (Horváth Gyula, Rechnitzer János, Pálné Kovács Ilona stb.) viszonyítva nekem nem voltak igazi mentoraim, támogatóim, én mindig a saját fejem után, gyakran árral szemben mentem. A közös projekteket kivéve, ha tudományelméleti alapon lehet ilyet egyáltalán mondani, a saját kutatásaimat egyedül vittem. Természetesen az RKK-s kollégáim és a tágabb szakmai közösség mindig hatott rám, és szerencsére nemcsak a szárnyaimat gondosták.

***Visszatérve az alkotóközösség gondolatára, te „magányos farkasként” írod le magadat, amit alátámaszt az is, hogy kevés társszerzős publikációd van. Sokak szemében te vagy az „örök kritikus”, míg mások szerint igazi egyedi gondolkodás és önálló véleményalkotás jellemez. Akárhonnan is nézzük, ez a felállás sok vitát is szülhet. Hogyan éled meg a szakmai véleményed körül kialakuló vitákat?***

Sokszor nehezen. De a tudomány ilyen. Újat mondani csak korábbi nézetek (emberek) Nimbuszának megsértése árán lehet. Engem sohasem a fősodor, a már elfogadott többségi vélemény érdekelt, hanem mindig kerestem az új lehetőségeket. Például kifejezetten büszke vagyok arra, hogy a hazai tértudományok képviselői körében komoly vitát váltottam ki először a koncepcióvezérelt tervezésről, majd a térről és a régió fogalmáról. Szerintem kutatókként, kutatóműhelyekként az ilyen szakmai viták keltése és moderálása az elsődleges feladataink közé tartozik.

Fel tudom hozni példaként azt is, hogy régen az volt a bevált szokás, hogy tudományos publikációt többes szám első személyben, a tudomány nevében kellett írni. Én ezzel is szembe mentem, és azon a véleményen voltam, hogy az egyéni vélemények megjelentetésének a módja az egyes szám első személyben írt és vállalt állítások. Ezek ugyanis nem az egyetlen lehetséges tudományos igazságok.

Valóban kevés társszerzős cikket írtam. Talán ez a megosztó személyiségemből, a sarkos, kritikus, néha provokatív megállapításaimból is fakad, amelyekkel mások kevésbé tudtak azonosulni. Volt olyan eset, hogy a regionalizmus végét vizionáló, a Tér és Társadalom c. folyóiratba leadott cikkemet évekig nem közölték le kollégáim, némi vígasz, hogy az idő engem igazolt.

*Az akadémiai doktori értekezésed bevezetőjében (Faragó, 2016) olyan elméleti-gyakorlati szakemberként azonosítod magad, akinek a pályafutása a területi tervezés körül forog. Ebben a magyar elméleti területi kutatásokról azt mondod, hogy azok „... jelentős része történeti vagy szakirodalmi áttekintést ad (interpretált szövegek disszeminálása), vagy különböző módszerek, modellek adaptálására (annak módjára) tesz javaslatot. Közös vonásuk, hogy törekedjenek az ideológiai mentességre”. Ezzel szemben te „a világnézeti, a tudományfilozófiai, az ideológiai alapállások különbözőségéből eredő pluralizmusra, az ebből eredő különböző elméletek (narratívák) egyidejű létjogosultságára” hívod fel a figyelmet. Van egyfajta kívülállóság, másként gondolkodás a te szakmai ténykedésedben?*

A másként gondolkodásom a tudatosan vállalt tudományfilozófiáimból fakad, ami a hazai regionális tudományban és a regionális tanulmányok területén egyedinek is minősíthető. Mint már korábban utaltam rá, a tudományfelfogásom szerint sokféle igazság létezik, minden kinyilatkoztatott igazságot folyamatosan meg kell kérdőjelezni és újra kell gondolni. Én akár a legalapvetőbb kérdésekben is elmentem annak újraértelmezéséig. Az akadémiai doktori munkám a pályafutásom második szakaszának az eredményeként született. A pályám elején a területi tervezés elméletével és gyakorlatával és a területfejlesztéssel foglalkoztam, ebből írtam a PhD-mat, és az első könyvemet (Faragó, 2005) is. Amikor ezt a szakaszt lezártam, akkor a térelmélet kérdéskörére kezdtem fókuszálni, s ebből született az akadémiai doktori értekezésem (Faragó, 2016) és a Téri lét című (Faragó 2019b) könyvem is.

*Az egyetemi katedrán állva sokat meséltél nekünk a hazai területi tervezési gyakorlatról. Ilyenkor mindig a gyakorlati szakember is előbújt belőled, érzékelhető volt, hogy végigmentél már egy-két ilyen terv készítésén is. Sokat foglalkoztál, a Tér és Társadalomban cikkezted is a tervezés szükséges és elégséges folyamatáról, lépéseiről, a tervezővel szemben elvárható kompetenciákról és viselkedésmintákról, ám mintha a területi tervezés sikere egyre inkább nem ezeken, hanem az „érintettek bevonásának” a sikerességén múlna (megtalálni a megfelelő szereplőket, megszólítani őket, a tervezés teljes folyamatát velük együtt csinálni, addicionlításra készíteni őket stb.). Te milyen kulcsterületet látsz, avagy hova tart a területi tervezési gyakorlat ma Magyarországon?*

Az 1980-as évektől a 2000-es évek elejéig volt egy nagy felfutása a területfejlesztésnek, a területi tervezésnek. Emlékezzünk rá, minden területi szint (település, kistérség, megye, régió, ország) fejlesztési koncepciókat, stratégiákat készített. Az európai uniós csatlakozásunkat

(2004) követően, különösen 2011-től megtört ez a folyamat és a forrásorientált tervezés uralkodott el a területi tervezésben. Innentől a tervezés már nem arra fókuszált, amire valóban szükség volt az adott közösségben, hanem a tervezés lényegében forrásszerzési eszközzé degradálódott (arra tervezünk, amire forrás van). Ebből fakadóan nem is valódi/klasszikus területi tervezés zajlik.

A forrásvezérelt tervezés béklyója azért alakulhatott ki, mert a helyi és a területi aktoroknál nincsenek szabadon felhasználható fejlesztési források, így csak az uniós forrásokra kénytelenek támaszkodni. Az EU megszabja az időtávot, a prioritásokat, a célokat, sőt még a terminológiát is, és ezt a hazai tervezésnek ki kell és ki is kellett szolgáltatnia.

### ***Szabadon felhasználható település- és vagy területfejlesztési források biztosítása megoldást hozhatna-e erre a problémára?***

Igen, a saját felhasználható források enyhíthetnének ezen a nyomáson. A területfejlesztési intézményrendszer kiépülésére jótékony hatással voltak a korábbi decentralizált (területfejlesztési) források is. Például amint forrást kaptak a kistérségi társulások, a települések érdekeltté váltak a társulásra, az együttműködésre, és az együtt-tervezésre, amióta nincs pénz, csak papíron léteznek ezek a társulások is.

***A legutolsó plenáris előadásodon (a IV. Területfejlesztők Napján, Mosonmagyaróváron) a hazai területfejlesztés szakaszolásával, fejlődéstörténetével foglalkoztál. Négy nagy szakaszt azonosítottál az előadásodban, 1945 előtti (I.), az 1945 és 1984 közötti (II.), a rendszerváltás hosszan elnyúló időszakát (III. 1985-2003) és az uniós programozási időszakokat (IV.). Ezzel az utolsó, negyedik szakaszal sok publikációdban foglalkoztál, főként azzal, hogy hogyan változott az uniós „viszonyítási pont”. Azonosítható szerinted bármilyen tanulási folyamat a hazai területfejlesztési gyakorlat alkalmazkodását illetően?***

Szükségyszerű tanulás kísérte a folyamatot, meg kellett felelni az újabb és újabb elvárásoknak. De mivel az EU fizet, ő határozza meg a pénzköltés szabályait. A prímás is annak a nótáját húzza, aki megfizeti.

### ***A szakma is változott?***

A szakma is jelentősen átalakult, a centralizáció következtében szűkült a kör, ma már kevesebben foglalkoznak területi tervezéssel, mint korábban, és a megfiatalodott tervezőgárda azt hiszi, hogy az uniós forrásokra való tervezés elegendő, az uniós gyakorlatot kritizálókat pedig EU ellenesnek minősítik. Ez utóbbit én is megkaptam a lektoraimtól.

***A helyi gazdaságfejlesztés egy közös kutatási területünk, ahol te is, én is a közösségi felhatalmazással bíró decentralizált szereplők helyzetbe hozását tartjuk az egyik kulcsfontosságúnak. Ennek milyen realitását látod most a hazai körülmények között?***

Ez mindig kulcskérdés, de a participatív tervezésnek is megvannak a buktatói. Ma gyakori, hogy a helyi szereplők nem is akarnak önálló fejlesztési aktorok lenni. A helyi politikusok is rövid távon, választási ciklusokban, nem a települések saját fejlesztési stratégiáján gondolkodnak, és a könnyebb utat választva a központi pályázatokra, forrásokra várnak.

*A helyi szint mozgástere 2010 után jelentősen beszűkült. Ennek hatására a szakmában felmerült egy olyan várakozás, hogy hátba ez a negatív folyamat eltéríti a települési önkormányzatokat olyan fakultatív feladatok, olyan korábban fel sem ismert funkciók, vagy olyan alternatív fejlesztési megoldások felé, ami szakít a felülről kapott megoldásokkal, az addig kötelező tervegyeztetések útján megvalósított partnerség-építési gyakorlattal, és a csak támogatásokból finanszírozott fejlesztésekkel. Látod ennek a valamilyen szintű megvalósulását?*

Az állami feladatok kiterjesztése mögött az a jogos koncepció volt, hogy az állami kötelező feladatokat minden kistérségben azonos szinten kell biztosítani az állampolgároknak. Ezzel önmagában nem is lenne semmi gond. A baj az, hogy kevés saját forrás van helyben (a helyi önkormányzatoknál és a helyi közösségeknél), és a helyi humán kapacitás is gyenge ahhoz, hogy önként vállalt feladatokat is fel tudjanak vállalni. Legtöbbször a könnyebb utat választják. Minden megoldást felülről, a központi államhatalomtól várnak, olyanokat is, amelyek akár megoldhatók lennének helyi összefogásból is. Elháltak tehát a helyi kezdeményezések. Probléma, hogy nincsenek olyan központi források, amelyek ezeket a helyi kezdeményezéseket ösztönöznék.

*A szakmában a decentralizált fejlesztési gyakorlatra a LEADER-t, a CLLD-t (Közösség-vezérelt Helyi Fejlesztés), az ITI-t (Integrált Területi Beruházások) szokták példaként felhozni. Az egyik utolsó cikkedben (Faragó, 2019a) a policentrikus városbálózati-fejlesztés bevezetésével foglalkoztál, de sokan és sokat emlegettük a tervszerződések bevezetésének a lehetőségét is. A mostani fejeletben miben látod a megoldást? Hogyan és milyen keretek között működhetne jól ez a helyi gazdaságfejlesztés?*

Azért hívják helyi gazdaságfejlesztésnek, mert a gazdaságfejlesztésnek nem a makrogazdaságtan fejlesztési törvényei alapján kellene működnie, hanem a helyi sajátosságokra, a helyi erőforrásokra, ötletekre kellene alapozni. A megfelelő központi keretek (szabályozás és forrás) kialakítása és a helyi tervezés elősegíthetné a helyspecifikus fejlesztéseket. Azonban nem megfelelő a központi szabályozás és helyben sem megfelelő a hozzáállás. Még ma is, kevés kivételtől eltekintve, szinte minden megszerezhető forrásnak vagy betelepülő vállalatnak örülnek lokális szinten. Ez az 1990-es évek óta nem tudott változni. Így viszont a forrás gazdája vagy a tőke tulajdonosa diktál helyben és nem a helyi önkormányzat vagy a helyi közösség.

Milyen furcsa az is, hogy a két fogalmat (helyi önkormányzat, helyi közösség) még mindig külön meg kell említeni, miközben a helyi önkormányzatnak kellene képviselnie a helyi közösségeket. Magyar sajátosság az is, hogy a helyi önkormányzatok gyakran az országos pártpolitikát képezik le, és nincs önálló helyi politikájuk.

*Pályafutásod egyik visszatérő csomópontja a településbálózatok vizsgálata, mégpedig a fejlesztéspolitikai „basznosíthatóság” szempontjából. Városi vonzókörzetek, funkcionális városrészek, városfejlesztési rezsim, hogy csak főbb csomópontokat emeljem ki az általad vizsgált formációkból. Van olyan nemzetközi gyakorlat, ami példaértékű lehetne itthon?*

Nem tudnék kiemelni egyetlen országot sem, amely gyakorlatának az átvételét javaslom. De a funkcionális városi térségekre alapozott policentrikus fejlesztésben még mindig hiszek. Maga a településhierarchia, amit sokan pejoratívan értelmeznek, ab ovo létezik, tehát

természetesnek kell tekinteni és egy többszintű funkciómegosztáson alapuló hálózatot kell kiépíteni.

A funkcionális várostérségeknél az ESPON 1.1.1. (ESPON 2005) kutatás lehatárolási módszertana és az ott lehatárolt funkcionális várostérségek, körzetek adják az alapgondolatot. Az ESPON a közvetlen vonzaskörzeti kapcsolatokra építi fel a koncepciót, elsősorban az ingázásra és a napi kapcsolatokat által meghatározott mozgásokra, *körzetekre* koncentrálnak és nem önmagában a településekre. *A funkcionális várostérségek a magyar településhálózatban is kialakíthatók lennének. Az RKK és a VÁTI Közös kutatásában kevesebb, mint 130 olyan funkcionális várostérséget határoltunk le Magyarországon, amelyek önmagukban is életképesek lehetnek volna fejlesztéspolitikai alapegységekként.* A kistérségből vagy a járásból általában 160-170 egységet alakítottak ki a kutatások ahhoz, hogy hézagmentesen lefedjék a teret. Azért került ez a darabszám leszűkítésre a funkcionális várostérség-lehatároláskor, mert a nagyvárosok vonzaskörzete sokszor túlnyúlik a körzetükbe tartozó kisvárosokon is (pl. agglomerációk), illetve akadnak olyan elmaradott térségek is, amelyek önmagukban képtelenek lettek volna saját fejlesztéspolitikát kialakítani és megvalósítani (hiába van városközpontjuk), és ezeket besoroltuk erősebb vonzaskörzet-központok alá.

***A vidék- és a regionális fejlesztés mondhatni mechanikus szétválasztása az uniós fejlesztéspolitikában a szakmán belül is szétválást okozott. Jól érzékeltem azt, hogy nem nagyon foglalkoztál a vidékkel a pályád során?***

Ez a szétválasztás félreértés, a területfejlesztés urbánus és vidéki térségek fejlesztését egyaránt jelenti, az olyan kifejezések, mint terület- és vidékfejlesztés, vagy terület- és városfejlesztés önmagában hibás meghatározások. A vidéki térségeknek is van központi városuk, és az urbánus térségekhez is tartoznak rurális teretek. Az a döntő, hogy a központi város népessége, gazdasági ereje meghatározó-e az egész térségre, vagy fordítva. Vannak olyan kistérségek, ahol a vidéki élet jellemzői vannak túlsúlyban és van egy központjuk, ami olyan szolgáltatásokkal látja el ezt a térséget, és akkor az a városközponttal együtt rurális területnek minősül. A LEADER-térségekből ugyan kivesszük a városokat, de az uniós fejlesztéspolitika önmagában nem kezeli külön a városközpontokat a vidéki térségektől, az urbánus és vidéki térségek meghatározásánál a város és vonzaskörzete együtteséről beszél.

Mindazonáltal van igazság abban, hogy a vidéki térségekkel én kevesebbet foglalkoztam. Úgy véltem, hogy a városfejlesztés, a központi város fejlődése jelentős mértékben meghatározza a vidék életét is, így én erre koncentráltam. Téves út volt például az, hogy 1990-es években gyakran a központi városok nélkül (ellenében) jöttek létre a kistérségi társulások.

***Mi szerinted a hazai területfejlesztés lehetséges pozitív forgatókönyve?***

Az előző választások óta (2022) pozitív folyamatok indultak el kormányzati szinten. Pozitív változás, hogy kineveztek egy területfejlesztésért felelős tárcanélküli minisztert, akinek van egy saját apparátusa, és akik próbálják újragondolni és egyben revitalizálni az elhalt területfejlesztési intézményrendszert és humán tőkét. Abban bízom, hogy ez a vonal most erősödni és nem elhalni fog. A miniszter sok szakmai rendezvényen részt vesz, a minisztériumból sokan disszeminálják a tervezett változtatásokat, újraéledt például a „Területfejlesztők napja” sorozat (a miniszter és a helyettes államtitkárok maguk nyilatkoztak a programjaikról Mosonmagyaróváron), vagy területi fórumok kerültek megtartásra, ahol az RKI képviselői is véleményt

alkottak, ... tehát *mintha valami pozitív irányba megmozdult volna, de sajnos nem felbőltlen az optimizmusom.*

***Az 1996-os területfejlesztési törvény hosszú életutat járt be, de az idők során sok változtatáson esett át. Te hogyan újítanád meg a területfejlesztési törvényt?***

A területfejlesztési törvény az elfogadásakor egy nagyon fontos és korszerű törvény volt, ami megerősítette a területfejlesztési eszköz- és intézményrendszert. Sajnos az utóbbi években, főként a 2010 utáni módosítások kiüresítették a törvényt. Megújítása fontos lenne, az alapvető intézményi struktúrákat kellene megint újradefiniálni, azt, hogy a különböző szinteknek, szereplőknek mi a feladata, hogyan alakul az állami, a megyei, a járási kötelezettségek rendszere.

***Az örök klasszikus: a tervtörvény?***

Ez köztudottan az én vesszőparipám. Tervtörvény most is kellene, de tudni kell, hogy fogadókészség egyik kormány részéről sem volt rá, mert egy tervtörvény hierarchikus rendet teremtené a kormányzati munkában is, megmondaná ugyanis, hogy kinek, mikor, milyen tervet kell készítenie, melyik tárcának mi a feladata, a felségterülete, vagy például az ágazati törekvéseknek mi a viszonya az országos fejlesztési- és területfejlesztési koncepcióhoz. Az aktuális politikusok mindig béklyót láttak benne. Most is az a felfogás, hogy a kormányzati struktúrát állandóan az aktuális helyzethez kell igazítani, a változó körülményekre gyorsan kell reagálni, így ez a fajta kötöttség nem fér bele a gondolkodásba.

***A kutató nem tud alkotni egy biztos háttér, a család és/vagy a barátok támogatása nélkül. Ezt a biztonságot mindig is éreztem mögöttem. Mesélnél a szakmai életutad mögötti „háttországról” egy kicsit?***

Kell egy támogató családi háttér, anélkül nem megy. A feleségem, Mária volt az a személy, aki ezt a háttér megerősítette számomra. Szakmai kérdéseket ugyan nem vitattunk meg, hiszen ő teljesen más területen dolgozott, de az intézeti konfliktusaim néha szóba kerültek otthon is.

*Számomra adott egyfajta helyi beágyazottságot, hogy az évtizedekkel ezelőtt megalakult baráti társaság tagjai is Pécsen maradtak és itt váltak potens személyekké. Politikai vitákat is túlélték, megmaradtak ezek a kapcsolatok, hiszen mindenki a saját szakmájában ugyan, de hasonló életutat járt be (házasság, gyerekek, karrier, unokák). Helyi-társadalmi beágyazottságot jelzi az is, hogy 1994-ben megválasztottak helyi képviselőnek is, és később megkaptam Pécs Város Tudományos Díját is.*

*A pécsi kötődés nagyon fontos volt nekem is és a családomnak is. Hiába kínáltak többször is kedvező munkalehetőséget a fővárosban, mi Pécsen maradtunk. Amikor a minisztériumi főosztályvezető voltam, akkor is ingáztam és nem költöztünk Pestre. Két fiam (Gergely, András) közül az egyik most is Pécsen él, a másik Pestre költözött. Három unoka (Anna, Lilla és Simon) nagypapája is vagyok.*

***Hogyan tovább? Milyen szakmai kihívásokat látsz magad előtt, amivel a jövőben foglalkozni szeretnél?***

Úgy érzem, hogy pályafutásom végére beérett a sok befektetett munka. Díjak, elismerések sora jelzi ezt (Pécs Város Tudományos Díja, Pro Régió Díj, Magyar Érdemrend Tisztikeresztje, az Év Regionális Tudományi Publikációja [hazai kategória], Oktatói Szolgálati

Emlékezem, MRTT Regionális Tudományért Díj). Rendkívül büszke vagyok a Magyar Regionális Tudományi Társaságtól kapott életmű díjamra. Akadémiai doktor, egyetemi tanár lettem, fontosabb tudományos közleményeimet, könyveimet még ma is sokan idézik. Az utóbbi években lett volna lehetőségem igazán kiteljesedni, de feleségem tragikus betegsége és halála megtört, alkotókedvemet szegte. Lektorálásokat, konferenciaszerepléseket és kisebb feladatokat vállalok, de nincsenek már különösebb szakmai ambícióim. A Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontban (az MTA RKK jogutódjánál) nyugdíjazásom óta (2019) kutatóprofesszor emeritusként veszek részt a műhelymunkában, idén szeptembertől a Széchényi István Egyetem professzor emeritusaként is tevékenykedek. Terveim szerint a szakmai rendezvények aktív résztvevője leszek továbbra is.

***Ezekhez a tervekhez kívánok még töretlen aktivitást és jó egészséget neked!***

Az interjú Pécsen, 2023. augusztus 21-én készült.

## IRODALOMJEGYZÉK

- A Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciója, MTA Regionális Kutatások Központja Pécs, 1994.
- ESPON 2005: *Urban areas as nodes in a polycentric development*. Elérhető: <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/thematic-projects/urban-areas-nodes-polycentric-development> (Letöltés ideje: 2023.08.21.)
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2005.
- Faragó László: *Téri lét, Társadalomtér-elméleti alapvetések*, Akadémiai doktori értekezés, Pécs, 2016.
- Faragó László: *A Modern Városok Program mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában*, Tér-Gazdaság-Ember, 2019a/2-3; 181–203.
- Faragó László: *Téri lét: Társadalmi fordulat a térelméletben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019b.
- *Pécs középfokú körzet területrendezési koncepciója*, Pécesterv, Pécs, 1980.
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

SZALÓ PÉTER

## Látlet és vízió. Faragó László 1992-ben

*Diagnosis and vision.  
László Faragó in 1992*

•  
SZERZŐ:

SZALÓ PÉTER, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal volt elnöke, szalop@t-online.hu

*AUTHOR:*

*PÉTER SZALÓ, former President of the National Development Office,  
szalop@t-online.hu*

Mi lesz veled területfejlesztés? – tette fel a kérdést Faragó László 1992-ben, a Tér és Társadalom 6. évfolyamának a területi politikáról szóló tematikus számában (Faragó, 1992). Aki megélte azt az időszakot, annak feltétlenül el kell olvasnia, hiszen a rövid esszének titulált írása meghatározó kortörténeti dokumentum, mindamelllett élvezetes írás, ami nem veszített semmit frissességéből és érvényességéből.

Faragó László akkoriban, 1991 és 1992 között a Területfejlesztési és Területrendezési Főosztályt vezette a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumban, komoly szerepet vállalva a rendszerváltás akkor még eufórikus hangulatában a területfejlesztés új alapokra helyezésében. Belülről élte meg a kormányzati munka minden nehézségét, a hivatkozott cikkét mégis vállaltan szakemberként írta, hogy színesebb képet festhessen a tényleges helyzetről, és hogy szubjektivitásával ne késztesse a területfejlesztés ellenlábait a szakma további gyengítésére.

A látletet, amit felvillant, hajszálpontos. Bevezető soraiban így harangozza be (Faragó, 1992, 77.): „A területfejlesztés jelenlegi helyzetét, eredményeit vagy éppen eredménytelenségét alapvetően két megközelítésből értékeljük. Egyfelől a területfejlesztés egykori státuszához, több évtizedes negligálásához és az elégtelen feltételekhez képest akár az utóbbi két évben megtett lépések apológiáját is meg

lehetne írni anélkül, hogy valótlan-ságot állítanánk, másfelől a kívánatosnak tartott helyzet-hez képest hiányosságokat lehet felróni és be lehet számolni a területfejlesztés kálváriájáról is.” Ha pontatlan a diagnózis, akkor nagy esélye van annak, hogy a cselekvési terv irányt téveszt és a célok nem valósulnak meg. Ezért is van nagy jelentősége a látélet pontosságának.

A kedvezőtlen jelenségek okai között csak egy szocialista gyakorlat írja, hogy már nem illő a múlt hiányosságaira hivatkozni. Ezt mondta 1992-ben, két évvel a rendszerváltás után, azóta nagyot fordult a világ, ma már a politika minden eredménytelenségét a múltra keni.

A látélet leghangúlyosabb elemei:

- a területfejlesztésnek nem volt elkülönült intézményrendszere,
- alig volt pénzügyi eszköze,
- nem volt szakemberképzés,
- a területi szempontok az ágazati érdekeknek volt alárendelve,

ezért a rendszerváltás központi feladatcsökkentése hatványozottan érintette.

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium létrehozásával ugyan felértékelődött a területfejlesztés, de eszköz és személyi feltételei rendkívül szűkösek voltak. A megyék feladatai központi szintre tolódtak, miközben a korábbi források eltűntek. Egy jelképes csapatnak kell(ett) megbirkóznia a hatalmas feladattömeggel: a törvényelőkészítéstől az országos és térségi tervekben és fejlesztési programokon át a PHARE regionális programig, érthető, hogy a stratégiai feladatokra már alig jutott energia.

Rendkívül kifejező Faragó László írása második fejezetének címe: *92 forró nyara: kampány a területfejlesztés ellen*. Az akkor záruló ENSZ Környezetvédelmi és Fejlődés Konferencián elfogadott Riói Nyilatkozat tökéletes keretét adhatta volna a környezetvédelem és a területfejlesztés házasságának, de ez az óriási lehetőség kihasználatlanul maradt. Egyrészt a kormányzati munkaprogram a modernizáció és a gazdasági növekedés irányába torzította el a Riói Nyilatkozat átfogó megközelítését, másrészt a környezetvédelem és a területfejlesztés közötti ellentét szításra is hozzájárult az óriási lehetőség elszalasztásához.

Azt vélem, hogy Faragó Lászlót cikke megírására felerészben az ösztönözte, hogy mind kívülről, mind a KTM-en belülről alaptalan támadások érték a területfejlesztést. A területfejlesztéssel kapcsolatban alulinformáltság alaptalan tévhitek és félelmek terjedésére biztosított teret. Elterjedt a tévhit, hogy a minisztérium vezetése a környezetvédelem rovására fejleszti a területfejlesztési blokkot. Faragó László tényekkel cáfolta ezt az állítást, hogy míg a környezetvédelem külön PHARE Irodát létesíthetett, jogszabályait a Jogi Főosztály készítette elő, a Környezetvédelmi Alapot külön egység működtette, addig a területfejlesztési PHARE programot, a területfejlesztési törvény előkészítését, a Területfejlesztési Alap szabályozását és működtetését mind-mind a Területfejlesztési Főosztály látta el, ráadásul változatlan személyi állománnyal. A sajtó ugyanezt a téves állítást fogalmazta meg a Vízlepcső Titkárság megszűnését követő erőforrás felosztása kapcsán, amit Faragó László tételesen cáfol.

A külső támadások közül megemlíti a KTM és a BM közötti ellentéteket, amivel kapcsolatban Boross Péter volt belügyminiszter, miniszterelnök azt mondta, hogy „ti úgy utáljátok egymást, hogy az már kormányzati ügy”. Nem utálok senkit, feleltem, de hatáskörünket gyakorolni kívánjuk és kétségtelen, hogy a BM akadályozza a feladatunk ellátását. Jellemző példa, hogy az akkori belügyi vezetés visszaemlékezéseiben kritikaként említi, hogy a KTM nem nyújtotta be az Országgyűlésnek a terület- és településfejlesztésre vonat-

kozó törvénytervezetet (Loydl, 2020, 139.), csak azt nem teszik hozzá, hogy épp ők akadályozták meg. Nem tudtak belenyugodni a kormányzati munkamegosztásba, még 2020-ban is Laczkó László egykori miniszterhelyettes cikkét ismétlik, aki leírta, hogy a területfejlesztést értelmetlen fogalomnak tartja és megjósolta, hogy előbb-utóbb ki fog kopni a nyelvünkéből. Tették ezt annak dacára, hogy a minisztérium nevébe is bekerült a területfejlesztés. Ez akkor egy úttörő lépés volt, a tárca arra volt hivatott, hogy mind a környezetvédelem, mind a területfejlesztés koordinálja az ágazatok tevékenységét.

Faragó László, a tárca akkori főosztályvezetőjeként tökéletesen átlátta a helyzetet, meg akart felelni ezeknek az elvárásoknak és értetlenkedik a cikkében, hogy kinek áll érdekében a területfejlesztés lejárata. Persze látja, hogy a lejárata célja a kormány és a miniszter támogatása. Őszintén felháborodik a sajtó hazugságain, ahogy írja (Faragó, 1992, 80.): „nem tudom, miért van szükség a tények elferdítésére, valótlan állításokra.”

Joggal értetlenkedik az MDF köreinek megosztottságán, hiszen a tárca munkáját nehezítő erők saját kormányukat hozzák nehéz helyzetbe. Az természetes, hogy az ellenzék támadja a tárcát a teljesítményektől függetlenül, de az már nem, hogy a kormánypártiak nem segítik a kormány területi politikájának kialakítását és ezáltal légtüres teret hagynak az ellenzéknek. A feszültség szítása különösen jó a régi nomenklatúrának, állapítja meg, majd még az MSZP lehet a nevető harmadik. Igaza lett, ebben is!

Úgy vélte, hogy a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium e formában való megszűntetésének szándéka mögött elsődlegesen a környezetvédők álltak:

- az ortodox környezetvédők, a hagyományos csővégi bírságotlók, akik „szívük mélyén azt sem bányák, hogy vannak hibák, amit ők utólag látványosan korrigálhatnak”,
- az utópisták, akik a környezetvédelmet minden emberi tevékenység fölé helyezik,
- az anti-modernisták, akik minden fejlesztést gyanakvóan fogadnak és
- akiknek személyes ambíciója egy másfajta kormányzati munkamegosztást igényel.

Szerencsére nem voltunk híján támogató erőknek. Kupa Mihály akkori pénzügyminiszter látva a Területfejlesztési Alap hatékony működését, elfogadottságát és a polgármesterek visszajelzéseit, egy mozdulattal 7 milliárd forintot csoportosított át az akkor 1 milliárdos Alapba, meglepve a tárca költségvetés-tervezőit is. Igen jelentős jelzés volt, hogy az 1992. évi PHARE programból 10 millió ECU-t csoportosított át Alan Mc’Garvey, aki a PHARE tárgyaló delegációját vezette. A 100 milliós nemzeti keretbe csak a környezetvédelmet tervezték be, de véletlenül(?) az esti vacsorán Alan Mc’Garvey mellé ültetett Hans Becj, az EK Delegáció vezetője. Alan Mc’ Garvey alaposan kikérdezett, hogy milyen problémákkal szembesülünk, mik a prioritásaink, terveink, milyen eszközeink vannak, hogy működik az Alap.

Egy szót sem szólt, de reggelre átdolgoztatta a Nemzeti Program tervezetét, így kaptuk meg a program 10%-át, amire már felkapták a fejüket a kormányzatban is, és ez a külső támogatás jelentősen megerősítette a területfejlesztés pozícióját. Aztán a végrehajtás első lépései is Faragó László vállalt nyomták, amivel megindult egy sikerszéria, és 2003-ban már 26 regionális, illetve határmenti fejlesztési programot finanszírozott az Európai Közösség.

A látéletben már benne volt Faragó Laci víziója, hiszen a napi harcokat áthatotta a szemlélete. A területfejlesztést a kormányzati politikák közé akarta emelni, egyenrangúvá tenni azokkal és területi szempontból koordinálni. De az igazi vízió a cikk utolsó blokkjá-

ban került kifejtésre, amiket szerényen az Aktuális feladatok cím alá sorolt. És ez a fejezet mutatja Faragó László zsenialitását, hiszen e pár oldalon összefoglalja a majdani területfejlesztési törvény (1996) pilléreit.

Először is kimondja, hogy törvényi szabályozás nélkül nem tud érvényesülni a korszerű területi gondolkodás, hozzátéve, hogy a területfejlesztési törvény előkészítése és elfogadása egy hosszabb, több területre kiterjedő normaalkotási folyamat első, megalapozó lépése. A térségi rövid- és középtávú programokat, valamint a központi nagyobb fejlesztési programokat a kormány területi politikájának kell tartalmaznia, amit célszerűen az Országgyűlésnek jóvá kell hagynia.

Faragó László felsorolja a területfejlesztési törvény fő fejezeteit, hogy rögzíteni kell a területfejlesztés hosszú távú céljait, fő prioritásait, legfontosabb eszközeit, szervezeti és munkamegosztási rendjét, a pénzügyi forrásokat. Továbbá az önkormányzatokra kötelező terveket törvénnyel kell jóváhagyni, az elmaradott térségek fejlesztéséről és a válságtérségekben a munkahelyteremtést elősegítő programokról, a kedvezményezett területek lehatárolásáról kormányrendeletet kell alkotni, akárcsak a központilag támogatott regionális programokról.

Egyszerűen belesimul Faragó László (1992, 81.) írásába egy óriási jelentőségű mondat, hogy „*A területfejlesztési törvény szabályozási koncepciója elkészült*”. Csak így kijelentő módban. Holott ez szakmánk sarokkövévé vált, igaz csak négy év múlva, mivel az ellenszél óriási volt.

Faragó László két jelentős ellenvéleményt idézett fel, melyek hátráltatták a törvény elfogadását:

Az egyik véleménycsokor szerint együtt kellene szabályozni a településfejlesztéssel, mivel a településfejlesztés eszköze és célja a területfejlesztésnek. Faragó László álláspontja szerint a területfejlesztés önkormányzatokkal összefüggő feladatait az önkormányzati törvény módosításával célszerű szabályozni, hiszen a helyi önkormányzatok településfejlesztési céljait szabadon határozzák meg a helyi társadalom akaratával összhangban. Az összhangot kell megteremteni és nem egy törvényben szabályozni.

Más vélemények szerint inkább a KTM-ben készülő más törvényekben kellene a területfejlesztést szabályozni, a környezetvédelmi vagy az építési törvényben. Amennyi érv szólt az egy törvénybe integrálás mellett, annyi ellene is. Ez a véleménycsokor jelentette a kisebb ellenállást.

Faragó László annyiban reálisan ítélte meg a helyzetet, hogy nem tartotta valószínűnek, hogy az évben a Parlament elé kerülne a törvénytervezet, aminek két oka lehet. Vagy azért, mert rossz a szabályozási koncepció, vagy a rendszer hiányosságai miatt.

Azt, hogy a szabályozási koncepció rossz lett volna, az elfogadott és ma is hatályos törvény cáfolja, különösen az 1996-ban elfogadott változata, ami még tisztán őrizte a szabályozási koncepció elveit és javaslatait.

A rendszer ellenállását ugyanakkor Faragó László alulbecsülte. Azok az erők, amiket a területfejlesztést érintő nemtelen támadások mögött korábban felsorolt, azok továbbra is működtek. El kellett viselnünk a szocializmus restaurációjának vádját, mintha a stratégiai gondolkodással, a tervezéssel magát a tervezettség szerelnénk helyreállítani. Ez a vád miniszterünkig, Keresztes K. Sándorig ért, aki meggyőződéssel támogatta szakmai törekvéseinket. Keresztes K. Sándort méltatlanul támadták a Bős-Nagymaros Vízlépcsőrendszer kapcsán és a területfejlesztést érintő kritikákat is újabb fegyverként próbálták ellene fordítani.

Faragó László az aktuális feladatok között kiemelte, hogy a területi politika céljait

csak a tárcák szoros együttműködésével lehet érvényesíteni. Fel is sorolja egyenként a tárcák ezirányú feladatait, amik később be is kerültek a törvénybe. Az összhang érdekében kitér az Országos Területfejlesztési Tanács létrehozásának szükségességére, megemlítve azt a nagy jelentőségű eseményt, hogy megalakult a Gazdasági Kabinet Regionális Munkabizottsága.

A teendők között súlyponti szerepet szán a középszintű intézményrendszer hiányának pótlására, a központi középszintű intézményrendszerrel egyidejűleg működő, alulról építkező önkormányzati intézményrendszernek.

1992-t írunk, de Faragó László már sürgette – az Európai Közösséghez való társulási szándékunkkal összhangban – a Közösség területi politikájának és területi beosztásának megfelelő intézmények kialakítását, többek között 6-8 makroregionális egység létrehozását. Ugyan csak statisztikai megfelelési egységeket említett, mégis ez a pont alkalmat adott a vitára, hozzájárulva a törvény beterjesztésének évekig tartó elhúzó-dásához.

Régió mint olyan, nincs az Alkotmányban, de ne is legyen, mert idegen a hagyományainktól, hallottuk százszor az érveket. Burkolt közigazgatásszervezési törekvésekkel támadták a törvényelőkészítőket, lassítva a törvény elfogadását. Csak 1995-ben, egy mélyreható egyeztetés után állapodtunk meg Verebélyi Imrével, a BM közigazgatási államtitkárával és Kara Pállal, a BM önkormányzatokért felelős államtitkárával, hogy elfogadják a tervezési-statisztikai régiók megjelenítését a törvényben, mi pedig letettük az esküt, hogy nem fogjuk szorgalmazni, hogy a régió új közigazgatási szint legyen. Ez a paktum kellett a régóta vitatott törvénytervezet Országgyűlés elé terjesztéséhez.

A törvény végül nagy siker lett nemcsak a szűkebb szakma, hanem a kormányzat egésze számára. Sikerként élték meg a szereplői is, a megyei önkormányzatoktól kezdve a gazdasági kamarákon át a kistérségi szerveződésekig és kikövezte az utat az európai uniós csatlakozási tárgyalásokig, elismerést biztosítva az országnak.<sup>1</sup>

És itt ki kell emelnem egy fontos tényt, ami hiányzik a cikkből: hogy a *területfejlesztési törvény szabályozási koncepcióját Faragó László* készítette. Igaz csapatmunka volt, de csapat csak vízióval rendelkező vezető köré szerveződik. Faragó László nyitottságát és elfogadottságát jelzi, hogy a területrendezés, a tájvédelem elkötelezett szakértőivel is egy álláspontot képviselt, szabályozásukat értelemszerűen egy keretben képzelte el. Faragó László mégsem vindikálta magának a törvény megalkotásának erkölcsi sikerét másokkal ellentétben, miközben az egyike volt azoknak, akik a legtöbbet tették érte.<sup>2</sup>

Mi lesz veled területfejlesztés? – költőinek szánta írásának címét. Igen, egy ilyen kérdésnek a megválaszolása az utókor feladata. Utólag bátran megállapíthatjuk, hogy egy másfél évtizedes aranykor következett, aminek megalapozásában Faragó Lászlónak elvülhetetlen érdemei vannak.

Isten éltesse, kedves Laci!

## JEGYZETEK

- 1 A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium 1998. évi megszüntetésekor már teljesen megváltozott a területfejlesztés megítélése a környezet- és természetvédők szemében. A területfejlesztés átkerült az akkor létrehozott Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumba, amit akkor már a környezetvédelem gyengítéseként értékelték a sajtóban is.
- 2 Az utóbbiak közt meg kell említenem Erdei György jogi helyettes államtitkárt, aki éles szemével szűrta ki a szakmai nagyvonalúságokat, pontatlanságokat, nagymértékben erősítve a törvény koherenciáját.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Faragó László: *Mi lesz veled területfejlesztés?*, Tér és Társadalom, 1992/1-2, 77–86.  
<https://doi.org/10.17649/TET.6.1-2.239>
- Loydl Tamás: *Településfejlesztési és kommunális ügyek minisztériumi igazgatása*, in: Verebélyi Imre (szerk.): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*, Budapest, 2020, 137–148. Elérhető: [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16017/814\\_BM\\_kotet.pdf](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16017/814_BM_kotet.pdf)
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

CSÁK LÁSZLÓ

## Lét és tér – autopoézis vagy szimpoézis?

*Being and space – autopoiesis or sympoiesis?*

•  
SZERZŐ:

CsÁK LÁSZLÓ, tervező közgazdász, ügyvezető, Planifikáció Kft.,  
csak@planificatio.com, ORCID: 0000-0002-2274-7039

JEL-kód: R58

**Kulcsszavak:** térelmélet • tér • autopoétikus tér • régió

**Absztrakt:** Faragó László a területi tervezés fogalmainak tisztázására való törekvése és az ezt segítő tervezéseméleti elemzése alapján jut el a tér elméleti értelmezésének szükségességéig, és itt a posztmodern, strukturalista, egzisztencialista és fenomenológiai filozófia értelmezési kereteit segítségül hívva, saját, inspiráló társadalmi térelméletet alkot. Jelen dolgozatban ezt a térelméletet helyezem el tudományfilozófiai összefüggésbe, és igyekszem az autopétikus tér mellett felvetni a szimpoétikus tér fogalmát.

•  
AUTHOR:

LÁSZLÓ CsÁK, planning economist, director, Planifikáció Kft.,  
csak@planificatio.com, ORCID: 0000-0002-2274-7039

**Keywords:** theory of space • space • autopoietic space • region

JEL-code: R58

**Abstract:** László Faragó's quest to clarify the concepts of spatial planning and the analysis of planning theory that supports it, lead him to the need for a theoretical interpretation of space, and here he creates his own inspiring social theory of space, drawing on the interpretative frameworks of postmodern, structuralist, existentialist and phenomenological philosophy. In this paper, I place this theory of space in the

*context of the philosophy of science, and seek to raise the notion of symphetic space alongside autopoietic space.*

A közgazdaságtan fogalmi apparátusa mindig is nagy mértékben használt és használ a mai napig fizikai modelleket, különös tekintettel a gravitáció newtoni mechanikából ismert képletére, mely szerint

$$F = k * m * M / r^2.$$

Adja magát a lehetőség, hogy az F-erő helyére bármi mást illesszünk, a tömeget kisebb és nagyobb tömeg helyett lakosságra, vagy gazdasági értékteremtésre cseréljük, a távolság négyzetét hagyhatjuk is, hiszen a k-állandó nagy előnye, hogy az adott „erőre” jellemző lesz, speciális állandó, nem okoz gondot, ha modellünk következetlenségét itt rejtjük el. Matematikailag az ilyen konstansok a fizikában éppen azért vannak, hogy az adott mértékrendszerben maradjunk, jellemzően, mint tudjuk, az SI-rendszerben. De van-e a közgazdaságtannak mértékrendszere? A fizikai modellek minden jelenséget leírnak tökéletesen? Továbbá: a magyarázó erő sérülése nélkül átvehető más, nem természeti létezők viszonyrendszerének leírására?

Ha el akarunk jutni a gazdaság és a társadalmi tér megértéséhez, ezeket a kérdéseket érdemesnek tűnik feltenni. A válaszok bizonyos tudománytörténeti alapismeretek birtokában könnyűszerrel megadhatók. A közgazdaságtan, mint sok matematizált, adatokkal is dolgozó tudomány, mértékegységekkel dolgozik, amikor adatokról beszélünk, ezeket képes közös nevezőre is hozni, lásd a bruttó nemzeti össztermék esetében a nemzeti fizetőszközöket, pl. amerikai dollárra váltja, és így teszi összehasonlíthatóvá. Indikátorok alkotására is képes, mint ahogy a GDP/fő esetében látjuk. Ugyanakkor mindez nem vezet ahhoz, hogy a gazdasági valóságon kívüli, nem közvetlenül tapasztalható, fogalmilag konstruált szempontokat írjon le. A közgazdaságtanban nincs „energia” – abban az értelemben, hogy az mérhető, közvetlen adatokból valamilyen matematikai jellegű modellt használó képlettel leírható és számolható volna. Az olyan fogalmak, mint a versenyképesség, erre az igényre utalnak, de itt már nincs képlet, nincs új mértékegység, azaz bár mértékegysége van a megfigyelt elemek tulajdonságainak, de nem áll előttünk mértékrendszer. Ebben az értelemben tehát nem ezgakt természettudomány, és így nem állhatunk meg a gazdasági-társadalmi valóság megértésében a pusztá fizikai analógiáknál, bármilyen vonzó lenne ez az egyszerű út számunkra.

Már csak azért sem tehetünk így, mert a fizika nevezetes gravitációs modellje, a tömegvonzás elmélete néhány apró korlátozás mellett érvényes: nem alkalmas kis, így atomi vagy szubatomi szinten, nem értelmes a mindennapi élet szintjén, hibás eredményre vezet csillagászati szinten, és teljesen elveszti magyarázó erejét nagy sebességgel mozgó testek esetében is. Erre mondhatnánk azt, hogy a fizikai térgazdaságtan is ilyen, de mint látjuk, nincs mértékrendszere, és így magasabb magyarázó erejű absztrakcióra sem képes, tehát nem elégséges eszköz a megértéshez.

Mindezek alapján könnyen belátható, hogy amennyiben a térben értelmezett társadalmi-gazdasági valóságot értelmezni kívánjuk, úgy tovább kell lépünk – bár már önmagában az jelentős előrelépés, hogy a tér szerepét felismerjük a közgazdaságtanban. Egyetérthetünk tehát Boros János (2017) megállapításával, amit Faragó László MTA doktori téziséhez

fűzött opponensi véleményében fogalmazott meg: „*A filozófus ki tudja kerülni a szaktudományokkal való foglalkozást, más kérdés, hogy ez jól tesz-e a filozófiának. A szaktudósoknak azonban óhatatlanul filozófiai kérdéseket is meg kell tudniuk válaszolni.*”

Mi a tértudományok és így a térgazdaságtan alapfogalma? A tér. A tér azonban ismét visszavet minket a leegyszerűsítő, vagy megengedőbbben fogalmazva: korlátozásokkal alkalmazható modellalkotást (Kocsondi, 1976) lehetővé tevő útra. Megelégedhetünk tehát azzal, hogy a teret valami eleve adottként értelmezzük? Azt gondoljuk talán, hogy a ma evidens fizikai tér, amit középiskolás fokon megismerünk, azaz a newtoni mechanika tér-modellje, az az egyetlen értelmezés, és a valóságot közvetlenül írja le? Sajnos a fizikai fogalmak, így a tér sem ilyen, és nemcsak történeti érdekesség, hogy elméleti igényű gondolkodási folyamatra volt szükség, hogy megalkossák. Így szükség volt olyan, ma evidens elemekre hozzá, mint a Descartes-féle koordináta-rendszer. De az, hogy ma minden alsó tagozatos tanuló ismeri a derékszögű koordináta-rendszert, az nem azt jelenti, hogy ez a világban eleve ott van, ilyen a tér – mindössze arról van szó, hogy ez a téri anyanyelvünk. De más nyelvek is vannak, nemcsak az anyanyelv, azaz más modellek is lehetnek, más tételmeletek.

Mi tehát a tételmelet alapvető kérdése? Mi a tér? Milyen a tér? Létezik-e a tér? Ha igen, milyen értelemben létezik? Milyen relációban van a tér a benne foglalt, vagy benne található elemekkel? A térben talált elemek a létezők, de milyen értelemben? Mi a létezés? Mi a lét? Lét és tér tehát néhány egymásból adódó kérdés révén összekapcsolódik. A tér kérdés tehát mindenekelőtt létkérdés, nem annyiban, hogy enélkül nem élhetnénk (rengetegen élnek a létre irányuló kérdés felvetése nélkül!), hanem a létre irányuló kérdés – nem, nem a létezésre, és nem is a létezőkhöz kötött lét értelmében (létező léte), hanem a lét önmagában vett értelmezéséhez kapcsolódóan. Amikor eddig jutunk, akkor már a természetudományok egyértelmű igazságot (Gadamer, 2004) (értsd: adott modell és peremfeltételein többnyire a képlet szerint történnek az események) ajánló lehetőségén túl vagyunk. A fizika helyett eredeti társtudomány, a filozófia lehet segítségünkre, hiszen a Heidegger által megújított, egzisztencialista filozófiai ontológia éppen erre a kérdésre megy vissza, talál rá és fejt ki bőszégesen (Heidegger, 2019). Ráadásul a téri lét értelmezésének mindennapi térre alkalmazott változatát maga Heidegger is kifejti egyebek mellett 1951-es, „Építés, lakás, gondolkodás” című előadásában (Heidegger, 2002), és amire magyarul is megjelent verseskötetének címe utal: „költőien lakozik”.

A világban levő lét fenomenológiai, ontológiai értelemben költőien lakozik tehát Heidegger szerint ebben a világban, és így a térben is. A világban való lét életvilágának térszerűségét igen nagy részletességgel fejt ki Faragó László tételmelete, nem kevesebbre vállalkozva, mint a filozófiai lét és idő kapcsolata után a tértudományi lét és tér kérdés ketősének megválaszolására. Faragó filozófiai alaposágának és igényességének egyértelmű bizonyítéka, hogy pontosan oda tér vissza a tér értelmezése és elméleti kidolgozása után (Faragó, 2003; 2005), ahová a filozófia is eljutott, amennyiben a jelenvalólét világban léte, a létezésben való „lakozás” költői, azaz poétikus, ezzel egybevágó értelemben jut el Faragó az autopoetikus tér felfedezéséhez. Azaz azt mondhatjuk, hogy az értelmes társadalmi tér mindenképpen poétikus, és azon belül, Faragó László tételmelete szerint autopoézisról beszélhetünk (Faragó, 2017), szembeállítva az úgynevezett triviális terekkel.

Értelmes a tér, amennyiben az emberi értelemadás aktusa révén értelmeződött. Az emberi értelemadás nemcsak leíró jellegű, mint a fizikában, vagy általában a természettudo-

mányban, hanem kifejezetten arra is irányul, hogy milyen legyen a világ, azaz a tér akkor értelmes, ha abban

- egyrészt helyek vannak,
- másrészt értékrendszert viszünk bele,
- harmadrészt az összefüggések leírására törekszünk.

A tér és a hely (*space, place*) megértésének bőséges szakirodalma van (lásd pl. Tuan, 2001), a magyar tértudományban, valószínűleg mivel természettudományosan nehezen leírható, ezért irodalmi, költői, azaz (más értelemben, mint fent) poétikus forrásokhoz szokás nyúlni. Egyrészt idézhető Tamási Áron, másrészt, szakmánkban sokkal gyakrabban, Radnóti Miklós *Nem tudhatom...* című verse. A hely tehát a térben kitüntetett, egy személy vagy közösség számára megélt tér-rész. A tér, a világ egésze nem lehet helyé, de egyes tér-részek otthonosak, ismerősek lehetnek számunkra, ahol jó élni, ahová szívesen látogatunk el újra és újra. A helyek a tér kitüntetett részei tehát, amennyiben emberi értékek rendelődnek hozzá, mely jelentéssel és jelentőséggel bír azok számára, akik az értéket hozzáadták, megjelölték, kijelölték, létrehozták, illetve nyilván az ilyen jellegadó közösségek időben egymást követő generációi számára is, ha más, és változó, egyre fogyatkozó értelemben is. Róma mást jelent a ma emberének, mint Cézárnak, de ma is minden út Rómába vezet.

A térbe vitt értékrendszer meghatározza, hogy mit várunk el a térbeli elrendezéstől (Wong, 2006). Nem a térben van, hogy kiegyensúlyozottnak kell lennie, hanem abban a társadalomban, ami az egyenlőség eszméjét követi. A tér szempontjából mindegy, hogy sűrűsödések és ritkulások, homogén vagy koncentrált eloszlások figyelhetők meg benne. A darazsak a doboz egyik felében vannak, majd ha az elválasztó falat kivesszük, a másik tér-részben is repkedni fognak – itt nem merül fel, hogy akkor minden falat le kellene bontani, hogy homogén eloszlás jöjjön létre. De a két német állam esetében a Berliin fal lebontása mégis egyértelmű imperatív jelleggel bírt, mivel az eszme, amelynek révén a térbe értelmet vittek, a német egységes nemzet eszméje volt – igaz, csak a kisméret egységé.

Ráadásul amennyiben a teret vizsgálva az egyenlőség eszméjének szemüvegén keresztül tekintünk az elrendeződésre, úgy nagyon gyorsan születnek az értékítéletek, az érzelmekkel telített megállapítások, lásd: Párizs és a francia sivatag (Gravier, 1972). Ha minden francia, majd később minden európai polgár a térben bárhol is legyen, megfelelő hozzáférést, lehetőségeket kell kapjon a társadalmi-gazdasági folyamatokban való részvételhez, akkor ebből következik, hogy ilyen mutatókat választunk, ezeket fogjuk mérni, és megbélyegezzük a „vízfeket” (lám, már nem is Franciaországban járunk!), a bűnös nagyvárost, és kiegyensúlyozott, policentrikus térre törekszünk, ennek a térszerkezetnek a feltételeit segítő, a koncentráció folyamatait enyhítő szakpolitikai lépéseket fogunk hozni.

Az összefüggések leírása a tér kapcsán ismét fizikai, természettudományi eredetű lehetőségekkel csábít:

- távolság,
- mező,
- távolhatás, közvetett és közvetlen kapcsolatok,
- folyamatok,
- áramlások,
- fluxusok,

- sebesség,
- változás mértéke.

A térre vonatkozó bármely tudomány elégedett lehet magával, ha ezeket a fogalmakat tisztázni képes. De hogyan értelmezzük mindezt? A távolság mérhető hosszmerékkel, idővel, költséggel, károsanyag-kibocsátással, energiaigénnyel – hogy csak egyet említsünk. Hozzávetőleg ugyanannyi idő alatt lehet eljutni Budapestről Csíkszeredába vasúton, mint Frankfurtból Sydneybe repülővel. A két távolság tehát ugyanaz? Jó időpontot választva ugyanakkora a költsége a Budapest-Brüsszel repülőjáratnak, mint a repülőter-Brüsszel vasúti menetjegynek. Tehát Budapest olyan távolságban van Brüsszeltől, mint Brüsszel a reptértől. Természetesen nem, de adott mérték választása esetén mégis igen a válasz.

Ráadásul itt sem szabadulhatunk meg az axiológiai jellegtől, hiszen az összefüggések leírása sem mentes az értéktelítettségtől, ha ugyanis azt mondjuk, hogy az idő a legfontosabb távolság-mértékegységünk, akkor abból az következik, hogy minél gyorsabban kell megtenni az utat. Ennek a szemléletnek a következménye a Concorde repülőgép, melyet Peter Hall mutat be értő módon a tervezési katasztrófákról szóló kötetében (Hall, 1982).

A relációk, összefüggések tekintetében tehát már a kezdeteknél gondban vagyunk, nem adottak a természettudományos egzaktitás feltételei, ráadásul valójában saját (szakmai vagy közösségi, mindegy) elvárásainkat vetítjük bele a térbe, majd megállapítjuk, hogy valóban azt kell tenni, amit eleve tettünk volna. A tér fogalmából tehát saját társadalmi, közösségi valóságunk bámul vissza ránk. Az (értelmes) tér nélkülünk nincs, és a tér leírása a társadalmi valóságot tükrözi, a tér tehát társadalmi konstrukció. Álljunk itt meg egy pillanatra! Hogy mondhatunk ilyet? Hiszen el tudunk képzelni egy teret, amiben nincs ember, és a Descartes-féle koordináta-rendszer szerint távolságot mérhetünk benne! Valóban, tekinthetünk egy ilyen teret, de ez a tér nincs a gondolkodáson kívül, csak a gondolkodásunk teszi lehetővé, hogy egyáltalán beszéljünk róla. Azaz a tér ember nélkül nincs. A tér emberi, az ember gondolkodó létező, az ember ilyen értelemben az egyetlen világban jelen való létező, és a világot, a teret így értelmező léte révén hozza létre, alakítja, vár el tőle változást, hatást, kellemes vagy kellemetlen körülményeket, érzéseket. A tér tehát nem a matematikai absztrakt tér, nem a fizikai megfigyelt és modellezett tér, hanem a társadalmi tér.

A fizikai tér a társadalmi tér analógiája? Milyen viszony van a fizikai tér és a társadalmi tér között? A társadalmi tér, amit a jelenvaló létként értett emberek közösen értelmeznek és alakítanak, nem a fizikai térben van, hanem abban a térben, amelyet a fizika modellez, és egyrészt értéksemitelen, másrészt mértékrendszert használva jól leírható (miért történt és mi fog történni) különböző függvények és mérésekből vagy számításokból adódó adatok alapján. Azaz eredetileg azt gondoltuk, hogy van egy tér, ami eléggé fizikai ahhoz, hogy a gazdasági folyamatokat is értelmezni tudjuk, ha benne helyezük el, most pedig úgy tűnik, hogy vannak a matematikai absztrakt terek (a Descartes-féle három dimenziós, vagy az N-dimenziós vektorterek, mindegy), a fizikai terek és a társadalmi tér, sőt, talán van egy további is, ami mindezek mögött van, a tér mint olyan. Azaz ahhoz, hogy a teret megértsük, nagyon könnyen tudunk fogalmakat alkotni, és adja magát a lehetőség, hogy ha valamit egy szóval illetünk, de különböző módokon fogunk fel, akkor annak lesz egy „ideája”, ami igazán tér – lásd a platóni idea-tanban a „szék” vagy a „szép”, a „ló” vagy a „jó” ideáit.

Segít azonban rajtunk, ha tereket látunk, ahelyett, hogy tér-értelmezéseket tekintenénk? Nem igazán, mivel ha ezek mind terek, akkor a közös nevezőjük az idea lesz, azaz valamiféle metafizikai térrel kezdhethetnénk foglalkozni, ami a filozófiában egy néhány ezer éves kiterőnek tekinthető, messzire semmiképp sem vezet – így talán nem is érdemes bejárni ezt az utat. A helyesebb meglátás talán az lehet, hogy a tapasztalt tér, amit mindannyian érzékelünk, analógiájára el tudunk gondolni értelmezési lehetőségeket, amelyeket tereknek nevezünk szintén, és amelyek egy-egy elméleti leképezései, keretei valamilyen jelenség-, vagy fenomén-csoportnak. Így nyílik meg a lehetőség a társadalmi tér, mező, társadalmi tőke, területi tőke stb. fogalmi felé, csakúgy, mint a vektortér algebra számára. A tér nincs, de nem semmi – és ezt nem pestiesen mondva értjük, hanem pécsies-filozófikus módon.

Abban tehát egyetérthetünk Faragóval, hogy megalapozott mindenképpen poétikus tekről beszélni, amennyiben a társadalmi térről van szó. Ugyanakkor ez a költői/poétikus jelleg további értelmezésre szorul. A poézis nem kreáció és nem is invenció – itt engedtessek meg a görög-latin eredetre való tekintettel idegen szavakat használni, nem tudományoskodás, hanem a helyes megértés érdekében –, azaz az alkotás nem teremtés és nem is feltalálás. A ποιηὶν görög igéből eredő kifejezés nemcsak a poétikára, a költészetre utal, hanem kifejezetten csak az emberre alkalmazható alkotó tevékenységre – de nem a τέχνη formájában, ahol technikai és művészi készségekről volna szó, hanem a megalkotás, megformálás magasabb szintjét jelzik vele. A poézis tekintetében tehát az etimológia, Heidegger és Faragó egy nézőpontra vannak.

Ugyanakkor az „auto” kiegészítés már további vizsgálatra szorul, hiszen ezzel arra utalnánk, hogy a tér egységei, a régiók mintegy önmagukat alkotják meg, hozzák létre, alakítják ki. Nemcsak, hogy autonómok adott esetben, azaz „önmaguk mozgását meghatározzák” (αὐτός, νόμος), hanem magukat is alakítják ki, definíció szerint.

Ha feltételezzük, hogy a régiók önmagukat alkotják meg, akkor itt valamiféle egyértelmű elrendelés is feltételeznünk kell a háttérben. Miért pont ezek a régiók jöttek létre? Valóban csak saját maguk határozzák meg létrejöttüket? Mozgásukat politikai, igazgatási berendezkedéstől függően többé, vagy inkább kevésbé, de jól meghatározhatják, azaz az autonómia sajátos szintjeiről bizonyára beszélhetünk, és azt is elfogadhatjuk, hogy a jól kialakított régiók egyúttal nem triviális terek, hanem poétikus jellegűek is van, azaz egyebek mellett helyé is válhatnak számunkra – de kérdés, hogy mennyire és mennyiben lehatároltak?

Itt nemcsak arra gondolhatunk, hogy változnak az országhatárok, a régiók neve, népeisége, jelentősége, igazgatási, gazdasági, hatalmi pozíciója. A fő kérdés a rendszer nyitott, vagy zárt jellege – ezt az egyetlen kérdést leszámítva Faragó László térelmélete nehezen volna kikezdhető, sőt: többszörösen bizonyított, hogy a gyakorlati és szaktudományos alkalmazás próbáját is kiállja, azaz a teória és a praxis ritka egységét látjuk ebben az esetben, amely ráadásul megfelelő társadalomtechnikai képességekkel és tudatossággal is együtt jár.

A társadalmi tér mint poétikus rendszer ugyanakkor relációban van más, adott esetben a hierarchiában mellé vagy fölé rendelt társadalmi terekkel. Így pl. a megye, régió kétirányú viszony, ahol a régió meghatározó a megye számára, de a régiót megyék alkotják, sőt egyes esetekben alapítják. Vagy az ország–régió viszony, ahol az országot megjelenítő állam mint hatalmi szereplő meghatározza a régió számára az autonómia fokát. De a hierarchikus viszonyokon túl melyeket tekinthetnénk külső meghatározottságoknak is, a határok, a lehatárolhatóság kérdése is relevanciával bír. Az áramlások, kapcsolatok, az átjárhatóság adott esetben olyan mértékű lehet, hogy lokálisan vizsgálva akár el is tévedhetünk, hol is

járunk valójában. Így a svéd autonóm Åland, mely Finnország része tényszerűen, vagy akár Elzász, ahol a német jelleg máig tetten érhető, és a határmenti régiók példája is mind azt mutatja, hogy az autopoezis csak korlátozások mellett, falak, határok hatalmi kijelölésével tartható. Ebben az értelemben a poétikus társadalmi terek, melyek együttesen léteznek, és ami sokkal fontosabb: alakítják ki magukat (de egymás vonatkozásában is!), talán inkább szimpoétikusként is értelmezhetők volnának.

Természetesen ezt értsük jól: a társadalmi tér sok vizsgálati szempontból sokkal inkább autopétikus, mintsem szimpoétikus. Ez ugyanakkor csak abban az esetben állítható tételelesen, ha tisztázzuk, melyek azok a szempontok, amelyek mentén vizsgáljuk a rendszert, és mikor. Mert könnyen belátható, hogy a társadalmi terek történeti, időbeli alakulása az auto- és szimpoétikus szakaszok váltakozása is, azaz egy régió évtizedekig lehet jellemzően autopétikus, majd később meghatározóan szimpoétikus. Ha országok szintjén próbáljuk értelmezni a kérdést, és miért ne tennénk, hiszen ezek a tér-egységek is társadalmi konstrukciók, akkor az integrációs, föderális modell követése inkább szimpoétikus tereket kíván, míg az önállósodás, autonómia autopétikusan meghatározott országokat feltételez. A poétikus térelmélet tehát akár politikatudományi, államelméleti értelmezési keretű is válhat, amennyiben az autopétikus-szimpoétikus dialektikus fogalom párt továbbgondolásra alkalmasnak tekintjük.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Boros János: *Bírálat Faragó László: Téri lét, Társadalomtér-elméleti alapvetések Akadémiai nagydoktori thesiséhez*, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontja, 2017. <http://real-d.mtak.hu/982/8/Boros%20J%C3%A1nos.pdf>
- Faragó László: *Posztmodern, A modernizáció kritikája, avagy új kihívás*, Tér és Társadalom 1991/4, 1–16. <https://doi.org/10.17649/TET.5.4.223>
- Faragó László: *Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához*, Tér és Társadalom, 1994/3-4, 23–39. <https://doi.org/10.17649/TET.8.3-4.310>
- Faragó László: *A tér kép egy olvasata és a területi tervezés*, Tér és Társadalom, 2003/1, 19–40. <https://doi.org/10.17649/TET.17.1.872>
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalomtechnikája*, Dialóg–Campus, Pécs–Bp., 2005.
- Faragó László: *Autopoeitikus (társadalmi) terek koncepciója*, Tér és Társadalom, 2017/1, 7–29. <https://doi.org/10.17649/TET.31.1.2839>
- Faragó László: *Téri lét, Társadalomtér-elméleti alapvetések*, Akadémiai nagydoktori thesis, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontja, 2017. [http://real-d.mtak.hu/982/7/dc\\_1341\\_16\\_doktori\\_mu.pdf](http://real-d.mtak.hu/982/7/dc_1341_16_doktori_mu.pdf)
- Gadamer, Hans Georg: *Igazság és módszer*, Osiris, Bp., 2004.
- Gravier, Jean-François: *Paris et le désert français*, Flammarion, Párizs, 1972.
- Hall, Peter: *Great Planning Disasters*, University of California Press, Oakland, 1982.
- Heidegger, Martin: *...költőien lakozik az ember...*, T-twins, Bp., 1994.
- Heidegger, Martin: *Építés, lak(oz)ás, gondolkodás*, in: Schneller Isván (ford.): *Az építészeti tér minőségi dimenziói*, Librarius, Kecskemét, 2002.
- Heidegger, Martin: *Lét és idő*, Osiris, Bp., 2019.
- Kocsondi András: *Modell módszer, A modellek helye és szerepe a tudományos megismerésben*, Akadémiai Kiadó, Bp., 1976.
- Tuan, Yi Fu: *Sapce and Place*, University Of Minnesota Press, Minneapolis, 2001.
- Wong, Cecilia: *Indicators for Urban and Regional Planning*, Routledge, London, 2006.



Távol-keleti kerti jelenet, dekor-rajz, alkotó: Zsolnay Júlia

DUSEK TAMÁS

# Hayek a várostervezésről

*Hayek on urban planning*•  
SZERZŐ:DUSEK TAMÁS, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, dusekt@sze.hu,  
ORCID: 0000-0001-9953-2127

JEL-kód: R2, B31

**Kulcsszavak:** tervezés • városi élet problémái • szomszédság • komplexitás

**Absztrakt:** Hayek életművének egyik központi eleme a központi tervezés bírálata és a nagy bürokratikus szervezetek döntéseivel kapcsolatos bizalmatlanság, mivel a társadalom tagjai között szétszórt információkat, a személyes tudást lehetetlen központosítani, bizottságok számára átadni. A bizottságok számára rendelkezésre álló információk formája, tartalma és jellege eltérő, mennyisége pedig töredéke az egyének összessége számára rendelkezésre álló és a hatékony döntésekhez felhasználható információkhoz képest. A kérdés területi vonatkozásaival Hayek leginkább egy helyen „A szabadság alkotmánya” című műve várostervezésről szóló fejezetében foglalkozik, amely a magyar tervezéseméleti diskurzusban kevésbé jelenik meg. Jelen tanulmány ezt a hiányt kívánja pótolni, kiegészítve a tervezés többféle jelentésének tárgyalásával, reflektálva Faragó László témakörre vonatkozó kutatásaira.

AUTHOR:

TAMÁS DUSEK, professor, Széchenyi István University, dusekt@sze.hu,  
ORCID: 0000-0001-9953-2127

JEL-code: R2, B31

**Keywords:** *planning • problems of urban life • neighbourhood • complexity*

**Abstract:** *A central element of Hayek's writings is his criticism of central planning and his distrust of the decisions of large bureaucratic organisations, since information, personal knowledge, which is dispersed among the members of society, cannot be centralised and transferred to committees. The information available to committees varies in form, content and nature, and is a small fraction of the information available to individuals as a whole and usable for effective decision-making. The spatial aspects of the issue are dealt with in one section of Hayek's work, The Constitution of Liberty, on urban planning, which is less well known in Hungarian planning theory discourse. The present paper aims to fill this gap, complementing it with a discussion of the multiple meanings of planning, reflecting on László Faragó's research on the subject.*

## BEVEZETÉS

Faragó Lászlóval 1998 júniusában találkoztam először az MTA RKK napokon, amelyet abban az évben Szarvason tartottak. Akkor még nem gondoltam, hogy 15 évvel később Faragó László lesz az egyik habitusvizsgálója, bírálója habilitációs pályázatomban, majd 2018-ban én leszek MTA nagydoktori védésének a titkára. A hosszú időszakban számos alkalommal találkoztunk és beszélgettünk, amelyek közül kiemelem egy 2014-es dél-lengyelországi tanulmányút eszmecsereit. Mindig nagyra értékeltem a tudományos kérdések iránti érdeklődését, olvasottságát, filozófiai műveltségét, írásaiban pedig azt a szándékot, amely nem csak egyszerűen reflektálni szeretne másokra, leírni, ismertetni szeretne valamit, hanem érvelni, értékelni és a saját álláspontját meghatározni. Néhány kérdésben nem egyezik a megközelítésünk, de ezek nem jelentettek személyes vagy egyéb problémát egyikünk számára sem. A gazdag témalehetőségek közül többre gondoltam, amely ennek az írásnak a tárgya lehetne (pl. térelmélet, posztmodern filozófia, a regionális tudomány tárgya, módszere és még néhány vagy ezek kombinációja). Végül mivel a térelmélettel korábban már foglalkoztam „Az abszolút és a relacionális térszemlélet közötti hamis dichotómia” című tanulmányban, ezért ezt a témát most elvettem, és a tervezéseméletet választottam, amely Faragó László kutatási témákban gazdag munkásságának szintén meghatározó részét képezi. Erről szól egyik könyve, „A jövőalkotás társadalomtechnikája” (2005), valamint két Tér és Társadalomban megjelent tanulmánya, a „Tervezéseméleti alapvetések” (1997) és a „Szeletek a tervezés mélyrétegeiből” (2001).

Ezeknek a munkáknak a központjában a tervezés szervezeti kérdései, technikái, módjai állnak, közben nagyszerűen feldolgozva az 1950-es évektől kibontakozó gazdag tervezéseméleti szakirodalmat is. A szocialista típusú központi tervgazdálkodással viszont azért nem foglalkozik sokat, mert ez gyakorlatilag is megbukott a 20. század végére (Faragó, 2005. 50.). Ezért Mises és Hayek ellenvetései csak címszószerűen kerülnek említésre. Úgy gondolom azonban, hogy Hayek szocialista típusú központi tervezést illető kritikájának nagy része más típusú tervezések (a tervezés típusaira később térek vissza) egy részére is érvényes, ezért a létező szocializmus bukását követően is érdemes nemcsak elméletileg, hanem gyakorlati okokból is foglalkozni velük. Jelen tanulmány ezért nem közvetlenül reflektál Faragó László tervezéseméleti munkásságára, hanem Hayek írásainak a jellege miatt egy olyan elemmel egészíti ki azt, ami csak érintőlegesen jelenik meg benne.

Hayekről közismert, hogy bírálta a nagyszabású központi terveket, tehát a szocializmust és a vegyes gazdaság kormányzati szintű terveit is, és általában bizalmatlan volt mindenféle bürokratikus szervezet hatékonyságával kapcsolatban, talán ezért nem is reagált az 1950-es évektől egyre bővülő tervezéseméleti szakirodalomra. Annak ellenére, hogy Hayek munkássága 6 évtizedet ívelt át (első könyve az 1929-es „Pénzelmélet és gazdasági ciklusok”, utolsó könyve az 1988-as „A végzetes önhittség. A szocializmus tévedései”), és a tervezés elvi kérdéseivel minden évtizedben foglalkozott, álláspontja következetes, konzisztens, egyértelmű a kérdésben. A konzisztencia ellenőrzése szempontjából szerencsésnek mondható, hogy a tervezésen belül kifejezetten a várostervezésről csak „A szabadság alkotmánya” című nagyszabású könyvének 22-ik fejezetében írt. Ez a könyv utolsó chicagói évében, 1960-ban jelent meg.

## HAYEK A TÁRSADALOM MŰKÖDÉSÉRŐL, A MESTERSÉGES ÉS TERMÉSZETES KÖZÖTTI MEGTÉVESZTŐ DICHOTÓMIÁRÓL, A SPONTÁN RENDRŐL

Hayek életművének egyik fontos visszatérő gondolata annak a tévhitnek a cáfolata, miszerint mivel az ember alkotta meg a társadalmat és annak intézményeit, ezért képes arra, hogy azokat tetszés szerint megváltoztatva újraalkossa egy jó cél érdekében. Ez a hit Hayek szerint a rendszerek természetesre és mesterségesre osztásán alapul, amely a hétköznapi nyelvhasználaton alapuló tévedés. Létezik a rendszereknek egy harmadik kategóriája is, amely sem nem természetes, sem nem mesterséges, legfeljebb egyes elemeiben hasonló a természetes vagy mesterséges rendszerekhez. Ebbe a kategóriába tartoznak a társadalom intézményei, mint a nyelv, a piac, a jog, a kultúra, a művészet, az erkölcs. Ugyanakkor, mivel ezek a társadalmi intézmények szabályt követők és rendszerezettek, az emberek és a társadalmi kérdésekkel foglalkozó kutatók egy része azt gondolja, hogy a mesterséges kategóriába tartoznak és ezért magasztos vagy kevésbé magasztos célokat szem előtt tartva tetszés szerint újraalakíthatók, újratervezhetők (Hayek, 1960).

Hayek szerint a társadalmi rendszerek ahhoz hasonlóan fejlődtek ki, ahogyan a természetes rendszerek lassan, lépésről lépésre, evolutív módon, és nem olyan tudatos tervezés eredményeként, hogy az emberek összeültek, bizottságot állítottak fel és mindenféle kiindulópont nélkül megállapodtak mondjuk a nyelvek szerkezetében, az erkölcsben, jogban, térhasználatban. Nem azért lettek színházak, mert a színházak kedvéért városi tömörülések jöttek létre, hanem azért, mert ha már nagyobb lett a munkamegosztás mértéke és városok fejlődtek ki, akkor lehetővé vált a színházak létrejövedele is. Nem tudatos tervezés állt az ilyen rendszerek formálódásában, hanem létrejöttükkor hasznosnak bizonyultak vagy bizonyos szükségleteket elégítettek ki az érintett csoportoknak, és fennmaradtak, formálódtak. Hayek szerint a jogelméletet és joggyakorlatot súlyosan tudománytalan fikciókba, önkényes jogértelmezésekbe és az igazsággal való kapcsolat megszakításába hajszolta (és ezt nem bírálatként, hanem erényként ismerik el a jogi pozitivisták) az a jogi pozitivista megközelítés, amely minden jogi normát emberi találmánynak és tudatos terv eredményének tekint, és büszke arra, hogy megszabadult a természetjog hatásától (Hayek, 1995b, 297).

Ezekről a kérdésekről Hayek az 1935-en megjelent „Kollektivistá gazdasági tervezés” című, általa szerkesztett és nagyrészt maga írta tanulmánykötettől (amelyben a társadalmi intézményekkel általában még kevésbé, konkrétan a piaccal sokkal inkább foglalkozott) a magyarul is megjelent 1988-as „A végzetes önhittség. A szocializmus tévedései” című könyvéig folyamatosan írt. Magyarul megjelent munkái közül ebben a témában még figyelemre méltó az „Emberi cselekvés, de nem emberi terv eredménye” című tanulmánya, és a valamennyi pártállású szocialistának ajánlott, magyarul 1991-ben kiadott, Magyarországon 1990-ig tiltott könyvnek számító 1944-es könyve, az „Út a szolgáshoz”.

## A TÁRSADALMI SZABÁLYOK HÁROM TÍPUSA

Az egyéni szintű viselkedési szabályok egy része genetikailag programozott, más része kulturálisan hagyományozódik, egy harmadik rész tudatosan választható és változtatható. A társadalmat megváltoztatni kívánó reformerek, akiket Hayek konstruktivistáknak nevez (itt ez a konstruktivizmus egészen mást jelent, mint a Faragó László által gyakran hivatkozott és kedvelt Bruno Latour konstruktivizmusa), az utóbbit tartják a legfontosabbnak. A kulturálisan hagyományozott viselkedési szokások nehezen megfoghatók, leírhatók. Ilyenek a tisztességes magatartás, igazságérzet, jó nyelvrész, amelyeket pozitívan nehéz írásban meghatározni, de szüleink, rokonaink, barátaink, környezetünk, iskoláink révén elsajátítjuk, érezzük ezeket, és a rendkívül komplex környezetben alkalmazni tudjuk. Megsértésükre könnyebben lehet rámutatni, mint pozitív értelemben meghatározni miibenlétüket. Hayek ezeket a szavakban nem teljesen kifejezhető minták alapján elsajátított viselkedési szabályokat tartja a legfontosabbnak. Létezik a szabályok egy harmadik csoportja is, amelyre a szokásjog egy jó példa: az egyedi jogesetek leírhatók és általános jogi normák származtathatók belőlük. De itt az egyedi eset és egyedi gyakorlati jogi döntés a kiindulópont, amelyekről a gyakorlati igazságérzék alapján döntöttek (Hayek, 1960; Hayek, 1993).

A társadalomtervezőnek a tudatosan választható szabályok szűk körében van leginkább lehetősége pozitív társadalomformálásra. Hayek kritikus volt azzal nézettel, hogy jogszabályalkotással (a szabályozás bármely szintjén, tehát értve ezalatt a kormányok fölötti, országos szintű, helyi szabályozást; az intézményeken belüli szabályozás látványos kudarcai az intézményi szabályalkotókat, reformereket is óvatosságra kellene intenie) hatékonyan lehetne kormányzati, bürokratikus meghatározott célokat megvalósítani. A különböző szabályokat követő egyénekből álló társadalmak komplexitása olyan mértékű, az egymáshoz kötődő rendszerek közötti kapcsolatok annyira bonyolultak, hogy nem teszik lehetővé az új szabályok és társadalmi intézmények hatásának előrejelzését (Hayek, 1960). Ezt a hayeki álláspontot jócskán lehetne árnyalni, ahogyan azt meg is teszi maga Hayek is, a társadalmi előrejelzések lehetőségét úgy pontosítva, hogy bizonyos mintázatokat előre lehet jelezni, de számszerű és konkrét előrejelzést nem lehet adni (Hayek, 1995a). A jövő találmányait lehetetlen előre jelezni, hiszen ezért találmányok. Ha nem találmányok lennének, akkor a jelenben is létre lehetne hozni azokat.

