

---

Palkó Katalin

**A magyar közigazgatási mezoszint  
átalakításának kérdései az ezredfordulón**

Mára a régió szavunkat is elérte a „végzete”, a közhelyszerűvé válás. Ez egyben azt is jelenti, hogy sokszor feleslegesen, és ami ennél sokkal rosszabb, pontatlanul vagy helytelenül alkalmazzák. Politikusok, gazdasági szakemberek, újságírók stb. divatszerűen használják anélkül, hogy pontosan megjelölnék, hogy az adott kontextusban mit is értenek alatta. Nagyon sok fogalom és megközelítési mód keveredik egymással. „Mentségként” felhozható – a mára szintén közhellyé lett tétel –, hogy a széles körű elterjedés ellenére a régió fogalma tartalmilag mind a mai napig nincs egyértelműen definiálva, a különböző tudományágak régiófelfogása ugyanis jelentősen eltér egymástól (pl. a szociológia a kulturális identitás szempontját tartja elsődlegesnek, a közigazgatás-tudomány a területi igazgatási funkciókat, a földrajztudomány pedig a térszerkezeti, természeti jellemzők alapján vizsgálódik). Magyarország esetében az egységes meghatározást – a már említett diszciplináris különbségek mellett – az is nehezíti, hogy a nyugat-európaihoz hasonló regionalizmus nem alakult ki. A közigazgatási értelemben vett régióknak nincsen történelmi gyökereik, hagyományuk, sőt, ha a régióhoz társítjuk a modern kor által elvárt funkciókat, ún. önkormányzatiság, saját források, önálló fejlesztéspolitika, intézményfenntartás, akkor nálunk soha nem is léteztek régiók. „A regionalizmus vita nálunk nem az ún. kemény regionalizáció körébe tartozik, amely történelmi, etnikai, kulturális bázison autonómiára vagy éppen nemzeti szuverenitásra törekszik, hanem az ún. soft regionalizmus kategóriájába, amelyben a hatalmi szintek közötti decentralizációról van szó” (Pálné Kovács 1999: 75).

A terület tudományok között többé-kevésbé konszenzus van abban, hogy a régió a lokális szint feletti és a globális szint alatti egység, azaz mezoszint, amelynek a keretei már nem lokálisak és még nem államiak. Tovább szikítve, illetve Magyarországra adaptálva pedig: a megyeinél nagyobb, de az országosnál kisebb területi egység. Ezt a megközelítést alkalmazom én is akkor, amikor az ún. középszintről

---

adok rövid történeti áttekintést. Az elméleti tipizáláson túllépve (homogén, illetve funkcionális régió), a gyakorlati szempontok alapján vizsgálom a régió fogalmát, azaz a konkrét alakot öltő, határokkal körülvett formációt, az intézményesülés lehetséges módját igyekszem felvázolni. A közigazgatási régió<sup>1</sup> az tehát, amelyet figyelemmel kísérek a történelem szemüvegén át, és amelynek kialakulási lehetőségeit és esélyeit vizsgálom.

Jelen dolgozattal nem vállalkozom egyértelmű állásfoglalásra, célom annak érzékeltetése, hogy érvek sokasága hozható fel a régió és a megye ellen, de mellette is. Az olvasóra marad az a feladat, hogy letegye a saját voksát a megye vagy a régió mellett.

## Történeti áttekintés – a középszint

Magyarországon a területi irányítás legfontosabb egysége már több mint egy évezrede a megye, s bár számuk, kiterjedésük, elnevezésük többször módosult, de a megyeszerkezet lényegében változatlanul fennmaradt. A megye olyan, az államiság egészét felölelő térkategória, amely – mindenkor a területi középszintet jelentve – a politikai és társadalmi közélet, valamint a közigazgatás térbeli kerete, és amelyet egyszerre jellemzett a változás és a stabilitás kettőssége. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy sokszor bizonyult a társadalmi-gazdasági haladás kerékkötőjének is. A magyar megyerendszer egyik leggyakoribb, a történelmi átalakulás szempontját alkalmazó, felosztása a királyi, nemesi, modern polgári, illetve a tanács- és az új önkormányzati megyéire való szakaszolás.

