

Bajor Tibor*

RÉGIÓK NÉKÜLI REGIONALIZMUS MAGYAROSZÁGON

REGIONALISM WITHOUT REGION ON HUNGARY

ABSTRACT

Hungary historical – administrative structure does not recognize the separation of powers system. The role, mission for the creation, and necessity of the region, since the beginning of the EU accession process, the subject of debate in the Hungarian regional development public life. Not for himself – in a matter of establishment in the region – opposed (this is more – or less everyone took note until 2011), but the fact that after the formation regions, how it will operate in the region and what will be the with counties? So elected political and administrative regions after formation: what should be the role of the county and region, administratively and politically? The Regional Development Act (the subject called basic law) law was passed practically this problem „swept under the table!” Following the European Union's accession to the EU concept development and organizational systems „Hungarian style” appeared in public administration. In my paper this political and historical reasons to want analyzed.

Bevezetés

Magyarország történelmi – közigazgatási felépítése nem ismeri a hatalom-megosztás rendszerét. A régió szerepe, feladata, létrehozása, szükségszerűsége az Európai Unióhoz való csatlakozásunk folyamatának kezdete óta vita tárgya a magyar területfejlesztési közéletben. Nem magának a régió kialakításának a kérdése vitatott, (ezt többé – kevésbé mindenki tudomásul vette 2011.-ig) hanem az, hogy a régiók megalakulását követően, hogyan fog működni a régió és mi legyen a megyékkel! Vagyis a majdan „választott” politikai és közigazgatási régiók megalakulását követően: mi legyen a megye és a régió szerepe közigazgatásilag és politikailag? A területfejlesztési törvény (a nevezett téma alaptörvénye) elfogadásakor gyakorlatilag ezt a problémát „asztal alá söpörték”! Az Európai Unió csatlakozásunkat követően, az uniós fogalom és fejlesztési szervezeti rendszerek „magyarosítva” jelentek meg a közigazgatás területén. Tanulmányomban ennek politikai és történelmi okait kívánom elemezni.

* Dr. PhD. Bajor Tibor, főiskolai tanár, Kodolányi János Főiskola

1. A régió fogalma, kialakításának-kialakulásának feltétele

Ha a régióról kívánunk beszélni minden esetben, felmerül a kérdés: Milyen értelemben használjuk a régió kifejezést. Földrajzi, gazdasági, közigazgatási? Miért, mert Magyarországon ma nincs egzakt régió fogalmunk. Némi túlzással azt is mondhatjuk, mindenki saját érdekei szerinti fogalmakat használ.

A régió fogalma többféle értelmezésben ismert és használt, a régiók területének, határainak kijelölésénél több szempont kaphat helyet, ezek különböző eredményekhez vezetnek. Gyakori megoldás a térségek társadalmi-gazdasági, földrajzi homogenitását szem előtt tartó, vagy a központ-vonzásterület együvé tartozást érvényesítő térfelosztások. Az ország 19 megyéjét és Budapestet hét területi-statisztikai régióba sorolták, az egyes régiók elnevezését és földrajzi területét az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III. 20.) Országgyűlési Határozat II. fejezetének 5.2 pontja rögzítette, miszerint Magyarország területét 7 területi-statisztikai régióra osztotta. Ez a hét területi-statisztikai régió az Európai Unió ötfokozatú területbeosztásának második NUTS 2).

Az 1996. évi XXI. törvény kompromisszumos megoldásként a politikai érdekek között (formális régiók kialakítása mellett, de gyakorlatilag a minden tényleges államszervezeti átalakítás mellőzése mellett) fogalmazta meg az alábbi régió típusokat:

a) Tervezési-statisztikai régió: több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység.”¹

Ez a meghatározás a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény parlamenti vitájában fogalmazódott meg, politikai érdekek alapján. A megyerendszer fenntartásában érdekelt pártok² ragaszkodtak a megye sérthetlenségéhez. Sőt számos olyan kezdeményezés is volt, hogy egy megye azonos egy régióval.³ (Bármilyen furcsa, de a határ menti – több „maradék megyéből” összeállított megyék esetében – volt valamilyen történelmi alapja)

b) Fejlesztési régió: egy vagy több megyére (a fővárosra), vagy azok meghatározott területére kiterjedő társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység, amely alulról induló kezdeményezés eredményeként meghatározott célra jött létre. Következik, hogy nagyon változó, bármikor átalakulhat, s nincs garancia arra, hogy a létrehozott társulások teljes mértékben lefedik az ország egész területét. Ezért nem lehet a fejlesztési régió azonos a tervezési-statisztikai régióval.⁴

Ez a fogalmi meghatározás teljesen kezelhetetlen Magyarországon. Az „alulról jövő kezdeményezést” az adott ágazati, vagy központi hatalom nem tudja kezelni, mivel az nem kategorizálható a közigazgatási határok szerint.