## TERVEZÉS ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉS A KIS CSOPORTOKBAN ÉS A NAGY TÁRSADALOMBAN

Az egyes ember tisztában lehet saját céljaival, kívánságaival, ízlésével, és ennek megfelelően cselekedhet és tervezhet, legfeljebb saját magával konfliktusba kerülve. Néhány fős csoportok szintén konszenzusra juthatnak, főleg egyszerűbb kérdésekben, de már két fős családokon belül is lehet vita a kérdések sokaságáról, és aki volt már akár csak egy öt fős lakógyűlésen, az valószínűleg tapasztalta, hogy a különböző preferenciák összhangját nem könnyű megteremteni. Megváltozik a probléma jellege ahogyan növekszik a csoport, mert ekkor egyre csökken a közvetlen személyes kapcsolatok aránya és növekszik az absztrakt szabályok által vezérelt, személytelen kapcsolatoké. Az egyes emberek nem ismerhetik meg közvetlenül mások preferenciáit, vágyait, nem tudnak megállapodni azokban a közös célokban, amelyre a tervekhez szükség lenne. Ha ezeket a terveket egy központi hatóság, egy diktátor, egy bölcsök tanácsa vagy egy szuperszámítógép alkotja meg, nem tudja felhasználni az egyes emberek, szervezetek, vállalkozások, intézmények birtokában lévő és a központ számára jellegükönél fogva nem átadható személyes tudást. A központi tervező számára rendelkezésre álló, felhasználható tudás töredéke lesz a társadalom elemi egységei számára elérhető és idővel fejleszthető, gyarapodó és a változó körülményekhez igazodni képes tudásnak. A központi tervezés így kevésbé hatékony, és minél nagyobb egységre terjed ki a tervezés, a hatékonysága annál kisebb lesz (Hayek, 1993).

### A TERVEZÉS SOKJELENTÉSŰ KIFEJEZÉS

A tervezés sokjelentésű szó, így egyértelműsíteni szükséges, hogy milyen értelemben használják. Faragó László munkáiban inkább a kontextusból látszik, hogy a piaci folyamatokba való valamilyen fokú állami beavatkozást, erőforrásallokációt, az életkörülmények és az esélyegyenlőség javítását érti alatta, semmiképpen sem a szocialista típusú központi tervezést. A „valamilyen fokú” beavatkozás pontosítása azért lenne érdekes, mert Hayek is elfogadott bizonyos állami beavatkozást a piac működésébe. A tervezés szükségességéről ezt írja Faragó László: „Az elmúlt évszázad igen gyors fejlődése következtében a fejlett társadalmak felismerték, hogy a piaci erők és a magánszféra spontán, parciális érdekeken nyugvó beavatkozásai esetenként vagy összességükben társadalmilag nem kívánatos eredményre vezethetnek, ezért irányítani, kontrollálni kell a folyamatokat. E tevékenységnek fontos, hathatós eszköze a tervezés.” (Faragó, 1997, 1.) Arra is rámutattak, többek között Hayek is, hogy a tervezés is társadalmilag nem kívánatos eredményre vezethet. Ezt követően a szocialista tervgazdálkodás szükségessége mellett érvelő Marxra, Engelsre és Leninre hivatkozik Faragó László, majd Mises és Hayek szocialista tervgazdálkodás kritikáját ismerteti röviden.

Faragó László „A jövőalkotás társadalomtechnikájá”-ban úgy ír, hogy „a közszférában folyó tervezést tágan értelmezem, a jövőalkotás társadalomtechnikájának tartom” (Faragó, 2005, 11.). „A tervezés általános elmélete olyan gyakorlatorientált (alkalmazott) társadalomtudomány, amely sorsunk passzív elszenvetésével, az ad hoc cselekvésekkel szemben az aktív jövőalakítás lehetőségét, módját, folyamatát taglalja” (Faragó, 2005, 17.). Ezek a

meghatározások nyitva hagynak egyes kérdéseket, amelyekre a könyv egészében szétszórva találunk válaszokat. Ha önmagában nézzük a rövid meghatározást, akkor annyi kiegészítést tennék ehhez, hogy a tervezést szembe lehet állítani a sors passzív elszenvedésével, de ez a szembeállítás nem legitimálhat bármilyen típusú tervezést. Hayek így ír erről „Út a szolgáshoz” című könyvében: „A „tervezés” nagyrészt annak a mindenkinen munkáló természetes vágnak köszönheti népszerűségét, hogy közös problémáinkat a lehető legésszerűbben kezeljük, hogy így a lehető legnagyobb előrelátásra támaszkodhassunk. Ebben az értelemben mindenki tervező, kivéve a tökéletesen fatalista szemléletű embereket, minden politikai aktus a tervezés aktusa (vagy legalábbis annak kellene lennie), s csak a jó, illetve a rossz, a bölcs és az előrelátó, illetve a meggondolatlan és rövidlátó tervezést lehet megkülönböztetni. A közgazdász – aki hivatásszerűen azt tanulmányozza, hogy az emberek ténylegesen miként cselekednek s hogyan tervezhetik ügyeiket – volna a legutolsó, aki kifogást emelhetne az ilyen általános értelemben vett tervezés ellen” (Hayek, 1991, 62.).

Gyakori félreértés vagy félremagyarázás Hayekkel kapcsolatban az az állítás, hogy Hayek mindenfajta tervezést ellenezett. Ez, a fenti idézetből is láthatóan, nincs így, a központi tervezést utasította el, az egyéni szintű tervezést szükségesnek, természetesen, kívánatosnak tartotta. Ezt két további idézettel támasztom alá, amelyben világosan leírja, miről van szó: „A mindennapi szóhasználatban a „tervezés” a rendelkezésünkre álló erőforrások allokációjával kapcsolatos, egymással összefüggő döntések komplex rendszerét jelenti. Minden gazdasági tevékenység ebben az értelemben tervezés (...) A vita nem arról folyik, hogy kell-e tervezés vagy sem, hanem arról, hogy a tervezést központilag, egyetlen szerv végezze-e az egész gazdaságra, vagy pedig nagyszámú egyénre elosztva végezzék” (Hayek, 1995c, 242.). Hayek a kérdést tovább árnyalja, így a kettő közötti közbülső megoldást is, az ágazati tervezést is megemlíti, de annak is olyan nemkívánatos következményei lennének, amely csak egy szűk kisebbség érdekét szolgálná. Hayek így ellenezte a szocialista típusú, állami tulajdonon alapuló központi tervezést, ellenezte (bár az előbbinél kevésbé kártékonyan tartotta) a vegyes gazdaságok kormányzati terveit, a mérnöki típusú és az általános várostervezést. Indokaira hamarosan visszatérek. Ezzel szemben természetesen és fontosnak tartotta a szervezeti szintű terveket, amelyek összhangját a piac koordinálja, bizonyos súrlódásokkal, de hatékonyabban, mint azt bármely központi tervezést végző testület tehetné, és a racionális viselkedés velejárójának tartotta az emberek egyéni szintű tervezését.

A másik idézet a várostervezésre vonatkozik: „A kérdés tehát nem az, hogy kell-e vagy nem kell-e a várostervezés, hanem az, hogy az alkalmazandó intézkedések a piac kiegészítése és segítése legyen, vagy a piac felfüggesztése és központi irányítással helyettesítése. Azok a gyakorlati problémák, amelyeket a politika itt felvet, nagyon összetettek, és nem várható tökéletes megoldásuk” (Hayek, 1960, 350.). A várostervezésre vonatkozó nézetei alapján azt is mondhatnánk, hogy Hayek egy olyan kivételt tett a földhasználat, ingatlanfejlesztés számára, amely bizonyos mértékig és területi kiterjedésig engedélyezi egy hatóság vagy egyéni tulajdon fölött álló szervezet számára azt, hogy beavatkozzon abba, mire és hogyan lehet használni a magántulajdont.

Az 1. táblázat összefoglalja a tervezés különböző szintjeit. A várostervezés kapcsán Hayek kiindulásként megállapítja, hogy a városi élet szorosan egybefüggő szomszédsági viszonyai érvénytelenítik a tulajdonjog egyszerű felosztását lehetővé tévő feltételeket. A szomszédsági hatások miatt csak korlátozott mértékben érvényes az, hogy amit a tulajdo-

nos művel a tulajdonával, az csak saját magát érinti és senki mását. Egy városon belül minden egyes ingatlan értéke nagyrészt a környezetétől és az olyan közösségi szolgáltatásoktól függ, amelyeket egyénileg nem tudnak vagy csak korlátozottan, kisebb hatékonysággal tudnak saját maguk számára biztosítani az ingatlanok tulajdonosai (Hayek, 1960, 341.). A problémát Hayek szerint az jelenti, hogy a sokféle igazolható és fontos célt, amely a városi szolgáltatások biztosításával érhető el, nagyrészt egymástól elkülönítve vizsgálták, a célokhoz rendelkezhető eszközök összeegyeztetésével kevésbé foglalkoztak. Nem szabad elfeledkezni arról, hogy a piac a városok fejlődési problémáit bár tökéletlenül, de annál sokkal jobban megoldotta, mint azt állítják (Hayek, 1960, 342.).

1. táblázat: A tervezés különböző szintjei és formái és Hayek viszonya hozzájuk  
 Table 1: The different levels and forms of planning and Hayek's relation to them

A tervezés szintje	Hayek álláspontja
szocialista típusú, állami tulajdonon alapuló központi tervezés	teljes mértékben ellenezte; a gazdasági szereplők helyi ismereteit nem lehet központosítani, információs probléma miatt a központi tervezés a racionális és hatékony gazdálkodás megszűnését jelenti
magántulajdon dominanciáján alapuló vegyes típusú gazdaságban az állami tervezés	nagyrészt ellenezte, kevésbé károsnak tartotta a szocialista típusú tervezésnél, de megenged kivételeket
várostervezés a piaci mechanizmus felszámolásával, rendeletekkel, övezeti szabályozással, földhasználati előírásokkal	ellenezte, adminisztratív despotizmusnak tartotta
várostervezés a piaci mechanizmus bizonyos korrekciójára	támogatta
szomszédsági szintű, kis körzet szintű tervezés	támogatta a szomszédsági hatás miatt, az egyén földhasználati joga korlátozható egy szűkebb körzet, szomszédság hatósága vagy tulajdonközösség által
építési szabályozás	nagyrészt támogatta
egyéni gazdálkodó szintű tervezés	természetesnek, elengedhetetlennek, hasznosnak tartotta

Forrás: saját szerkesztés.  
 Source: own editing.

Hayek a várostervezés két formáját különbözteti meg. Az egyik a földhasználat és ingatlanfejlesztés bizonyos általános kereteit szabályozza, amely szabályokon belül a piaci mechanizmus változatlanul érvényesülhet. Ezeknek a kereteknek a mibenlétével, konkrét tartalmával nem foglalkozik, kivéve az építési szabályozást. A másik forma a piac és az ármechanizmus megszüntetése és a rendeletekkel, egyedi döntésekkel irányított hatósági ingatlanfejlesztés. Ez mérnöki és építési eredetű megközelítésmód, amely – Hayek szerint – nem érti meg az árrendszer egyéneket koordináló szerepét. Hayek egy egyéni telekmé-

retnél némileg nagyobb szomszédsági szintű tervezést támogat, de amint egyre nagyobb léptékű lesz a tervezés szintje (városrész, kerület, város, majd régió és országos szint), úgy egyre inkább igaz lesz az, hogy a helyhez kötött speciális tudás nem lesz felhasználható, így a kevesebb tudás kevésbé hatékony terveket, felesleges helyi megszorításokat és a tervező, engedélyező hatóság olyan önkényes döntéseit eredményezi, ami némelyeket előnyben, másokat hátrányban részesít. Az utóbbi miatt gondolta jobbnak azt, hogyha az építési szabályozást (minőségi követelményeket, műszaki, biztonsági előírásokat) települési szinten hozzák meg és ne országos szinten. A helyi szintű szabályozás hátránya viszont az lehet, hogy jobban ki lehet téve helyi monopóliumok befolyásának (Hayek, 1960, 355–356.).

Hayek szomszédsági tervezést támogató, nagyobb léptékű tervezést ellenző megközelítése egybecseng Jane Jacobs nézeteivel, aki jóval részletesebben írt a témáról, hiszen 1961-ben megjelent vaszkönyve „Az amerikai nagyvárosok halála és élete” csak erről a témáról szólt. A két munka annyiban kiegészíti egymást, hogy Hayek gazdaságelméletileg volt csúcspontértő, Jacobs a városi élet ismeretében. Jacobs nem hivatkozik Hayekra, de ugyanarra a következtetésre jut, miszerint az emberek közötti szétszórt információt (Jacobs ezt *locality knowledge*-nek, helyi tudásnak nevezi: Jacobs, 1961, 418.) nem lehet a városi tervező hatóságok számára átadni. Jacobs ezen túl hivatkozza és a városi probléma jellegéről írva részletesen ismerteti Warren Weaver komplexitáselméletét (Jacobs, 1961, 429–438.), amelyre Hayek is hivatkozik és épít. A városi rendszer szervezett komplexitás, amelyben nagyon sok változó kapcsolódik egymáshoz nagyon összetett módon. Ezzel szemben a városi rendszereket a tervezők vagy kétváltozós problémaként kezelik (pl. csak a terület nagyságát és a lakosság számát figyelembe véve) vagy ennél összetettebb rendszerekként, olyan szervezetenként komplexitásokként, amelyekben az egyszerű átlagok és aggregátumok ismerete elég a rendszer működésének leírására és a rendszerbe történő beavatkozások hatásának előrejelzésére. Utóbbi megközelítés az 1920-as években terjedt el Európában, olyan befolyásos várostervezők, mint Le Corbusier hatására. „Bár maga Le Corbusier nem tett többet, mint egy gesztust a statisztikai elemzés felé, sémája feltételezte egy szervezetenként komplexitású rendszer statisztikai újrendezését, amely matematikailag megoldható; parkbeli tornyai a statisztika erejének és a matematikai átlag diadalának művészi ünneplését jelentették” (Jacobs, 1961, 436.).

## ÖSSZEGZÉS

Hayek a várostervezésről nem írt annyira részletesen, hogy ne maradna jócskán nyitott kérdés elképzeléseivel és főleg azok gyakorlatba ültetésével kapcsolatban. Az azonban látszik, hogy tisztában volt a világ tökéletlenségeivel, a városi szomszédsággal járó kellemetlen mellékhatásokkal, és nem voltak illúziói azzal kapcsolatban, hogy egy bölcs hatóság majd megoldja ezeket. Az ilyen jellegű problémák kezelésére nincsen tökéletes módszer. Ezt nem fatalista megközelítésnek tartotta, hanem a realitásokat elfogadónak, amely nem ígér olyan megoldásokat, amelyek nem keresztülvihetők. A várostervezők elérhetnek a szabályozással és utasításokkal bizonyos célokat, de ennek bizonyos ingatlantulajdonosok károsultjai, mások kedvezményezettjei lesznek, végülis ahhoz hasonlóan, ahogyan a spontán városfejlődésnek is vannak nyertesei és vesztesei.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Dusek Tamás: *Az abszolút és relacionális térszemlélet közötti hamis dichotómia*, Tér és Társadalom, 2012/2, 96–100. <https://doi.org/10.17649/TET.26.2.2077>
- Faragó László: *Tervezéselméleti alapvetések*, Tér és társadalom, 1997/3, 1–15. <https://doi.org/10.17649/TET.11.3.425>
- Faragó László: *Szeletek a tervezés mélyrétegeiből*, Tér és társadalom, 2011/3-4, 11–24. <https://doi.org/10.17649/TET.15.3-4.817>
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalomtechnikája*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005.
- Hayek, Friedrich August von: *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, 1960.
- Hayek, Friedrich August von: *Út a szolgáshoz*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1991.
- Hayek, Friedrich August von: *A végzetes önhittség, A szocializmus tévedései*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1993.
- Hayek, Friedrich August von: *A komplex jelenségek elmélete*, in: Piac és szabadság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995a, 270–291.
- Hayek, Friedrich August von: *A tudás társadalmi hasznosítása*, in: Piac és szabadság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995b, 241–252.
- Hayek, Friedrich August von: *Emberi cselekvés, de nem emberi terv eredménye*, in: Piac és szabadság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995c, 292–301.
- Jacobs, Jane: *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York, 1961.



Íbisz madaras dekor-rajz, alkotó: nincs adat

KOROMPAI ATTILA

## A területi tervezés egyes elvi, módszertani kérdései jövőkutatási szempontból

*Theoretical and methodological questions of  
territorial planning  
from the aspect of futures studies*

•  
SZERZŐ:

KOROMPAI ATTILA, nyugdíjas, Budapesti Corvinus Egyetem, Neumann  
János Egyetem, akorom@mailbox.hu, ORCID: 0000-0002-7032-7266

JEL-kód: R10

**Kulcsszavak:** területi tervezés • regionális tervezés • jövőkutatás  
• idői és téri lét • tervezői döntések

*Motto: „A tervek összekötik a jelen a jövővel,  
a terv behúzza a jövőt a jelenbe” (Schwarz, 2008, 239.)*

**Absztrakt:** Faragó László munkássága kiemelkedő hozzájárulás a területi tervezés elméleti-módszertani hátteréhez és a jövőkutatással való kapcsolatának kutatásához. Gondolatébresztőként e kapcsolat néhány – a hazai gyakorlat alapján – kritikusnak tekintett pontját veti fel a tanulmány. A jövőalkotás társadalomtechnikája nem csak a tervezés, hanem a jövő tényleges alakítása a tervek kivitelezése és a folyamat menedzsmenje is az. Ennek jelentősége a partícipatív jövőkutatás és tervezés, az öntanuló rendszerként való működés terjedésével növekszik.

*AUTHOR:*

*ATTILA KOROMPAI, retired consultant, Corvinus University of Budapest, John Neumann University, akorom@mailbox.hu, ORCID: 0000-0002-7032-7266*

*JEL-code: R10*

*Keywords: territorial planning • regional planning • futures studies  
• temporal and spatial being • planning decisions*

*Abstract: László Faragó's contribution to studying theoretical-methodological background of territorial planning and its relation to futures studies is outstanding. This paper discusses several critical aspects of this relationship based on Hungarian experiences for raising ideas. Not only planning is the social technology of creating the future, but the practical formation, the implementer of plans, and the management of implementation, too. This is gaining growing importance by the emergence and distribution of participative futures studies and planning.*

**BEVEZETÉS**

A jövőkutatás hazai kibontakozása szorosan kapcsolódott a hazai területi folyamatok befolyásolására irányuló területi tervező tevékenységhez és az országos szintű hosszú távú tervezéshez. Ennek a kapcsolatnak a kialakulása szinte szükségszerű, hiszen a területi tervezők, különösen a várostervezők, városépítésszek tevékenységük céljából adódóan mindig nagyfokú érzékenységet mutattak a társadalom jellemzőinek és változásainak megértése, és bizonyos szempontokból ideálisnak tekintett állapotok, települési, térségi környezetek alakítási, megteremtési lehetőségeinek kutatása iránt.

Az urbanista, aki térségek, városok, falvak vagy épp épületek tervezésével foglalkozik, még valamilyen rekonstrukciós feladat megoldásakor is, jövőformáló tevékenységet végez. Ha terve megvalósul, az hosszú időn keresztül biztosít fizikai kereteket, környezetet – építészeti megfogalmazásban „teret” – a mából továbbélő és a jövőben születendő nemzedékek számára.

Számos építésben él az a szemlélet, hogy az általa tervezett „tér” alakítani képes annak használatára révén az ahhoz kapcsolódó személyek, csoportok társadalmi, szociális viszonyait, életmódját valamilyen általa ideálisnak tartott irányba. Ebben sok igazság van, hiszen az objektum és a környezet egymással kölcsönhatásban van. A környezet létfeltétel ugyan, de a környezetbe tartozó elemek körét az határozza meg, hogy kinek, minnek a környezetről van szó. Ha a társadalom, annak egyes tagjai, csoportjai számára létrehozott környezet (építészeti „tér”) egyfelől nem illeszkedik a tágabb környezeti rendszerekbe, másfelől nem felel meg a társadalom, a használók mai és jövőbeni téri létezésének, környezeti igényeinek, akkor az szerencsés esetben „csak” pazarlás, súlyosabb esetben akár káros hatással lehet mind a társadalomra, mind annak környezetére. Joggal nevezi Faragó László a tervezést a jövőalkotás társadalomtechnikájának (Faragó, 2005, 11.).

A tervezés értelmezése, különböző közelítésmódjai, stílusai a hazai és a külföldi szakirodalom alapján mindenkor és mindenhol igazodnak az adott közösség, társadalom hagyományaihoz, elméleti, kulturális, gazdasági, műszaki és intézményi szerveződéséhez, működéséhez, téri létezési módjához, a jövőhöz való viszonyához és politikájához. A jelen folyamataiba történő beavatkozások mögött mindig valamilyen, a jövőre vonatkozó elképzelés van. Ez az „elképzelés” valamilyen formalizált vagy ki nem mondott „jövőkép” beépül, befolyásolja a cselekvést, illetve az azt megelőző tervezési folyamatot. Faragó László munkássága kiemelkedő hozzájárulás a területi tervezés elméleti-módszertani hátteréhez és a jövőkutatással való kapcsolatához. Ennek teljes áttekintése meghaladja e tanulmány keretét, ezért itt a kapcsolat elemzése szempontjából néhány kritikusnak tekintett pont és Faragó Lászlóval némiképp vitatkozó felfogás felvetése jelenik meg.

## AZ IDŐ ÉS A TÉR MINT LÉTEZÉSI MÓD

Faragó László alapvetően a társadalom által létrehozott konstrukcióként közelíti műveiben a tér és az idő, ezzel összefüggésben a jövő fogalmát. Rendszere ezen az alapon konzisztens. A társadalomban felhalmozott és elismert tudás, aktivitás és kreativitás valóban meghatározó e fogalmak közelítésmódjában és alkalmazásában. A következőkben az időt létezési módként tekintve azt minden egyes létező sajátjaként értelmezve azt jelenti, hogy mindennek saját ideje van, így minden létezőnek van saját múltja, jelene és jövője a maga saját változási dinamikájával, vonatkozási rendszerével összhangban. Ezek az idők a létformák egymásra épülésével egymással kölcsönhatásba kerülnek, ezért lehet beszélni az idői lét mellett egymás idejében való létezésről. Más az idődimenziója a Napnak, a Földnek (geológiai idő), az élővilágnak, egyes élőlényeknek, az embernek és a társadalomnak. A megismerés során ezek különböző mértékben válnak az ember, a társadalom tudáskészletének részévé, melynek során formalizálja, rendszerezi azokat. Így hoz létre pl. különböző geológiai korszakokat, társadalmi időszámításokat (lásd különféle naptárak).

Az ember, a társadalom képes arra, hogy felismerve a különböző létezők idődimenzióit, változási jellemzőit, azokat összevesse jelenbeni állapotukkal, saját érdek- és értékrendszere alapján megfogalmazott vágyaival, majd előre vetítse és jövőként, létének és cselekvésének valamely időszakaként, „cselekvési térként” fogalmazza meg. A társadalmi jövő fogalma tehát egyaránt tartalmaz változatlanul tovább létező elemeket, fokozatosan elhaló, az elhalás és születés viszonyában újratermelő elemeket, és újonnan keletkező, ezen belül a társadalom által létrehozott kreatív elemeket. A jövőkutatás ezek felismeréséhez kínál eszköztárat, az előretekintés, a jövőorientáltság jellemzőinek feltárása és lehetséges forgatókönyvek, jövőképek formájában a változások irányaira, a lehetséges állapotokra vonatkozó gondolkodási keretet a cselekvéssel kapcsolatos döntések segítése érdekében.

Faragó László a teret is társadalmi konstrukcióként értelmezi és alkalmazza (Faragó, 2019). Az időhöz hasonlóan, attól, és a létezőtől elválaszthatatlanul a következőkben a teret is létezési módként tekintve megállapítható, hogy minden létezőnek van saját téri léte. A létezési módok a létformák egymásra épülésével egymással kölcsönhatásba kerülnek, ezért lehet beszélni a téri lét mellett egymás terében való létezésről. Nemes Nagy (2009) külső és belső térként nevezi ezt a kettősséget. E felfogás szerint a földi térben való létezés

a területi létezés. Sokan a tér és a terület fogalmát szinonimaként használják. Faragó és e tanulmány megközelítésében a terület a tér specifikus esete, ami „... meghatározott (lehatárolt) földterületet jelent, a területi politika, fejlesztés, tervezés stb. arra vonatkozik, vagy annak keretein belül történik” (Faragó, 2019, 173.).

A társadalom téri léte a társadalmi térhez kötődik, ahogy a gazdaságé a gazdasági térhez (melyek ilyen konstrukciókként virtuális terek), de mivel a társadalom és annak részeként a gazdaság is a földi (földrajzi, ami csak azért földrajzi, mert a Földhöz kötődik, de lehet pl. holdrajzi tér is) térben létezik, ezért azok földrajzi térségekhez, területekhez kötődnek, de jellemzőiket a területiség csak részben (létfeltételként) határozza meg, valós téri jellemzőik saját létformáikhoz kötődnek (pl. a gazdaság területi elhelyezkedését a földrajzi tér csak létfeltételként határozza meg, a lényegi meghatározó a gazdasági tér, ami a gazdaság téri létezése – ezért különbözik a gazdasági távolság a kilométerben mért távolságtól). A területi egységek (helyek, települések, régiók stb.) a társadalom által konstruált sajátos tér-idő egységek, melyekben a különböző téri, idői létezési módok a földrajzi térben integrálódnak. A területi tervezés a különböző téri és területi jellemzőknek a társadalmi csoportok tudása, erőviszonyai alapján összehangolt szükségletei, értékrendje, érdekstruktúrája és várakozásai alapján történő alakítására irányuló cselekvések előkészítését szolgálja.

## A TERVEZÉS, A TERV MEGVALÓSÍTÁSA ÉS A JÖVŐKUTATÁS KAPCSOLATA

Vitatott kérdés, hogy a terv végrehajtása, megvalósítása a tervezés részét képezi-e vagy a megvalósítás, a kivitelezés a kivitelező, és a menedzsment külön feladatát jelenti – természetesen a tervezővel, a tervezés módjával összhangban. Faragó és a területi tervezők többsége egységes rendszerként látja a tervezés és a terv megvalósításának folyamatát, összekapcsolva azt a monitoringgal és a tervezési folyamatba történő visszacsatolással. Ez valóban egységes rendszer, de ha a terv egyben a közösség vagy a közösség vezetésének cselekvési programja, akkor a terv műszaki, gazdasági, társadalmi megvalósítását külön kivitelezési tervek, programok alapján már nem a tervezők, hanem a műszaki, gazdasági, társadalmi kivitelezők (vállalkozók, intézmények, magánszemélyek stb.) valósítják meg többnyire a menedzsment irányításával. A monitoring és az ellenőrzés ezt a folyamatot figyeli, és különböző csatornákon keresztül biztosítja a tervezési folyamatba történő visszacsatolást. A tervezéssel összefüggő folyamatok alakulásától függően mások lehetnek a visszacsatolás jellemzői – valahol azonnali és létfontosságú (pl. egy épület kivitelezése leáll valamely ok miatt, vagy gazdasági válságjelenségekkel összefüggésben sürgős reakció kell), valahol nem azonnali, inkább a rendszeres visszacsatoláson van a hangsúly (egy térség társadalmi folyamatainak befolyásolására irányuló tervezés). A tervtől való eltérések a végrehajtási fázisban történnek különböző külső és belső okok miatt. Ez egy eddig elhanyagolt kapcsolópontra, a terv készítője és elfogadója, valamint a terv megvalósítója, kivitelezője közötti kommunikációs lehetőségekre, feltételekre hívja fel a figyelmet.

Bizonyos mértékig épp e probléma megoldásában jelent előrelépést mind a területi tervezésben, mind a jövőkutatásban a participativitás párhuzamos térhódítása, egymás ré-

szévé válása. Legközvetlenebb a kapcsolat kisközösségek, szomszédságok esetében, amikor egy közösségi terv pl. egy parkosítás annak megtervezésétől a megvalósításáig a helyi közösségek tagjainak részvételével és közreműködésével bonyolódik. Ennek van a legnagyobb közösségegerősítő hatása. Nagyobb közösségek, területi egységek esetében ez a fajta közvetlen kapcsolat nem tud megvalósulni a szükséges ismeretek, a feladatok összetettsége, a szükséges erőfeszítések, befektetések mérete miatt. Ekkor a hangsúly a különböző érdekek, várakozások összehangolására, az együttműködési készség erősítésére, a kölcsönös előnyökre, a hátrányok kompenzációs lehetőségeinek feltárására helyeződik a területi előrettekintés és terv kidolgozása, megvalósítása során az érintettek vagy az érintettek képviselőinek bevonásával. A megvalósításban, kivitelezésben történő részvétel formája, jellege és eszközei azonban kevésbé kidolgozottak, illetve áttolódnak pl. országos stratégiák, tervek esetében a kivitelezéssel összefüggő projektek részfeladatainak megoldására. Ebben a szakaszban megváltozik a célhoz kötődő jövőkép jellege és szerepe is!

A jövőkutatáshoz való viszonyt a köztudathoz hasonlóan a területi tervezés oldaláról is kezdetben, és sajnos néha még ma is az jellemzi, hogy a jövőkutató mondja meg, hogy pontosan mi, mikor, hol és hogyan fog megtörténni. A jövőkutatók azonban mindmáig hangsúlyozzák, hogy az ilyen elvárásnak csak a tudománytalan jóslás felelhet meg. Felelősséggel a jövő nem jósolható meg, csak előrejelzések készíthetők, melyek a jövő lehetőségtartományainak tudományos alapokra épülő feltárását szolgálják. Az, hogy a felismert lehetőségek közül mi fog megvalósulni, már a közösségi, tervezői döntések keretében a megfelelő cselekvési tervekben elfogadott jövőképtől, céloktól és alkalmazott eszközöktől, valamint a kivitelezés és a tervezés kapcsolatától, a cselekvés irányításától függ. Az erre vonatkozó változatos működési módokat az adott tervezési rendszer előírásai, szabályozása, elfogadottsága, valamint a tervező és a terv megvalósítójának (kivitelezőjének) kreativitása, a szabályokhoz való viszonya szabja meg. Ez az, amiért a jövőkutatás és a tervezés viszonyában Kovács Géza a jövőkutatást a tervezés külső körékként definiálta (Kovács G., 1970, 37.).

A jövő alakítására irányuló tevékenység módszertanilag két irányból közelíthető: (i) a történetiség hangsúlyozásával a múlt és a jelen változási jellemzőire építve változatlan vagy saját fejlődési, változási tendenciái alapján folytatódó (elhaló vagy újratermelő) jelenségek, tényezők, folyamatok alapján; (ii) a jövő felől logikai úton, adott értékrendszer alapján felvázolt kreatív jövőkép, a jövőre vonatkozó várakozások, vágyak, normatívák irányából a ma ismert és remélt feltételekre és oksági viszonyokra támaszkodva. Meghatározó szerepet tölt be a jelen adottságainak korlátokként történő kezelése. Jelenbeni döntéseinket tehát egyaránt meghatározzák a múltból eredő kötöttségek, a mai feltételek és a jövővel kapcsolatos várakozások (1. táblázat).

1. táblázat: A jelenbeni döntéseket befolyásoló tényezők időbeni szerkezete  
 Table 1: Temporal structure of factors influencing present decisions

Létszféra	Múlt	Jelen	Jövő
Anyagi szféra	A természeti és a művi környezet adottságai	Rendelkezésre álló erőforrások	Felismert lehetőségek és veszélyek a természeti és a művi környezetben
Gazdasági szféra	Vagyon	Hozzáadott érték	Várható hozamok, veszteségek, kamatok, hitelképesség felmérése
Társadalmi szféra	Társadalmi szerkezet, életmód	Társadalmi kapcsolatok, életszínvonal, értékrendszer, normatívák, intézményrendszer	Társadalmi csoportok, stakeholderek (vezetők) szándékai, céljai
Tudati szféra	Tapasztalatok, tudás, szokások	Tudományos, oktatási és kommunikációs rendszerek, jövőképeség, nyitottság, befogadókészség, tolerancia, hit	Jövőorientáltság, várakozások, vágyak, realitásérzék

*Forrás: saját szerkesztés.  
 Source: own editing.*

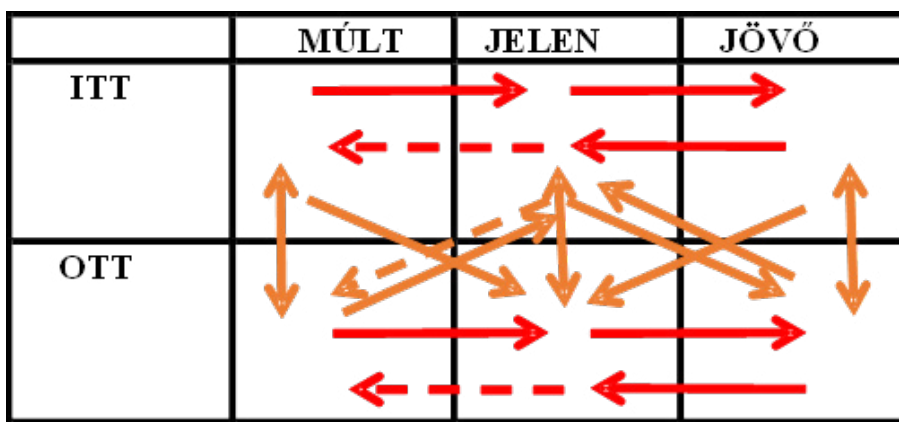
A kétirányú közelítés által közrefogott cselekvési térben különböző fejlődési pályák választhatók fel az adott időszak kapacitásai, értékrendszere és preferenciái alapján. A jövőkutatás ezekkel mint lehetséges fejlődési pályákkal foglalkozik, de akár a közülük való választás, akár egy új fejlődési pálya kidolgozása, vagy a különböző fejlődési pályák elemeinek kombinálása a tervezési rendszer jellegétől függő döntéshozói kompetenciákra, adottságokra épülve történik.

A múlt tényezőinek továbbélésére leginkább a múltbeli folyamatokat tükröző különböző trendek vagy a tényezők közötti kapcsolatokról szerzett tapasztalatok (korreláció- és regressziószámítás, analógiák) alapján következtetnek a tervezők. Ezek használatának azonban szigorú statisztikai feltételei vannak, melyek figyelembevétele nélkül súlyos tervezési hibák következhetnek be. Gyakori pl. az előretétekintés időhorizontjához képest rövid bázisidőszak alapul vétele a paraméterek kiszámításához. A jövő szempontjából kulcsfontosságú mérlegelést igényel, hogy minden idősor-elemzésre vagy keresztmetszeti adatokra épülő paraméterbecslés a múltban, vagy a jelenben fennálló feltételekre épül. Így az ezek alapján történő trend- vagy regressziószámítás eredményeként készült előrejelzés azzal a feltétellel érvényes, hogy a múlt/jelen feltételei változatlanul fennállnak az előrejelzés időhorizontján. Márpedig a jövővel kapcsolatban számos bizonytalanság létezik, de egy dolog egészen biztos: a jövő más lesz, mint a múlt vagy a jelen. Ebből következik, hogy a paraméterek jövőbeni változási lehetőségeinek mérlegelése ebben a körben elengedhetetlen.

Az idői és téri (tér-idő) viszonyokra épülő kapcsolatok lehetséges irányait mutatja az 1. ábra. Az „ITT” a szereplő, a térség saját, belső téri-idő tényezőrendszerét tartalmazza, az

„OTT” a rajta kívül, de vele kapcsolatban álló térségek téri-idői tényezőrendszerét. A folytonos, időben előremutató vonalak egyes tényezőelemek saját téri-idői kapcsolatait jelzik, a jövő felől visszafele mutató vonalak az 1. táblázatból a jövő befolyásoló tényezőire utalnak. A jelenből a múlt felé mutató szaggatott vonalak részben a jelennek mint múltbani jövőnek a szerepére, részben a múltnak a jelenben történő újraértékelésére utalnak. A téri és annak speciális eseteként a területi hasonló kapcsolatokat az „ITT” és az „OTT” között a szürkébb nyilak jelzik. Ez az, amiért a területi tervezés során a gyakorlatilag nem létező elszigetelt területi egységeket kivéve nem mellőzhető a külvilág, a külső környezet változásainak, valamint a releváns kapcsolódási pontok téri-idői hatásainak elemzése.

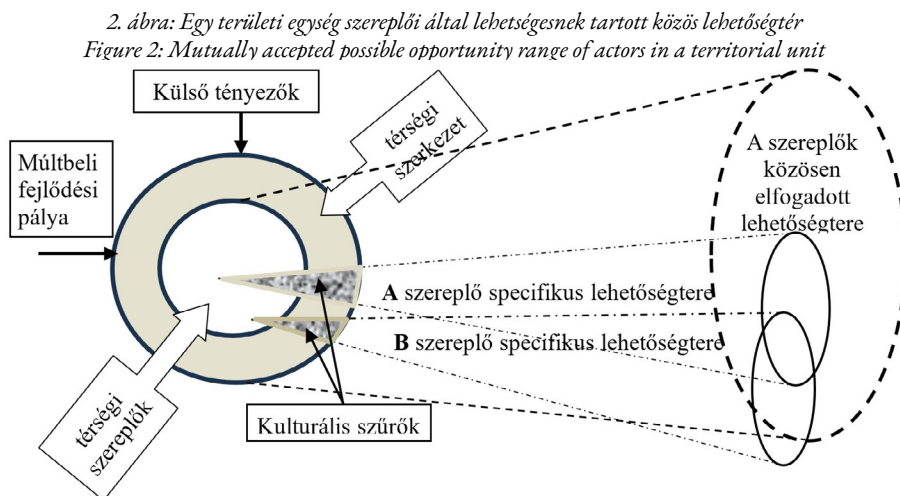
1. ábra: Téri-idői relációk  
Figure 1: Spatial-temporal relations



Forrás: saját szerkesztés.  
Source: own editing.

Kurikka et al. (2023) egy térség, területegység cselekvési lehetőségterének az irodalom alapján számos csoportját különbözteti meg, melyek mindegyike dinamikus változásban, és az adott területi egység szintjén egymással kölcsönhatásban van. Az egyes területi egységek lehetőségtere e kölcsönhatások miatt nagyobb, mint egyes szereplőinek lehetőségtere (2. ábra). A régió-specifikus lehetőségter az adott területegység belső adottságait fogja át, az idő-specifikus lehetőségter az adott időpontban és változó időhorizonton a tényezők belső sajátosságai alapján lehetséges változási, változtatási lehetőségeket öleli fel. Az érzékelt lehetőségter az adott egyén vagy társadalmi szereplő, térségi szinten a szereplők összességének „kulturális szűrőjén” keresztül felismert lehetőségek körét jelenti. Az értékrendszer és politikai megfontolások alapján a lehetőségter további szűrőkön megy át, és megkülönböztethető a lehetségesnek és lehetetlennek tartott jövő, ezeken belül a valószínű és nem valószínű jövő, továbbá a kívánatosnak és nem-kívánatosnak tartott jövő, végül a cselekvési tér számára megvalósítandónak és nem-megvalósítandónak tartott jövő. A lehetséges jövők közösen elfogadott köre nem feltétlenül esik egybe minden egyes szereplő által lehetségesnek tartott jövőtartománnyal. A 2. ábrán erre utal a B szereplő lehetőségtertartománya, ami

mögött valamilyen egyéni ismeret, feltételezés lehet, amihez az adott szereplő a közösen elfogadott lehetőségek kialakítása során nem ragaszkodott. Az ilyen esetek a jövőkutatás számára különösen fontosak, míg a tervezés érdekében történő továbblépés, a kívánatos jövő kiválasztása során a konszenzus érdekében ezek háttérbe szorulhatnak. Ugyanakkor a tervezés és a jövőkutatás kapcsolatához fűződő visszacsatolási lépések keretében beépülhetnek egy új, a jövőkutatás által feltárt közös lehetőségtartományba.



Forrás: Kurikka et al., 2023, 1443. alapján a szerző szerkesztése.  
 Source: Own editing based on Kurikka et al., 2023, 1443.

A tervek megvalósításának a báziselemzéssel kapcsolatos egyik kritikus pontja a területi egység lehatárolása és a belső erőforrások fölötti rendelkezés összhangja. Bár a területi terv elkészítésére megbízást adó és azt elfogadó közigazgatási egység felelős irányítója (ez általában egy önkormányzat) a térség adottságainak minél teljesebb körű felmérését igényli, azok befolyásolhatóságának, befolyásolási feltételeinek értékelése rendszerint elmarad a helyzetfelmérésből. A probléma szorosan összefügg a tervért, annak megvalósításáért való felelősség tisztázásával. Ez nem csupán azt jelenti, hogy a jogosultságokat, kompetenciákat összhangba kell hozni a tervcélokkal, hanem azt is, hogy a térség szereplőinek a tervben való érdekelttségét, a közös erőfeszítések érdekében történő koordináció eszköztartományát a tervezési folyamatban, az eszköztartomány kidolgozása során létre kell hozni, és a megvalósítás keretében folyamatosan karban kell tartani. Ez különösen kényes feladat egyrészt a különböző szektorok szereplőinek koordinációja kapcsán, másrészt a funkcionális térségekben való működés, azaz a közigazgatási határokat átlépő tevékenységek és hatások összehangolása során.

A jövőkutatás oldaláról a báziselemzés másik gyenge pontja a kimutatott tényezők, jellemzők jövőorientált értékelésében jelenik meg. E munkarészek sokszor még ma is részletesen áttekintik az adott területi egység helyzetét; minél szélesebb körben, és minél több elérhető mutatószámmal jellemzik a tervezési terület természeti, gazdasági és társadalmi ál-

lapotát. Jó esetben rámutatnak hiányosságokra, problémákra, beépülve pl. a SWOT-elemzés erősségeinek és gyengeségeinek felsorolásába. Ezek kiküszöbölése gyakran szinte kizárólagos részét képezi az erre épülő stratégiának, akciótervnek. Ennek következtében a stratégia – Szalai Sándor szociológus hasonlatával élve – háttal megy a jövőbe. Rádásul a dinamika, a fejlődési fázisok feltárásának elhanyagolása miatt elmarad a fent említett jövőtartományok szerinti differenciált elemzés.

Súlyosabb következményekkel jár, ha a lehetőségek megfogalmazása a jövőbeni befolyásoló tényezők, folyamatok helyett projektek (pl. kulturális, turisztikai létesítmény – pl. kastély – „hasznosítása”) formájában történik. Így ugyanis épp a projektek megvalósítását és hasznosulását biztosító vagy akadályozó, a jövőben várható külső tényezők feltárása marad el. Érdekes módon a veszélyek érzékelésére ez kevésbé jellemző. További alkalmazási problémaként említhető, hogy a báziselemzés eredményei meglehetősen ritkán köszönnek vissza az elkészített koncepciókban, stratégiákban, programokban mint különböző lehetséges alternatívák, forgatókönyvek vagy alternatív stratégiatípusok.

A hazai területfejlesztési dokumentumokban többnyire a gazdasági növekedés vagy a területi koncentráció alacsony, közepes és magasabb szintjével kapcsolatos alternatívák forgatókönyvszerű felvázolása jelent meg. A döntéshozók ezek közül értelemszerűen a közepes variánsra épülő fejlesztési programok kidolgozását, elfogadását preferálják, mivel ezek vázolják fel a legkevésbé konfliktusos perspektívát. Sajnálatos, hogy különösen a stratégiai programokból a valós alternatív stratégiai forgatókönyvek hiányoznak, és nem jött létre a stratégiák szisztematikusan felülvizsgálatának rendszere, szűkítve ezzel a különböző helyzetekhez történő stratégiai alkalmazkodás lehetőségét. Ennek következményeit jól mutatja, hogy pl. a 2008 után kibontakozó válság hatására a stratégiák sorra kerültek „asztalfiókba”, a projektek forrásfelhasználásra, látszatemegoldásokra, jó esetben „tűzoltásra” törekedtek a stratégiai perspektívák, a vészstratégiák hiánya vagy azok érvényesítési lehetőségeinek (személyi, intézményi, ismereti) korlátai miatt.

Az 1990-es években a jövőkutatásban és a tervezésben egyaránt előtérbe került a participativitás. A fő motiváció azonban a jövőkutatás részéről a jövőre vonatkozó várakozások megismerése és a jövő alakításában való részvétel erősítése, a tervezőket inkább a stakeholderek problémáinak és várakozásainak megismerése, összehangolása, valamint a lakosság elvárásainak leginkább megfelelő rövidebb távlatú fejlesztések közösségi megvalósítása mozgatja. A stratégiák szempontjából kritikus kérdés egyfelől a részvétel stabil fenntartása, másfelől a részvételben érintett közösség és annak érték-, valamint érderendszerének stabilitása, tudásszintjének, képességeinek, várakozásainak változása. Ez viszont azt jelenti, hogy megnő a közösség önfejlődésére vonatkozó előrelátás jelentősége a stratégiák megalkotásában.

## ÖSSZEGZÉS

A területi tervezés a társadalom jövőalkotási technikájának részeként a társadalomnak a földrajzi térben való területi elhelyezkedésének és működésének saját idői-téri létezésével való összehangolását, számára kedvező alakítását célozza. A jövőkutatás ennek az alakító, a környezet változásaihoz alkalmazkodó tevékenységnek a döntések előkészítését szolgáló

külső keretét biztosítja a lehetséges és a valószínű következmények, a jövőhöz való viszony elemeinek, egyes lehetséges jövőbeni állapotok tudományos eszközökkel történő felvázolásával. Ez a kapcsolat azonban nem csak a szűken vett tervezésben, a célok kialakításában, hanem a terv megvalósításában is egyre fontosabb szerepet játszik részben a motivációk fenntartásában, részben a tervtől való eltérések kezelésében. Az ehhez kapcsolódó visszacsatolási pontokat, csatornákat és eszközöket, intézményi kereteket a participatív jövőkutatás és tervezés párhuzamos terjedése egyre határozottabban igényli.

A jövő és a múlt, valamint a jelen felől történő közelítések folyamatos szintézisének problémáját egy tanulási folyamathoz kapcsolódó folyamatos tervezés meg tudja oldani, de ennek a folyamatos tervezésnek a szervesen kapcsolódó külső körként ott kell lennie a jövőkutatásnak, ami az adott időhorizonton lehetséges különböző jövők feltárására törekszik és az előrelátást segíti. E nélkül a rendszer nem lehet előrecsatolt, célorientált, hanem csak a pozitív és negatív visszacsatolásokra épülő, következmény-orientált rendszer.

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Köszönöm Fleischer Tamásnak a tanulmány egy korábbi változatához fűzött javító megjegyzéseit.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Faragó László: *A jövőalkotás társadalomtechnikája*, Budapest-Pécs, 2005. ISBN 963 9542 62 8.
- Faragó László: *Téri lét, Társadalmi fordulat a térelméletben*, Budapest, 2019. ISBN 978-615-5945-40-3.
- Kovács Géza: *A nagy távlatok és a tervezés*, Budapest, 1970. KG-1643-i-7072.
- Kurikka, Heli – Kolehmainen, Jari – Sotarauta, Markku – Nielsen, Hjalti – Nilsson, Magnus: *Regional opportunity spaces – observations from Nordic regions*, *Regional Studies*, 2023/8, 1440–1452. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2107630>
- Nemes Nagy, J.: *Terek, helyek, régiók – A regionális tudomány alapjai*, Budapest, 2009. ISBN 978-963-05-8656-6
- Schwarz, Jan Oliver: *Assessing the future of futures studies in management*, *Futures*, 2008. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2007.08.018>

HAJDÚ ZOLTÁN

**Széchenyi István: a „tervező”***István Széchenyi as planner*•  
SZERZŐ:

HAJDÚ ZOLTÁN, tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., hajdu@rkk.hu, ORCID: 0000-0003-2055-5962

## JEL-kód: Z00

**Kulcsszavak:** reformkor • közlekedéspolitikai • vasúthálózati koncepció  
• főváros-formálás • államépítés

**Absztrakt:** Széchenyi István (1791–1860) a magyar reform és modernizációs időszak európai ismeretekkel és kitekintéssel bíró személyisége, a magyar reformkor és nemzeti építkezés kezdetének meghatározó alakja volt. Személyes tapasztalatok alapján döbbsent rá Magyarországon szinte mindenre kiterjedő elmaradottságára. Tevékenységében megjelent a nyugaton látott struktúrák, intézmények meghonosításának célja. 1825-ben a pozsonyi országgyűlés alsótábláján (melynek nem volt tagja) kezdeményezte a Magyar Tudós Társaság (később MTA) létrehozását, anyagi alapjainak megteremtését. 1830-tól sorban írta könyveit, melyekben az ország társadalmi, gazdasági, piaci, kulturális modernizációját sürgette. Állami hivatalnokként a legtöbbet az ország közlekedéshálózati koncepciójának kidolgozásával, az Al-Duna és a Tisza-völgy szabályozásával tett a modernizációért.

## AUTHOR:

ZOLTÁN HAJDÚ, scientific advisor, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, hajdu@rkk.hu, ORCID: 0000-0003-2055-5962

## JEL-code: Z00

**Keywords:** *Reform Era • transportation policy • railway network concept  
• capital city development • statesmanship*

**Abstract:** *István Széchenyi (1791 – 1860) was a prominent figure of the Hungarian Reform Era and national modernisation, possessing a European education and vision, who had a significant role in the early period of the Hungarian reforms and national awakening. His own personal experiences led him to become aware of comprehensive underdevelopment of Hungary. In 1825 he made a proposal for the establishment of a Hungarian Society of Scientists (later the Hungarian Academy of Sciences) in the lower house of the Pozsony Parliament, of which he was not a member. From 1830 onwards he wrote many books in which he urged for the social, economic, market and cultural modernisation of the country. As a civil servant, his most significant contribution to this modernisation process was the preparation of the country's transport network concept, and the regulation of the lower Danube and the Tisza valley.*

## BEVEZETÉS

A török kiverése után Magyarországon szükségszerűen megjelent a volt hódoltsági területhez kapcsolódva (mely az ország mintegy felét tette ki) az új berendezkedés szükségessége, annak tervszerű végiggondolása. Kollonics Lipót 1688. évi tervzetétől, annak vitáitól kezdve szinte permanens reformfolyamatban élt az ország. A felvilágosult abszolutizmus időszakában (Mária Terézia, II. József) a reformkezdeményezések és reformdöntések „felülről jöttek”.

Szinte sorsszerű, hogy Széchenyi születése évében, 1791-ben fogadta el az országgyűlés annak a bizottságnak a felállítását (1790-91 évi 61. tc.), melynek az volt a feladata, hogy a kormányzattal közösen dolgozza ki az országos út- és dunai, valamint tiszai csatornahálózat kialakításának javaslatát. Az egységes, elfogadott terv nem jött létre, de helyi kezdeményezések mentén megindultak egyes beruházások, melyeket a kormányzat is támogatott. Elkészült a Ferenc-csatorna, mely javította a Dél-Alföld közlekedési, szállítási viszonyait megépült a Lujza-út, miáltal könnyebbé vált Fiume megközelíthetősége.

A napóleoni háborúk felülírták ezt a reformtörekvést. Csak az 1825-1827. évi országgyűlés tűzte napirendre az 1791-ben kiküldött „regnicolaris deputatio” munkájának folytatását. 1827-ben új bizottságot küldött ki az országgyűlés, három csoportra osztva a közlekedési kérdéseket: országos, törvényhatósági, helyi. Országos tekintetben fokozatosan kialakult a megépítendő 13 „országos közútvonal” elképzelése, mely bázisát képezte az 1836. évi XXV. törvénynek (az Ország közjavát és kereskedését gyarapító magányos vállalatokról), az országos jelentőségű vasútvonalak kijelölésére.

Széchenyi tehát beleszületett, illetve önálló felismerései révén formálójává vált egy modernizációs folyamatnak. Arisztokrata származású családjának anyagi lehetőségei lehetővé tették a kor színvonalán álló neveltetést. 1808-ban öntudatos nemesként (17 éves ekkor) részt vett az utolsó magyar nemesi felkelésben, 1809–1826 között katonai szolgálatot teljesített, részt vett a Napóleon elleni nemzetközi koalíció háborúiban. 1815-től – részben katonaként – többször bejárta Nyugat-Európa fejlett területeit, származása és nyelvtudása révén partnerré vált az európai elit széles körében.

1825-ben a magyar, sőt részben az osztrák birodalmi politikai és gazdasági élet egyik fontos szereplőjévé vált. Még huszártiszti egyenruhában tett a Magyar Tudományos Akadémia létrehozására kezdeményezést („... ha feláll olyan intézet, mely a magyar nyelvet kifejti, mely azzal segíti honosainknak magyar neveltetését, jószágomnak egy évi jövedelmét feláldozom”). Ez az első önálló „intézményalapító” lépése volt, melyen keresztül a Nemzeti Múzeumot alapító apja nyomdokaiba lépett. Az MTA elsődlegesen kinyilvánított célja a magyar nyelv művelése, ápolása, fejlesztése volt, de hatása rövid időn belül sokkal szélesebb körben jelent meg.

Ettől kezdve egész aktív politikai munkásságát Magyarország modernizációs reformjának szentelte (Gergely, 1972). Nem volt olyan kezdeményezése, amely nem a reformot és a modernizációt szolgálta volna. Széchenyi koncepciójában, részben kifejtett tervezeteiben a reform a Habsburg Birodalmon belül, a felvilágosult nemesség vezetésével, fokozatosan, de szisztematikusan valósult volna meg. A modernizáció gerincét részben a modern közlekedési hálózat megteremtése szolgálta felfogásában.

A Széchenyi által megfogalmazott tervek egy része még életében megvalósult, más folyamatokat elindított és megkezdte az átalakítások végrehajtását, s voltak olyanok is, amelyek megrekedtek. A gondolkodó, tervező, cselekvő Széchenyi részesévé vált az egész reformkori Magyarország modernizációs törekvéseinek.

A rövid elemzésben 1848. szeptember 5-ig (a miniszteri poszt elhagyásáig) tekintem át az életmű néhány alapvető elemét, Széchenyi alkotó tevékenységének egyes fontos vonatkozásait. Széchenyi alapvetően nem elméleti beállítottságú, hanem gyakorlatorientált személyiség volt. Tevékenységének alapvető meghatározottsága az volt, hogy a nagy munkák megkezdése előtt szinte minden esetben a saját szemével a helyszínen győződött meg a „dolgok állásáról”.

Mai fogalmaink szerint Széchenyi egyszerre volt projektgeneráló és projektmanager, koncepció- és stratégiaalkotó regionális gondolkodó, ágazati tervező és természetátalakító stb., s lehetne még tovább sorolni munkásságának mai értelmezhetőségi köreit.<sup>1</sup>

A Széchenyi által megfogalmazott tervek egy része még életében megvalósult, más folyamatokat elindított és megkezdte az átalakítások végrehajtását, s voltak olyanok is, amelyek megrekedtek. A gondolkodó, tervező, cselekvő Széchenyi részesévé vált az egész reformkori Magyarország modernizációs törekvéseinek.

## A MAGÁNEMBER, A POLITIKUS, A VÁLLALKOZÓ, A HIVATALNOK

A gazdag arisztokrata beleszületett a korszak társadalmi, politikai struktúrába, de 1825-től magánemberként már a fennálló viszonyok változtatásáról hozott személyes döntést (Falk, 1868). Születésénél fogva, főnemesi pozíciójában a korabeli országgyűlésben a felsőtábla tagjaként természetes módon kapcsolódhatott be a politikai életbe, de ő az alsótábla keretei között is akart politizálni, illetve cselekedni. Tisztában volt azzal, hogy sok tekintetben kilépett az arisztokrácia keretei közül, magánemberi konfliktusainak egy része ebből származott.

A politikus Széchenyi politikai tevékenységének eredményességét ifjabb gróf Andrássy Gyula fogalmazta meg a leginkább átfogóan: „Széchenyi politikai pályája nem volt győzedelmes. Sohasem volt a nemzet politikai vezére. Előbb Wesselényi, azután Deák, majd Kosuth, újra Deák befolyása vált döntővé, sohasem az övé” (Andrássy, 1912, 173.). A politikai

döntéseikor magánemberi habitusa folyamatosan megjelent, nehéz döntési helyzetekben gyakran előjöttek belső kételyei (Velkey, 2010).

A *vállalkozó Széchenyi* saját birtokainak korszerűsítésén túl bekapcsolódott egy sor „kapitalista vállalkozás” alapításába (Horváth, 2003). Nem tette sohasem kockára vagyonának nagyobb részét egyetlen vállalkozásban sem, sokkal inkább „kovászként”, kismérvényesként generált vállalkozásokat. Kortársai között növelte tekintélyét, hogy vállalkozásainak nagy része sikeres, jövedelmező volt.

A magánemberi, a politikusi, a vállalkozói, a hivatalnoki szerep sajátos módon egybekapcsolódott életében és tevékenységében, s nem mindig problémamentesen. Az 1833-tól hivatali pozícióból is fejlesztő és tervező Széchenyi többször vált politikai céltáblává. Széchenyi magánemberként kezdte meg 1830-ban a Duna, s különösen az Al-Duna kérdéskörének a megismerését. 1833-ban királyi biztossá nevezték ki, mintegy 10 éven keresztül szervezte és irányította a munkálatokat. A feladathoz rendelt pénzügyi erőforrások korlátozottak voltak, nem tették lehetővé minden szükséges munka elvégzését.

1845 szeptemberében az uralkodó felkérte, hogy vállalja el a Helytartótanács keretei között felállítandó közlekedési bizottmány vezetését, s helytartótanácsi tanácsossá nevezte ki. 1846. március 30-án megszületett az uralkodói döntés, 1846. június 26-án a Helytartótanács megkapta az uralkodói leiratot a bizottmány felállításáról. A Közlekedési Bizottmány működését a nádor 1846. december 30-án kelt levele részletesen szabályozta. Széchenyi 1848-ig, miniszterré válásáig a Helytartótanács állami főhivatalnok volt (Felhő – Vörös, 1961). Hivatali esküjét belső titkos tanácsosként 1845. augusztus 24-én tette le Bécsben, majd Budán a Helytartótanácsban szeptember 9-én. Teljesen világos volt számára a helyzet, hogy „meggúnyozt magánember lenni”, állami főtisztviselőként „beszorult” az egyre radikálisabb magyar ellenték és az udvar közé. (Korábbi barátai közül is többen árulónak tekintették, szidták, becsmérelték, lószarral dobálták meg a hintóját.) Számára úgy vetődött fel a kérdés, hogy az adott, kiélezett politikai viszonyok között a bécsi kormányzat fogja hasznosítani (utilizálni) őt, avagy ő fogja kihasználni a kormány által adott lehetőséget arra, hogy legalább a megkerülhetetlen átalakítási folyamatok szakmai munkálatai felgyorsuljanak. Helyjében sajátos húzd meg, ereszd meg küzdelmet folytatott 1825-től kezdve Metternich herceggel és kancellárral. (A politikai körülmények már az „induláskor” alapvetően befolyásolták a területi folyamatok kezelésére irányuló szakmai törekvéseket. Ez azóta sem változott Magyarországon.)

Gróf Batthyány Lajos kijelölt miniszterelnök (akit szívből utált Széchenyi, korábban párbajoztak is) 1848. március 23-án kérte fel az újonnan megalapítandó Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium vezetésére (Széchenyi sajátosan, eléggé útszélien fejezte ki a feladat elvállalásához való viszonyát: „Feladatunk megmenteni a hazát ... szarok a törvényeitekre”). Április 11-én – még a törvény jóváhagyása előtt – másokkal együtt letette a hivatali esküjét. Április 14-én megkezdte a munkát a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium (F. Kiss, 1987, 460–479). Elsősorban a Helytartótanács korábbi osztályáról érkeztek az alkalmazottak. A többi minisztériumhoz képest a munkatársak szakmai felkészültsége magas volt. Az elvileg rendelkezésére álló 12 millió forintos keret nem érkezett meg, csak a korábban kialakított sókamrai pénzekkel számolható Széchenyi, amelyek a minisztérium napi működéséhez elegendőek voltak, de érdemi fejlesztések megkezdésére nem. (Ennek ellenére megindultak kisebb ráfordítást igénylő térképezési és előkészítő munkák a Szolnok–Arad és a Szolnok–Debrecen vasútvonal érdekében.)

A Széchenyi vezette Közmunka- és Közlekedési Minisztérium működésének legjelentősebb eredménye, hogy tevékeny része volt a Szalay László által, Széchenyi felkérésére a „Javaslat” alapján elkészített törvényjavaslat elfogadtatásában (1848. évi XXX. tc.). Széchenyi 1848. április 7-től 1848. szeptember 4-ig közmunka- és közlekedési miniszterként irányította a törvényben rögzítettek megvalósítását.

1848 szeptember elejére egészsége megromlott, munkaképessége csökkent, dühkitörések kísérték mindennapjait. Szeptember 4-én lemondott miniszteri posztjáról és másnap elhagyta Pestet és Bécsbe távozott.

## INTÉZMÉNYEKEL ÉS TOLLAL A MODERNIZÁCIÓÉRT

Széchenyi alapvetően gyakorlatorientált ember volt, a „lókérdés” vált az első érdemi tevékenységi területté számára. Angol hatásra 1826-ban Pozsonyban lóversenyt rendezett, hogy az ország gazdagabb főurait – mert, hogy a lótenyésztés Angliában az igazi urak sportja – a lótenyésztés színvonalának emelésére inspirálta. 1827-ben lótenyésztési együletet szervezett, melyből kinőtt a Nemzeti Kaszinó. 1828-ban az első önálló könyve,<sup>2</sup> a „Lovakrul” jelent meg, melyben korántsem szűk dimenzióban foglalkozott a kérdéssel. A „lovasnemzet” elitjének az érzékenységét és büszkeségét igyekezett felkelteni és megerősíteni. Társadalmastani akarta a modern „lógazdálkodáson” keresztül a reformfolyamatba való bekapcsolódást.

Saját gazdasági törekvései kapcsán találta magát szembe az ország pénzügyi állapotának korszerűtlen, sőt szinte lehetetlen állapotával. Ebből a személyes gondból nőtt ki a „Hitel” című munkája. A magyar társadalmi, gazdasági viszonyokat átfogó módon vette elemzés alá, s a „tőke” elérhetőségének korlátjai kapcsán mutatta be a magyar viszonyok elmaradott helyzetét, a kapitalista gazdaság és gazdálkodás kibontakozásának akadályait.<sup>3</sup> Műve jelentős visszhangra talált, voltak arisztokrata bírálói és követői is, de széles körben elérte a középnemességé politikizáló fiatalabb csoportjait is.

Széchenyi helyzet- és valóságismerete a regionális tudomány szempontjából a „Magyarországnak kereskedése nincs” fejezet „Geographiai helyzetünk” alfejezetében jelenik meg a leginkább. Megközelítésének kiindulópontja az, hogy földrajzi helyzetünk „igaz, nem legkedvezőbb”, de abból kell kiindulnunk. Kikötőhelyünk három van, de inkább révpartok és nagyon nehezen megközelíthetők az ország belső területeiről. „Dunánknak se vehetjük nagy hasznát, mert miránk nézve visszásan foly, kedvünkért megfordulni nem fog, torkolatjánál pedig nem mienk, hanem másé”.

A földrajzi fekvésünk nem oly rossz, hogy: „... amit a természet megadott, mesterség által valamennyire segíteni ne lehetne”. Tudatos munkával korrigálni lehet és kell bizonyos hátrányokat. „Fogadjuk hazánk áldását hálados szívvel, csorbáit pedig hozzuk helyre, fekvésünket ne gyalázzuk, de ne is emeljük a felhőkbe”. Részleteiben is számba vette természeti erőforrásainkat, s sajátos módon megfogalmazta, hogy nem Selmec és Körmöc alatt fekszik nemzeti kincsünk. „Semmi nem emelheti fel anyaföldünket, csak agyvelőnk s kezzeink, s nem hiányos geográfiai helyzetünk oka kereskedésünk nemlétének”.

Műve jelentős visszhangra talált, voltak arisztokrata bírálói és követői is, de széles körben elérte a középnemességé politikizáló fiatalabb csoportjait is. Ellenfelei felmérték a kötet jelentőségét, s ezért megpróbálták lejáratni: „A nemesség Hitele nyomán kommunistának, lázítóknak

tekintette...” (Bagyó 1913, 14.). Ha az 1831. évi „lekommunizálás” igaz, akkor a politikai gyűlöletkeltés „haladó hagyománya” mély gyökerekkel rendelkezik ebben az országban.

Széchenyi „elhelyezése” a korabeli magyar politikai mezőnyben nagyon szélsőséges keretek között mozgott: „ő a legnagyobb magyar” – Kossuth Lajos, „újkorunk Mózese” – Horváth Mihály, „csak egy idegen majmoló” – gróf Desseffy József, hogy csak néhány elfogult pályatársat említsek.

Széchenyi korabeli politikai elhelyezése, szerepének értékelése nem csak a kortársakat izgatta, de lényegében azóta is a magyar történeti gondolkodás egyik vonulatát jelenti. Hálózati kapcsolatszerének feltárása (Semsei, 2021) hozzájárulhat hosszú távú hatásainak megértéséhez is.

Az első nagy ívű törvénykezési reformcsomagja a „Stadium” lett. Törekvéseit alkotmányos reformok és a Habsburg Birodalom keretében kívánta megvalósítani. Ebben a könyvében foglalta össze a szerinte szükséges és sürgős törvényi változtatások körét (12 új törvény meghozatalát tekintette az átfogó reform első lépésének), de a cenzúra nem engedélyezte a kinyomtatását Magyarországon, így külföldön adta ki.<sup>4</sup> Az indítványozott törvények lényegében átfogták a gazdaság (a hitel, az ősiségi jog eltörlése, a magvaszakadásból származó fiscalitások eltörlése, a szabad vagyonszerzés egységes jogának a rendezését), a törvény előtti jogegyenlőség bevezetését, a nem nemesek megyei választási lehetőségének biztosítását, a köztelhelyesítést, a vízek, az utak és a belső vámok szabályozását. Széchenyi úgy vélte, hogy ezek az ügyek minden országlakost érintenek, ezért országgyűlési tárgyat kell, hogy képezzenek: „A monopóliumok, céhek és minden a konkurrenciát akadályozó intézetek örökre eltöröltetnek”. Magyarországon a törvénykezés és ítélezés nyelve magyar, csak a magyar nyelvű törvény, parancs, ítélet kötelez, a központi rendelkezések csak a helytartótanácson keresztül kerülhetnek a törvényhatóságokhoz. Az ítéletek és tanácskozások csak nyilvánosak lehetnek. Széchenyi világosan látta és megfogalmazta, hogy a történetileg kiépült rendszert csak rendszerként lehet lebontani, s felépíteni az újat.

## SZÉCHENYI „OBJEKTUM ÉS ÁGAZATI TERVEZŐI TEVÉKENYSÉGE”

Széchenyi első nagy közlekedéspolitikai koncepciója az állandó híd Buda és Pest között (a Lánchíd) volt, majd megépítésének egyik fő mozgatója lett (Viszota Gyula, 1935/2010). A Széchenyi által 1832-ben létrehozott Hídegylet lett a híd megvalósításának legfontosabb társadalmi háttere. A Hídegylet lehetőséget adott a híddal kapcsolatos gazdasági, pénzügyi, műszaki, sőt politikai kérdések szélesebb körű megvitatására is (Csorba Csaba, 2006). A híd magánfinanszírozásban épült (Lánchíd Részvénytársaság), legnagyobb befektetője báró Sina György bécsi bankár volt, aki a befektetésére való tekintettel 87 évre kapott hídvámszedési jogot. Az angol példa és tapasztalatok alapján az előkészítő munkálatok után 1842-ben tették le a híd alapkövét. 1849-re a híd szerkezetileg elkészült.

Széchenyi nem csak közlekedési lehetőségként kezelte, hanem a mindenkire kötelező, egységes hídhasználati díj bevezetése társadalomformáló és egyenlőségteremtő” tényezőként is szerepelt. A híd város- és országegyesítő tényező is lett. Az állandó híd biztonságossá és kiszámíthatóvá tette a közlekedést a két város és az ország nyugati és keleti részei között. A híd hosszú távon, több szinten térszerkezet formálóvá vált. (A „0” kilométerkő későbbi elhelyezése az országos közutak kiindulópontjává is tette.)

Széchenyi egyik központi kiindulópontja volt a közlekedéspolitikában a centralizáció. A centralizáció elsődleges feladata Budapest főváros megeremtése volt. Joggal fogalmazott Bagyó János 1913-ben: „Közlekedési reformtervének gerince a központosítás volt. Jó központnak megfelelő közlekedési eszközökkel való megeremtése volt ’eszméjének alphája’. A belföldi közlekedés központjául Pestet jelölte ki, melybe mint az ország szívébe kell torkolnia összes közlekedési utainknak. Pestnek igazi világvárossá való fejlődését e centralizációtól várta (Bagyó, 1913, 9).

Széchenyi felismerte Fiume jelentőségét is, (a helyszínen tanulmányozta a város és környéke adottságait, lehetőségeit) sőt a „külfölddel való érintkezés helyéül” tekintette. Ugyanakkor a Vukovár–Fiume kossuthi terve ellen élesen fellépett, a Budapest–Fiume tengely megeremtését tekintette az első feladatnak.

A modern magyar vízszabályozás és hajózás feltételeinek megeremtése a vízi szállítás elősegítése nem Széchenyivel kezdődött, hanem a török utáni újjáépítéssel, az ország viszonyainak szinte mindenre kiterjedő, tervszerű újragondolásával (Varga, 1991). Különösen a Bánság területén hajtottak végre a betelepített németek vízszabályozást (a Béga rendezése). A Ferenc-csatorna megeremtézése, megépítése (1802) jelezte, hogy az Alföld területén elkerülhetetlen a szállítás megoldása, anélkül nincs lehetőség a mezőgazdasági termelés nagymértékű növelésére.

Az ország vízszabályozásának (ármentesítés, belvízrendezés, csatornák építése, a hajózás feltételeinek biztosítása) kérdéskomplexuma a török kiverése utáni időszakról kezdve formálódott. Széchenyi a tekintetben játszott kiemelkedő szerepet a folyamatban, hogy országos szinten és keretben gondolta át a lehetőségeket, s indította el a folyamatok új szakaszát.

Széchenyi „tervezői munkájának” kiindulópontja a valóság személyes megismerése volt. 1830-ban – mielőtt hozzá kezdett volna az Al-Duna szabályozási munkálataihoz – lecsónakázott a Dunán. (Az utazás során megbetegedett, szinte végrendelkezett.) A Duna déli, áttörési szakaszának szabályozási szükségletét, hajózhatóvá tételét 1830-ban megfogalmazta az országgyűlésben (Pach, 1975; Tóry, 1975). 1833 júniusában a nádor királyi biztossá nevezte ki, megbízva az al-dunai szabályozó munkálatok vezetésével. A rendelkezésre bocsájtott összeg a munkák megkezdéséhez elég volt, de végigviteléhez nem. Széchenyi – munkatársaival együtt – arra a megállapításra jutott, hogy az első lépés az Al-Duna valós földrajzi, a közlekedést meghatározó elemeinek a feltérképezése. A térképezési munkát Vásárhelyi Pál végezte el 1834-ben, mely önmagában véve is nemzetközi figyelmet kapott.

A munkálatok során (1837-ben a legveszélyesebb sziklazátonyokat felrobbantották) kiderült, hogy a mederfenék átalakítása hatalmas költségekkel jár, ha minden vízállás mellett hajózhatóvá akarják tenni az Al-Dunát. Széchenyi szembesült az anyagi és technikai korlátokkal. (A rendelkezésre bocsájtott közpénzekkel az utolsó fillérig pontosan elszámolt.) A folyó bal partján utat építtetett (1835–1837) – mintegy áthidaló megoldásként – hogy kisvíz idején, amikor a hajók nem tudnak áthaladni a szakaszon, legalább szárazföldön megoldható legyen a legszükségesebb szállítás.

A Helytartótanácsra való kinevezése után többször kijelentette Széchenyi, hogy „az első sorba helyezi a Tiszavölgy rendezését”. Tisztelte a korábbi országgyűlések törekvéseit (1834-ben az országgyűlés határozatára kezdődtek meg a Tisza-völgy felmérési munkálatai, megalakultak az első szabályozási – vízrendezési társulatok), majd az 1844-1845. évi árvíz elkerülhetlenné tette a kérdéskör teljes végig gondolását (Dunka – Fejér – Vágás, 1996). Széchenyi válasza az volt a helyzetre, hogy állami főtisztviselőként nem bocsátkozik kicsinyes politikai vitákba, az alkotás az elsődleges feladata. 1845. szeptember 27-én elindult első „hivatali” tiszai útjára, s egy időre sok szempontból a Tisza-völgy lett munkálkodása központi kérdése.

A Tisza-szabályozás előkészítéséhez kapcsolódva Széchenyi Vásárhelyi Pállal bejárta nem csak a Tiszát, de mellékfolyóit is. Vásárhelyi Pál szakmai koncepciója alapján 1845. október 17-én már jelentést küldött a nádornak a Tisza-völgy rendezésének legfontosabb kérdéseit összefoglalva. A Tisza-völgyi Társulat 1846. január 19-én alakult meg, műszaki igazgatója Vásárhelyi Pál lett.

Széchenyi a hivatali kötelességén túl aktív meggyőző munkát végzett a szabályozás előmozdítása érdekében (Kaán, 1925). Az induláskor a mezőgazdaság feltételeinek megváltoztatása mellett még a gőzhajózás szempontjai vezérelték, de rövid idő alatt a vasúthálózat megteremtése került az érdeklődése középpontjába. A folyószabályozás ügyeinek „társadalmi egyeztetésében” elhivatott munkatársa volt Kovács Lajos, aki visszavonulása után utódja lett rövid időre (1848. szeptember 5. – 1848. szeptember 11.) a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumban. A megindult munkálatok megakadtak 1848-1849-ben, majd új feltételek között újra kezdődtek és befejeződtek.

A Tisza-szabályozás az 1800-as évek közepén a korabeli gazdasági, közlekedési igényeknek megfelelően, a korabeli tudás (tudomány) bázisán indult meg. (Vásárhelyi Pál és az olasz Pietro Paleocapa két, eltérő szemléletű szabályozási koncepciót képviselt. A Tiszavölgyi Társulat 1846. április 8-i budapesti ülésén Vásárhelyi Pál a leszavazott koncepciója után a helyszínen szívrohamban „belehalt tudományos igazába”.) Minden későbbi kritika, majd szabályozási korrekció már az „új igények, feltételek, lehetőségek és új tudás” bázisán fogalmazódott meg, s formálódik napjainkban is.

## AZ ÉLETMŰ KÜLÖNBÖZŐ ELEMEINEK RENDSZERRÉ VÁLÁSA (ORSZÁGÉPÍTŐ KONCEPCIÓ ÉS TERV)

1847 augusztusában gr. Apponyi György kancellár egy átfogó közlekedésfejlesztési koncepció kidolgozására kérte fel Széchenyit, mint a Helytartótanács Közlekedési Bizottságának a vezetőjét. A „javaslat” nem egyik napról a másikra született meg. Széchenyi először helyettesét, Szentkirályi Vincét kérte meg az osztály javaslatának az összeállítására, aki továbbadta a feladatot egy beosztott vízépítési mérnöknek. Az anyag 1847 december elejére elkészült, valójában egy vízszabályozási összefoglaló volt. Széchenyi nem tartotta alkalmasnak az anyagot arra, hogy az országgyűlés elé kerüljön.

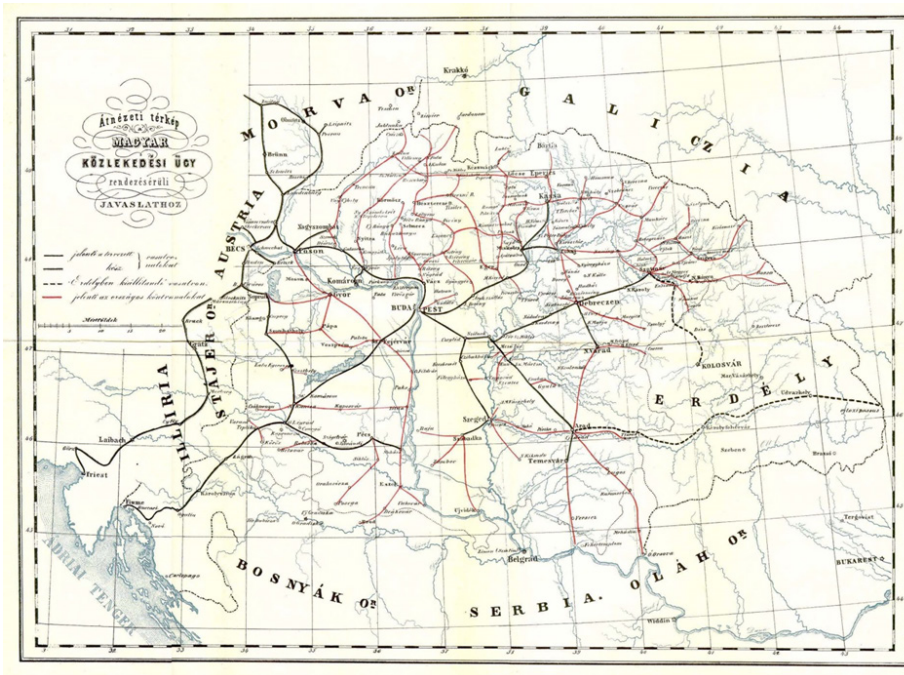
Széchenyi egy másik munkatársát Kovács Lajos (1812–1890) jogászt és bányamérnököt (aki a minisztériumban a Vámügyi és Vízépítészeti Osztály vezetője volt ekkor) kérte fel az új anyag elkészítésére. Kovács bevonta a munkába Tasner Károlyt (1808–1861), aki jogász és 1833-tól Széchenyi bizalmas titkára, s műveinek és gondolatainak legjobb ismerője volt. Ő „képviselte” Széchenyi tudását és szellemiségét a munka során. Részt vett a munkában Clark Ádám (1811–1866) skót származású, de Budán letelepedett mérnök, aki ekkor hivatalos tanácsadói minőségben a Helytartótanács alkalmazásában állt. Ő foglalta össze a nemzetközi folyamatokat, s nyújtott korrekciós szakmai áttekintést róluk. A helytartótanácsi apparátus fiatal mérnökei is részt vettek az anyag előkészítésében. Rövid idő alatt Pesten dolgozták ki a teljesen új javaslatot. A koncepciót bemutató térképet (1. ábra) Kovács Lajos szerkesztette Széchenyi korábban kifejtett elképzelései alapján. Az elkészült kéziratot a teljes hivatali apparátussal együtt vitte Pozsonyba, s adta át Széchenyinek. Széchenyi sajátjaként

felvállalta az anyagot, teljes mértékben visszatükröződve látta benne eszméinek rendszerét. Kovács részletesen megírta az anyag formálódásának és országgyűlési vitájának folyamatát (Kovács, 1880, II. köt. 16–49.). Széchenyi az anyagot átadta Szalay Lászlónak, hogy annak alapján készítse el az országgyűlés számára megfelelő formában a törvényjavaslatot. (A Szalay László által elkészített törvénytervezet lett az alapja az 1848. évi XXX. törvénynek.)