---

<sup>1</sup> A közigazgatási régió egy összefoglaló megnevezés, emellett számos más névvel is illetik, ún. adminisztratív, intézményesült régió, politikai-adminisztratív, önkormányzati vagy államigazgatási régió. Még nem kristályosodott ki, hogy a különböző elnevezések vajon színönimák-e vagy alkategóriák, de a döntő tényező a jogosítványok köre. Az érdekek gyakorlati megvalósulásakor létrejövő másik típus, tervezési-fejlesztési régió keretei és terei gyakran egybeeshetnek (Magyarországon is ez a kérdés: a tervezési-statisztikai régiók keretei jelentsék-e egyben a közigazgatási lehatárolást is?). A két típus közötti eltérés legfőbb ismérve az, hogy míg a közigazgatási beosztás szükségszerűen le kell hogy fedje az egész ország területét, addig ez a tervezési-fejlesztési régiók esetén nem szükségszerűen.

A keresztény királyság megalapításakor területi-szervezeti váltásra is sor került: a törzsi területeket királyi vármegyékbe szervezték, ugyanakkor Erdélyben egy regionális jellegű hatalmi-közigazgatási képződmény, az erdélyi vajda<sup>2</sup> intézményének kialakulása is megkezdődött. Ma már a történettudomány által elfogadott tény, hogy a Szent István által alapított megyék száma és kiterjedése nem pontosan meghatározható, és az is, hogy keveredik benne a közhatalmi és a magángazdasági-igazgatási funkció. A megyehatárok megszilárdulása, illetve a megyék számának kialakulása a XII. század végére tehető. A Szent László és Könyves Kálmán által meghódított területek, Szlavónia, Horvátország és Dalmácia nagytérsegi egészükben illeszkedtek be a közigazgatási struktúrába, és regionális jellegüket mindaddig megőrizték, míg magyar fennhatóság alatt álltak.

A királyi vármegye helyére lépő nemesi vármegye<sup>3</sup> is többszöri átalakuláson ment át, folyamatosan változó politikai szereppel és súllyal<sup>4</sup>. A mohácsi csatavesztés természetesen a megyerendszert<sup>5</sup> sem hagyta érintetlenül. A török felszámolta a megyerendszert, a királyi területek - a változó nagyságuk ellenére - képviselték a jogfolytonosságot, ahogy az önálló erdélyi fejedelemség is a nemzeti hagyományok folytatója volt, bár továbbra is őrizte a sajátosságait.

A törökök kiűzése utáni korszakban Mária Teréziához fűződnek az első reformlépések. Kiszélesítette a közigazgatás feladatait, és 1768-as főispáni utasítása először foglalta keretbe a vármegyei igazgatás egészét. Az átalakítás célja egyértelműen a központosítás volt, azaz az osztrák hatalom befolyásának erősítése. A megyék azonban inkább a nemzeti gondolat és a hagyományok letéteményeseivé, az uralkodó ellensúlyává váltak.

---

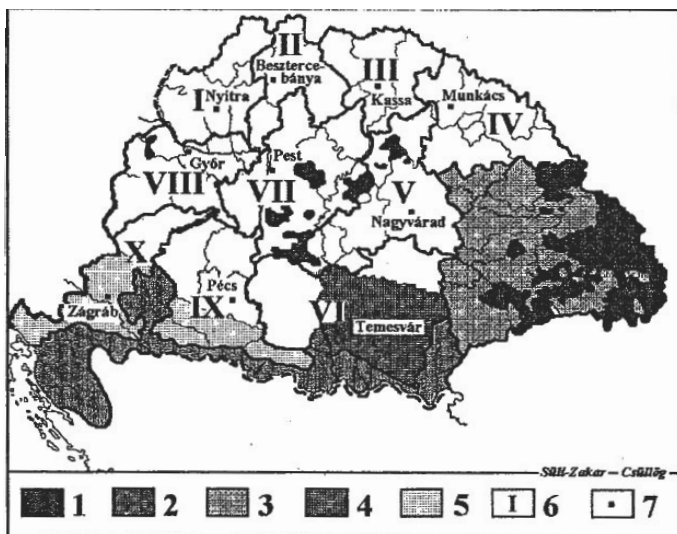
<sup>2</sup>A vajda a király személyét képviselte a megyerendszer felett. Erdély a történelem során „külön pályát futott be”, sajátos közjogi-külpolitikai egységet alkotott, melyet egészen a kiegyezésig Cserzőtt. Ettől az időtől kezdve azonban csak történelmi, földrajzi téregység, de a lakosságának nagy része mindvégig megőrizte különállásának tudatát.