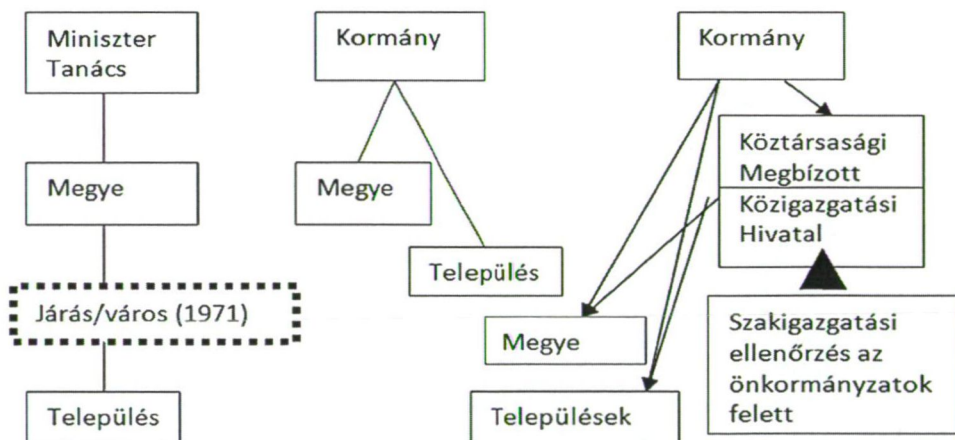
c) A közigazgatási régió: az ország és a település közötti – leggyakrabban az ország alatt közvetlenül lévő – területi szint (regionális szint) egysége, mely lehet

közigazgatási (választott vagy delegált képvisellel) vagy nem közigazgatási (statisztikai, tervezési) funkciójú egység.⁵

A közigazgatási régió Magyarországon hivatalos formában 1990-től semmilyen formában nem került megvitatásra. Sőt a közigazgatási középszint – mint valós közigazgatási egység – politikai – közigazgatási értelemben a nullára redukálódott. A rendszerváltást követően a megyék elvesztették térszervező közigazgatási hatalmukat. Az 1996. évi XXI. törvény az.

Területfejlesztésről és rendezésről visszaállítja a megye – a közigazgatási középszint – politikai hatalmát, amikor is a törvény alapján felállítandó, Megyei Fejlesztési Tanács elnökének kötelező érvénnyel a Megyei Önkormányzat elnökét kell „megválasztani”.⁶ Formailag nem, de tartalmilag a megye újra politikai hatalmat kapott a települések felett. A megyei fejlesztési tanácsok osztották szét az adott megyében – a megyére jutó az állami fejlesztési pénzeket – a települések között. Amelyik település nem igazodott a megyei vezetésérdekeihez, az nem részesült a fejlesztési támogatásokból. A megyék közigazgatási középszint helyzete 2011-től drasztikusan megváltozott, gyakorlatilag a nullára redukálódott.⁷

1. ábra. A közigazgatás irányításának változása a tanácsrendszer, az 1996. évi XXI. törvény hatályba lépése és a Közigazgatási Hivatal létrehozásáig



Forrás: A szerző saját szerkesztése

A közigazgatási középszint helyzete 1990-óta hazánkban nem rendezett. A megyék elvesztették korábbi közigazgatási funkciójukat, a régiók – közigazgatási értelemben – nem alakultak meg. Magyarországon közigazgatási középszint vitatott funkciója, nem új keletű. Nézzük mit írt erről Eötvös József: „A rögeszme, mely megyei szerkezetünk tökélyei iránt létezik, erősebb, hogyszem egyszerre megszűnjék, s kétség kívül több kísérletek fognak még tétetni: miként lehetne az újabb kor institutioit e középkori maradvánnyal egyesíteni? De a tapasztalás befogja bizonyítani e kísérletek sikertelenségét. El fogjuk hagyni az utat, melyen hala-

dunk, s mely – engedelmet a szóért – engem mindig azokra emlékeztet miket török szomszédainknál láttunk, hol európai miveltés s török szokások addig vegyítettek míg sem nyugati miveltés, sem moslim erő nem találhatók”⁸

2. A hatalommegosztás kérdése a Magyarországi központi hatalom és a helyi hatalmak között

Ahhoz, hogy ezt a rendszert megérthessük, tudni kell, hogy az EU intézményhálózata térségekben, régiókban, gondolkodik. Nevezhetjük ezeket például Lengyelország esetében vajdaságoknak, Németországban tartományoknak, de mindenképpen olyan területi egységekről van szó, amelyek kellő nagyságúak ahhoz, hogy az ottani fejlesztések átláthatók, statisztikailag mérhetőek legyenek.

Az elmúlt évtizedben az európai fejlődés egyik sajátossága a hatalom regionális szerkezetének megszilárdulása, a regionalizmus volt. Nézzük meg mit is jelent ez. A "régió" fogalom a jogi és a köznyelvben sokféle tartalmat takar. Emlékezzünk eredeti jelentésére, a földrajzi-területi tartalomra. Mai, közigazgatási jelentését jól érzékelteti az Európa Tanács 1978-as konferenciájának Bordeaux-i Nyilatkozata, mely szerint a régió sokféle fogalma közül e fogalom általában az ország legnagyobb területi egységein élő emberi közösségekre vonatkozik. E közösség földrajzi létezéséből következik, hogy a területi egységet régiónak nevezzék, melyben a régió intézménye csak a már létező szociológiai valóság jogi megerősítését adja.