Széchenyi a Helytartótanács Közlekedésügyi Bizottságának elnökeként a Felséges Haza! képviselőihez intézett bevezetőjében világossá tette, hogy a „Javaslat” több jeles szakértő közreműködésével készült, így egyfajta közös, hivatali munkának tekinthető.

Ha egy kicsit részleteiben is áttekintjük a „Javaslatot”, akkor azt kell megállapítanunk, hogy a magyar modernizáció – döntően a közlekedési rendszer kiépítéséhez kapcsolódóan – szakmai és politikai program lett.<sup>5</sup> A munka eredeti rendeltetése: törvényelőkészítő javaslat. Mai műfaji kategóriákban gondolkodva egyszerre stratégia, koncepció, háttér tanulmány. Elsődleges kiindulópontja az, hogy: „Nekünk magyaroknak, rémítő hátramaradásink közt régebbi nemzetek tapasztalásait felkincselve, organicus, egybenfüggő, az egész hazát egyiránt érdeklő eljárásra van szükségünk” (Széchenyi, 1848). Ez a kiindulópont azt jelenti, hogy széleskörű nemzetközi kitekintéssel, a nemzetközi tapasztalatokat hasznosítva az egész országra, nem csak egyes részeire kell tekintettel lenni. A rész és egész egymáshoz való viszonya „valahára az egész egyetemes hazának szent ügye forog kérdésben”.

1. ábra: „Átnézeti térkép a Magyar Közlekedési Ügy Rendezéséről Javaslatához”  
Figure 1: Overview Map for the Proposal of the Hungarian Transport Case



Forrás: Széchenyi, 1848.  
Source: Széchenyi, 1848.

Az anyag kidolgozása során egyszerre voltak tekintettel a fejlett Nyugat-Európában, az USA-ban, Kanadában lejátszódó folyamatokra, a nemzeti keretek között kiépült, az adott ország viszonyainak leginkább megfelelő megoldásokra, azok gazdasági összefüggéseire, valamint az „országgyűlések eddigi előmunkálataira”. Egyetlen pillanatra sem vesztették szem elől, hogy az országgyűlés képviselői számára készítik az előterjesztést.

Az általános szempontok között a kiindulópont az volt, hogy: „Hazánkban a közlekedések ügyét a véletlen vezette eddig”, „országos főútvonalakról szó sem lehetett, mert rendszerünkben folyólag csak helyhatósági utaink lehettek, az ország, s annak érdeke képviselve nem volt”. Ezen a helyzeten alapvetően változtatni kell, nagyfokú tudatosságot kell bevinni a folyamatok alakításába.

A közlekedési hálózat (közúti, vízi, a majdani vasúti) csak egységes rendszerben épülhet ki (használgják a kategóriát, sőt az egész munkát áthatja a korszerű rendszerszemlélet) csak így találhatja meg a maga helyét és hasznát az ország minden része. Tisztában vannak a települési, területi, megyei érdekek jelenlétével, visszautaltak az országgyűlés 1844. október 21-i ülésén történetekre, ahol „vidék ellen vidék, megye ellen megye vívott elkeseredetten”, az érdekek integrálását a nyilvános országos hálózatfejlesztésben vélték megtalálni.

A magyar fejlesztési igények és lehetőségek részletes elemzése előtt a „Javaslat” kitért Nyugat-Európa, az USA és Kanada fejlett területeinek és közlekedési hálózata áttekintő bemutatására, kiemelve, hogy minden ország a saját szükségleteihez és anyagi lehetőségeihez igazította a közlekedési hálózat fejlesztését. Nem azonos a fejlett országok közlekedési hálózati rendszere, nemzeti sajátosságokat hordoznak az egyes országok.

Külön érintették az egyes országok hálózatfejlesztésének anyagi szükségleteit, „a kiállítási tőke” kérdéskörét. Számolni kell azzal, hogy a modern közlekedési hálózat megteremtése (közút, vízi út, vasút) mindenütt drága volt, különösen a vasúthálózat fejlesztése rendkívül tőkeigényes, ennek előteremtésében mindenütt megjelent valamilyen szinten az állam is.

Az elvi kérdések a nemzetközi folyamatok áttekintése, viszonyítások után a „Javaslat” részletekbe menően áttekintette a korabeli magyar közlekedési rendszert. Mintegy evidenciaként állapította meg: „A magyar kereskedelem s iparfejlődés gyűjtőpontja Budapest, ez az ország szíve, melynek irányában úgy lehet tekinteni az egyes közlekedési vonalakat, mint megannyi főeret, mely a szívből a vérforgást az ország véghatáráig eszközli. E szerint Budapestről, ezt mint központot tekintve, úgy kell a fővonalakat vezetni, hogy azok hazánkat világkapcsolatba juttassák, s e jótéteményt lehetőleg minden ország részre árásszák”. Nem mesterkéltni belemagyarázás a megfogalmazásba, hogy ez valójában a centrum – periféria közötti kapcsolatrendszer felvetése.

A tervet négy fő vasútvonalat javasolt: 1) az örökös tartományok, s rajtuk keresztül Európa felé, 2) Pestről a saját tengerpart és Olaszország felé, 3) a „fővárosunkat” a kelettel összekötő vasútvonal, 4) a Galicziával és északkal összekötő vasútvonal. A négy vasúti főirány és vasútvonalak a magyar nemzeti és a nemzetközi kapcsolatok együttes építésének megfogalmazását jelenti. (Visszaköszön benne a „Hitelben” megfogalmazott földrajzi alaphelyzethez való igazodás.) A négy fő vasútvonal az országot majdnem négy egyenlő részre osztja, ezeken belül kell végig gondolni a további vasúti, közúti hálózati terveket a hálózati funkciókat és a hálózati hierarchiát.

A munkát 800 példányban nyomtatták ki, a képviselőkön kívül megkapták a főhivatalok vezetői, megyék képviselői, a nagyobb városokba is eljutott. Rövid idő alatt országosan ismert és vitatott lett. Az ellenzéki Pesti Hírlap 1848. február 10-től négy számban foglalkozott a „Javaslattal”, mind egészében, mind pedig részleteiben bemutatva és értékelve azt. A napilap következtetésként megfogalmazta, hogy a továbbiakban tarthatatlan Kossuth Vukovár–Fiume vasúti terve. Tovább mélyült Széchenyi és Kossuth ellentéte, most már nem csak politikai, hanem közlekedési szakkérdésekben is. Többen úgy vélték, hogy az egész „Javaslat” Kossuth ellen irányult, pedig alkotóinak ilyen szándéka nem volt.

Az országgyűlés alsó tábláján február 22-én került napirendre a javaslat, s lényegét viták (elsősorban a centralizációra való törekvés került a viták középpontjába) és kisebb módosítások után elfogadta, majd az 1848. évi XXX. törvénycikk keretében szentesítette.

## ÖSSZEGZÉS

Széchenyi sok szempontból kulcsszereplője a reformkorral kezdődő magyar modernizációs elméleteknek és gyakorlatnak. Személyes életében korán szembesült azzal, hogy Bécs (szülővárosa, sokáig állandó lakóhelye és Ausztria) sokkal fejlettebb minden tekintetben, mint Magyarország. Nyugat-európai útjai csak megerősítették ezt a felismerését, s elindították a „felzárkózást célzó modernizációs gondolkodás” útján. Elsődleges célja a gazdasági és a pénzügyi modernizáció volt, ezt fogalmazta meg a „Hitel” című művében.

Széchenyi a Habsburg Birodalmon belül képzelte el a Magyar Királyság modernizációját, de úgy, hogy Magyarország alkotmányos különállása megmaradjon, részben önálló fejlődési pályát fusson be. (Politikai eszményképe az angol alkotmányos monarchia volt.) Az önálló részintegrációt szolgálta felfogásában Budapest kiemelt fejlesztése, naggyá tétele, s a főváros-központú vasúthálózat megteremtése, a nemzetiségek lakta peremterületek jó közlekedési lehetőségének megteremtése Budapest felé.

Budapest valódi fővárosként, közlekedési, gazdasági és nemzetegyesítő központként való kiépítése Széchenyi egész gondolkodásának és cselekvésének egyik meghatározó vonulata volt az 1830-as évektől kezdve. Fontos lépés az országgyűlés áthelyezése Pozsonyból Budapestre, de a fővárosnak a politikai szerepen túl kiemelkedő gazdasági, tudományos és közlekedési központtá is kell válnia. A gyakorlatban a centrum–periféria kapcsolatrendszer fogalmazta meg, s ültette át a fejlesztési elképzeléseibe.

Budapest mellett Fiume állt a törekvéseinek homlokterében. Fiumének és kikötőjének meghatározó szerepet szánt a külfölddel való kapcsolattartásban, a külkereskedelemben. Felismerte, s ebben egyet értett Kossuthtal, hogy a magyar gazdaság számára a tengeri kereskedelem a hosszú távú fejlődés egyik motorjává válhat.

Nem „kétvárosú” országban gondolkodott. A „tartományi városoknak szerepet szánt” a közlekedési hálózat kiépítésekor, bár óvta őket attól, hogy Budapestet utánozzák. Széchenyi felismerte és „kezelni kívánta” a területi érdekeket a fejlesztési folyamatokban. Az „érdekkiegyenlítés” számára a területi gondolkodásának egyik szerves eleme volt.

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A kutatás a 134903 számú projekt (Geopolitikai folyamatok és térképzetek Közép-Európában. Államok, határok, integráció és területi fejlődés) keretében készült, melyet a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alap K-20 pályázati programja finanszíroz.

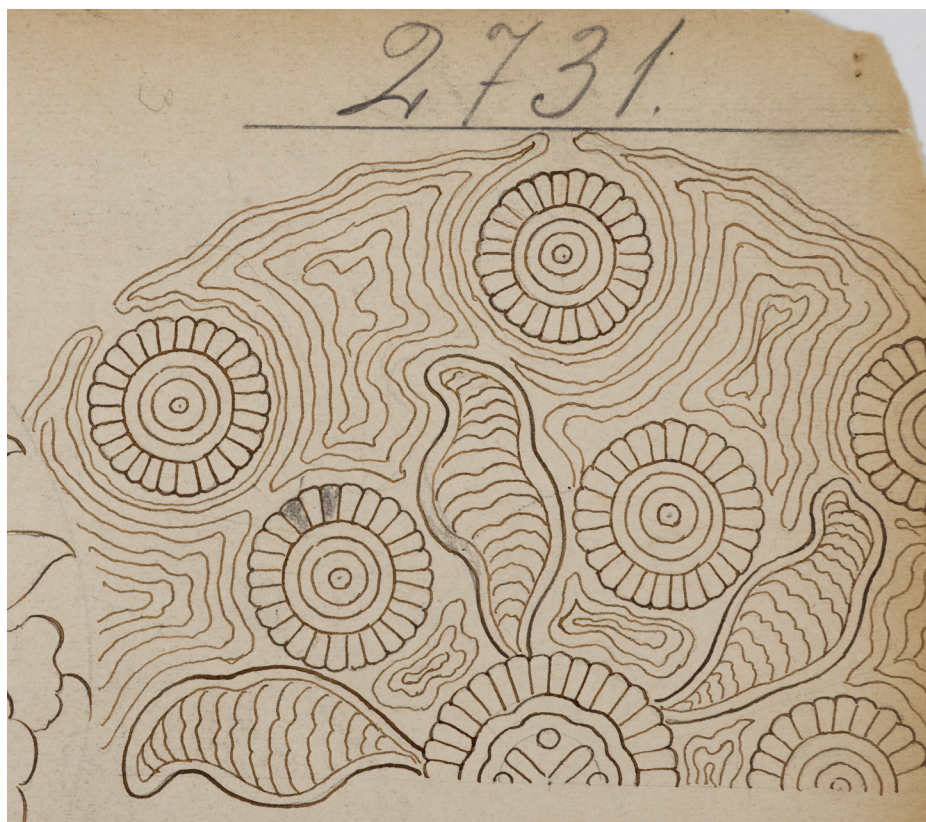
## JEGYZETEK

- 1 Ha áttekintjük az MTMT alapján Faragó László tudományos tevékenységét, akkor természetesen teljesen más körülmények között, de több tekintetben hasonló sokszínűséget képvisel. Magyarországon 1968 után a „reform” ismét korszakjelző kategóriává vált.
- 2 Széchenyi teljes irodalmi munkássága megtalálható szellemi hagyatékának „Hungarikummá szentésítése” anyagában (Buday, 2014).
- 3 A kötet lényegében az ország és a gazdaság minden kérdését pénzügyi szempontból elemezte, s úgy látta, hogy a modernizáció egyik feltétele a hitelezés teljes rendszerének a kidolgozása.
- 4 Az előszóban Széchenyi visszautal addigi tevékenységére, az öt év alatt megjelentetett „négy kis munkájára”. Korántsem véletlen, hogy az első kezdeményezett törvény a hitelről szól, mert ahogy fogalmazott: „A hitel lábra állítását tettem szisztemám talpkövéül...”.
- 5 Széchenyi, I. 1848. A Könyvértékesítő Vállalat 1987-ben a „Tudománytár füzetek” sorozatban ismét megjelentette. A kötet 1987-ben is – remélem, hogy csak lokálisan és nem központi utasításra – furcsa megítélés alá esett. A Baranya megyei SZMT Központi Könyvtár (7629 Pécs, Athinay út 44.) állományába került kötet (leltári száma 338437) a könyvtár „Zárt Anyagok Osztályára” került, szép nagy Z betűt kapott. A könyvtár felszámolásáig az érintetlenül megőrzött kölcsönző cédula szerint nem olvasta (olvashatta) senki.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Andrássy Gyula: *Széchenyi politikája*, Magyar Társadalomtudományi Szemle, 1912, 173–212.
- Bácskai Vera – Nagy Lajos (szerk.): *Széchenyi pesti tervei*, Budapest, 1985, 393.
- Bagyó János: *Gr. Széchenyi István közlekedési reformja és tevékenysége*, Budapest, 1913, 192.
- Buday Miklós: *Javaslat gróf Széchenyi István szellemi hagyatékának a Hungarikumok Gyűjteményébe történő felvételhez*, Budapest, 2014, mellékletekkel.
- Csorba Csaba: *Híd, város, ország*, Budapesti Negyed, 2006, 31–38.
- Dunka Sándor – Fejér László – Vágás István: *A veritékes honfoglalás (A Tisza-szabályozás története)*, Budapest, 1996.
- Falk Miksa: *Széchenyi István gróf és kora*, Pest, 1868, 343.
- Felhő Ibolya – Vörös Antal: *A helytartótanácsi levéltár*, Budapest, 1961, 601.
- Gergely András: *Széchenyi eszmerendszerének kialakulása*, Budapest, 1972, 178.
- Horváth Attila: *Széchenyi István részvénytárság alapításai*, Jogtörténeti Szemle, 2003/2, 19–40.
- Kaán Kátoly: *Gróf Széchenyi István és a Nagy Magyar Alföld*, Budapest, 1925, 42.
- F. Kiss Erzsébet: *Az 1848 – 1849-es magyar minisztériumok*, Budapest, 1987, 656.
- Kovács Lajos: *Gróf Széchenyi István közéletének három utolsó éve 1846 – 1848, I-II. kötet*, Budapest, 1889, 600.

- Semsei Ferenc: *Széchenyi István – Regionális „sztár” vagy globális összekötő?*, Budapest, 2021. <https://ujkor.hu/content/szechenyi-istvan-%e2%92-regionalis-sztar-vagy-globalis-osszekoto> (Letöltés ideje: 2023.08.01.)
- Tőry Kálmán: *Az Al-Duna szabályozása*, Vízügyi Történeti Füzetek 5, Budapest, 1975, 80.
- Pach Zsigmond Pál: *Széchenyi és az Alduna-szabályozás 1830-1832-ben*, Történelmi Szemle, 1975/4, 557–581.
- Széchenyi István: *Javaslat a magyar közlekedési ügy rendezéséről*, Pozsony, 1848, 136.
- Széchenyi István: *A magyar közlekedési ügyről*, XI, A bevezetőt (I-XI) írta Magyar István, Budapest, 1987, 136.
- Varga János: *Berendezkedési tervzetek Magyarországon a török kiűzésének időszakában*, Az „Einrichtungswerk”, Századok, 1991/1-2, 449–488.
- Velkey Ferenc: *Széchenyi, a politikus nehéz döntési helyzetekben*, Magyar Tudomány, 2010, 1447–1457.
- Viszota Gyula: *A Széchenyi híd története, Lánchíd füzetek*, 15. Budapest, 1935/2010, reprint, 176.
- Zelovich Kornél: *Széchenyi és a magyar közlekedési ügy*, Budapest, 1925, 40.
- Zichy Antal: *Gróf Széchenyi István életrajza (1791–1860)*, I. kötet, 1791–1844, Budapest, 1896, 628.
- Zichy Antal: *Gróf Széchenyi István életrajza (1791–1860)*, II. kötet, 1845–1860, Budapest 1897, 380.



*Dísztányér dekor-rajz, alkotó: Pompár Gyula*

FINTA ISTVÁN – PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – BRUCKER BALÁZS  
– PÉNZÁR ÁRPÁD – PÁMER ZOLTÁN – PÓLA PÉTER

## A területi tervezés elmélete és gyakorlata Faragó munkásságában

*Theory and practice of spatial planning  
in the work of Faragó*

### SZERZŐK:

FINTA ISTVÁN, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde utca 22., finta.istvan@krtk.hu, ORCID: 0000-00016916-7325

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., palne.kovacs.ilona@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-2286-6326

BRUCKER BALÁZS, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., brucker.balazs@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488

PÉNZÁR ÁRPÁD, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 7622 Pécs, Rákóczi út 80., penzar.arpad@tk.pte.hu, ORCID: 0000-0003-0977-5614

PÁMER ZOLTÁN, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., pamer.zoltan@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-5046-9590

PÓLA PÉTER, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., pola.peter@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-3169-2874

JEL-kód: R580

**Kulcsszavak:** területi tervezés • kormányzás • területfejlesztés • uniós fejlesztéspolitika

„*Aki nem tervez, a bukást tervezi meg.*”  
(„*He who fails to plan is planning to fail.*”)  
Winston Churchill

**Absztrakt:** A területi kormányzás, a területfejlesztés, a közigazgatás előre kiszámítható, hatékony működtetésében kiemelt szerepet játszik a tervezés. A tervezés mind tudományos, mind gyakorlati oldalról számos szempontból vizsgálható. A regionális tudomány művelői közül nem mindenki vállalkozott arra, hogy a tervezés sokszínűségét egyszerre elemezze a kor tudományos eszköztárának és kutatási eredményeinek széleskörű felhasználása mellett. Faragó László – az MTA RKK, majd a KRTK kutatója – ezen szakemberek közé tartozott. A tanulmány Faragó László munkássága alapján számba veszi a tervezés azon aspektusait, amelyek ma is különösen fontosak mind a tudományos megközelítések, mind a gyakorlati tervezési munka során.

**AUTHORS:**

*ISTVÁN FINTA, research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, finta.istvan@krtk.hu, ORCID: 0000-0001-6916-7325*

*ILONA PÁLNÉ KOVÁCS, scientific advisor, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, palne.kovacs.ilona@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-2286-6326*

*BALÁZS BRUCKER, research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary, brucker.balazs@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488*

*ÁRPÁD PÉNZÁR, PhD student, Doctoral School of Regional Policy and Economics, Faculty of Business and Economics, University of Pécs, Rákóczi út 80., H-7622 Pécs, Hungary, penzar.arpad@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-0977-5614*

*ZOLTÁN PÁMER, research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, pamer.zoltan@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-5046-9590*

*PÉTER PÓLA, research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary, pola@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-3169-2874*

**Keywords:** *spatial planning • governance • territorial development • EU development policy*

**Abstract:** *Planning plays a key role in the predictable and efficient operation of territorial governance, territorial development and public administration. Planning can be studied in several aspects both from scientific and practical sides. Not everyone in the field of regional science has attempted to analyse the diversity of planning while making extensive use of the scientific tools and research findings of the time. László Faragó, a researcher at the Hungarian Academy of Sciences Centre for Regional Studies and later at the CERS, was one of these specialists. This paper based on the work of László Faragó is taking those aspects of planning into account that are still particularly relevant today, both in scientific approaches and in practical planning.*

## BEVEZETÉS

A tervezés nem csupán a mindennapi emberi lét szükségszerű eleme, de az állam kialakulása óta része bármely típusú közhatalmi tevékenységnek is. Jelentősége, szerepe ugyan koronként eltérő (szocialista tervgazdálkodás, Európai Unió tervezési ciklusok), ám hatása nem csupán országok fejlődési pályáit határozhatja meg hosszú távon, de a tervezés társadalom egészét átszövő aspektusai széles kutatási témát kínálnak a tudomány képviselői számára is. Faragó László munkásságának nem csupán jelentős részét képezte a tervezés tanulmányozása, de – sokoldalúságát bizonyítva – annak számos, eltérő elemét vizsgálta olykor gyakorlati, más esetben filozofikus megközelítésben. Az alábbi gondolatok e sokszínű életmű egyes elemeire kívánnak reflektálni.

## KORMÁNYZÁS TERVEKKEL?

A területfejlesztés, területi tervezés fogalmának meghatározásával számtalan tanulmány foglalkozott, és nagyon sokféle fogalom született. Az egyik legelfogadottabb közülük Faragó László nevéhez fűződik, aki szerint a területfejlesztés a politika és az intézményrendszer által a társadalom érdekében tett fejlesztő, újraelosztó tevékenység, ami befolyásolja egy adott régióban/megyében/településen élők életét (Faragó, 1997). A területfejlesztés és a tervezés szorosan összefonódó elemeire – mint intézményrendszer, szakértelem, politikai támogatás – más szerzők is felhívták a figyelmet, mivel ezek befolyásolják a stabil, hosszú távú tervezést (Enyedi, 2010).

Faragó – mint a tervezés elkötelezett híve – egyik főművét is e témának szentelte, ami valóban hiánypótló és bátor munka (Faragó, 2005, 240.). A címválasztás azt üzeni, hogy a tervezés tulajdonképpen „társadalomtechnika”, egyértelműen a kormányzás mozgásterét és szerepét a középpontba helyezve, konstrukcionista filozófiával megalapozva. Faragó nem vádolható konformizmussal, mégis az a feltételezése, hogy a területi különbségek csökkentéséért a kormányzat racionális tervezéssel sokat tehet, olyan optimizmusra vall, amelynek

még akkor sem voltak meg a politikai feltételei, amikor a hivatalos kormányzati narratíva, s lényegében a jogalkotás is neoliberais és EU konform volt.

Nehéz megválaszolni, hogy a hazai kormányzati rezsimek miért mutatnak absztinenciát a valódi, működő tervezéssel szemben, miközben a tervezés (a területi tervezés) szükségessége és célszerűsége a közpolitikai és társadalomfilozófiai mainstream számára evidencia (Bevir, 2011). Faragó megtapasztalhatta, amikor különböző helyi, területi és országos szintű tervdokumentumok tudományos előkészítésére vállalkozó kutatásokat vezetett, hogyan feszül egymásnak a hatalompolitikai és a szakpolitikai, tudományos logika, s hogyan marad alul az utóbbi. A hazai területfejlesztési (kohéziós politikai) ciklusok tervekben megjelenő prioritásai, és a konkrét forráselosztási döntésekben megnyilvánuló kormányzati intézkedések annak ellenére, hogy volumenében hatalmas, jellemzően uniós forrásokat emésztettek fel, érdemben nem vezettek a területi különbségek csökkenéséhez. Ami a jellemzővé vált tervezési mechanizmusokat illeti, a centralizáltság és a partnerségi elemek szinte hivatalos negligálása, a tervezés társadalmi kohéziót erősítő, integratív funkcióját sem képesek megvalósítani. Az utóbbi évek válságai pedig megkérdőjelezzik a hosszútávúság, a kiszámíthatóság realitásával kapcsolatos elképzeléseket is.

Nem volt igaza Faragónak? Dehogynem. Csak nem feledkezhetünk meg a hatalompolitikai, kormányzati kontextusról, arról, hogy milyen módon rendeződik vissza a szakpolitikai tanulási hajlandóság (Boda, 2020), s ami a területi tervezést illeti, a centralizáció-decentralizáció közötti erőviszony. A központi, területi, helyi szereplők közötti viszonyrendszerben a magyar állam többnyire nem követte a fejlett nyugat trendjeit, s nem sikerült felzárkózni az uniós csatlakozást követően sem. Az Európai Unió jelentős forrásokkal, a tervezésre, forráselosztásra vonatkozó szabályozással a régiók, városok bevonásának előírásával ezt a decentralizációra, szakpolitikai racionalitásra, tervezésre, partnerségre irányuló kormányzati modellt elvárja. Faragó ennek megvalósulási esélyét már a csatlakozás idején is megkérdőjelezte.

Kísérletek voltak az adaptációra, legalábbis a területi léptékek és prioritások kérdésében. Faragó térszemléletét és tervezési alapállását tekintve is urbanista, felismerve a városok térszervező szerepét, ami meghatározta alapállását a régió vagy megye vitában is. A regionalista reformelképzelésekkel kapcsolatos szkepszise jogosnak bizonyult. Az Európai Unió többszintű kormányzati rendszerében a régiók (megyék stb.) és a nagyvárosok évtizedek óta keresik a helyüket. A regionalizmus egy átmeneti fellendülés ellenére csak tagállamban erősödött meg. A területi önkormányzatok térnyerése, a decentralizáció azonban markáns trend maradt, a helyi politikusok kormányzati ambíciói töretlenek (Vallier et al., 2018), s az egyes kormányzati szintek között egyre kevésbé a hierarchia jellemző (Ladner et al., 2019).

Az Európai Bizottság kohéziós jelentései összefüggést keresnek a decentralizáció és a területi fejlődés között (Charron, 2016), más kutatások is igazolják, hogy az erősebb régiók hatékonyabban használják ki a kohéziós politikai lehetőségeket (Rodríguez-Pose – Courty, 2018), és a gyengébben teljesítők abszorpciós képessége kisebb.

Akadnak azonban bőven ellenvélemények is. A centralizáció azokban a kelet-közép-európai tagállamokban erősödött leginkább, amelyek a kohéziós politika első számú kedvezményezettjei (Varró – Faragó, 2016, 22.; Baun – Marek, 2017; Dyba et al., 2018). A decentralizáció támogatottságát csökkentették a környezeti, biztonsági, gazdasági válságok

és a világvárvány is, miközben a preventív állami funkciók (Baldersheim – Rose, 2010), a biztonság, a reziliencia szempontjai felértékelődnek.

A magyar politikai, kormányzási rendszer fordulata és évtizedes gyakorlata azonban nem átmeneti korrekció, hanem koncepcionális, s rendkívül kedvezőtlen a területfejlesztés szempontjából is. Sem a városi, sem a megyei önkormányzatok nincsenek olyan közjogi helyzetben, hogy a térbeliség, a területi tervezés pozíciója erősödhesen, a Faragó alkotta ideáltípus, a „téri lét” értelmében (Faragó, 2019).

## EURÓPAI UNIÓS ALAPÉRTÉKEK ÉS A TERVEZÉS

Ami a tervezés és az egyes – alapvetően uniós – fejlesztéspolitikai elvek összefüggéseit illeti, Faragó már a csatlakozás időszakában értékelte az egyes területi szintek szerepét. Ez az értékelés azonban nem csupán a tervezési gyakorlatra korlátozódott, hanem széles látókörűen magában foglalta a kormányzási, politikai hatalomgyakorlási aspektusokat is (Faragó, 2004). Mindez azért is érdemel külön figyelmet, mert a nemzetközi szakirodalomban kifejezetten újnak számító, és hazánkban ekkor még meglehetősen kevésbé idézett többszintű kormányzás elméleti megközelítése világította meg hasonló formában az egyes területi szintek szerepét és jelentőségét (Hooghe et al., 1996). A tervezést és a világot alapvetően kritikus szemmel szemlélő Faragó az uniós csatlakozást követően rámutatott olyan problémákra is, amelyek napjainkban éppoly aktuálisnak tűnnek, mint csaknem két évtizeddel ezelőtt. Ilyen például a tervezés centralizáltsága, vagy a csekély kompetenciákkal rendelkező területi szereplők maradékelven kialakított programjai, melyek érdemben nem képesek hatást gyakorolni a regionális és helyi gazdaságra (Faragó, 2004). Mindez azért is tűnik aggasztónak, mert az – egyfajta tervezési jogosultságot is magában foglaló és hatalommegosztást feltételező – többszintű kormányzás elve 2014-től beépült az uniós jogi szabályozásba, amit – elvileg – minden egyes tagállamnak figyelembe kellene vennie.

Mind a tervezéshez, mind a többszintű kormányzás gyakorlatához szorosan kapcsolódik az az uniós alapérték, mely a részvételt hivatott biztosítani a tervezéstől kezdve a döntéshozókészítésen át a monitoringgal bezáróan. Ez az alapelv a partnerség, mely az 1988-as megjelenésétől kezdve egészen napjainkig jelentős fejlődési utat járt be az uniós jogi szabályozásban és fejlesztéspolitikában. Ahogy Faragó megállapította, „sajnos a kommunikatív a kollaboratív/participatív tervezés ma még csak vonzó idea” (Faragó, 2010, 248.). Ez a megállapítás azonban nem csak akkoriban, de különösen a 2021–2027-es programozási időszak tervezése során is helytállóan bizonyult (Finta, 2021). Ez különösen annak fényében tűnik visszásnak, hogy 2014-ben önálló uniós jogszabály készült a partnerségről szóló magatartási kódex formájában, amelyet olyan mai napig fontos és széleskörűen elfogadott dokumentumok alapoztak meg, mint a partnerségről szóló fehér könyv (2009), vagy a Van den Brande jelentés (2014). Bár Faragó bírálta és paternalistának vélte az Európai Unió tervezési gyakorlatát (Faragó 2010, 249.), az bizonyos, hogy ez a paternalizmus a partnerség szabályainak betartásáig már „nem ér el” (Finta, 2022, 19.). Így azok az alapértékek, melyek a tervezés – és ezáltal a társadalmi fejlődés és gazdasági növekedés – hatékonyságát is hivatottak szolgálni hazánkban, csak parciálisan, vagy egyáltalán nem érvényesülnek az uniós csatlakozást követő csaknem két évtized után sem.

## UNIÓS FEJLESZTÉSPOLITIKAI ALAPCÉLOK ÉS A NEMZETI VERSENYKÉPESSÉG TERVEZÉSI ASPEKTUSAI

Az uniós tervezés kérdése meghatározó szegmense Faragó munkásságának, hiszen az utóbbi jó negyed évszázad hazai tervezéspolitikájának formálódása szorosan összefügg az uniós szinten meghatározott területpolitikai prioritásokkal.

Faragó tanulmányaiban (Faragó, 2010, 2016) kifejezetten kritikus az Európai Unió területi politikájával szemben. Az EU tervezéspolitikájával szembeni kritikájának két legfőbb eleme: 1.) az Unió „területi vaksága” (térvakság); valamint – ezzel összefüggésben – 2.) a kohéziós támogatások kiterjesztése a (nyugat-európai) dinamikus városi térségekre és fejlett(ebb) régiókra. A legutolsó – EU-s tervezéspolitikával foglalkozó – Faragó-tanulmány (2016) megjelenése után hét évvel az abban foglalt megállapítások a mai napig helytállónak bizonyulnak.

Az EU területi tervezési rendszere és annak gyakorlata alapvetően kettős célt szolgál: egyrészt a különböző régiók közötti fejlettségi különbség, valamint a kedvezőtlen adottságú területek elmaradottságának csökkentését, másrészt pedig a régiók, a területi gazdaság kiegyensúlyozott fejlesztését, a munkahelymegtartó képesség növelését és a munkahelyteremtést. Ennek elérése érdekében az Unió a tagországok számára ajánlásokat, az ezek eléréséhez szükséges források elnyeréséhez célokat és prioritásokat fogalmaz meg (Nagy, 2000). Az uniós célok és prioritások kötelező jellegét az adja, hogy az uniós forrásokat csak ezeknek a közös céloknak az elérése érdekében lehet felhasználni (Faragó, 2016).

A 2000-es éveket megelőzően az uniós kohéziós politika kizárólag elmaradott, szerkezeti gondokkal küzdő, ritkán lakott régiók és többnyire ilyen régiókból álló országok felzárkóztatását segítette. Ezzel szemben – mint Faragó is rámutatott – a leggyakoribb kritika az volt, hogy „nagyon bizonytalan a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása” (Faragó, 2016, 13.). E problémára válaszul a lisszaboni stratégia célul tűzte ki, hogy az Uniót a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegye (EC, 2000) és ezáltal a versenyképességi, valamint a munkahelyteremtéssel és fenntartható fejlődéssel összefüggő prioritásokra helyezte a hangsúlyt. Emellett talán az sem elhanyagolható tényező, hogy – a nagy kelet- és közép-európai bővítés „költségvonzatát” ellensúlyozandó – a nettó befizető országok is részesedni szeretnének a kohéziós támogatásokból (Brucker, 2020). A lisszaboni stratégiához hasonlóan az Európa 2020 stratégia sem határozott meg területi célokat, azaz – Faragó rendkívül találó kifejezésével élve – a stratégiát „térvakság” jellemezte. Ez azt jelenti, hogy a fejlesztéspolitikai prioritások politikai és gazdaságpolitikai elvárások mentén kerültek megfogalmazásra (Faragó, 2010, 2016). A versenyképességgel összefüggő feltételek dominanciája tetten érhető a 2014–2020 és 2021–2027 közötti programozási időszak célrendszerében is. Tehát megállapítható, hogy ezek a dokumentumok szembe mennek az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéssel: míg a fejlesztéspolitikai jogi alapját jelentő Szerződés 174. cikkében megjelenik a térszemlélet (a Szerződés külön is nevesít bizonyos területi egységeket, amelyek esetében beavatkozásra van szükség), addig a hivatkozott anyagokban az ágazati megközelítés a meghatározó (Finta, 2019).

A versenyképességi kritérium ugyanakkor a fejlett(ebb) régiókat és a dinamikus városi térségeket állította középpontba, ezzel a nyugat-európai dinamikus városi térségek relatíve

több forráshoz juthattak (Pálné, 2014). A nagyvárosi agglomerációkba koncentrálódó fejlődés azonban aligha segíthet Európa, illetőleg a tagállamokon belüli perifériák helyzetén.

## STRATÉGIAI VERSUS FORRÁSORIENTÁLT TERVEZÉS

Faragó több tanulmányában állítja szembe a stratégiai tervezést mint a stratégiaileg megalapozott területpolitika kötelező gyakorlatát, és a forrásorientált tervezést, ami az uniós kohéziós politika velejárója, egyértelműen az előbbi mellett érvelve. Ha áttekintjük a területfejlesztésről szóló törvény (Tft.) által meghatározott és a kohéziós politika által „diktált” fejlesztési dokumentumokat, a Tft. által meghatározott dokumentumok jellemzően stratégiaiaknak, a kohéziós politikaiak pedig forrásorientáltaknak tekinthetők. Ugyanakkor a kettő egymáshoz való viszonya, a kettő közötti átjárás – ha volt egyáltalán – időszakonként eltérő volt.

Az EU kohéziós politikája már az uniós csatlakozást megelőzően gyakorolt áttételes hatást a hazai területfejlesztési politikára. A Tft. által meghatározott dokumentumok alapján véve nem az uniós ciklusokhoz kötöttek, nem forrásorientált tervek voltak. Az előcsatlakozási alapokból (PHARE) finanszírozott kísérleti programok, a határon átnyúló együttműködési források felhasználása mind igényelte valamifajta stratégia, program lefektetését (Rechnitzer, 1998; Lados, 2001), melyek a Tft. hatókörén kívüli, viszont forrásorientált dokumentumoknak tekinthetők. Az uniós csatlakozást megelőzően elkészült megyei koncepciók és programok mellett elkészültek a NUTS 2 régiók stratégiai fejlesztési dokumentumai is (Faragó – Horváth, 1995). Bár ezek elvileg nem forrásorientált szemüveggel készültek, a tervezési folyamatot folyamatosan belengte az uniós forrásokból való finanszírozás lehetősége, a régió és a megye tisztázatlan szerepe az aktuális és az uniós csatlakozást követő időszak kohéziós politikájában. Megyei szinten a területfejlesztési koncepciók készítését a Tft. a megyei területfejlesztési tanács hatáskörébe utalta, megkettőzve a már meglévő választott megyei struktúrát. Az egyes megyék – mind időzítésben, mind szakértői bázis tekintetében – eltérő gyakorlatot követtek. Az MTA RKK a Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Hajdú-Bihar, Győr-Moson-Sopron, Fejér, Vas és Veszprém megyei koncepciók és programok kidolgozásában vett részt (Rechnitzer, 1998). Az akkori, a területfejlesztési koncepciók és programok elfogadásának rendjéről szóló kormányrendelet szinte kizárólag a központi kormányzati szervek bevonására vonatkozóan adott iránymutatást (Fodor et al., 2003), így a horizontális partnerség kialakításában a szakértők szabad kezet kaptak, mely szintén igen változatos gyakorlatot eredményezett az egyes megyék esetében.

Bár az uniós csatlakozás időszakában a „megye vagy régió” kérdése a régió fele billent, forrásorientált régiós dokumentumok kezdetben nem készültek. A 2004–2006-os csonka időszak Regionális Operatív Programja nem tekinthető valódi területfejlesztési dokumentumnak (Varró – Faragó, 2015), mivel a Nemzeti Fejlesztési Terv szektorális programjait kiegészítő, országos hatókörű forrásorientált program volt. Bár a 2007–2013-as időszak európai szinten a belső erőforrásokra épülő területpolitika reneszánszának jegyében indult (place-based – lásd Barca, 2009), a gazdasági válság rávilágított a költségvetési politika összehangolásának szükségességére (európai szemeszter – Faragó, 2016, lisszaboni célok – Varró – Faragó, 2015), mely a központi koordináció növekedését sejtette. Ezzel mintegy

párhuzamosan lezajlott a magyar regionális struktúrájú területfejlesztési intézményrendszer centralizálása, a regionális hatáskörök centralizációja az irányító hatóságok szerveibe. A „forrásorientált regionalizmus” jegyében a 2007–2013-as időszakban több megyében megyei koncepció és program nem is készült (Pámer, 2021), illetve a korábbi dokumentumok maradtak érvényben, esetleg kerültek felülvizsgálatra.

A 2014–2020-as időszakra erőteljes top-down koordináció volt jellemző, és valamennyi megyére elkészültek a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal felügyelete alatt a megyei koncepciók és programok (Pámer, 2021). Egyértelműen forrásorientált programnak tekinthető viszont a megyei program és a központilag végrehajtott Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) között hidat képező megyei integrált területi programok (ITP) rendszere, mely a megye számára rendelkezésre álló TOP forráskeret felhasználásának szerkesztését szabályozza (Pámer, 2021), beleértve a Magyarországra definiált EU 2020 indikátorok megyei lebontását is a TOP által támogatott területeken.

Bár egyetérthetünk Faragóval (2016), hogy a 2014–2020-as időszak inkább szolgálta az uniós versenyképességi célokat, mint a kevésbé fejlett szubnacionális egységek felzárkóztatását, az uniós centralizációval párhuzamosan lezajlott hazai centralizáció – a korábbi regionálisához képest finomabb léptékű megyei fejlesztéspolitika mellett – elvileg adhatott volna lehetőséget az elmaradott térségek felzárkóztatására, azok endogén adottságaira építve. Ennek sikere vagy kudarca, tekintettel az erős nemzeti szintű koordinációra, nem írható az európai kohéziós politika működésének számlájára.

## A LEADER MINT SAJÁTOS TERVEZÉSI, FEJLESZTÉSI MÓDSZER

Faragó (1997) szerint a tervezés a modern piacgazdaságban egyebek mellett többszintű és sokszereplős (a rendszer nem csak a gazdaság elemeiből áll), két irányú (egyszerre top-down és bottom-up); elfogadja az állami beavatkozás szükségességét; érték-pluralista; duális (részben segíti, részben korlátozza a magánszférát). E tervezési mechanizmusok hazánkban viszonylag újszerű intézményesített formáját az uniós csatlakozást követően 2004–2006 között csak részleges, majd 2007-től kezdődően a vidéki területek esetén teljes országos lefedettség mellett működő LEADER program képezi.

A program alapelvei között a terület alapú megközelítés, a szubszidiaritáson alapuló, alulról építkező (bottom-up) tervezés és fejlesztés, a helyi partnerség, a szektorok közötti együttműködés is megjelenik. Rugalmasan reagál a belső és külső kihívásokra, képes megőrizni a helyi értékeket. Fontosabb elemei között a helyi gazdaság, a helyi politikai és társadalmi szereplők, a helyi szereplők tudása jelenik meg. Ezek alapján sem kérdés, hogy ez a tervezési logika a vidéki térségekben megkerülhetetlen. A valódi alulról jövő kezdeményezések ösztönzése azért fontos, mert mind a helyi fejlesztési stratégia tervezése, mind pedig annak megvalósítása az érintettek bevonásával, az ő igényeik alapján történik. Ez a megközelítés ösztönzi a decentralizált döntéshozatalt és felismeri a helyi lakosok szerepét a fejlesztési folyamatban. A tervezés sikeréhez szükség van társadalom- és gazdaság szervezésre, helyi közösségfejlesztésre, a helyiek lelkesítésére. Az alulról vezérelt módszer egyik buktatója éppen az, hogy feltételezi, hogy valamennyi térségben megtalálhatóak azok az elhivatott lelkes és felkészült emberek és szervezetek, akik olyan önszerveződő közösséget formálnak, amelyek

alkalmasak arra, hogy kialakítsák saját fejlesztési elképzeléseiket és megfelelő forrásokat szerezzenek hozzá.

A LEADER Helyi Akciócsoportok a helyi fejlesztési céloknak megfelelő Helyi Fejlesztési Stratégiát dolgoznak ki és valósítanak meg. E folyamatnak egyaránt része az alulról felfelé és a felülről lefele történő tervezés, ugyanakkor a hazai tapasztalatok a top down irányú túlsúlyát mutatják. A szabályok összessége a LEADER program központosított és felülről vezérelt jellegét erősíti, és a folyamat állami ellenőrzését sejteti. A tapasztalatok szerint az állam e tekintetben jelentősen csorbította a LEADER bottom-up jellegét, és egy olyan vidékfejlesztési tervezési eszközzé alakította, amely a központi hatalom elvárásai szerint működik (Chevalier et al, 2015). A LEADER programban a helyi fejlesztés jelentőségét felismerték, a bottom-up megközelítés azonban továbbra is inkább a retorika szintjén létezik, mint a gyakorlatban.

Az innovatív (fejlesztés-orientált) tervezés nem a források elosztására összpontosít, hanem a megújulás lehetőségeit tárja fel, s ehhez keresi a mobilizálható forrásokat, a megvalósítás innovatív formáit (Faragó, 1997). A LEADER léptékéhez igazodó tervezésben ez a tertípus lehet a leghatásosabb, a jelentős kreativitást is igénylő erőforrásfeltáráshoz és -hasznosításhoz jól kapcsolódik. Ugyanakkor a támogatási rendszerekhez való kapcsolódás és a magasabb szintű tervekbe való illeszthetőség miatt az allokatív tervezés (Faragó, 1997) sem kerülhető meg. E két szempont figyelembevétele adhatja meg a lehetőségét annak, hogy egy térség képes legyen a helyi fejlesztésekre, helyi problémák megoldására a helyi adottságokból fejlesztési erőforrásokkal, míg ezzel egyidejűleg képes utat találni a külső erőforrásokhoz. Faragó a különböző szintű tervek összehangolásának szabályozását mindig is fontos feladatnak tekintette, megoldási javaslatként a decentralizált irányítási-tervezési modell sémáját is vázolta (Faragó, 2005).

## ZÁRÓGONDOLATOK

Faragó László természetesen nem csak a tervezés területén alkotott maradandót, hiszen munkássága a regionális tudomány számos további részét lefedte. Ugyanakkor a tervezéssel kapcsolatos megállapításai nagymértékben hozzájárultak a hazai regionális tudomány fejlődéséhez és a fejlesztéspolitikai gyakorlat alakításához. Külön érdemes kiemelni azt a markáns kritikai szemléletet, amely szinte minden munkájában tükröződik. A tudomány tisztelte és kreatív szkepticizmusa mértékadó lehet az öt követő generációk számára.

## IRODALOMJEGYZÉK

- A Bizottság 2014. január 7-i 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről.
- A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyve, 2009. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/livre-blanc\\_/livre-blanc\\_hu.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc_/livre-blanc_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2023.07.01.)
- Baldersheim, Harald – Rose, Lawrence E.: *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010. [https://doi.org/10.1057/9780230289826\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230289826_1)

- Barca, Fabrizio: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009. Elérhető: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-12/docl\\_17396\\_240404999.pdf](https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-12/docl_17396_240404999.pdf) (Letöltés ideje: 2022.10.24.)
- Baun, Michael – Marek, Dan: *The Limits of Regionalisation The Intergovernmental Struggle over EU Cohesion Policy in the Czech Republic*, East European Politics and Societies and Cultures, 2017/4, 863–884. <https://doi.org/10.1177/0888325417720717>
- Bevir, Mark: *The SAGE Handbook of Governance*, London, SAGE, 2011. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Boda Zsolt: *Ki dönt. Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002-2014*, Gondolat Kiadó- Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2020.
- Brande, Luc Van den: *Multilevel Governance and Partnership, The Van den Brande Report*, 2014. Elérhető: [https://egtcmonitor.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2021/01/EUDOK\\_SZAKIR\\_EC\\_2014\\_Van\\_den\\_Brande\\_Report\\_MLG.pdf](https://egtcmonitor.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2021/01/EUDOK_SZAKIR_EC_2014_Van_den_Brande_Report_MLG.pdf) (Letöltés ideje: 2023.07.01.)
- Brucker Balázs: *Értékek és érdekek harca – az EU 2021 és 2027 közötti kohéziós politikája*, Portfolio.hu, KRTK blog, 2020.12.29.
- Charron, Nicholas: *Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions*, in: Piattoni, Simona – Polverari, Laura (eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016, 92–104. <https://doi.org/10.4337/9781784715670.00019>
- Chevalier, Pascal – Maurel, Marie-Claude – Póla Péter: *A LEADER akciócsoportok és partnerségi hálózatok működésének tanulságai Baranya megyében*, Tér és Társadalom 2015/1, 175–194. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2687>
- Dyba, Wojciech – Loewen, Bradley – Looga, Jaan – Zdražil, Pavel: *Regional development in Eastern-European countries at the beginning of the 21st century: Path dependency and effects of EU Cohesion Policy*, *Questiones Geographicae*, 2018/2, 77–92. <https://doi.org/10.2478/quageo-2018-0017>
- EC: *The Lisbon European Council – An agenda of economic and social renewal for Europe*, DOC/00/7, 28, CEC, Brussels, 2000.
- Enyedi György: *Terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos tudományos kutatások fő irányai és feladatai*, Területi Statisztika, 2010/4.
- Faragó László – Horváth Gyula: *A Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciójának alapelemei*, Tér és Társadalom, 1995/3-4, 43–78. <https://doi.org/10.17649/TET.9.3-4.336>
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalom-technikája*, Dialóg Campus, Budapest, Pécs, 2005.
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs, 2005.
- Faragó László: *A közösségi (területi) tervezés szerepe a gazdaságfejlesztésben*, in: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás, Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről*, MTA Regionális Kutatások Központja (MTA RKK), Pécs, 2004, 10., 57–66., 265.
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Faragó László: *Hatalomérvényesítés az uniós tervezési gyakorlatban*, in: Fábíán Attila – Lukács Amarella: *Párbeszéd és együttműködés, Területfejlesztési Szabadegyetem 2006–2010*, Nyugat-Magyarországi Egyetem Kiadó, Sopron, 2010, 245–260.
- Faragó László: *Téri lét- társadalmi fordulat a térelméletben*, Dialóg Campus, Budapest, 2019.
- Faragó László: *Tervezéseméleti alapvetések*, Tér és Társadalom, 1997/3, 1–15. <https://doi.org/10.17649/TET.11.3.425>
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Finta István: *A 2020 utáni uniós fejlesztéspolitika tervezett jogi szabályozása – avagy merénylet a vidék ellen (Vitaanyag)*, Új Magyar Közigazgatás, 2019/1, 66–77.

- Finta István: *A véleményezés és részvétel lehetőségei, batárai, korlátai a magyar fejlesztéspolitikában a rendszerváltást követő harmadik évtizedben*, Új Magyar Közigazgatás, 2021/1, 12., 23–34.
- Finta István: *A vidékfejlesztés megítélése az európai és a magyar fejlesztéspolitikában*, in: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona: *A regionalizmus: az elmélettől a gyakorlatig*: Illés Ivánra emlékezve 80. születésnapja alkalmából, Publikon, Pécs, 2022, 209–224.
- Finta István: *Az Európai Unió átfogó fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési trendjei és azok érvényesülése Magyarországon*, Új Magyar Közigazgatás, 2022/2, 1–19.
- Fodor Ágnes – Kálmán Szilvia – Lovász György – Németh Ákos – Wächter Balázs: *Partnerség figyelembe vétele a terület-fejlesztésben, különös tekintettel a civil szervezetekre*, VÁTI Stratégiai Tervező Iroda, 2003.
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary – Blank, Kermit: *European integration from the 1980s, State-centric v. multi-level governance*, Journal of Common Market Studies, 1996/3, 341–378.
- Ladner, Andreas – Keuffer, Nicolas – Baldersheim, Harald – Hlepas, Nikos – Swianiewicz, Pawel – Steyvers, Kristof – Navarro, Carmen: *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2019.
- Lados Mihály: *A területi tervezés kihívásai a kilencvenes években Magyarországon: a területfejlesztési stratégiák kialakításától a programozásig és az értékelésig*, Tér és Társadalom, 2001/2, 25–69. <https://doi.org/10.17649/TET.15.2.802>
- Nagy Annamária: *Terrületi tervezés az Európai Unióban*, 2000. Elérhető: <https://jegyzo.hu/teruleti-tervezes-az-europai-unioban-20004/>
- Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*, Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián, MTA, Budapest, 2014.
- Pámer Zoltán: *A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig*, Tér és Társadalom, 2021/3, 108–130. <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3337>
- Rechnitzer János – Smahó Melinda: *Terrületi politika*, Akadémiai Kiadó, 2016. <https://doi.org/10.1556/9789630598293>
- Rechnitzer János: *Terrületi stratégiák*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998.
- Vallier, Frédéric – Poth-Mögele, Angelika – Noupadja, Nathalie (eds.): *Europe 2030, Les territoires prennent la parole, Local leaders speak out*, CEMR Editions Autrement, Paris, 2018.
- Rodríguez-Pose, Andrés – Courty, Julie: *Regional lobbying and Structural funds: do regional representation offices in Brussels deliver?*, Regional and Federal Studies, 2018/2, 199–229. Elérhető: <http://real.mtak.hu/165662/1/palne-kormanyzas.pdf> <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1441828>
- Varró, Krisztina – Faragó, László: *The Politics of Spatial Policy and Governance in Post-1990 Hungary: The Interplay Between European and National Discourses of Space*, European Planning Studies, 2016/1, 39–60. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1066760>



Táldekor virággal, amorettel, alkotó: Klein Ármin

SALAMIN GÉZA – PÉTI MÁRTON

## Rugalmas földrajz vagy instabilitás? Változó terek a magyar területi tervezésben

*Flexible geography or instability?  
Changing spaces in Hungarian spatial planning*

### SZERZŐK:

SALAMIN GÉZA, egyetemi docens, elnök, Budapest Corvinus Egyetem,  
Magyar Urbanisztikai Társaság, geza.salamin@uni-corvinus.hu, ORCID:  
0000-003-0617-3175

PÉTI MÁRTON, egyetemi docens, elnökhelyettes, Budapest Corvinus  
Egyetem, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, marton.peti@nski.gov.hu,  
ORCID: 0000-0003-0999-6601

**JEL-kód: R58**

**Kulcsszavak:** területi tervezés • területi kormányzás • Európai Unió  
• Magyarország • területfejlesztés • puha terek

**Absztrakt:** A területi tervezés téregységeinek változása, ezen belül a területi szintek módosulása és a kevésbé szabályozott, ún. „puha” terek megjelenése, általános európai trendnek tekinthető. A tanulmány az e téren tapasztalható európai dinamikákat összegzi a szakirodalom feldolgozásával, majd ennek fényében vizsgálja a területi tervezés hazai rendszerében e változásokat. Magyarországon e terek megsokszorozódását és kifejezetten gyors változásait tapasztaljuk az elmúlt évtizedekben. Míg Nyugat-Európában ezt a dinamikát leginkább az állam és a magánszféra szerepvállalásának átalakulásához kötik, addig Magyarországon a változások az EU politikákból és aktuális kormányzati törekvésekből következnek. A magyarországi tervezési terek gyakran szűkebb tematikára, ill. funkcióra jönnek létre és rövidebb életűek, ami hoz-

zájárul a területi tervezés relatíve alacsony teljesítményéhez. A funkcionális várostérségek rendszerű együtt kezelésére még nem született ilyen.

### SZERZŐK:

*GÉZA SALAMIN, associate professor, president, Corvinus University of Budapest, Institute of Sustainable Development, Department of Geography and Planning, Hungarian Society for Urban and Spatial Planning, geza.salamin@uni-corvinus.hu, ORCID: 0000-003-0617-3175*

*MÁRTON PÉTI, associate professor, vice-president, Corvinus University of Budapest, Institute of Sustainable Development, Department of Geography and Planning, Research Institute for National Strategy, marton.peti@nski.gov.hu, ORCID: 0000-0003-0999-6601*

### JEL-code: R58

**Keywords:** *spatial planning • territorial governance • European Union • Hungary • territorial development • soft spaces*

**Abstract:** *The change in spatial units of spatial planning (changing levels, emergence of less regulated 'soft' spaces) can be seen as a general European trend. The paper summarizes the European dynamics in this field by reviewing the literature and examines the changes in the Hungarian spatial planning system in this light. In Hungary, we have witnessed a multiplication of these spaces and particularly rapid changes in recent decades. While in Western Europe these changes are mostly associated with the transformation of the role of the state and the private sector, in Hungary they are more likely to be the result of EU policies and current governmental efforts. Planning spaces in Hungary are often created for a narrower thematic or functional focus and have a shorter life span, which contributes to the relatively low performance of spatial planning. A systematic co-management of functional urban areas has not yet been developed.*

## BEVEZETÉS

Magyarország térségeivel gyakran foglalkozunk jövőorientáltan, stratégiai szemléletben, egy-egy stratégiai tervezési egységként. A területalapú stratégiák, tervek nem csak a fejlesztések, a magán- és közberuházások számára kínálhatnak hatékony keretrendszert, de valójában a társadalom legkülönbözőbb területeinek együttműködéseit, helyi, regionális és országos politikák formálását is ösztönző és erősítő folyamatok lehetnek. A térségek fejlődésének tudatos alakítására irányuló területi tervezés hagyományosan a valamilyen jogi

legitimitással felruházott, szabályok által meghatározott és ez alapján irányított, illetve igazgatott területegységekre irányul (település, megye stb.), s az arra jogszabályi felhatalmazással rendelkező szervek végzik azt (önkormányzat, kormány stb.). A hagyományos területi és várostervezés mellett azonban a térbeli dimenziójú tervezés új szemléletei és gyakorlatai formálódnak az elmúlt évtizedekben, elrugaszkodva a jogszabályokban rögzített formális kompetenciáktól. A magyar területi tervezési rendszer kapcsán gyakran megfogalmazott kritika annak túl gyakori változása, illetve elszakadása a formális területi kormányzási keretektől, mindenekelőtt a területi és helyi önkormányzatoktól.

A tér értelmezésének és alakításának témaköre a területi tervezésben, területfejlesztésben rendkívül összetett, sokféleképpen közelíthető és számtalan elméleti vitát megnyitó kérdéskör. A térbeliség és tervezés összefüggérendszerének elméleti és koncepcionális összetettségére Magyarországon éppen Faragó László e téren végzett gazdag munkássága hívja fel talán a leginkább a figyelmet (Lásd pl. Faragó, 2008; 2012; 2013; 2016, 10.; 2017a; 2017b; 2018). Jelen munkánkban a gyakorlat nézőpontjára szorítkozunk, megkísérelve behozni a nemzetközi kontextust. A tanulmány a területi tervezési rendszer térbeli egységeinek hazai változását vizsgálja az európai trendek fényében. A hazai folyamatok európai kontextusban való értelmezése érdekében a dolgozat az európai tervezési szakirodalom feldolgozása alapján összegzi a nemzetközi folyamatokat, majd összeveti az e téren tapasztalható legfontosabb hazai átalakulási folyamatokkal.

## A TERVEZÉS EURÓPAI SZEMLÉLETE

Bár a területi és várostervezés az Európai Unióban (EU) tagállami kompetenciában maradt, mégis a nyolcvanas évek óta kitapintható a törekvés, ami az országoként amúgy rendkívül eltérő, különböző térbeli tervezési gyakorlatok és megközelítések bizonyos összekapcsolására irányul, elsősorban az európai integrációs folyamatokkal összefüggésben. A kétezres évekre a tudományos gondolkodásban is beérett annak szándéka, hogy közös európai kontextusban értelmezzük a térdimenziójú tervezési-fejlesztési folyamatokat, elsősorban a térbeli tervezés (*spatial planning*) és újabban egyre inkább a területi kormányzás (*territorial governance*) fogalmai köré szerveződve, amelyek egyébként nem kiváltják, hanem tágabb kategóriaként kiegészítik a hagyományosabb várostervezés és területi (regionális) tervezés fogalmakat.

Ahogy az 2019-es tanulmányunkban feltártuk (Salamin – Péti, 2019), a térbeli tervezés fogalma – semleges nemzetközi ernyőfogalom tartalma mellett – szűkebb értelemben, a kilencvenes évektől kifejlődő és posztmodern megközelítésű új tervezési szemléletet és stílust is jelöli. A térbeli tervezésnek ezen új trendjét három folyamatra vezethetjük vissza: egyrészt a kormányzás új formáját megjelenítő rugalmasabb „governance” térnyerésére; másrészt az új, jellemzően „puha” és képlékeny beavatkozási-cselekvési terek megjelenésére. Harmadrészt pedig kimutatható, hogy az EU szakpolitikai üzenetei, explicit tér stratégiai és a nemzetköziesedési globalizációs igény is új téralakítási logika és módszerek megjelenését igényli, ami úgy is felfogható, hogy az EU a sajátos térkonceptióin keresztül igyekszik érvényt szerezni a tagállamokban az informális területpolitikai szándékainak (Salamin – Péti, 2019).

Jelen tanulmány a térbeli tervezés paradigmájának kontextusában azt a kérdést vizsgálja, hogy milyen terek jelennek meg a hazai térbeli (területi) tervezésünk tudományos gondolkodásában, szemléletében; és az EU integráció kapcsolódó törekvései milyen hatással vannak ezekre. A cikkünkben közölt eredményekre a szakirodalomelemzés módszertanával jutottunk. A tervezéseméleti irodalomban másfél évtizede új fogalmi koncepcióként megjelent „puha” terek a gyakorlat és politikák által támogatott európai tervezési és governance trendet képeznek. E felívelést bősséggel írja le a szakirodalom (lásd következő alfejezet), de saját, empirikus vizsgálataink is igazolták (Salamin, 2018, 199.).

Fontos megjegyeznünk, hogy a tervezésnek – ahogyan azt a hazai térelmélet és tervezésemélet szignifikáns képviselője Faragó László megfogalmazza – természetes, lényegi jellemzője, hogy a tereket bizonyos értelemben folyamatosan újra konstruálja, hiszen a tervezők, *„amikor felméri a tervezés tárgyát, adatokat gyűjtenek, akkor felvázolnak, újra alkotnak konkrét tereket. [...] Soha nem a teljes valóságot ragadják meg, hanem a „maguk módján”, az aktuális feladatnak megfelelően újra konstruálják azt”* (Faragó, 2017, 159). A tervezés új tereinek kialakítása azonban ennél többet jelent, hiszen nemcsak a tér értelmezése és jelentései kerülnek átszabásra, hanem lényegi módon a tervezés által konstruálódó beavatkozások és az irányítás földrajzi kiterjedése is, ezzel a részvétellel jogsult és az érintett szereplők köre.

## A PUHA TEREK MEGJELENÉSE A TERVEZÉS NEMZETKÖZI TRENDJEIBEN

Az európai térbeli tervezés témakörében a szakirodalom által egyik legjobban körülírt jelenségnek, az elmúlt másfél évtizedben kifejezetten népszerűbb vizsgálati témának a tervezés-beavatkozás tereinek megváltozását tekinthetjük, ami egyrészt jelenti a tervezési szintek (és azok súlyának) változását, másrészt új, ún. puha terek megjelenését (Salamin, 2021, 2023). Az új terek megjelenése szorosan kapcsolódik a posztmodern tervezés térnyeréséhez (vö. relatív térértelmezés megjelenése) és különösen az új területi governance-hez. A korábbi, egyértelmű szabályokhoz és hatalmi viszonyokhoz (autoritáshoz) kapcsolódó terület-egységek helyett a tervezés tárgyaként megjelennek a funkcionális, puha, illetve informális terek, melyeket egyértelmű lehatárolás híján gyakran képlékeny (*fuzzy*) tereknek is neveznek. Ezek az új, nem jogi szabályozáson alapuló, gyakorta kifejezetten informális tervezési terek Európa-szerte sokféle formát öltenek, és különböző térbeli léptékekben jelennek meg. Minden olyan tervezés ilyen tereket hoz létre, ami nem egy adminisztratív egység területére irányul, hanem attól eltérő, adott cél szerint formált területegységre vagy éppen térbeli viszonyrendszerre, mint például a hálózatok. Az ezt formáló aktorok az EU makro-regionális stratégiáitól egészen a városok és környezetük együttkezelésével létrejövő városrégióig igen változatos formát vehetnek fel.

Elemzések széles köre vizsgálja az új terek létrejöttét helyi és szomszédsági szinteken (pl. Counsell et al, 2014.), metropolisz és városrégió szinten (pl. Levelt – Janssen-Jansen, 2013), szubnacionális regionális szinten (pl. Heley, 2013; Walsh, 2014), makroregionális szinten (pl. Gänzle-Kern, 2016) és európai szinten (Jensen-Richardson, 2004; Faludi, 2013) egyaránt.

Allmendinger és Haughton (2009) a földrajztudományi szakirodalomban a területiális vs. viszonyítási (relációs) terek körül zajló vita alapján (vö. Lefebvre, 1991) azt hangsúlyoz-

zák, hogy míg a formalizált tervezésnek szabályozott, egyértelmű határookra van szüksége, addig az olyan tervezésnek, amelyik a térbeli viszonyok összetettebb viszonyítási világára kíván reagálni, puha tereken keresztül is működni kell. Metzger és Schmitt (2012: 265.) definíciója szerint a puha tér „*a tervezés informális vagy félig formalizált, nem szabályozáson alapuló térbelisége olyan társításokkal és viszonyokkal, amelyek túllépnek a formálisan létrehozott határokon és területi szinteken, valamint a korábban létrehozott ágazati megosztáson is*”. Az új típusú puha terek a tapasztalatok szerint nem váltják ki a formális helyi-regionális és országos kormányzatok tereit, hanem a gyakorlati tapasztalatok szerint a tervezésben azokkal egyszerre léteznek, illetve azokat inkább kiegészítik, sőt Allmendinger és szerzőtársai szerint kifejezetten szimbiózisban működnek egymással (Allmendinger et al, 2015). Metzger és Schmitt azt hangsúlyozza, hogy a két tértípus elválasztó szembeállítás a veszéllyel járhat, hogy elvész e két forma közti átalakulás és átmenet lehetősége (Metzger – Schmitt, 2012). Az e terekhez kapcsolódó tervezések közös jellemzője, hogy olyan hibrid, illetve sokszoros jogi környezetben megvalósuló governance-nek az eredményei, amely új hálózatokba fogja össze a különböző szektorok, szférák szereplőit (Allmendinger et al., 2015).

A governance szemlélethez kötődően a formális igazgatástól elszakad a tervezés-fejlesztés. Így amikor a tervezési terek átlépi az adminisztratív (közigazgatási) határokat, az valójában a formális kormányzási struktúrák negligálását vagy gyengítését is jelentheti. Például a megye helyett program régiót hozunk létre vagy országok helyett makroregionális térben gondolkodunk. Ezek az új puha terek a governance paradigmához kötődnek.

Haughton és szerzőtársai (2010) Nagy-Britannia és Írország folyamatai alapján az általuk újnak nevezett térbeli tervezést – amely értelmezésükben területi menedzsmentet jelent puha terekkel és képlékeny határokkal – a *neoliberális kormányzás* részeként megvalósuló egyfajta decentralizációra vezetik vissza. A decentralizáció szorosan összekapcsolódik olyan kísérletekkel, mint a léptékek (szintek) és ágazati határok újra munkálása, melyektől a gazdasági növekedés stimulálását várják. A neoliberalizmus ebben a kontextusban leginkább a gazdaságszervezés reflexív piac-vezérelt megközelítése, ahol az újra-szabályozásban a kulcs megfontolást a piaci erők előnyben részesítése jelenti (Haughton et al., 2010).

Allmendinger és szerzőtársai (2015, 247.) hét észak-nyugat európai esettanulmányra kiterjedő kutatásuk és a szakirodalom alapján a tervezés új tereinek megjelenése mögött *bét mozgatórugót* tártak fel: az állami hatalom redistribúcióját és léptékváltását (rescaling), amelyben a nemzeti szint szerepváltozására és a hálózatos világ kihívására reagálva az állam maga alakítja a különböző szintek kompetenciáit; a neoliberális ideológián alapuló szerkezetátalakítást és a lokalitások versenyét, ami a piaci logika és gazdasági növekedés primátusára irányul; a relációs terek megjelenését a tervezésben, amelyben a tereket a politikai interakciók vagy viták és diskurzusok konstruálják; Európa EU általi újrateremtését, annak új tereinek megteremtésével; a poszt-politikai tervezés tereinek létrejöttét (Allmendinger et al., 2015, 14).

A *poszt-politikai szituáció* létrejöttéhez az vezet, hogy mind a tervezői-szakértői tudás, mind a politikai autoritás vitathatóvá válik, amiért nem képesek kellően segíteni a gazdasági növekedés célját, és azért, mert a tervezők szerepvállalása révén a célok egymással gyakran összeegyeztethetetlen feszültségeket eredményeznek. A politikusok és tervezők által hordozott konszenzus és közérdek ilyen jellegű nyomás esetén a szándékok és cselekvés szétforgácsolódásához vezethet (értsd: nem elég hatékony). A szerzők azt is hangsúlyozzák, hogy a governance új, puha terei térbeli fókuszukat és tematikájukat tekintve inkább szelektívek,

mint átfogóak, azaz egy-egy témára, funkcióra szervezhetőek, ezért gyakran funkcionális terek. Az új terek konstrukciói növekedéstámogató tevékenységükbe képesek magán- és közforrásokat egyaránt becsatornázni, miközben kevésbé foglalkoznak az olyan probléma-területekkel, mint pl. a szegénység térségei. (Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a Kohéziós Politika 2000-es évekbeli reformja fejlesztési szükségletekkel rendelkező tereket is stimulált az EU-ban). Az új terekben szerveződő alternatív governance formák megoldást kínálnak olyan problémákra, amelyekben a demokratikus elszámoltathatóság akadályozza az előrehaladást. Az ilyen értelemben a politikai elszámoltathatóság alól részben-egészben kivont terek poszt-politikai tereknek tekinthetőek, ahol az elszámoltathatóság is képlékeny. A poszt-politikai terek alkalmasak lehetnek így arra is, hogy a területiális terek "mögött dolgozzanak" úgy kialakítva stratégiákat, politikákat, hogy adott esetben megkerülik a formális tervezéstől kötelezően elvárt konzultációs köröket, legitimációs folyamatokat és persze arra is alkalmasak lehetnek, hogy a különféle érdekeltek (stakeholder) befolyást tudjanak szerezni közprogramokban (Allmendinger et al., 2015). A szakirodalomban a puha terekkel kapcsolatos diskurzus fokozatosan eltolódik a funkcionális magyarázatoktól a terek politikai megfontolásai felé, különös tekintettel arra, hogy milyen szerepük van a neoliberais térbeli governance-ben (Haughton et al., 2013).

Az alábbiakban néhány *európai esettanulmány* tapasztalatából igyekszünk árnyalni az új terek modelljének képét. Jacuniak-Suda és szerzőtársai (2015) a Hamburgi Metropolisz Régió elemzése alapján a kemény és puha intézményi elemek kombinációját tárták fel. Németországban az ESDP (1999) és a német elnökség alatt elfogadott Területi Agenda szellemében 2007-ben indult szövetségi program a szupraregionális (szubnacionális) együttműködések ösztönzésére, amely a város-vidék partnerségeket reprezentálta. Hat ilyen térségi együttműködés jött létre, melyek egyike volt az amúgy már 1991-ben az intézményesülés útjára lépett hamburgi metropolisz program. Az együttműködés logikája kezdetben az volt, hogy a helyi színhöz tartozó területhasználati tervezés és a régiós szintű fejlesztési tervezés koordinációja megvalósuljon. Mára azonban egyértelműen a gazdasági versenyképesség lett a fő motiváció, annak érdekében, hogy a funkcionális régió a kritikus méret elérésével, az agglomerációs előnyök fokozásával globálisan „látható” legyen. Éppen ezért a külső marketing kap nagyobb szerepet a belső kohézió erősítése mellett. Németországban a nagyvárosi régiók képződése (metropolizáció) a puha terek kialakulásának fő motorja, ebben azonban a funkcionális struktúrák terénél fontosabb az emberek identitása és a politikai szereplők érdekei (Jacuniak-Suda et al., 2015).

Hasonló tapasztalatot fogalmaz meg Geppert franciaországi vizsgálata (2015), amelyben a Sillon Lorain várostársulás esettanulmányában azt tapasztalta, hogy a formálódó új tér nem a valós funkcionális kapcsolatokat, hanem városvezetők alkalmi koalícióját jelentette meg. Itt a gazdasági szektor és a kormányzati szektor között nagyobb távolságot tapasztalt. Az új tereket a közszféra dominálja, míg a gazdasági szereplők szerepe csekély maradt. Franciaországban leginkább a formális, adminisztratív terek átalakulásának folyamatát látszanak előkészíteni a főként várostársulások mentén szerveződő új, puha terek (Geppert, 2015).

Deas és szerzőtársai (2015) az északnyugat angliai Atlanti Gateway-t, mint tipikusan puha, növekedésorientált térség fejlődését vizsgálta egészen a hetvenes évek elejétől, ami alapján két következtetésre jutott. Egyrészt a puha terek formálásában a környezeti tényezők földrajzát (tereit) kiemelkedően fontos figyelembe venni. Másrészt e törekvésekben a

*privát szféra szerepe* lényegesen nagyobb lehet. Nem csak a folyamatba bevont szereplőként jelenhet meg, hanem a folyamat kezdeményezője is lehet (Deas et al., 2015).

Hollandiában a funkcionális tereknek a második világháború óta jelentős szerepe van a területi tervezésben. Maga a Randstad (Patkóváros) ennek a legekleltársabb példája. Spaans és Zonneveld (2015) a patkóváros déli területén formálódó kooperációs tereket vizsgálta. Hollandiában hagyományosan erős kultúrája van a települések közötti együttműködésnek. Itt a társulási alapon formálódó új beavatkozási terekben a politikai elszámoltathatóságot biztosítja az, hogy a társulások által hozott döntéseket a választott tanácsok kell, hogy jóváhagyják (Spaans – Zonneveld, 2015).

Az EU a puha téralakítás egyik kiemelkedő aktora, és nem csak az EU területén. Az európai integráció mint közös gazdasági tér számára mindig is lényegi kérdés volt a határok szerepe. Míg szabályozási értelemben az egységes piac létrehozása elvben megszünteti a határok gazdasági elválasztó szerepét a földrajzi térben, a határok elérhetőségi, irányítás szervezési, kulturális és identitásában jelentkező, vagy éppen perifériaképző jelentőségük miatt akadályokat jelentenek az európai egységesülés előtt. Az európai politikák határokon átvélt beavatkozási tereket igényelnek. Az új terek létrehozása és a határok korlátozó szerepének csökkentésében váltak fontossá az Unió azon kezdeményezései és programjai, melyek a határon átnyúló együttműködések, fejlesztéseket ösztönözték különböző formákban egyfajta határokon átvélt governance ösztönzésével (vö. Leibenath et al., 2008). Példaként említhetők az EU Kohéziós Politika *Európai Területi Együttműködés* (ETE) programterei, vagy az EU *makroregionális stratégiáinak* stratégiai koordinációs terei, a *tengeri térbeli tervezés* terei (ld. Ballinger et al., 2008, 200.; Zauha, 2016), 2006-tól az *európai területi együttműködési társulások* (EGTC) terei. Az EU nem csak határon átnyúló tereket formál, gondolhatunk a Kohéziós Politika régiókatégeriáira, vagy a Kohéziós Politika reformjával bevezetett, 2014 óta alkalmazott eszközök (integrált területi beruházások, közösségvezérelt helyi fejlesztések, az ifjúsági garancia és az energiaátmenet terei) által formált funkcionális terekre. Az Európai Unió a 2014-es ciklusától már nem csak az ETE keretében, de a Kohéziós Politika egészében szorgalmazni kezdte az adminisztratív határokon átvélt területi fejlesztéseket, amely törekvést a *rugalmas földrajz* (flexible geography) megnevezéssel kezdtek jelölni.

Makroregionális térbeli keretre vonatkozóan nem csak az EU kezdeményez közös stratégiákat. 2009 és 2012 között például a Visegrádi Országok és Románia egyfajta közös területfejlesztési térkapcsolatokat összehangoló stratégiát készített. A nagyobb múltú ún. *eurorégiók* is támogatják a határon átnyúló, nagyobb területi léptékű együttműködések, amelyek az Európa Tanács kezdeményezésére alakultak (Lásd Csalagovits, 2015, 30.).

## TERVEZÉS TEREINEK (SŰRŰ) VÁLTOZÁSA MAGYARORSZÁGON

Magyarországon, azt mondhatjuk, különösen „gazdag” múltja van a változó és puha terek alkalmazásának.

Már az államszocialista időszakban is sok térbeli elképzelés felbukkant, amelyek túlmultattak az akkori formalizált területi tervezési egységeken, a megyéken (pl. gazdasági régiók,

településhálózat fejlesztési koncepció csomópontjai). A rendszerváltozás után a választott területi önkormányzatot jelentő megyék mellett hamar megjelentek – uniós hatásra – a régiók mint fejlesztési egységek, amelyek programjai hazai, majd uniós finanszírozást nyertek. Az európai uniós nomenklatúrában NUTS2-es területi statisztikai szintet jelentő hét egységbe szervezett régiók a közigazgatási rendszerbe ékelődés nélkül, országgyűlési határozattal elfogadott területfejlesztési koncepcióban kerültek meghatározásra és a hozzájuk kapcsolódó intézmény, a regionális fejlesztési tanács különböző területi és kormányzati szereplők – amúgy gyakran változó rend szerinti – delegálásából ált össze. E regionális fejlesztési tanácsokat saját kompetenciák híján deklaráltak, egyfajta képlékenyebb partnerség színtereinek szánták. A régiók a területfejlesztési törvény 2012-es módosításával ugyan átadták fejlesztési funkcióikat a megyéknek, de a megyék felett kis idővel később már megint regionális léptékű, meglehetősen puha téregységekként, ezúttal a Gazdasági Zónák tervezési egységei kezdtek formálódni.

Szintén több átalakulást ért meg a mikrotérégi helyi fejlesztési szintünk. Részben a hazai helyi önkormányzati rendszer elaprózottságára válaszul, részben fejlesztési és szakpolitikai szándékok helyi megvalósítóiként jelentek meg településeket összefogó ún. kistérségek a kilencvenes évektől, kezdetben teljesen önkéntes társulási lehetőségként, később többcélú kistérségi társulásként központilag kijelölt formában. A kistérségek az előcsatlakozási, hazai, majd uniós kohéziós politikai (LHH Program) vidék- és területfejlesztési szerepet kaptak, általában elég rövid lejárattal és ezek kapcsán kisebb forrásokhoz is jutottak. Megjegyzendő, hogy ezen a szinten a vidékfejlesztés intézményei nem egyeztek meg a területfejlesztésével. A kétezres évektől a LEADER Program, valamint 2014-től Terület- és Településfejlesztési Operatív Program közösségvezérelt helyi fejlesztési megoldásai sajátos kistérségi, illetve városi/városrészi léptékű rövid-középtávú stratégiákon alapuló helyi programtereket hoztak létre és láttak el uniós finanszírozással.