<sup>3</sup>Az Aranybulla 1267-es megújításakor törvényesítik országos szinten a megyét. A királyi rendelkezés értelmében megyéenként 2-3 nemes vesz részt a fejevári törvénynapon.

<sup>4</sup>Erdély, de bizonyos szempontból az Alföld (a jászok és a kunok sajátos területi jogállása miatt) helyzete is különleges volt, sajátos közigazgatási rendszerük volt.

<sup>5</sup>A nemesek nem adták fel a megyei tudatukat, más megyéhez csatlakozva tartották meggyűléseiket. A nemesi megyének tehát nem a területisége volt a lényege, hanem a személyhez kötött jogok és kiváltságok gyakorlása.

II. József nem méltányolta a megyék nemzeti és történeti hagyományait, erőszakkal, abszolutista módszerekkel felülről akarta véghezvinni modernizációs törekvéseit. Ez volt az első kísérlet a megyerendszer felszámolására, az ország regionális alapon történő felosztására. Az uralkodó 1785-ben 10 adminisztratív kerületet hozott létre, minden megyét besorolt valamelyik alá, élükön a kerületi biztossal. A következő évben megszüntette a megyegyűléseket, azok csak országgyűlésikövet-választásra voltak összehívhatók<sup>6</sup>. A régi rend - a király halálával - 1790-ben állt vissza.



## II. József területi beosztása

1. Megyeszerveződésen kívüli jáász, kun, hajdú, székely és szász területek
2. Katonai határőrvidék
3. Erdélyi Nagyfejedelemség
4. Temesi Bánság 1718-1778
5. Horvátország és Szlavónia
6. Kerületek
7. Kerületközpontok

(Forrás: Hajdú Zoltán (2005): Magyarország közigazgatási földrajza)

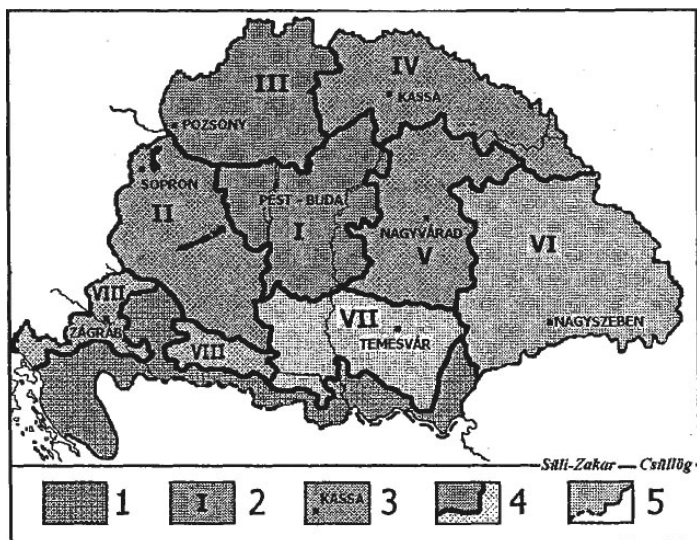
<sup>6</sup>A reform nem tartott sokáig, a királynak a háborúkhoz ugyanis egyre több katonára volt szüksége, az újonck megajánlása pedig a megyék dolga volt. A konfliktusban az uralkodó maradt alul.

A XIX. század elejére a megyei közgyűlés államépítő és törvényhozó befolyással rendelkezett. Önkormányzati jellege rendkívül magas szintű volt: a maga választotta tisztségviselők intézték a megyei nemesség ügyeit, az igazságszolgáltatás területi letéteményeseként működött, továbbá a rendeleteket törvényességi szempontból megvizsgálhatta, és ha azokat törvénytelennek ítélte, akkor nem hajtotta végre. Ez a korszak volt hatalmuk csúcspontja, a megye állam volt az államban. Az 1848. márciusi-áprilisi törvényekkel azonban megrendítették a rendszer alapját. A népképviselői országgyűléssel eltörölték a megyék az országgyűlési követküldési jogát, a felhatalmazást, illetve a visszahívást: a megye megszűnt a törvényhozás részese lenni. A nemesség tehát a saját érdekein felülkerekedve össze tudta kapcsolni a fejlődést a történelmi értékek megőrzésével.