Az uniós tagállamokban – lényeges különbségekkel, történelmi előzményekkel tarkítva – a nemzetállam alatti területi döntési szint megerősödése töretlenül halad előre. Az unitárius berendezkedésű országok fokozatosan decentralizált és regionalizált államokká alakulnak át. A változásokban fontos szerepe van az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának, a regionális politika alapelvei, a támogatások igazgatásának szabályai alapvető decentralizáló jellegűek.⁹

3. A területi hatalommegosztás lehetőségei az államalapítástól napjainkig

Az Árpád-kor első két évszázadát a királyi birtok túlsúlya jellemezte, az államháztartás – az uralkodói hatalom patrimonialis természetének megfelelően dománialis természetű jövedelmi forrásokon, a nagy kiterjedésű királyi birtokon nyugodott. A királyi birtokok jövedelme nyújtott fedezetet az állami kiadásokra. Az udvarbirtok – az ország területén szétszórtan helyezkedtek el – a királyi család magántulajdonának számított. Várbirtok az államszervezet, a közigazgatás alapja volt. A vármegyék kettős funkciót töltenek be:

- **Védelmi funkció:** A vármegyéket magas fokú szervezettség jellemezte. A megye központjában a vár állt. Egy-egy vár élén a várispán állt. Az Ő feladata volt a közigazgatás ellenőrzése, Ő volt a vármegye bírja és katonai vezetője.

Neki voltak alárendelve a várjobbágyok, akik a katonaság tisztjeit adták. Feladatuk a vár védelme és a várhoz tartozó népek igazgatása.

- **Ellátó funkció:** Ezt a funkciót az udvarbirtokok látták el, amelyek központjában a udvarházak (raktárok) álltak. Az itt élő termelők voltak az udvarnagyk. A királyi udvar, tehát a király és kísérete udvarházzal udvarházra járt, és felélte az ott felhalmozott élelmiszert.

Vagyis a megye feladata az állami akarat végrehajtása, az államrend védelmezése volt.

A központi hatalommegosztásra tett kísérlet elfojtása után (Ajtony, Gyula),¹⁰ hogy: a kialakuló területi hatalmat nem beépítette Szent István az államszervezeti rendszerébe, hanem megsemmisítette. Ellentétben a francia királyság vagy német-római császárság közigazgatási felépítésével.

További fontos körülmény, hogy az Aranybulla nem a központi hatalom és a területi hatalmak közötti kiegyezés, nem az államigazgatás szervezeti átalakítása, hanem a hazai nemesség tagjai között kialakult gazdasági és politikai feszültségek kezelését szolgálta.

A központi hatalommal szemben a megyék (a polgári jogok általános biztosításáig, vagyis a nemesi kiváltságok eltörléséig a megyék alatt csak és kizárólag a nemesi vármegyét értem) a nemesség számára gazdasági, politikai, hatalmi növekvő függetlenséget biztosított a mindenkor királlyal szemben. Az 1300-as évek elejére a nemesség néhány tagja gazdaságilag – kihasználva az adott lehetőségeket – oly mértékben megerősödött –, hogy eredményesen tudott szembe szállni a központi hatalommal. Az Árpádház kihalását követően – a központi hatalom meggyengül – a helyi hatalmak megerősödnek. (Jellemző módon a magyar történetírás a pejoratív „kiskirályok” jelzőt használja a kialakult területi hatalmakra) Károly Robert a helyi hatalmakkal nem törekszik egységre, nem szervezi át az államigazgatás rendszerét Pl. a német-római császárság mintájára, hanem fizikailag megsemmisíti a tartományi urakat. Adott volt a lehetőség arra, hogy a Nyugat-Európai mintának megfelelően az ország külső határait nem érintve, az ország önálló egységekre (grófságokra) szerveződjenek át! A „kiskirályok” letörésével, gyakorlatilag az ország belső tagozódásának lehetőségét végérvényesen lezárta.

Az egyetlen lehetőség a központi hatalommal szembeni kiállásra a nemesi kiváltságokat féltve őrző nemesi vármegye intézménye biztosította. Gyakorlatilag 1790-ig a nemesi vármegye és a központi hatalom kialakult politikai egyensúlyába nem történt érdemi változás. Az Árpádház kihalása, a trónért folyó harcok a török háborúk, az ország 3 részre szakadása, majd a 150 éves török uralom miatt ez a kérdés elvesztette aktualitását. Marad a központosított hatalom.

A vármegyék fontos szerepet játszottak a magyar államiség fennmaradásában, hiszen a török uralom alatt a megyei szervezet akkor is élt, amikor az ország nagy része elveszett. A megye fontos szerepet játszott magában a magyarság fennmaradásában is. Ezen a szerepen a török kiűzése semmit sem változtatott, sőt! A Habs-

burg-dinasztia trónra jutásával került előtérbe a vármegyék alkotmánybiztosító hivatása. Mint a törvény hatósága és őre, a megye a neki kihirdetés és végrehajtás céljából megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából megvizsgálta, és a törvényteleneket félretette. Minthogy a magyarság alkotmányos felfogása az idegen uralkodónál és a kormánynál nem mindig talált kellő megértésre, ezért a közélet az országgyűlés működésének szüneteltetése idején a vármegyei szervezet sáncai mögé szorult, s ott folytatta nemzeti életét. Így lett az idegen kormány abszolutisztikus törekvései ellen megingathatatlan erővel küzdő vármegye a nemzeti élet központja, a magyar államiság védbástyája, a nemzeti érzés iskolája és a jogfolytonosság megmentője.

Ugyan akkor minden korszerűsítési kísérlet merev ellenzője a „megye”! Megállít minden az államigazgatási, gazdasági reformot, amely az ország a kor színvonalára emelte volna. (ellenállási jog) Így kettős helyzet alakult ki, miközben védte a magyar alkotmányos hagyományokat, a magyarságot, az idegen uralkodótól, közben erősítette Magyarország lemaradását az európai gazdasági fejlődéshez képest. A magyar nemesi földbirtokok nem alkottak ezt követően összefüggő területeket, hanem szétszórva az ország különböző megyéiben helyezkedtek el.¹¹ Így koncentrált területi hatalmat nem tudtak kiépíteni saját birtokaik alapján.