A hátrányos helyzetű kistérségek mellett a kilencvenes évektől a vállalkozási övezetek, majd a tízes években némileg hasonló megfontolásból, de erőteljesebben a felzárkózásra orientáltak a szabad vállalkozási zónák kategóriái is kedvezményekhez juttatták a gazdasági és munkaerőpiaci szereplőket, bár ezekre saját stratégiák vagy egyéb tervek nem születtek.

Magyarországon nagyobb múltra tekintenek vissza az országos szempontból kiemelten kezelt térségek, melyek már hosszabb ideje a magyar országgyűlés által elfogadott tervekkel (is) rendelkeznek. Ilyen meglehetősen tartósan bizonyuló tervezési térségünk (idegenforgalmi funkciójú térségként) a Balatoni Kiemelt Üdülőkörzet megyéken átívelő területe, amely területrendezési és területfejlesztési tervezéssel, változó erősségű – általában csekély – fejlesztéskoordináló funkcióval és a korábbi regionális intézmények mintáján működő fejlesztési tanáccsal rendelkezik. A másik országos jelentőségű kiemelt térségnek, a Budapesti Agglomerációnak a tervezési szerepe már kevésbé stabil, hiszen a korábbi területfejlesztési funkciója (tervek és tanácsa) megszűnt és maradt az Országgyűlés által elfogadott területrendezési terv a térségre (legújabbban belesimulva az országos területrendezési terv jogszabályába), bár egy új típusú fejlesztési tanács 2022-ben ismét megalakult e térséggel összefüggésben. A 2010-es évek második felében újabb kiemelt térségek kijelölése történt meg, melyeknek azonban – „kemény” kompetenciák híján – súlya változó, valós szerepe bizonytalan.

A nemzetközi folyamatok alapján is fontos kérdéskör a funkcionális várostérségek leké-

pezése a tervezési terekben. A máig érvényben lévő 2014-es Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK) egyes egyéb funkcionális, illetve puha terek (pl. a vidék kormányzati fejlesztési célterületei vagy egyes folyók menti térségeket) koncepcionális felvetése mellett a funkcionális várostérségek (FVT) tervezési-fejlesztési kezelését irányozta elő. Az FVT hazai bevezetésének rendszerének lehetőségét a VÁTI és az MTA RKK kooperációjában készülő településhálózat fejlesztési koncepció előtanulmánya már 2007-2008-ban részletesen feltárta. Ennek keretében éppen Faragó László fogalmazta meg az FVT-k hazai koncepcionális javaslatát (2008) és sor került a várostérségi mintázatok dinamikáinak feltérképezésére és lehatárolására is (Salamin et al., 2008). Ez az elképzelés azonban máig nem jelent meg a tervezési, a forrásallokációs vagy a szabályozási gyakorlatban, bár az állami feladatellátásban a járási rendszer ezt a logikát tükrözi vissza, és az FVT-k területfejlesztési rendszerben való helyének kérdése napjainkban napirendre került. A területrendezés tekintetében a várostérségi összefüggésrendszert koordinálni képes tervezés, a már említett Budapesti agglomeráción kívül annyiban jelent meg, hogy az országos területrendezési törvény korábban kijelölésre kerültek ún. (területrendezési értelemben) „együtt tervezhető” várostérségek. Ezek a közös tervezések azonban nem valósultak meg. Leginkább csak kistérségek esetében került eddig sor arra, hogy közösen készíttessenek rendezési tervet. Ezeket a kooperációkat azonban tapasztalatunk szerint nem a város és funkcionális környezete közötti kapcsolatok kezelésének igénye motiválta, hanem a tervezői munka finanszírozásának problémája.

A komoly költségvetésű és széleskörűen ismertté tett Modern Városok és Magyar Falu Program meglepő módon viszont nem eredményezett települési szinten túlmutató új tereket.

Mindeközben a hazai területi tervezésben erőteljes új elemként jelentek meg határokat átvelő nemzetközi terek. A Magyarországot érintő uniós Európai Területi Együttműködés (INTERREG) támogatási forrásai motiválták (és motiválják) a határmenti és transznacionális együttműködési programokat, melyek hétéves ciklusokba szerveződő forrásvezérelt programterek, amelyek minden esetben kötelezően saját területi stratégián alapulnak. Emellett a létrejött európai területi társulások (EGTC) formálnak határon átnyúló kooperációs és fejlesztési térségeket, amelyek alakításában Franciaország mellett Magyarország a legaktívabb Európában. Eközben a magyar kormány határon túli fejlesztési programjai révén tisztán hazai költségvetési finanszírozású fejlesztési programterek alakultak ki a szomszédos országok magyarok által lakott térségeiben, sőt, újabban Bosznia-Hercegovinában is, valamint etnikai indíttatású fejlesztési programtér jelent meg Magyarországon is (Vendvidék).

## KÖVETKEZTETÉSEK

A fenti, a teljesség igényét nélkülöző áttekintésből is látható, hogy Magyarországon gyakran változnak a különböző területi szintek, a tervezés-fejlesztés konkrét téregységei, miközben tartósan gyenge a területi közép szint önkormányzati-igazgatási szerepe. Ugyanakkor jelen vannak relatíve tartós tervezési téregységek is, mint a megyék vagy a két országosan kiemelt térség. Magyarországon szinte minden korszakban népszerű volt új, erős szabályozási beágyazás nélküli, azaz puhának tekinthető terekben gondolkodni, és az ország élt

az uniós csatlakozás által megjelenő lehetőségekkel is. Megfigyelhető továbbá az egyes kormányzati ciklusok saját (szak)politikai céljait szolgáló új beavatkozási téralakítási igénye is.

Mint a tanulmány első feléből kiderült, a kevéssé beágyazott terek megjelenése – és eltűnése – önmagában nem magyar vagy kelet-közép-európai sajátosság. Ugyanakkor míg Nyugat-Európában elsősorban a piaci szereplők fokozódó szerepvállalása és az államok saját szerepeinek leépítése a fő mozgatórugó, addig nálunk elsősorban a közszférához, az Európai Unió programjaihoz vagy a magyar kormány (szak)politikáihoz kötődik ez a dinamika. Ilyen értelemben a szakirodalomban leírt poszt-politikai helyzetről a tervezés esetében nem beszélhetünk Magyarországon. Az sem hungaricum, hogy az önálló területi-települési tervezési politikák helyett inkább a funkcionális, illetve ágazati politikák megvalósításának sajátos (hely alapú és integráló) azonban sajnálatosan korántsem közös eszközeként válik fontossá a városi és területi tervezés-fejlesztés (Salamín, 2021). Ez a térgazdagság, és a politikai akarat intenzív térformálása ugyanakkor azt is sejteti, hogy a társadalom és a gazdaság saját, organikus térformálása alárendelt, ami összefüggésben van a térségi identitás gyengeségével is. A felülről jövő intenzív puha térformálásunk tulajdonképpen ezt is próbálja pótolni, illetve emiatt próbálkozhat szinte kockázatmentesen.

Bár a hazai helyzet nem független a nemzetközi trendektől mégis fontos leszögeznünk, hogy a téralakítások szervesülése kétséges, különösen a gyakori változások miatt. Célszerű lenne tehát megpróbálni egy stabil és következetes téralakítást. Nem csak időben, de térben is tetten érhető egyfajta esetlegesség e téralakításokban, ami jól illusztrálható a külhoni-nemzetközi dimenzióban zajló akciókkal. A külhoni fejlesztések területi célzása nem erőteljes és területi helyett inkább ágazati fejlesztési logikákkal operál. Pedig, ha valahol létezik jól kimutatható térségi identitás a magyar társadalomban, azok éppen a külhoni magyarok által lakott térségek. Az utóbbi néhány évtizedben nyilvánvalóan újjáalakuló határon átnyúló funkcionális (város)térségekre pedig alig szerveződik térség.

A magyarországi tervezési terek nem csak rövid életűek, hanem jellemzően szűkebb tematikára, illetve funkcióra születnek, ami megítélésünk szerint hozzájárul a területi tervezés relatíve alacsony teljesítményéhez. A területi tervezés teljesítménye megragadható pl. azzal, hogy mennyiben képes hozzájárulni a társadalom alapvető kihívásaihoz vagy céljainak eléréséhez, de azzal is, hogy mennyiben képes bizonyos térbeli fejlődési kihívásokat tartósan kezelni. Ilyen kihívás nagyszámban említhető, de a szerzők megítélése szerint a funkcionális várostérségi összefüggések koordinációjának megvalósítása a területi tervezés rendszerének legnagyobb adóssága ma. A munkahelyek, lakóhelyek és a szolgáltatások erősödő térbeli elklónulása, a közszolgáltatási feladatellátás, az ingázás és várostérségi közlekedési igények, a városi szétterülés, a gazdaságfejlesztés és a befektető vonzás kontraproduktív helyi versenyhelyezetei, a környezeti erőforrásokkal való gazdálkodás mind-mind olyan kihívásokat hordoznak, melyek a várostérségi integrált tervezés és koordináció megteremtéséért „kiáltanak”.

## IRODALOMJEGYZÉK

■ Allmendinger, Phil – Houghton, Graham: *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway*, Environment and Planning A, 2009/41, 617–633. <https://doi.org/10.1068/a40208>

■ Allmendinger, Phil et al.: *Soft spaces of Europe. Re-negotiating governance, boiundaries and borders*, Routledge, Oxon, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315768403>

- Ballinger, Rhoda et al.: *Report Spatial planning and ICZM in North West Europe*, Cardiff University, 2008. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2010.10.022>
- Counsell, David – Houghton, Graham – Allmendinger, Phil: *Growth management in Cork through boom an, bubble and bust*, *European Planning Studies*, 2014, 46–63.
- Csalogovist Imre János: *Eurorégióink részvétele a területi együttműködésben*, in: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit: *A régiók Magyarországa II., Hálózatok és labirintusok*, 2015.
- Deas, Ian – Houghton, Graham – Hincks, Stephen: *A good geography is whatever it needs to be' The Atlantic Gateway and evolving spatial imaginaries in North-West England*, in: Allmendinger Phil et al. (eds.): *Soft spaces in Europe*, Routledge, London, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315768403-11>
- ESDP: *European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, 1999.
- Faludi, Andreas: *Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review*, *Environment and Planning A*, 2013/45, 1302–1317. <https://doi.org/10.1068/a45299>
- Faragó László: *A funkcionális városi térségekre alapozott településbálozat-fejlesztés narratív koncepciója*, *Falu Város Régió*, 2008/3, 27–31.
- Faragó László: *Térértelmezések, Tér és társadalom*, 2012/1, 5–25. <https://doi.org/10.17649/TET.26.1.2007>
- Faragó László: *Térelméleti alapvetések konstruktivista ismeretelméleti megközelítésben*, *Tér és társadalom*, 2013/4, 3–29. <https://doi.org/10.17649/TET.27.4.2528>
- Faragó, László: *The Social (Sociological) Turn in the Discourse About Space*,
- *Romanian Review of Regional Studies: Journal of the Centre for Regional Geography*, 2016/1, 3–12.
- Faragó László: *A téri lét: Társadalomtér-elméleti alapvetések*, Akadémiai doktori értekezés, 2017a, (Letöltés ideje: 2022.01.22. <http://real-d.mtak.hu/982/>)
- Faragó László: *Autopoietikus (társadalmi) terek koncepciója*, *Tér és társadalom*, 2017b/1, 7–29. <https://doi.org/10.17649/TET.31.1.2839>
- Faragó László (szerk.): *Kortárs térelméletek kelet-közép-európai kontextusban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 397.
- Gänzle, Stefan – Kern, Kristine (eds.): *A 'Macro-regional' Europe in the making: Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2016, 280.
- Geppert, Anna: *The Sillon lorrain (Nancy, Metz, Epinal, Thionville)*, in: Allmendinger, Phil et al. (eds.): *Soft spaces of Europe, Re-negotiating governance, boiundaries and borders*, Routledge, Oxon, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315768403-13>
- Houghton, Graham – Allmendinger, Phil – Oosterlynck, Stijn: *Spaces of Neoliberal Experimentation: soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality*, *Environment and Planning A*, 2013/45, 217–234. <https://doi.org/10.1068/a45121>
- Houghton, Graham – Allmendinger, Phil – Counsell, David – Vigar, Geoff: *The new spatial planning – territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge, London, 2010. <https://doi.org/10.4324/9780203864425>
- Heley, Jesse: *Soft spaces, fuzzy boundaries and spatial governance in post devolution Wales*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013/37, 1325–1348. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01149.x>
- Jacuniak-Suda, Marta – Walsh, Cormac – Knieling, Jörg: *Governance arrangements in the Hamburg Metropolitan Region, Between hard and soft institutional spaces*, in: Allmendinger, Phil et al. (eds.): *Soft spaces of Europe: Re-negotiating governance, boiundaries and borders*, Routledge, Oxon, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315768403-12>
- Jensen, Ole B. – Richardson, Tim: *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*, Routledge, London, 2004. <https://doi.org/10.4324/9780203401972-21>

- Levelt, Melika – Janssen-Jansen, Leonie: *The Amsterdam Metropolitan Area challenge: opportunities for inclusive coproduction in city -region governance*, Environment and Planning C, 2013/31, 540–555. <https://doi.org/10.1068/c11216>
- Metzger, Jonathan – Schmitt, Peter: *When soft spaces harden: The EU strategy for the Baltic Sea Region*, Environment and Planning A, 2012/44, 263–280. <https://doi.org/10.1068/a44188>
- Salamin Géza – Péti Márton: *Tervkészítéstől a governance-ig: A térbeli tervezés európai fogalma, jelentései és lehetséges hazai kapcsolódásai*, Tér és társadalom, 2019/3, 7–28.
- Salamin Géza: *A földrajzi tér alakításának európaizálódása: Az Európai Unió térbeli stratégiáinak, tervezésének és kobeziós politikájának hatása az európai országok térbeli tervezési rendszereinek transzformációjára*, Szent István Egyetem, 2018, 199.
- Salamin, Géza: *The mapping of forms of spatial planning: An instrument-oriented tool for the international comparison of spatial planning activities*, European Spatial Research And Policy, 2023/1, 55–78. <https://doi.org/10.18778/1231-1952.30.1.03>
- Salamin Géza: *A tervezés változó formái az új governance korában: A területi és várostervezés 21. századi európai átalakulási trendjei*, Századvég, 2021/1, 57–99.
- Salamin Géza – Radvánszki Ádám – Nagy András: *A magyar településhálózat belyzete: Értékelés*, Falu-Város-Régió, 2008/3, 6–26.
- Spaans, Marjolein – Zonneveld, Wil: *Evolving regional spaces: shifting levels in the southern part of Randstad*, in: Allmendinger, Phil et al. (eds.): *Soft spaces of Europe, Re-negotiating governance, boundaries and borders*, Routledge, Oxon, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315768403-14>
- Walsh, Cormac: *Rethinking the spatiality of spatial planning: methodological territorialism and metageographies*, European Planning Studies, 2014/22, 306–322. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.741568>
- Zaucha, Jacek: *Sea basinmaritime spatial planning: A case study of the Baltic Sea region and Poland*, Marine Policy, 2016/50, 34–45. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.05.003>
- Lefebvre, Henri – Smith, N. – Harvey, David: *The production of space*. Blackwell Publishing, Oxford, 1991.
- 2019 (EP): *A macro-regional strategy for the Carpathian region*. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282019%29642257](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282019%29642257), Letöltés ideje: 2023.04.01.

KÁPOSZTA JÓZSEF – SZEINER ZSUZSANNA

## Társadalmi egyenlőtlenségek hatása a területi különbségek kialakulására

*The impact of social inequalities on the  
development of territorial disparities*

### SZERZŐK:

KÁPOSZTA JÓZSEF, egyetemi tanár, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, Vidékfejlesztés és Fenntartható Gazdaság Intézet, Vidék- és Területfejlesztési Tanszék, Gödöllő, kaposzta.jozsef@uni-mate.hu, ORCID: 0000-0002-1239-8541

SZEINER ZSUZSANNA, tanszékvezető, egyetemi adjunktus, Selye János Egyetem, Gazdaságtudományi és Informatika Kar, Közgazdaságtan Tanszék, Komárno, szeinerzs@ujs.sk, ORCID:0000-0003-3051-9674

JEL-kód: R10, R11

**Kulcsszavak:** egyenlőtlenség • területi különbség • társadalmi leszakadás  
• területfejlesztés

**Absztrakt:** Az egyenlőtlenség már régóta közöttünk élő jelenség, hiszen mind gazdasági, mind társadalmi, mind természeti tényezők együttesen befolyásolják kialakulását. Összekapcsolódó hatásain keresztül kialakulását komplex folyamatok övezik, amik eredményei hosszú távon befolyásolják az adott tér gazdaságának lehetséges fejlődési irányait. Ezen komplex tényezők miatt az egyenlőtlenségek területi dimenziójának vizsgálata egyre nagyobb jelentőséggel bír, hiszen az európai integráció legfőbb jövőbeli céljai között kiemelten jelentkezik a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés kidolgozása. Ezen új tényezők vizsgálataival átfogóbb képet kaphatunk a területi fejlődés és az egyenlőtlenségek kapcsolatrendszerének lehetséges perspektíváiról. Jelen tanulmányban ezen új meghatározó tényezők és a területi egyenlőtlenségek kialakulásának összefüggés- és kapcsolatrendszere kerül vizsgálatra.

## AUTHORS:

JÓZSEF KÁPOSZTA, professor, University of Agricultural and Life Sciences, Institute of Rural Development and Sustainable Economy, Department of Rural and Spatial Development, Gödöllő, kaposzta.jozsef@uni-mate.hu, ORCID: 0000-0002-1239-8541

ZSUZSANNA SZEINER, head of department, assistant professor, Selye Janos University, Faculty of Economics and Informatics, Department of Economics, Komárno, szeinerzs@ujis.sk, ORCID: 0000-0002-1239-8541

## JEL-code: R10, R11

**Keywords:** inequality • territorial disparities • social exclusion • territorial development

**Abstract:** Inequality has been with us for a long time, with economic, social and natural factors all having an impact. Through its interlinked effects, it is shaped by complex processes, the results of which have a long-term impact on the possible directions of economic development in a given area. These complex factors mean that the territorial dimension of inequalities is becoming increasingly important as the development of balanced and sustainable development is a key future objective of European integration. By examining these new factors, we can gain a more comprehensive picture of the possible prospects for the relationship between territorial development and inequalities. The present study examines the relationship between these new determinants and the development of territorial disparities.

## BEVEZETÉS

Az Európai Unió integráció elindulásától kezdve elsődleges céljának tekintette az egyenlőtlenségek csökkentését, a gazdasági felzárkózás és a kiegyenlítődések segítségét. Vizsgálva az EU bővítésének szakaszait mégis azt kell mondanunk, hogy hiába a területi egyenlőtlenségek mérséklésére tett igyekezet, a különbség mértéke az elmúlt évtizedekben tovább nőtt. Kijelenthetjük, hogy a területi egyenlőtlenségek egyre inkább nehezítik az európai integráció jövőjét, éket verve a tagországok együttműködése közé és ezzel veszélyeztetve az európai kohéziót. A szakirodalmi kutatások is rámutatnak arra, hogy szükséges átalakítani az egyenlőtlenségek keletkezési folyamatainak eddigi megközelítéseit egy olyan többdimenziós szemléletmódra, amely új szempontokat, változókat is figyelembe véve, a globalizált, digitalizált világunk átalakulásait befolyásoló mutatók mellett beemeli a képességek átfogó elemző vizsgálatát is a szükséges fejlesztési kompetenciák fogalmi körébe.

*Elemzésünkben inspirációként Faragó László 2016-ban megjelent: „Társadalmi-területi egyenlőtlenségek” című tanulmányát használtuk, ami átfogóan vizsgálja a kérdéskör legfontosabb összefüggéseit, kapcsolati hálóját. Faragó ezen tanulmányában elemzi, mely társadalmi, gazdasági tényezők hatnak dinamikusan a területi fejlődésre és melyek teremtenek kedvező*

munkaerő-piaci feltételeket. Vizsgálatában kitér a centrum és periférikus területek közötti különbségek összefüggéseire, elemzi kölcsönhatásukat a területi egyenlőtlenségek kialakulására, kapcsolatot tár fel a szegény és gazdag régiók közötti egyenlőtlenségek okaira, valamint vizsgálja azon eltérő növekedési tendenciákat, munkaerő-piaci feltételeket is, amik a város és vidék közötti dualizmust jellemzi (Faragó, 2016). Mindezek alapján látható, hogy tanulmányának összetettsége, a téma meghatározó alapjait igyekszik vizsgálni, így ennek tovább gondolása, mérföldkőként való kezelése fontosnak tekinthető a témakör vizsgálatában. Jelen tanulmányunkkal ezen feltárt összefüggések gondolatmenetének folytatását szeretnénk elvégezni (szűkebb kutatási témánk) a vidéki térben felmerülő átfogó gazdasági, társadalmi problémák szemüvegén keresztül.

## EGYENLŐTLENSÉGEK A TÁRSADALMI TÉRBEN

Az elmúlt évtizedek egyenlőtlenségi vizsgálatai a különböző összetett indexek kidolgozásával, azok alkalmazási területeinek bővítésével támasztották alá a vizsgált jelenség létezését, így ezen mutatók olyan összefüggésben készültek, amik a fejlődést és az egyenlőtlenségeket – véleményünk szerint helyesen – többdimenziós folyamatnak tekintették (Faragó, 2016). Napjaink kutatásai egyre inkább bizonyítják, hogy az egyenlőtlenségek elemzése nem tekinthetőek komplexnek, ha csak a gazdasági dimenzióra összpontosítunk. Therborn elemzése (aki elsősorban társadalmi szempontból vizsgálta a multidimenzionális fogalmát) szerint „*az egyenlőtlenségek olyan különbségek, amelyeket mi igazságtalannak tartunk. Az egyenlőtlenség az egyenlőség tagadása. Az egyenlőtlenség észlelése mögött az igazságtalanság fogalma, valamilyen egyenlőség megsértése áll*” (Therborn, 2006, 4.). Ezen elmélet is azt a gondolatot támasztja alá, miszerint az egyenlőtlenségek természetüknél fogva többdimenziósok és emiatt nem korlátozódhatnak pusztán a gazdaság egy-egy szektorának vizsgálatára (Cappelen et al., 2003). Ezen gondolatmenettel egyetértve megállapítható, hogy a társadalmi szereplők egyenlőtlenül és számukra stratégiaileg szükséges módon mobilizálják a rendelkezésükre álló tőkéket (gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke), így ebben a perspektívában a társadalmi tér természeténél fogva egyenlőtlennek is válik, így a társadalmi konfliktusok dinamikájuk alapján átrendeződnek és újra termelődnek (Barro-Sala, 1991; Faragó, 2017). Ez is bizonyítja, hogy a különböző erőforrásokhoz kapcsolódó tőke hozzáférése, azok birtoklása és stratégiai mozgósítása domináns és alárendelt társadalmi rétegek kialakulását eredményezheti, így ezen keresztül erősítheti az egyenlőtlenségek kialakulását (Bourdieu, 2010).

A nemzetközi kutatások alapján megállapítható, hogy az egyenlőtlenségek komplex kapcsolati rendszer útján alakulnak ki, így alapján az egyenlőtlenségek három fő típusát különböztethetjük meg (Therborn, 2013; Costa, 2012):

1. Az első fő típus a létszükséglethez kapcsolódó egyenlőtlenségek, amik általában az életre, az egészségre és az élettartam minőségére vonatkozó egyenlőtlenségeket mutatják. Ezek elsősorban olyan mutatókban fejeződnek ki (pl. a születéskor várható élettartam, az egészségben eltöltött idő, a csecsemőhalandóság stb.), amelyek elősegítik az adott népcsoportok közötti egyenlőtlenségek összehasonlító elemzését, fej-

lődésük változásának dinamikáját. Az egyenlőtlenségek e típusa nem korlátozódik pusztán biológiai dimenzióra, mivel maga a vitalitás fogalma magában hordozza a társadalmi, gazdasági, szociális, életminőségi tényezők mellett a kulturális dimenziót is, amely a földrajzi kontextustól és az életszínvonaltól függően változhat. Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyenlőtlenségnek ezen típusa az emberre mint élő szervezetre vonatkozik, amely egy differenciált környezetben él, ami egészségük, fizikai és mentális jólétük tekintetében számos társadalmilag létrehozott körülménytől is függ (Dalton, 1920; Desmet, 2002). Tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy az adott kapcsolatokra az intézményi és szervezeti válaszok (például az egészségügyi szolgáltatások minősége és teljesszűrsége) általában merőben egyenlőtlenek, amik tovább erősítik a kialakult különbségek okait.

2. A második fő típus az erőforrások egyenlőtlenségéből fakad, amely az erőforrások (társadalmi, gazdasági és kulturális) egyenlőtlen térbeli eloszlását mutatja. Számos mutató között ide tartozik a jövedelmi és vagyoni, iskolai és szakmai egyenlőtlenségek, valamint a társadalmi- és szakmai képzettség, a kognitív és kulturális készségek, az adott szervezetekben elfoglalt hierarchikus pozíció, a társadalmi hálózatokhoz való hozzáférés is. Ezen típus az egyéneket mint társadalmi szereplőket vizsgálja, akik társadalmi relációkon keresztül hasznosítják a közösségi tér különböző humán tőke differenciált készletét.
3. A harmadik típus az egzisztenciális egyenlőtlenségekre utal, amik az egyenlőtlen elismerést, a személyenkénti elismerését jelenti. Ebben az esetben a hangsúly a leszakadásból, az egyéni és/vagy kollektív szabadság korlátozásából, a diszkriminációból, a megbélyegzésekéből és a megaláztatásokból fakadó egyenlőtlenségekből fakad, amelyeket olyan jelenségek szemléltetnek leginkább, mint a patriarchátus, a társadalmi elnyomás vagy a rasszizmus. Ezen tényezők objektív olyan jelleget testésíthetnek meg (amennyiben számszerűsíthető mutatók alapján vizsgálhatók), amik rámutatnak a szubjektivitások társadalmi konstrukciójához kapcsolódó elemekre is, hiszen fontos tényező, hogy az egyének hogyan érzékelik és tapasztalják a megkülönböztetések és igazságtalanságok sorozatát.

Amint ezekből is jól látszik, kölcsönös kapcsolatok jönnek létre e három fő típusú egyenlőtlenségei között, így ennek megfelelően a témakör megközelítése átfogóbb lehet, hiszen ezen tényezők kapcsolati rendszere szoros és kapcsolódó rendszert alkotva ad lehetőséget az egyenlőtlenségek vizsgálatára (Piketty, 2020). Megállapítható, hogy ezen egyenlőtlenségi hálózatok a társadalmi térben reprodukálódhatnak, így rendszerszerűségük az egyenlőtlenségek automatikus kialakulását okozhatják (Bhir-Pfefferkorn, 2008). Kapcsolataik révén az egyenlőtlenségek különböző típusai kölcsönhatásba lépnek egymással és sajátos intenzitással kombinálódva olyan láncreakciókat hozhatnak létre, melyek hatására egyes meghatározó egyenlőtlenségi tényezők hajlamosak lehetnek hierarchikusan kondicionálódni, megerősödni (Cantane, 2019).

A gondolatmenetet követve megállapíthatjuk, hogy az egyenlőtlenségi rendszer, amely magában foglalja a társadalmi, a politikai és ideológiai konstrukció szükségszerűen összetett folyamatát is, fokozatosan strukturálja az adott gazdasági, társadalmi és politikai egyenlőtlenség szintjeit (Farágó, 2018). Az ezen kapcsolatok által létrejövő egyenlőtlenségek

kereszteződése és többdimenziós volta többé-kevésbé ciklikusan, a felhalmozott társadalmi sebezhetőség és hátrányok felhalmozódásának következtében tartós ciklusokat eredményezhetnek. Ezen ciklusok a hátrányos helyzetű társadalmi rétegeket kiemelten érinthetik, ezzel is tovább erősítve az egyenlőtlenségek rendszerszintűvé válását, a társadalmi polarizáció mechanizmusainak erősödését (Wilkinson – Pickett, 2009; Boldrin – Canova, 2001).

A fenti megközelítések fényében fontos figyelembe vennünk, hogy az egyenlőtlenségek a társadalmi kategóriák kialakulásával és azokban betöltött szerepével is összefügghetnek. A társadalmi egyenlőtlenségek kialakulásának folyamata az egyenlőtlenségek kialakulásának és újatermelésének folyamataiban közvetítődnek és aktiválódnak mind az egyén, mind a csoport, mind pedig az intézmények szintjén (Faragó, 2019a). Ezen szocializációs folyamatokat segíti a család és az oktatási intézmények rendszere, de természetesen a közösség erejét sem szabad elfelejtenünk, ami a személyiség fejlődésének igen fontos és meghatározó eleme (Tilly, 2005; Wooldridge, 2002). A társadalmi szocializációs folyamat egyenlőtlenségekre gyakorolt hatását összetettségéből fakadóan nehéz pusztán kvantitatív statisztikai és analitikus mutatókkal vizsgálni, hiszen elemzése az intenzív jellegű kvalitatív módszerek egyidejű alkalmazását igényli ahhoz, hogy megfelelően meg lehessen ragadni az eljárási és kapcsolati dinamikáját (Wright, 1994).

## TERÜLETI DIMENZIÓ

Az előzőekben vizsgált tipológia összefüggéseit a területi egyenlőtlenségek esetében nem tekinthetjük döntő elemnek, mégis a tér egyenlőtlenségeinek tanulmányozása szempontjából fontos összefüggéseket mutatnak, hiszen a társadalmi-térbeli differenciálódás sok esetben kapcsolódó és meghatározó tényező az erőforrások egyenlőtlen eloszlásában. Ezt támasztják alá a centrum és a periféria, illetve az urbánus és a rurális terek gazdasági, társadalmi összehasonlításának kutatásai is. Ezek esetében a tér erősen diszkriminatív, hiszen a szegregációs szint, az emberi fejlettség szintje, a társadalmi kohézió erősen befolyásolja a tér életképességét, a területi versenyképesség szintjeit (Faragó, 2019b). Ezen összefüggések is bizonyítják, hogy egyre fontosabb figyelembe vennünk a teret és azok sokféle léptékét a társadalmi egyenlőtlenségek vizsgálatában. Napjainkban is megfigyelhetők azok a globalizációs folyamatok, amelyek az országok közötti egyenlőtlenségek növekedéséhez vezettek. Ezek között is kiemelkedő tényező a jövedelmek egyenlőtlenségei és a lakosság létszámának növekedési trendje. A nemzetközi és globális jövedelemegyenlőtlenségek elemzése alapján a szakirodalom három alapvető vizsgálati irányt különít el (Milanovic, 2012):

1. nemzetközi egyenlőtlenség vizsgálata népességsúlyozás nélkül (ország),
2. nemzetközi egyenlőtlenség vizsgálata népességsúlyozással (ország),
3. egyének közötti (függetlenül az országtól) egyenlőtlenség vizsgálata (egyéni).

Ezen vizsgálati irányok tekintetében megállapítható, hogy a tér egyenlőtlenségeinek diakrónikus fejlődési iránya a 20. század második felétől (a II. világháborút követően) kezdve világszerte új irányt vett fel, aminek hatására tovább fokozódott a területi különbségek kialakulása (Shevky – Bell, 1955). Itt vizsgálatunk szempontjából kiemelten figyelembe kell vennünk a lakosság létszámának exponenciális növekedést, ami globális hatásként befolyá-

solta a területi különbségek fokozódását. A nemzetközi trendeket vizsgálva megállapítható, hogy a népességsúlyozás nélküli elemzések folyamatos növekedést mutatnak, míg a népességsúlyozással végzett vizsgálatok az egyenlőtlenségek stabilizálódását mutatják. Ez is azt bizonyítja, hogy a lakosság számának növekedése hozzájárult a szegénységben élő népesség létszámának növekedéséhez, ami fokozta az adott országokon belüli egyenlőtlenségek növekedését. Vizsgálati irányaink rávilágítanak a területi egyenlőtlenségek esetében arra, hogy a többszintű kutatási megközelítés fontos, hiszen a területek történelmi fejlődése különböző egyenlőtlenségeket fedhet fel, hiszen a gazdasági növekedés hatásával összefüggő egyenlőtlenségek, növekvő regionális egyenlőtlenségeket okozhatnak világszerte (Massey, 2007).

A gazdaságilag vezető centrumok (az interregionális és az intraregionális tendencia alapján) lettek napjainkra az egyenlőtlenségek növekedésének központjai, amihez a jelentős demográfiai növekedés (elszívó hatás) mellett a foglalkoztatás növekedése is hozzájárult. A munkaerőpiac átalakulásával, a munkaerő-kínálat növekedésével, valamint az egyre több és egyre nagyobb mértékben elterjedt foglalkoztatási irányok (tercier szektor fejlődése) bővülésével aszimmetrikussá vált a foglalkoztatási piac (Lessmann, 2009). A területi egyenlőtlenségek vizsgálatainak eredményeként megfogalmazható, hogy az egyenlőtlenséget előidéző folyamatok a ponszerű fejlesztések ellenére is fennmaradnak, mivel reprodukív hatásuk van a területi egység egészére, így ezek megoldása esetében szükséges vizsgálni a generációkon való átívelés kérdését, a fejlesztési programok ilyen irányú komplexitásának fontosságát is. A területi egyenlőtlenségek kérdéskörét tovább vizsgálva megállapíthatjuk, hogy három jól elhatárolható elemzési hatáskört különíthetünk el:

1. a területi egyenlőtlenségek vizsgálatakor szem előtt kell tartanunk a jövedelem és a vagyoni helyzet vizsgálatán túl az emberi fejlődés más aspektusait is, hogy előtérbe kerülhessenek a versenyképesség puha tényezőinek fontosságai is, továbbá
2. túl kell lépniünk a pusztán átlagokon alapuló, egydimenziós elemzéseken, amik sok esetben kihagyják a társadalmi tényezők értékeinek meghatározó vizsgálatát, azok komplex hatásainak elemzéseit, illetve
3. ki kell dolgoznunk a jelen idő elemzésén túlmutató, a globális hatásokat is szem előtt tartó, azon komplex fejlesztési stratégia rendszerét, ami előtérbe helyezi azon lokális stratégiákat, amik a területi egyenlőtlenségek csökkentésének hosszú távú megoldásai lehetnek.

Mindezekből is jól látható, hogy az egyenlőtlenségek kialakulásának igen jelentős térbeli dimenziói vannak, hiszen az egyéni egyenlőtlenségek esetében megfigyelhető koncentráció az egyik meghatározó alapja a területi egyenlőtlenségek megnyilvánulásainak. Az ilyen koncentráció következtében (és a lokális komplex fejlesztési politikák, stratégiák hiányában) az egyenlőtlenségek gyakran hosszú távúakká és strukturálisakká alakulnak, ezzel elősegítve a hátrányos helyzetű terek kialakulását. Nemzetközi vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a hátrányos helyzetű terek leszakadásának folyamatában jelentős szerep jut a lokális lakosságnak is, hiszen a gazdasági fejlődés hiánya miatt az adott területen élők számára kevesebb esély van a társadalomban való teljes körű részvétellel (Fernandez – Rogerson, 1996; Shi – Dorling, 2020). Véleményünk szerint elérkezett az idő megtörni ezt az ördögi kört, hiszen fontosok a társadalmi egyenlőtlenség kialakulási okainak feltárására irányuló azon kutatások, amik komplexen tekintenek az egyenlőtlenségek kialakulására.

Kutatásaink alapján megállapítható, hogy a tér egyenlőtlensége nem mérhető csupán közvetlenül standard mutatókkal. Addig, amíg egy-egy személy, lokális terület vagy helyi vállalkozás direkt eredményei mérhetők így, addig a tér komplex hatásainak összefüggései, a hátrányos helyzet kialakulásának okai csak átfogó rendszerben értelmezhetőek. Ahhoz, hogy lássuk, milyen mértékű a komplex egyenlőtlenség, az esélyekhez való hozzáférés kifejezéséhez kapcsolódó helyettesítő mutatók rendszerét kell használnunk. A hazai regionális kutatások alapján megállapítható, hogy a tér egyenlőtlenségeinek kialakulásához számos indikátor kapcsolható. Az adott lokális gazdaság átfogó mutatóit vizsgálva ezen indikátorok tartalmukban és időbeliségükben is eltérőek lehetnek, de megjelenésük esetén várhatóan prognosztizálható a leszakadó hátrányos helyzet kialakulása. Ezen indikátorok a természeti adottságokból fakadó különbségek mellett számos gazdasági és társadalmi tényezőt is magukba foglalnak, így vizsgálatuk csak komplex rendszerben vezethetnek eredményre. Ilyen indikátorok lehetnek a teljesség igénye nélkül pl.:

1. Meghatározó természeti tényezők:

- földrajzi adottságok (domborzat, talaj, vízrajz, éghajlat) térbeli korlátozó hatása,
- ivóvíz, tiszta levegő unikális tényezővé válása,
- alternatív erőforrások (geotermia, termálvíz, nap és szélenergia) használatának hiánya.

2. Meghatározó gazdasági tényezők:

- munkanélküliségi ráta növekedése, speciális szakemberhiány kialakulása;
- területfejlesztési források megkötő-képességének csökkenése;
- alacsony foglalkoztatási presztízsű társadalmi réteg arányának növekedése az aktív lakosságon belül, digitális analfabetizmus kialakulása, technológiai leszakadás felgyorsulása;
- alacsony jövedelemnövekedés hatására kialakuló fizetőképes kereslet csökkenése, a megtakarítások csökkenése, eladósodottság mértékének növekedése;
- a vállalkozói attitűd csökkenése következtében a helyi vállalkozói szféra leépülése;
- a megvalósult beruházások értékének gyors csökkenése, infrastruktúra átfogó amortizálódása.

3. Meghatározó társadalmi tényezők:

- a szociális infrastruktúra, az ellátórendszer és a közszolgáltatások színvonalának fokozódó csökkenése, szociális juttatások területi mértékének növekedése;
- szegregáció kialakulása, bűnözés növekedése, általános egészségi állapot romlása, anyagi depriváció veszélyének növekedése, gyermekszegénység arányának növekedése;
- lakossági biztonságérzet és a bizalmi indexek csökkenése;
- az oktatásba és hozzá kapcsolódó készségekbe való befektetések csökkenése, értelmiségi réteg részarányának gyorsuló csökkenése, a kompetenciaméréseken alul teljesítők számának növekedése, korai iskolaelhagyók számának növekedése;
- fiatalok elvándorlása, családi szerkezetek megváltozása, társadalmilag, gazdaságilag inaktív (idősödő) korosztály arányának növekedése;
- társadalmi interakciók és kölcsönhatások folyamatos csökkenése, helyi „hősök” hiánya, nonprofit szervezetek számának csökkenése, közösségi háló leépülése.

Mindezen indikátorok vizsgálatából is jól látható, hogy az egyenlőtlenség kiindulási pontjának sok megjelenési formája lehet, így ezen átfogó jelzőrendszer vizsgálata, az összefüggéseik elemzése a kölcsönhatásaik ismerete nélkül hosszú távon nem vezetnek eredményre. Így a fejlesztéseket egy összetettebb és átfogóbb koncepció mentén szükséges kidolgozni, ahol a humán erőforrás kapacitásépítése (speciális oktatási programok, speciális egészségügyi programok) mellett a szélsőséges nélkülözések felszámolásával, az alapvető képességek fejlesztésével (váratlan eseményekkel szembeni ellenállóképesség javítása) szükséges növelni az egyéni és kollektív cselekvőképesség színvonalát (iskolázottság növelése), ezzel elősegítve azt a stratégiai gondolkodást, ami segíthet az egyéni és ezen keresztül a közösségi célok jövőbeli megvalósításában.

## ÖSSZEGZÉS

Az egyenlőtlenségek vizsgálata kezdetén, figyelembe véve a globalizáció terjedését és a gazdasági folyamatok átfogó hatásait is, fel kell tennünk a kérdést: milyen egyenlőtlenségi formára keressük a választ? Azt elemzésünk is alátámasztja, hogy az egyenlőtlenségek kialakulása szükségszerűen többdimenziós és rendszerszintű folyamatok keresztesződéséből alakulnak ki, amik hosszú távú stratégiai tervek és közösségi akarat hiányában dinamikus romlást okozhatnak. A megjelenő indikátorok keresztesződése olyan gazdasági és társadalmi folyamatokat indíthatnak el, amik hatására felgyorsul a társadalmi bezárkózás, elindul a kirekesztés és a szegregáció. Megállapítható, hogy ezen indikátorok kumulálódásai egyirányú utat mutatnak az egyenlőtlenségek kialakulásához, a hátrányos helyzet hosszú távú begyűrűzéséhez. Mindezen tényezők összefüggéseiből megfogalmazható, hogy az egyenlőtlenségek nem csökkenthetőek és nem szüntethetőek meg csupán egydimenziós intézkedésekkel, mivel az egy-egy szektorra vagy egy adott társadalmi csoportra irányuló fejlesztések nem csökkentik jelentősen a kialakult komplex problémák stratégiai alapjait. Ahhoz, hogy ténylegesen és átfogóan változtatni tudjunk az egyenlőtlenségek fokozódó trendjén, rendszerszintű és többdimenziós stratégiai fejlesztésekre van szükség, amit meggyőződésünk szerint csak kiemelt elszántsággal, a mindenkori lokális politika tevékenyen együttműködő és támogató szándékával valósítható meg.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Atkinson, Anthony: *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, Cambridge, 2015. <https://doi.org/10.1017/s1537592716000451>
- Barro, Robert – X. Sala-i, Martin: *Convergence Across States and Regions*, Brookings Papers on Economic Activity, 1991/1, 107–182. <https://doi.org/10.2307/2534639>
- Bhir, Alain – Pfefferkorn R.: *Le system des Inégalités*, La Découverte, Paris, 2008.
- Boldrin, Michele – Canova, Fabio: *Regional Economic Convergence: Is European Regional Policy Worth Keeping?*, in: Hagen, Jürgen von – Widgren, Mika (eds): *Regionalism in Europe*, ZEI Studies in European Economics and Law, 2001/4. [https://doi.org/10.1007/978-1-4615-1643-9\\_4](https://doi.org/10.1007/978-1-4615-1643-9_4)
- Bourdieu, Pierre: *A Distinção: uma crítica social da faculdade de juízo*, Edições 70, Lisbon, 2010.
- Cantante, Frederico: *O Risco da Desigualdade*, Almedina, Coimbra, 2019.

- Cappelen, Adne – Castellaci, Fulvio – Fagerberg, Jan – Verspagen, Bart: *The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union*, Journal of Common Market Studies, 2003/41, 621–644. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00438>
- Costa, Antonio Firmino: *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, Mundos Sociais, Lisbon, 2012.
- Dalton, Hugh: *The Measurement of the Inequality of Incomes*, Economic Journal, 1920/30, 348–361. <https://doi.org/10.2307/2223525>
- Desmet, Klaus: *A simple dynamic model of uneven development and overtaking*, The Economic Journal, 2002/112, 894–918. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00071>
- Faragó László: *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek*, Tér és Társadalom, 2016/3. <https://doi.org/10.17649/tet.30.3.2803>
- Faragó László: *Autopoietikus (társadalmi) terek koncepciója*, Tér és Társadalom, 2017/1, 7–29. <https://doi.org/10.17649/tet.31.1.2839>
- Faragó László: *A tér semmi és minden*, in: Faragó, László (szerk.): *Kortárs térelméletek kelet-közép-európai kontextusban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 309–321, 397.
- Faragó László: *A Modern Városok Program, mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában*, Tér-Gazdaság-Ember, 2019a/2-3, 181–203.
- Faragó László: *Téri lét: Társadalmi fordulat a térelméletben*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019(b), 240.
- Fernandez, Raquel – Rogerson, Richard: *Income Distribution, Communities and the Quality of Public Education*, The Quarterly Journal of Economics, 1996/1, 135–164. <https://doi.org/10.2307/2946660>
- Lessmann, Christian: *Fiscal decentralization and regional disparity, Evidence from cross-section and panel data*, Environment and Planning A, 2009/10. <https://doi.org/10.1068/a41296>
- Massey, Doreen: *World city*, Polity Press, Cambridge, 2007.
- Milanovic, Branko: *Global income inequality by the numbers: in history and now -an overview*, World Bank Policy Research Working Paper, 2012/6259, 1–28. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6259>
- Piketty, Thomas: *Capital and ideology*, Cambridge, Belknap, 2020. <https://doi.org/10.4159/9780674245075>
- Shevky, Eshref – Bell, Wendell: *Social area analysis: theory, illustrative application and computational procedures*, Stanford University Press, 1955.
- Shi, Qiujie – Dorling, Danny: *Growing socio-spatial inequality in neo-liberal times?*, Comparing Beijing and London, Applied Geography 2020, 115:102139. <https://doi.org/10.1016/j.ap-geog.2019.102139>
- Therborn, Göran: *The killing fields of inequality*, Polity Press, Cambridge, 2013. <https://doi.org/10.1017/s0047279414000476>
- Therborn, Göran (ed): *Inequalities of the world new theoretical frameworks: multiple empirical approaches*. Verso, London, 2006.
- Tilly, Charles: *Historical perspectives on inequality*, in: Romero, Mary – Margolis, Eric (eds.): *The Blackwell Companion to Social Inequalities*, Blackwell, Malden, 2005, 15–30. <https://doi.org/10.1002/9780470996973.ch2>
- Wilkinson, Richard – Pickett, Kate: *The spirit level. Why more equal societies almost always do better*, Allen Lane, London, 2009.
- Wooldridge, Jeffrey M.: *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MA: MIT Press, Cambridge, 2002.
- Wright, Erik Olin: *Análises de classes, história e emancipação*, Revista Crítica de Ciências Sociais, 1994/40, 3–35.



*Kártyázó lovagokkal, dekor-rajz, alkotó: Kaldeway Kelemen*

AGG ZOLTÁN

## Regionalizmus-vita és a Comitatus Önkormányzati Szemle

*Debate on regionalism and the Comitatus  
Selfgovernmental Review*

SZERZŐ:

AGG ZOLTÁN, egyetemi docens, Pannon Egyetem Társadalomtudományi  
Intézet, comitatus91@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9004-6234

JEL-kód: Z00

**Kulcsszavak:** regionalizmus • megyerendszer • Comitatus

**Absztrakt:** A cikkben ütköztetem Faragó László és a Comitatus köré tömörültek álláspontját. Miben volt igaza Faragónak, az akkori elméletet mennyiben igazolta a mai gyakorlat. Mi az én véleményem a régió fogalmáról és a regionalizmusról. Lesznek hivatkozások, főleg a Comitatusban megjelent cikkekre. Igyekszem tárgyilagos lenni, de bevállalom, hogy megyepárti vagyok.

AUTHOR:

ZOLTÁN AGG, associate professor, University of Pannonia, Institute of  
Social Sciences, comitatus91@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9004-6234

JEL-code: Z00

**Abstract:** In the following article, I contrast the standpoint of László Faragó and those gathered around the Comitatus on regionalism. In what ways was Faragó right, to what extent had the theory at that time been confirmed by today's practice. What is my opinion on the concept of the region and regionalism. I try to be objective, but I admit that I am pro-county.

*Keywords: regionalism • system of counties • Comitatus*

„Régió: társadalmi-politikai diskurzus eredményeként létrejövő intézmény, amely a társadalmi gyakorlat részeként önálló területi strukturális elemmé válik. A hatáskörének, a feladatainak és a konkrét cselekvéseknek vannak területi vetületei, amelyek határa lehet szimbolikus, mint pl. a keresztény Európa határa, vagy kézzelfogható, mint a berlini fal. A tértudományokban alapvetően a nemzeti és a helyi szintek közötti mikro-, mezo- és makro-térkategóriák. A makroökonómiában országcsoportot jelöl.”

Ez a definíció *Faragó László* legfontosabb könyvének függelékéből származik (Faragó, 2005, 232.) és látható, hogy a szerzőnek 2005-re már kiforrott elképzelései voltak a régió fogalmáról. Az a tanulmány, amiről most szó esik, még 2003-ban jelent meg a Comitatus Önkormányzati Szemle november-decemberi számában (Faragó, 2003). A címe: Előszó a regionalizációhoz. E cikk egy konferencia-előadás alapján készült, amit az MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete A régiók Magyarországa címmel hirdetett meg. Érdekes, hogy a Comitatusnak ez a száma döntő részben az Európába megy-e a megye? című konferencia anyagait tartalmazta, illetve ezekhez kapcsolódott. Így a megyei önkormányzatok országos szövetségének akkori elnöke, Balogh László nyitóelőadásához, mely azzal a címmel jelent meg: Ma a kérdés az: megye vagy marad a megye?

Akkoriban már bő egy évtizede folyt a „Megye vagy régió?” vita. Akkor is elismertem és ma is elismerem, hogy ebben a témában elfogult vagyok, hiszen a Comitatus Önkormányzati Szemle szerkesztőjeként 1991 óta a megyei önkormányzatok pártján álltam, és ma is ott állnék, ha a megyék valódi önkormányzatok lennének.

Miért érdekes ez?

A magyar megyék a kommunista múltú megyei tanácsok tevékenysége, s még inkább a megyei pártbizottsági elsőtitkárok kiskirálykodása miatt 1989-1990-ben a bűnbak szerepében találták magukat, és emiatt a politikai erőik egyik fele a megyei önkormányzatiság teljes megszüntetésére is kísérletet tett. Ez a demokrácia nevében kezdeményezett kísérlet azonban éppoly sikertelen volt, mint ahogy a 18-19. századi önkényuralmi évtizedek sem tudták megtörni a vármegyék erejét. Pedig akkoriban nemcsak az autonómia megszüntetésével, hanem a megyék összevonásával, kerületekbe szervezésével is megpróbálták legyűrni a nemzet ellenállását. A megyerendszer szétverésére utoljára Rákosi hívei tettek kísérletet 1955-56-ban, de ez még a tanácsrendszer keretein belül is olyan nagy vihart váltott ki, hogy a tervezet az erős ellenállás miatt még az októberi forradalom előtt lekerült a napirendről.

Az 1988-90 közötti rendszerváltó években ismét felélénkültek azok a szellemi mozgalmak, amelyek a magyar megyerendszert az úgynevezett alulról felépülő, az akkori városrendszerre alapuló körzeti beosztásra kívánták felváltani, s ezeket a városkörnyékeket vagy városmegyéket 7-8 régióba kívánták szervezni. Ez az elgondolás lényegében a Nemzeti Párt által hirdetett 1946-os Erdei-Bibó-féle, az akkor kb. 70-80 egységet tartalmazó úgynevezett város-megyei koncepcióra épült.

Ebből az elvi alaphól eredt – legalábbis a hivatkozások szintjén –, bár ennek is egy szélsőséges formája volt, az SZDSZ által az önkormányzati törvény vitájakor meghirdetett társulások megye gondolata, amely teljesen a települési önkormányzatokra bízta volna közigazgatásuk középszintű megszervezését. Az SZDSZ 1990-es ellen-törvénytervezetében még csak utalás sincs a megyékre, igaz, hogy a régiók nyílt meghirdetésétől is tartózkodik.

A rendszerváltozás idején, az akkori átalakulás során a megyei önkormányzatiságnak a lényege, az értelme és egyáltalán a megvalósulásának lehetősége bizonytalan volt (Vö. Agg, 2021). Az önkormányzati törvény ugyanis csupán érintőlegesen foglalkozott a megyék kérdésével – döntően a településekre fókuszált –, s a megyéknek maguknak kellett bizonyos értelemben kitalálniuk, hogy milyen irányokat vegyenek, ezért meglehetősen sokféle megoldás, módszer jelent meg. A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ) folyóirataként a Comitatus ezért nem csak kizárólagosan a megyékkel, azok problémáival foglalkozott, hanem a helyi-települési önkormányzatokra, a velük való együttműködésre is figyelt, miként az első szám bevezetőjében olvasható: „Szellemi hidakat kell építenünk a területi és a többi helyi önkormányzatok között”. Természetesen több szakasza van a Comitatus három évtizedes történetének, hiszen – mint tudjuk – a megyei önkormányzat helye, szerepe kérdésében is változott a jogi szabályozás is az idők során. Megváltoztak például a súlypontok, hiszen az első ciklusban a megyei önkormányzat – a választási rendszerből következően, ami a statisztikai kistérségekre épült – alapvetően térségi szemléletű, ám a térségi (területfejlesztési) feladatoktól megfosztott megyegyűlés volt. Az 1994-ben hatalomra került Horn-kormány idején módosult az önkormányzati törvény (területi megnevezést kapott a megyei önkormányzat), de éppen ekkor elvesztette a térségi kapcsolatait és – elsősorban a pártlistás választási rendszer miatt – átváltott egy főképp politizáló szerepkörű testületbe. Ami nem tett jót a megyék megítélésének sem. Ha a megyei önkormányzatok megítélése sok tekintetben negatív, abban éppen ez a túlzottan politizáló szerepkör dominál (Agg, 2021). 1996-tól kezdődően a középszint kérdéskörében hangsúlyosan megjelent a megyéknél nagyobb területi egység, a régió, mint egy sajátos fejlesztési terep és ugyancsak folyamatosan megjelentek a publikációkban a települési problematikák is; az együttműködési, társulási kérdések. Így természetesen a Comitatus sem csupán a megyékkel tördő folyóirat volt, hanem megyei nézőpontból ugyan, de az önkormányzás, a társadalomirányítás és hatalomgyakorlás problematikájával is széles körben foglalkozó periodika lett.

A Comitatus fő profilja tehát a megyei önkormányzatok szerepével való foglalkozás volt ekkoriban, nem véletlenül szerepelt a folyóirat fejlécén, hogy a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóirata. Valójában a Comitatus az azonos nevű társadalomkutató egyesület alapította, és a kiadó a Veszprém Megyei Önkormányzat háttérintézménye volt. 2002-ben az akkori kormánykoalíció nem csak a parlamenti választásokat nyerte meg (igaz, csak hajszállal), hanem a megyei önkormányzati közgyűlések többségében is diadalmaszkodott. Elégé erőteljes megyei önkormányzati lobbis volt a Parlamentben, hasonlóképpen, mint az előző Fidesz-MDF-FKGP kormány idején.

2002-es választási győzelme után az akkori MSZP-SZDSZ vezette kormányzat komolyan át kívánta alakítani a közigazgatási rendszert, és ennek részeként a megyék helyett regionális önkormányzati szisztémát képzeltek el. Ebből a szempontból fontos volt, hogy ki mellé áll a tudomány. A frissen alakult Magyar Regionális Tudományos Társaság<sup>1</sup> támogatni kívánta ezt az elképzelést, bár ezen belül néhányan kisebbségi álláspontot fogalmaztunk meg, így végül ilyen régiópárti közös nyilatkozatot sem fogadtunk el 2002 őszén. 2003-ra már felállt az IDEA-munkacsoport, amit az akkori belügyminiszter, Lampert Mónika megbízásából Ágh Attila vezetett. A munkacsoportokat természetesen támogatta a regionális kutatók nagy része is, azt azonban nem tudom, hogy Faragó László milyen szerepet vállalt ebben a kutatói háttértevékenységben.<sup>2</sup>

De térjünk rá témánkra, Faragó Lászlónak a Comitatusban bő egy évtizeddel később megjelent tanulmányára.

Nem véletlen, hogy annak idején megjelentettük ezt a tanulmány-kezdeményt, hiszen a főszerkesztő úgy gondolhatta, hogy a folyóiratnak kiegyensúlyozottnak kell képviselni minden oldal véleményét. Ugyanakkor Faragó László nem volt a regionalizáció apologétája. Nagyon is kiegyensúlyozott véleményt fogalmazott meg.

Rögtön azzal indít, hogy: „a magyarországi regionális önkormányzatok létrehozása ma még nem megalapozott süükszerszúség.” Nyilvánvaló, hogy ez zene volt füleimnek. A második megkezdés rögtön azzal indít, hogy ma még a régió fogalma sem tisztázott, hiszen a tudósok csupán abban értenek egyet, hogy a régió a helyi (lokális) és a nemzeti szint között kialakított egység. Az előadásban és az abból készült cikkben ezután a szerző részletesen ismerteti véleményét a vertikális térstruktúra formájáról, tartalmáról és működéséről. Majd rátér a régiók kialakításának néhány szempontjára (ez már nyilván nem annyira tetszett a szerkesztőnek, hiszen feltételezte, hogy lesz a regionalizációból valami). Ugyanakkor rögtön az első mondatban leszögezi Faragó László, hogy a regionalizáció alapkérdése az, hogy a régió eleve létező és megismerhető.

Ezzel a kérdéssel már korábban foglalkoztak a megyei jogú városok szakértőjeként megbízottak, Tóth József vezetésével, de nem jutottak dűlőre. Így a megrendelő mögött álló Fidesz is letett arról, hogy programjába beemelje a régió kérdéskörét. (Más kérdés, hogy az 1994-es választások után nem is volt lehetőségük arra, hogy befolyásolják ezt a kérdést.) Faragó László felismeri, hogy itt egy filozófiáról van szó, ezért leszögezi, hogy véleménye szerint a területi határokat nem lehet csak a térszerkezet elemzésével meghúzni, mintha azok a tér vagy a magánvaló dolgok természetéből erednének. Tulajdonképpen arról van szó, hogy a közigazgatási határok mindig mesterségesek és éppen ezt rótták fel a megyéknek is. Ezért javasolták, hogy töröljék el ezeket a határokat és térszerkezetből adódó új, úgynevezett természetes régióhatárokat húzzanak meg.

Velük szemben Faragó László azt is felismeri, hogy ilyen „természetes régióhatárok” nincsenek. A régiók nem objektív fizikai tércategóriák. Érdekessége a felvetésének, hogy nyelvfilozófiai összefüggéseket is észrevesz, amikor azt írja, hogy a regionális jelenségek nem egy általános szubsztancia, a térbeli egyenlőség eredményei, még csak nem is az állandóan változó és eltérő területiséggel bíró reál folyamatok egyszerű leképezései. Így tehát a régiók nem süükszerszúszerűen, mindenkor és mindenhol léteznek, hanem diskurzusok során a közös intencionalitásnak megfelelően, a nyelv segítségével kialakított strukturális egységek. A lábjegyzetben közli a szerző azt a fontos gondolatot, hogy a nyelv nem csupán a tények leírására szolgál, hanem segítségével új tényeket is létrehozunk.

A cikk természetéből adódik, hogy lényegében átmenetet képez a konferencia-előadás és a tudományos tanulmány között, hiszen komoly tudományos tényeket közöl, de ezt nem a német típusú publikáció formájában teszi, tehát nem próbálja igazolni azt, hogy ő minden előzőleg megjelent fontos tudományos publikációt elolvasott, megismert. Így nincsenek irodalmi hivatkozások sem. Neveket sem említ, kivéve amikor azt írja, hogy a „rationalizáció marxista Weber-olvasatának megfelelően a regionalizáció köthető a termelőerők fejlődéséhez, a gazdaság térbeliségéhez”. Itt is egy jegyzettel erősíti meg az imént kifejtett a gondolatát azzal, hogy ide sorolja a regionalizáció alátámasztását szolgáló kísérletek közül azokat, amelyek a gazdasági folyamatokban, klaszterekben vélik felfedezni a régiók kialakításának indokát, és ennek megfelelően a gazdaságfejlesztéshez kötik azok funkcióit.

A viszonylag rövid cikk, amit nevezhetünk akár esszének is, bár az esszé nehezen meghatározható műfaj. Sükösd Mihály szerint: „Az esszé nehezen meghatározható műfaj, országunként változó jelentéstartalma van. ...leginkább a francia jelentés adja vissza igazi tartalmát. Ott ... egyszerűen kísérletet jelent” (Lásd Sükösd, 1991, 23.).

A szerző tehát ebben az írásában (esszéjében, gondolat-kísérletében) foglalkozik a formális régiók felülről való létrehozásával is; megállapítva, hogy ez végül dekoncentrált állami hivatalokat jelent. Viszont, ha a felsőbb szintek azt is belátják, hogy korábban túl magas szintre kerültek funkciók, akkor tényleges decentralizálásra is sor kerülhet. Azt a naiv elképzelést is megfogalmazza, hogy a mindenkori felsőbb szintek, azok funkciói valamikor az alsó szintekből alakultak ki, így azok működése az alsóbb szinteket kell, hogy szolgálja. Itt jön azonban a de „tapasztalatból tudjuk, hogy a felsőbb szintek intézményei, a hatalom természete okán elszakadnak az alsóbb szintek működésétől és többé már nem a víz az úr”. A felülről kicsikart decentralizáció az országon belüli hatalmi harc eredménye. Érdekessége, hogy a regionalizációs elképzeléseknek, hogy az 1998–2002 között regnáló polgári kormány még abból indult ki, hogy szükség van regionalizációra. Ezt azonban végül nem tudta keresztülvinni, hiszen nem állt szándékában megegyezni az ellenzéki szocialistákkal ebben a kérdésben (pedig ezt *Lampert Mónika*, későbbi belügyminiszter majd önkormányzati és területfejlesztési miniszter később nyilvánosan is felajánlotta egy, a Tudományos Akadémián rendezett ezredfordulós konferencián – a szerző ezt a felajánlást a saját fülével hallotta). A regionalizációs kérdést azonban rögtön levették a politikai napirendről, amikor ezt az immár újból kormányra került a csekély parlamenti többségű MSZP-SZDSZ hozta elő.

Térjünk vissza a tudományos kérdésekhez. Bár nevet nem említ, de fel tudjuk ismerni *Nemes Nagy Józsefnek* a területi alapfogalmakat tisztázó könyvében (Nemes Nagy, 1996) publikált nézeteit a régiók kialakításáról, amikben a szerző szerint is többnyire megegyeznek az ebben a kérdésben nyilatkozók. Így például a „régiónak és teljesszű területfedésben legyenek”, „feleljen meg az általános térszerveződéseknek”, „az összetartozás és elkülönülés belső homogenitása kompatibilitás (pl. közigazgatási rendszer), a kezelhetőség, az optimális rész, kiszórás elveinek(?)”. Ugyanakkor Faragó László határozottan állítja, hogy nem ez az elsődleges. „Először azt kell megválaszolni, hogy a regionalizáció, a régió, mint eszköz, milyen célokat szolgál (kiknek a céljait szolgálja?)”. Nyíltan megmondja a szerző, hogy: a mindenkori hatalom akaratának megfelelően „erőszakot” követ el az állandóan változó társadalmi-gazdasági térszerveződésekben, majd ehhez igazodó folyamatokban utólag szabályszerűségeket fedezhetünk fel. Magyarul a politikai hatalmat nem igazán érdeklik a tudományos szempontok, de ezen nem kell csodálkozni, mert így működik a politikai hatalom. Az esszé végén teszi közzé aktuális véleményét is. Ebből a legfontosabb a regionalizáció, ami az EU-ra való hivatkozás kapcsán került előtérbe, gyenge lábakon nyugszik, mivel az EU regionális politikájában fordulat várható. Meg kell tehát várni, hogy van-e értelme az újabb határokat és intézményeket létrehozni. Itt ismét egy filozófiai gondolatot fogalmaz meg Faragó László, amikor arról elmélkedik, hogyha netalán társadalmi konszenzus születik a decentralizációról, akkor az az önkormányzati régiók kialakítása szolgálja-e jobban vagy a jelenlegi intézményrendszer megerősítése és önállóságának erősítése. Ugyan nem mondja ki Faragó László, hogy itt a megyékről van szó, de a szerkesztő füleinek ez is zene volt.

Ami a filozófiai gondolatokat illeti, idézem: „a véletlenszerűen alakuló eseményláncolatban többnyire csak utólagosan lesz rekonstruálható az a tudás (hit) volt képes átmenni a praxisba, ami ma meghatározza a történéseket”. Végül a megyékről is szó esik abban az összefüggésben, hogy ha a politikai akarat vagy a hiányolt diskurzus eredménye az önkormányzati nagy régiók létrehozása lesz, akkor nem lesz szükség megyei önkormányzatokra. Viszont ebben az esetben meg kell erősíteni a kistérségi szinteket is. Ez utóbbi pedig a város és környékének együttműködésére kell, hogy alapuljon. Azt is helyesen állapítja meg, hogy ez a folyamat, az akkor meglévő állapothoz képest nem decentralizációt, hanem centralizációt eredményez, hiszen számos döntés feljebb került.

A végeredményt ismerjük. Az MSZP-SZDSZ kormányzat nem kapott ellenzéki támogatást az önkormányzati régiók létrehozásához (hiszen alkotmánymódosítás is kellett volna ehhez), ezért államigazgatási régiókat hozott létre, de mint kiderült, ezeket is részben alkotmányellenesen kreálta (Zongor, 2009). Ugyanakkor próbálkozott a kistérségi szint erősítésével is az önkormányzati társulások létrehozásának támogatásával, s ehhez még az Európai Unió forrásait is meg tudták rendelni. Mindez azonban 2010-től semmivé vált, hiszen a Fidesz-KDNP kormány nem csupán az államigazgatási régiókat szüntette meg, illetve bontotta vissza megyei szintre, hanem lényegében a megyei önkormányzatiságot is felszámolta. Legalábbis ezt állítják a tudós jogászprofesszorok, hiszen választott megyei közgyűlések ma is vannak, bár most már új néven, ezeket is vármegyeieknek kell nevezni. Érdekes a megyei jogú városok kérdésköre is, hiszen a korábbi önkormányzati törvényben az szerepelt, hogy ezek a városok részben a megyei önkormányzati feladatokat vállalják át. Most mivel a megyei önkormányzati feladat- és hatáskörök kiüresedtek, így a városok lényegében saját jogon látnak el térségi funkciókat, és ezzel a megyei jogúság többet jelent, mint az ezt elvileg megalapozó megyei önkormányzatiság, ami, mint tudjuk, nem létezik (Balázs, 2017). Érdekes módon egy területfejlesztési funkciókat ellátó intézménnyé vált az a szervezet, ami ellen a legfőbb érv az volt, hogy ne osztagosanak pénzeket területi szinten. (Ezért az első önkormányzati törvényben nem is szerepelhetett ez a funkció a megyei önkormányzatoknál, és emiatt a területfejlesztési törvényben egy külön intézményt, a Területfejlesztési Tanácsot hoztak létre ezen feladatok ellátására.)

Visszatérve Faragó László esszéjére, nagyon fontos megállapítása, hogy a település felől közelítsük meg a bennünket leginkább szolgáló területi struktúrát. Ehhez természetesen megfelelő finanszírozási lehetőségre is szükség lenne és nem csak a települések, hanem a kistérségek szintjén is újabb jogosítványok megadását javasolja. Ebben a kérdésben az utolsó mondat arról szól, hogy a kezdeményezésnek, az ellenőrzésnek és a visszavonásnak az alsóbb szinteken kell maradnia. Faragó László tehát egy alulról építkező területi struktúrát képzelt el, ami egybevágott az akkoriban megfogalmazott politikai lózungokkal is, hiszen ellenzékben minden párt a decentralizáció híve. Akkoriban a kormánypártok is ezt hirdették. Azzal indokolták ennek elmaradását, hogy ehhez az ellenzék nem volt partner, lévén 2/3-as törvényről, sőt, alkotmánymódosításról lett volna szó.

Az eredményt ismerjük. A települési önkormányzatok jogainak megerősítéséről, különösen a pénzügyi önállóság növeléséről, szó sem volt és ma sincsen. A korábbi decentralizált unitárius modell Magyarországon mára centralizáltrá vált. Néhány szerző kétségbe vonja azt is, hogy a települési önkormányzatiság mennyiben felel meg az Európai Unió sztenderdjeinek. Természetesen mindenre lehet példát és ellenpéldát találni az EU tagállamainak

gyakorlatában és a területi közigazgatás kérdése semmiképpen sem lehet európai szabályozásnak a tárgya, csak bizonyos irányelvek vannak NUTS-rendszer meghatározására, s így az ehhez kapcsolódó regionális politika kijelölésére.

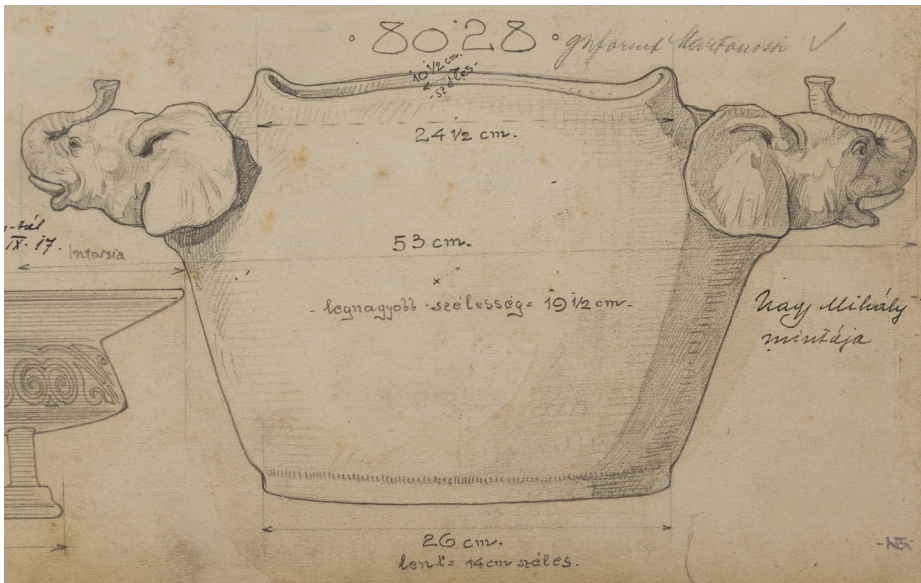
Nosztaglikusan tekintünk vissza, a mai fejlemények tükrében, a régió kontra megye vitára, hiszen elmondhatjuk, hogy ebben a „megyepártiak” győztek, hiszen nemcsak, hogy megmaradtak, hanem még vármegyévé is nemesültek ezek a történelmi gyökerű intézmények. Ugyanakkor a megyei jogkörök többségét a központi állam elvonta és a centralizáció minden korábbinál erőteljesebb. Felvethető a kérdés, hogy hogyan működik jobban egy állam, ha háromezer kis köztársaságra szakad szét, vagy nyolc tartomány szövetségeként működik, esetleg a vármegyei ellenállás mocsarába fullad bele a központi akarat, avagy a jó állam követelményeinek megfelelően a hatékonyan működő államigazgatási rendszer központilag megmondja, hogy mi a jó a településeknek, kistérségeknek és régióknak. Természetesen a folyamatok ennél bonyolultabbak, hiszen a politikai közvetítő rendszerben szerepet kapnak az országgyűlési képviselők is, akik a 2014-es választások óta már nem lehetnek egy személyben polgármesterek és megyei közgyűlési elnökök sem, így nem kell, hogy meghasonuljanak önmagukkal, hogy vajon kinek az érdekei az előbbre valóbbak. Egyáltalán, az már külön elemzést igényelne, hogy hogyan sikerül a helyi érdekeket becsatornázni a mai centralizált közigazgatási, területfejlesztési rendszerbe. Ez azonban már egy új kutatás és egy önálló, terjedelmes tanulmány témája lehetne.

## JEGYZETEK

- 1 Igaz, hogy az MRTT szakmai civil szervezet hivatalosan nem a tudomány képviselője, hiszen elméleti és gyakorlati szakembereket egyaránt tömörítő szervezet. Tudományos szempontból tehát fontosabb volt, hogy mi az MTA RKK, vagy az MTA RTB álláspontja!
- 2 Faragó Lászlóval egyébként először egy szakmai tanácskozáson találkoztam 1992 februárjában a Politikátörténeti Alapítvány rendezvényén, ahol ő, mint vezető kormánytisztviselő vett részt. Valószínűleg ott ajándékozhattam meg egy Comitatus-szal, s kértem meg, hogy küldjön nekünk egy általunk publikálható írást. (Erre elég hamar sor is került, lásd Faragó, 1992.)

## IRODALOMJEGYZÉK

- Agg Zoltán: *A helyi demokrácia és az önkormányzatiság értékrendjének kialakulása 1989-ben, a rendszerváltoztatás évében, Magyarországon*, in: Tóth József (szerk.): *Értékmentő és értékteremtő humán tudományok*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2021.
- Balázs István: *Helyi önkormányzatok változóiban*, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2017/225, 3–13.
- Faragó László: *Esélyek és lehetőségek*, Comitatus Önkormányzati Szemle, 1992/1-2, 25–28.
- Faragó László: *Előszó a regionalizációhoz*, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2003/11-12, 39–43.
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalom-technikája*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.
- Nemes Nagy József: *A tér a társadalomkutatásban*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1998.
- Sükösd Mihály: *Az esszéíró Macaulay*, in: Macaulay, Thomas Babington: *Machiavelli*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1991, 5–33.
- Zongor Gábor: *Az Európai Közigazgatási Tér és Magyarország*, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2009/4, 29–39.



Elefántos váza, formarajz, alkotó: Kapás Nagy Mihály

BRUCKER BALÁZS

## Van, ami sohasem változik? Az Európai Unió területi politikájának régis és „új” irányjai

*Some things never change? The old and the  
,new' directions of EU territorial policy*

SZERZŐ:

BRUCKER BALÁZS, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde utca 22., brucker.balazs@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488

JEL-kód: R5

**Kulcsszavak:** Európai Unió • regionális politika • jogállamisági mechanizmus  
• euroszeptizmus • elégedetlenség földrajza

**Absztrakt:** Az Európai Unió kérdésének regionalista alapú elemzése viszonylag ritka a hazai kutatók körében, akik – a nemzetközi tendenciáknak megfelelően – elsősorban a jogtudományi, politikatudományi, institucionalista és közgazdaságtani megközelítést részesítik előnyben. A regionalisták körében Faragó László elsősorban a hazai tervezésemélet területén alkotott munkáiról ismert, ugyanakkor az Európai Unióval kapcsolatos területi fókuszú elemzései is meghatározóak. Jelen írás kettős célt követ: egyrészt rámutat Faragó EU-val kapcsolatos tudományos munkásságának jelentőségére, másrészt pedig a politikatudomány módszertanát felhasználva vizsgálja, hogy napjainkban is érvényesek-e Faragó Lászlónak az Európai Unió területi politikája kapcsán 2016-ban megfogalmazott észrevételei.

*AUTHOR:*

*BALÁZS BRUCKER, research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary, brucker.balazs@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488*

*JEL-code: R5*

*Keywords: European Union • regional policy • rule of law mechanism  
• Euroscepticism • geography of discontent*

***Abstract:** A regional science-based analysis of the issue of the European Union is relatively rare among Hungarian researchers, who – in accordance with international trends – primarily prefer the legal-political-science-institutionalist and economic approach. Among regionalists, László Faragó is primarily known for his works in the field of domestic planning theory, but at the same time, his analysis on the spatial policy of the European Union are also decisive. This paper has a dual purpose: on the one hand, it points out the importance of Faragó's scientific work related to the EU, and on the other hand, using the methodology of political science, it examines whether László Faragó's positions regarding the territorial policy of the European Union in 2016 are still valid today.*

## BEVEZETÉS

Az Európai Unió (EU) kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, az Unió belső fejlesztési politikája, a pénzügyi szolidaritás eszköze. A kohéziós politika a gazdasági, szociális és területi kohézió Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) rögzített célját kívánja elősegíteni. Ez a politika azonban az utóbbi néhány évtizedben jelentős változáson ment keresztül, amelynek következtében az eredetileg meghatározott célok módosultak, illetve új értelmet kaptak.

Bár Faragó László elsősorban a hazai tervezélmélet területén alkotott széles körű tudományos munkásságáról ismert, a 2000-es évek elejétől kezdődően megjelent magyar és angol nyelvű írásaival (Faragó, 2000a; 2000b; 2001a; 2001b; 2003; 2010; 2016) az EU kohéziós politikájának elemzése terén is maradandót alkotott.<sup>1</sup> Faragó uniós területi politika vonatkozásában megjelentetett írásaiból egyértelmű számunkra, az EU regionális politikáját kritikusan szemlélő szerző már egy-másfél évtizeddel ezelőtt rámutatott olyan problémákra, amelyek többsége a mai napig aktuális, sőt – egyes esetekben – még hangsúlyosabban jelen van az Unió és a tagállamok, illetve a szubnacionális szint viszonyában. Elemzései közül a legjelentősebb talán a legutolsó EU-val foglalkozó írása (Faragó 2016), ugyanis az ebben szereplő gondolatok, észrevételek többsége mind a mai napig érvényes.

Faragó cikkében az európai integráció fejlődéstörténete szempontjából speciális térséget, Kelet-Közép-Európát állítja a középpontba, ugyanakkor meglátásai nem csupán erre a régióra, hanem az EU valamennyi, a centrumokhoz (magterületekhez) képest alacsonyabb

fejlettségi fokot képviselő területére (perifériák) érvényesnek tekinthető. Politológusként elsősorban Faragónak két olyan megállapítását szeretném kiemelni és a továbbiakban elemezni, amelyek az utóbbi néhány év politikai eseményei miatt rendkívül fontossá váltak. Ezek a következők:

- (1) Az uniós kormányzás/integráció erősödése tovább korlátozza a nemzeti kormányok mozgásterét;
- (2) A 2000-es évektől kezdődően a versenyképesség-alapú fejlesztési koncepció „diadal-maskodott” a területi kohézió felett.