A forradalom és a szabadságharc leverése után a központi hatalom - nem „tanulva” a kalapos király kudarcából - ismét csak erőszakkal kívánja megvalósítani a modern polgári államszervezet létrehozását, újfent szembeszegülve a tradíciókkal, s így tovább erősítve a megye nimbuszát. Ekkor került sor másodízben egy radikális - a megyerendszeret negligáló - közigazgatási változtatásra. Az országot először kilenc, majd 1849 októberében öt katonai kerületre<sup>7</sup> osztották. Élükön katonai, és a melléjük beosztott miniszteri biztosok álltak. A megyéknek ebben az időben csak adminisztratív szerepük volt, önállósággal nem rendelkeztek.

---

<sup>7</sup>Egy-egy kerület 6-10 vármegyéből állt, Erdélyt és a Partiumot, valamint a határörvidékeket és a négy déli megyéből alakított szerb vajdaságot és a temesi bányságot kihagyva a betagozásból. A kerületi székhelyek kiválasztásakor főként a császárhűség számított.



**Az önkényuralom regionális területbeosztása a „Bach-korszakban”**

1. Katonai határőrvidék
2. Kerületek és a külön választott térségek: I. Pest-budai kerület, II. Soproni kerület; III. Pozsonyi kerület, IV. Kassai kerület, V. Nagyvárad kerület, VI. Erdély, VII. Szerb Vajdaság és Bánság, VIII. Horvátország és Szlavónia
3. A közigazgatási területek székhelyei
4. A közigazgatási területek határai
5. Országhatár

(Forrás: Hajdú Zoltán (2005): Magyarország közigazgatási földrajza)

A Bach-korszak intézkedéseit – a II. Józsefi elvetélt átalakulással egyetemben - elrettentő példaként emlegetik, mint a „kényszer-regionalizáció” eredményeit, amelyek egyaránt figyelmen kívül hagyták az etnikai, a földrajzi és a történeti elemeket.

A kiegyezés utáni korszak – túllépve a megye történeti szerepén, bár megfogalmazásaiban a hagyományokra hivatkozva - a polgári megyével fémjelvezhető. Ekkor a megye hatásköre, a megyei önkormányzat jelentősége lényegesen lecsökkent, mozgáskörét a kormányzat erőteljesen korlátozta, többek között elveszti igazságszolgáltatási<sup>8</sup> jogkörét.

Ezzel párhuzamosan tanúi lehetünk az államigazgatás egyfajta hivatali regionalizmusának, bár az ágazati irányítás területi szintre vitelében a sokféleség és a sokszínűség érhető tetten. A törvényhatóságok terület-rendezése az 1876. évi 33. tc. által valósult meg, és kisebb korrekcióktól eltekintve egészes 1920-ig érvényben volt. A szabályozás legfontosabb eleme az, hogy megszüntette a területi jellegű, feudális eredetű önkormányzatokat, s talán az ország története során először egyetemlegessé tette a megyebosztást.

A Horthy-érában - a tanácsköztársasági<sup>9</sup> intermezzo után - az 1918 előtti jogfolytonosság hangsúlyozásával alkották meg az 1923. évi 35. tc.-et. Ennek II. fejezete rögzítette a megyei közigazgatás új területi rendjét. Mindvégig hangsúlyozták azonban, hogy az ország határait nem tekintik véglegesnek, ezért csak az új államhatár által kettévágott csonka megyéket egyesítették<sup>10</sup>. A megyei közigazgatás kereteit az 1929-es 30. tc. határozta meg, amely aztán - kisebb változtatásokkal - egészen a tanácsrendszerig érvényes maradt: rendelkezett az önkormányzati testületek újjászervezéséről (a törvényhatóság egyetemét a törvényhatósági bizottság képviselte, tagjait választották). A két világháború között a megyei önkormányzat - bár veszített jelentőségéből -, mint területi egység a közigazgatás meghatározója, minden államigazgatási szerv a megyére vagy azok csoportjára épült.