Az 1720-as évek elején Mária Terézia a felvilágosult abszolutizmus bázisán a kamarai biztosí, illetve a kerületi táblák kiépítésével kísérletet tett az önkormányzati területi struktúra fölötti, regionális jellegű államigazgatási beosztás kialakítására. A "nemzeti" feudális-önkormányzati területi struktúrák tudatos, átgondolt, szinte rendszerjellegű reformjára II. József vállalkozott az 1785-ös évtől kezdve. A megyei területbeosztást s annak funkcionális tartalmát, s az új megyék fölé regionális közigazgatási szintet épített ki. Magyarország területét tíz kerületre tagolta. A kerületek kialakításakor egyfajta térracionalitásra törekedett.¹² A magyar nemesség nem tudta, vagy nem akarta – a kétségkívül külső hatalom által nyújtott – lehetőségeket a maga hasznára felhasználni. Mereven ragaszkodott a régi államszerkezet fennmaradásához, csak ezzel tulajdonképpen a saját lehetőségeit is korlátozta a területi hatalom kiépítésében. Az tény, hogy a királyi reform kísérletek célja nem a hatalommegosztás, de a közigazgatás átszervezése lehetőséget adhatott volna rá.

A vármegye privilegizált helyzetét az 1848. évi reformok rendítették meg. A népképviselői rendszer bevezetésével megszűnt a megye követküldési és utasítási joga, és ezzel jóformán elveszett az akkori ország politikai életében betöltött hatalmas politikai jelentősége. Az 1849-es Világosi bukást követő újabb Habsburg kísérlet (Bach rendszer) a megyerendszer átalakításra szintén kudarcba fulladt¹³. Az 1848-48 forradalom és szabadságharc után az abszolutizmus egyrészt megyei, járási és községi közigazgatási reformot hajtott végre. Tudatosan szétdarabolta a történeti ország egységét, a történeti Magyarországot öt koronatartományra (Magyar Királyság, Horvát- és Tótország, Szerb Vajdaság és Temesi Bánság, Erdélyország, Katonai Határőrvidék) szabdalta. A Magyar Királyság területén öt közigazgatási kerületet (Pozsony, Buda, Sopron, Kassa, Nagyvárad) hoztak létre.

A területiség politikai tényezővé vált, a regionalizálás a politikai centralizációt és az elnyomást szolgálta. Tulajdonképpen a „regionális átalakulás”, mint az államigazgatás átszervezése, rendkívül negatív hatásokat váltottak ki – érthető módon – a magyar politikai életben, amelynek ekkor már nem csak a nemesek, hanem a polgárok és a parasztok is részt vettek. Függetlenül attól, hogy a formai megoldásokban igen sok racionális elem jelent meg.¹⁴

Az osztrák-magyar kiegyezés a XIX. század utolsó harmadában komoly lehetőséget biztosíthatott volna a Habsburg Birodalom államigazgatási rendszerének átalakításában. A cseh kezdeményezés, a trializmus¹⁵ megvalósulása esetén maga után vont volna a Habsburg Birodalom „regionális átszervezését”. A konzervatív birodalom erőszakos fenntartásával, tulajdonképpen az akkori magyar kormány – és különösen Gróf Andrássy Gyula – Trianon előidézője. Amennyiben a régió működésének alapfeltétele az önálló – belső – közigazgatás mellett, az önálló gazdasági élet lehetősége (a közös történelem, kultúra, stb.) is megjelenik, akkor az Habsburg Birodalom utódállamai, tulajdonképpen régióikká szerveződnek át. 1867-t követően éppen a 48-as törvényeknek köszönhetően megjelentek a magyar gazdasági és politikai életben a vagyonukat vesztett, de politikai hagyományukat és kiváltságukat élénken őrző elszegényedett nemesek. (1848. évi XII. törvény-cikk az úrbéri megszüntetett magánúri javadalmak státusadóssággá leendő átváltoztatásáról)¹⁶ Jellemző módon, amikor a központi hatalom a konzervativizmust képviselte, természetesen a megye saját magát meggyengítve, a modernizációt. (történelme során talán először és utoljára).

A megyén belüli nemesség, gazdasági potenciálja meggyengült. Hatalmát, tekintélyét a politikai – államigazgatási – közigazgatási pozíciók megszerzésével, betöltésével kívánta átmenteni. A reformkortól a 1945-ig számtalan szépirodalmi mű mutatta be ezt a folyamatot. Eötvös József A Falu jegyzője-től, Mikszáth Kálmán A Noszty fiú esete Tóth Marival regényen át, Móricz Zsigmond Rokonok-ig. Ebben az időben kezdődött és tart a mai napig a megyén belüli közigazgatási adminisztráció és a gazdasági szereplők nyílt, vagy sok esetben burkolt összefonódása. Családi kötelékek kiépítésével, összefonódással, lekötözöttségekkel. A helyi gazdaság biztosít átlagon felüli jövedelmet, a helyi politikai elit megélhetéséhez. Viszonzásul a helyi politika biztosít védelmet a központi hatalom döntéseivel szemben.