## A NEMZETI KORMÁNYOK (TOVÁBB) CSÖKKENŐ MOZGÁSTERE

Faragó már 2016-ban rámutatott arra, hogy a tagállamok intézményei egyre kevésbé urai az államterületnek. A programozási, támogatási rendszer új szabályozása és gyakorlata az európai központi döntéshozatalt erősíti és a korábbiakhoz képest jobban szankcionálja a közös politikától való tagállami eltérést. A támogatást elnyerni kívánó államoknak az uniós (Faragó kifejezésével élve: „központi”) célok és prioritások kötelező jellegűek, mivel a tagállami jogharmonizáció során figyelembe kell lenni ezekre, hiszen az uniós források csak a közösen meghatározott célok elérése érdekében használhatók fel. Ráadásul a kevésbé fejlett országok („a kohézió barátai”) – és ebbe a körbe tartoznak a déli, valamint a kelet-közép-európai államok, így hazánk is – esetében nagyobb az adaptációs kényszer, mint a nettó befizetőknél, hiszen ezen országok gazdasága jelentős mértékben függ az uniós támogatásoktól. Következésképpen a „kohézió barátainak” kisebb a kohéziós politikához tartozó források tervezési szabadsága (Faragó, 2016). Ez azt jelentette (és jelenti mind a mai napig), hogy az uniós forrásoktól függő országok – így Magyarország is – olyan projekteket keresnek, amelyek illeszkednek az megadott uniós feltételekhez.

Ráadásul az elmúlt egy évtizedben a kohéziós politikai feltételek (kondicionalitások) – úgymint makrogazdasági és ex-ante feltételrendszer, megszakítás/felfüggesztések rendszere – alkalmazása folyamatosan erősödött. Ennek egyik kézzelfogható példája a görög gazdasági válság uniós kezelése volt, amely még hangsúlyosabbá tette az uniós támogatások felhasználásának ellenőrzését. Amennyiben a programok nincsenek összhangban a stratégiai célokkal és ajánlásokkal, vagy a források nem megfelelően lettek felhasználva, a Bizottság javaslatot tehet a Tanácsnak, hogy teljes egészében vagy részben felfüggeszse az érintett programokkal vagy prioritásokkal összefüggő kifizetéseket (Nyikos, 2020).

Ugyanakkor az elmúlt másfél évtizedben több olyan változás is történt, ami azt eredményezte, hogy az uniós intézmények az addigi szakpolitika, majd pedig makrogazdasági kritériumok mellé egy újabb, „politikai jellegű” feltételt is felvettek. A gazdasági világválság, a migrációs válság, majd később a koronavírus-járvány – Berend T. Iván Kaliforniában élő történész szavaival élve – a „kiábrándultság és a harag” időszakát hozta el Európában (Berend T., 2021). Mindez az uniós polgárok európai integrációba vetett, addig szinte megkérdőjelezhetetlen bizalmat ásta alá, amelynek egyenes következménye lett az egyes tagállamokban jelentkező EU-ellenes erők hatalomba jutása, jelentős társadalmi támogatással. Az euroszeptikus(sá váló)<sup>2</sup> politikai pártok elsősorban a gazdasági és társadalmi problémák

által sújtott országokban, így – többek között – Görögországban (Sziriza), Lengyelországban (Jog és Igazságosság) és Magyarországon (Fidesz) alakítottak kormányt. Ezek a kormányok – részben belpolitikai okokból – kiemelt fontosságúnak tartották a nemzeti érdekek határozottabb – akár a „közös uniós állásponttal” szemben történő – érvényesítését is (lásd: kötelező áthelyezési és áttelepítési mechanizmus, külpolitikai „különutasság” stb.). Ráadásul adott esetben kihasználták azt is, hogy néhány, a nemzeti szuverenitás szempontjából kiemelkedő fontosságú kérdés – mint pl. egyes, a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő specifikus esetek, az EU bővítése, valamint az uniós pénzügyek (saját források, többéves pénzügyi keret) – tanácsi szinten egyhangú döntéshozatalt igényel, és nem riadtak vissza attól, hogy éljenek a vétőjogukkal, vagy legalábbis kilátásba helyezték annak használatát abban az esetben, ha az uniós intézményekben nem a nemzeti érdekeiknek megfelelő döntések születnek.

Ezzel párhuzamosan ezekben az országokban a kormányok olyan belpolitikai döntéseket (pl. politikai intézmények, bíróságok és a média függetlenségét érintően) is hoztak, amelyek mind a parlamenti ellenzékük, mind pedig a nemzetközi és uniós intézmények rosszallását váltották ki. E nemzeti szintű intézkedéseknek azonban nem csak belpolitikai következményei lehetnek, hanem bizonyos esetben negatívan befolyásolhatják az EU pénzügyi érdekeit is.

E tendenciákat látva a 2010-es évek elejétől az Európai Uniónak a jogállamiság fokozatosan az egyik legfontosabb politikai témájává lépett elő. A 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó bizottsági rendelettervezet egy újabb kritérium, az ún. jogállamisági feltétel bevezetésére tett javaslatot, amely az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében rögzített értékek egyikéhez, a jogállamisághoz köti az uniós források felhasználását (jogállamisági kondicionalitás). Ez a jogállamisági mechanizmus a végső esetben érintett tagállam tanácsbeli szavazat-felfüggesztését is eredményező 7. cikk szerinti eljárás „kistestvére”, amit a nagy befizető államok – Németország, Hollandia, Finnország, Luxemburg – kezdeményeztek. A rendelet fő célja, hogy az uniós pénzek tényleg oda kerüljenek, ahol a legnagyobb szükség van rájuk, és tisztességesen – az adott ország fejlődését szolgálva – használják fel őket.

A jogállamisági kondicionalitást olyan esetekben lehet alkalmazni, amikor a jogállamiság elveinek megsértése érinti az uniós költségvetést. Ilyen esetben számos különböző intézkedés alkalmazható, az arányosság biztosításával: pl. programok jóváhagyásának felfüggesztése, kötelezettségvállalások felfüggesztése vagy csökkentése, kifizetések felfüggesztése. A jogállamiság elveinek az uniós költségvetést érintő megsértése esetén a Bizottság írásbeli értesítést küld a tagállamnak. Amennyiben a tagállam a megadott határidőre nem tesz megfelelő korrekciós intézkedéseket, a Bizottság javaslatot nyújt be a Tanácsnak, amelynek feladata a végső döntés meghozatala.

A Bizottság mindeztidőig csupán egyetlen tagállammal – Magyarországgal – szemben indította el az eljárást 2022-ben. Amennyiben a Tanács nem fogadja el a Magyarország által javasolt korrekciós intézkedéseket, az azt jelentené, hogy három magyar operatív program forrásainak 55 százalékát elvonják Magyarországtól. Ez 6,3 milliárd euró, azaz mintegy 2400 milliárd forint blokkolását jelentené. Ez az összeg a 2027-ig tartó költségvetési időszakra vonatkozó kohéziós források mintegy harmadának elvonását jelentené (Telex, 2022).

A jogállamiság tartalmát illetően azonban mindig voltak kétségek. Ezek az utóbbi időben felerősödtek, különösen a Magyarország és Lengyelország ellen az EUSZ 7. cikke alapján indított eljárással, illetve az uniós költségvetés védelméről szóló, hivatkozott rendelettel.

A fogalom értelmezéséhez ugyanakkor támpontot ad az Európai Bizottság 2018-as jogállamisági rendeletervezetében szereplő meghatározás, amely szerint a jogállamiság megköveteli, hogy valamennyi közhatalmi jogosítványt törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek és az alapvető jogoknak megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett alkalmazzanak. Különösen megköveteli, hogy a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a hatalmi ágak szétválasztása, és a független bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elveit tiszteletben tartsák.

A fogalom pontos meghatározását vitatta a – korábban bevezetett 7. cikk szerinti eljárásban érintett – Magyarország és Lengyelország is. A két ország az Európai Bírósághoz is keresetet nyújtott be. Itt érdemes megjegyezni, hogy az Európai Bíróság előtt folyó eljárás során Magyarország és Lengyelország kölcsönösen támogatta egymást, míg a Tizenötök („régii tagállamok”) közül 10 állam (Belgium, Dánia, Németország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia, Finnország, Svédország) a Parlament és a Tanács támogatása érdekében avatkozott be. A „régii tagállamok” többségének közös fellépése igazolja Faragó 2010-es megállapítását, amely szerint a 2004 előtt csatlakozott tagállamok „egymás iránti szolidaritása lényegesen nagyobb, mint az új tagállamoké, így érdekérvényesítési potenciáljuk meghatározó” (Faragó, 2010, 250.). Itt meg kell jegyeznünk, hogy még – az orosz-ukrán háború kitörése előtt uniós kérdésekben rendszeresen egyeztető – Visegrádi Együttműködés országai sem tudtak közös álláspontot kialakítani.

Bár a jogállamiság sérelmére hivatkozással történő forrásmegvonás nem korlátozódik a kohéziós politikával összefüggő költségvetési források kifizetésére, egyet kell értenünk Faragóval, aki – igaz, akkor még a megváltozott terület fókusz kapcsán – már hét évvel ezelőtt megállapította, hogy „a kohéziós politika és eszközrendszere egyre inkább az EU általános politikai és kormányzási integrációs céljait szolgálja” (Faragó, 2016, 8.). Másképpen fogalmazva: a jogállamisági kondicionalitás egy „fegyverező eszköz” az EU kezében, amellyel nem csupán azt – az igen fontos célt – tudja elérni, hogy az uniós kifizetések az EU által meghatározott célokra kerüljenek felhasználásra, hanem a pénzek folyósítását az uniós normák/alapértékek (jogállamisági kritériumok) betartásához is köti.

Azt természetesen csak az elkövetkezendő hónapokban, években fogjuk látni, hogy beigazolódnak-e Faragó László azon tétele, amely szerint a kevésbé fejlett országok kénytelenek mindenben megfelelni az uniós követelményeknek, hiszen az esetükben a legjelentősebb fejlesztési forrás az uniós támogatás. Nem tudhatjuk ugyanis, hazánk tényleg teljesszűrtül alkalmazkodik-e az EU által szabott feltételekhez, vagy inkább – az önkormányzati és az európai parlamenti választások közeledtével – a „szabadságharcos” megközelítést érzi kifizetődöbbnek.

Az Európai Unió területi politikája kapcsán – Faragóhoz hasonlóan – megállapíthatjuk, hogy utóbbi két évtizedben – a már hivatkozott tagállami visszaélések miatt – nem csupán a nemzeti kormányok mozgásteret csökkent, hanem a kohéziós politika területi fókusz is jelentős mértékben megváltozott.

## ÚJ PRIORITÁSOK, ÚJ TERÜLETI FÓKUSZOK?

Faragó – helyesen – rámutatott arra, hogy míg a 2000-es évek előtt a kohéziós politika az elmaradott régiók, országok fejlesztésére helyezte a hangsúlyt, addig a későbbiekben

a területi politika teljes mértékben alárendelődött a lisszaboni stratégiának, majd pedig az EU 2020-nak, amely célul tűzte ki, hogy az EU-t a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegye. Ezzel párhuzamosan a regionális politikából egyre inkább kiszorult a vidék és a kohéziós politika célrendszerében egyre nagyobb hangsúlyt kaptak a városi térségek. (E változást tükrözi, hogy a Regionális Főigazgatóság felvette a „Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság” elnevezést.) Ezt támasztja alá az is, hogy a 2014 és 2020 közötti programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) forrásainak mintegy fele a városokra irányult. Emellett a 2021–2027-es időszakban az ERFA céljai és forrásai továbbra is az uniós versenyképességre helyezik a hangsúlyt, tehát a Faragó által felvázolt „térvakság” a jelenlegi programozási ciklusban is tetten érhető. Ráadásul az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) céljai és forrásai a mezőgazdaság támogatására redukálódnak, holott a vidék lakosságának mindössze egyharmadának biztosítja a mezőgazdaság a megélhetését (Finta, 2022).

E területen az elmúlt években sem történt lényegi, kézzel fogható változás, azonban azt megállapíthatjuk, hogy legalább az európai bizottsági programalkotás szintjén történt némi pozitív elmozdulás. E tekintetben a legfőbb eredmények azt tekinthetjük, hogy 2021-ben az Ursula von der Leyen által vezetett Európai Bizottság „Hosszú távú jövőkép a vidéki területek számára” címmel hirdetett programot (EC, 2021). E program egyik meghatározó eleme a vidékfejlesztési paktum, amely az uniós és nemzeti szereplők részvételén túl már hangsúlyos célként kezeli a regionális és helyi szintű érdekelt felek bevonását a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítésébe, valamint a vidéki közösségek közös törekvéseink érvényesítésébe. A program másik eleme a cselekvési terv, amelynek középpontjában a fenntartható, koherens és integrált vidékfejlesztés támogatása áll, amelynek végrehajtásában mind a közös agrárpolitika, mind pedig a kohéziós politika egyaránt szerepet kap.

A 2021-es bizottsági programban megjelenő új – a vidéki térségek számára pozitívnak tekinthető – irány több olyan tényezőre vezethető vissza, amelyek mindegyike egyértelművé tette, hogy a vidék (politikai) támogatása nélkül az európai integráció jövője kudarctra van ítéltve. Az egyik ilyen tényező az éghajlatváltozás (globális felmelegedés) volt, amely rámutatott arra, hogy a vidéki térségek meghatározó szerepet játszanak a klímasemlegességgel, energiaátmenettel kapcsolatos célok elérésében. E tekintetben elég csak a mezőgazdasági tevékenységekkel összefüggő üvegházhatású gázok kibocsátására vagy az erdőtelepítésre gondolni (FEPS, 2022).

Emellett az Egyesült Királyság EU-s tagságáról szóló népszavazás (brexit) és az utóbbi egy évtized EP-választásainak eredménye is arról tanúskodik, hogy a magára hagyott, nem fejlődő, illetőleg fejlesztéspolitikai szempontból elhanyagolt területek lakossága melegágya az EU ellenességnek (Finta, 2022).<sup>3</sup> A brexit népszavazás kapcsán készített felmérések rámutattak arra, hogy elsősorban Nagy-Britannia rurális térségeiben erős az Unió-ellenesség, míg a városi térségekre, különösen a nagyvárosokra és Londonra az EU-párti attitűd jellemző (UK and EU, 2019; Neal et al., 2021). Hasonlóképpen, az „uniós elégedetlenség földrajzával” foglalkozó tudományos kutatások igazolták, hogy a populista, EU-ellenes (mérsékelt és kemény euroszeptizmus együttesen) pártokra leadott szavazatok a vidéki térségekben meghatározóbbak, mint a városi térségekben. Ezen pártokra leadott szavazatok szintén meghatározóak a jelentős gazdasági visszaesést elszenvedő régiók esetében (Dominicis et al., 2022; Rodrigues-Pose et al., 2023).

Természetesen az EU-ellenesség megerősödésében más tényezők (életkor, iskolázottság, az EU-n kívüli bevándorlók aránya az adott településen, az adott térség egy főre jutó GDP-je és a GDP változása, a munkanélküliségi ráta és annak változása stb.) szerepet játsz(hat)nak, azonban kétségtelen tény, hogy a vidéki térségek problémáit kezelni kell. A kohéziós politika „térvaksága”, illetve a pusztán gazdasági és versenyképességi mutatókat szem előtt tartó belső fejlesztéspolitika nem teszi lehetővé a leszakadó vidéki térségek felzárkózását, így ezekben a térségekben tovább fog nőni az Unió-ellenesség és féltő, hogy középtávon a brexithez hasonló jelenségek meg fognak ismétlődni.

Az uniós kohéziós politika „vidékközpontúbbá” válása azonban egyelőre még csak a szavak szintjén történt meg, így 2023-ban még mindig egyet kell értenünk Faragóval, aki szerint a kohéziós politikában megjelenő versenyképességi célrendszer hátrányosan érinti az EU-ba 2004-ben és azt követően belépő államokat, és e kritériumoknak nem, vagy csak korlátozottan megfelelő régióit, hiszen a szegényebb térségek felzárkózása helyett tovább fog nőni a kontinens fejlettebb nyugati és északi, valamint fejletlenebb keleti és déli régiói közötti különbség.

## ZÁRÓGONDOLATOK

Faragó László tehát nem csak a hazai tervezésemélet területén alkotott maradandót, hanem az európai uniós fejlesztéspolitikával kapcsolatos munkássága is meghatározó. Ennek egyik bizonyítéka *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból* című tanulmány, amely több, napjainkban is aktuális problémát vet fel. Bár Faragót elsősorban a hazai tervezésemélet meghatározó tudósaként tartják számon, azonban az EU-val kapcsolatos tanulmányai alapján joggal sorolhatjuk Faragót is az Európai Unió területi kérdéseivel (is) foglalkozó legjelentősebb hazai regionalisták közé.

## JEGYZETEK

- 1 Nem melleleg jelen tanulmány szerzője is a Pécsi Tudományegyetem Politikatudományi Doktori Programjában Faragónál hallgatta a Területi tervezés című kurzust, amelyet egy uniós tervezéssel foglalkozó – jelesre értékelt – dolgozattal abszolált.
- 2 A Fidesz 2010-es kormányalakítása előtt EU-párti politikai erő volt.
- 3 Emellett – bár a hosszú távú vidékstratégia meghirdetése utáni esemény – az orosz-ukrán háború következtében fellépő gabonahiánnyal is a vidéki területek megerősítése mellett szól.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Berend T. Iván: *Az Európai Unió története, Integráció, populizmus, nacionalizmus*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2021.
- EC: *A Bizottság közleménye: Hosszú távú jövőkép az EU vidéki területei számára – Az erősebb, összekapcsolt, reziliens és virágzó vidéki területek 2040-ig történő megvalósítása felé* (COM/2021/345). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0345>

- Dominicis, Laura de – Dijkstra, Lewis – Pontarollo, Nicola: *Why are cities less opposed to European integration than rural areas. Factors affecting the Eurosceptic vote by degree of urbanization*, Cities, 2022/130, 1–17. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103937>
- Faragó László: *Területi tervezés az európai integráció tükrében*, in: Horváth Gyula (szerk.): A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000a, 149–162.
- Faragó László: *A területi tervezés és programozás szerepe az EU csatlakozáshoz való felkészülésben*, in: Hahn Csaba (szerk.): A területfejlesztés feladatai az ezredfordulón és az információs társadalom, Hazai Térségfejlesztő Kft., Budapest, 2000b, 41–49.
- Faragó László: *A területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak tartalma és használata*, Falu Város Régió, 2001a/3, 3–5.
- Faragó, László: *Spatial planning in the light of the European integration*, in: Gál Zoltán (szerk.): Role of the Regions in the Enlarging European Union, Centre of Regional Studies Hungarian Academy of Science, Pécs, 2001b, 157–171.
- Faragó László: *Hatalomérvényesítés az uniós tervezési gyakorlatban*, in: Fábíán Attila – Lukács Amarella: Párbeszéd és együttműködés, Területfejlesztési Szabadegyetem 2006–2010, Nyugat-Magyarországi Egyetem Kiadó, Sopron, 2010, 245–260.
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*. Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Faragó, László: *Integrated „territorial” planning system*, in: Anon (ed.): Sustainable Spatial Development: Strengthening Intersectoral Relations. Proceedings, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003, 31–35.
- FEPS: *Just Transition & Revitalisation, A New EU Strategy for Rural Areas*, Foundation for European Progressive Studies, 2022.
- Finta István: *A vidékfejlesztés megítélése az európai és a magyar fejlesztéspolitikában*, in: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus: az elmélettől a gyakorlatig: Illés Ivánra emlékezve 80. születésnapja alkalmából, Publikon, Pécs, 2022, 209–224.
- Neal, Sarah – Gawlewicz, Anna – Heley, Jesse – Dafydd Jones, Rhys: *Don't forget the countryside: rural communities and Brexit*, 2021. Elérhető: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2021/04/19/dont-forget-the-countryside-the-social-impact-of-brexit-in-rural-communities-must-not-be-overlooked/>
- Nyikos Györgyi: *Kohéziós politika 2014–2020*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2020.
- Rodríguez-Pose, Andrés – Dijkstra Lewis – Poelman, Hugo: *The geography of EU discontent and the regional development trap*, European Commission, WP 03/2023, 1–43.
- Telex: *TÁZ: Az Európai Bizottság a 7,5 milliárd eurós magyar támogatás befagyasztását javasolja*, 2022. Elérhető: <https://telex.hu/kulfold/2022/11/23/faz-az-europai-bizottsag-azt-fogja-javasolni-a-tagallamoknak-hogy-fagyasszanak-be-7-5-milliard-euros-magyarorszag-tamogatast>
- UK and EU: *Brexit and public opinion: cities and towns – the geography of discontent, UK in a changing Europe*, 2019. Elérhető: <https://ukandeu.ac.uk/brexit-and-public-opinion-cities-and-towns-the-geography-of-discontent/>

EGYED ILDIKÓ – ZSIBÓK ZSUZSANNA

## A kohéziós politika irányváltásai a hét szűk és hét bő esztendőben

*The transition of Cohesion Policy in seven lean  
and seven good years*

•  
**SZERZŐK:**

EGYED ILDIKÓ, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete Dunántúli Tudományos Osztály, 7621 Pécs, Papnövelde utca 22., egyed.ildiko@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-8711-6270

ZSIBÓK ZSUZSANNA, tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete Dunántúli Tudományos Osztály, 7621 Pécs, Papnövelde utca 22., zsibok.zsuzsanna@krtk.hu, ORCID: 0000-0001-9383-1134

**JEL-kód: O20, R19, R58**

**Kulcsszavak:** kohéziós politika • Európai Unió • területi felzárkózás  
• gazdasági válságok

**Absztrakt:** A tanulmány az Európai Unió kohéziós politikájának irányváltásait vizsgálja az elmúlt másfél évtizedben, amikor válságok és nyugodtabb periódusok alakították Európa legjelentősebb beruházási programjának a prioritásait. Faragó László munkássága gazdag hivatkozási alapot nyújt e téma áttekintésére és néhány aktuális trendforduló értékelésére. Írásunk elsőként felvázolja, hogy a pénzügyi-gazdasági válság milyen változásokat hozott a kohéziós politikába, majd megnézi, hogy milyen fejlődési irányok körvonalazódnak a 2020-as évek új kihívásai nyomán.

## AUTHORS:

*ILDIKÓ EGYED, research fellow, Centre for Regional and Economic Studies Institute for Economic Studies, 22 Papnövelde utca, H-7621 Pécs, Hungary, egyed.ildiko@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-8711-6270*

*ZSUZSANNA ZSIBÓK, senior research fellow, Centre for Regional and Economic Studies Institute for Economic Studies, 22 Papnövelde utca, H-7621 Pécs, Hungary, zsbok.zsuzsanna@krtk.hu, ORCID: 0000-0001-9383-1134*

**JEL-code: O20, R19, R58**

**Keywords:** *cohesion Policy • European Union • territorial catching-up • economic crises*

**Abstract:** *Our study examines the changing direction of European Union Cohesion Policy over the past decade and a half, as crises and calmer periods have shaped the priorities of Europe's most important investment programme. The work of László Faragó provides a rich reference for reviewing this topic and assessing some of the current trend reversals. Our paper examines the changes that the financial and economic crisis has brought to Cohesion Policy and looks at the emerging trends in the light of the new challenges of the 2020s.*

## BEVEZETÉS

Tanulmányunk az Európai Unió kohéziós politikájának irányváltásait vizsgálja az elmúlt másfél évtizedben, amikor válságok és nyugodtabb periódusok alakították Európa egyik legjelentősebb programjának prioritásait. Az EU eddigi hat fejlesztési ciklusa közül a negyedik, 2007–2013-as egy viszonylag csendesebb növekedési periódus után jórészt a pénzügyi-gazdasági válságból való kilábalás jegyében zajlott, így ezt kissé általánosítva tekinthetjük hét szűk esztendőnek (Győri, 2021). A 2014–2020-as programozási időszakban egy stabil, de lassabb növekedési időszak következett, amely során az EU magországi a potenciális szintnek megfelelően, a keleti tagállamok pedig annál gyorsabban növekedtek. Ezt a viszonylag konszolidált időszakot hirtelen megszakította a koronavírus-válság, amely viszont már egy új fejlesztési ciklus kezdetével esik egybe, régi és új kihívásokkal.

A 2000-es évektől kezdődő időszakban Európának meg kell küzdenie világgazdasági pozíciójának hanyatlásával, és a gazdasági válság után az európai politikák határozottan egy versenyképesség-orientált irányba fordultak. Faragó (2006) az elsők közt hívta fel a figyelmet arra, hogy a gazdasági fejlődés motorjainak tekintett nagyvárosokra, policentrikus régiókra alapozott területpolitikák a régiók szerepvesztését vetítik előre, szoros összefüggésben az európai Urban Agenda megjelenésével és a várospolitikák europaizációjával (Rauhut – Humer, 2021). Faragó László munkássága gazdag hivatkozási alapot nyújt e téma áttekintésére és néhány aktuális trendforduló értékelésére. Közvetlen kollégákként sok al-

kalmunk nyílt megismerni Faragó László gondolatait a területi tervezés, a területpolitika lehetséges irányait illetően. Javaslatai eljutnak a szakpolitika szintjére is, így őt a legnagyobb hatású hazai regionalisták között említhetjük.

„Kétségtelen, hogy minden tagállam közös érdeke az unió világpiacon való pozíciójának megőrzése, versenyképességének javítása, de ez több úton érhető el. A már ma is fejlettebb centrumterületek további gazdaságélénkítése gyors eredménnyel kecsegtethet, de ez esetben tovább nőnének a területi különbségek, amelyeknek hosszabb távú „költségei”, negatív externáliái eliminálhatják a rövid távú eredményeket”. (Faragó, 2016a, 18–19.) E megállapítás ma is aktuális, sőt, értelmezhető nemcsak az EU-n belüli – országok közötti –, hanem a tagállamokon belüli centrum-periféria viszonyokra is. Ugyanakkor Faragó (2010) az EU keleti bővítése kapcsán kiemeli, hogy a fejlett magterületek a redisztribúciót a gyakorlatban olyan esetekben alkalmazzák, amikor a centrum további növekedése érdekében fejlesztésekre van szükség a perifériákon. A közgazdasági és regionális tudományi szakirodalom már alaposan körüljárta azt a problémát, hogy az EU keleti bővítése után a területi felzárkózás jórészt csak nemzetgazdasági szinten ment végbe, miközben az országokon belüli egyenlőtlenségek nem csökkentek, akár nőttek is (Farole et al., 2018; Monfort, 2020), ami a keleti tagállamokban erősen jellemző főváros-vidék kettősségnek tudható be. Sőt, az unió belüli konvergenciájának már csak a keleti bővítés tudott új lendületet adni, de a 2008-as válság után ez is megtorpant a mediterrán tagállamok nehézségei, az unió válságkezelés hibái miatt (Györi, 2021). A kohéziós támogatások pozitív hatásainak elmaradása a válságot követő időszakban egyfelől a policentrikus régiók és a nagyvárosok, másfelől a vidéki leszakadó térségek közötti kapcsolatok gyengülésével magyarázható (Rauhut – Humer, 2020). A kohéziós politika sikerességének a kérdése átgűrűzik a közös európai projekt iránti elkötelezettség gyengülésébe, illetve az euroszkepticizmus fokozódásába is (Rodríguez-Pose, Dijkstra, 2021; De Vivo–Rinaldi, 2022). E tendenciák mindenképpen felvetik a tanulságok levonásának és az új irányok keresésének szükségességét.

## A KOHÉZIÓS POLITIKA IRÁNYVÁLTÁSA A PÉNZÜGYI-GAZDASÁGI VÁLSÁG NYOMÁN

A globális pénzügyi-gazdasági válság begyűrűzése idején az EU már elindult egy neoliberális átalakulás felé (Faragó – Varró, 2016), majd a válság okozta jelentős és tartós versenyképesség-vesztés ráerősített erre az irányra. A 2007–2013-as programozási ciklus kohéziós politikájának céljai a megújult liszaboni stratégia prioritásait követték, és a várt eredményeit egy világgazdasági versenyben való előrelépés szemszögéből értelmezték. Mindez felidézti a versenyképesség versus kohézió klasszikus vitáját (Mancha-Navarro – Garrido-Yserte, 2008), amelyet a regionális tudomány már meghaladottnak vél, mivel az összefüggést nem lehetne átváltásként kezelni (Evenhuis et al., 2021), ugyanakkor a szakpolitikai diskurzusban még erősen jelen van (Capello – Cerisola, 2020). Az unió szintű regionális fejlesztési politika elvileg nincs ellentmondásban a versenyképesség és a növekedés unió szintű előmozdításának a céljával, ugyanis a kevésbé fejlett és szerkezetváltáson keresztülmenő régiók növekedési potenciáljának kiaknázása alapozhatja meg az egész európai gazdaság gyorsabb növekedését (Kengyel, 2020a). Ugyanezt a lehetséges forgatókönyvet fogalmazta meg Fara-

gó (2016a), ugyanakkor rámutat, hogy a 2010-es évek kohéziós politikája – a felzárkóztatási cél deklarált fenntartása ellenére – inkább szolgálja az unió általános politikai céljait, az azt meghatározó országok érdekeit, mint közvetlenül a regionális szakpolitikát, ami lassíthatja a kevésbé fejlett országok és régiók felzárkóztatását. Az unió által preferált endogén adottságokra épülő, innovációorientált stratégiát elsősorban a centrumtérsegek és a nemzetközi nagyvállalatok képesek megvalósítani, Közép- és Kelet-Európában az uniós szabad piac által kínált új lehetőséggel leginkább csak a már amúgy is fejlettebb fővárosi térségek tudtak élni, így az országokon belüli regionális különbségek nőnek (Faragó, 2016a, 7.). A „régiók Európája” elképzelés egyre inkább elhalványult, hiszen a gazdasági válságból való kilábalás időszakában a versenyképesség visszanyerésében elsősorban a metropolisztérsegek szerepe értékelődött fel.<sup>1</sup> E helyzetet tetézi, hogy a tagállamok által készített partnerségi megállapodások és operatív programok célrendszere, a stratégiai irányok meghatározása nem a tagállamok sajátosságainak, a nemzeti állami intézmények, a szakmai és civil szervezetek prioritásainak megfelelően készült, hanem felülről kapott adottság. Faragó László szakmai diskurzusokban rengeteg alkalommal hangsúlyozta, hogy „A tagállamokban nem stratégiai tervezés folyik, hanem az EU céljai által vezérelt forrásorientált tervezés, azaz a potenciálisan lehívható közösségi forrásokra készülnek a tervek” (Faragó, 2016a, 9.). A területi kohézió és az európai integráció ugyanakkor szorosan összefüggő kérdések, viszont az EU gazdasági és geopolitikai pozícióját hosszútávon veszélyeztető többsebességes Európa (Faragó – Varró, 2016) létét egyre inkább tényként kell elismerni (Halmai, 2019).

Már a 2007–2013-as ciklus idején elindult az a folyamat, hogy a szolidaritáson alapuló redistribúcióra épült regionális politikát felváltotta a „növekedés és a munkahelyteremtés elősegítése minden régióban”, vagyis a gyakorlatban a regionális támogatásokat kiterjesztették a fejlettebb régiókra és országokra is,<sup>2</sup> így kevesebb pénz marad a „kevésbé fejlettek” felzárkóztatására. A 2014–2020-as fejlesztési ciklusra vonatkozó közösségi stratégiai keretet az előzőhöz hasonlóan az Európa 2020 stratégia<sup>3</sup> prioritásai és céljai alá rendelték, ugyanakkor Faragó (2016a) kiemelte, hogy ezek már nem tartalmaznak explicit területi kohéziós célokat. Sőt, a közös európai fejlesztéspolitika egyre inkább nemcsak a szubnacionális régiók sajátos fejlesztési igényeire nincs tekintettel, de a nemzetállamokat is általános, területileg vak politikai és gazdaságpolitikai elvárásokkal szembesíti (Faragó, 2016a, 14.).

## A KOHÉZIÓS POLITIKA ÚTKERESÉSE A 2020-AS ÉVEK ÚJ KIHÍVÁSAINAK TÜKRÉBEN

A koronavírus-válság és a 2022-ben kezdődő geopolitikai válság jelentősen visszavetette az európai országok gazdasági növekedését, ami a közös politikák szintjén válaszokat követel. Az Európai Bizottság létrehozta a kohéziós politika jövőjével foglalkozó magasszintű szakértőkből álló csoportot (Group of High Level Specialists on the Future of Cohesion Policy, HLG). A csoport szakértői szerint (HLG, 2023) az EU előtt álló kihívások közül a legfontosabbak a klímasemlegességre való átállás, a digitalizáció és az innováció, valamint a versenyképes európai gazdaság megszilárdítása. Álláspontjuk szerint a kohéziós politikának egyszerre kell szolgálnia a régiók közötti konvergenciát és az EU sokrétű szakpolitikai célja-

it, noha ezek egymáshoz viszonyított súlyáról még nincs kialakult álláspont. Az viszont már most is világos, hogy a kohéziós politika többről szól, mint pusztán a tagállamok és régióik fejlettségi különbségeinek a kezelése, és a területi, gazdasági és társadalmi különbségeket sokkal mélyebben, sokrétűbben közelíti meg (erre példa az Igazságos Átmenet Alap). Szemléletük szerint a kohéziós politika “minden régió szakpolitikája”, illetve az EU egészének a fejlődését kell előmozdítani, emellett továbbra is érvényesnek tekintik azt a megközelítést, hogy “Senkit sem hagyunk hátra”. Storper (2023) utalva a “helyérzékeny” fejlesztéspolitika javaslatára (Iammarino et al., 2019; Egri, 2023) hangsúlyozza, hogy a területi fejlődésből ideális esetben minden régió ki tudja venni a részét úgy, hogy közben a régiókon belüli interperszonális egyenlőtlenségek nem növekednek. Arra azonban a regionális tudomány még nem adott választ, hogy mekkora régiók közötti egyenlőtlenség tekinthető elfogadhatónak (Faragó, 2016b).

Az évek során felerősödött az a tendencia, hogy az EU közös költségvetését meghatározóan a tagországok közvetlen befizetéseiből finanszírozzák, a hagyományos saját források aránya csupán kb. 16%, így a közös költségvetés egésze kapcsán a nettó egyenleg alakulása vált meghatározó szemponttá a tagállamok számára, aminek következtében a nettó befizetők törekszenek arra, hogy a források<sup>4</sup> ne növekedjenek (Kengyel, 2020a). A Brexit tovább fokozta ezt a helyzetet. A koronavírus-válságra reagálva az EU keresi a saját források bővítésének módját, és ilyennek tekinthetjük a közös hitelfelvételt is (NGEU, lásd Győri, 2021).

A növekedési kihívások egy speciális fajtáját írja le a jól ismert közepes jövedelem csapdája (lásd Győrffy, 2022). A 8. kohéziós jelentés (Dijkstra, 2022) ezt a fogalmat általánosítja regionális fejlődési csapdaként, és rámutat arra, hogy növekedési kihívásokkal nemcsak a közepes fejlettségű térségek küzdhetnek. Noha ez a fajta csapda különösen veszélyezteti az átmeneti régiókat, a nagyon alacsony és az átlag feletti fejlettségű régiókban is előfordul. A kohéziós jelentés ezért kiemeli, hogy olyan szakpolitikai beavatkozásokra van szükség, amelyek túlmennek a legszegényebb régiókon, és valamennyi fejlődési csapdába esett régió számára segítséget nyújtanak gazdaságuk dinamizálásához. Ez egy újabb jele annak, hogy a kohéziós célú támogatásokat kiterjesztés a már eleve fejlettebb régiók felé.

Kengyel (2020b) beszámolója szerint az EU területi kihívásaiban egyre nagyobb figyelmet kapnak a tagállamokon belüli nagyvárosi és vidéki térségek fejlettségi különbségei (sőt, a nagyvárosi térségeken belüli, körzetek közötti különbségek is), ami szintúgy eltérítheti a kohéziós politika területi orientáltságát.

## ÚJ KOHÉZIÓS POLITIKAI BENCHMARKOK: GDP-TŐL AZ ÉLETMINŐSÉG, A JÓLÉT ÉS A FENNTARTHATÓSÁG FELÉ

A “GDP-n túl”-szemlélet természetesen nem újkeletű kezdeményezés, de mind a mai napig nem tudott eléggé manifesztálódni a kohéziós politikai gyakorlatban. Az újabb kutatások rámutatnak arra, hogy ha helyi szinten a GDP és a tágabb értelemben vett jólét túlzottan elválnak egymástól, az megágyazhat az euroszkeptícizmusnak (Leeuwen et al., 2021).

A HLG szakmai anyagai kiemelik, hogy a kohéziós politika céljainak teljesülését nem lehet csupán mennyiségi indikátorokkal értékelni, hanem minőségi indikátorokat is alkalmazni kell (növekedés *versus* fejlődés). Ilyen kísérleteknek tekinthetjük a humán fejlettség

indexén (HDI) túl a DG REGIO által kidolgozott társadalmi haladás indexét (Social Progress Index, EU SPI) (De Vivo – Rinaldi, 2022; Pilati – Hunter, 2020). A legfrissebb, legátfogóbb szakanyag e tekintetben Böhme et al. (2023), ami aköré épül, hogy a kohéziós politikáról való gondolkodásban meg kell jelennie a jólétnek/életminőségnek, a fenntartható fejlődés céljainak (SDG-k) és a rezilienciának. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson, alapvető követelmény, hogy a mutatók rendszeres adatfelvételek útján, regionális bontásban hozzáférhetőek legyenek. Várhatóan az SPI esetében ez meg fog valósulni, és indultak kezdeményezések (JRC, ESPON) az SDG-k regionális monitorozására is. A kompozit indexeken túl a jólét olyan aspektusait is értékelni kívánják, mint az általános érdekű szolgáltatásokhoz (SGI-k) való hozzáférés, a környezetvédelem, a kormányzás, az egészség, a lakhatás, az élettel való elégedettség, az anyagi jólét, az állampolgárok biztonsága és a közbiztonság, valamint a társadalmi befogadás. Ezen indikátorok súlya, szerepe és köre még nem tisztázódott. A reziliencia arra utal, hogy a kohézióknak hosszú távú szemléletet és stabilitást kell tükröznie, amely ellenáll a rövid távú zavaroknak. Böhme et al. (2023) felveti egy regionális reziliencia index kidolgozásának igényét is, de részleteket nem közöl.

## A DIGITÁLIS ÉS ZÖLD ÁTÁLLÁS A KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN

A megújított lisszaboni stratégia K+F és innovációs céljai mellé a 2020-as évek kohéziós politikájában a digitalizáció és a zöld átállás kerültek mint a növekedés és fejlődés hajtóerői, felértékelve az iparpolitika szerepét a karbonsemlegességhez szükséges keretfeltételek biztosításában<sup>5</sup> (Tagliapietra – Veugelers, 2020; EB, 2018, 2023). Az EU új növekedési stratégiájának alapküldetése az Európai Zöld Megállapodás, amelynek tervezése már 2019 végén megkezdődött,<sup>6</sup> illetve a Digitális Európa program,<sup>7</sup> amelynek rendelete 2021-ben jött létre, a 2021–2027-es többéves pénzügyi kerethez illeszkedve (MFF). A koronavírus-válság felgyorsította a digitalizáció iránti igényt, a 2020-as évek elején betörő energiaválság pedig ráerősített a CO<sub>2</sub>-kibocsátás csökkentése irányába tett erőfeszítésekre. E két fő prioritás nemcsak az MFF-ben maradt meg, hanem a Helyreállítási és Ellenállóképeség-növelési Eszköz (Recovery and Resilience Facility, RRF) keretében is kötelező, hogy a tagállamok e többletpénz jelentős részét is erre fordítsák: annak 672,5 milliárd eurójából a tagállamok 37%-ot kötelesek zöld, 20%-ot pedig digitális célra elkölteni (Györi, 2021).

A 2050-ig elérendő karbonsemleges Európa célja növekedési szempontokból ellentmondásos, noha a benne rejlő innovációs potenciál<sup>8</sup> és önmagában véve a klímavédelmi cél helyénvalósága vitathatatlan. Egyrészt a szükséges többletberuházások, többletköltségek versenyhátrányt okoznak az EU számára, ha a világgazdaság többi jelentős szereplője nem követi ezt az irányt. Másrészt a zöld átállás forrásokat von el más beruházási prioritásoktól, aránytalan terhet ró a sérülékeny gazdasági szereplőkre, így növekedési áldozatokat, a már meglévő regionális egyenlőtlenségekre ráépül, „kétbesszese zöld Európa” szcenárióját vetíti előre, és ennek kezelését szolgálja az Igazságos Átmenet Alap (Just Transition Fund).

Európa egyik fő vonzereje a jóléti modelljében rejlik, ezért a növekedés új forrásainak megtalálásakor az EU gazdasági és szociális modelljének fenntarthatósága, vagy akár fennmaradása a tét (Györi, 2021). Storper (2023) kifejti, hogy az európai szociális modell csak úgy tartható fenn, ha az unió képes növelni az egy főre jutó jövedelmet, amelynek feltétele a

magas innovációtartalmú, magas képzettséget igénylő, magas munkabéreket biztosító foglalkoztatás bővítése. Ennek megfelelően a kohéziós politikának a szociális beruházásokat is komolyan kell venni, tekintettel azok multiplikátor-hatására, így egyszerre fejleszthető a fizikai, a humán és a társadalmi tőke (Ballantyne et al., 2023).

## ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunkban az Európai Unió kohéziós politikájának irányváltásaira visszatekintve és a 2020-as évek új kihívásai nyomán körvonalazódó fejlődési irányokat értékelve megállapíthatjuk, hogy a Faragó László eddigi munkásságában felismert – nem feltétlenül kedvező – trendek nagyrészt tovább folytatódnak. Üdvözlendőnek tartjuk emellett azt az irányváltást, hogy a kohéziós politika túl kíván lépni a növekedés és foglalkoztatás GDP-központú céljain, és feléled a remény, hogy a társadalmi fejlődés kérdései át tudnak törni az akadémiai szférából a kohéziós politika tervezésébe, értékelésébe, gyakorlatába.

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A tanulmányt megalapozó kutatás az MTA Bolyai János Kutatói Ösztöndíj és „A külföldi működőtőke mikro-, makrogazdasági és területi differenciáló hatásai a Visegrádi országokban – Az FDI-vezérelt gazdaságpolitikai modellek kihívásai” című, 135185. számú OTKA-projekt keretében, az NKFI Alap K\_20 programjának támogatásával valósult meg.

## JEGYZETEK

- 1 Lásd az Amszterdami Szerződést (2016), amely a várostérségekre alapozza az EU2020 növekedési céljainak teljesülését.
- 2 Faragó (2016a) erre az egyoldalúan értelmezett place-based szemléletben fogant kohéziós politika kifejezéssel utal, amelynek csaknem minden “hely” a címettje.
- 3 A Bizottság Közleménye. Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges (2010. március 3.).
- 4 Az EU közös költségvetése által biztosított jövedelem-újraelosztás nem haladja meg a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének az 1%-át.
- 5 E keretfeltételek között említhető az egységes európai piac integrációja, a primer/szekunder nyersanyagok jól működő belső piaca, a kritikus nyersanyagok helyettesítése, a közbeszerzések stratégiai használata, az európai standardok és címkézési rendszer, a KKV-politika és a kulcstechnológiák (KET).
- 6 A European Green Deal, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).
- 7 A Digitális Európa program, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/activities/digital-programme>.

- 8 A zöld átállás gazdasági hatásai – a globálisnak feltételezett környezeti hatásokkal ellentétben – régióként eltérőek, elsősorban a régiók zöld potenciáljától, a zöld innovációhoz szükséges technológiai kapacitások fejlettségétől függnnek (Sbardella et al., 2022).

## IRODALOMJEGYZÉK

- Ballantyne, Steven – Hemerijck, Anton – Mascioli, Lorenzo – Scalise, Gemma: *Taking Social Investment Seriously in EU Cohesion Policy*, 2023. Elérhető: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Presentation\\_Hemerijck.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Presentation_Hemerijck.pdf) (Letöltés ideje: 2023.07.18.)
- Böhme, Kai – Hagemann, Kristi – Ivanov, Bozhidar – Marinović, Paola – Zillmer, Sabine: *Cohesion policy benchmarks beyond GDP to better reflect well-being standard of living*, European Committee of the Regions, Brussels, 2023. <https://doi.org/10.2863/38442>
- Capello, Roberta – Cerisola, Silvia: *Concentrated versus diffused growth assets: agglomeration economies and regional cohesion*, Growth and Change, 2020/4, 1440–1453. <https://doi.org/10.1111/grow.12419>
- EB: *A Clean Planet for all, A European long-term strategic vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, COM(2018), 2018, 773.
- EB: *A zöld megállapodáshoz kapcsolódó ipari terv: a nulla nettó kibocsátás kora*, COM(2023), 2023, 62 final.
- De Vivo, Paola – Rinaldi, Caterina: *Reacting to the 2008 crisis: Competitiveness performances of Southern Italy and CEE regions*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2022/1, 117–139. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsab035>
- Dijkstra, Lewis (ed.): *Cohesion in Europe towards 2050 – Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. <https://doi.org/10.2776/624081>
- Egri Zoltán: *Mobilitás és perzisztencia a hazai települési szintű jövedelemegyenlőtlenségi folyamatokban, 2012–2019*, Területi Statisztika, 2023/1, 3–24. <https://doi.org/10.15196/TS630101>
- Evenhuis, Emil – Lee, Neil – Martin, Ron – Tyler, Peter: *Rethinking the political economy of place: challenges of productivity and inclusion*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2021/14, 3–24. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsaa043>
- Faragó, László: *A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása*, Tér és Társadalom, 2006/2, 83–102. <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>
- Faragó László: *Területi koncentráció és jelentőségükből vesztő perifériák*, in: Barta, Györgyi – Beluszky Pál – Földi Zsuzsa – Kovács Katalin (szerk.): *A területi kutatások csomópontjai*, Pécs, Magyarország: MTA Regionális Kutatások Központja, 2010, 432–453.
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016a/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Faragó László: *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek*, Tér és Társadalom, 2016b/3, 118–123. <https://doi.org/10.17649/TET.30.3.2803>
- Faragó, László – Varró, Krisztina: *Shifts in EU cohesion policy and processes of peripheralization: A view from Central Eastern Europe*, European Spatial Research and Policy, 2016/1, 5–19. <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0001>
- Farole, Thomas – Goga, Soraya – Ionescu-Heroiu, Marcel: *Rethinking Lagging Regions*, Using Cohesion Policy to Deliver on the Potential of Europe’s Regions, World Bank Report on the European Union, Washington DC: World Bank, 2018.
- Group of High Level Specialists on the Future of Cohesion Policy [HLG]: *Issue paper 1. Cohesion Policy and the European Growth Model*, 2023. Elérhető: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Issue-Paper1-eu-growth-model\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Issue-Paper1-eu-growth-model_final.pdf) (Letöltés ideje: 2023.07.17.)

- Györffy, Dóra: *The middle-income trap in Central and Eastern Europe in the 2010s: institutions and divergent growth models*, Comparative European Politics, 2022/20, 90–113. <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00264-3>
- Györi Enikő: *Válságból válságba, avagy mit tanult az Európai Unió a gazdasági krízisek kezelésére*, Európai Tükör, 2021/3, 103–145. <https://doi.org/10.32559/et.2021.3.5>
- Halmai Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek, A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*, Dialóg Campus, Budapest, 2019.
- Iammarino, Simona – Rodríguez-Pose, Andrés – Storper, Michael: *Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*, Journal of Economic Geography, 2019/2, 273–298. <https://doi.org/10.1093/jeg/lby021>
- Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák* (digitális kiadás), Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020a. [https://mersz.hu/hivatkozas/m667eukp\\_0](https://mersz.hu/hivatkozas/m667eukp_0)
- Kengyel Ákos: *Gondolatok az európai integráció fejlődésének következő időszakát meghatározó prioritásokról*, Europe’s Next Stage, A Centre for European Policy Studies 2020. évi Ideas Lab konferenciája, Közgazdaság Szemle, 2020b/4, 415–421. <https://doi.org/10.18414%2FKSZ.2020.4.415>
- Leeuwen, Eveline S. van – Halleck Vega, Solmaria – Hogenboom, Vera: (2021) *Does population decline lead to a “populist voting mark-up”?, A case study of the Netherlands*, Regional Science Policy & Practice, 2021/13, 279–301. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12361>
- Mancha-Navarro, Tomás – Garrido-Yserte, Rubén: *Regional policy in the European Union: The cohesion-competitiveness dilemma*, Regional Science Policy and Practice, 2008/1, 47–66. <https://doi.org/10.1111/j.1757-7802.2008.00005.x>
- Monfort, Philippe: *Convergence of EU regions redux: recent trends in regional disparities*, Publications Office of the EU, Luxembourg, 2020. <https://doi.org/10.2776/27556>
- Pilati, Marta – Hunter, Alison: *Research for REGI Committee – EU Lagging Regions: State of Play and Future Challenges*, Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2020.
- Rauhut, Daniel – Humer, Alois: *EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought*, European Planning Studies, 2020/11, 2116–2133. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1709416>
- Rodríguez-Pose, Andrés – Dijkstra, Lewis: *Does Cohesion Policy reduce EU discontent and Euroscepticism?*, Regional Studies, 2021/2, 354–369. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1826040>
- Sbardella, Angelica – Barbieri, Nicoló – Consoli, Davide, et al.: *The regional green potential of the European innovation system*, European Commission, 2022, JRC124696.
- Storper, Michael: *Development: A Conceptual Framework for Cohesion Policy*, 2023. Elérhető: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Expert-paper-Storper\\_230123.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Expert-paper-Storper_230123.pdf) (Letöltés ideje: 2023.07.18.)
- Tagliapietra, Simone – Veugelers, Reinhilde: *Green Industrial Policy for Europe* (p. [i]-[iii]), Bruegel, 2020. Elérhető: <http://www.jstor.org/stable/resrep28602.1>



Találka a kertben, dekor-rajz, alkotó: Klein Ármin

KOCZISZKY GYÖRGY – LIPTÁK KATALIN  
– SZENDI DÓRA

## Torzuló értékrend, felemás eredmények: reflexiók az EU területi politikájával kapcsolatban<sup>1</sup>

*Shaky values, mixed results:  
Reflections on EU territorial policy*

### SZERZŐK:

KOCZISZKY GYÖRGY, prof. em., Miskolci Egyetem, Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, gorygy.kocziszky@uni-miskolc.hu, ORCID: 0000-0003-1864-1351

LIPTÁK KATALIN, intézeti tanszékvezető, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, katalin.liptak@uni-miskolc.hu, ORCID: 0000-0001-6714-0858  
Lipták Katalin esetében a tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

SZENDI DÓRA, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, dora.szendi@uni-miskolc.hu, ORCID: 0000-0003-0010-9949

### JEL-kód: R23

**Kulcsszavak:** az EU területi politikája • értékrendek változása  
• centrum-periféria relációk • Magyarország • területi egyenlőtlenségek

**Absztrakt:** Az egyenlőtlen területi fejlődés gyakorlatilag egyidős az emberiség történetével. Ennek okait, Sztrabóntól napjainkig a geográfia és a közgazdaságtudományok művelőinek sora elemezte az elmúlt kétezer évben. Mint ismert, a 19. század második felétől Európa számos országában ágazati, majd a 20. században tu-

datos lépések történtek a kiegyensúlyozott területi fejlődés feltételeinek megteremtése érdekében. Ennek ellenére, mint azt az empirikus elemzések sora igazolja, csak részeredményeket sikerült elérni, az érdemi áttörés még várat magára. A centrumok és perifériák között kimutatható diszparitásokat az Európai Unió kohéziós politikája sem tudta felszámolni, legfeljebb csak kismértékben átrendezte. A területi, társadalmi és gazdasági különbségek mérséklése kulcsszerepet játszott az európai integrációhoz csatlakozó kelet-európai országok esetében is. Az elért eredmények ellenére az EU regionális politikájának eredményei felemásak, maga a politika pedig a kifáradás jeleit mutatja. Ennek elméleti és politikai okai is vannak. Tanulmányunk ennek rövid összefoglalására vállalkozik.

#### *AUTHORS:*

*GYÖRGY KOCZISZKY, prof. em., University of Miskolc, Institute of World and Regional Economics, gyorgy.kocziszky@uni-miskolc.hu, ORCID: 0000-0003-1864-1351*

*KATALIN LIPTÁK, head of the Department, associate professor, University of Miskolc, Institute of World and Regional Economics, katalin.liptak@uni-miskolc.hu, ORCID: 0000-0001-6714-0858*

*Katalin Lipták's work and this paper was supported by the Bolyai János Research Scholarship of the Hungarian Academy of Sciences.*

*DÓRA SZENDI, associate professor, University of Miskolc, Institute of World and Regional Economics, dora.szendi@uni-miskolc.hu, ORCID: 0000-0003-0010-9949*

#### *JEL-code: R23*

**Keywords:** *EU territorial policy • changing values • centre-periphery relations • Hungary • territorial disparities*

**Abstract:** *Uneven territorial development is practically as old as human history. The reasons for this have been analysed over the last two thousand years by a range of researchers in geography and economics, from Strabon to the present day. It is well known that, from the second half of the 19th century onwards, many European countries took sectoral steps to create the conditions for balanced territorial development, and then, in the 20th century, conscious steps were taken to do so. However, as a series of empirical analyses show, only partial results have been achieved and a substantial breakthrough is still to come. The disparities between centres and peripheries have not been eliminated by EU cohesion policy, or at best only slightly redistributed. The reduction of territorial, social and economic disparities has also played a key role in the case of the Eastern European countries joining the European integration process. Despite the results achieved, the EU's regional policy has a mixed performance and the policy itself is showing signs of exhaustion. There are both theoretical and political reasons for this. This paper attempts to summarise this briefly.*

## BEVEZETŐ

Az EU területi politikájának, a társadalmi- és gazdasági kohézióknak kiemelt jelentősége volt, van és lesz a Közösség fennmaradásában. Nem véletlen, hogy az Európai Unió működését szabályozó szerződés XVIII. címének 174. cikkelye egyértelmű célként fogalmazza meg a gazdasági, a társadalmi és a területi kohézió erősítését, a tagállamok régiói közötti fejlettségi szintkülönbségek csökkentését. Rögzíti, hogy ennek érdekében kiemelt figyelmet kell fordítani a vidéki, valamint az ipari átalakulás által érintett térségekre, a természeti és a demográfiai hátrányt szenvedő régiókra. A kohézió hiánya, ahogy arra számos szerző utal, olyan társadalmi feszültségeket, centrifugális erőket gerjeszthet, amely szélsőséges esetben egy közösség széteséséhez vezethetnek (Hütner, 2019). Erre utal az EU területrendezésért és területfejlesztésért felelős minisztereknek 2020. december 1-jén közzétett közös nyilatkozata, amely hangsúlyozza, hogy: „Európa változó társadalmi és gazdasági földrajzát egyre növekvő egyenlőtlenségek kísérik, amelyek éket vernek az emberek és a térségek közé. Egyes társadalmi csoportok és közösségek úgy érzik, hogy az európai és nemzeti szintű célkitűzések és tervek nem adnak megoldást személyes problémáikra és nem segítik saját jövőterveiket” (EU, 2020, 9).

A területi konvergencia a Közösség bővülésével egyidejűleg egyre inkább a figyelem középpontjába került. Ennek kezdetektől fogva egyrészt politikai, másrészt fiskális okai voltak. Nem véletlen, hogy rövid ideig tartó nyugvópontokat követően mindig napirenden volt és van ma is a kohéziós politika intézményrendszerének és gyakorlatának megújítása. Ez egyaránt érinti a célrendszert, a rendelkezésre álló eszközök allokációs mechanizmusát, továbbá a beavatkozások eredményeinek és hatásainak számbavételét (Schraff, 1993; Borchard, 2011; Gutberger, 2017; Hütner, 2019; Biesenbender et al., 2019).

A ciklikus változások ellenére, mint azt az elemzések igazolják, csak részeredményeket sikerült elérni.

Önkritikusan fogalmaznak a Bizottság legutóbbi kohéziós jelentései is (Európai Bizottság, 2011, 2022). A nyolcadik jelentés (Európai Bizottság, 2022) joggal veti fel, hogy: „A kihívások továbbra is fennállnak. Kérdés: Hogyan tudja támogatni a kohéziós politika a zöld és digitális átállást? Hogy tud reagálni a demográfiai kihívásokra? Hogy kerülheti el az új egyenlőtlenségek kialakulását, vagy a meglévők súlyosbodását?” (Európai Bizottság, 2022, 2.).

A következőkben ennek néhány okát, így:

- a geopolitikai és az ideológiai konfrontációk,
- a mainstream közgazdaságtan,
- a forrásallokáció politikai befolyásolhatóságát és bürokratizálódásának hatásait elemezzük.

## GEOPOLITIKAI ÉS IDEOLÓGIAI KONFRONTÁCIÓK

Az európai integráció geopolitikai súlya és jelentősége 1957-től folyamatosan változott. Az egyre bővülő tagállami kör, az egységesedő politikák, majd a közös fizetőeszköz (euró) bevezetése egyértelműen tükrözi azt a törekvést, hogy az EU a globális világszisztemben az

előzőeknél erősebb pozícióra tör. A német-francia tengely politikai elitje a kétpólusú világrend szétesését követően egyre komolyabb esélyt látott erre. Alábecsülték, hogy ezek a törekvések (különösen az euró bevezetése) erős ellenérzéseket vált ki az USA vezető köreiből.

A Közösség gazdasági erejének növelése érdekében, a belső kohézió erősítése helyett az EU gazdasági potenciáljának fejlesztésére fordította a figyelmét. Ezt igazolja az ún. lisszaboni stratégia (majd annak a kudarcát felismerve), az Európa 2020 stratégia. Mindkét stratégia kiemelte az alkalmazkodóképesség fontosságát mind a munkaadói, mind a munkavállalói oldalon, a munkaerő-piaci helyzet javítását, a vállalkozásbarát környezet megteremtését és a környezetvédelmet (Mélypataki – Lipták, 2020).

A tagállamok a 2008-as pénzügyi, majd a 2019-es COVID-válság miatt kénytelenek voltak szembesülni az EU gazdaságának sérülékenységével, továbbá az orosz-ukrán háború miatt jelentkező többletkiadások és azok finanszírozásának terheivel. Ezek az események az európai állampolgárok mindennapjaira, a megélhetésükre is hatással voltak és vannak (pl. munkahely-vesztés, életszínvonal csökkenés, megélhetési nehézségek). Ennek hatására a gazdaságpolitikák térszemlélete tovább vesztett a súlyából.

Eközben felerősödtek azok a belső viták is, amelyek középpontjában a nemzeti szuverenitás vs. szupranacionális állam létrehozása áll. Egyik irány sem kedvez a regionális gondolkodásnak, mert mindkettő úgy látja, hogy ez céljainak elérését gátolja.

A külső és a belső konfliktusok miatt jelentkező megosztottság érezhetően feszültségeket generál a szakpolitikák megvalósulásában.

Ennek következménye a kohéziós politika súlyának csökkenése, amelyet Faragó korábban úgy jellemezett, hogy: „a strukturális és kohéziós politika alárendelődött a lisszaboni stratégiának, majd a „területileg vak” Európa 2020 stratégiának” (Faragó, 2016, 1.). Ez a „vakság” mit sem változott, illetve kevés remény van arra, hogy érdemi változás következzen be a közeljövőben. A változások esélyét csökkenti a „kétfrontos küzdelem”, azaz a Bizottság és a Parlament is egyre inkább aktuálpolitikai kérdésekkel (pl. migráció, woke politika európai támogatása stb.) foglalkozik, ami tovább rontja a területi szemlélet ismételt megerősödését.

A Parlament és a Bizottság ugyanakkor politikai fegyverként használja támogatási rendszerét, tovább rontva ezáltal a belső kohézió esélyeit.

## A KOHÉZIÓS POLITIKA CÉLRENDSZERÉBEN MUTATKOZÓ BIZONYTALANSÁGOK

A dinamikusan változó geopolitikai és világgazdasági környezet, a 4. és az 5. ipari forradalom alapvető változásokat indított a fejlett országok gazdaságainak szerkezetében. Ez a forradalmi változás egyaránt kihívást jelent a centrum és a perifériális helyzetű térségek esetében.

Korábban a konvergencia hajtóerejét a kevésbé fejlett régiók felzárkózása biztosította, ami alapvetően az alacsonyabb költségeknek és a szabad munkaerőnek volt köszönhető. A megváltozott helyzetben a magasan kvalifikált munkaerőre van szükség, amely elsősorban a centrumtérségekben áll rendelkezésre. Ez pedig további polarizációhoz vezethet.

Nehezen olvasható ki, hogy ezt az anomáliát hogyan kívánja feloldani a kohéziós politika aktuális célrendszere (1. táblázat).

1.táblázat: EU célrendszerének változása  
Table 1: Changes in EU targets

1988–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Cél 1: A fejlesztési nyomással érintett régiók fejlesztése és strukturális kiigazítása	Cél 1: A fejlesztési nyomással érintett régiók fejlesztése és strukturális kiigazítása	Cél 1: A fejlesztési nyomással érintett régiók fejlesztése és strukturális kiigazítása	Cél 1: Konvergencia	Cél 1: Növekedés és foglalkoztatás	Cél 1: Versenyképes és intelligens Európa
Cél 2: A hanyatló ipari régiók átalakítása	Cél 2: A hanyatló ipari régiók átalakítása	Cél 2: A strukturális nehézséggel küzdő területek gazdasági, társadalmi átalakulásának támogatása	Cél 2: Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	Cél 2: Európai Területi Együttműködés	Cél 2: Zöld gazdaság
Cél 3: A hosszútávú munkanélküliség elleni küzdelem	Cél 3: A hosszútávú munkanélküliség elleni küzdelem és a szakmai integráció támogatása	Cél 3: A képzési, átképzési rendszerek modernizálása	Cél 3: Európai Területi Együttműködés		Cél 3: Mobilitás növelése
Cél 4: A fiatalok integrációja a munka világába	Cél 4: Alkalmazkodás az ipari változásokhoz				Cél 4: Szociális és befogadó Európa
Cél 5a: Agrárstruktúrák kiigazítása	Cél 5a: Alkalmazkodás az agrár- és halászati struktúrákhoz				Cél 5: Fenntartható és integrált fejlődés támogatása
Cél 5b: Vidéki területek fejlesztése	Cél 5b: Vidéki területek fejlesztése				
	Cél 6: Alacsony népsűrűségű régiók fejlesztése				

Forrás: saját szerkesztés.  
Source: own editing.

Ennek középpontjában ugyanis változatlanul a növekedés és a munkahelyteremtés áll, így a forrásokhoz a fejlettebb régiók is hozzájuthatnak, ahogy arra Faragó is utalt (Faragó, 2016, 14.).

Nem véletlen, hogy a területfejlesztési beavatkozások eredményét (output) változatlanul mennyiségi indikátorokkal (GDP, teremtett-, megtartott munkahelyek száma) mérik, s jóval kevesebb holisztikus szemléletű hatásvizsgálat (outcome) készül.

## A NEOKLASSZIKUS KÖZGAZDASÁGTAN TOVÁBBÉLÉSE

A térgazdaságtannak mind a mai napig nincs átfogó és egységes közgazdaságtana. Alapvetően a neoklasszikus makrogazdaságtan alapján vizsgálja a térségek gazdasági növekedésével, fejlődésével, konvergenciájával stb. kapcsolatos összefüggéseket. Érdemben ebben az elmúlt időszakban ún. „új elméletek” (pl. Krugman új gazdaságföldrajza) megjelenése sem hozott változást.

Ez azért is sajnálatos, mert a neoklasszikus, dogmává merevedett makrogazdaságtan (illetve annak tovább gondolt változatai) „vegytisztá”, a helyi értékrendet, várakozásokat, az emberek viselkedését figyelmen kívül hagyó megközelítése érdemben alkalmatlan a helyi viszonyok modellezésére.

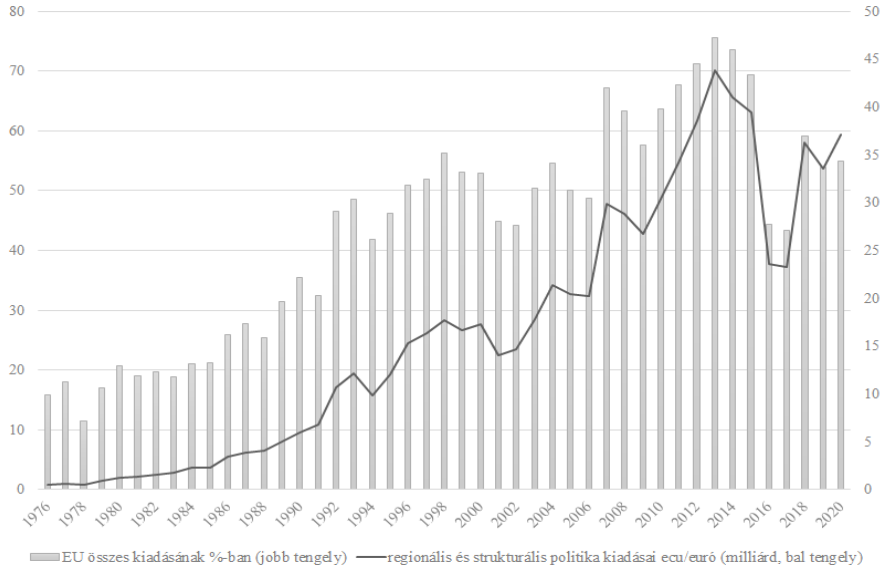
A gyakorlat pedig evvel ellentétes; a területi-, társadalmi-, gazdasági folyamatok átalakulását az ott élő közösség értékrendje (a munkához, a családhoz, a közösséghez, a nemzethez való viszony, a szociális érzékenység, egyáltalán az, hogy mit tekint jónak és hasznosnak, igazságosnak és igazságtalannak stb.) erősen befolyásolja. Hátrányos helyzetű települések és térségek esetében a munkához való viszony, a munkaszocializáció hatása kiemelten fontos (pl. a magyarországi aprófalvakban élők esetében a közfoglalkoztatási programban való részvétel), a helyi közösség erejét is leképezi (Lipták, 2020).

A területi politika változatlanul érzékeny pontja az igazságosság, amely Rawls szerint a felismert igazságosságon, illetve az azt kifejezésre juttató intézményrendszeren keresztül fejt ki hatását (Rawls, 1997). Az igazságosság tehát nem utolsó sorban attól függ, hogy a társadalom tagjai mennyire jogkövetőek. Ez a közmegegyezés biztosíthatja a javak igazságos elosztását, a társadalmi békét, a társadalmi rend egyensúlyát és fenntarthatóságát. Ez a normatív helyzet, mert „az igazságosság elvei ésszerű, deliberatív egyezés eredményei, amelyeket méltányos kiindulópontban fogadnak el” (Benedek, 2019, 105). A területi konvergencia tehát egyrészt annak függvénye, hogy milyen a közmegegyezés kapcsolata a jogkövetéssel, másrészt a posztmodern értékrend térhódítása (erőltetése) milyen hatást fejt ki. Az EU kohéziós politikája ezen két ok miatt sérül; az esetek egy részében nem jogkövető, másrészt a helyi értékrendtől eltérő normákat kívánnak érvényesíteni a kivitelezés során.

## FORRÁSALLOKÁCIÓ BÜROKRATIZÁLÓDÁSA, VITATHATÓ HATÉKONYSÁGA, AZ INTEGRITÁS SÉRÜLÉSE

A kohéziós politika, ezen belül a regionális és strukturális politika támogatására szolgáló források, a közösség bővülésével összhangban jelentősen nőttek (1. ábra).

1. ábra: Kohéziós politika forrása  
Figure 1: Source of Cohesion Policy



Forrás: <http://link.iwkoeln.de/372970> és Európai Bizottság (2021) [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en)  
Megjegyzés: regionális és strukturális politika kiadásai ecu/euró (milliárd, bal tengely); EU összes kiadásának %-ban (jobb tengely)

Source: <http://link.iwkoeln.de/372970> and European Commission (2021) [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en)  
Note: Regional and structural policy expenditure in ecu/euro (billion, left axis); as % of total EU expenditure (right axis)

Az Európai Bizottság legutóbbi kohéziós jelentése alapján 2000 óta, a strukturális és területi támogatások hatására az EU tagállamai közötti egyenlőtlenségek csökkentek (tehát a konvergencia felgyorsult), miközben a regionális egyenlőtlenségek nőttek (Európai Bizottság, 2022). 2021-ben az EU tagállamai között a legmagasabb egy főre jutó GDP-t Wolfsburgban (GER) regisztrálták a NUTS3-as térségek (megyék) szintjén 172.100 euróval, míg a legalacsonyabbat Silistrában (BG) 4.200 euróval, tehát a különbség 40-szeres volt (Eurostat, 2023).

A támogatási rendszer hatékonyságát több okból éri bírálat.

- A kiszorító hatás miatt; azaz ezeknek a forrásoknak egy része olyan beruházásokat támogat, amelyeket ennek hiányában a versenyszféra vállalna fel.
- A források egy része a helyi politika presztízis beruházásait támogatja, amelyek kihasználtsága kétséges (ORF, 2023).
- A beruházásra biztosított források tovagyrűző hatásait (megfelelő statisztikai módszerek hiányában) nem veszik figyelembe.

- d. A rendelkezésre álló források ellenére az egy főre jutó GDP nagyságának területi szóródása (NUTS-2) tovább nőtt. Ebben mindig szerepet játszott az új tagállamok megjelenése (Kocziszky – Szendi, 2023).
- e. A területi támogatásokkal nem sikerült azt az átfogó célt elérni, hogy érdemben javuljon az érintettek életminősége, jóléte. Ez utóbbi ugyanis túlmutat a gazdaság teljesítményének javulásán és a szűken értelmezett anyagi szempontokon.

Ez utóbbit támasztják alá a hazai adatok is. Megyéink gazdasági növekedése ellenére sem sikerült kitörniük az adott konvergencia klubból (2. táblázat).

2. táblázat: EU források hatása a megyei GDP-re (2014–2020)  
Table 2: Impact of EU funds on the county's GDP (2014-2020)

megye	regressziós egyenes	R <sup>2</sup> értéke	F-próba értéke	kritikus F érték
Budapest	$y = 5,1559x + 9126,5$	95,6	0,001	4,3
Pest	$y = 43,982x + 2621,4$	93,9	0,009	4,3
Fejér	$y = 18,558x + 1157,4$	96,7	0,007	4,3
Komárom-Esztergom	$y = 21,382x + 811,21$	93,0	0,004	4,3
Veszprém	$y = 11,91x + 666,2$	94,8	0,006	4,3
Győr-Moson-Sopron	$y = 15,089x + 1686,2$	93,8	0,001	4,3
Vas	$y = 11,822x + 746,17$	93,1	0,006	4,3
Zala	$y = 7,6778x + 653,2$	90,5	0,007	4,3
Baranya	$y = 8,2945x + 615,62$	97,2	0,005	4,3
Somogy	$y = 8,7868x + 507,39$	98,9	0,004	4,3
Tolna	$y = 10,796x + 461,64$	94,9	0,001	4,3
Borsod-Abaúj-Zemplén	$y = 10,566x + 1209,3$	96,4	0,005	4,3
Heves	$y = 11,661x + 544,87$	96,4	0,007	4,3
Nógrád	$y = 7,1145x + 229,43$	97,4	0,000	4,3
Hajdú-Bihar	$y = 8,3899x + 990,85$	97,2	0,005	4,3
Jász-Nagykun-Szolnok	$y = 10,875x + 644,15$	95,2	0,001	4,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	$y = 7,2732x + 810,77$	95,9	0,000	4,3
Bács-Kiskun	$y = 11,531x + 981,21$	95,5	0,007	4,3
Békés	$y = 7,0271x + 587,27$	96,3	0,000	4,3
Csongrád-Csanád	$y = 7,9553x + 811,62$	95,1	0,006	4,3

*Forrás: KSH adatok alapján saját számítás.  
Source: own calculations based on HCSO data.*

## ZÁRÓGONDOLATOK

Az Európai Unió területfejlesztési politikája új kihívások előtt áll a 2021–2027-es tervezési időszakban egyrészt külső, másrészt belső okok miatt. A Római Szerződés aláírása óta eltelt több, mint félszáz esztendő során volt már erre példa. A korábbiakhoz képest érdemi változást jelent, hogy a periodikusan jelentkező globális gazdasági válságok, továbbá az orosz-ukrán háború, valamint az USA-ban és Kínában végbement technológiai lépésváltás felszínre hozta az EU politikájának, bürokráciájának szervezeti és egyéni integritásának gyenge pontjait, illetve az azokra adott vagy elhalasztott válaszok tovagyrúzó hatásait. Miközben olyan feladatok sora vár megoldásra, amelyekkel korábban nem vagy kevésbé hangsúlyosan kellett foglalkozni területi szinten (pl. energiafüggettség, migrációból adódó eltérő értékrendek kezelése, a társadalmi béke megóvása, multinacionális tőkecsoportok befolyásának növekedése, szegregáció stb.).

Másrészt az előrelépést lassítja, hogy a korábbiakhoz képest felerősödtek a közösség intézményrendszere és működése megítélésében, a bővítések irányában és ütemében mutatkozó ellentétek. Bonyolítja a helyzetet, hogy egyre élesebb nézetkülönbségek vannak a nemzeti szuverenitás fenntartása és a központosított hatalomgyakorlás képviselői között. A források visszatartása egyrészt további politikai feszültségeket generál, másrészt lassítja az érintett országok konvergenciájának esélyeit. A kelet-közép-európai országok esetében ezeket a forrásokat, tekintettel arra, hogy egy részüknek a célja az infrastruktúra fejlesztése, csak állami forrásokból lehet pótolni, ami további költségvetési terhet jelent. Ennek hiányát az FDI nem vagy csak kis részben tudja pótolni.

Az sem hanyagolható el, hogy a területfejlesztés elmélete és módszertana is megújulásra szorul. Különösen indokolt a stratégiaalkotás és a tervezési folyamatok értékrend alapú fenntarthatósági elvű újragondolása, amely az intézményrendszert, a társadalmi- és gazdasági folyamatokat, valamint az erőforrásokat egységes szemléletben kezeli.

## JEGYZETEK

- 1 A szerzők e tanulmányukkal Faragó László (2016) munkájának tovább gondolására vállalkoznak és köszönik Professzor urat születésnapján, kívánnak az ünnepeltnek jó egészséget és további alkotómunkát!

## IRODALOMJEGYZÉK

- Benedek József (2019): *A társadalmi igazságosságtól a térbeli igazságosságig*, in: Kocziszky György (szerk.): *Etikus közgazdaságtan*, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2019, 100–115.
- Biesenbender, Kristin – Preissl, Brigitte – Wacker-Theodorakopoulos, Cora: *Regionalpolitik neu denken*, Wirtschaftsdienst, 2019/2, 8–14.
- Borchard, Klaus – Buchner, Werner – Müller, Werner – Priebs, Axel – Scholich, Dietmar – Sinz, Manfred: *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2011.

- Busch, Berthold: *Kohäsionspolitik in der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Neuorientierung*, Leibnitz-Informationszentrum Wirtschaft, Köln, 2018.
- EU: Területi Agenda 2030, 2020. Elérhető: territorialagenda.eu (Letöltés ideje: 2023.05.07.)
- Európai Bizottság: *Hetedik helyzetjelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. COM (2011) 776, Brüsszel, 2011.
- Európai Bizottság: *Nyolcadik kohéziós jelentés*, 2022. Elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_22\\_762/IP\\_22\\_762\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_762/IP_22_762_EN.pdf)
- Eurostat (2023): *Regional database 2023*. Elérhető: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama\\_10r\\_3gdp/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10r_3gdp/default/table?lang=en)
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 1–21. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Gutberger, Hansjörg: *Raumentwicklung in historisches Resultat von Gesellschaftspolitik*, Springer Verlag, Wiesbaden, 2017.
- Hütner, Michael: *Wozu Regionalpolitik? Wo liegt das Problem?*, Wirtschaftsdienst, 2019/13, 3–9.
- Kocziszkó György: *Hogyan tovább? Adalékok a regionális tudomány bázisai jövőképehez*, Tér és Társadalom, 2020/1, 28–30. <http://doi.org/10.17649/TET.34.1.3231>
- Kocziszkó György – Szendi Dóra (2021): *A magyar megyék gazdasági fejlődési pályáinak összehasonlító vizsgálata*, Pénzügyi Szemle, 2021/2, 7–30. [http://doi.org/10.35551/PSZ\\_2021\\_k\\_2\\_1](http://doi.org/10.35551/PSZ_2021_k_2_1)
- Kocziszkó, György – Szendi, Dóra: *Ex-Ante Analysis of Macro-Regional Development in the Visegrad Countries, with Special Emphasis on Some Turbulent Periods*, Economic and Regional Studies, 2023/2, 147–170. <https://doi.org/10.2478/ers-2023-0011>
- Lange, Sarah de – Brug, Wouter van der – Harteveld, Eelco: *Regional resentment in the Netherlands: A rural or peripheral phenomenon?*, Regional Studies, 2023/3, 403–415. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2084527>
- Lipták Katalin (2020): *A közfoglalkoztatás jelentősége Borsod-Abaúj-Zemplén megye rurális településein*, Tér és Társadalom, 2020/4, 100–121. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3299>
- Mélypataki Gábor – Lipták Katalin: *Munkajogi és gazdasági kibívások a jövő munkaerőpiacán*, International Journal of Engineering and Management Sciences, 2020/1, 120–134. <https://doi.org/10.21791/IJEMS.2020.1.10>
- ORF: *Macht und Fehler der EU-Regionalpolitik*, Wildwuchs bei Förderungen, 2013. Elérhető: <http://news.v2.orf.at/stories/2084337/2084218> (Letöltés ideje: 2023.06.28.)
- Rawls, John: *Az igazságosság elmélete*, Osiris Kiadó, Budapest, 1997.
- Scharff, Reinhard: *Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale, Eine kritische Analyse*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1993. <https://doi.org/10.3726/b14033>
- Sen, Amartya K.: *The Idea of Justice*, Allan Lane & Harvard University Press, Cambridge, 2009. <https://doi.org/10.1017/s095382081100046x>

TÓTH BALÁZS ISTVÁN – REISINGER ADRIENN

## Integráció – szuverenitás – kohézió: az uniós kötelék ára és lehetőségei

*Integration – sovereignty – cohesion: the cost and  
chances of the EU membership*

•  
SZERZŐK:

TÓTH BALÁZS ISTVÁN, egyetemi docens, igazgató, Soproni Egyetem,  
toth.balazs.istvan@uni-sopron.hu, ORCID: 0000-0002-9549-313X

REISINGER ADRIENN, egyetemi docens, tudományszervezési dékán-  
helyettes, Széchenyi István Egyetem, reisinger.adrienn@ga.sze.hu,  
ORCID: 0000-0001-9463-807X

JEL-kód: R11, R58

**Kulcsszavak:** EU-integráció • függőség • regionális/kohéziós politika  
• Közép-Kelet-Európa

**Absztrakt:** A tanulmány célja, hogy a szerzők reflektáljanak Faragó Lászlónak a Tér és Társadalom folyóiratban megjelent „Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból” című közleményében megfogalmazott gondolataira. A tanulmány nagy hangsúlyt fektet az EU-integrációval, a függőséggel, a szuverenitással, a régiók szerepének és az EU regionális/kohéziós politikájának átalakulásával összefüggő problémakörökre és vitapontokra. A Faragó László által felvetett gondolatok és Közép-Kelet-Európára vonatkozó javaslatai ma is megállják helyüket, valamint az EU-s tagság tapasztalatai és lehetőségei továbbra is aktív téma a regionalisták és területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek körében. A tanulmány e diskurzushoz kíván hozzájárulni.