A II. világháború utáni új struktúrában a létező reformelképzelések közül - a politikai dominanciája alapján - az MDP javaslata valósult meg. Az 1949-es alkotmány meghatározta a közigazgatást és ezen belül a megyék szerepét és helyzetét, a részleteket pedig az I. tanács-törvény tartalmazta. Felszámolták az önkormányzati jellegű igazgatást, totális központosításra került sor, azaz a tanácsokat pártirányítás alá helyezték, kimondva alá-fölé rendeltségük jellegét.

---

<sup>9</sup>1871: a királyi bíróságok létrehozása

<sup>10</sup>Mind a járási, mind a megyei beosztás átfogó rendezésére törekedtek, idejükbe azonban csak Zala megye szétválasztása „fért bele”.

<sup>11</sup>pl. Komáromot Esztergommal, Bereget Szatmárral

A jogi átalakítással párhuzamosan lezajlott a területbeosztás módosítása is: a megyék száma 25-ről 19-re csökkent, s létrehozták Nagy-Budapestet.

Újabb, bár nem túl lényeges változást hozott a II. tanács-törvény, amely ugyan megerősítette a tanácstestületeket a végrehajtó bizottságot rovására, de a tényleges hierarchiában nem történt változás egészen 1971-ig. Ekkor a III. tanácstörvény fogalmazta újra a tanácsok szerepét, visszahozva az önkormányzati jelleget, amely azonban - a rendszer jellege miatt - nem a korábbi fogalmi körben érvényesült, hanem csak szűkítetten, speciális jelentéssel: a szervezeti-jogi feltételek, a gazdaság alapjai, a testületek felértékelődése az, ami erre utal.

A rendszerváltás a területi hatalmi szerkezetet sem hagyta érintetlenül. Az alkotmány módosításával egyformán önkormányzati jogot kaptak a községek, a városok, a főváros és kerületei, valamint a megyék. Az önkormányzati törvénnyel azonban a települések kerültek kulcspozícióba, míg a megyék elveszítették területi integráló szerepüket és politikai befolyásukat, alapvetően középfokú intézményfenntartói és irányító szerepkörre kárhoztattak. Ezzel párhuzamosan köztársasági megbízotti intézményrendszerrel ismét egy sikertelennek minősíthető kísérlet vette kezdetét. Kialakításakor ugyanis csak közigazgatási szempontok alapján határozták meg működési területüket, 7 egységre osztva az országot, de figyelmen kívül hagyták a gazdasági, ellátási és kulturális vonzásokat. Rövid, 4 éves működésük nem tudta meggyőzni a politikusokat létük szükségességéről, ezért az 1994-től regnáló új kormányzat felszámolta rendszerét. Bár 1996-ban elfogadták a területfejlesztési törvényt, ez sem oldotta meg a lényegi problémát, a hatalom decentralizálását, a megyék önkormányzatként történő megerősítésének ugyanis továbbra sem akadt támogatója. Inkább létrehozták a területfejlesztési tanácsokat, illetve - a NUTS 2 II szintű - tervezési-statisztikai régiókat, tovább fokozva ezzel a már addig is elég zűrzavaros

helyzetet.\* A '90-es évek a megyekérdés terméketlen, sikertelen vitájával múltak el. Sem az uniós csatlakozásig, sem az azóta eltelt közel három évben - a területi közép szint megyei vagy regionális kiépítése és megerősítése tekintetében - nem sikerült semmilyen konszenzusos megoldást kialakítani.

A szétaprózottság, a finanszírozhatatlanság miatt mára egyöntetű az a vélemény, hogy a jelenlegi rendszer tovább így nem működtethető, ráadásul finanszírozhatatlan is.

\*Merthogy a megyének nem biztosították a NUTS II szintet, ill. a NUTS-ban gyakorlatilag értelmezhetetlen a megye

## **Érvek pro és kontra**

Mint azt már a bevezetőmben is említettem, a régiót a magyar politikai és tudományos gondolkodásban a megye és a központi szint közé beékelődött területi szinttel azonosítják. Az alapkérdés hosszú ideig változatlan formája volt, hogy milyen területi keretek között, milyen hatáskörrel jöjjenek létre, és hogyan épüljenek be a megyei és az országos szint közé. Napjainkban azonban egy újabb felvetéssel is kiegészült a sor: a jelenlegi rendszerbe való integrálásuk helyett a megyék kiváltása, illetve helyettesítése is lehetséges-e általuk?