Az 1949-1956 között működő hatalom kezdeteitől fogva foglalkozott a közigazgatás átszervezése mellett, az ideológiájának megfelelő államszerkezet kialakításával. Nem régiók kialakítása volt a cél (magát a régió szót sem használták) hanem az úgynevezett „nagy megye”, „A nagymegyerendszer a jelenlegi megyebeosztással szemben csupán racionálisabb méretbeli elosztást jelent, egyébként szervezeten nem kell lényegesen különböznie.” Ez az 1949. évi XX. törvény a Magyarország Alkotmányáról és az 1950. évi I. törvény a nép által megválasztott tanácsokról, és azoknak jogköréről törvények alapján kialakított, közigazgatási – államigazgatási rendszert érintetlenül hagyja.¹⁷

Az 1956-os közigazgatás átszervezése a megyék számát 19-ről 12-re csökkenteni szándékozta, de a megyék funkcióján ez sem okozta változást. Változást az 1963-ban tervezett „Gazdasági körzetek” jelenthettek volna.¹⁸ A terv érdekessége, hogy a gazdasági körzetek határai jelentősen megegyeznek az 1996. évi XXI törvény a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvényben kialakított régiók határaival és a terv használja a „tervezés-gazdasági körzet” elnevezést, amely a területfejlesztésről szóló törvényben a „Tervezési-statisztikai (nagy) régió” elnevezés alatt jelenik meg hasonló tartalommal.

1996. évi XXI törvény a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény megalkotásakor két fogalomnak a közigazgatási „autonómia és szubszidiaritás”¹⁹ magyarországi elfogadása és gyakorlati alkalmazása lehetőségei körül folyt a politikai nyilvános vita. A háttérben azonban megjelent – a megyei politikai vezetés felől – egy következő kérdés is: hogyan alakítsuk át a területfejlesztés rendszerét, hogy az Európai Unió területi támogatásokat a legmagasabb összegben hívhassa le az ország. A törvényben meghatározott tervezési-statisztikai régiók kialakítására nem volt szükség. „Igen fontos eredmény, hogy a tárgyalásokon elért megállapodás értelmében Magyarország teljes területe jogosult lesz a strukturális alapok 1. számú célkitűzése szerinti támogatásokra. (Az ilyen támogatások célja azon elmaradott régiók felzárkóztatása, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 75 százalékát.)”²⁰ Magyarország más EU-s országokhoz hasonlóan választhatva volna az egy ország = egy régió elvet is. Az „elaprózódási szándék” erősebb volt. Minél kisebb fejlettségi mutatóval rendelkezett egy – egy mesterségesen kialakított régió, annál nagyobb EU-s támogatásra volt jogosult. (Pest megyével nem akart társulni senki, míg Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye nagyon kapós volt. A két legszélsőségesebb javaslat a régió határainak meghúzására: 1. minden megye egy régió, 2. a 7 legszegényebb megye egy régió. Mind két javaslat az ország fejlettebb megyéit szorítja ki az országnak jutó támogatásokból.)

4. A régióval szembeni tartalmi elvárások

A közigazgatási régió alapfeltételei:

- 1). szervezeti és működési autonómia, az adott ország közigazgatási rendszerén belül
- 2). a régió lakosai által választott vezetés
- 3). a központi kormányzattól független pénzügyi forrás.
- 4). önálló fejlesztés politika, amely azonban nem lehet az országos érdekekkel ellentétes, de nem feltétlenül esik vele egybe.
- 5). A politika „fekete humora”, hogy gyakorlatilag a régióknak: ugyan azokkal a jogosítványokkal kellene rendelkezniük, mint a rendszerváltás előtti megyéknek, csak az egy párt rendszer torzítása nélkül. (1. ábra)

1. táblázat a megyei középszintű közigazgatási funkciók változásai

1990. előtt	1990 és 2011 között	2011-től
államigazgatás feladatok		
kereskedelem irányítása		
ipar irányítása		
mezőgazdaság irányítása		
foglalkoztatás irányítása		
Művelődés és oktatás irányítása		
egészségügy irányítása		
szociálpolitika irányítása		
a helyi tanácsok irányítása		
település fejlesztés		
megyei területfejlesztés	megyén belüli települések közötti fejlesztési koordináció	megyén belüli települések közötti fejlesztési koordináció
állami érdekek biztosítása		
közigazgatás szervezési döntések		
jogszabály alkotás, kezdeményezés, értelmezés	saját tevékenységi körében rendeletet alkothat és népszavazást rendelhet el	
	a települések érdekeit nem befolyásoló vállalkozásokba kezdhet	
	települések lehetőségeit meghaladó közszolgáltatás	

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az 1996. évi XXI. törvény formailag eleget tett az „autonómia és szubszidiaritás” feltételeinek, amikor a különböző fejlesztési szintek döntéshozatalának lehetőségét szabályozza.²¹ Azonban a törvény a különböző szintek döntéshozatalában minden esetben biztosította a központi hatalom érdekérvényesítését, azzal, hogy szabályozta a résztvevők (a szavazati joggal rendelkezők) számát. (2. ábra)