## AUTHORS:

BALÁZS ISTVÁN TÓTH, Associate Professor, Director, University of Sopron, toth.balazs.istvan@uni-sopron.hu, ORCID: 0000-0002-9549-313X

ADRIENN REISINGER, Associate Professor, Vice Dean of Scientific Cases, Széchenyi István University, reisinger.andrienn@ga.sze.hu, ORCID: 0000-0001-9463-807X

**JEL-code: R11, R58**

**Keywords:** EU integration • dependency • regional/cohesion policy  
• Central and Eastern Europe

**Abstract:** The paper aims to reflect on László Faragó's study titled „Spatial policy changes from a Central Eastern European perspective” published in *Tér és Társadalom (Space and Society)*. The paper emphasizes issues and discourses related to EU integration, dependency, sovereignty, the role of regions and the transformation of the EU regional/cohesion policy. The thoughts raised by László Faragó and his proposals for Central and Eastern Europe countries are still actual; moreover, the experiences and chances of the EU membership are considered as actual issues among regional scientists and experts specializing in territorial development. The paper aims to contribute to this discourse.

## BEVEZETÉS

A tudományos, a politikai és a mindennapi életben egyaránt, időről-időre visszatérő téma az Európai Unióhoz való csatlakozás előnyeinek és hátrányainak számbavétele. Ugyan részletes haszonhatás vizsgálat – például társadalmi és gazdasági költség-haszon elemzés – sohasem készült, illetve az európai uniós integráció politikai gazdaságtani kritikájával foglalkozó írások is hiányoztak a közelmúltig – erről Faragó említést tett tanulmánya bevezetőjében –, újabban nagyobb figyelmet kapott az integrációban rejlő perspektívák (pl. Halmi szerk., 2021) és a területi kohézió mélyebb elméleti hátterének feltárása és értékelése (pl. Fábán–Pogácsa szerk., 2016).

Faragó tanulmányának felütése – amelyben a regionális/kohéziós politikáknak a fejlett és az átalakuló országok közötti különféle olvasatait fejtegeti – meglehetősen hatásos, valamint a bevezető rész markáns állítása, miszerint az integráció erősítése, az EU kormányzásának továbbfejlesztése, illetve a perifériák felzárkóztatása szorosan összetartozó kérdések, igencsak elgondolkodtató.

Az első két szempont „kéz a kézben” jár. Az európai integráció kibontakozása, annak több évtizedes fejlődése során – általában a szerződésmódosítások idején – újabb szakpolitikákat emeltek közösségi szintre. Ezzel párhuzamosan az EU intézményrendszere – ide értve az EU-hoz kötődő szervezetek és pozíciók számának növekedését, azok feladat- és ha-

tásköreinek szélesedését, a különböző politikai (bizottsági, parlamenti, tanácsi és egyéb) testületekben és formációkban való munka szorosabbá válását – is radikálisan átalakult, megújult. Ennélfogva napjainkra szinte minden szakpolitikai területen háttérbe szorultak a korábbi évtizedekre jellemző laza kooperációs formák, miközben előtérbe kerültek a nagyon szoros együttműködési megoldások és a napi szintű kormányzás.

Az integráció erősítése és a területi kohézió közötti párhuzam nem ennyire egyértelmű. Példaként hozzuk fel a balti tagországok, Bulgária, Horvátország, Szlovákia és Szlovénia esetét; ugyan ezen országok több régiója alig mutatott felzárkózást az uniós csatlakozásuk után (jónéhány az egy főre jutó bruttó hazai termék tekintetében a rangsor végén „kullog”), azonban az euróövezethez való (vagy hamarosan sorra kerülő) csatlakozásuk az egyik legfejlettebb integrációs forma, a gazdasági és monetáris unió megvalósulását segíti elő.

Másik példaként említjük a schengeni vívmányokat, amely a fizikai korlátok (pl. határellenőrzések) nélküli egységes (belső) piac koncepcióját fejezi ki; tulajdonképpen független problémakör az uniós tagállamok területi fejlettségétől és a területi kohéziótól. A poszt szocialista országok köréből – legutóbb Horvátország rendes taggá válásával – már csak Románia és Bulgária nem teljes jogú tagja az egyezménynek, viszont jövőbeni rendes taggá válásuk nyilvánvalóan az európai integráció elmélyítése irányába tett erőfeszítéseket mozdítja elő.

Ezen kívül fontosnak érezzük megemlíteni, hogy nem a perifériák elmaradottsága vezetett oda, hogy a 2000-es évtizedben a legfejlettebb integrációs forma, a politikai unió elérése nem valósult meg; sokkal inkább az EU-val szembeni elégedetlenség, a tagállamokban kialakult negatív belpolitika hangulat, a növekvő munkanélküliség, a szociális bizonytalanság és a fokozódó bevándorlás jelölhetők meg a kudarc fő okaiként, amely során először a francia és a holland állampolgárok, majd a brit, a cseh és a lengyel politikai vezetők utasították el az európai polgárok közös alkotmányát (Horváth, 2011).

A fenti példák alapján arra következtethetünk tehát, hogy az európai integrációs szintek fejlődése (egységes piac, gazdasági unió, politikai unió) elválik a területi kohézió problémakörétől. Ugyanakkor feltételezhető, hogy a területi kohézió markánsabb hangsúlyozásával, valamint az EU tagállamai és régiói fejlettségbeli szakadék mérséklésével a gazdasági élet harmonikus fejlesztése, a folyamatos és kiegyensúlyozott fejlődés, valamint életszínvonal gyors emelkedése tekintetében komoly előrelépés érhető el, ezek pedig az integráció elmélyítésével kapcsolatos további erőfeszítéseket is fokozhatják.

A tanulmányban először a függőség, mozgástér, szuverenitás témakört járjuk körbe, majd kitérünk a régiók szerepének átalakulására, jelenlegi szerepére, végül a helyi szint jelentőségével foglalkozunk. A tanulmány végén összefoglaljuk, hogy milyen útravalókat ajánlott Faragó László a periférikus országok számára.

## FÜGGŐSÉG, MOZGÁSTÉR, SZUVERENITÁS

Faragó László megállapította, hogy a centrumra és perifériára osztott Európa a fejlett és az átalakuló országok közötti aszimmetrikus viszony és korlátozott szuverenitás eredménye, amelyet a centrumok befolyással, a demokratizálás, a nemzetköziesítés és az europánizálás szándékával, külföldi működőtőke által, gazdasági érdekeik, hálózataik és intézmé-

nyek perifériákra való kiterjesztésével tartanak fent. Mindez szűkíti a nemzeti gazdaságok, a nemzeti ipar és a nemzeti tulajdonú vállalatok mozgásterét, és rontja esélyeiket a gazdasági életben. Az EU csatlakozás folyamata, vagyis annak intézményeihez, módszereihez és jogrendjéhez való alkalmazkodás is elsősorban az Európai Bizottság és a nettó befizető országok igényei szerint történt, kizárólag a specifikus tagállami érdekeket. Faragó rámutatott arra is, hogy a poszt szocialista közép-kelet-európai országok kapitalizmusa gyakorlatilag kettős külső függőség mellett/alatt működik, mivel a nyugati multinacionális cégektől és hitelektől való dependencia mellett az uniós támogatásoktól való függőség is erősen jelen van.

A fenti gondolatokkal összefüggésben fontosnak érezzük kiemelni, hogy a mai kor nemzetközi viszonyait a globalizáció kölcsönös és roppant egyenlőtlen függőséget jelentő gazdasági láncolatai határozzák meg. Mindezeket olyan szuperhatalmak irányítják, amelyek egy részét saját nemzeti megfontolásaikat tüntetik fel a rendezett világrend előfeltételeiként (pl. USA), kizárólag a globalizációs szuperstruktúra intézményeit támogatják (pl. Nemzetközi Valutaalap, Világbank), valamint a gazdasági tőkefelhalmozás globális korlátlanágával és a szabályozatlan befektetési alapokkal (hedge funds) nemzeti kereteken túlmutató, azokat vesélyeztető transznacionális kohéziót tartanak fenn.

A hazai viszonylatokkal kapcsolatosan külön érdemes néhány gondolatot kiemelni. A függőség problémakörét illetően megállapítható, hogy a Nemzetközi Valutaalap magyarországi befolyása 1998 februárjában szűnt meg, amikor kifizetésre került a még fennmaradó IMF tartozás; emiatt bár Magyarország 1991 óta az Európai Közösségek társult tagja volt és 1994-ben hivatalosan felvételét kérte az EU-ba, a csatlakozási tárgyalások csupán 1998 tavaszán kezdődhettek el. A magyar gazdaságpolitikában ettől kezdve az Európai Unió befolyása érvényesül döntő módon.

A csatlakozási tárgyalások időszakában az első Orbán-kormány erősebben képviselte a magyar érdekeket, azonban a tárgyalások záró szakaszában a Medgyessy-kormány túlságosan alkalmazkodónak bizonyult, és nem sikerült kedvező csatlakozási feltételeket kieszközölni. Továbbá a gazdaság szereplőinek a csatlakozásra való felkészítése – különös tekintettel a csatlakozással járó előnyök kihasználására és veszélyeire – jócskán csúszott, illetve a piaci (vállalati, üzleti) és a helyi (önkormányzati) szereplők felkészítése szétforgácsolt és koordinálatlanul történt. Senki nem nyújtott megfelelő tájékoztatást arról, hogy az egyes iparágakat és vállalkozásokat hogyan érinti a csatlakozás. Ez lényeges probléma, mert máig ható következményei vannak.

Például máig nem sikerült alkalmazkodni („felőni”) a megváltozott/folyamatosan változó gazdaság-(politika)-i, diplomáciai és versenyviszonyokhoz; másrészt az integrálódó közép-kelet-európai országokban az egyes komparatív előnyöket élvező termelési ágaknak, a termelési tényezőknél és a versenyképességnek nem sikerült perspektívát adni. Az elmúlt években sem sikerült megfelelő gazdaságpolitikai intézkedésekkel feljavítani a versenyképességet, de kétséges az is, hogy egyrészt a versenyképes gazdasági ágak a lehető legnagyobb mértékben használták-e ki a piacbővülést, másrészt régióink, térségeink hatékonyan hasznosítják-e területi tőkájukat (erre a problémakörre később még visszatérünk).

Végül megemlíjtjük azt is, hogy a magyar lakosság körében az EUfória és a belépést megalapozatlannal övező optimizmus – a realitásokra való felkészítés hiányában – a közelmúltban csalódottsághoz és közömbösséghez vezetett, amely kedvezett a nacionalista-populista

politikai erőknél, fokozatosan euroszkeptikus politikai kérdéssé erősödött, valamint politikai feszültséghez, éles szóváltáshoz, reális és látszólagos (reálisnak feltüntetett) törésvonalak megjelenéséhez vezetett.

Faragó tanulmányában felhívta a figyelmet arra, hogy egyrészt az EU kohéziós politikája és eszközrendszere az EU általános integrációs céljait szolgálja a hagyományos területi szakpolitika helyett. Másrészt az uniós támogatásoktól függő (periferikus) országok esetében a fejlesztési döntések jórésze közösségi szintre került, amelynek eredménye, hogy a tagállamok tervezési szabadsága szűkült, miközben a végrehajtás is „uniósodott”. A folyamat eredménye, hogy a nemzeti és regionális sajátosságok figyelembevétele nélküli, a potenciálisan lehívható közösségi forrásokra orientált tervezés zajlik, vagyis a tagállamokban a rendelkezésre álló forrásokhoz kapcsolódóan fogalmaznak meg célokat és nem fordítva.

A fenti gondolatmenetet azzal árnyaljuk, hogy a világ legtöbb államának szembesülnie kell azzal, hogy a nemzetközi kapcsolatokban való részvétel érdekében és a kötelezettségvállalások miatt kénytelen csökkenteni belső cselekvési mozgásterét, kénytelen bizonyos mértékben korlátozni belső autonómiáját és szuverenitását. Kétségtelen, hogy az EU-ban az összes kis államnak – tehát nem csak a posztoszocialista országoknak – az integráció jelentősen befolyásolja szuverenitását. A nemzeti gazdaságpolitika és területi politika mozgásterének beszűkülése nagyobb kockázatot rejt magában, mint a nagyobb országok számára, ennek tudatosítása mind nemzeti, mind a különböző szereplők szintjén szükséges lett volna már a csatlakozási folyamat megkezdésekor. Azonban fontos azt hangsúlyozni, hogy ez nem jelenti azt, hogy bele sem kell vágni a folyamatba, csak annyit, hogy reálisan fel kell tudni mérni a lehetőségeket és ezt ennek megfelelően kommunikálni is szükséges.

Ugyanakkor a kis országoknak jó lehetőségeik vannak a döntéshozatali és végrehajtási mechanizmusba való beleszólásra. Egyrészt az EU nagy horderejű csúcsummájában, a politikai egyezségcsomagok megkötésének színterén, az Európai Tanácsban, amely döntéseit az állam- és kormányfők szavazatai (1 ország = 1 szavazat) alapján hozza meg, alapesetben konszenzussal. Másrészt az uniós költségvetés végrehajtásának főszabálya, hogy a költségvetést az Európai Bizottság és a tagállamok hajtják végre az ún. megosztott irányítás keretében (a teljes költségvetés kétharmada), a pénzeszközök megosztását és a kiadások kezelését az Európai Bizottság a tagállamokkal közösen végzi. Továbbá az Európa 2020 stratégia (EC, 2010) végrehajtásának új eleme volt, hogy a tagállamok évente, az év első felében, ún. „európai szemeszterek” keretében áttekintették a gazdaságpolitikai célkitűzéseket és az azokat szolgáló nemzeti reformprogramokat, majd végrehajtották azokat. Ezen kívül vannak megosztott hatáskörbe tartozó szakpolitikák (pl. agrárpolitika), ahol a döntéshozatal ugyan nagyobb részben uniós szinten történik, azonban a végrehajtás tagállami szinten megy végbe.

A Faragó által említett makrogazdasági feltételrendszer teljesítésének megkövetelése rendkívül érdekes problémakör, a szerző gondolatait csupán néhány észrevétellel egészítjük ki. A gazdasági unió alapja a 2010-es évek elejéig a nagyrészt jogilag kötelező erejű rendelkezések nélküli, tág alkalmazási körű egyezség volt (ún. gazdasági koordináció), azonban a lisszaboni stratégia kudarca és a nagy recesszió gazdasági következményei után felülvizsgálták és megerősítették az EU-n belül működő testületek és eljárások rendszerét (ún. gazdasági kormányzás). A válság leküzdése után valóban olyan folyamat indult el – építve az öt elnök (Bizottság, Tanács, Parlament, Eurócsoport, Európai Központi Bank

elnöke) által 2015-ben kiadott, az Európai Gazdasági és Monetáris Unió kiteljesítéséről szóló jelentésre (EC, 2015) – amely a Faragó által vázolt politikai érdekközösség létrehozásának irányába mutatott, és a politikai unió beteljesülését a demokratikus felelősséggel, a törvényességgel és egy erős európai intézményrendszer fenntartásával, működtetésével azonosította. A gazdasági kormányzás több olyan intézkedést tartalmazott, amellyel az EU garanciát kívánt teremteni arra, hogy egy tagállam sem magára, sem másik tagállamra, sem a teljes EU-ra nézve nem jelent gazdasági kockázatokat. E jelenségre Faragó úgy reflektált, hogy a szabad piac működése nagyobb nemzeti és helyi közösségi kontroll mellett biztosítható.

## A RÉGIÓK SZEREPÉNEK ÁTALAKULÁSA

Faragó részletesen bemutatta tanulmányában, hogy mi lett mára a régiók sorsa Európában, és ez milyen hatással van a közös európai gondolkodásra:

- A „régiók Európája” jelmondat kifulladásával és a szolidaritáson alapuló redisztribúcióra épült regionális/kohéziós politikák visszaszorulásával párhuzamosan felértékelődött a „nagyvárosok Európája” jelmondat. A tagállamok szerepe válik egyre fontosabbá, így viszont az országokon belüli regionális különbségek kezelése bizonytalan. A nagyvárosi fókusz pedig akkor válik nehezítő tényezővé, ha az kizárólag a fővárosi térségre és a már eleve fejlett nagyvárosokra koncentrál;
- A területi kohézió megvalósításának egyre inkább háttérbe szorulásával a növekedésbe és a munkahelyekbe való befektetést prioritizáló európai strukturális és beruházási „térvárossággal” jellemezhető politika jelenik meg. A kohéziós politika gyakorlatilag az Európa 2020 stratégiával (EC, 2010) kapcsolatos célok kizárólagos eszközzé vált;
- Az elmúlt közel két évtizedben egyre jelentősebbé vált a fejlett térségek egyre nagyobb arányú regionális támogatása is, így a kevésbé fejlett térségek fejlődése elmaradt, ami szintén megkérdőjelezte a régiók eredeti szerepét;
- Már a 2010-es évek közepére egyértelművé vált, hogy a NUTS rendszer nem eredményezett strukturális változásokat a területi rendszerben. Az Európai Bizottság az egyes nemzeti kormányokkal áll kapcsolatban és nem a régiókkal, továbbá a régiók döntéshozatali szerepe szinte elhanyagolható;
- A régiók szerepének megkérdőjelezéséhez vezetett az a tény is, hogy a támogatási rendszer ellenére a regionális különbségek nem csökkentek, ami a területi politika átgondolását is indukálja;
- A támogatások odaítélése és felhasználása alapvetően olyan kritériumokhoz kötött, melyek nemzeti hatáskörbe tartoznak és mivel a régióknak amúgy sincs döntéshozatali szerepe, ezek megvalósítását a központi kormányzati döntések fogják tudni megalapozni.

A fentiek alapján azt is fontos látni, hogy mivel az EU-s folyamatokban, a területi politikában a nemzeti szint a meghatározó – bár a döntéshozók és kutatók számára sokáig a különböző elemzések, jelentések alapja a régiók voltak –, nem volt idő arra, hogy az állam-

polgárok számára hétköznapivá váljon a régiós rendszer és megérezzék a hely, a lokális szint súlyát és annak fejlődésükre gyakorolt hatását. Pedig a fejlesztések iránya éppen abban van, hogy felismerjük, hogy mi van helyben és erre építkezünk, kihasználva a sajátos erőforrásokat.

## LEHETŐSÉGEK HELYI SZINTEN

Faragó rámutatott a helyalapú megközelítésekben rejlő lehetőségekre; álláspontja szerint az ún. „testreszabott” fejlesztés a tértudatos helyi fejlesztések hordozója. Ez a megközelítés abban az esetben érvényesíthető, ha az EU a nemzeti (és regionális) sajátosságokat nem a makrogazdasági területeken való eltérésként értelmezné (ahogy jelenleg teszi), hanem minden ország, régió, település saját erőforrásainak, területi tőkéjének hatékony kihasználását venné alapul.

A régiók és települések területi tőkéjében rejlő különbségek eltérő fejlődési/fejlesztési lehetőségeket kínálnak (Rechnitzer, 2016); a koncepció kiindulópontja, hogy egyrészt egyes beruházások magasabb megtérülést tesznek lehetővé a tér egy pontján, mint másutt, mert jobban aktivizálódnak a térségi erőforrások, másrészt nincsenek egyetemesen érvényes térség- és városfejlesztési stratégiák. Emiatt az egyediségen, a saját adottságokon és erőforrásokon nyugvó (evolúciós) fejlesztési lehetőségekre szükséges összpontosítani.

Kétségtelen, hogy a helyalapú fejlesztések érvényesítésének egy lehetséges eszközeként tekinthetünk az intelligens specializáció stratégiájára, amely természetesen nem azt jelenti, hogy a régiók gazdasági szerkezete még specializáltabb legyen, hanem azt, hogy jobb fókuszúvá váljon. Ehhez a régiók létező és potenciális erősségeire épülő, ígéretes, a régió vállalkozóinak széles körét mozgósítani képes, főleg magas hozzáadott értékű tevékenységeket kell ösztönözni. Továbbá a gazdaságfejlesztési támogatásokat a kulcsfontosságú prioritások mentén érdemes felhasználni (Lengyel, 2021). Az intelligens specializáció első tapasztalatai Faragót igazolják; ott működik jól, ahol a „fejlődés piaci alapon is jól működik” (fejlett centrumtérség), illetve ahol a városi térségek agglomerációs előnyeit fel tudták kínálni a befektetők számára (a „gazdaság motorjai”, vagyis a fejlett urbánus térségek).

Bár a Barca-jelentés (2009) ajánlásokat fogalmazott meg a „térségre szabott” megoldásokkal működő új kohéziós politika számára – például a területi fejlődést az szolgálja leginkább, ha minden régió adottságait, lehetőségeit, területi potenciálját a lehető legnagyobb mértékben aknázzák ki, a sikerességi és versenyképességi tényezők nagy része egyedi, nem lehet átvenni más régiók gyakorlatát –, a jelentésben megfogalmazott kohéziós politikát érintő kritikák nagyobb nyilvánosságot kaptak. A Barca-jelentés elismerte, hogy a kohéziós politika inkonzulzíván értékelhető – sem nem eredményes, sem nem haszontalan –, ennél fogva megítélése ellentmondásos. A főbb hiányosságok között szerepelt a túlbürokratizáltság, az érdemi társadalmi párbeszéd hiánya, a nem megfelelő monitoring és hatásvizsgáló, a „járadékvadászat”, a korrupció, a számon kérhetőség és az átadható tudás hiánya. E jelenségek óvatossá tették a döntéshozókat, ez pedig megakasztotta a további kohéziós politikai erőfeszítéseket az EU-n belül.

Noha meghatározásra kerültek új súlyponti területek és eszközök, megfogalmazták, hogy a helyalapú fejlesztéseket a források integrált felhasználásával, a területi együttműködések fokozásával és integrált beruházási programokkal szükséges elérni, véget vetettek

a „mono-fund” egyeduralmának és elindították a több alap (ERFA, ESZA, Kohéziós Alap) együttműködésére épülő fejlesztéseket, valamint meghirdették a közösségvezérelt helyi fejlesztéseket (CLLD) és a fenntartható városfejlesztést (SUD). A létező kohéziós politika gyakorlatában az új típusú, „alulról szerveződő” helyalapú megközelítés nem volt képes komolyabb áttörést elérni, mivel ritkán jött létre integrált helyalapú gondolat. Sajnálatos módon továbbra sem különösebben érzékelhető a helyi döntéshozók és a területi szereplők rugalmassága és alkalmazkodóképessége, sem az a mozgás- és erőter, amelyben lehetőségük adódna az uniósnál vagy a nemzetinél finomabb beavatkozásokat sürgetni, valamint a helyi erőforrásokat mobilizálni.

Valójában a regionális politika jellegzetes mantrája a versenyképesség és az agglomerációból fakadó előnyök kiaknázása lett/maradt. A nemzeti szintű fejlesztéspolitikában a méltányosság elve tulajdonképpen az északi tagállamokban vált meghatározóvá, viszont általánosságban elmondható, hogy a hatékonysági kritérium mögött egyértelműen lemaradtak a méltányossági célok. Érdekes gondolat, hogy a helyalapú szemléletre alapuló kohéziós politika egyszerre kielégítheti a hatékonysági és méltányossági célokat, ennek egyértelmű tisztázására gyakorlati példák és tapasztalatok híján még aligha kerülhetett sor. Továbbá a versenyképesség fokozását célzó támogatások és beavatkozások is elsősorban a fizikai és az üzleti infrastrukturális támogatásokra, a befektetésösztönzésre és a beruházások élénkítésére koncentráálódtak, és csak kisebb arányban az innovációra és a képzésre, amelyre tényleges és hosszú távú versenyelőnyt lehetne építeni.

Faragónak a helyi szinttel, illetve az endogén, a place-based és a bottom-up kifejezésekkel összefüggő gondolatai kapcsán mindenképpen fontosnak tartjuk azt is kiemelni, hogy a helyi szintű gondolkodáshoz mennyire fontos a helyi szereplők bevonása és érzékenyítése, valamint a helyi döntéshozókkal való összekapcsolása (Nárai–Reisinger, 2016). A tanulmányban említésre kerül, hogy a centrumtérségekben eleve magasabb a területi tőke szintje, ahonnan aztán könnyebb még magasabb fejlettségi szintre eljutni. A kérdés az, hogy a kevésbé fejlett térségekben mennyire vannak tudatában a helyi és a térségi szereplők annak, hogy mi van helyben, mik azok az értékek, amelyek kihasználása magasabb jólétet, versenyképesebb gazdaságot jelenthetne. A helyi szereplők (vállalatok, intézmények, civil szervezetek, állampolgárok) tudása akkor emelhető, ha olyan tér jön létre, melyben képesek meglátni szerepüket és lehetőségeiket, továbbá elhiszik, hogy a település, a térség jövője tőlük is függ. Így a területi politika jelene és jövője függ attól is, hogy a társadalmi részvétel milyen szinten tud megvalósulni (Pálné Kovács, 2008), mennyire képes a helyi társadalom, gazdaság és a döntéshozók felismerni, hogy együtt lehet olyan irányba elindulni, amely elősegíti a centrum és a periféria közeledését és ezáltal a területi kohézió újra értelmet nyerhet a területi politika útvesztőiben.

## ÚTRAVALÓUL: FARAGÓ LÁSZLÓ JAVASLATAI A PERIFÉRIKUS ORSZÁGOK SZÁMÁRA

Faragó hangsúlyozta, hogy Közép-Kelet-Európában új centrumtérségnek kellene létrejönnie, amely vagy megjelenik majd az uniós szintű politikában, vagy ha nem, akkor az e

térségben lévő országoknak maguknak kell olyan lépéseket tenni, mely elősegítheti a poli-centrikus Európa létrejöttét. Ehhez az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg, melyek ma – hét évvel tanulmányának megírása után – is aktuálisak:

- A hasonló adottságú országok összefogásával tud megvalósulni egy olyan kohéziós politika, amely valóban a térség felzárkózását jelenti;
- Erősíteni kell a hazai finanszírozási hátteret, amely csökkentheti a külföldi tőkétől való függőséget;
- A perifériáról való elvándorlást például a bérek növelése akadályozhatja meg;
- A fővárosi térségen túl más nagyvárosi térségeket is fejleszteni kell;
- Szükséges lenne, hogy a kohéziós politika célkitűzéseinek egy részét a térség államai határozhassák meg, így segítve elő azt, hogy az országok saját maguk tudják kialakítani azt a politikát, mely elősegíti fejlődésüket, és végeredményben az EU fejlődését is.

## ÖSSZEGZÉS

Faragó László írása és az abban tett megállapítások közös gondolkodásra sarkalltak bennünket. Reflexióinkban megkíséreltünk a Professzor Úr írásában érintett problémakörök-höz kapcsolódóan, néhány kiragadott, ám fajsúlyos gondolathoz érdemi észrevételt fűzni. Faragó Professzor Úr a produktív munkásság, a hatalmas szakmai tapasztalat és ismeretek birtokában, a lényeglátás adományával rendelkező tudósok körébe tartozik, akinek írásai a hazai területi tudományok legizgalmasabb és leginspirálóbb művei közé tartoznak, amelyek még évtizedek múlva is formálják majd a regionalisták gondolkodását, a területi politikával, tervezéssel és fejlesztéssel kapcsolatos felfogásokat, a térrel kapcsolatos értelmezéseket és olvasatokat.

Sorainkat a Professzor úrtól kölcsönzött gondolattal zárjuk, amely alapján tanulmánya végén pontokba szedte mondanivalója fő üzenetét: a periférikus országoknak maguknak kell egy új centrumtérséget kialakítani, amelyet úgy lehet megvalósítani, hogy olyan területileg koncentrált beavatkozásokat hajtunk végre, amelyek minél nagyobb hatékonysággal hasznosítják e térség régióinak területi tőkéjét. Amennyiben ez sikeres, akkor érdemes további kérdéseket – például az unió közös és többszintű jó kormányzásának elmélyítésével kapcsolatos kérdéseket – napirendre tűzni. Bízunk benne, hogy Professzor Úr hasonlóan bölcs és értékes meglátásaival még sokáig gazdagítja tudományos közösségünket!

*Isten éltesse Faragó Lászlót!*

## IRODALOMJEGYZÉK

■ Barca, Fabrizio: *An agenda for a reformed cohesion policy. A placed-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, commissioner for regional policy*, European Commission, Brussels, 2009. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf) (Letöltés ideje: 2023.07.01.)

- European Commission (EC): *EUROPE 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels, 2010. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (Letöltés ideje: 2023. 07. 05.)
- European Commission (EC): *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, Brussels, 2015. [https://commission.europa.eu/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_en](https://commission.europa.eu/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en) (Letöltés ideje: 2023. 07. 03.)
- Fábíán Attila – Pogátsa Zoltán (szerk.): *Az európai kohéziós politika gazdaságtana*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016, 272.
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Halmai Péter (szerk.): *A Gazdasági és Monetáris Unió jövője, Európai perspektívák*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 288.
- Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG-Orac Kft., Budapest, 2011, 684.
- Lengyel Imre: *Regionális és városgazdaságtan*, Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged, 2021, 573.
- Nárai Márta – Reisinger Adrienn: *Társadalmi felelősségvállalás és részvétel*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2016, 296.
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*, Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2008, 318.
- Rechnitzer János: *A területi tőke a városfejlődésben – A Győr-kód*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 272.

BERKES JUDIT

**Szorzás, osztás, forráslelvás**  
**A konvergencia elvének érvényesülése**  
**Magyarországon II.**  
**Az operatív programok forrásallokációja**

*Multiplication, division, resource of drawdown*  
*The principle of convergence enforcement in*  
*Hungary II.*  
*Source allocation of operational programs*

•  
SZERZŐ:

BERKES JUDIT, egyetemi docens, tudományos munkatárs, Széchenyi István Egyetem, Gazdasági Elemzések Tanszék, KRTK Regionális Kutatások Intézete, Dunántúli Tudományos Osztály, berkes.judit@sze.hu, berkes.judit@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0002-0738-6204

JEL-kód: R58

**Kulcsszavak:** kohéziós politika • konvergencia • forráselosztás  
• regionális egyenlőtlenség

**Absztrakt:** Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió kohéziós politikája jelentős átalakuláson ment keresztül; a területi tervezés és fejlesztés ciklusonként változik, ezzel próbál igazodni a globális gazdaság és politika által generált kihívásokhoz. Magyarországon a 2007 és 2013 közötti programozási ciklus területi kereteit a régiók adták, és ez a tanulmány azt hivatott bemutatni, hogy a területi forrásallokáció Magyarországon mennyire tudta követni az Európai Unió alapelveket, milyen összhangot tudott teremteni a „szükséges” és az „elégéses” pénzügyi forrás az egyes régiók között.

#### AUTHOR:

JUDIT BERKES, associate professor, research fellow, Széchenyi István University, Department of Economic Analysis, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, [berkes.judit@sze.hu](mailto:berkes.judit@sze.hu), [berkes.judit@krtk.hun-ren.hu](mailto:berkes.judit@krtk.hun-ren.hu), ORCID: 0000-0002-0738-6204

#### JEL-code: R58

**Keywords:** cohesion policy • convergence • resource allocation • regional disparities

### BEVEZETÉS

Az elmúlt években számos dokumentum fókuszált a rendezés és fejlesztés területére; a teljesség igénye nélkül egy alapdokumentumot említenénk: 1997-ben az Európai Unió által kiadott „Az európai tervezés rendszerének kompendiuma” (European Commission, 1997). 2006-ban, az egyre bővülő Európai Unióban szükségessé vált a dokumentum frissítése. A kormányzás területi és városi politikájának megértéséhez általánosabb megközelítések használata vált indokolttá az Európai Uniótól a lokális szintekig, ezzel elismerve az egyre bonyolultabb rendszert, és a területfejlesztésen belüli változásokat. Ahogyan Faragó és Mezei (2017) is leírták; a szubszidiaritás elvén keresztül együtt kell működni a két szuverenitásnak (EU és nemzetállam) annak érdekében, hogy a többszintű kormányzás összehangolt legyen. A területi rendszerek teljes körű vizsgálata nehéz vállalkozás, tekintettel arra, hogy nem csak az állami rendszerek között vannak különbségek, hanem léteznek kulturális eltérések is, amelyek szintén folyamatosan változnak. A területfejlesztésnek nemzeti szinten is van kerete, valamint regionális szinten is vannak területfejlesztéshez kapcsolható feladatok, melyeket az irányítóhatóság koordinál. Mindezt különösen nehezíti az EU bővülése, amely tovább mélyíti a területi különbségeket (Faragó – Mezei, 2017; Faragó, 2016).

Regionális gazdaságtani megközelítés szerint regionális tervekben keresztül történik a területfejlesztés, történjen ez akár kisebb területi vagy nemzeti szinten. Általában Magyarországon ez az irányzat az infrastruktúra hatékony elhelyezésére, valamint a gazdasági aktivitásra és a fenntartható növekedésre fókuszál. Foglalkoznia kell továbbá a régiót érintő kérdésekkel is, úgy, mint a társadalmi, a környezeti és a gazdasági szegmensekkel. Elsősorban minden dokumentum azt mondja ki, hogy a területi egyenlőtlenségek növekedésének mérséklésére kell törekedni nemzeti és makroregionális szinten egyaránt, amelyet nevezhetünk „területi igazságosság”-nak. Az ezt kiszolgáló tervezés több szinten történik, amelyek hierarchikus viszonyban vannak egymással, vagyis átfogó integratív megközelítés szerint a földrajzilag több szintű hierarchikus rendszerben történik a tervezés (ezt a hiányok között sorolja Faragó [2011a]), figyelembe véve a releváns ágazatok hatásait a területfejlesztésre. Ez nyilvánvalóan összefügg a földhasználattal és az ágazatközi koordinációval. A hierarchikus (vagyis vertikális) tervezés mellett horizontális koordináció is van a különböző ágazatok és szintek között. Összegezve a tervezés tehát eltérő tendenciát mutat, egy összetett rendszert

hoz létre az egyre fontosabbá váló intézmények között. Magyarországon azonban az intézményi alapok megerősítése mindenképpen szükséges és hiányzó elem (lásd Berkes, 2017).

Az EU szintjén a területi kohézió a megfelelő tervezési tevékenység mellett a regionális politika szintjén is integrált, átfogó megközelítést alkalmaz. Az EU területi politikák finanszírozására létrehozott Strukturális Alapok a kezdetektől ezt a felzárkózást célozták, amely az előzőekben tárgyalt szemléleten, vagyis az integrált területi alapú tervezésen nyugszik – vagy legalábbis ez a követelmény. A Strukturális Alapok iránymutatásai a területi tőke potenciálját is hangsúlyozni kívánják, amely igazán változatos Európában, és amelyet a kevésbé fejlett régióknak is lehetőség szerint maximálisan ki kell használniuk. Különböző országok szembenéznek ezekkel a problémákkal (Egyesült Királyság, Finnország, Németország), a szakmabelieknek a tervezés világában továbbra is kihívást jelent a hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatása.

Az elmúlt évtized átalakulásai egy plurális vitának adnak teret. A kormányzati funkciók decentralizációja megkezdődött regionális, helyi kormányzati és közigazgatási szinten, bár ez képlékeny és néhol tisztázatlan. Az elmúlt években az is megfigyelhető volt, hogy szembe kell nézni belső konfliktusokkal a fejlesztés területén. Ilyen konzekvencia volt a koncentráció hiánya (túl sok cél és prioritás), a háttérbe szoruló területi/regionális szemlélet, koordinációs problémák, az országon belüli területi egyenlőtlenség figyelmen kívül hagyása, a humán kapacitás hiánya, az eredmények helyett a beruházásokra való fókuszálás (Faragó, 2011).

Felmerül a kérdés, hogy a területpolitikai beavatkozások által megkísérelt fejlesztések hatása a területi egyenlőtlenségre vajon disztópiához vezetnek? Az említett kérdéseket, témákat még a „tudatlanság fátyola” borítja, sokat kell még tanulni, kísérletezni és fejlődni ahhoz, hogy gördülékennyé váljon hazánk területpolitikai gyakorlata.

Mindennek fényében a tanulmány fő módszertani újdonságaként kísérletet teszünk egy olyan szimuláció bemutatására,<sup>1</sup> amely bár számos oldalról korlátozottan értelmezhető, mégis talán kiindulópontot jelenthet egy olyan módszer megalkotására, amely precízebben, megalapozottabban járulna hozzá a hétéves tervezési ciklusok erőforrásterképeinek megszerkesztéséhez. Továbbá alátámaszthatja Faragó 2011-ben megfogalmazott gondolatait, valamint bővítheti – sajnos a hiányosságokra vonatkozó – sorokat. Természetesen a területi tervezés során felmerülő problémák kiemelése lehetőséget ad arra, hogy a jövőben ezeket a hibákat elkerülhessük.

## A KONVERGENCIA A KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN

Az EU átfogó politikai napirendjének fontossága túlmutat a pusztán pénzügyi allokációs szempontokon, hiszen holisztikus politikai tematikus jellege és ágazati hatóköre tökéletes eszközt biztosít a területi fejlődéshez és a kohéziós folyamatok ösztönzéséhez, ami az EU-Szerződés 3. cikkelye alapján: a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elősegítésében, valamint a tagállamok közötti szolidaritásban ölt testet (EU, 2010).

A kohéziós politikát úgy dolgozták ki, hogy az kiemelten kezelje és csökkentse az EU régiói közötti nagymértékű gazdasági egyenlőtlenségeket (Molle, 2007). Ez alapján a politika fő célja a gazdasági fejlődés támogatása a konvergencián keresztül a hátrányos helyzetű régiók támogatásával, nevezetesen az EU által finanszírozott beruházások révén – vagyis a

Strukturális és Kohéziós Alapok felhasználásával (Begg, 2010). Eszerint tehát a támogatókat nem a fejlett régiókra kell kiterjeszteni, hanem azokat a régiókat kell kiemelten támogatni, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 50 százalékát. (Ez a gyakorlatban az EU 20 legkevésbé fejlett régiójának felel meg [Fragó – Mezei, 2017].).

1988-ban az Európai Tanács megállapodott egy olyan rendeletről, amely a meglévő uniós alapokat a „gazdasági és társadalmi kohézió” kontextusába helyezi, amely kifejezést az Egységes Európai Okmány két évvel korábban bevezette (EC 2008:1). Eszerint az álláspont szerint a kohéziós politikát eredetileg társadalmi-gazdasági kohéziós eszközként indították el, és nem úgy, mint növekedési és befektetési finanszírozási politikát, annak ellenére, hogy azóta sok változáson ment keresztül mind irányítási, ellenőrzési és audit megközelítéseiben (Bauer, 2008; Davies – Polverari, 2011; Kassim, 2008).

A Lisszaboni Stratégia, a Göteborgi Stratégia, valamint az Európa 2020 Stratégia egymást követő három fázisban indították el az európai kohéziós politika stratégiai indoklásának és struktúrájának adaptációját:

(1) a „Lisszaboni Stratégia előtti” szakasz (1989–1999), melyet társadalmi-gazdasági konvergencia stratégiai indoklás jellemez;

(2) a „Göteborgi Stratégia” szakasz (2000–2013), amely megerősítette a növekedési és foglalkoztatási paradigmát, miközben az innovációra való összpontosítás felé mozdult, valamint kiegészült a környezeti dimenzióval;

(3) az „Európa 2020” szakasz (2014–2020), ahol a növekedés (intelligens, fenntartható és inkluzív) logika elsődleges szerepet játszott, míg „paradox” módon nagyobb figyelmet fordítottak a területi dimenzióra (Mendez, 2011).

Az európai kohéziós politika mindig az EU „területi kohéziós perspektíváját” tartotta szem előtt, a finanszírozás nagy részét az EU kevésbé fejlett régióiba koncentrált (EC 2014) a területi kohézió valamennyi dimenziójának támogatásával (Medeiros, 2016a).

Az EU területére vonatkozó „területrendezési víziók” közzététele messze nem friss, hiszen 1983-ban Torremolinóban az EU elfogadta az Európai Regionális és Területrendezési Chartát (Faludi, 2010; Medeiros, 2016b). Amíg az ESP-t (European Spatial Planning) megelőző alapidokumentumot (ESDP = European Spatial Development Perspectives) nem adták ki, két másik kapcsolódó ESP-dokumentumot publikáltak: az egyik az Európa 2000 (EC 1991), a másik az Európa 2000+ (EC, 1994).

Érdekes módon mostanáig nem történt frissítés a «régii ESDP» vonatkozásában, az egymást követő területi bővítés és az új területi fejlesztési kihívások (gazdasági és migrációs válság, éghajlatváltozás stb.) ellenére sem. Az a tény, hogy az ESP-t nem tekintik az EU hivatalos kompetenciájának, megmagyarázhatja, hogy miért nem frissítették az ESDP-t. Ami még fontosabb, az az, hogy az EU-ban az ESPON (European Spatial Planning Observation Network) 2002-es megalakulása és ennek következtében az EU-n belüli területi trendek elemzése a „nem formális ESP-platform” kristályosodási folyamatának tekinthető. Végül az ESPON program hozzájárult ahhoz, hogy az EU által finanszírozott politikák hatásai átláthatóbbá váljanak, és hangsúlyozza annak szükségességét, hogy az EU politikák végrehajtása során a tagországok előmozdítsák a területi integrációs folyamatokat, amely a „területen” és annak lehetőségeinek felértékelődésén alapul (Faludi, 2010, 2–3.). Minden tekintetben látható, hogy a gazdasági-társadalmi folyamatok térbeli alakulása egyre hangsúlyosabbá válik, amely a kohéziós politikára is hatással van, és kell is, hogy legyen.

Ezek alapján már érthető és indokolt is, hogy az európai területi tervezők számára fontos a területrendezés európai dimenziója, az előtérbe kerülő és egyre fejlődő térségi fejlesztési trendek, valamint az EU területi politikájának összehangolásának szükségessége a szakpolitikai ágazatok, illetve a kormányzati szintek között, az EU-tól a helyi szintig és a nemzeti határokon átnyúlóan (Dühr et al., 2010, 4–5.).

Összegezve látható a területi szemlélet erősödése, amely egyértelműen a társadalmi-gazdasági különbségek növekedésének lassítására irányul. Az unió számos dokumentumában egyértelművé tette ezt a célt, amelyhez a kohéziós politika szolgáltatja az eszközt. Ezek alapján megvizsgáltuk, hogy Magyarországra milyen hatást gyakorolt ez a szemlélet; ebben a részben a statisztikai adatok segítségével próbáljuk megvizsgálni az EU elveinek érvényesülését; a konvergenciát, a szubszidiaritást, a partnerséget, az addicionalitást, valamint a koncentrációt.

## FORRÁSALLOKÁCIÓ A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT

Mindenekelőtt figyelembe kell venni azt, hogy más európai országok hogyan gazdálkodnak a rendelkezésre álló forrásokkal. Arra már utaltunk, hogy a tagállami szintre delegált források egyes operatív programokba történő elosztását tulajdonképpen a tagállam maga döntheti el, természetesen a kiemelt célkitűzések teljesítésével (amely összhangban kell, hogy legyen az EU jövőképevel, céljaival [Fragó, 2011]). Az egyes európai országok – a társadalmi rendszerüknek, a politikai berendezkedésüknek, a történelmüknek, a kulturális adottságaiknak megfelelően – igen változatos módon rendelkeznek a forrásokkal (1. sz. táblázat). Ehhez az is hozzátartozik, hogy az EU területén belüli gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek növekedtek (Fragó – Mezei, 2017), illetve a forráselosztások során figyelembe veszik (és többnyire egyoldalúan) a gazdasági helyzetet. Fragó és Varró (2016) azzal érvelt, hogy ehhez egy szolidárisabb és újraelosztás-orientáltabb kohéziós politikára van szükség, amely érzékeny a régiók történelmileg kialakult sajátosságaira és a regionális fejlődési utak egymáshoz való kapcsolódására. A kohéziós politika ilyen újragondolásához a kelet-közép-európai tagállamoknak össze kell fogniuk, hogy a kohéziós politika jövőbeli alakítása során jobban képviseljék közös érdekeiket.

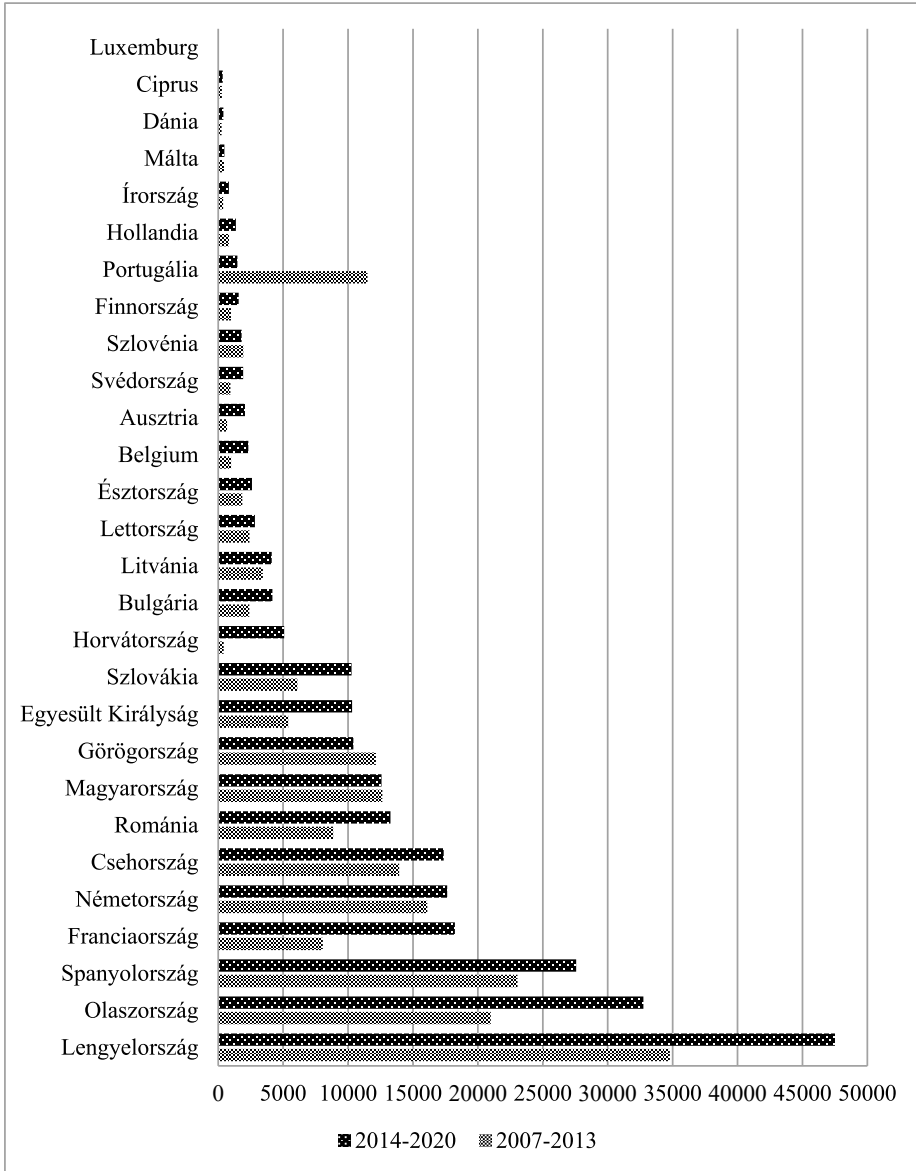
1. táblázat: Az EU-források megoszlása a regionális és nem regionális operatív programok között 2007–2013  
 Table 1: Distribution of EU funds between regional and non-regional operational programs 2007–2013

Ország	Regionális OP-k	Nem regionális OP-k
Nagy-Britannia	100	0
Franciaország	88,5	11,5
Belgium	82,1	17,9
Németország	80,3	19,7
Olaszország	72,5	27,5
Finnország	61,4	38,6
Spanyolország	61,4	38,6
Ausztria	60,8	39,2
Svédország	57,4	42,6
Hollandia	50	50
Írország	50	50
Portugália	40,7	59,3
Görögország	39,6	60,4
Lengyelország	28,3	71,7
Magyarország	25,1	74,9
Csehország	18,3	81,7

*Forrás: Illés, 2009.*  
*Source: Illés, 2009.*

Ha az „előrejelzéseket” összevetjük a „történelemmel”, vagy megpróbáljuk elemezni azt, hogy a 2014–2020-as ciklusban milyen arányú felhasználások szerepeltek a megállapodásokban, akkor több információ alapján is elindulhatunk. Talán az egyik legszilárdabban megalapozott adatok egyike lehet az ERFA-ból lehívott finanszírozás, amelyet a következő ábra is mutat.

1. ábra: ERFA-ból történő finanszírozás (millió EUR)  
 Figure 1: Financing from the ERDF (EUR million)



*Forrás: European Commission hivatalos honlapján elérhető adatbázisok (ec.europa.eu) alapján saját szerkesztés.*

*Source: Based on databases available on the European Commission's official website (ec.europa.eu) own editing.*

A legtöbb tagország esetében növekedni látszik az ERFA finanszírozású beruházások értéke (1. ábra), azonban vannak olyan országok, ahol ez alig, vagy egyáltalán nem mozdul (Magyarország), illetve csökken (Portugália, Görögország). Természetesen ebből még nehezen vonhatunk le következtetéseket a területi szintű beavatkozásokra vonatkozóan, viszont valamennyi utalás kiolvasható.

Ahhoz, hogy jobban átlássuk a magyarországi területi szint „hangsúlyosságát”, szükséges megvizsgálni a jelenlegi ciklus erőforrástérképét.

2. táblázat: Az operatív programok elfogadott indikatív forrásallokációja a 2014–2020-as fejlesztési időszakra

Table 2: Indicative allocation of operational programs for the 2014-2020 development period

Operatív programok	Indikatív forrásallokáció (Millió EUR)	Aránya (%)
Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) (tervezhető alapok: ERFA, ESZA, YEI)	7 733,97	30,89
Térület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) (tervezhető alapok: ERFA, ESZA)	3 389,96	<b>13,54</b>
Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) (tervezhető alapok: ERFA, ESZA)	463,7	1,85
Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) (tervezhető alapok: ERFA, ESZA)	2 612,79	10,44
Környezeti és Energetikai Hatékonyság OP (KEHOP) (tervezhető alapok: Kohéziós Alap, ERFA)	3 217,11	12,85
Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP) (tervezhető alapok: Kohéziós Alap, ERFA)	3 331,81	13,31
Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés OP (KÖFOP) (tervezhető alap: Kohéziós Alap, ESZA)	794,77	3,17
Vidékfejlesztési OP (tervezhető alap: EMVA)	3 455,34	13,8
Magyar Halászati OP (tervezhető alap: ETHA)	39,1	0,16
Összesen	25 038,55	100

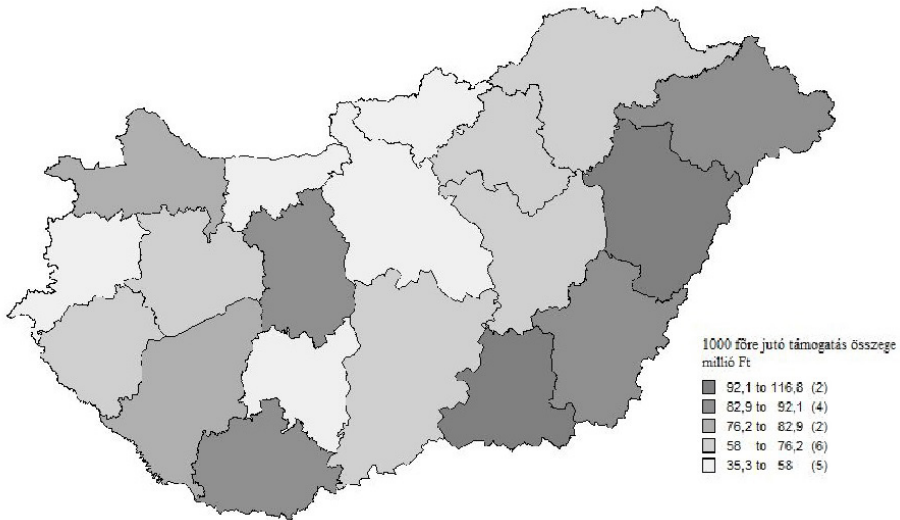
Forrás: „Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra” alapján saját szerkesztés.

Source: Based on „Hungary’s Partnership Agreement for the 2014–2020 development period” own editing.

Ezekből az adatokból (2. sz. táblázat) jól látszik, hogy a területi forrásallokáció az előző támogatási időszakhoz képest jóval kevesebb (egyharmadával kevesebb az aránya az OP-kon belül). A területfejlesztés gyakorlatának egyik fontos tapasztalata volt a „maradék elvűség”

ilyen irányú manifesztációja, hiszen az előző ciklus Regionális Operatív Programjainak forrásai is túl kevésnek bizonyultak. Ebben az időszakban ezzel újra szembesülnünk kellett. Továbbá a „TOP”-os forrásfelhasználás nagymértékű szigorítása is jelentősen rombolta a területfejlesztés megyei szintű presztízsét, amelyet tovább súlyosbított a késve megkezdett „hétéves” időszak. Ennek csak egyik okát köthetjük a területi politikához; az ágazati operatív programok, valamint a területi operatív program prioritásainak, illeszkedéseinek, támogatható tevékenységeinek köre sokáig nem harmonizáltak egymással. Ezeket hosszú egyeztetésekkel tudták korrigálni, amelynek végeredménye lett a Partnerségi Megállapodás aláírása. A területi forráselosztás kérdésének ez csupán egy kisebb szelete, a forrásallokáció változtatásának (területi elvű elosztása csökkenésének) oka lehet a célzottabb, fókuszáltabb felhasználás. Az elosztás logikája hazánkban elsősorban nem területi elvű, azonban a területiségét – ahogy lentebb a térképeken is illusztráltuk – lehet vizsgálni.

2. ábra: 2007 és 2013 közötti időszakban leszerződött EU-s támogatások összege megyénként (millió Ft)  
 Figure 2: Amount of EU funds over the period 2007-2013 per county (million HUF)

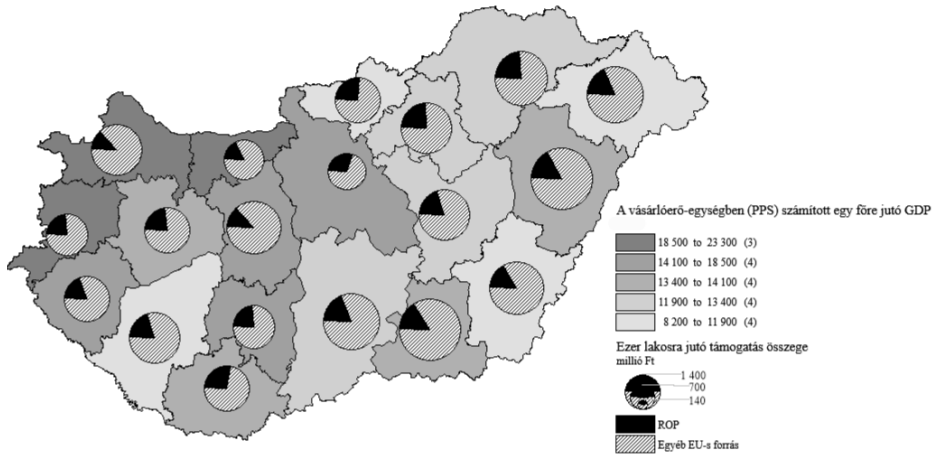


*Forrás: Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR) adatok alapján saját szerkesztés.  
 Source: Based on Unified Monitoring Information System (EMIR) data own editing.*

Az EMIR adatai alapján részben feltételezhetjük, hogy azokban a térségekben történt intenzívebb forrásfelhasználás, amelyek kevésbé fejlett területeknek mondhatók. Meg kell erősíteni, hogy míg Hajdú-Bihar, Békés, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben magasabb a támogatási intenzitás, addig Borsod, Heves, Nógrád, Tolna megyékben például ehhez képest nagyon alacsony. Még szemléletesebb ábra lehet, ha egy térképre tesszük a GDP (ec.europa.eu 2017), illetve az EU-s támogatások adatait.

3. ábra: Egy főre jutó PPS alapú GDP (2015), valamint az 1000 főre jutó, 2007–2013 között leszerződött támogatások összege (millió Ft)

Figure 3: PPS-based GDP per capita (EUR) (2015) and the total amount of EU sources per 1000 inhabitants between 2007 and 2013 (million PPS)



Forrás: ec.europa.eu 2017. évi adatok alapján saját szerkesztés.

Source: ec.europa.eu based on 2017 data own editing.

Ezen a térképen már jól látszik a „féloldalas” konvergencia érvényesülése, hiszen például ismét kiemelhető Hajdú-Bihar megye, ahol összhangban van az alacsonyabb GDP és a támogatás mértékének nagysága (3. ábra). Ehhez képest Somogy megye gazdasági ereje nem jelentős, viszont a támogatás intenzitása nem kompenzálja a gazdasági erőtlenségét (bár azt meg kell jegyezni, hogy a „Pécs Európa kulturális fővárosa” címre pályázó város jelentős forrást kapott a stratégiák, programok elkészítéséért, kivitelezéséért – ezek kritikáját Faragó (2011b) leírta).

## A PÉNZÜGYI KERETEK NAGYOBB DECENTRALIZÁCIÓJA – A JAVASLAT

Ezek alapján regionális területi szinten vizsgáltuk meg a források allokációjának összefüggéseit.

3. táblázat: A GDP és az EU-s forrás „fordított arányos”, konvergencia alapú allokáció szcenáriójának számítási módszere

Table 3: The calculation of the scenario regarding GDP and „reverse proportional” convergence-based allocation of EU resources

	2015. évi GDP régióként (millió PPS)	GDP % (az összeshez képest)	100%-tól való távol- ság (%)	$\chi^2$	Szcenárió EU-s forrás arány (%)	Becsült EU-s támoga- tás (Mrd Ft) az előző ciklus alapján
Közép- Magyarország	90,96	46,83	53,17 (100-46,83)	0,28	5,4*	429,88**
Közép- Dunántúl	19,47	10,02	89,98 (100-10,02)	0,81	15,4	1 230,86
Nyugat- Dunántúl	21,17	10,90	89,10 (100-10,90)	0,79	15,1	1 207,14
Dél- Dunántúl	11,69	6,02	93,98 (100-6,02)	0,88	16,8	1 342,94
Észak- Magyarország	14,99	7,72	92,28 (100-7,72)	0,85	16,2	1 294,77
Észak- Alföld	18,42	9,48	90,52 (100-9,48)	0,82	15,6	1 245,78
Dél- Alföld	17,56	9,04	90,96 (100-9,04)	0,83	15,7	1 257,91
ÖSSZESEN	194,26	100%		5,27	100,0	8009,29

$$*(0,28/5,27)*100=5,4$$

\*\* (2007-2013 között leszerződött EU-s támogatási összeg Magyarországon)  $8\,009,23*0,054=429,88$

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

Az „GDP arányos forrásallokáció” kiszámításához az országos teljes GDP-hez való hozzájárulást vettük alapul. A 3. táblázat első oszlopa a vásárlóerő-paritáson mért GDP összegeit tartalmazza. A második oszlop pedig ezek százalékos megoszlását mutatja régióként. A következő adat azt mutatja, hogy az országos GDP (100%) hány százalékát nem az adott régió termelte meg (tehát 100-x). Ezt követően a különbségek négyzetét vettük alapul (a Robin Hood index [Brakel et al., 2021] alapjaira támaszkodva<sup>2</sup>). Az így kapott négyzetes értékeket összeadva és arányait figyelembe véve kapjuk meg a becült EU-s támogatás százalékos megoszlását  $(0,28/5,27)*100=5,4$ . Ez lett a „súly” minden egyes régió esetében az országba lehívott teljes EU-s forrásnak (8 009,29 Mrd Ft-nak, vagyis a közép-magyarországi régió esetén  $8\,009,23*0,054=429,88$  Mrd Ft). Így százalékos formában kifejezhető, hogy „mennyit kellett volna kapniuk” a régióknak, ha színtiszta, objektív konvergencia érvényesülne a tervezés során. A 4. sz. táblázat alapján jól összehasonlíthatóvá válnak a valós és a becült összegek és arányok. Meg kell jegyeznünk azt, hogy a forrásallokáció során kizárólag a GDP lett figyelembe véve, amely véleményünk szerint nem megfelelő mértékben prezentálja egy térség gazdasági teljesítményét (mégis ezt a mérőszámot használják).

4. táblázat: Összegző táblázat az EU-s támogatások 2007–2013 közötti valós és becsült leszerződött összegeiről és arányáról régióként

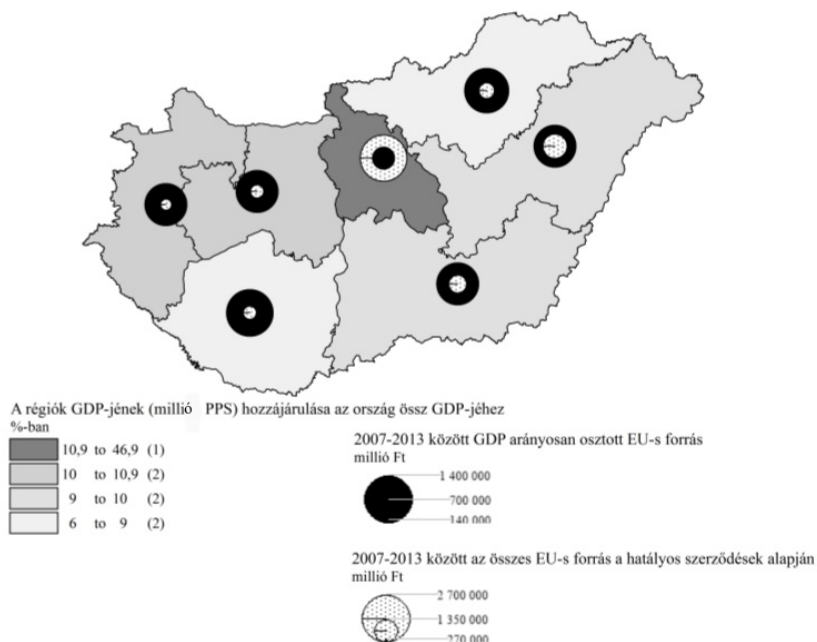
Table 4: Summary table about the amount and ratio of actual and estimated contracted funds of the EU (2007–2013) by regions

	Hatályos szerződések összege (Mrd Ft)	Becsült EU-s támogatás (Mrd Ft) az előző ciklus alapján	Százalékos megoszlás (%)	Szcenárió: becsült EU-s forrás arány (%)
Közép-Magyarország	2639,91	429,88**	32,96	5,4*
Közép-Dunántúl	734,83	1 230,86	9,17	15,4
Nyugat-Dunántúl	677,94	1 207,14	8,46	15,1
Dél-Dunántúl	695,37	1 342,94	8,68	16,8
Észak-Magyarország	832,40	1 294,77	10,39	16,2
Észak-Alföld	1372,01	1 245,78	17,13	15,6
Dél-Alföld	1056,83	1 257,91	13,20	15,7
ÖSSZESEN	8 009,29	8009,29	100	100,0

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

4. ábra: A 2015 évi GDP és a 2007–2013 közötti időszakban leszerződött EU-s források kapcsolata  
Figure 4: The relationship between the GDP of 2015 and the contracted EU funds for 2007–2013



Forrás: Saját szerkesztés.

Source: own editing.

Így látható a térképen az, hogy a „fekete” színű kördiagramok minden egyes esetben nagyobb sugarúak (kivéve a közép-magyarországi régiót), mint az EMIR adatok alapján ténylegesen leszerződött összegek mértéke.

A közép-magyarországi régió kivételével (a ciklus idejéhez alkalmazkodva még egy területi egységként kezeljük Budapestet és Pest megyét) minden esetben kisebb a valóban lehívott EU-s forrás (ágazati és területi OP-k együtt), mint amennyi GDP arányosan a konvergencia elve alapján allokálható lett volna.

Ez azt jelenti, hogy látható az a bizonyos „unortodox konvergencia”, hiszen annak ellenére, hogy bizonyára minden uniós forrás hozzájárult a térségek fejlődéséhez, illetve kiemelten kezeljük – és egyre nagyobb hangsúllyal – a területi szemléletet, mégsem sikerült még igazán előtérbe helyezni azt, hogy az Európai Unió valamennyi dokumentuma deklaráltan tartalmazza a hátrányos helyzetű, kevésbé lendületesen fejlődő területek támogatását. Márpedig ezt csak ilyen, vagy ehhez hasonló módszerrel lehet vizsgálni, mely megalapozza, irányt ad a jövőbeli fejlesztések tervezéséhez.

## A MÓDSZER KORLÁTAI

A számítások alapját a GDP adatok, valamint az EMIR rendszeréből kigyűjtött leszerződött hatályos források jelentették. Az adatok hozzáférhetősége és különböző területi aggregálása akadályoztatott, más-más adatforrást megvizsgálva (EMIR, Térképtér) különböző információkhoz jutunk hozzá. A módszernek számos olyan korlátja van, amely megkérdőjelezi az összefüggések értelmezésének kiterjesztését az egész ország területére. Egyrészt az adatok nem veszik figyelembe az egyéb társadalmi-gazdasági mutatókat, hatásokat. Másrészt a leszerződött összegek is bizonytalanul köthetőek az adott régióhoz (az adatbázisokban lehet szűrni a megvalósítás helyszínére), hiszen a szerződésben szereplő vállalat székhelyét veszik alapul, amely teljesen kizárja azt, hogy egyes esetekben a telephelyen valósul meg maga a beruházás, fejlesztés. Ennek következtében az egész forrástérkép torzulhat. A módszer a konvergenciát túl idealisztikusan és leegyszerűsítve definiálja, amely tovább szűkíti az értelmezhetőség kereteit.

## ÖSSZEGZÉS

A tanulmányban azt vizsgáltuk, hogy a 2007–2013-as kohéziós ciklus alatt felhasznált EU-s források elosztásán konzekvensen visszaigazolható-e a konvergencia, valamint ennek tükrében a területi egyenlőtlenségekre milyen hatást gyakorolt. Óvatosan megállapítható, hogy a területi egyenlőtlenségek és az EU-s források között nincs szignifikáns kapcsolat – a módszer korlátaival is magyarázható, tehát nem feltétlenül mérsékelte azt, illetve nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a területi különbségek növekedésének oka a forrás-allokációban keresendő, de az ágazati, valamint a területi források diszkrpanciája tovább fokozhatja a területi egyenlőtlenségeket. Egy bizonyos, hogy a konvergencia elve – ha az összes forrást vizsgáljuk OP-tól függetlenül – félig követte a területi fejlettség szintjét, tehát nem minden esetben érvényesült.

Kevés statisztikailag megalapozott tanulmány értékeli ilyen szempontból a kohéziós ciklusokat, tehát érdemes lenne megvizsgálni a megyei TOP forrásokat ugyanezzel a módszerrel a forrásfelhasználás időszakának lezárását követően. Megállapítható, hogy az intézményrendszer szerepe és jelenléte meghatározó ezekben a folyamatokban, amelyet mindenképpen szükséges támogatni, erősíteni és építeni. A regionális és egyéb területi szintű teljes forrásallokáció elve Magyarországon addig nem működtethető, amíg nincs megfelelően szilárd szervezeti kerete és apparátusa, ám érdemes lehet erre vonatkozó ex-ante értékeléseket végezni.

## JEGYZETEK

- 1 Az adatok hozzáférhetőségének korlátozottsága miatt a 2007–2013-as ciklus EMIR adataira támaszkodunk.
- 2 A Hoover-index az egyik leggyakrabban használt területi egyenlőtlenségi mutató, melyet az amerikai közgazdász, E. M. Hoover használt először 1941-ben. A mutató lényege, hogy az egyik vizsgált ismérv, vagy társadalmi-gazdasági jelenség mennyiségének mekkora hányadát, illetve hány százalékát kell átcsoportosítani ahhoz, hogy a területi megoszlása a másik jellemzőével azonos legyen.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Bauer, Michael W.: *Organizational change, management reform and EU policy-making*, Journal of European Public Policy, 2008/15, 627–647. <https://doi.org/10.1080/13501760802133138>
- Begg, Iain: *Cobesion or confusion: a policy searching for objectives*, Journal of European Integration, 2010/1, 77–96. <https://doi.org/10.1080/07036330903375115>
- Berkes Judit: *Szorzás, osztás, forráslehibás, A konvergencia elvének érvényesülése Magyarországon I.*, Tér-Gazdaság-Ember, 2017/3, 37–53.
- Davies, Sara – Polverari, Laura: *Financial Accountability and European Union Cobesion Policy*, Regional Studies, 2011/5, 695–706. <https://doi.org/10.1080/00343404.2010.529118>
- Dühr, Stefanie – Colomb, Claire – Nadin, Vincent: *European spatial planning and territorial cooperation*, Routledge, New York, 2010. <https://doi.org/10.4324/9780203895290>
- European Commission: *Directorate-General for Regional and Urban Policy, Europe 2000 – Outlook for the development of the Community's territory: A preliminary overview*, Publications Office, 1991.
- European Commission: *Directorate-General for Regional and Urban Policy, Europe 2000+ – Cooperation for European territorial development*, Publications Office, 1994.
- European Commision: *EU Cobesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future*, Panorama 26, Inforegio, European Union Regional Policy, Brussels, 2008.
- European Commision: *Sixth report on economic, social and territorial cohesion, Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Regional and Urban Policy. European Commission, Brussels, 2014.
- EU: *Consolidating versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, (2010/C 83/01) EN 30.3.2010 Official Journal of the European Union, 2010/53, European Union.
- European Commision: *Regional Development Studies, The EU compendium of spatial planning systems and policies*, European Communities, Luxembourg, 1997. Elérhető: [http://commin.org/upload/Glossaries/European\\_Glossary/EU\\_compendium\\_No\\_28\\_of\\_1997.pdf](http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf) (Letöltés ideje: 2017.08.02.)

- [https://ec.europa.eu/commission/index\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/index_hu) (Európai Bizottság hivatalos honlapján elérhető adatbázisok) Letöltés ideje: 2017.11.02.
- Faludi, Andreas: *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, Routledge, New York, 2010.
- Faragó László: *Stratégiai programozás 2014–2020, magyar teendők*, Falu Város Régió, 2011a/2, 53–57.
- Faragó László: *Az Európa Kulturális Fővárosa program városfejlesztési, városirányítási tanulságai*, in: Ágoston, Zoltán et al. (szerk.): *Elemző értékelés Pécs2010 Európa Kulturális Fővárosa program tapasztalatairól*, Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata, Pécs, 2011b.
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>.
- Faragó László – Varró, Krisztina: *Shifts in EU Cohesion Policy and Processes of Peripheralization: A View from Central Eastern Europe*, European Spatial Research and Policy, 2016/1, 5–19. <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0001>.
- Faragó, László – Mezei, Cecília: *Managing regional disparities*, in: Lux, Gábor – Horváth, Gyula (eds.): *The Routledge Handbook to Regional Development in Central and Eastern Europe*, 2017, 159–174.
- Illés Iván: *A „területi kobezió” szerepe az EU és a tagországok politikájában*, in: Cieger András (szerk.): *Kötőerők: Az identitás történetének térbeli keretei*, Atelier Francia-Magyar Társadalomtudományi Központ, Budapest, 2009, 87–101.
- Kassim, Hussein: *Mission impossible, but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission*, Journal of European Public Policy, 2008/5, 648–668. <https://doi.org/10.1080/13501760802133146>
- *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020 fejlesztési időszakra*. Elérhető: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032> (Letöltés ideje: 2017.10.10.)
- Medeiros, Eduardo: *Territorial Cohesion: An European Concept*, European Journal of Spatial Development, 2016a/60. Elérhető: [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed60.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf), <https://doi.org/10.5281/zenodo.5141339>
- Medeiros, Eduardo: *Is there a rise of the territorial dimension in EU Cohesion policy*, Finisterra, 2016b/103, 89–112. <https://doi.org/10.18055/Finis7940>
- Mendez, Carlos: *The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?*, European Planning Studies, 2011/3, 519–537. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548368>
- Molle, Willem: *European cohesion policy*, Routledge, Abingdon, 2007. <https://doi.org/10.4324/9780203945278>
- Brakel, Marion, van den – Reinder, Lok: *The Robin Hood Index: Adjusted for Negatives and Equivalised Incomes*, Journal of Official Statistics, 2021/4, 1047–1058. <https://doi.org/10.2478/jos-2021-0044>



Táldekor madarakkal szálló amorette, alkotó: Klein Ármin

ZONGOR GÁBOR

## Visszatekintés a területfejlesztési tanácsokra

*A look back at the Regional Development Councils*

(Faragó László: Szempontok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához című írása alapján)

•  
SZERZŐ:

ZONGOR GÁBOR, nyugdíjas önkormányzati érdekvédő, zongor53@gmail.com,  
ORCID: 0009-0009-4269-4243

JEL-kód: R5

**Kulcsszavak:** Comitatus • területfejlesztési tanács • politika, szakmaiság • tudás

**Absztrakt:** A politikai rendszerváltoztatást követően 1996-ban született meg a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény (Tft. 1996), amely lényegében másfél évtizedig meghatározta a kereteit a többszintű területpolitikának és létrehozta annak intézményrendszerét. Faragó László 1997-es írása a tanuló időszak elején nyújtott szakmai fogódzókat a gyakorlatban tevékenykedő amatőrök és félprofik számára egyaránt. Ezen írás alapozta meg rövid visszatekintésemet, amelyben megpróbálom ütköztetni az akkori elvárásokat, reményeket és elképzeléseket a később történt változásokkal, változtatásokkal, valamint megfogalmazva a jelen állapotokkal kapcsolatos kritikai észrevételeket és reményeket.

AUTHOR:

GÁBOR ZONGOR, retired municipal vascular protector, zongor53@gmail.com,  
ORCID: 0009-0009-4269-4243

JEL-code: R5

**Keywords:** Comitatus • Regional Development Council • policy • professionalism  
• knowledge

**Abstract:** Following the political regime change, the Law on Spatial Development and Planning was adopted in 1996, which essentially set the framework for multi-level territorial policy and established its institutional framework for a decade and a half. László Faragó's 1997 paper provided a professional guide for practising amateurs and semi-professionals alike at the beginning of the apprenticeship period. It is the basis for my brief retrospective, in which I try to contrast the expectations, hopes and ideas of the time with the changes and changes that have taken place since, and to formulate critical comments and hopes about the present situation.

## ELŐZMÉNYEK

Ma, 70 évesen visszatekinteni az 1990-es évek magyarországi történéseire sokféle hatást vált ki az emberben. Egyrészt három évtizeddel fiatalabbak és aktív életünk kiteljesedésének növekvő szakaszában voltunk, ami számtalan kellemes és maradandó emléket idéz vissza. Másrészt a mai vitaszegény és párbeszéd mentes szakmai közeghez képest nagyon aktív, eleven és sokszínű időket élhettünk meg. Az elméleti és a gyakorlati szakemberek a jobbítás és tenni akarás szándékával szálltak bele a vitába. Hittünk egy igazságosabb, szabadabb, demokratikus társadalom felépítésében. Izgalmas időszak volt, amikor a tudomány képviselői, egyetemi oktatók és kutatók, valamint a gyakorlati szakemberek rendszeresen kicserélhették véleményüket, ütköztethették álláspontjukat. Ezekben a nyilvános vitákban a kormányzati szereplők és a parlamenti képviselők is többnyire aktívan részt vettek. A szakmai párbeszéd helyettesítő fórumain túl 1991 nyarától a Comitatus Önkormányzati Szemle folyamatosan helyt adott a vélemények kifejtésének. Ebben a kezdeti időszakban a folyóirat lényegében havonta megjelent, volt igény az írásra, az olvasásra és a frissen létrejött megyei önkormányzatok is fontosnak tartották az útkeresésük közepette a folyóirat támogatását.

Miközben a társadalmi, gazdasági folyamatok átalakítása zajlott, aközben a szakmai viták is folyamatosak voltak. Ebben az időszakban a társadalmi helyzet megismerése, értékelése és átalakítása közben a közszereplők állandó jelleggel tanulási kényszerben is voltak.

Az új demokratikus társadalomirányítási rendszer egyik kiemelt terepe az önkormányzati rendszer működőképességének biztosítása volt. A Horn-kormány időszakára nyilvánvalóvá vált, hogy a közszolgáltatások biztosítása, az önkormányzatok működtetése nem lehetséges előrettekintés és tudatos tervezés nélkül. A kormányzat is felismerte, hogy a tervezés nem felesleges szocialista csökevény, hanem egy jól működő társadalom elengedhetetlen része, így a tervezés rehabilitációja is megtörtént. Ebben a folyamatban kiemelkedő jelentősége volt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. (Tft. 1996) törvény megalkotásának.

Az MTA Regionális Kutatások Központja mint szakmai, tudományos kör és műhely ebben az időszakban kiemelkedő szerepet töltött be a közös gondolkodásban. Rendszeresen és visszatérően vettünk részt Pécsert a különféle szakmai fórumokon, vitákban és beszélgetéseken, amelynek évenkénti visszatérő eseménye volt a Baranya megyei önkormányzat

által szervezett kezdetben „Európába megy a megye” néven futó konferenciasorozat.