## Az alábbiakban összegyűjtöttem a megye vs. régió vitában elhangzott érveket és ellenérveket:

### A megye melletti érvek

az államalapítás óta - a számtalan modernizációs kísérlet ellenére - létező területi kategória

választás útján létrejövő köztisztviselői irányítja, tehát önkormányzat, önálló politikai egység

az átalakítás igénye nem kérdőjelezhető meg, de nem kell megszüntetni a megyét, mint közigazgatási és önkormányzati középszintű teret, ha nincs helyette garantáltan jobb

közigazgatási közép szintnek tekinthető; a köztisztviselői jelleg az Unió által is preferáltabb, annak ellenére is, hogy a méretük és a népességük alatta marad az uniós átlagnak

Magyarország a közepes lélekszámú és területű országok sorába tartozik, így a területi közigazgatási rendszernek is ehhez kell alkalmazkodnia, a társadalmi és történelmi hagyományai megtartásával

létük magában hordozza a lehetőséget, hogy komplex (önkormányzati, közigazgatási, területfejlesztési) feladatellátásra alkalmassá váljanak: újítja a választási rendszer (a kistérség-re épített képviselettel), valódi decentralizáció az állam részéről

a területi közigazgatás gondjai nem újabb szintek létrehozásával, hanem a meglévők konszolidálásával oldható meg

a kétség kívül szükséges racionalizálás, átalakítás kisebb megrázkódtatással és kockázattal, valamint rövidebb idő alatt és kevesebb anyagi áldozattal is megvalósítható, megyei keretek között

### A régiót pártolók érvei

az ország földrajzi tagoltsága inkább térségi alapú (pl. Alföld, Dunántúl), nem pedig megyei

a regionális szintnek nem kell szükség-szerűen önkormányzati jogosítvánnyal rendelkeznie a kezdetektől, ennek hiányában is alkalmas a hozzá telepített állami közigazgatási, fejlesztési feladatok ellátására: a közigazgatási-fejlesztési regionalizációt szerves fejlődés eredményeként váltja fel a magasabb minőségi fok, a regionális önkormányzat

a területi érdekek korszerűbb, kiegyensúlyozottabb megjelenítésére alkalmasabbak

racióna-lisabban működő, olcsóbb közigazgatás, a szolgáltató állam létrejöttének lehetősége: az új állami-közösségi gazdaságfejlesztési, szolgáltatásszervezési feladatok, infrastrukturális beruházások - a technikai fejlődéshez való alkalmazkodás követelménye miatt is - ma már csak nagyobb léptékben szervezhetőek

a terület-, gazdaságfejlesztés számára a régió az optimális mérték: a tervezési-statisztikai régiók jól illeszkednek a NUTS-rendszerbe, kiváló kiindulási alapot jelenthetnek a politikai régió felé való elmozdulásban a fentiekből adódóan az etatizmus megszüntetésének, de legalább csökkentésének lehetőségét hordozzák a régiók

### A megye elleni érvek

a jelenlegi megyeformációk nem rendelkeznek történelmi legitimációval (csak hét megye egyezik meg valamelyik történelmi vármegyével)

szerepük az intézményfenntartásra degradálódott, nincs koordináló szerepük, policy-formáló erejük; a rendszerváltás előtti erős megyei tanácsi pozíciók a dekoncentrált szervezetekhez kerültek

---

területük nem elég nagy ahhoz, hogy hatékony területpolitikai egységgé váljanak

---

„a kétféjű megye”: a megye, mint tényleges önkormányzat az önkormányzashoz szükséges eszközök nélkül, illetve a megyei fejlesztési tanácsok önkormányzatiság nélkül, de pénzügyi eszközök birtokában

### A régió elleni érvek

a jelenlegi, az uniós források felhasználásához „elvárt” tervezési-statisztikai régiók mesterségesen létrehozott, önkormányzatiság nélküli egységek, csak gazdaság-szervezési funkciót töltenek be, további legitimitásuknak az ún. 2/3-ados törvények felhatalmazásának hiánya szab gátat (az EU részéről ez nem is előírás = a közigazgatás nemzeti hatáskör!)