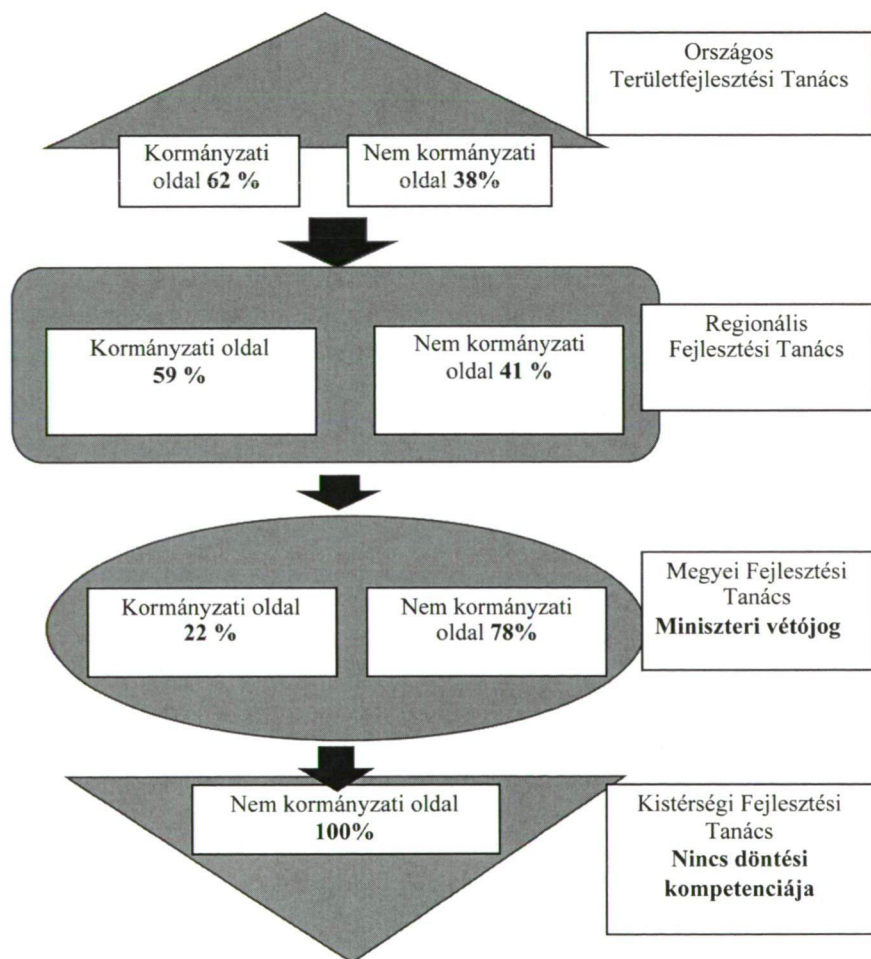
Az Országos Területfejlesztési Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek és a törvényben rögzített országos hatáskörű szervek vezetői. (a szervek vezetőit a kormány, vagy a parlament nevezi ki, csak néhány vezetőt választ a saját szervezete kormányzati beavatkozás nélkül).

A Regionális Tanács Elnökét a kormány nevezi ki, tagjai a meghatározott miniszterek, területi kormányzati szervek vezetői. A kormánytő független tagok (megyei közgyűlés elnökök, megyei jogú városok polgármesterei, néhány területi szervezet, kamara képviselője).

A Megyei Fejlesztési Tanácsban már csak néhány minisztérium képviselője foglal helyet. Egyetértésük hiányában azonban nem lehet döntést hozni, mert vétőjoguk van. Döntés elmaradása esetén a döntés az Országos Fejlesztési Tanács elé kerül, és az dönt.

A Kistérségi Fejlesztési Tanácsok támogatások odaítéléséről nem döntenek, nincs hatalmi funkciójuk, így a hatalomszámára nem érdekes.

2. ábra. A területfejlesztés irányítási rendszere 1996-tól 2012-ig



Forrás: A szerző saját szerkesztése az 1996. évi XXI. törvény alapján

5. A regionalizmus kialakításának elbukott kísérlete 1996-2011

Az 1996. évi XXI. törvényben megnevezett régiók, nem valós régiók. Nincs önállóságuk – sem gazdasági, sem közigazgatásai, sem politikai értelemben –, nincs közös kulturális hagyományuk, történelmük. A lakosság semmilyen formában nem kötődik hozzá. A „régiót” alkotó megyék belső hatalmi harca – a megyei vezetők részéről – a megszerezhető pénzügyi támogatások maximálására irányul. A megyék nem érdekeltek a gazdasági – társadalmi fejlődésben, a belső kohézió megerősítésében, mert a központi támogatási rendszer az elmaradottságot „díjazza”. Minél hátrányosabb egy térség, annál több támogatásra jogosult, ha fejlődik, akkor csökkentik a támogatását. Győr, Szombathely, Zalaegerszeg térségében, már komolyan hátráltatja a központi hatalom bábáskodása a térség fejlődését.²²

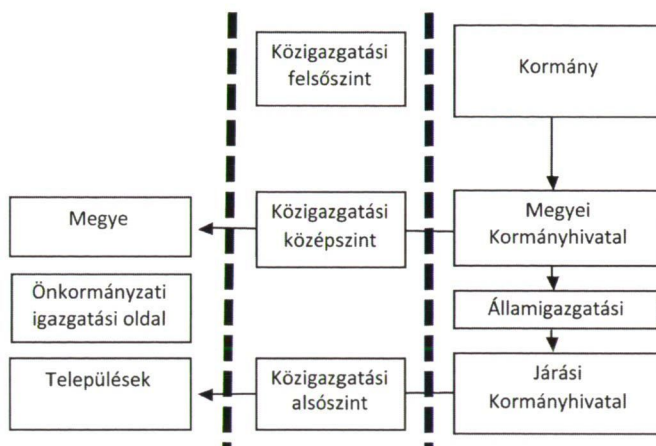
Véleményem szerint ebben az esetben nem hatalmi arroganciáról van szó. Ez a magyar központi hatalmat gyakorlók – történelmi hagyományokon alapuló – reflexe a hatalom működtetésére. Az 1996. évi XXI. törvény alapján kialakult kezdetleges regionalizmus, Magyarországon gyakorlatilag „elhalt” 2012-ben. A kialakított szerkezeti egységeket felszámolták, a szervezeteket megszüntették.²³ A 2012. január 1. napján megszűnő szervezetek: kistérségi fejlesztési tanács, megyei területfejlesztési tanács, regionális fejlesztési tanács.