Ebben az időszakban találkoztam először Faragó Lászlóval és ismerkedtem meg gondolataival, írásaival, amelyek közül több is megjelent a Comitatusban.

## FARAGÓ LÁSZLÓ ÍRÁSÁRÓL

Rövid írásomban Faragó László „Szempontok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához” című írását idézem vissza. Az írás frissessége imponáló volt, mivel a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény (Tft. 1996) 1996-os hatálybalépését követően már 1997 februárjában megjelent az írás. Akkor Veszprém megyében a Comitatusot megkapta valamennyi megyegyűlési tag, polgármester és a területfejlesztési tanács tagja is. A mai kollégák számára sem jelentéktelen, hogy a hivatkozott Faragó írást tartalmazó számban többek között Agg Zoltánnak, Horváth Gyulának, Kőszegfalvi Györgynek, Nemes Nagy Józsefnek, Oláh Miklósnak és Vigvári Andrásnak is volt írása. A Comitatusban megjelenő írások, gondolatok jelentős részben segíthették a helyi önkormányzati döntéshozók szakmai felkészülését, és tudását, ezért is jutottak hozzá a folyóirat számaihoz.

Faragó László írásában fontos tervezéseméleti alapvetéseket fogalmazott meg a gyakorlók szakemberek, a döntéshozók, a friss területfejlesztési tanácsstagok számára. A „mi a tervezés” kérdésre adott válasza a mai napig érvényes iránymutatást ad az önkormányzati döntéshozóknak. „A tervezés egy szakma, amely speciális ismereteket igényel. Ebből az következik, hogy a tervek készítését szakemberekre, szakmai szervezetekre kell bízni. Vagy rendelkezik ilyen operatív szervezettel a fejlesztési tanács vagy külső megbízásokat kell adni pályázatok útján. A tervek elfogadásakor pedig nem tervezési szakmai kérdéseket kell vitatni, hanem a szakmailag előkészített alternatívák közül kell politikai felelősséggel választani” (Faragó, 1997, 38.). Akkortájt a legtöbben úgy gondoltuk, hogy a szakma és a politika szerepe és felelőssége egymástól jól elhatárolható és elhatárolandó, ma már jobbra a szerepek összecsúsztak és a szakmát a politika maga alá gyűrte.

„A területfejlesztés többszintű rendszere önmagában nem determinálja az irányítási rendszer típusát. A jelenleg kialakított intézményi keretek egyaránt lehetőséget kínáltak egy hierarchikus, fentről lefelé közvetítő és egy letről, az önkéntesség alapján építkező rendszerre” (Faragó, 1997, 39.). A megállapításával egyetértve a kialakult új területfejlesztési rendszer már akkor magában hordozta az irányítási rendszer kettősségének lehetőségét, miközben a területfejlesztési intézményrendszerben tevékenykedők értelemszerűen az alulról építkezés elvében hittek. A mai kormányzati gyakorlat ezt nem támasztja alá, annak ellenére, hogy a területfejlesztési miniszter előadásában ez utóbbi fontosságát rendszeresen hangoztatja.

Fontos alapvetés volt akkor a fejlesztési (innovatív) tervezés – „Az innovatív, fejlesztési tervezés egy olyan cselekvéssorozat, amely strukturális változásokot eredményez minden téren és így képes megváltoztatni a korábbi folyamatok jellegét” (Faragó, 1997, 40.) – és a rendezési (allokatív) tervezés – „Az allokatív tervezés feltételezi a funkcionális racionalitást, azaz, hogy a tervezők az elvárható szakmai ismeretek és minden elérhető információ birtokában racionálisan cselekszenek és a képviseleti demokráciában a döntéshozók a „közjót” képviselik” (Faragó, 1997, 40.) – közötti tudatos különbségtétel.

Miközben Faragó László a legalapvetőbb fogalmak tisztázásához adott segítséget, aközben kitért az előzményekre és az akkori gyakorlat főbb jellemzőire is.

## A TERÜLETFEJLESZTÉSI TANÁCSOK

A területfejlesztési törvény alapján létrejött megyei területfejlesztési tanácsokkal kapcsolatos Faragó kritikával akkor is és ma is egyetértek, mely szerint: „A törvény megyei szinten létrehozta az autonóm területfejlesztési tanácsokat és azokat számos (döntési) jogotvívánnyal ruházta fel, többek között ezek döntenek a területfejlesztésre fordítható decentralizált pénzeszközök felhasználásáról és fogadják el a megye területfejlesztési koncepcióját. Véleményem szerint ebben az a kedvezőtlen, hogy ezen a szinten fölöslegesen megkettőződnek a döntési kompetenciák, illetve sérül a legitim, választott megyei testület döntési és rendeletalkotási jogköre” (Faragó, 1997, 43.).

Ugyanakkor a törvény hatására jelentősen megélnkültek, elsődlegesen a megyéken belüli térségek önkormányzatai közötti együttműködések. Pillanatok alatt megalakultak a statisztikai vonzáskörzetenkénti területfejlesztési önkormányzati társulások. Ekkor az önkormányzati szereplők és az általuk alkotott térségek közötti párbeszéd, szakmai együttműködés általánossá vált. A partnerség elve gyakorlattá vált, és kialakult a nyitott párbeszéd a gazdaság szereplői, a munkaadói és munkavállalói oldal egymás közötti, valamint az önkormányzati szféra képviselői között egyaránt. A jogilag közvetlenül, vagyis listás választás útján létrejött megyei közgyűlésekben az egyes vonzáskörzetek képviselote viszont esetleges volt, mivel a politikai pártok lista állításainak szempontjai befolyásolták a mandátumot szerzők helyi kötődéseit. Ezzel szemben a nem igazán legitim, vagyis delegáltakból álló területfejlesztési tanácsok térségi kötődése egyértelmű volt, és így az elkötelezettségük is számonkérhető volt.

Ugyanakkor a döntéshozó szereplők szakmai ismerete, felkészültsége nem volt, nem lehetett kiegyenlített. A döntés-előkészítés szakmai megalapozásának a jelentősége e tekintetben sem volt elhanyagolható. A szakmai apparátus felkészültségén sok minden múlt, főleg, ha a helyi politikusok elfogadták a szakma megalapozó, alternatívát kínáló szerepét.

A megyék által létrehozott regionális fejlesztési tanácsok egy újabb szintjét jelentették a fejlesztéspolitika intézményrendszerének. Ezen a szinten újabb szakmai műhelyek jöttek létre az ügynökségek által. Ebben az időszakban a tanulás és a gyakorlás kéz a kézben járt, amiben jelentős segítséget nyújtott a tudomány és a képzés. A speciális szakmai igények iránti igény kielégítése a felsőoktatás területén is széles körűen érzékelhető volt.

A gazdaság szereplőinek a későbbiek során történő kizárása a döntéshozatalból, valamint a pártpolitika befolyásának erőteljesebbé válása folyamatosan rombolta a területfejlesztési tanácsok alkotó szerepét. Az első Orbán kormány időszakában a területfejlesztésért felelős miniszterként Torgyán József, a megyei kisgazda helyi politikusokat ültette be a minisztérium képviselőiként a tanácsokba. Ezt követően Medgyessy Péter decentralizációs kísérlete megbukott a kisebbik kormányzópárt, az SZDSZ pártterdekén, így a tanácsokban maradt a több minisztériumi képviselő, jellemzően helyi politikusok által. Így csúsztak össze a szerepek és a szereplők, amelynek következtében pártelkötelezett polgármesterek, megyei közgyűlési tisztségviselők lehettek miniszteri képviselők a tanácsokban. Miközben

megyei szinten még nyomokban megmaradtak a térségi szemlélet és a helyi ismereteken alapuló döntés-előkészítés, aközben a döntések egyre inkább feljebb csúsztak és váltak a pártpolitika martalékává.

A tanácsok döntését segítő, előkészítő szakmai apparátus működését is egyre erőteljesebben határozták meg a központi elvárások, így a szakmai munka egyre inkább centralizálttá vált. A területfejlesztési tanácsok rendszerének 2011-es felszámolása következtében a térségi szemlélet, valamint a regionális és területfejlesztési szakma teljeskörűen áldozattá vált.

## A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A TERÜLETFEJLESZTÉS

A megyei önkormányzatok hiába váltak 1994-et követően törvényi szabályozásban is területi önkormányzatokká, mint láttuk, a térségfejlesztésben nem kaptak szerepet és a legitimit, választott megyegyűlés mellett hozták létre a területfejlesztési tanácsokat. A 2011-ig terjedő időszakban a kettős elnöki tisztséget betöltő megyei közgyűlési elnök személyes befolyása, a megyében zajló folyamatokra gyakorolt szerepe felértékelődött, amelyet politikai szempontból tovább erősített, hogy a közgyűlési elnökök túlnyomó többsége egyben országgyűlési képviselővé is vált. Így a törvényben meghatározott fejlesztéspolitikai intézményrendszer mellett kiépült egy informális, mögöttes térségi érdekérvényesítő hálózat is. Ugyanakkor a megyei szintű forráselosztás mértéke meglehetősen szerény volt a fejlesztési források között.

A megyei önkormányzatok helyének és szerepének 2011-es átalakítása, majd az új önkormányzati törvényben megjelenített hatásköre alapján azt gondolhatnánk, hogy a középszintű önkormányzat végre a területfejlesztés gazdájává vált. Valójában azonban sajnos nem így történt. Az azóta vármegyévé átnevezett területi önkormányzatok kiegészítő jellegű szereplői a térségfejlesztésnek. Talán a legjobban jelzi a háttérbe szorulásukat, hogy kistérségek fejlesztésében szerepet játszó Magyar Falu Programban a vármegyei önkormányzatoknak semmilyen szerepe sincsen. Úgy alakul az egyes települések fejlesztése, hogy nem jelenik meg tervezetben a térségi szemlélet, minden az egyes pályázat sikerén múlik. A sikeres pályázat viszont döntően a térség országgyűlési képviselőjének a lobbiján múlik. A vonzáskörzeti, kistérségi és megyei területi szempontok nincsenek a rendszerben. Ahogy a megyei jogú városok, mint modern városok fejlesztése szigetszerű, úgy ma már a községek „fejlesztése” is szigetyszerű és esetleges.

A területfejlesztési tanácsok helyére lépő megyei közgyűlések azonban saját forrással továbbra sem rendelkeznek és területfejlesztési hatáskörük is korlátos. A megye, akarom mondani a vármegye érdekérvényesítő szerepe gyenge, míg a vármegyén belüli térségek, járássok intézményesített érdekképviselete továbbra sem megoldott.

## A TUDÁS ÉS HIÁNYA

A több mint három évtizede működő magyar önkormányzati rendszerben a választott szereplőkkel szemben lényegében semmiféle szakmai elvárás nincsen. A választott polgármesteren múlik, hogy miközben a megválasztása pillanatától fogva döntési pozícióban és

kényszerben van, képes-e tanulni, tudást szerezni, illetve felismeri-e, hogy mi a tényleges szerepe, miért kell támaszkodnia a szakmai szereplőkre és a már megismerhető tudásra, jó gyakorlatokra és példákra.

E tekintetben elmaradt a polgármesterek és önkormányzati képviselők szervezett képzése, miközben ennek kipróbált és bevált módszereit kísérleti jelleggel alkalmazta már a magyar önkormányzati rendszer. Itt elsődlegesen a Norvég Alap által finanszírozott és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége által szervezett Polgármester Akadémiára gondolok.

Az új önkormányzati törvény formálisan előírja a megválasztott képviselők kötelező képzését, amely azonban a tapasztalatok alapján állíthatóan nem nyújt maradandó tudást és ismeretet, így ezáltal nem válnak képessé a feladatuk ellátására a választott szereplők.

A helyzet nem javult azáltal sem, hogy megváltozott a jegyzők pozíciója is. Az a feltevés, mely szerint a járási hivatalok létrehozatalával az államigazgatási feladatoktól megszabadulnak a jegyzők, nem történt meg teljeskörűen, így a jegyző továbbra is ellát államigazgatási hatásköröket, miközben az őt kinevező polgármestertől való függősége a korábbi időszakhoz képest még erőteljesebbé vált. A település menedzseri szerepe jellemzően a polgármesternél maradt, amelyhez szerencsés esetben tud szakmai háttérrel és segítséget nyújtani a jegyző. Így a döntéshozók képessé tevésében továbbra is adós maradt a rendszer. A tervező, gondolkodó és autonóm önkormányzást egyre inkább felváltja a központi akaratot végrehajtó helyi szerep.

## HOGYAN TOVÁBB?

A „hogyan tovább?” kérdésre Faragó László a következő választ adta több, mint negyedszázada:

„Remélem az illetékesek a kritikámat cáfolni igyekeznek és így még időben mód lesz a széleskörű párbeszédre” (Faragó, 1997, 44.). A jelen ismeretében úgy vélem, hogy ez a reményünk még sokáig remény marad.

## JEGYZET

1 Faragó Lászlónak a Comitatusban megjelent írásai:

- *Esélyek és lehetőségek*, 1992/1-2, 25–28.
- *Egy program margójára: Dél-Dunántúl versenyképes fejlesztési koncepciója*, 1994/1, 65–68.
- *Regionális gazdaságfejlesztés “kereslet-oldali” stratégiák segítségével*, 1994/12, 60–63.
- *Szemponatok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához*, 1997/2, 38–44.
- *Előszó a regionalizációhoz*, 2003/11-12, 39–43.

## IRODALOMJEGYZÉK

- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről.
- Faragó László: *Szemponatok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához*, Comitatus, 1997/2, 38–44.

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT

## A várostérségi és policentrikus szemléletre alapozott településhálózat-fejlesztés érvényessége és érvényesülése Magyarországon

*The Validity and Prevailing of Settlement Network Development Based on the Functional Urban Area and Polycentric Development Aspect in Hungary*

•  
SZERZŐ:

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék, somlyody.edit@sze.hu, ORCID: 0000-0003-3372-4082

JEL-kód: R58

**Kulcsszavak:** policentrizmus • településhálózat-fejlesztés • várostérség  
• többszintű kormányzás • Modern városok program

**Absztrakt:** Az EU-ban nagy karriert befutott policentrikus városhálózat-fejlesztési elv alkalmazásának szükségességére hívta fel a szakma figyelmét Faragó László egy 2006-ban publikált művében, mint amelynek kulcsszerepe lenne a városi térségeket mellőző fejlesztéspolitika nemkívánatos következményeinek ellensúlyozásában. A jelen cikk hipotézise, hogy az azóta eltelt időben hazánk nem került közelebb a policentrikus térszerkeztúra megvalósításához, aminek okait célozza meg feltárni. Az elemzés eredményeként arra a következtetésre jut, miszerint az államszervezés elvei, a kormányzási struktúra és az intézményi berendezkedés nem biztosít fogadóközeget a többközpontúság elve számára, melynek esszenciája a devolúció/decentralizáció, továbbá a hálózatokra, a város és vidék összekapcsoltságára építkezés.

*AUTHOR:*

*EDIT SOMLYÓDYNÉ PFEIL, university professor, Széchenyi István University, Department of Regional Science and Rural Development, somlyody.edit@sze.hu, ORCID: 0000-0003-3372-4082*

*JEL-code: R58*

*Keywords: polycentricity • settlement network development • urban area  
• multi-level governance • Modern Cities Programme*

***Abstract:** In a paper published in 2006, László Faragó has drawn attention to the need for application of the polycentric urban network development principle, which has had a great career in the EU. According to his opinion, it has having a key role in counterbalancing the undesirable consequences of the Hungarian development policy that ignores urban areas. The hypothesis of this article is that in the time that has passed since then, Hungary could not come closer to the implementation of the polycentric spatial structure, and the reasons of that targeted to explore. According to the conclusion of the analysis the principles of the state organisation, the governance structure and the institutional arrangement do not provide an adopting environment for the principle of polycentricity, the essence of which is devolution/decentralisation, as well as interconnectedness between cities and rural areas.*

## BEVEZETÉS

Faragó László több évtizedes munkássága során olyan kérdéseket vetett fel, olyan tudományos és közpolitikai tételeket fogalmazott meg a terület- és településfejlesztés számára, melyek máig érvényesek, sőt a jövőbe mutatnak. Konstruktivista területi tervezési felfogásával az európai fejlődési tendenciákba illeszkedő koncepcionális megújulást hozott a hazai regionális és gazdaságtudományba. Mindezen érdemei előtt tisztelegve jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a városokra alapozott területpolitikai koncepciójának érvényességét és érvényesülését elemezze az utóbbi évtized történései alapján, illetve aktuális metszetét feltárja mind uniós, mind pedig magyar szemszögből. Gondolkodásunk kiindulópontját a 2006-ban a „A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása” címmel, valamint annak 2019-ben bizonyos vonatkozásait konkretizáló „A Modern Városok Program mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában” címmel publikált tanulmányok képezik (Faragó, 2006, 2019). E cikkekből a korlátozott terjedelem okán néhány fontosnak tartott intenció kiemelésére fogok szorítkozni.

A területpolitika döntéshozóihoz intézett iránymutatás lényege két évvel hazánk uniós csatlakozását követően így szólt: a „...városi központokra koncentrálni fejlesztéspolitikára van szükség, s az általa létrejövő többszintű városi struktúra tudja biztosítani a vonzáskörzeteket alkotó vidéki települések megfelelő szolgáltatásokkal történő ellátását... A tudatos

fejlesztési beavatkozások során európai, nemzeti és regionális szinten policentrikus fejlesztéspolitikát kell követni (Faragó, 2006, 86.). Ennek magyarázata, hogy a rendszerváltás utáni másfél évtizedben az önkormányzatok egyenjogúsításán és túlhajtott önállóságán volt a hangsúly, miközben sem az önkormányzati, sem pedig a fejlesztéspolitika nem vett tudomást a városhálózat elemeiről, azoknak a településrendszerben betöltött központi funkcióiról, térszervező szerepéről.

A policentrizmus lényegét adó decentralizált koncentráció elve a város és vonzáskörzetének, illetve a város és a vidék kölcsönös függőségének és egymásra utaltságának kiemelt jelentőséget tulajdonít. A fejlesztési elv tehermentesíti a metropoliszokat, nagyvárosokat és nagyszámú alközpont létrehozásával a társadalmi-gazdasági fejlődés szétterítését célozza, egyúttal a perifériák bevonását is feladatának tekinti. A policentrikus szemlélet, melyet először a gazdaságilag fejlettebb országok, majd az Európai Unió is magáévá tett, alkalmasnak bizonyult arra, hogy választ adjon a gazdaság térszerveződésének a globalizáció hatására történt átalakulására, mivel feltételezi a városrendszer elemeinek hálózatosodását és többközpontúvá válását. Gyakorlati hatását tekintve az EU regionális politikájában megerősödött a városi szemlélet és a városok kulcsszereplőivé kezdtek válni a területi egyensúlytalanságok kezelésének, egyúttal növekedett a városokra irányuló támogatási források volumene. Míg a folyamat alapjait az elveket rögzítő 1999-ben elfogadott ESDP tette le, addig a 2014–2020 közötti programozási időszakban már a Regionális Fejlesztési Alap forrásai felének kellett az urbánus térségekbe irányulnia. A hazai viszonyok megvizsgálása után Faragó (2006) arra a következtetésre jutott, hogy a városokra alapozott területpolitika adaptációja Magyarország számára egyszerre biztosítana esélyt a területi felzárkóztatásra és a versenyképessé válásra, melyek látszólag divergáló értékek.

Egyértelmű, hogy a hazai területpolitika hatékonyságának növelését és a belső kohézió erősítését célzó lényegi javaslatokról van szó, amelyek nem keltenének feltűnést, ha azokat Faragó László nem több mint másfél évtizeddel ezelőtt vetette volna papírra. S tegyük hozzá, a megvalósítás máig várat magára, de legalábbis kevés elmozdulás tapasztalható a policentrikus térszerkezet felé. Némi pozitív előrelépésként értékelhető az implicit várospolitika (Somlyódy né Pfeil, 2019) megjelenése 2014-től, aminek talán legfontosabb beavatkozása lett az ún. Modern városok program (továbbiakban MVP). Az utóbbi értékelését Faragó feladatának tekintette 2019-ben, amivel összefüggésben megfogalmazott kritikája nem hagy kétséget afelől, miszerint a városhálózat-fejlesztés még mindig az ország előtt álló feladat. Annak fő aspektusai Faragó szerint, hogy „...nem szabad az egyes városokban külön-külön gondolkodni, hanem a központi államnak a településeket, pontosabban a városi térségek hálózatát egységében kell fejlesztenie. Továbbá nem szabad elválasztani egymástól a városok és a falvak fejlesztését...” (Faragó, 2019, 183.). Végül azzal is egyet kell értenünk, hogy a magyar területpolitika megújításaként a városfejlesztés megjelenítése kívánatos a kormányzati struktúrában (Faragó, 2019, 183.), amivel letette voksát – más európai országok gyakorlatára figyelemmel – az explicit várospolitika szükségessége mellett (vö. Somlyódy né Pfeil, 2019).

Ha a tények felé fordulunk, akkor látható, hogy az unión belül Magyarország tartósan a legnagyobb belső fejlettségbeli különbségekkel terhelt uniós tagországok közé sorolódik NUTS3-as területi szinten mérve (Szakálné Kanó – Lengyel, 2021). A társadalmi-gazdasági kohézió hiánya kitapintható a 2022. évi népszámlálás előzetes demográfiai és népmozgal-

mi adatai alapján (KSH, 2022): egyes vármegyénk és az ország belső perifériáinak elnéptelenedése az utóbbi dekádnál nem csak folytatódott, de erősödött. A jövedelmi helyzetet, az életminőséget és a szolgáltatásokhoz való hozzáférést továbbra is determinálja a lakóhely típusa, ugyanis az erős város-vidék dichotómia jelenvaló, a vidéken az ún. települési lejtő alján elhelyezkedő települések felzárkóztatása kudarcot vallott (Somlyódy Péter, 2020a). Mindeközben nagy hiátus maradt, miszerint a nagyvárosok nem lettek alkalmassá téve, hogy régióközpontokként dinamizálják nagytérségüket és felfűzzék a városhálózat alacsonyabb hierarchiaszintű elemeit a nemzetközi városhálózatra (Szegevári, 2022). Szélesebb aspektusból közelítve, az ország polarizált térszerkezete konzerválódott és remény sem látszik Európa fejlett részéhez történő felzárkózásunkra, ugyanis a policentrizmust legfeljebb „imitáló” fejlesztéspolitika zajlik hazánkban (Nemes Nagy, 2017).

Az eddigiekre figyelemmel jelen tanulmány hipotézise, hogy a városokra alapozott területfejlesztés és településhálózat-fejlesztés, továbbá az annak módszertanát adó policentrikus térszerkezet kialakítása az elmúlt két évtized során vágyalom maradt hazánkban. Ennek néhány okát szeretném megvilágítani kormányzás-elméleti és fejlesztéspolitikai oldalról, figyelembe véve a tervezés és fejlesztés hazai intézményi környezetét. Elsősorban a 2014–2020 közötti időszak fogja az elemzés tárgyát képezni, bár a témának megfelelő nemzetközi és hazai kontextusba helyezése időnként igényli a korábbi regionális politikai történésekkel való összekapcsolását is.

## ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK ÉS A POLICENTRIZMUS GYAKORLATI ALKALMAZÁSA AZ EU KERETEI KÖZÖTT

A policentrikus térszemlélet térhódítása azzal hozható összefüggésbe, hogy egyrészt a gazdaság működésében, másrészt az állam és a város közötti kölcsönös kapcsolatban változások álltak be. Míg a második világháború után a nemzetállamok az eltérő funkciók alapján a városok, illetve centrumok hierarchikus rendszerét építették ki, hogy segítségükkel az intézmények egyenletes eloszlását biztosítsák az ország területén, addig a jóléti állam létrejöttét követően a városok már nem csak a kormányzati programokban töltötték be közvetítői szerepet, hanem kezdeményezőivé váltak a helyi akcióknak és stratégiai szereplőként kezdtek fellépni az urbánus terek alakításában. Ennek részeként kooperálnak a szomszédos városokkal és más partnerekkel, hogy el tudják érni céljaikat (Cattan, 2007, 207).

A policentrizmus máig fontos helyet foglal el az EU regionális politikájában, amelyben a területi szemlélet mellett a figyelmet a szereplőkre irányítja. Az elmélet szerint alkalmazásával a kis- és közepes méretű városok számára megnyílik a lehetőség, hogy felelőseivé váljanak a lokális fejlesztéseknek, ami aláhúzza azt a tényt, hogy előfeltétele a területfejlesztési döntések decentralizációja, illetve devolúciója. A paradigmaváltás a területi tervezési rendszer megváltozásával is összefügg, amely az elmúlt két évtizedben már nem kizárólag föntől (centrumból) meghatározott célkitűzések mentén, hanem a lokális stakeholderek aktív problémaorientált részvételével törekszik a gazdasági növekedés és a jólét elérésére (Salamin – Péti, 2021). Ez pedig jelzi a kormányzás két ágának, a horizontális és a vertikális ágának az egymásra épülését, a szintek és szereplők közötti együttműködést. Nem véletlen az időbeli kontextus, azaz, hogy a gazdaság hálózatosodása, a gazdasági tevékenységek földrajzi kon-

centrációját kifejező klaszteresedés, a helyspecifikus erőforrások kiaknázásának, a területi tőke mozgósításának a szükséglete a várospolitikai eszközök módosítását kényszerítette ki (Porter, 1998; Faragó, 2006; Rechnitzer, 2016).

A városok számára fontos, hogy újragondolják a városhálózatban elfoglalt helyüket, nem utolsósorban térségi (regionális) pozíciójukat és gazdasági bázisukat, melyek javíthatók, fejleszthetők, mégpedig új partnerségek kialakításával. Az uniós tagállamok a policentrizmus égisze alatt többször nyúltak a lokális városhálózatok eszközéhez, amikor például dán középvárosok hálózata (Herning, Ikast, Holstebro, Struer) együttesen teljesítette a várospiramis második szintjén elhelyezkedő nemzeti centrummá válás feltételeit és érte el a gazdasági szerkezetátalakításhoz szükséges kritikus tömeget. Hasonló utat járt be a svéd Nyköping város félszázezres népességével (Cattan, 2007). A policentrikus koncepciót egyes Magyarországgal azonos nagyságrendű államok is alkalmazták, mint Ausztria, Svájc, Hollandia. Utóbbi a nemzeti városhálózatban belül regionális városhálózatokat nevesített, melyek az ország versenyképességének megteremtésében kulcsszerepet tölthetnek be.

Fontos körülmény, hogy a policentrikus városszerkezethez a hálózatosodásnak két típusa kapcsolódhat. Az egyik a metropolisz régiókon belüli többközpontú térszerkezet (intra-urbánus), amelyben a városmagon kívüli városok új alközponti minőségben egyenrangú partnereivé váltak a nagyvárosnak egy táguló munkaerő- és lakáspiac részeként. Ezt a trendet táplálta a lakossági szuburbanizációval egyidejűleg a szolgáltatási tevékenységeknek az agglomerációkba történt decentralizációja. A másik típus a városok közötti (inter-urbán) hálózatok megszületése, amikor az önálló politikai entitások kooperálnak és egymás közötti funkcionális kapcsolatokat hoznak létre, miáltal a többközpontúság morfológiai és funkcionális relevanciával is rendelkezik (Groth – Smidt-Jensen, 2007). A policentrizmus nincs tekintettel a közigazgatási határokra, a képlekeny, vagy más elnevezéssel „soft” terekben képes a városok stratégiai fejlesztését koordinálni.

A példák mutatják, hogy a többközpontúság egyik fő jellemzője az intézményesített együttműködés, ami a kormányzás fontosságát emeli ki az urbánus koncepcióban, érte azon mind a közszférán belüli, mind valamely gazdasági klaszter szereplői közötti kollaborációt. Összességében e fejlesztési szemlélet intézményi és politikai kompetenciákon is alapuló hálózatokat feltételez, amelyek célkitűzései között lényeges helyet foglal el az érintett városok imázsának és identitásának megújítása (Groth – Smidt-Jensen, 2007; Atkinson – Rossignolo, 2008.).

A policentrizmust ma már összekapcsolják a hely-alapú fejlesztési szemlélettel, mivel maga is egy relacionális koncepció, amely képes ösztönözni a régióknak és városoknak a szomszédos területekkel való együttes tevékenységét, hogy közös erősségeiket fel tudják tárni, továbbá támogatja a funkcionális kapcsolataikat és interakcióikat. Ebből a szemszögből a hazai helyzet igazolja azt az állítást (ESPON, 2018), miszerint önmagában a célzott policentrikus fejlődés nem hozza az elvárt eredményeket, ha az nem a közigazgatási határokon túlmutató kollaboratív kormányzáson és tervezésen alapul. Hiszen a városhálózatok szerveződése valamely ország, illetve térségei újfajta téregységekbe tagolódását, funkcionális régiók létrejöttét is támogatja. Ezáltal alkalmas a perifériák szűkös erőforrásainak hatékonyabb kiaknázására, a városok és térségeik ellenállóképességének (reziliencia) fokozására, tekintettel a létrejövő sokrétű kapcsolatokra.

Megfigyelhető, hogy az elmúlt évtizedekben az EU regionális politikájának városi dimenziója határozottan erősödött. Nem véletlen, hogy a policentrizmus az évtizedek alatt normatív szemlélettel telítődött és az európai területi tervezésben vezető alapelvvé emelkedett. Ez a karrierje napjainkban is töretlen, azonban az uniós szintű fejlődéstörténetből mindössze néhány mozzanatot emelünk ki. A Lipcse Charta (2007) első között nyilvánította ki, hogy a városoknak kell átvenniük a területi kohézióért viselt felelősséget. A Rigai Nyilatkozat 2015-ben állást foglalt a Városi Agenda megalkotásának szükségessége mellett, hangsúlyozva, hogy a városoknak integrált fejlesztési stratégiájuk keretében hozzá kell járulniuk távolabbi térségeik fejlődéséhez. Az egy évvel később megszületett Városi Agenda (Pact of Amsterdam, 2016) ösztönözi a hálózatok formálását, valamint a tudáscserét a különböző méretű városok között, és kiemeli a policentrikus fejlődés fontosságát, nem kis mértékben a kis- és középvárosi térségeket érő kihívásokkal összefüggésben.

Az EU 2020 Stratégia tematikus prioritásai mellett a területi dimenziót kifejezetten a város és a vidék összekapcsolását létrehozó integrált stratégiáknak és akcióknak a megvalósítására összpontosította. Egyidejűleg a 2014 és 2020 közötti időszak kohéziós politikája több új eszközt vezetett be az integrált fejlesztési dimenzió alkalmazására, kiemelten a stratégiai alapú és a várostérség egészének érdekeit szem előtt tartó fejlesztési beavatkozásokat, melyek közül a közismert LEADER-módszertanra épülő közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) és az integrált területi beruházás (ITI) emelhetők ki. Az ITI alkalmasnak bizonyult arra, hogy agglomerációk, városi vonzáskörzetek fejlesztését egy vagy több operatív program keretében valósítsák meg. A funkcionális városi térségek együttműködésének intézményesítését és fejlesztését támogató ITI-t 19 tagállam alkalmazta, köztük – Magyarországot kivéve – a V4-ek mindegyike (összesen 7,3 milliárd eurót az urbánus és 4,0 milliárdot a nem-urbánus térségekbe allokálva) (Czischke – Pascariu, 2015).

## A MAGYARORSZÁG ÁLTAL KÖVETETT „VÁROSKÖZPONTÚ” FEJLESZTÉSI SZEMLELET JELLEMZŐI – GONDOLATOK A POLICENTRIZMUS ÉS A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYI JELLEMZŐINEK ÖSSZE NEM ILLŐSÉGÉRŐL

A monocentrikus, Budapest-túlsúlyos térszerkeztúrát birtokló országunkban egyfelől a tudományos szféra képviselői a kétezres évektől kezdve visszatérően érvelnek a várostérségi fejlesztési szemlélet alkalmazása mellett, és nem utolsó sorban nyomatékosítják, hogy a városok mint településhálózati elemek pozícióját el kell ismerni és azok figyelembevételével szükséges tervezni és beavatkozni (Faragó, 2006; Pálné Kovács, 2010; Gazsó et al., 2008; Somlyódy Péter, 2012; Szegvári, 2022).

Másfelől a 2020-ban zárult programozási ciklusban az Európai Unió regionális politikájában a városi fókuszú fejlesztési irányvonal szempontjából valamennyi várostípus releváns volt, a nagyvárosoktól a rurális térségek kisvárosi központjaiig bezárólag. A szupranacionális szervezet ajánlásában minden kategória vonatkozásában várost és vonzáskörzetet együtt kezelő felfogás érvényesült, szemben a beavatkozási egységet a városmagra, illetve az egyes önkormányzatokra redukáló magyar állásponttal, mint ahogy az az ebben az időszokban végzett fejlesztések keretei között történt.

Ha ezzel összefüggésben intézményi, kormányzási téren megpróbáljuk felgöngyöltetni az utóbbi évek történéseit, akkor láthatóvá válik, hogy a 2014 januárjában hatályba lépett Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK, 2014) betű szerint adaptálta a többközpontú térszerkezet kialakításának elvét, az mint területi specifikus cél nevesítésre került (5. b) bek.), amihez a területi gazdaságfejlesztési szemlélet megújítása is hozzárendelődött. A koncepció elvi szinten kimondta, hogy a helyi szintű beavatkozási alapegységek a város-vidék együttműködéseket megvalósító, a várost és vonzáskörzetét magában foglaló funkcionális várostérségek lesznek. Az együtt-tervezés és a többszintű kormányzás ígérete is bekerült a tervdokumentumba, azonban az eltelt hét év azt bizonyította, hogy ennek a gyakorlatba való átültetése nem valósult meg.

A „miért” kérdés megválaszolására a policentrikus szemléletből kiindulva érdemes feltárni, hogy a területfejlesztés jelenlegi jogi, szabályozási és intézményi adottságai milyen módon biztosítják a településhálózat elemeinek, különösen a városoknak a kormányzási struktúrában való részvételét, esetleg a hálózatosodását. Eszerint a területfejlesztési törvény (Tft.) az OFTK-ban is meghatározott összesen négy kiemelt térségben (Balaton Kiemelt Üdülőkörzet, Tokaj Borvidék, Közép-Duna Menti Kiemelt Térség, Budapesti Agglomeráció) hozott létre térségi fejlesztési tanácsot, melyek államigazgatási szervek, az Államkincstár veszi nyilvántartásba őket. Tagjai többségükben miniszterek képviselői, valamint a területileg érintett vármegyei önkormányzat közgyűlésének elnöke és egy delegáltja. A tagok köre zárt, közigazgatási karakterű, ahol a „government” dominál a governance ellenében. Ellenérvként fölhozható, hogy a területileg illetékes gazdasági kamaráknak állandó meghívotti státuszt biztosított a törvényhozó. Fejlesztési tanácsainknak csak a fele megyehatáron átnyúló területi egység, amelyek működésében a funkcionális térség szempontjából érintett városok, de még a megyei státuszúak sem kerülnek képbe, sőt a lokális önkormányzati szint részvétele egyenesen ki van zárva működésükből. Kivételt egyedül a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács képez, amelynek az érintett megyei jogú város – azaz Érd – tagja lett. Tehát a központilag lehatárolt funkcionális térségként értelmezhető térségek a top-down struktúra szerint működnek, ahol gyenge az alulról-fölfelé építkezés.

A vizsgált intézményi szerkezetnek részei a vármegyei önkormányzatok mint névlegesen a területfejlesztés kulcsintézményeivé avatott területi döntéshozók. A vármegyei önkormányzatok rendkívül gyenge hatalmi pozícióban vannak, mióta mindössze három fő feladatcsoportra limitált a törvényben meghatározott kompetenciájuk. Ráadásul a központi kormány a szubnacionális szintet kirekeszti egyes területi folyamatok irányításából, konkrétan ilyen a Modern városok program, de az 5000 fős vagy annál kisebb városokat kedvezményező Magyar falu program is hasonló sorsban osztozik. Tényszerűen eltűntek az intézményi dizájnból a központi szint alatti decentralizált területi integrációs intézmények, terület- és gazdaságfejlesztési szemszögből a formalizált szervezetben a városi önkormányzatok gyakorlatilag nem jutnak érdekképviselőhez.

Némi gyógyír erre, hogy a vármegyéknek a területfejlesztési döntések előtt a megyei jogú városok véleményének kikérése törvényi kötelezettsége, azonban hosszú ideje ismert tény, hogy a kétféle kormányzat viszonya gyakran problematikus, hiányzik a tényleges együttműködés közöttük.

A városi önkormányzatok kormányzási szempontból szenvednek a fragmentáltságtól. A városok jellemzően elszigetelten működnek és fejlesztenek, aminek két oka is van. Az

első egy nyomós probléma, ami a 2011-ben kialakított új önkormányzati rendszerrel áll összefüggésben, az ugyanis stratégiai jelentőségű ágazati kompetenciáktól fosztotta meg – mérettől függetlenül – a magyar városokat. Az állam azóta intézményi kerettel egyáltalán nem, pénzügyi szempontból is alig ösztönzi őket (a közszolgáltatásokat nyújtó társulásait leszámítva) az együttműködésre, ezért egy-egy kivételes uniós projekt elvárásainak teljesítésétől eltekintve a városok nem szerveződnek hálózatokba. Az érem másik oldala sem reménykeltőbb, mivel maguk sem mutatnak hajlandóságot az együttműködésre, az ipartelepítés vagy a lakás- és telekpolitika területén a legritkábban szeretnek más önkormányzatokkal kooperálni, illetve osztozkodni. Empirikus felmérés bizonyítja (Somlyódyné Pfeil, 2020), hogy sajnálatos módon, az autarkiaira törekvés széles körben nyilvánul meg körükben, ami ellene hat a policentrikus városfejlesztésnek.

A gazdaságfejlesztési zónák létrehozása 2020-ban a területfejlesztési intézményrendszeren kívül történt, ugyanis a Tft. a területfejlesztés intézményeinek velük való kapcsolatát nem szabályozza. Az utóbbiak is funkcionális térségként vehetők számításba, azonban intézményesítésüknek van két specifikuma. Az egyik, hogy élükön komplex fejlesztésükért felelős kormánybiztosok állnak, akiknek tevékenységét a miniszterelnök a területfejlesztési miniszter közreműködésével irányítja, azaz hierarchikusan. Tehát nem testületi szervekről van szó, hanem egyszemélyi irányítás alatt álló hivatalokról. A másik, hogy a zónák furcsa mód az ország területét lefedő módon kerültek központi szinten lehatárolásra, azok mintegy árnyékrégióként viselkednek, miközben határaik egy kivétellel átmetszik, illetve eltérnek a NUTS2-es régióhatároktól. Ezek működése vonatkozásában a területileg érintett városi önkormányzatok pozíciója egyelőre nem ismert.

Végül megemlítendő, hogy a városi térségek intézményesítésének hiányát – a főváros körüli agglomerációt időszakosan leszámítva – történelmi adósságként görgetjük magunk előtt, ugyanis a rendszerváltás óta nem biztosít a jogalkotó városspecifikus intézményi keretet a városi vonzáskörzetek együttműködéséhez, tervezéséhez és fejlesztéséhez. Véleményem szerint ezzel lemond a funkcionális városrégiók integrált fejlesztésének lehetőségéről. Noha a KSH a magyarországi településegysétek három típusát rendszeresen lehatárolja, az egyre kiterjedtebb szuburbán vonzáskörzetek fejlesztési szempontból, az uniós források igénybevétele szempontjából irrelevánsak. Nem lenne azonban teljes a kép, ha nem ismernénk el az uniós forrásokból megvalósított közlekedéshálózat-fejlesztések kapcsolódó hatását, konkrétan az MVP-be bekerült gyorsforgalmi úthálózat-bővítést, minek eredményeként – egy kivétellel – az összes megyei jogú városunkat sikerült a rendszerbe integrálni (Dajkó, 2021). Ennek következtében a policentrikus térszerkeztúra felé a fizikai összeköttetés megteremtése oldaláról egy fontos lépést mindenképp tettünk.

## A MODERN VÁROSOK PROGRAM ÁLTAL FÉMJELZETT HAZAI VÁROSFEJLESZTÉSI GYAKORLAT

Témánk szempontjából az OFTK tervezői még egyértelműen szem előtt tartották a város-vidék kapcsolatok primátusát, ami optimizmusra adott okot. Azonban a területfejlesztési gyakorlat, különösen pedig az egyedülállónak beharangozott városfejlesztési beavatkozás, a 2015-ben elindított Modern városok program szinte minden vonásában eltért annak

elveitől. Mint szó volt róla, Magyarország nem alkalmazta az unió által javasolt ITI eszközt, amelynek bázisát egyrészt a funkcionális városi térségek kooperációja, másrészt az integrált fejlesztési módszertan képezte. Részben ebből a szémszögből érthető meg az MVP eltérő karakterisztikája, aminek komplex elemzésétől el kell tekintenünk, helyszűke okán.

Az MVP céljaiban, finanszírozásában heftikusan módosuló akciócsomagga vált, amelyből végig hiányzott/hiányzik a transzparencia, amelyet a programra készített átfogó stratégia tudott volna garantálni. Ily módon az MVP a városhierarchia csúcsán (második szintjén) kulcsszerepet betöltő „nagyvárosok” funkcióinak megerősítéseként értékelhető, aminek kivitelezése a kormány oldalán egyoldalúan kibocsátott és módosított kormányhatározatok formájában történt. Vagyis kétségbe vonhatók azon vélemények (Faragó, 2019; Fekete, 2019), amelyek tervszerződésen alapulónak minősítik e viszonyt, tekintve, hogy a francia típusú állam-önkormányzat közti szerződések nem jöttek létre, a sommás ún. együttműködési megállapodások és az említett kormányhatározatok között joghézag áll fenn. Az sem mellékes, hogy a tervszerződés intézményének, mint ahogy elnevezése is mutatja, terven, stratégiai terven kell alapulnia az állam oldaláról is, ami ugyancsak kérdéssé teszi az MVP megítélését, hiszen az tervi értelemben nem létezik. Megvalósításának folyamata még nem befejezett, a vonatkozó statisztikai gyűjtések szerint 22 megyei jogú város által javasolt összes beruházás átlagosan 42%-ának megvalósítása még nem kezdődött el 2023 áprilisáig, azonban ebben a stádiumban állami költségvetési takarékosági megfontolások miatt a teljes program lezárása várható (Kósa, 2023). Hozzáfűzhetjük, hogy egy ilyen mértékű elmaradást egyébként a stratégiai alapú fejlesztési metodika, így egy tervszerződés nem tett volna lehetővé. Az idő múlásával osztanunk kell azt a véleményt (Fekete, 2019, 32.), hogy hazánk visszacsúszott az 1960-80-as évek város- és iparfejlesztési politikai metódusához, amely az etatizmuson és a központból vezérelt top-down mechanizmuson alapszik (vö. Somlyódyne Pfeil, 2020a).

Tehát nem pusztán arról lenne szó, hogy az MVP keretében célzott fejlesztések nem kerültek szélesebb társadalmi közegben megvitatásra (Faragó, 2019; Fekete, 2019), hanem a városhálózat kis- és középvárosai, illetve alközponti szereppel bíró vagy arra predesztinált települések kizárására kerültek a városfejlesztési programból. A megyei jogú városok fejlesztése izoláltan, kétoldalú egyeztetések mentén zajlott, míg a vármegyék összes többi önkormányzatának fejlesztése azoktól elválasztottan a vármegyei önkormányzatok tervdokumentumai és dedikált forrásai keretében történt. Így a programlemek a településhálózati kapcsolatokat és a városok közötti funkciómegosztást nemigen tudták figyelembe venni, illetve annak előnyeit kihasználni. Következmenyként aggályossá vált az MVP-nek a településhálózat fejlődésére, valamint a területi kohézióra irányuló hatása. Faragó (2019) ezzel összefüggésben arra a „mentő” jellegű javaslatra jutott, hogy a településhálózat egésze érdekében célszerű lett volna az MVP-t és a vele párhuzamosan meghirdetett – vitára szintén okot adó – Magyar Falu Programot összekapcsolni. Azonban végül arra a következtetésre jutott, hogy az optimális megoldás a policentrikus térstruktúra kialakításához csak egy komplex és operatív településhálózat-fejlesztési stratégiává szélesítés esetében jönne létre.

Álláspontom szerint az elmúlt évtized területfejlesztési politikájából arra lehet következtetni, hogy az állam kormányzási szerkezete és mind centralizáltabb működése nem alkalmas a policentrikus térszemlélet befogadására, hiszen hiányoznak hozzá egyrészt a területi integrációt biztosító intézmények, másrészt a horizontális koordinációs és koope-

rációs mechanizmusok. Ráadásul a vármegyét is idevonva, a vertikális koordináció is gyenge vagy inkább „lyukas”.

Azaz azzal, hogy a decentralizáció elve az államépítésből eltűnt, a területi és helyi szereplők nem jutnak felhatalmazáshoz, hogy a területi folyamatokat autonóm módon befolyásolják, esetleg alakítsák (Pálné Kovács, 2017). Az egységes államban a települési önkormányzatok cselekvése saját közigazgatási területükre korlátozott (az önkormányzati decentralizáció a jogállami elvárásnak eleget tesz), aminek egyik kifejeződése, hogy a Parlament 2013-ban megváltoztatta az integrált településfejlesztési stratégia elfogadóinak alanyi körét. Azóta az önkormányzatok kizárólag saját területekre készíthetnek stratégiát, a várostérségi szemlélet, amelyet az uniós felfogás ösztönöz és 2009-től beépült az építészeti törvénybe, nem valósítható meg szabályozási szempontból (Somlyódy Péter, 2019). Így a többszintű kormányzás csírái – minthogy ahhoz legalábbis a területi és helyi szintek javára decentralizációra lenne szükség – nem tudnak megjelenni, a hatalmi-döntési folyamatok azzal ellentétes irányú mozgása, az egy központból irányítás a kormányzati szereplők közötti vertikális kapcsolatokat súlypontoszza.

Elemzésünk alapján megállapítható, hogy a policentrizmus, amely a településhálózat egészének fejlesztését ígéri, hatékonyságot és méltányosságot közvetítő módszer, mely alkalmas a területi kohézió létrehozására, viszont a bürokratikus kormányzási modell közepette alkalmazása nagy valószínűséggel nem vezet egyértelmű sikerre. Ennek magyarázata, hogy a modell értelmében nem a központi kormány határozza meg a hálózatokat és a városok térségi kapcsolatait, helyette mozgásteret nyújt a lokális és területi kormányzatoknak. A központi kormánynak a kormányzási viszonyban általában támogatóként, finanszírozóként és hajtóerőként célszerű jelen lennie. Az sem mellékes (Atkinson – Rossignolo, 2008), hogy a szereplők hierarchikus vagy mellérendeltségi viszonyban vannak-e egymással, azaz a központi kormány partnereként kooperál-e velük. A gazdaságfejlesztés szemszögéből pedig nélkülözhetetlen az üzleti stakeholderok és más partnerek részvétele a hálózatokban.

## ÖSSZEGZÉS

Nem véletlen, hogy az EU regionális politikája folytonosan napirenden tartja a policentrizmust, mivel az alkalmas a tagállamok és térségeik versenyképessége erősítésének elvárását a méltányosság és szolidaritás táplálta kohézió növelésével összeegyeztetni. A policentrikus városhálózat-fejlesztés eredményessége azon múlik, hogy a csomópontok fejlesztési folyamatába milyen mértékben sikerül integrálni funkcionális térségük egészét, ami városok és vonzáskörzetük kapcsolatrendszerén alapul (Faragó, 2006). Ilyenkor a települési súlypontok, növekedési pólusok mind a gazdaság-, mind a közszolgáltatás-fejlesztés számára kitüntetett helyet foglalnak el, ám azok esetében a városokból egy tágabb településkörre (kisvárosokra és fálvakra) tovagyűrűző és kölcsönös hatásokkal számolunk.

A feltárt helyzetép arra világít rá, hogy a policentrizmus adaptálása egy kifejezetten monocentrikus unitárius államban, mint Magyarország, meglehetősen nehéz. Ennek magyarázata, hogy a többközpontú fejlesztési szemlélet a horizontális kapcsolatokat hangsúlyozza és a decentralizáció irányába hat politikai, illetve intézményi jellemzői alapján, noha a vertikális kapcsolatoknak és a központoknak továbbra is jelentőséget tulajdonít a településhálózat egész-

sze vonatkozásában. Országunk Budapest-központúságának oldása a 2010 óta tartó centralizációs folyamatok miatt lelassult, mivel bár megvalósulnak beavatkozások, például fizikai, közlekedési összeköttetések és a logisztikai infrastruktúra elemeinek megeremtetése (fizikai integráció) a többközpontúság támogatására, az államszerkezeti, a kormányzási, intézményi és következképp a térszerktúrában lezajlott folyamatok egyértelműen hátráltatják azt. A policentrikus fejlődés feltételezi az erőforrások és kapacitások összegzését, aminek egyik módszere a területi szintek, valamint a térségek és szereplők közötti több interakció ösztönzése és a sokoldalú összekapcsoltság létrehozása. Vagyis a területi dimenzió akkor tud erősödni, ha a különféle közpolitikákat a funkcionális terekre szabja az állam, továbbá elősegíti intézményi, pénzügyi stb. eszközökkel a szereplők közötti mind hatékonyabb együttműködést. Bizonyos mértékű decentralizáció vagy devolúció nélkül nagy valószínűséggel nem megvalósítható a policentrikus térszerktúra, különösképpen nem a városi térségek legitímálása nélkül.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Atkinson, Rob – Rosignolo, Cristiana (eds.): *The Re-creation of the European City, Governance Territory and Polycentricity*, Amsterdam, 2008.
- Cattán, Nadin (ed.): *Cities and networks in Europe, A critical approach of polycentrism*, Esher Surrey, 2007.
- Czischke, Darinka – Pascariu, Simona: *The Integrated Approach to Sustainable Urban Development, in 2014–2020*, Urbact’ Study, New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development 2014–2020, Final Report 14 July 2015.
- ESPON: *The territorial dimension of future policies*, Policy Brief, Luxembourg, 2018. Elérhető: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON\\_Policy\\_Brief\\_Territorial\\_dimension\\_of\\_future\\_policies.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_Policy_Brief_Territorial_dimension_of_future_policies.pdf), (Letöltés ideje: 2023.04.20.)
- European Spatial Development Perspective (ESDP): *Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Luxembourg, 1999.
- Faragó László: *A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása*, Tér és Társadalom, 2006/2, 83–102. <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>
- Faragó László: *A Modern Városok Program mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában*, Tér-Gazdaság-Ember, 2019/2-3, 181–203.
- Fekete Dávid: *A Modern városok program jelentősége a hazai városfejlődésben*, Tér és Társadalom, 2019/1, 27–43. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3066>
- Gázsó István – Kovács Róbert – Perger Éva – Schneider Gábor – Szegvári Péter – Vigvári András – Zsugyel János: *A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából I.*, Statisztikai Szemle, 2008/48, 5.
- Groth, N. Boje – Smidt-Jensen, Søren: *The ideo-centricity of urban poly-centricity*, in: Cattán, Nadin (ed.): *Cities and networks in Europe*, Esher Surrey, 2007, 81–92.
- Leipzig Charter: *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions*. To be presented for adoption by Ministers responsible for Territorial Development, Leipzig on 25 May 2007.
- Nemes Nagy József: *Régiók, polarizálódás, centralizáció*, Comitatus, 2017/222, 3–13.
- Urban Agenda: *Establishing the Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'*, Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands, 2016.
- Pálné Kovács Ilona: *Városi terek kormányzása és a városi rezsimok, Egy induló kutatás margójára*, Tér és Társadalom, 2010/4, 3–2. <https://doi.org/10.17649/TET.24.4.1788>

- Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Studia Regionum, Budapest–Pécs, 2017.
- Porter, Michael. E.: *Clusters and the New Economics of Competition*, Harvard Business Review, November-December, 1998. <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition> (Letöltés: 2022.09.08.)
- Rechnitzer János: *A területi töke a városfejlődésben, A Győr-kód*, Budapest – Pécs, 2016.
- Salamin Géza – Péti Márton: *Terveképzéstől a governance-ig: A térbeli tervezés európai fogalma, jelentései és lehetséges hazai kapcsolódásai*, Tér és Társadalom, 2019/3, 7–28. <https://doi.org/10.17649/TET.33.3.3175>
- Somlyódy Péter Edit: *Nemzetállami várospolitikák és az Európai Unió policentrizmus koncepciója*, Tér és Társadalom, 2006/4, 31–47. <https://doi.org/10.17649/TET.20.4.1076>
- Somlyódy Péter Edit (szerk.): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései, Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*, Pécs, 2012.
- Somlyódy Péter Edit: *A városok szerepe a területi kormányzásban, A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*, Budapest, 2019.
- Somlyódy Péter Edit: *Application of Integrated Development Approach in the Hungarian Urban Policy Process: The Road from Governance to Government*, in: Trono, Anna – Nunes Silva, Carlos (eds.): *Local Governance in the New Urban Agenda*, Cham, 2020, 65–90. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4_4)
- Somlyódy Péter Edit: *A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettel az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon*, Tér és Társadalom, 2020a/4, 18–44. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>
- Szakálné Kanó Izabella – Lengyel Imre: *A kelet-közép-európai országok térségeinek konvergenciaklubjai*, Statisztikai Szemle 2021/9, 821–843. <https://doi.org/10.20311/stat2021.9.hu0821>
- Szegvári Péter: *A magyar településbázis-fejlesztés kibívásai és lehetséges irányai*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2022/1, 66–77. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.4>
- Urban Agenda: *Establishing the Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'*, Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands, 2016. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)

## JOGSZABÁLYOK

- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról (OFTK).

## INTERNETES FORRÁSOK

- Dajkó Ferenc Dániel: *Egy megyei jogú város maradt, amely nem elérhető négysávós úton*, 2021. április 16. Elérhető: <https://novekedes.hu/elemezsek/mar-csak-egy-megyei-jogu-varos-nem-elhereto-negysavos-uton-mutatjuk-hol-epulnek-uj-utak-iden> (Letöltés ideje: 2023.07.04.)
- Kósa András: *Mérlegen a Modern Városok Program: hatalmas különbségek a megvalósításban*, 2023. április 28. Elérhető: <https://www.szabadeuropa.hu/a/merlegen-a-modern-varosok-program-haltamas-kulonbsegek-a-megvalositasban/32362483.html> (Letöltés ideje: 2023.07.12.)
- KSH: *Népszámlálás 2022, Előzetes adatok, A népesség és a lakások száma*. Elérhető: [https://nep-szamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/elozetes\\_adatok/#/11](https://nep-szamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/elozetes_adatok/#/11) (Letöltés ideje: 2023.06.24.)

SZEGVÁRI PÉTER

## Divat-e még a „retro” a hazai területpolitikában?

*Is ‘retro’ still fashionable in the Hungarian regional policy?*

•  
SZERZŐ:

SZEGVÁRI PÉTER, címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, city.consultbt@gmail.com, ORCID:0000-0001-5645-9505

JEL-kód: P25, P48, R38

- Kulcsszavak:** területpolitika • településhálózati rendszer  
• funkcionális várostérség • területi versenyképesség  
• policentrikus területfejlesztés • integrált fejlesztési programok

**Absztrakt:** Faragó László 2006-ban megfogalmazott megállapítása ma is aktuális, mivel a területpolitika jelenleg is megoldatlan („retro”) kérdései közé tartozik a városi fejlesztések hálózati szemléletű koordinációja, a vidéki települések integrálása a városok által hordozott vérkeringésbe, a település-hálózati rendszer hierarchikus felépítése és összehangolt működtetése. A városokra alapozott új („retro”) területpolitika lehetséges irányai között fogalmazódik meg az igény a településhálózat távlatait meghatározó országos területpolitikai koncepciók felülvizsgálata, valamint az integrált stratégiai tervezési és programozási folyamat kialakítása iránt. Ennek keretében olyan funkcionális településhálózati rendszert indokolt hierarchikusan felépíteni, amiben a hangsúly a területi versenyképességre és az európai városhálózati rendszerhez való kapcsolódásra helyeződik.

*AUTHOR:*

*PÉTER SZEGVÁRI, professor, Eötvös Loránd University, Faculty of Law and Political Sciences, city.consultbt@gmail.com, ORCID:0000-0001-5645-9505*

*JEL-code: P25, P48, R38*

*Keywords: regional policy • settlement-network system • functional urban area  
• territorial competitiveness • policentric territorial development  
• integrated development programs*

***Abstract:** In 2006 László Faragó did a statement on the unsolved ('retro') problems of the Hungarian regional policy, which is actual nowadays too, hence the coordination of the settlement-network system is missing, as like as the integration of the urban-rural areas, furthermore the systematic framework of hierarchic functional urban areas and cooperative management of it. Therefore the new ('retro') Hungarian urban-oriented territorial policy requires the reviewing of the National Concept on Regional Policy, furthermore the establishing an integrated strategical planning and programming processes. In this framework there will be important to establish a functional integrated settlement-network system, regarding to the territorial competitiveness and joining the European city-network system.*

Amikor a szerkesztők megkerestek azzal a felkéréssel, hogy vegyek részt a Faragó László professzor jubileumi köszöntésére szánt kiadvány összeállításában, akkor az eredeti szándéknak megfelelően az ünnepelt olyan publikációjára szerettem volna reflektálni, amit ma is időszerűnek tartok, s a gondolataival könnyen azonosulok. Be kellett látnom, hogy a 2006-ban megjelent írás fő konklúziója sajnos ma is helytálló, miszerint a „területpolitikában is újra napirendre kerülnek korábbi kérdések, de nem divatból, hanem mert mind a mai napig nem adtunk korrektt választ a felvetett kérdésekre” (Faragó, 2006, 99). Ezért úgy vélem, hogy érdemes átgondolni a városokra alapozott új („retro”) területpolitika lehetséges stratégiai kérdéseit. Erre az is megfelelő inspirációt adott, hogy Navracsics Tibor területfejlesztési miniszter nemrég egy regionális fórumon a kormány céljaként fogalmazta meg, hogy Magyarországon ismét olyan fejlesztéspolitika legyen, ami érzékeny a területi specialitásokra, s hozzátette, hogy amennyiben megtartjuk a központosított fejlesztéspolitikai logikát, akkor Magyarországon növekedni fognak a területi különbségek.<sup>1</sup> Egyetértve miniszter úr felvetésével, magam is úgy vélem, hogy egy új fejlesztéspolitika szempontjait ma már kevésbé az uniós támogatások logikája, sokkal inkább Magyarország versenyképességi céljai határozzák meg, s nem lehet figyelmen kívül hagyni ebből a szempontból az európai városhálózatba történő integrálódásunkat és az ezzel járó globális kihívásokat. Éppen ezért érdemes számot vetni azzal, hogy a magyar területpolitika milyen régi/új kihívásokkal és dilemmákkal néz szembe, figyelemmel a hazai településhálózat-fejlesztés és a térségi versenyképesség szempontjaira.

## A VÁROSOKRA ALAPOZOTT TERÜLETPOLITIKA KIHÍVÁSAI

Faragó László 2006-ban elemezte a rendszerváltást követő területfejlesztési politika problémás kérdéseit, amiből kiemelendő az a mai napig aktuális megállapítás, hogy „az országos/nemzeti területpolitikában »elvesztek« a települések, a városok” (Faragó, 2006, 97). Megállapítható, hogy a „retro” probléma továbbra sem megoldott, mivel annak ellenére, hogy a társadalmi-gazdasági erőforrások a városokban, urbanizált területeken koncentrálnak, és a piaci folyamatok indukálta koncentrációt az állami beavatkozások és beruházások tovább erősítik, hiányzik a városi fejlesztések hálózati szemléletű koordinációja, és az ahhoz szükséges szakpolitika, annak ellenére, hogy a várospolitiká megjelenik számos, különböző legitimitású és különböző szintű dokumentumban, illetve az európai politikákban, egyezményekben (OECD, 2017; OECD-UN HABITAT, 2018; OECD, 2019; ESPON, 2019).

A fejlesztések, beruházások, illetve a közszolgálati feladatellátás településszintű, településközi koordinációja nem valósul meg és az ehhez kapcsolódó országos iránymutatás hiányos, ahogyan ezt több empirikus vizsgálat is megállapítja (Somlyódyné Pfeil, 2019, 2021). Külön gondot jelent, hogy vidéki települések integrálása a városok által hordozott vérkeringésbe nem valósult meg, a város-vidék viszonyt ellentmondások jellemzik, az integrált megközelítésük – az európai szemlélettel ellentétben – nem jelenik meg, az ehhez kapcsolódó eszközök nem szervesen illeszkednek a település- és területfejlesztés szakpolitikái rendszerébe (Lukovics, 2006).

S ezzel együtt a közigazgatás-szervezésben elveszni látszik a területi szemlélet, ami problémát jelent a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosításában éppúgy, mint a területfejlesztésben célként kitűzött területi különbségek mérséklésének megvalósításában (Somlyódyné Pfeil, 2003; Szegvári, 2022b). Napjaink legjelentősebb nemzetközi trendje a globalizáció felgyorsulása, amely jelentős hatást gyakorol a településhálózatra is. A globalizáció erősödése maga után vonja a helyi, területi adottságok felértékelődését. A verseny egyre inkább települések, városok között zajlik, melyek „helyi terméküket” több célcsoportnak kívánják eladni (Kitchen, 1993; Dodge, 1996; OECD, 2006).

A szuburbanizációból adódó problémák Magyarországon a rendszerváltozás óta robbanásszerűen jelentkeznek, településhatárokon átvélnak, azonban az erre adandó válaszaink kialakulatlanok (pl. a stratégiai és területhasználati tervezés, a szervezett együttműködések, az agglomerációs kormányzás szabályozottsága) és jelentős késéssel, gyakran csak formailag próbálják kezelni a kihívásokat, de érdemben a problémák megoldása nem hatásos (VÁTI, 2008). A hazai településhálózat egyik legfontosabb gyengesége, hogy hiányoznak azok a regionális szintű csomópontok, melyek tágabb térségüket érdemben szerveznék és dinamizálnák, azt magasabb szintű szolgáltatásokkal ellátnák, a középvárosokat a nagytérségi rendszerekre felfűznék (Farkas – Lengyel, 2000). Ugyancsak problémát jelent, hogy a magyar településhálózat fejlődésében hagyományosan fontos funkciót betöltő megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok, mint hagyományos középszintű térségi központok térszervező funkciója gyengült (Rechnitzer – Berkes, 2021).

A problémát felerősíti, hogy a települések közötti együttműködés gyenge, amit súlyosbít az a tény, hogy az önkormányzati rendszer elaprózott. Emellett hiányos a telepü-

léshálózat tudatos irányítására való stratégiai törekvés, gyenge ennek országos, térségi koordinációja. A településhálózati funkciók, szintek, szerepek, pozíciók definiálatlanok, ami nem teszi lehetővé a tudatos állami feladattelepítést, a regionális koordinációt, és nehezíti a települések hálózati magatartásának (együttműködés, sajátos pozícióra szabott stratégia) optimalizálását (VÁTI, 2008; Szegvári, 2022a; Zongor, 2022).

## A VÁROSOKRA ALAPOZOTT ÚJ („RETRO”) TERÜLETPOLITIKA LEHETSÉGES IRÁNYAI

Az országos területi folyamatok – az európai uniós törekvésekkel összhangban – szükségessé teszik, hogy a települések fejlődését meghatározó tényezőkre, különös tekintettel a városok egymás közötti kapcsolatára, valamint a város és vidéke viszonyrendszerre orientáló, a településhálózat távlatait meghatározó országos stratégiai tervezési folyamat valósuljon meg, összhangban a jelenlegi országos területfejlesztési stratégiák és jogszabályok felülvizsgálatával. E stratégiai tervezési folyamat fókuszában kell álljon a településhálózat fejlesztése, mely a települések térbeli és funkcionális viszonyrendszerének összességét jelenti. A települések nem önmagukban álló, zárt egységek, hanem társadalmi, gazdasági, kulturális szerveződések, amelyek kiegészítik egymást. A településhálózat-fejlesztési törekvések e viszonyrendszer fejlődésének orientálását tűzhetik ki célul, figyelemmel a „glokalizáció” hatására (Faragó, 2006, 84.).

A stratégiai tervezésben arra érdemes kiemelt figyelmet fordítani, hogy létrejöjjön a hazai településhálózat olyan struktúrája, amiben a hangsúly az európai városhálózati rendszerhez való kapcsolatokban, a nemzetközi versenyképességet meghatározó tényezők kijelölésében, a jóllét biztosításában, a településhálózatok alakítását szolgáló eszköz és intézményrendszer működtetésében jelenik meg, illetve olyan általános elvek meghatározásában nyilvánul meg, amik a településhálózati hierarchia egyes elemeinek ajánlott funkcióit és azok egymáshoz való viszonyát hierarchikusan rögzíti (Bibó, 1975; Funck – Pizzati, 2003; Faragó, 2006; Kaiser, 2021).

A hazai településhálózat egyik lehetséges változata egy olyan modellben képzelhető el, amiben az európai világváros (Budapest) mellett a nagyvárosok (regionális központok), a megyei városok (megyei/térségi szervező funkciókat ellátó települések), a középvárosok (a városkörzeti funkciót betöltő települési központok), a kisvárosok (sajátos funkcióra épülő települések), illetve a falvak rendszere képzelhető el, egy hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben (VÁTI, 2008; Szegvári, 2022b).

A település- és a területfejlesztés elsősorban az önkormányzati feladatok között fogalmazható meg koherensen a település- és területrendezéssel, valamint a közszolgáltatások szubszidiaritási elven történő megszervezésével (Barnett, 1997; Dijkstra – Poelman, 2012; OECD, 2014; Slack, 2007; Zongor, 2022). Ehhez azonban a középszintű önkormányzatiság hiányainak pótlására, és a szétaprózott települési rendszer gyengeségeinek ellensúlyozására képes településközi (járási vagy kistérségi) és területközi (térségi vagy regionális) intézmények létrehozatalára, illetve önkormányzati jellegű megerősítésére is szükség lenne (Abbott, 2011; Anderson, 2014; Bish, 2001; Szegvári, 2022b).

A területfejlesztés jövője szempontjából célszerű *újraértelmezni* – a fenti térségi funkciók alapján – a térségi funkciókat ellátó megyei városok szerepét.<sup>2</sup> A policentrikus területfejlesztés

megerősített infrastrukturális és intézményi bázisai lehetnek a jövőben a regionális szerepkört betöltő nagyvárosok (Brinkhoff, 2012; ESPON, 2019). Célszerű nemzetközi fejlesztési szövetségeket létesíteni, hogy a párhuzamosságok elkerülhetők legyenek, s a verseny és a kooperáció elve érvényesüljön. Itt is ki kell építeni azonban a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével a nagyvárosi agglomerációs kormányzás intézményi és pénzügyi szabályozási rendszerét (OECD, 2015; Rojas et al., 2007; Roy et al., 2013; Slack, 1997; Zornoza, 2014).

A városokra alapozott területpolitika megköveteli, hogy hazai környezetben is objektíven definiáljuk és használjuk a funkcionális várostérség (Dijkstra et al., 2019; EUROSTAT, 2018) intézményes fejlesztési lehetőségeit.<sup>3</sup> A területpolitika megújítása keretében tovább kell folytatni a hagyományos, az EU NUTS rendszerére alapozott területpolitikai eszköz- és intézményrendszer mellett kialakított funkcionális térségekre koncentráció (area-based) integrált fejlesztési programok tervezését és végrehajtását (ESPON, 2019; Kaiser, 2021; Sancton, 2000).

Budapest és térsége (szűkebb értelemben a mintegy 81 települést magában foglaló agglomerációs térség – tágabb értelemben Budapest és Pest megye területét lefedő Közép-magyarországi régió) Európa egyik potenciális metropoliszrégiója (Lovász, 1979; Lukovics, 2006; Funck – Pizzati, 2003), amelyben közigazgatási határokat és a NUTS2 rendszerben meghatározott területfejlesztési régiókat átívelő térségi együttműködésre van szükség, figyelemmel a nemzetközi tapasztalatokra (OECD, 2014, 2015). Ennek intézményes formáit a legjobb globális gyakorlatok alapján (Anderson, 2014) jogszabályban is ki lehet alakítani kooperációs vagy közigazgatási szervezeti formában,<sup>4</sup> illetve a szabad társulás elve szerint is létre lehet hozni, amit törvényi szabályozásban is ösztönözni lehet vagy akár kötelezően elő is lehet írni az érintett budapesti és agglomerációs önkormányzatok számára (Szegvári, 2021).

Az integrált területalapú megközelítés (integrated place-based approach) fontos eleme az EU kohéziós politikájának 2013 óta. Ehhez jól felhasználható eszköznek bizonyult a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) és az integrált területi beruházások (ITI) alkalmazása, főként a funkcionális nagyvárosi és földrajzi térségekben. A 2021–2027 közötti tervezési időszakban az EU kohéziós politikája még szélesebb támogatást biztosít az 5. szakpolitikai célkitűzés: A polgárokhoz közelebb álló Európa égisze alatt az integrált területalapú megközelítéseknek. Ezek a szempontok is felerősítik a területfejlesztési törvényben nevesített kiemelt térségekben és a jelenlegi funkcionális várostérségek mellett kidolgozás alatt álló együtt kezelendő (funkcionális városhálózati) térségekben<sup>5</sup> az integrált területalapú tervezés és programozás, valamint az ehhez kapcsolódó irányítási és menedzsmenteszközök hatékonyabb alkalmazásának fontosságát a jövőben a hazai területfejlesztési politikában.

## JEGYZETEK

1 Forrás: MTI 2023. június 29.

2 A jelenlegi vármegyei jogú város meghatározáshoz képest ebben a felfogásban a regionális funkciókat is betöltő vármegyeközpontok „regionális nagyvárosként”, a megyei/területi funkciót ellátó vármegyeközpontok „megyei városként”, míg a kizárólag várostérségi funkciót betöltő vármegyeközpontok „középvárosként” határozhatók meg.

- 3 Ehhez jó alapot adhat az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció felülvizsgálatával összhangban folyó munkacsoport-tevékenység a TFM irányításával, ami megalapozhatja a funkcionális várostérségek szabályozásának kereteit.
- 4 Ilyenként hozta létre az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (Tftv.) korábban, majd ismételten 2022-től a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács kiemelt térségi tanácsként a területfejlesztési feladatok koordinálására nem közhatalmi, közigazgatási szervként.
- 5 A TFM által irányított szakmai felülvizsgálat a KSH által nyilvántartott vármegyei jogú városok köré szervezett „funkcionális várostérségek” térségi funkciói mellett együtt kezelendő (funkcionális városhálózati) térségek modellezésére is kiterjed, pl. az Ajka-Veszprém-Székesfehérvár-Várpalota innovációs és gazdasági tengely ekként való értelmezésével.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Abbott, Jhon: *Regions of Cities: Metropolitan Governance and Planning in Australia*, in: Xu, Ji-ang – Yeh, Anthony G. O. (eds.): *Governance and Planning of Mega-City Regions, An International Comparative Perspective*, Routledge, New York, 2011, 172–190.
- Andersson, Mats: *Metropolitan Governance and Finance*, in: Farvacque-Vitkovic, Catherine D. – Kopányi, Mihály (eds.): *Municipal Finances, A Handbook for Local Governments, IBRD/THE WORLD BANK*, Washington DC, 2014, 41–92. ISBN 978-0-8213-9914-9 DOI: 10.1596/978-0-8213-9830-2
- Barnett, Rubin R.: *Subsidiarity, Enabling Government, and Local Governance*, in: Hobson, Paul A. R. – St.-Hilaire, France (eds): *Urban Governance and Finance, A Case of Who Does What*, The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1997, 59–78.
- Bibó, István: *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció*, MTA Igazgatástudományi Bizottsága, Budapest, 1975.
- Bish, Robert L.: *Local Government Amalgamations, Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First*, C. D. Howe Institute, Toronto, 2001.
- Brinkhoff, Thomas (2012): *City population, The Principal Agglomerations of the World*. www.city-population-de/world/Agglomerations.html
- Dijkstra, Lewis – Poelman, Hugo: *Cities in Europe: the new OECD definition*, Regional Focus, 2012/1. European Commission. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/focus/2012\\_01\\_city](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city) (PDF)
- Dijkstra, Lewis – Poelman, Hugo – Veneri, Paolo (eds.): *The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area*, Regional Development Working Papers, 2019/11. OECD. <https://dx.doi.org/10.1787/d58cb34d-en> (PDF)
- Dodge, William R.: *Regional Excellence – Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally*, National League of Cities, Washington DC, 1996.
- ESPON: *European Territorial Reference Framework: Synthesis Report*. Luxembourg, 2019.
- EUROSTAT: *Methodological Manual on territorial typologies, Publication Office of the European Union*, Luxembourg, 2018. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N> (PDF)
- Faragó, László: *A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása*, Tér és Társadalom, 2006/2, 83–102. <http://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>.
- Farkas, Beáta – Lengyel, Imre (szerk.): *Versenyképesség – regionális versenyképesség*, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATE Press, Szeged, 2000.
- Funck, Bernard – Pizzati, Lodovico (eds.): *European Integration, Regional Policy, and Growth*, World Bank, Washington DC, 2003.

- Kaiser, Tamás: *Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé?*, in: Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*, Comitatus Könyvek, Veszprém, 2021, 150–159.
- Kitchen, Henry: *Efficient Delivery of Local Government Services, Government and Competitiveness Project*, School of Policy Studies, Queen’s University, 1993.
- Lovász, János: *A Budapesti Világvárosi Terület*. in: A főváros távlati fejlődésének lehetőségei és azok hatása Pest megyére, Kézirat, Budapest, 1979, 9.
- Lukovics Miklós: *A magyar megyék és a főváros versenyképességének empirikus vizsgálata*, Területi Statisztika, 2006/2, 148–166.
- OECD: *The Governance of Metro-Regions, In Competitive Cities in the Global Economy*, Paris, OECD Publishing, 2006.
- OECD: *Regions and Cities: Where Policies and People Meet, Policy Briefs*, Third Ministerial Meeting of the Territorial Development Policy Committee, Marseille, France, 5-6. December 2013. OECD Publishing, Paris, 2014.
- OECD: *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, 2015. <https://doi.org/10.1787/9789264226500-en> (PDF)
- OECD: *National Urban Policy in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264271906-en> (PDF)
- OECD: *OECD Principles on Urban Policy*, OECD CFE, Paris, 2019. <https://oe.cd/urban-principles>
- OECD/UN-HABITAT: *Global State of National Urban Policy*, OECD Publishing, Paris/UN-HABITAT, Nairobi, 2018. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290747> (PDF)
- Rechnitzer János – Berkes Judit (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021.
- Rojas, Eduardo – Cuadrado-Roura, Juan R. – Güell, José Miguel Fernandez (eds.): *Governing the Metropolis – Principles and Cases*, Inter-American Development Bank, Washington DC, 2007.
- Roy, Bahl W. – Linn, Johannes F. – Wetzel, Deborah L. (eds.): *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. MA: Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2013.
- Sancton, Andrew: *Merger Mania: An Assault on Local Government*, Westmount, Quebec, 2001. <https://doi.org/10.2307/3552542>
- Slack, Enid: *Finance and Governance: The Case of the Greater Toronto Area*, in: Hobson, Paul – St.-Hilaire, France (eds): *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*, The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1997, 81–111.
- Slack, Enid: *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities – The Role of Metropolitan Governance*, Policy Research Working Paper, 2007. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317>
- Somlyódy Péter Edit: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003.
- Somlyódy Péter Edit: *A városok szerepe a területi kormányzásban*, NKE, Budapest, 2019.
- Somlyódy Péter Edit: *A területi szemlélet és a közpénzügyi kiegyenlítés lehetséges kapcsolata az önkormányzati rendszerben*, in: Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*, Comitatus Könyvek, Veszprém, 2021, 176–181.
- Szegvári Péter: *Aktuális-e még a főváros és az agglomeráció önkormányzati és közigazgatási rendszerének reformja?*, in: Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*, Comitatus Könyvek, Veszprém, 2021, 182–191.
- Szegvári Péter: *A magyar településbálozat-fejlesztés kibívásai és lehetséges irányai*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2022a/1, 66–77. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.4>
- Szegvári Péter: *Merre tovább területfejlesztés? Gondolatok a szakma jövőjének kérdéseiről*, Comitatus, 2022b/Nyár, 23–32.
- VÁTI: *A magyar településbálozat helyzete és távlatai*, Összefoglaló, Munkaváltozat, 2.1., 2008.

- Zongor, Gábor: *Szubjektív benyomások a területfejlesztési törvény negyedszázada kapcsán*, Comitatus, 2022/Nyár, 53–57.
- Zornoza, Juan: *New Trends in Fiscal Decentralization: a Spanish View*, in: Lütgenau, Stefan A. (ed.): *Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe*, Foster Europe, 2014, 105–127. ISBN 978-3-7065-5240-0



*Szlavóniai magyar huszárezredes, formarajz, alkotó: Apáti Abt Sándor*

HORECZKI RÉKA – MOLNÁR ERNŐ – PIRISI GÁBOR

“A kicsi szép, de gyenge is”?  
Tűnődés a magyarországi kisvárosok  
településhálózatban betöltött szerepéről

*Small is beautiful, small is weak?  
Some thoughts about the role of small town in the  
Hungarian urban system*

## SZERZŐK:

HORECZKI RÉKA, tudományos főmunkatárs, KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs, horeczki.reka@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0003-3131-681X

MOLNÁR ERNŐ, egyetemi docens, Debreceni Egyetem Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék, Debrecen, molnar.erno@science.unideb.hu, ORCID: 0000-0001-8157-4222

PIRISI GÁBOR, egyetemi docens, tanszékvezető, Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Kar Földrajzi és Földtudományi Intézet, Pécs, pirisi.gabor@pte.hu ORCID: 0000-0003-0179-3228

JEL-kód: P25, R10

**Kulcsszavak:** urbanizáció • városhálózat • kisváros • népszámlálás

**Absztrakt:** A tanulmány – a magyar városhálózat egy kiemelt szeletének bemutatásával – Faragó László társadalmi-területi egyenlőtlenségekkel és településfejlesztéssel foglalkozó cikkeire reflektál.