6. Kialakulhat-e Magyarországon a régió, a regionalizmus?

A 2010. évi országgyűlési választásokat követő közigazgatási rendszerváltozások ismét a központi hatalom megerősödéséhez vezettek. A közigazgatás államigazgatási oldala a legfelső szinttől – országgyűlés – a legalsó szintig – települések – kiépítésre került a kormányhivatalok felállításával. A központi hatalomtól független önkormányzati együttműködést – törvénnyel megerősítve – a központi hatalom felszámolja, illetve megnehezíti. A megyék – mint térségszervező önkormányzat – szerepe hangsúlytalan.

Ugyanakkor, a területi hatalommegosztásra, a helyi közösség önálló – saját belső ügyeiben – döntési szabadságra szükség van. Az erőszakosan kiépített – helyi akarat nélküli – együttműködés az önkormányzatok között: kényszer. A kényszertől mindenki menekül, és ez tovább fokozza a helyi önkormányzati atomizálódást, valamint az „atyáskodó állam” fennmaradását. Magyarország térségi gazdasági-társadalmi nivellálódása az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően – a tervekkel ellentétben – tovább fokozódik.²⁴, nem csak itthon, hanem az EU-s összehasonlításokban is.²⁵

3. ábra. Az államigazgatás felépítése 2011-től



Forrás: A szerző saját szerkesztése

7. A régiók kialakításának – kialakulásának feltételei

A központi hatalom nem képes – nem is feladata – a sajátos, csak egy-egy térségben jelentkező helyi problémák kezelésére. A helyi hatalomnak – ha formálisan is megjelenne – feladata lenne, de nem képes a térségben jelentkező helyi problémák kezelésére.

A magyarországi regionalizációhoz kevés a központi hatalom közigazgatási döntése. Ha az állampolgárok nem ismerik fel az autonómia lényegét és hasznát nem történik valódi változás. (A népet akarata ellen nem lehet boldogítani!). A központi hatalom részéről valódi politikai – gazdasági decentralizálás szükséges a működőképes régiók megvalósításához például:

- minden politikai párt, egységes állásfoglalása és elkötelezettsége a regionalizmus megvalósítása mellett
- önálló döntésképes politikailag felhatalmazott (választással megerősített) regionális vezetés
- önálló, a központi költségvetéstől független költségvetés
- Az ágazati fejlesztéspolitika átalakítása (az ágazatok feladata a működőképesség biztosítása) és a koncentrált, feladatorientált fejlesztéspolitika megvalósítása
- Állami önmérséklet (csak akkor avatkozik közbe a hatalom, ha a régió tevékenysége ellentétes az állami érdekekkel)
 - Az önálló régió döntéseinek tudomásul vétele a központi hatalom részről. stb.
 - Autonómia igénye a polgárok részéről

JEGYZETEK

1. Ivancsics Imre-Bércesi Ferenc (2005): A területi (regionális) államigazgatási koordináció tartalmának, eszközeinek és módszerének továbbfejlesztése. http://www.terport.hu/webfm_send/347
2. Az akkori országgyűlési választási rendszerben a megyei pártlistákon jól szereplő pártok.
3. Például: Szabolcs-Szatmár- Bereg megye.
4. Ivancsics Imre-Bércesi Ferenc (2005): A területi ...
5. Ivancsics Imre-Bércesi Ferenc (2005): A területi ...
Bilecz Endre (2003): A regionalizmus-koncepció érvényesítésének politikája.
6. Csongrád megyében 1996-ban – az országban egyedülként – a törvény szerint első alkalommal megalakuló megyei fejlesztési tanács, elnöknek, nem a megyei közgyűlés elnökét választották meg. Ezért módosították a törvényt később a „megye hatalmának” visszarendeződése érdekében.
7. 2011. évi CLXXXIX. törvény
8. Eötvös József (1868): Reform. Kiadja Ráth Mór. Pest. 228. old.
9. EUportal - EU TANFOLYAMOK
10. Kristó Gyula (2002): Szent István Király. Neumann Kht. Budapest.
11. Batthyány család levéltára, 1501-1944 (Fondecsoport/Levéltár) A-I-47 A Festetics család iratai Repertórium - Levéltári regesztagyűjtemény
12. Hajdú Zoltán: A közigazgatási régió történeti, funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon <http://www.matud.iif.hu/mthon.html>
13. Agg Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban www.socio.mta.hu/beszamolok/Agg%20Zoltan%20PHD.pdf
14. Hajdú Zoltán: A megyerendszer
15. (lat. „hármasság”) Az 1870-es években a cseh politikusok próbálták a kiegyezés mintájára külön szerződést kötni az uralkodóval, amelynek értelmében a cseh korona egykori országai (Csehország, Morvaország és Szilézia különállóként a Magyar Királysághoz Hasonló jogállást kaptak volna. A magyar kormányzat (főként Gróf Andrássy Gyula) a trializmust elutasította, ezzel magyarázzák a cseh politikusok, különösen Eduárd Benes magyargyűlöletét. Lásd még Magyar Katolikus Lexikon, lexikon.katolikus.hu
16. Agg Zoltán: A megyerendszer
17. Bibó István: Válogatott Tanulmányok (<http://mek.oszk.hu/02000/02043/html>)
18. Hajdú Zoltán (2001): Magyarország közigazgatási földrajza. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs.
19. Miklósné Zakar Andrea (2010): Autonómia: elmélet és gyakorlat. Tér és Társadalom 2010/3. szám 75-91. old.
20. EU csatlakozás 2004. Kiadó: a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma Készítette: KÜM Integrációs és Külgazdasági Államtitkárság. Felelős kiadó: dr. Balázs Péter.

21. 1996. évi XXI. törvény 1996-ban elfogadott szövege szerint. A törvényt rendszeresen módosították az éppen hatalmon lévő pártok érdekei szerint. A ma hatályos törvény szövege csak részleteiben egyezik az eredeti szöveggel
22. Daniela Coimbra Swiatek: European regional policy and governance of cross-border regions LAP LAMBERT Academic Publishing ist ein imprint der/is a trademark of AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG Saarbrücken
23. 2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
24. Gulyás László (2008): Regional disparities of Hungarian labour market 1990-2005. Forum Geografic. Anul 7. Nr 1/2008. Editura Universitaria Craiova. Craiova. 128-135. old.
25. Gulyás László (2009): A magyar gazdaság története a rendszerváltástól napjainkig. In: Gulyás László szerk. (2009): A modern magyar gazdaság története. Széchenyitől a Széchenyi-tervig. JATE Press-Szegedi Egyetemi Kiadó. 175-188. old.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Levéltári források

Batthyány család levéltára, 1501-1944 (Fonduport/Levéltár), A-I-47 A Festetics család iratai Repertórium – Levéltári regesztagyűjtemény

Törvények

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és rendezésről

2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról

2011. évi CLXXXIX. Törvény

Feldolgozások

Agg Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban www.socio.mta.hu/beszamolok/Agg%20Zoltan%20PHD.pdf

Bajor Tibor (2013) Járás – kistérség, In: Buday Sántha Attila-Erdösi Ferenc-Horváth Gyula „Régiók fejlesztése” TÁMOP – 4.2.1. B- 10/2 KONV – 2010-0002 PROJEKT KUTATÁSZÁRÓ KONFERENCIA. Pécs 2013. május 23-24. II. kötet. Pécs 192-201. old.

Bajor Tibor (2014): A közigazgatás változásai. In: Magyar Logisztikai Évkönyv 2015. Főszerkesztő: Dr. Duleba Szabolcs, Magyar Logisztika Egyesület 2014. 200 -208. old.

Buday-Sántha Attila (1998): Régiók felemelkedése és hanyatlása. Regionális átalakulás a Brit-szigeteken. Falu, Város, Régió. 1998/3.-4. sz. 25-26. old.

Buday-Sántha Attila (2008): Balaton régió. Tér- és Társadalom XXII. évf. 4. sz. 43-62 p.

Eötvös József (1868) Reform. Kiadja Ráth Mór. Pest.

Bibó István Válogatott Tanulmányok (<http://mek.oszk.hu/02000/02043/html>)

- Daniela Coimbra Swiatek (2011): European regional policy and governance of cross-border regions LAP LAMBERT Academic Publishing ist ein imprint der/is a trademark of AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG Saarbrücken.
- EU csatlakozás 2004. Kiadó: a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma Készítette: KÜM Integrációs és Külgazdasági Államtitkárság. Felelős kiadó: dr. Balázs Péter.
- Gulyás László (2008): Regional disparities of Hungarian labour market 1990-2005. Forum Geografic. Anul 7. Nr 1/2008. Editura Universitaria Craiova. Craiova. 128-135. old.
- Gulyás László (2009): A magyar gazdaság története a rendszerváltástól napjainkig. In: Gulyás László szerk. (2009): A modern magyar gazdaság története. Széchenyi-tervig. JATE Press-Szegedi Egyetemi Kiadó. 175-188. old.
- Hajdú Zoltán a közigazgatási régió történeti, funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon <http://www.matud.iif.hu/mthon.html>
- Hajdú Zoltán (2001) Magyarország közigazgatási földrajza. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó
- Horváth Gyula (2005) Magyarország térszerkezete és a régiók intézménye. – Területi Statisztika. 2005. 4. 309–323. oldal
- Ivancsics Imre-Bércesi Ferenc (2005): A területi (regionális) államigazgatási koordináció tartalmának, eszközeinek és módszerének továbbfejlesztése. http://www.terport.hu/webfm_send/347
- Kristó Gyula (2002) Szent István Király. Neumann Kht. Budapest.
- Magyar Katolikus Lexikon, lexikon.katolikus.hu
- Miklósné Zakar (2010) Andrea Autonómia: elmélet és gyakorlat (Autonomy: Theory and Practice) Tér és Társadalom 24. évf. 2010/3 75-91. p
- SZABÓ PÁL RÉGIÓ: „MEGHATÁROZOTT TERÜLETI EGYSÉG” http://geogr.elte.hu/REF/REF_Kiadvanyok/REF_RTT_12/rtt1201szabopal.pdf
- <http://www.terport.hu/fogalomtar?page=9>