A vidéki térségek központjainak számító kisvárosok – országtól és határolástól függően – a társadalom 25-40%-ának biztosítanak otthont és munkahe-

lyet. Alkalmazkodásuk a globális folyamatokhoz olyan kritikus kérdés, amely emberek millióinak az életszínvonalát határozhatja meg. Léteznek jó példák, amelyek bemutatják, hogy a közepes és kisebb méretű városok globális nagybefektetők vagy hazai középvállalkozók révén jól működő, kiegyensúlyozott gazdasággal rendelkezhetnek. A kutatások előterében mégis a fővárosok és a nagyobb városok hálózati kapcsolatai, funkciói állnak, miközben ezek működése a városhálózat többi eleme nélkül elképzelhetetlen. A kisvárosok település-hálózaton belüli súlya megmutatja, hogy mennyire stabil és merev ez a rendszer: Magyarországon a kisvárosi lakosság aránya az elmúlt húsz évben közel állandó, ez a városi kör jól reprezentálja az országos folyamatokat.

Tanulmányunkban magyarországi népszámlálási adatokat felhasználva elemezzük a kisvárosi népesség számának és arányának változását, illetve vizsgáljuk a kisvárosok népességi dinamikájában mutatkozó különbségeket.

#### *AUTHORS:*

*RÉKA HORECZKI, senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Pécs, horeczki.reka@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0003-3131-681X*

*ERNŐ MOLNÁR, associate professor, University of Debrecen, Debrecen, molnar.erno@science.unideb.hu, ORCID: 0000-0001-8157-4222*

*GÁBOR PIRISI, associate professor, University of Pécs, Pécs, pirisi.gabor@pte.hu, ORCID: 0000-0003-0179-3228*

#### *JEL-code: P25, R10*

*Keywords: urbanization, urban network, small town, census*

**Abstract:** *The paper reflects on László Faragó's articles on socio-spatial inequality and urban development, presenting a prominent part of the Hungarian urban network. Small towns, as the centres of the rural areas, provide home and employment to 25-40% of society, depending on the country and delimitation. The adaptation of small towns to global processes is a critical issue that can determine the living standards of millions of people. There are good examples that show that medium-sized and smaller towns can have a well-functioning, balanced economy through large global investors or domestic medium-sized entrepreneurs. Still, the focus of the spatial researches is on the network and functions of capitals and regional centres, while they were not able to maintain their functions without the smaller elements of the urban network. The weight of small towns shows how stable and rigid this system is: in Hungary the proportion of small towns has remained almost constant over the last twenty years, and this group is reflecting the national trends.*

*In this study, we use the latest census data to analyse the changes in the proportion of small town population within the category and territorial units.*

## BEVEZETÉS

A területi koncentráció, az egyenlőtlenségek kérdése, illetve a térbeli elhelyezkedés és a funkcionális városi térségek integrálódásának elemzése visszatérő elem Faragó László munkáiban. A területi egységek differenciáit általános jelenségnek tekinti (Faragó, 2016), amely egyben a fejlődés mozgatórugója is. Így nemcsak nagyobb régiók, hanem a településhálózat vonatkozásában is megjeleníthető a centrum-periféria viszony, ami az urbánus és rurális terek hierarchikus függési viszonyaiban képződik le (Faragó, 2010). A városok és a falvak kapcsolatrendszerének bővülése időszzerű (Faragó, 2008), a város központi helyként szerepel a rurális térségek életében (Faragó, 2006). A nagyvárosi agglomerációk funkcionális, integrált részének tekinthetők nemcsak a környékbeli falvak, hanem mára már a kisvárosok is (Faragó, 2010). A településhálózat-fejlesztés tudatos átalakítása kívánatos a rendszerváltás óta, mivel a városhálózatokban gondolkodás a kiegyenlített területi fejlettséghez köthető (Faragó, 1994). Faragó László a hátrányosabb helyzetű térségek esetében a felzárkóztatás egyik lehetséges elemének a struktúraátalakítást, a gazdasági szerkezet átférfalását tekintette. Vizsgálatai alapján a rendszerváltás előtt falusiasként definiált térségek – jelenleg már kisváros/faluváros és környéke – innovatív iparosítását a korszerű középállalatok meglétével kapcsolta össze, és a népességmegtartás egyik lehetséges kulcsának tartotta (Faragó – Hrubí, 1987). A tanulmány a településhálózat egyik problémásnak tartott részének, a városhálózat alsó elemeinek vizsgálatával reflektál Faragó László munkásságára.

## KISVÁROSOK A TELEPÜLÉSHÁLÓZATBAN

Miközben Európa lakosságának közel fele kis- és középvárosokban él (Servillo et al., 2014), e településkör regionális folyamatokban játszott szerepét jellemzően alábecsülik. Ez visszatükröződik a kisvárosokra kevés figyelmet fordító, metropoliszokra és nagyvárosokra fókuszáló területi kutatásokban, valamint területi politikákban is (Grossmann – Mallach 2021; Servillo – Atkinson – Hamdouch, 2017). Ezt felismerve, a közelmúltban több európai könyvkiadó és folyóirat jelentetett meg kisvárosokkal foglalkozó tematikus számokat (Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 2017/4, Entrepreneurship – Regional Development 2020/7-8, Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 2021/3; Bański, 2021; Mayer, 2022).

Kelet-Közép-Európa – városföldrajzi értelemben – alacsony urbanizációs szinttel rendelkezik európai összehasonlításban (Tsenkova, 2006). Az országok méretéhez képest sokszor túlságosan nagyra nőtt, de főleg jelentős gazdasági túlsúllyal bíró fővárosok (Zdanowska, 2017), illetve kevés és gyenge regionális központok (Dogaru et al., 2014) jellemzőek. Sajátos hibrid urbanizáció alakult ki, amelyben egyszerre vannak jelen a Nyugat-Európa felé mutató konvergencia és az útfüggőségen alapuló, szocialista múltnál jóval messzebbre visszanyúló egyedi fejlődési mintázatok (Taubenböck et al., 2019). Ebben a sajátos nagyregióban, ahol a domináns tértípusnak a rurális vagy átmeneti térségek számítanak, a kisvárosok jelentik a városhálózat leginkább elérhető, igen jellegzetes szintjét (Burdack – Knappe, 2007; Konecka-Szydłowska – Mackiewicz, 2015; Trócsányi – Pírisi – Máté, 2018; Vaishar, 2004; Vaishar – Zapletalová, 2009). Az alacsony térbeli mobilitás és a nagyvárosi hálózat hiányosságainak kombinációja Nyugat-Európaéhoz képest kiemeli e településtípus jelentőségét: a kisvárosok központi helyek-

ként, elsősorban munkahelyeket koncentráló foglalkoztatási központokként funkcionálnak (Filipović – Kokotović – Drobnjaković, 2016; Kwiatek-Sołtys, 2005; Pirisi – Kiss – Máté, 2016). Ugyanakkor relatív gyengeségük, korlátozott gazdasági erejük regionális konvergenciát akadályozó tényezőként is megjelenik (Bartosiewicz – Kwiatek-Sołtys – Kurek, 2019; Cole – Svidroňová, 2021; Horeczki, 2014; Molnár, 2015, 2016).

A kisváros-értelmezésre megfogalmazható az “ahány ház, annyi kisváros”, illetve pontosabban, az “ahány kutató, annyiféle kisváros-lehatárolás” bölcsessége. Jelen tanulmány szerzői is különböző megközelítéseket használtak eddigi munkájuk során, de a közös kutatás érdekében képesek voltak egyetértésre jutni. Anélkül, hogy jelen tanulmány kereteit ennek részleteivel túlfeszítenénk, álljon itt csak annyi, hogy kisvárosnak tekintettünk minden olyan magyarországi települést, amelynek népessége a 2022. évi népszámláláskor nem haladta meg a 30 ezer főt, és a census idején már városi jogállással rendelkezett. Korábbi munkákban e cikk valamennyi szerzője használta már a kisvárosok lehatárolásának ez utóbbi, formális kritériumát, annak minden ellentmondásával együtt (lásd pl. Horeczki – Egyed, 2021; Molnár, 2007; Pirisi – Trócsányi, 2006). A felső, 30 ezer fős határ is egy kompromisszum eredménye és részben a középvárosi jelleggel bíró településkör gyengeségére reflektál (Pirisi, 2009). Az alkalmazott módszerrel végül 317 várost választottunk ki az elemzéshez, ahol a legkisebb szereplő az alig 972 fős Pálháza, a legnagyobb a 30 ezer fős határ alá éppen becsúszó Szekszárd.<sup>1</sup>

## KISVÁROSOK MAGYARORSZÁGON

A kisvárosok kapcsán a korszakokon átvélő állandóság illúziója erősödik, ha megvizsgáljuk a kategória város-, illetve településhálózaton belüli súlyát. Hasonló állandóságot mutatott ki Faragó (2011) az 1 000-10 000 fő közötti településkategóriák népességszám-változására vonatkozóan. A 317 kisváros 2022-ben 2,9 millió embernek adott otthont, ami az ország népességének 30,2%-a volt. Tízből három magyar kisvárosi polgárnak tekinthető tehát (más kérdés, hogy annak is vallja-e magát), és ez az arány megdöbbentően stabil. Ugyanez a 317 település 2011-ben szinte kerek hárommillió népességet és 30,3%-os súlyt jelentett, 2001-ben pedig 30,2%-ot. Ez azt jelenti, hogy a kisvárosok összesített népességszám-változása (zsugorodása) arányaiban pontosan megegyezik az ország egészének értékével. 2001-től 2022-ig a jelenlegi kisvárosállomány kiinduló népességének 5,77%-át veszítette el (országosan ez az érték 5,82%). Ez a stabilitás némileg árnyalódik, ha nem a jelenlegi állomány népességszám-változását vizsgáljuk, hanem az adott népszámlálások időpontjában érvényesítjük a fent említett, felső és alsó küszöböt jelentő kritériumokat. Ebben az esetben a kisváros-definíciónak 2001-ben 199 település felelt meg, 2,22 milliós népességgel (21,7%-os országos aránnyal), 2011-ben pedig 291 település 2,70 millió lakossal, ami 27,2%-os súlyt képviselt.

A kisvárosok ilyen értelemben növekvő súlya részben persze a formális urbanizáció (Karsai – Trócsányi, 2019) számlájára írható. Ahogyan Faragó (2010, 434.) is fogalmaz: “a gazdaság fejlődési trendje az urbanizáció folytatása”. A vizsgált időszakban összesen 111 nagyközség és község kapott városi címet, amelyek kivétel nélkül kisvárosként sorolhatók be (a legnagyobbak – Fót, Gyömrő és Vecsés – népessége meghaladja a 20 ezer főt). Ugyanakkor az állomány nem csak alulról nyitott. Tíz olyan, a kutatásunkban kisvárosként értelmezett települést (Ajka, Gyöngyös, Gyula, Hajdúböszörmény, Kazincbarcika, Kiskunfélegyháza, Orosháza, Pápa, Szekszárd és Szentes) találtunk, amelyek 2001-ben még a 30 ezres

határ felett helyezkedtek el, de ezek zsugorodása általában jelentős mértékű volt. Dinamikus, a kisvárosi kategóriából kinövő település sokkal kevesebb van: mindössze három város (Dunakeszi, Mosonmagyaróvár és Szigetszentmiklós) volt 2001-ben még a 30 ezres határ alatt. Hasonló eredményt mutat Rácz (2008) vizsgálata, amely igazolta a kisvárosi szerep jelentősebbé válását, a 20 000 főnél kisebb népességű városok arányának növekvő súlyát. A zsugorodás tehát jelen körülmények és lehatárolás mellett nettó növekedést jelent a kisváros-állomány számára, de e hatás másodlagos a – 2013-ban két eset kivételével leállt – formális urbanizáció jelentette gyarapodás mellett.

A kisvárosok súlya, ha időben viszonylag állandó is, és lényegében csak a formális urbanizáció miatt lépett előre a rendszerváltás utáni 20% körüli értékről nagyjából 30%-ig, területileg igen jelentős eltéréseket mutat (1. táblázat).

1. táblázat: A népesség megoszlása településkategóriák szerint a vármegyékben, a kisvárosok súlya szerint rendezve, 2022

Table 1: Population distribution by settlement category in the counties, by weight of small towns, 2022

Vármegye	A népesség aránya (%)				Kisvárosok száma
	Nagyvárosok (100 e fő felett)	Középvárosok (30-100 e fő)	Kisvárosok (30 e fő alatt)	Községek, nagyközségek	
Békés	0,0	17,5	59,7	22,8	21
Tolna	0,0	0,0	56,1	43,9	11
Jász-Nagykun-Szolnok	0,0	18,6	54,1	27,3	21
Pest	0,0	19,4	50,2	30,3	49
Komárom-Esztergom	0,0	21,9	44,5	33,6	11
Veszprém	0,0	16,8	43,4	39,8	14
Hajdú-Bihar	38,4	0,0	41,8	19,8	20
Bács-Kiskun	21,9	6,6	39,3	32,2	20
Magyarország	11,2	15,4	35,2	38,2	317
Szabolcs-Szatmár-Bereg	22,0	0,0	33,6	44,4	28
Somogy	0,0	20,2	31,2	48,7	15
Borsod-Abaúj-Zemplén	23,5	5,0	29,7	41,8	27
Vas	0,0	31,3	29,6	39,2	12
Heves	0,0	17,2	29,2	53,6	10
Fejér	0,0	32,6	26,7	40,7	15
Baranya	39,6	0,0	25,8	34,7	13
Csongrád-Csanád	40,5	10,6	23,8	25,2	8
Nógrád	0,0	17,1	22,9	59,9	5
Zala	0,0	37,4	17,5	45,0	8
Győr-Moson-Sopron	27,4	20,1	9,9	42,6	9

Forrás: a 2022-es népszámlálás alapján a szerzők saját szerkesztése.  
Source: own editing based on Census 2022.

A kisvárosok kiemelkedő népességsúlya azokban a megyékben jellemző, ahol nem találunk nagyvárosokat. Pest vármegye ebből a szempontból persze megtévesztő helyzetű, hiszen a főváros jelenléte határozza meg a településföldrajzi tér fejlődését. A nagyvárosok hiányán túl azonban a kisvárosok jelentősége egyaránt magas lehet olyan térségekben, ahol a községek súlya is nagy, tehát az egész népességeloszlás inkább rurális alapvonásokat mutat (Tolna, Veszprém), és ott is, ahol a községi népesség súlya kicsi, az urbanizáció történeti ösvénye a mezővárosias fejlődésen keresztül vezetett el napjainkig (Békés, Jász-Nagykun-Szolnok). A másik póluson egymás mellett találjuk a teljesen különböző háttérrel rendelkező Győr-Moson-Sopron, Nógrád és Zala vármegyéket. Előbbi esetében a kisvárosok viszonylag kis súlya annak köszönhető, hogy a nagyvárosi székhelye mellett két jelentős középvárosnak is otthont ad (más lett volna a helyzet, ha a vizsgálatot a 2001. évi népszámlálás adatai alapján végeztük volna el, amikor Mosonmagyaróvár még kisvárosként került besorolásra). Nógrád és Zala esetében ugyanakkor a községek magas aránya is jelzi, hogy itt az urbanizáció lassú, kevés falu tudott (legalább formálisan) várossá fejlődni, és azok is (pl. Zalában Letenye, Pacsa, Zalakaros, Zalalövő) a legkisebbek közé tartoznak. Nógrádban ráadásul az utolsó várossá nyilvánítások (Bátonyterenye, Rétság) 1989-ben voltak, utána itt a folyamat – nagyközségek és dinamikus népességszám-változást mutató települések hiányában – teljesen befagyott. Külön kiemelendő Pest vármegye kérdése, hiszen kisvárosi jellegű települések dominálják városhálózatát, és a nagyobb városai közül több is viszonylag funkciószegénynek tekinthető. Ugyanakkor – bármennyire is intenzív volt a városok számának növekedése ebben a vármegyében – formális értelemben Pest még mindig alul-urbanizált: hazánk ötezer főnél népesebb, de városi ranggal nem rendelkező településeinek túlnyomó többsége (25 közül 19) ebben a vármegyében található. Amennyiben a formális urbanizáció újra lendületet vesz, nem nehéz megjósolni, hogy a Pest vármegyei kisvárosok száma és relatív súlya tovább növekszik.

A kisvárosok súlya nem mutat klasszikus kelet-nyugat, vagy centrum-periféria dichotómiát. Úgy lehetne összegezni a megfigyeléseinket, hogy ez megint a kisvárosokra oly jellemző köztes helyzet megnyilvánulása: a kisvárosok szerepe akkor kiemelkedő, ha az urbanizáció elég intenzív ahhoz, hogy aránylag sok falu fejlődjön várossá, de ahhoz már nem, hogy közép- és/vagy nagyvárosok sorát termelje ki.

## KISVÁROSAINK NÉPESEDÉSI DINAMIKÁJA

Elemzésünkben a legutóbbi (2001., 2011. és 2022. évi) népszámlálások adatai alapján, saját csoportjuk átlagához viszonyítva vizsgáltuk a kisvárosok népesedési dinamikáját. Külön értékeltük a 2001 és 2011, illetve a 2011 és 2022 közötti népességszám-változásokat, és a két évtized viszonyainak összevetésével összesen hat kategóriát különítettünk el. “Stabilan növekvő” besorolást (1. kategória) kaptak a mindkét évtizedben gyarapodó települések (fekete), “stabilan csoportátlag feletti” minősítést (2. kategória) azok a kisvárosok, ahol a növekedés mellett (vagy helyett) előfordult ugyan csökkenés is, de annak mértéke elmaradt a kisvárosok egészére jellemző csoportátlagtól (világosszürke). A másik végletet a “stabilan és erősen zsugorodó” települések (6. kategória) jelentették, ahol

mindkét évtizedben extrém – a csoportátlag háromszorosát meghaladó mértékű – népességsökkenés volt jellemző (sötétszürke). Ha az extrém mértékű zsugorodás mellett (vagy helyett) “csak” átlagnál nagyobb mértékű zsugorodás volt jellemző, akkor “stabilan csoportátlag alatti” jelzővel (5. kategória) illetjük a települést (középszürke). Végül, akad két köztes kategória is: a “dinamizálódó” kisvárosok (3. kategória) átlagnál nagyobb vagy extrém mértékű zsugorodásból váltottak át átlagnál kisebb mértékű zsugorodásba vagy éppen növekedésbe (világos-középszürke a bal alsó négy cellában), míg a “dinamikájukat vesztő” kisvárosok (4. kategória) fordítva jártak be hasonló utat (világos-középszürke a jobb felső négy cellában) (2. táblázat).

2. táblázat: Kisvárosok dinamikai csoportjai a legutóbbi két évtizedben mutatott népességszám-változások tükrében (db)

Table 2: Dynamic clusters of small towns in the context of population changes over the last two decades (number)

Dinamikai csoportok		2011-2022				
		Növekvő	Átlagnál kisebb mértékben zsugorodó	Átlagnál nagyobb mértékben zsugorodó	Extrém mértékben zsugorodó	Összesen
2001-2011	Növekvő	57	11	6	2	76
	Átlagnál kisebb mértékben zsugorodó	6	7	8	0	21
	Átlagnál nagyobb mértékben zsugorodó	10	22	59	14	105
	Extrém mértékben zsugorodó	1	5	58	51	115
	Összesen	74	45	131	67	317

Forrás: a 2001., 2011. és 2022. évi népszámlálás adatai alapján a szerzők saját szerkesztése.

Source: own editing based on Census 2001, 2011, 2022.

A továbbiakban megvizsgáltuk különböző szempontok (népességszám, városhierarchia, komplex várostípusok, regionális elhelyezkedés) alapján lehatárolt kisváros csoportok megoszlását a hat dinamikai kategória között. Míg a népességszám-alapú tipizálás a 2022. évi népszámlálási adatokon alapult, a városhierarchia és a komplex várostípusok esetében a Magyarország Nemzeti Atlaszában közölt besorolásra támaszkodtunk (Kovács et al., 2021). Terjedelmi korlátok miatt jelen tanulmányunkban a négy táblázatból csupán egyet, a komplex várostípusok alapján végzett elemzés eredményeit mutatjuk be<sup>2</sup> (3. táblázat).

3. táblázat: A kisvárosok komplex típusainak megoszlása (%) a népesedési dinamika alapján képzett kategóriák szerint

Table 3: Distribution of complex types of small towns (%) by category based on population dynamics

Komplex várostípus	1	2	3	4	5	6	Összesen
Agglomerációs vagy lakóvárosok	56	11	13	3	18	0	100
Gyógyfürdő és üdülővárosok	56	6	13	13	13	0	100
Közép- és kistájközpontok	2	8	6	6	56	22	100
Alig- és címzetes városok	4	6	15	5	47	23	100
Összesen	18	8	12	5	41	16	100

Forrás: a 2001., 2011. és 2022. évi népszámlálás adatai alapján a szerzők saját szerkesztése.

Megjegyzés: 1. Stabílan növekvő kisvárosok. 2. Stabílan csoportátílag feletti kisvárosok. 3. Dinamizálódó kisvárosok. 4. Dinamikájukat vesztő kisvárosok. 5. Stabílan csoportátílag alatti kisvárosok. 6. Stabílan és erősen zsugorodó kisvárosok.

Source: own editing based on Census 2001, 2011, 2022.

A 3. táblázat adatai alapján megállapítható, hogy népesedési dinamika szempontjából a kisvárosállomány belső tagolódása is viszonylag stabíl: arányaiban kicsi súlílyal szerepelnek a “térfelet váltó”, dinamizálódó vagy dinamikájukat vesztő kisvárosok kategóriái, miközben a kisvárosok nagy része – közel 60%-a – stabílan a negatív “térfelel” helyezkedik el. Az utóbbi évek trendjeit figyelembé véve nem meglepő, hogy a városhierarchiában többnyire alul elhelyezkedő agglomerációs és lakóvárosok, illetve gyógyfürdő- és üdülővárosok többsége a stabílan növekvő kategóriába tartozik. Másrészt, a vidéki központjainak tekinthető közép- és kistájközpontok, illetve a vidéki városhierarchiában szerényebb pozíciót betöltő alig- és címzetes városok felülreprezentáltak a csoportátílag alatt teljesítő kisvárosok körében.

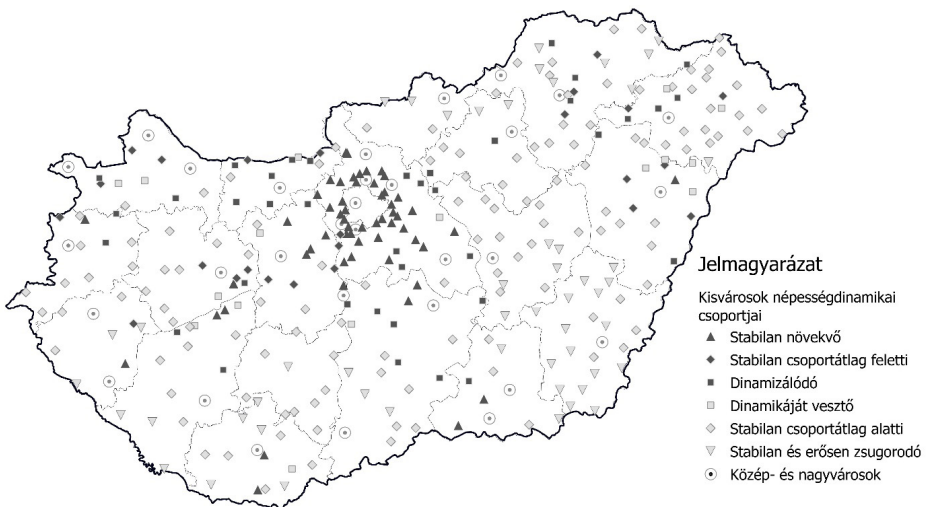
A viszonylag népes agglomerációs városoknak köszönhető, hogy – fenti táblázatot kiegészítő népességszám-alapú elemzésünk eredményei alapján – a nagyobb népességszámú (10 ezres lélekszámot meghaladó) kisvárosok körében felülreprezentáltak (30% feletti arányban jelennek meg) a stabílan növekvő települések, míg a nagyobbrészt vidéki térségekhez kötődő legkisebb városok körében található a legtöbb drasztikusan fogyó népességű (igaz, az összefüggés erősségét növeli, hogy az időszak végi népességadatok alapján kategorizáltunk). Az 5 ezer lakos alatti kisvárosok 23%-a erősen fogyó népességű, 66%-a csoportátílag alatti dinamikát mutató. Másrészt, a vidéki központjainak számító kisvárosok népesedési problémáit alátámasztják a városhierarchia-alapú vizsgálatok is: a középvárosok 80%-a, a kisvárosok 70%-a a két legrosszabb dinamikai kategóriában foglalt helyet, alulmúlva ezáltal a településhierarchiában szerényebb pozíciót betöltő faluvárosok és címzetes városok kategóriáit.

Végül, a népességszám-változások alapján meghatározott dinamikai típusokat térképen ábrázolva, jól leolvasható néhány területi összefüggés. A nagyvárosok – elsősorban Budapest – környezetének agglomerálódó térségeiben, a Balaton és a Velencei-tó környékén, továbbá a nyugati határ mentén és az Észak-Dunántúli több dinamikusabb térségében találjuk a jobb pozícióban lévő – többnyire növekvő vagy mérsékelt zsugorodást mu-

tató, illetve újabban dinamizálódó – kisvárosokat. Közép-Magyarország kisvárosainak több mint 80%-a stabilan növekvő népességű és a többi is többnyire stabilan csoportátlag feletti teljesítményt mutató vagy dinamizálódó. Az erősen, illetve extrém mértékben fogyó népességű városok ugyanakkor az Alföldön, Észak-Magyarországon és a Dél-Dunántúlon jelennek meg nagyobb arányban. Békés vármegye kisvárosainak háromnegyede a stabilan és erősen zsugorodó (6.), míg a többi a stabilan csoportátlag alatti teljesítményt mutató (5.) kategóriában található. Ugyanakkor Debrecen, Szeged és Pécs környezetében stabilan növekvő népességű kisvárosokat is találni, és a csoportátlagnál jobb helyzetben lévő, illetve újabban dinamizálódó kisvárosok Északkelet-Magyarországon és a Duna-Tisza-közén is meg-megjelennek. Fontos látni, hogy – szemben a turisztikai-rekreációs funkcióval, amely még kevésbé dinamikus régiókban is képes kiemelni kisvárosokat – az ipari alapú gazdasági dinamika felhajtóereje kevésbé tűnik markánsnak. Elsősorban a stabilan csoportátlag feletti dinamikát mutató és a dinamizálódó kisvárosok között találni olyan településeket (ilyen pl. Esztergom, Komárom, Oroszlány, Hatvan, Jászfényszaru), ahol komolyabb szerepet játszik az ipar. De – rápillantva a térképre – e kisvárosok esetében is felmerülhet a gyanúja annak, hogy viszonylagos dinamikájuk háttérben földrajzi helyzetük áll: mindinkább az agglomerálódó térségek külső övezeteihez csatlakoznak (1. ábra).

1. ábra: A kisvárosok népességszám-változások alapján meghatározott dinamikai típusainak területi eloszlása

Figure 1: Spatial distribution of dynamic types of small towns defined by population changes



Forrás: a 2001., 2011. és 2022. évi népszámlálás adatai alapján a szerzők saját szerkesztése.

Source: own editing based on Census 2001, 2011, 2022.

## ÖSSZEGZÉS

A tanulmány a magyarországi kisvárosok településhálózaton belüli súlyát és a népesedési dinamikájukban mutatkozó különbségeket mutatta be a legutóbbi népszámlálások adatai tükrében. Bár e településkategória nem áll igazán Faragó László munkáinak fókuszában, kutató kollégánk több tanulmányában és előadásában hangsúlyozza a településrendszer arányosabb fejlesztésének, a közép- és kisvárosok nagyobb mértékű előtérbe helyezésének fontosságát. A városhálózat-fejlesztés alapelvei közül főként a funkcionális térségekben történő gondolkodást emeli ki, nem csupán a nagyvárosok, hanem a kisvárosok és környékeik integrálódását is szem előtt tartva. Vizsgálatunk azt mutatta, hogy a magyarországi urbanizáció 2011-ig folyamatos, szinte megállíthatatlannak tűnt: a kisvárosok esetében számos tradicionális város zsugorodását ellensúlyozta az agglomerációs és üdülőfunkciójú kisvárosok gyarapodása, illetve a formális urbanizáció révén a kisvárosi hálózat (2013-ig tartó) dinamikus növekedése. A látszólagos stabilitás mögött tehát vannak dinamikus folyamatok, amelyek – regionális különbségeik miatt – számottevő területi átrendeződést is eredményeznek. Mind funkcionális értelemben, mind népességszám tekintetében vannak ugyanakkor még potenciális városjelöltek, vagyis a kisvárosok településhálózati szerepe a közeljövőben – ha mérsékelt mértékben is – tovább nőhet. Ha a szimpla népességszám-adatakon túl lesznek települési szintű információink az összetevőkről, a természetes népmozgalom és a migráció kisvárosok népesedésében játszott szerepéről, akkor közelebb kerülhetünk e települések eltérő dinamikájának megértéséhez.

## JEGYZETEK

- 1 Ez egyben jelzi a lehatárolás korlátait is: minden kisvárosias jellege ellenére a megyeszékhely Szekszárd azért más intézményi körrel és ezáltal kiterjedtebb vonzáskörzettel rendelkezik, mint egy tipikus kisváros.
- 2 A komplex várostípusokat ugyanakkor nem a forrásunkban szereplő formájukban használtuk fel, hanem a vizsgálatunk szempontjából rokon kategóriákat összevontuk. Így kerültek egy csoportba az agglomerációs városok és a lakóvárosok, a közép- és a kistájközpontok, illetve az alig-városok és a címzetes városok.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Bański, Jerzy: *The Routledge Handbook of Small Towns*, Routledge Publisher. 2021, <https://doi.org/10.4324/9781003094203>
- Bartosiewicz, Bartosz – Kwiatek-Sołtys, Agnieszka – Kurek, Sławomir: *Does the process of shrinking concern also small towns? Lessons from Poland*, *Quaestiones Geographicae*, 2019/4, 91–105. <https://doi.org/10.2478/quageo-2019-0039>
- Burdack, Joachim – Knappe, Elke: *The development of small towns in Central Europe and the Baltic States*, *Geografiski Raksti*, 2007/1, 35–45.
- Cole, David – Svidroňová, Mária Murray: *Are small towns doomed to decline? The case of a post-socialist CEE country*, *Post-Communist Economies*, 2021/8, 1012–1034. <https://doi.org/10.1080/14631377.2021.1886786>

- Dogaru, Teodora – Burger, Martijn – Oort, Frank van – Karreman, Bas: *The geography of multinational corporations in CEE countries: Perspectives for second-tier city regions and European cohesion policy*, Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 2014. Elérhető: <https://ideas.repec.org/a/ris/invreg/0268.html> (Letöltés ideje: 2022.01.04.)
- Faragó László: *Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához*, Tér és Társadalom, 1994/3-4, 23–39. <https://doi.org/10.17649/TET.8.3-4.310>
- Faragó László: *A funkcionális városi térségekre alapozott településhálózat-fejlesztés normatív koncepciója*, Falu Város Régió, 2008/3, 27–31.
- Faragó László: *A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása*, Tér és Társadalom, 2006/2, 83–102. <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>
- Faragó László: *Területi koncentráció és a jelentőségüket veszítő perifériák*, in: Barta Györgyi – Beluszky Pál – Földi Zsuzsa – Kovács Katalin (szerk.): *A területi kutatások csomópontjai*, Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2010, 432–453.
- Faragó László: *Falvaink sorsa komplementer nézőpontból*, in: Mezei Cecília – Bakucz Márta (szerk.): *Agráralakulás, környezeti változások és regionális fejlődés*, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Pécs, 2011, 35–47.
- Faragó László: *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek*, Tér és Társadalom, 2016/3, 118–123. <https://doi.org/10.17649/TET.30.3.2803>
- Faragó László – Hrubí László: *Az elmaradott falusias térségek felzárkóztatásának lehetőségei*, Tér és Társadalom, 1987/4, 72–80. <https://doi.org/10.17649/TET.1.4.44>
- Filipović, Marko – Kokotović, Kanazir Vlasta – Drobnjaković, Marija: *Small Towns in Serbia – The “Bridge” Between the Urban and the Rural*, European Countryside, 2016/4, 462–480. <https://doi.org/10.1515/euco-2016-0031>
- Grossmann, Katrin – Mallach, Alan: *The small city in the urban system: complex pathways of growth and decline*, Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 2021/3, 169–175. <https://doi.org/10.1080/04353684.2021.1953280>
- Horeczki Réka: *A kisvárosok ipari átalakulása a XX. században*, Köztes-Európa, 2014/1-14, 135–142.
- Horeczki Réka – Egyed Ildikó: *Small towns development in peripheral areas*, Deturope: Central European Journal of Tourism And Regional Development 2021/2, 52–65. <https://doi.org/10.32725/det.2021.013>
- Karsai Viola – Trócsányi András: *Aki kimarad(t), lemarad(t)? – A település sikeressége és a városi cím*, Földrajzi Közlemények, 2019/4, 339–357. <https://doi.org/10.32643/fk.143.4.4>
- Konecka-Szydłowska, Barbara – Maćkiewicz, Barbara: *Endogenous capital of small towns in the Poznań agglomeration*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Geographica, 2015/8, 80–95.
- Kovács Zoltán – Beluszky Pál – Tóth Géza – Egedy Tamás: *Városok*, in: Kocsis Károly (szerk.): *Magyarország Nemzeti Atlasza – Társadalom, Csillagászati és Földtudományi Kutatóintézet, Földrajztudományi Intézet*, Budapest, 2021, 116–127.
- Központi Statisztikai Hivatal: Népszámlálás 2001. <https://www.ksh.hu/nepszamlalas/> (Letöltés ideje: 2023. 07.23.)
- Központi Statisztikai Hivatal: Népszámlálás 2011. <https://www.ksh.hu/nepszamlalas/> (Letöltés ideje: 2023. 07.23.)
- Központi Statisztikai Hivatal: Népszámlálás 2022. <https://nepszamlalas2022.ksh.hu/> (Letöltés ideje: 2023.07.23.)
- Kwiatek-Sołtys, Agnieszka: *The role of small district towns in the urban agglomeration system in Poland*, Bulletin of Geography, Socio-Economic Series, 2005/4, 135–140.
- Mayer, Heike (ed.): *A Research Agenda for Small and Medium-Sized Towns*, Edward Elgar Publishing, 2022.

- Molnár Ernő: *Megújulás vagy csendes vegetálás? Az észak-alföldi kisvárosok feldolgozóipara az ezredfordulón*, Doktori (PhD) értekezés, 2007.
- Molnár Ernő: *Martfű: egy cipőgyártó kisváros múltja és perspektívái*, Földrajzi Közlemények, 2015/2, 132–146.
- Molnár Ernő: *Gazdasági alapok és népességmegtartó képesség a 21. századi Mezőúton*, in: Forray R. Katalin – Kozma Tamás – Molnár Ernő (szerk.): *Mezőváros új szerepben*. HERA – HTSART – ÚMK, Budapest, 2016, 97–111.
- Pirisi Gábor: *Differenciálódó kisvárosaink*, Földrajzi Közlemények 2009/3, 313–325.
- Pirisi Gábor – Trócsányi András: *Átalakuló kisvárosok a Dél-Dunántúlon*, Földrajzi Értesítő, 2006/1–2, 87–108.
- Pirisi Gábor – Kiss Balázs – Máté Éva: *A kisvárosok szerepe a munkaerő-ingázásban*, Területi Statisztika, 2016/4, 415–437. <https://doi.org/10.15196/TS560404>
- Rác Szilárd: *A városossá nyilvánítás aktuális kérdései és folyamata a hetvenes évektől napjainkig*, Comitatus, 2008/5, 3–19.
- Servillo, Loris – Atkinson, Rob – Hamdouch, Abdelillah: *Small and medium-sized towns in Europe: conceptual, methodological and policy issues*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2017/4, 365–379. <https://doi.org/10.1111/tesg.12252>
- Servillo, Loris – Atkinson, Rob – Smith, Ian – Russo, Antonio – Sýkora, Luděk – Demazière, Christophe – Hamdouch, Abdelillah: *TOWN. Small and medium sized towns in their functional territorial context*, ESPON – KU Leuven, 2014, <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/town-%E2%80%93-small-and-medium-sized-towns> (Letöltés ideje: 2023.07.20.)
- Taubenböck, Hannes – Gerten, C. – Rusche, Karsten – Siedentop, Stefan – Wurm, Michael: *Patterns of Eastern European urbanisation in the mirror of Western trends – Convergent, unique or hybrid?*, Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science, 2019/7, 1206–1225. <https://doi.org/10.1177/2399808319846902>
- Trócsányi, András – Pirisi, Gábor – Máté, Éva: *An interpretation attempt of Hungarian small towns' shrinking in a post-socialist transformation context*, Chasopys Socialno-Ekonomichnoyi Heohrafiyi/ Journal Of Human Geography, 2018/24, 5–20. <https://doi.org/10.26565/2076-1333-2018-24-01>
- Tsenkova, Sasha: *Beyond transitions: Understanding urban change in post-socialist cities*, in: Tsenkova, Sasha – Nedović-Budić, Zorica (eds.): *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe*, Physica-Verlag HD, 2006, 21–50. [https://doi.org/10.1007/3-7908-1727-9\\_2](https://doi.org/10.1007/3-7908-1727-9_2)
- Vaishar, Antonín: *Small towns: an important part of the Moravian settlement system*, Dela, 2004/21, 309–317. <https://doi.org/10.4312/dela.21.309-317>
- Vaishar, Antonín – Zapletalová, Jana: *Small towns as centres of rural micro-regions*, European Countryside, 2009/2, 70–81. <https://doi.org/10.2478/v10091/009-0006-4>
- Zdanowska, Natalia: *Distribution of foreign direct investment across the national urban systems in countries of Central and Eastern Europe in 2013*, Geographia Polonica, 2017/2, 5–24. <https://doi.org/10.7163/GPol.0084>

RÁCZ SZILÁRD

## A Nyugat-Balkán policentrikus városhálózatának értelmezése európai kontextusban

*Interpretation of polycentric urban network of the  
Western Balkans in a European context*

SZERZŐ:

RÁCZ SZILÁRD, osztályvezető, tudományos főmunkatárs, KRTK Regi-  
onális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., szracz@rkk.hu,  
ORCID: 0000-0002-9397-2620

JEL-kód: N94 P25 R12

**Kulcsszavak:** policentrikus városfejlődés • urbanizáció  
• Délkelet-Európa • Nyugat-Balkán

**Absztrakt:** A tanulmány a policentrikusságot egy sajátos európai makrorégió,  
a Nyugat-Balkán kontextusában vizsgálja. Faragó László kapcsolódó munkássága  
gazdag hivatkozási alapot nyújt e téma áttekintésére. A policentrizmus mint esz-  
merendszer áttekintését követően a Nyugat-Balkán térszerkezeti és városhálózati  
adottságai kerülnek bemutatásra. Összegzésképpen a tanulmány a policentrizmus  
lehetőségeit vázolja fel a Nyugat-Balkán térszerkezetében.

AUTHOR:

SZILÁRD RÁCZ, head of department, senior research fellow, Centre for Eco-  
nomic and Regional Studies Institute for Regional Studies, szracz@rkk.hu,  
ORCID: 0000-0002-9397-2620

*JEL-code: N94 P25 R12*

*Keywords: policentric urban development • urbanization • Southeast Europe  
• Western-Balkans*

***Abstract:** The study examines polycentrism in the context of a specific European macro-region, the Western Balkans. The related work of László Faragó provides a rich reference for an overview of this topic. Following an overview of polycentrism as a system of ideas, the spatial structural and urban network characteristics of the Western Balkans are presented. In the conclusion, the paper outlines the potential of polycentrism in the spatial structure of the Western Balkans.*

## BEVEZETÉS

Faragó László közvetlen pécsi kollégaként és részben szerzőtársként (Faragó – Rác, 2010; Faragó – Hajdú – Rác, 2012; Rác – Faragó, 2013) számos gondolat kiérlelésében volt segítségemre az elmúlt közel két évtizedben, amelyért ezúton is hálás vagyok neki. Leginkább a városfejlődés, a policentrikusság, az országos térszerkezet- és városhálózat-alakítás elméleti kérdéseivel, alapfogalmaival, szabályozási koncepciójával kapcsolatos munkássága (Faragó, 2005, 2006, 2007, 2009) hagyott nyomot írásaimon. Ezek közül a „legkiérleltebb” a doktori értekezésem volt. Könyvként máig publikálatlan disszertációm Délkelet-Európa, egy permanensen átalakuló térség térszerkezetének és városhálózatának értelmezésével, elemzésével foglalkozott (Rác, 2017). A folyamatok történeti értelmezését egy narratív Balkán-modell (a ciklikus fejlődés általános hatása Délkelet-Európa térszerkezetének és városhálózatának alakulására) keretében inegráltam, ebben a policentrikusság mint a legjelentősebb alakító tényezők – a komplex természetföldrajzi adottságok és a birodalomváltó tér jelleg – következményeként jelent meg.

## A POLICENTRIZMUS MINT ESZMERENDSZER

Délkelet-Európa országaiban, nemcsak az EU-tagállamokban, hanem a csatlakozni szándékozó államokban is erőteljes hatással van a fejlesztéspolitikára, annak narratíváira és a területi kutatásokra az Európai Unió területi politikája, s ennek egyik kitüntetett fogalma a policentrizmus, a policentrikus városhálózat, illetve fejlődés.

A policentrikus fejlesztéspolitika gyökerei mintegy három évtizedre nyúlnak vissza. Az 1990-es évek elejéig nem folytak európai szintű területi kutatások. 1994-ben az EU-tagállamok és tagjelöltek területfejlesztésért felelős miniszterei először tartottak informális összejövetelt, amelynek célja a közös területi politika kialakítása volt. Lipcsében megállapodás született az együttműködés elveiről, az Európai Területfejlesztési Perspektíva (European Spatial Development Perspective – ESDP) kidolgozásáról, melynek feladata a tagállamokra hárult. Sokoldalú konzultációs és egyeztetési folyamat során az ESDP az 1999-es német

elnökség idején, német megfogalmazásban került elfogadásra. Az ESDP az Európai Unió gazdasági, társadalmi, fizikai térszerkezetének értékelése alapján területfejlesztési irányelveket fogalmazott meg az Európai Bizottság és a tagországok számára. Az irányelvek nem kötelező jellegűek, de azóta is meghatározó szerepet játszanak az európai területfejlesztés intézményrendszerének és tervezési folyamatának alakításában. A dokumentum két részből állt, első fele a politikai célokat tartalmazta, második fele pedig bizonyos háttérinformációkkal szolgált a közös európai térről. Fő célkitűzése a kiegyensúlyozott és fenntartható területi fejlődés. Legfontosabb irányelvei: policentrikus területi fejlődés és új város-vidék viszony; egyenlő hozzáférés a tudáshoz és az infrastruktúrához; a természeti és kulturális örökség bölcs és fenntartható menedzsmentje. Ezekben belül hatvan fejlesztéspolitikai ajánlást tartalmazott. Az ESDP alcímében is idézett kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés policentrikus fejlesztésként értelmezhető (Faludi, 2006), amely egy olyan áthidaló megoldás (Waterhout, 2002), amely „mindenki számára tartogat valamit”. Az ESDP ajánlásainak jelentős része felidéz a policentrizmust, kiváltképpen az első, amely a következőt javasolja: a több országot érintő területfejlesztési stratégiák végrehajtásának eredményeképpen számos olyan nagyobb zóna megalkotását az Európai Unión belül, amelyek kiváló minőségű és széles körű funkciókkal, valamint szolgáltatásokkal rendelkeznek és ezáltal elősegítik a globális gazdasági integrációt. Ezen túlmenően az ESDP egy olyan területet is megcélzott, amellyel a bizottság akkoriban egyre hangsúlyozottabban foglalkozott, az EU globális versenyképességének kérdését (az ESDP kiemelte, hogy az EU területe eltér az USA-tól, mely több, világszinten is kiemelkedő gazdasági integrációs zónával rendelkezik, emiatt az USA területe sokkal kiegyensúlyozottabb, ez pedig versenyelőnyként is értelmezhető), emiatt van szükség a policentrizmusra, amely több globális gazdasági integrációs zónát hozhatna létre, jelenleg ugyanis csak egyetlen ilyen létezik, az európai pentagon (ESDP, 1999).

A policentrizmus mint eszmerendszer az ESDP-t követő dokumentumokban került kidolgozásra (Faludi, 2006). A többközpontú településhálózat megteremtésének célkitűzése azóta is az EU-területpolitika egyik legfontosabb eleme. Bár az ESDP és az azt követő dokumentumok már a pentagon területén kívüli globális gazdasági integrációs zónák fejlesztésének stratégiáját tartalmazza, az ESDP mégsem tör a mesterterv címre (Faludi – Waterhout, 2002), nyitva hagyja ezen zónák helyének kérdését. A szükséges, több országot érintő stratégiák megalkotása során elsősorban az együttműködést, a bottom up kezdeményezéseket tekinti fontosnak. Ez is a regionális fejlesztés kortárs paradigmája felé való elmozdulást tükrözi (Bachtler – Yuill, 2001). Az elképzelt politika sem a potenciális zónák uniós finanszírozását jelenti, hanem inkább belső erőforrások mobilizálását, azt, hogy együttműködés által társadalmi tőke „létrehozására” van szükség.

A policentrizmus alapvetően többet jelent, mint a városhálózat térbeli konfigurációja. A policentrikus városi régiók kompetitív előnyeinek eléréséhez a regionális szervezőkapacitás aktív építésére van szükség. Olyan képességre, amellyel egy intézményesült együttműködési, tárgyalási, döntési keretrendszeren belül területileg koordinálhatóak a fejlesztések a területi szintű érdekek érvényesítése érdekében (Meijers – Romein, 2003). A területi egyenlőtlenségek kiegyenlítése céljából az ESDP a policentrikus fejlesztést javasolta, ami az Európai Bizottság új gondolkodásmódjának részét képezi (Faludi, 2005a, 2005b), lényegében azóta is (Egyed – Zsibók, 2023).

A policentrizmus több területi szinten, valamint morfológiai/funkcionális síkon is értelmezhető. Hosszú távon ezeket célszerű közelíteni egymáshoz (Faragó, 2009, 22.): „Meg-

oldást kell találni a globális versenyképesség biztosításából eredő koncentrációs igények és a társadalmilag és ökológiailag fenntartható térszerkezet, a szolidaritáson alapuló kohézió ellentmondására. Az elmúlt évtized tértudományi válasza a kiegyensúlyozott policentrikus térszerkezet kialakítása és működtetése. Ezt az általános elvet szinte mindenki elfogadja, de a gyakorlati teendők meghatározásában már nagy a bizonytalanság.”

Faragó (2009) szerint a policentrizmus érvényesítése szempontjából három megközelítés lehetséges: 1) A szubszidiaritás elvét követve a decentralizáció. 2) A horizontális kapcsolatokon alapuló hálózatfejlesztés. 3) Komplex módon, az előző két elképzelés kombinációjával. Ugyanakkor azt is kiemeli, hogy a különböző szolgáltatások sajátosságaik és földrajzi elhelyezkedésüknek megfelelően más és más elven strukturálódnak, így a policentrizmus akár koncentrációval is járhat, például méretgazdaságosság szempontok érvényesítése okán.

## A NYUGAT-BALKÁN TÉRSZERKEZETI ÉS VÁROSHÁLÓZATI ADOTTSÁGAI

A térszerkezet – szintéziskategória jellege mellett – bizonyos értelemben egyfajta általánosítás terméke is (Faragó – Hajdú – Rácz, 2012). A közlekedési hálózatok konfigurációja, forgalmi adatai jelentős részben objektív módon mutatják a városok és az országok közötti kapcsolatokat (Erdősi, 2005). Az emberek, az áruk mozgása többé-kevésbé pontosan jelzi, hogy milyen nagyságrendű munkamegosztások jöttek létre a különböző városok, országok között. A térszerkezet lényegében „településhálózat domináns” képződményként is felfogható. Az államok és a települések, a városok funkcióinak megváltozása hosszabb-rövidebb időn belül kikényszeríti a hálózatok újrászabását, korrekcióját is.

A településhálózat mint rendszer meglehetősen stabil jellegű, hosszabb távon formálódik; a mélyen gyökerező struktúrák megértéséhez a délkelet-európai településhálózat fejlődéstörténeti előzményeit is ismerni kell (Faragó – Rácz, 2010). A településhálózat alakulására három tényezőcsoport volt jelentős hatással: 1) a komplex természetföldrajzi adottságok; 2) a birodalomváltó tér jelleg (a határok és súlypontok gyakori változása) és 3) az etnikai-kulturális sajátosságok. Ezek közül az első kettővel foglalkozom részleteiben (bővebben lásd: Faragó – Rácz, 2010).

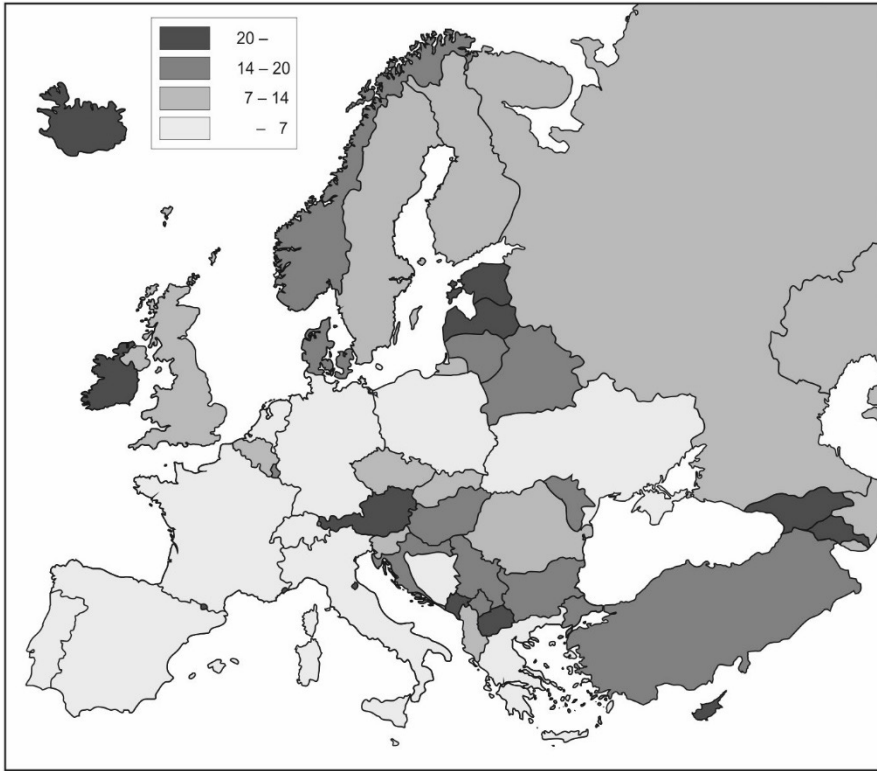
1) A természeti adottságok számos településközi kapcsolatot elősegítettek, illetve gátoltak. A hegységek nehezítették a tengerpart és a belső területek közötti kapcsolatokat, míg az Adria, illetve a Fekete-tenger szinte predesztinálta a parti települések közötti kapcsolatokat és a tengeri kereskedelmet. A hegyvidék völgyei, a tengerpart védett öblei a különböző társadalmi-gazdasági kapcsolatok szükségszerű sűrűsödési pontjai, ezek kedvező adottságokat jelentettek a nagyobb települések fejlődéséhez. Azok a tengerparti települések, ahová szárazföldi utak és vasút vezettek, jó fejlődési potenciállal rendelkeztek. A szárazföld belsejében, a medencékben elhelyezkedő városok közül is elsősorban azok voltak képesek a történelem viharában tartani a pozíciójukat, amelyek fontosabb utak kereszteződésében feküdtek. A Duna és mellékfolyói, az azokkal párhuzamosan futó utak is kedveztek a városok kialakulásának (Erdősi, 2005). Szinte minden régió és állam rendelkezik

folyókhoz kötődő belső tengellyel is. A kiemelkedő városok többsége Délkelet-Európa peremén, a tengerparton vagy jelentősebb folyók mentén található. Igaz ez akkor is, ha a földrajzi értelemben vett felszígetet vizsgáljuk. Délkelet-Európa középső területei a domborzati adottságok miatt kevésbé alkalmasak nagyobb népességkoncentráció és jelentős vonzáskörzettel bíró nagyváros kialakulására, mivel alacsony szintű a népesség-el tartó-képességük, és a fragmentált térszerkezet korlátozza funkcióik kiterjesztését. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy kedvezőek a feltételek a kisebb városok autonóm fejlődéséhez, a szűkebb környezet (medencék, fennsíkok, völgyek) integrálásához. Ennek köszönhetően mindenhol kialakultak központi települések, de ezek közép-európai összehasonlításban is kisméretűek (Dimou – Schaffar, 2009).

2) Az elmúlt századokban a Balkán mindig periféria volt, sosem állt egy nagyobb térség fejlődési centrumában (Illés, 2002; Hajdú et al., 2007). A városhálózat fejlődését befolyásoló legfőbb sajátosság, hogy folyamatosan változott az államberendezkedés, hol önálló kisállamok alakultak ki (dezintegrációs időszak), hol nagyobb birodalmak részét képezte a terület (integrációs korszak). Ez a politikai instabilitás ciklikusan jelentkező demográfiai, gazdasági és közigazgatási változásokat is eredményezett (Rác, 2017). A városhálózat folyamatosan adaptálódni kényszerült az aktuális hatalmi változásokhoz, a települések funkcióikat állandóan a megváltozott szerepkörökhöz igazították. E folyamatos változásokból következően a Balkánon egy város történeti fejlődése sem volt töretlen, nem alakult ki a területet uraló domináns nagyváros, és a városhierarchia különböző szintjein is változtak a szereplők. A városfejlődés klasszikus, hosszan tartó, organikus feltételeinek hiánya nem tette lehetővé nyugat-európai értelemben vett nagyváros kialakulását, a Nyugat-Balkán nem rendelkezik igazi<sup>1</sup> világvárossal (Taylor, 2011). A határok folyamatos „vándorlásával” együtt járt a városok vonzáskörzetének változása is. A posztjugoszláv térség átalakulása két okból is speciális. Egyrészt az államosodási folyamat (a szövetségi tagköztársaságokból, illetve tartományból állammá válás) ugyanis gyors és különleges nyomokat hagyott a településhálózaton. Másrészt a fegyveres konfliktusok teszik sajátossá és részben tragikussá a lezajlott folyamatokat. Jugoszlávia szétesése és annak módja alapjaiban érintette az egyes településeket és a köztük kialakult kapcsolatrendszert. A térség átalakulását a „vesztes” és a „nyertes” városok körének feltérképezésével több, egymástól térben és időben csak részben elkülöníthető folyamatra bonthatjuk: Jugoszlávia felbomlása; fegyveres konfliktus; nemzetállam-építés; euroatlanti és globális integráció. Ezek a folyamatok a policentrizmus lehetőségei szempontjából is más-más tartalommal jelentkeztek.

Az utódállamokban az új államterület és a saját városhálózat megerősítését figyelhetjük meg. Az új fővárosok fejlődése a legjelentősebb. Belgrád árnyékából kikerülve ezek a városok országuk első számú és megkerülhetetlen centrumaivá váltak, az erőforrások egyre nagyobb hányadát koncentrálnak. E szempontból a térségi városhálózat leginkább nemzeti (etnikai) alapon elkülönült, monocentrikus (fővárosközpontú) rész-halmazok rendszere. A Nyugat-Balkán fővárosainak részesedése a teljes népességből ugyanakkor változatos képet mutat és európai összehasonlításban (ahol az átlag 17%, a medián pedig 14%) sem tekinthető egyedinek a térség (1. ábra).

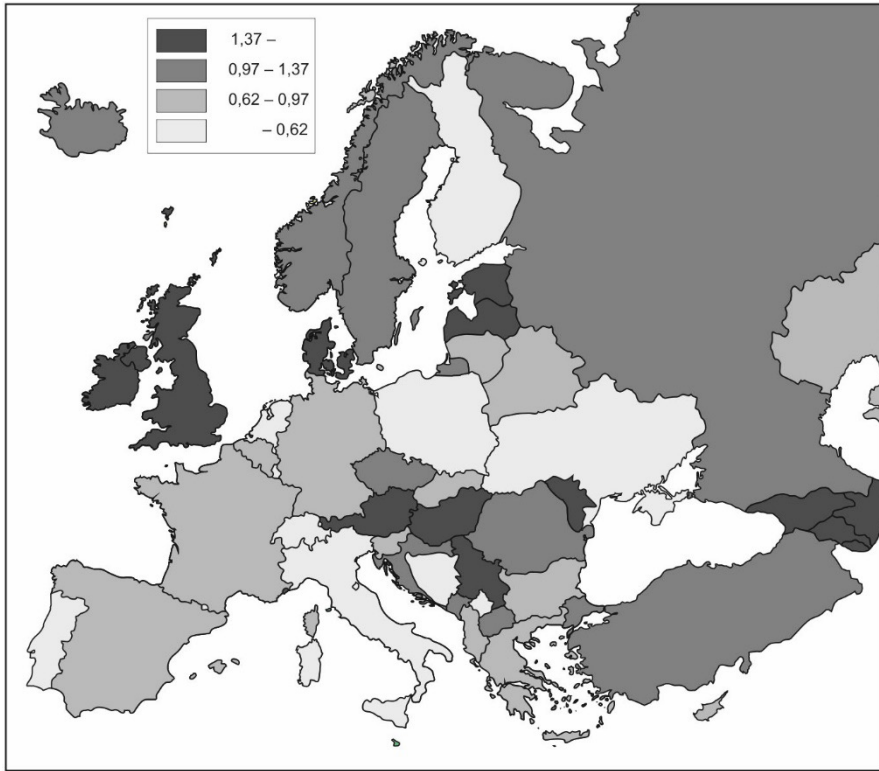
1. ábra: A főváros aránya a teljes népességből, %  
 Figure 1: Share of capital city in total population, %



Forrás: nemzeti statisztikai hivatalok adatai alapján saját szerkesztés.  
 Source: own editing based on data from national statistical offices.

Természetesen eltérő képet kapnánk, ha nem a főváros közigazgatási területét, hanem a fővárosi agglomeráció, esetleg funkcionális városi térség országos népességarányát vizsgálnánk. A fővárosok funkcionális fejlettsége jelentős hatással van a térszerkezet jellegének és a város- és államközi kapcsolatok alakulására is. Az elmúlt két évtized tendenciáit figyelembe véve tovább erősödnek a fővárosok, központi funkcióik komplexebbé válnak, fejlődésük gyorsabb a többi városhoz képest. A makroregionális központok viszonylag gyengék, vagy nem is értelmezhetők valódi ellensúlyokként, ami az államok kis méretéből és szűkös – csak egy nagyváros „kitermelésére” elegendő – erőforrásaiból természetesen következik. Ezzel együtt a hierarchiában a fővárost követő „nagyvárosok” előrelépése is látványos. A nyugat-balkáni fővárosok és a fővárost követő öt nagyváros népességének aránya is kifejezően egyfajta policentrikusságot (illetve esetünkben monocentrikusságot, fővárosközpontúságot). Ugyanakkor európai összehasonlításban (ahol az átlag 1,1 és a medián 0,97) ebből a nézőpontból sem tekinthető egyedinek a térség (2. ábra).

2. ábra: A főváros és az azt követő öt nagyváros népességének aránya  
 Figure 2: Population share of the capital and the following five cities



*Forrás: nemzeti statisztikai hivatalok adatai alapján saját szerkesztés.  
 Source: own editing based on data from national statistical offices.*

## ÖSSZEGZÉS HELYETT – A POLICENTRIZMUS LEHETŐSÉGEI A NYUGAT-BALKÁN TÉRSZERKEZETÉBEN

Az európai területpolitikai dokumentumok (ESDP, Területi Agenda), az ESPON-program, valamint a Nyugat-Balkán szempontjából kiemelkedő jelentőségű Estia (2000), Estia-Spose (2006) kutatások egyik kellően nem bizonyított alaptétele, hogy egy monocentrikus ország kevésbé fejlődőképes, mint egy policentrikus. A térség vizsgálatánál azonban nem tekinthetünk el a létrejött országok nagyságrendjétől. Míg a volt Jugoszlávia több tekintetben policentrikusnak volt tekinthető valós regionális központokkal, addig nyilván nem várhatjuk el ugyanezt a kis népességű és területű új országoktól. Az új nemzetállamok, a korábbi jugoszláv tartományok nagyságrendileg akkorák, mint egy NUTS2 régió vagy egy jelentősebb városrégió Nyugat-Európában. A policentrikus fejlődésüknek kedvez,

hogy Belgrádtól eltekintve nincs egyetlen olyan domináns központ, amely funkcionálisan minden tekintetben integrálni tudná egész új országát. Horvátországban Zágráb vagy a központi régió nagyságrendileg és funkciógazdagságát tekintve betölthetne domináns szerepet, de az ország sajátos morfológiája (alakja és domborzati viszonyai) inkább kedvez a többközpontúságnak. A speciális helyzetű Bosznia-Hercegovinát<sup>2</sup> leszámítva mindegyik állam monocentrikus, ha azt nézzük, hogy a fővárosnak van-e és milyen az ellensúlya (a második legnépesebb város és a főváros aránya). Ugyanakkor morfológiai szempontból a policentrikus fejlődésnek kedvez, hogy a tengerparttal rendelkező államokban a fővárosok nem az Adria partján helyezkednek el. Az utódállamoknál fontos szempont volt a tengerhez való kijárat biztosítása és ott a nemzeti kikötőváros fejlesztése. Ez is mutatja, hogy az új városhálózati kapcsolatok nem feltétlenül fognak a korábbi struktúrákra építeni, hiszen az európai érdekek és léptékek alapjaiban mások, mint a jugoszláv időszakban voltak. A térség településhálózatában és térszerkezetében egyszerre vannak jelen a belső szükségletek bázisán létrejött kapcsolatok, valamint a nemzetközi hatások, igények alapján kijelölt, részben kialakult közlekedési folyosók, tengelyek, nagytérségi hálózati elemek. Az egymásmellettség, a szomszédság nem jelent feltétlenül szoros kapcsolatokat.

A fővárosok kiemelkedő fejlődése és szerepnövekedése tekintetében megerősítést nyert, hogy abszolút és relatív súlynövekedésük elkerülhetetlen. 1) Ez egyrészt a politikai struktúráváltozás sajátos következménye. Az államosodás néhány országban napjainkban is tart, az önálló államiság megteremtését követő első lépés mindenhol a nemzeti fővárosok fejlesztése. 2) Másrészt az államok többségének kis méretéből (potenciáljából, erőforrásaiból) fakadóan is szélsőségesen jelentkezik a főváros-centrikusság. Mindössze az első számú várost tudják érdemben fejleszteni, fejlődését elősegíteni. 3) Harmadrészt a településhierarchia mentén felülről lefelé terjedő modernizáció miatt a fővárosok fejlődése időben mindig megelőzi a többi várost, ezzel relatív előnyük tovább növekszik, funkcióbővülésük erőteljesebb. A teljes városhálózat megerősítése, policentrikus, kiegyenlített fejlesztése csak egy következő lépés lehet. Erre színte minden országban utalnak már tervek, programok. Az integrációs kapcsolatokkal elindult ez az új fővárosállomány egy európai dimenzióban, ahol azonban funkcionálisan egyik város sem számít jelentősnek.

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A tanulmány „A közép- és délkelet-európai nagyvárosok fejlődési folyamatai” című, 134900. számú OTKA-projekt keretében, az NKFIH támogatásával valósult meg.

## JEGYZETEK

- 1 Bár az elmúlt évszázadban és különösen az elmúlt évtizedben óriási fejlődésen mentek keresztül, Belgrád, Szófia és Zágráb „csak” potenciális világvárosok, a Globalization and World Cities Research Network legutóbbi besorolása alapján (GaWC 2020) Pozsonnyal együtt a „Beta-” kategóriában szerepelnek. Összehasonlításképpen Budapest és Bukarest két kategóriával „feljebb” a „Beta+”, míg Varsó, Isztambul és Bécs az „igazi” világvárosok között, az „Alpha-” kategóriában szerepel.

- 2 Bosznia-Hercegovina szenvedte meg legjobban a Jugoszláviától elszakadást, a háború itt tartott a legtovább, itt járt a legtöbb veszteséggel. A polgárháborút lezáró, sokfaktorú kompromisszum eredménye – amely a különböző etnikumok eltérő érdekeit éppúgy tükrözi, mint az adott pillanatban fennálló erőviszonyokat – egy formálisan egységes, de belsőleg többszörösen megosztott állam lett. A politikai rendezés elsődleges hatása a települési vonzáskörzetek új határokkal történt átrajzolása volt. Az entitásközi határ 28 község területét darabolta fel – köztük olyan nagyvárosokkal, mint Mostar vagy Szarajevó (amelynek lakossága több mint százezer fővel csökkent).

## IRODALOMJEGYZÉK

- Bachtler, John – Yuill, Douglas: *Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?*, Strathclyde (Regional and Industrial Policy Research Paper, 46), 2001, 41.
- Dimou, Michel – Schaffar, Alexandra: *Urban hierarchies and city growth in the Balkans*, Urban Studies, 2009/13, 2891–2906. <https://doi.org/10.1177/0042098009344993>
- Egyed Ildikó – Zsibók Zsuzsanna: *A kobéziós politika irányváltásai a hét szék és hét bő esztendőben*, Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2023/3, 119–128. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.119>
- Erdősi Ferenc: *A Balkán közlekedésének főbb földrajzi jellemzői*, Pécs (Balkán Füzetek, 3), 2005, 130.
- ESDP: *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg, 1999, 87. Elérhető: <https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/ESDP.pdf>
- Estia: *European space and territorial integration alternatives: spatial development strategies and policy integration for South-East Europe*, Thessaloniki, 2000. (INTERREG IIC CADSES)
- Estia-Spose: *European Space – Territorial Indicators and Actions for a Spatial Planning Observatory Platform in South-Eastern Europe*, Athens, 2006. (INTERREG IIIB CADSES)
- Faludi, Andreas – Waterhout, Bas: *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, London (RTPI Library Series), 2002, 224. Elérhető: <https://doi.org/10.4324/9780203378878>
- Faludi, Andreas: *From European spatial development to territorial cohesion policy*, Regional Studies, 2006/6, 667–678. <https://doi.org/10.1080/00343400600868937>
- Faludi, Andreas: *Territorial cohesion: an unidentified political objective: introduction to the special issue*, Town Planning Review, 2005a/1, 1–13. <https://doi.org/10.3828/tpr.76.1.1>
- Faludi, Andreas: *Polycentric territorial cohesion policy*, Town Planning Review, 2005b/1, 107–118. <https://doi.org/10.3828/tpr.76.1.9>
- Faragó László – Hajdú Zoltán – Rácz Szilárd: *Államosodás – városálózat – térszerkezet*, Magyar Tudomány, 2012/4, 389–406.
- Faragó László – Rácz Szilárd: *Városálózat*, in: Horváth Gyula – Hajdú Zoltán (szerk.): Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országában, Pécs (Régiók Európája, 4), 2010, 241–272.
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*, Budapest–Pécs, 2005, 240.
- Faragó László: *A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása*, Tér és Társadalom, 2006/2, 83–102. <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>
- Faragó László: *Regionalizmus és policentrizmus, teendők Magyarországon*, Habilitációs előadás tézisei, Győr, SZE RGD1, 2009, 24.
- Faragó László: *Térstruktúra: térídeák és megvalósításuk a településhálózat-fejlesztésben*, Tér és Társadalom, 2007/4, 21–38. <https://doi.org/10.17649/TET.21.4.1137>
- GaWC: *Globalization and World Cities Research Network: The World According to GaWC*, 2020. Elérhető: <https://www.lboro.ac.uk/microsites/geography/gawc/world2020t.html> (Letöltés ideje: 2023.08.31.)

- Hajdú Zoltán – Illés Iván – Raffay Zoltán (szerk.): *Délkelet-Európa: államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák*, Pécs, 2007, 161.
- Illés Iván: *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón, Átalakulás, integráció, régiók*, Budapest–Pécs, 2002, 362.
- Meijers, Evert – Romein, Arie: *Realizing potential: building regional organizing capacity in polycentric urban regions*, *European Urban and Regional Studies*, 2003/2, 173–186. <https://doi.org/10.1177/0969776403010002>
- Rácz Szilárd: *A posztoszocialista Délkelet-Európa térszerkezeti és városhálózati folyamatai*, PhD-disszertáció, Pécs, PTE Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2017, 185.
- Rácz, Szilárd – Faragó, László: *Habitat (urban development)*, in: Gál, Zoltán – Lux, Gábor – Illés, Iván (eds.): *Danube Region. Analysis and Long-Term Development Trends of the Macro-Region*, Pécs (Discussion Papers, 90), 2013, 29–34.
- Taylor, Peter J.: *Measuring the World City Network: New Results and Developments*, in: Firmino, Rodrigo Jose – Duarte, Fabio – Ultramari, Clovis (eds.): *ICTs for Mobile and Ubiquitous Urban Infrastructures: Surveillance, Locative Media and Global Networks*, Hershey, 2011, 15–23. <https://doi.org/10.4018/978-1-60960-051-8.ch002>
- Waterhout, Bas: *Polycentric development: what is behind it?*, in: Faludi, A. (ed.): *European Spatial Planning*, Cambridge, MA, 2002, 83–103.

# Szerzői útmutató

(rövid változat)

## *Author's guide*

A Comitatus Önkormányzati Szemle a Comitatus Társadalomkutató Egyesület tudományos folyóirata. A szerkesztőség elsődlegesen a területi egységeket, településeket, a társadalmat érintő témák valamelyikében íródott kéziratok benyújtását várja.

A benyújtott kéziratok elbírálásának és elfogadásának joga a szerkesztőbizottságot illeti meg. A kéziratok közlési formáját szigorúan ellenőrizzük, és csak a minden tekintetben megfelelőket fogadjuk el. Az előírásnak nem megfelelő anyagokat szerzőinknek visszaadjuk, hogy a hiányosságokat pótolhassák. Nem megfelelően kidolgozott, tematikailag nem idevágó, nem értelmezhető szerkezetű kéziratokat a szerkesztőség nem fogad el és erről értesíti a szerzőt. A szerkesztőség kéziratot nem őriz meg.

## KÉZIRAT BENYÚJTÁSA

Az írások ajánlott terjedelme tanulmányok esetén 15–20 000 karakter, kisebb cikkek (recenziók, megemlékezések stb.) esetében 5–10 000 karakter. A kéziratok maximális terjedelme 40 000 karakter lehet (szóközökkel, irodalomjegyzék nélkül), ennél hosszabb írás csak kivételes esetben, a szerkesztőbizottság engedélyével jelenhet meg.

A kéziratokat elektronikus formában, mellékletként kérjük beküldeni a pozsgai.andrea@sze.hu szerkesztőségi e-mail címre. A kéziratokat .doc vagy .docx, illetve .rtf kiterjesztésben tudjuk elfogadni. Az anonimitás biztosítása érdekében kérjük, hogy a szerzők a tanulmányban ne tüntessék fel személyes adataikat, egy külön fájlban közöljék a következőket (magyarul és angolul): név, tudományos fokozat, beosztás, intézmény/munkahely, e-mail cím, levelezési cím, ORCID-azonosító.

## LAPZÁRTÁK HATÁRIDEJE

Kéziratok beérkezési határideje:

Február 15.

Április 15.

Június 15.

Október 15.

A közlés első lehetséges határideje:

első szám

második szám

harmadik szám

negyedik szám

A szerkesztőség fenntartja magának a jogot, hogy az egyes cikkek közlési sorrendjét maga határozza meg.

## SZAKMAI BÍRÁLAT

A kézirat benyújtását követően a szerkesztőség ellenőrzi, hogy a kézirat beilleszkedik-e a folyóirat profiljába és megfelel-e a szerzői útmutató alapkövetelményeinek. Amennyiben a kézirat nem felel meg ezeknek a feltételeknek, minden további lektorálás nélkül visszautasítható. A követelményeknek megfelelő kéziratok esetén a főszerkesztő megbízza a szerkesztőséget a kézirat szakmai bírálatának lebonyolításával. A kéziratok bírálata anonim referenci rendszerben működik (kettős vak bírálat), amely során a főszerkesztő, illetve a főszerkesztő-helyettes a szakmai bírálatra olyan személyeket kér fel, akik a bírálendő tanulmány témájában jártasak és a szerzőtől függetlenek. A szaklektorok és a szerző(k) nem ismerhetik egymás kilétét. A szaklektorok mérlegelik a felkérést, figyelembe véve a megküldött tanulmány témájában való jártasságukat, az összeférhetetlenség lehetőségét, valamint a megadott határidőt. Ezután jelzik a főszerkesztőnek/főszerkesztő-helyettesnek, hogy elfogadják vagy elutasítják a szakmai bírálatra való felkérést. Amennyiben nem tudják vállalni a kézirat szakértői véleményezését, lehetőség szerint más szaklektort is javasolhatnak. A szaklektorok egy bírálati lap segítségével véleményezik a kéziratot és javaslatot tesznek annak közlésére. A főszerkesztő és a főszerkesztő-helyettes mérlegeli a visszaküldött véleményeket és a szakértői véleményezés alapján közösen döntenek a kézirat közzétételéről. A kézirat közlésére vonatkozó döntést a szerkesztőségi titkár e-mailben közli a szerzővel.

**Az általános formázást** tartalmazó **SZERZŐI ÚTMUTATÓ MINTA** elérhető a folyóirat honlapján: <https://comitatus.sze.hu/>

A tanulmánynak tartalmaznia kell a magyar és angol nyelvű címet, absztraktot (körülbelül 500 karakter), 3-5 kulcsszót, illetve a JEL-kódot. Az absztrakt tartalmazza a tanulmány célját, mutassa be a cikk felépítését, valamint a főbb eredményeket.

### Ábrák, grafikonok, táblázatok

Az ábrákat, grafikonokat és a táblázatokat a szövegbe építve is küldje be. Az illusztrációk felbontása minimum 2Mpixel (1920x1080) és 3Mpixel (2340x1080) körüli méret legyen. Ábrákat, grafikonokat, táblázatokat számozással, címmel (magyar és angol), forrás-megjelöléssel kell ellátni. Színes ábrákat nem tudunk közölni. Ábrákat, grafikonokat, táblázatokat csak korlátozott számban tudunk közölni. Kérjük, hogy az ábrákat külön fájlban is csatolja a kézírathoz. Az ábrák szerzői jogainak rendezése a kézirat szerzőjének felelőssége.

### Szövegközi hivatkozások

A szakirodalmi hivatkozások minden esetben a főszövegben szerepelnek zárójelben, a mondatvégi vagy a mondatközi írásjel előtt, kékkel szedve, a következő hivatkozási formát használva: Szerző, évszám (pl. Csatári, 2008). Több műre való hivatkozás esetén az egyes tételeket pontos vesszővel kell elválasztani (pl. Csatári, 2008; Kovács, 2010, 2013). A szövegtörzsben szereplő közvetlen hivatkozás esetében a zárójelben történő hivatkozásnál az oldalszám is szerepeljen (pl. Kovács, 2016, 3). Többszerzős műre való hivatkozás esetén három szerző fölött az első szerző utáni et al. rövidítést kell használni.

## Irodalomjegyzék

A főszöveget az Irodalomjegyzék követi a szerzők (szerkesztők) neve szerinti betűrendben, a <https://comitatus.sze.hu/> weboldalon elérhető szerzői útmutatóban ismertetett formázási alapelvek alapján.

**FONTOS:** Minden olyan irodalomtételnél, ahol van **DOI azonosító**, fel kell tüntetni!  
Javasolt keresési felület: <https://search.crossref.org/>

A szerkesztő munkájának megkönnyítése érdekében minél kevesebb formázást használjon, követve az általános formázási mintát. A szöveg végén, az irodalomjegyzék előtt helyezze el az esetleges köszönetnyilvánítást, illetve itt nevezze meg a kézirat megjelenését támogató intézményeket, szervezeteket, ösztöndíjakat.

Kéréseink figyelembevételét előre is köszönjük!

A szerkesztőség



Faun, formarajz, alkotó: Apáti Abt Sándor



•  
*Lámpa, kagylót tartó faun, alkotó: Apáti Abt Sándor*

- **EGYED ILDIKÓ – ZSIBÓK ZSUZSANNA:** A kohéziós politika irányváltásai a hét szűk és hét bő esztendőben
- **KOCZISZKY GYÖRGY – LIPTÁK KATALIN – SZENDI DÓRA:** Torzuló értékrend, felemás eredmények: reflexiók az EU területi politikájával kapcsolatban
- **TÓTH BALÁZS ISTVÁN – REISINGER ADRIENN:** Integráció – szuverenitás – kohézió: az uniós kötelék ára és lehetőségei
- **BERKES JUDIT:** Szorzás, osztás, forráslehívás. A konvergencia elvének érvényesülése Magyarországon II. Az operatív programok forrásallokációja
- **ZONGOR GÁBOR:** Visszatekintés a területfejlesztési tanácsokra
- **SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT:** A várostérségi és policentrikus szemléletre alapozott településhálózat-fejlesztés érvényessége és érvényesülése Magyarországon
- **SZEGVÁRI PÉTER:** Divat-e még a „retro” a hazai területpolitikában?
- **HORECZKI RÉKA – MOLNÁR ERNŐ – PIRISI GÁBOR:** „A kicsi szép, de gyenge is”? Tűnődés a magyarországi kisvárosok településhálózatban betöltött szerepéről
- **RÁCZ SZILÁRD:** A Nyugat-Balkán policentrikus városhálózatának értelmezése európai kontextusban

ISSN 1215-315X



9 771215 315234