---

mivel a 2007-től kezdődő EU-s költségvetési periódusban sem lesznek önálló ROP-ok, ezért nyilvánvaló, hogy a kormányzat ott sem regionalizál, ahol pedig semmilyen korlát nem állja útját – így megkérdőjelezhetővé válhat a NUTS 2 régiók léte is

---

nem tűnik biztosítottnak, hogy a jelenlegi megyei feladatok áttelepítésével a szolgáltatásokat igénybe vevők helyzete javulna

---

nem készültek el azok a számítások, elemzések, amelyek bizonyíthatnák, hogy a középszintű közigazgatás régiók formájában jobban működne, mint megyei keretek között

---

a tárdalomban elenyésző azoknak a száma, akik egy megyénél nagyobb közigazgatási egységet támogatnának

---

súlyos személyes érdeksérelmek - a megyei szinten létező hierarchia az „összevonások” hatására felbomlana, kevesebb lenne az elosztható pozíció

Ahol ennyi érv és ellenérv is elhangzik ugyanabban a tárgyban, ott nem vall túl nagy bátorságra kijelenteni, hogy a területi átalakulás, a decentralizáció ma még ellentmondásokkal terhes, sok tekintetben kidolgozatlan, szakmai érvekkel, számokkal nem kellően megalapozott. Ezt támasztja alá az is például, hogy a jelenlegi kormányzat tényként kezeli a két új szint, a kistérség és a régió komplex kiépítésének szükségességét, miközben sem a települési, sem a megyei szintet nem elemezték átfogóan. Ezzel szemben a szakma egységesen állítja, hogy Magyarországon egy, minden feladatot ellátó középszint elegendő, a kistérség, a megye és a régió együtt nem kezelhető.

### **A régióépítés folyamata, néhány lehetséges régióformáció**

A régióépítés, a regionalizálás folyamata során a teljes állami és önkormányzati igazgatást, a hatásköröket, a finanszírozást is át kell alakítani. Ez a feladat az egész állami-politikai berendezkedést érinti. A régióépítés stratégiája során először az alkotmányos kereteket kell tisztázni. Itt elsősorban a területi szint definiálására és a választási technika meghatározására kell gondolnunk.

A következő lépés annak tisztázása, hogy milyen funkciókat szánnak az egyes szinteknek, így a régióknak is. A hatáskörök, források elosztása elsősorban kormányzati kompetencia. Egyrészt eleget kell tenni a hatékonysági követelményeknek, másrészt azonban egyetlen kormány sem érdekelt a területi hatalmi (ellen)pólusok létrehozásában, saját jogköreinek korlátozásában. Ezért a folyamat többnyire elhúzódik, és sikeressége főként a területi szint nyomásgyakorló képességétől függ. *(Pálné Kovács 1999)* Alapvetően az alábbi ágazatok, illetve feladatok azok, amelyeknél gazdaság- és társadalomfejlesztési célból regionális dimenzióban kellene gondolkodni *(Horváth M. 2004):*

- térszervezői szerepkörben:
  - = területrendezési, -fejlesztési terv elkészítése és elfogadása,
  - = uniós támogatások esetében társfinanszírozási szerepkört ellátása, programozás, a felhasználást ellenőrzése;
  - = gazdaságfejlesztési stratégiát készítése, végrehajtása, ennek keretében a kkv-k, az elmaradott térségek támogatása.
- közszolgáltatások térségi szervezésének keretében:
  - = környezetvédelem és hulladékgazdálkodás;
  - = hálózatos közüzemi szolgáltatások esetében regulációs funkciók ellátása;
  - = intézményfenntartás: regionális kórházak, képzőközpontok, kutatóintézetek.
- közfeladatok ellátása:
  - = közszolgáltatások szervezése;
  - = régiómarketing;
  - = nemzetközi kapcsolatok.

Ha a közigazgatási régiók bevezetése eldöntött tényé válik, akkor meg kell határozni, hogy milyen keretek között intézményesüljenek: új vagy a régi helyére lépő szintként valósuljon meg a régió. Ez elsősorban - a szakma által kidolgozott javaslatokat felhasználva - politikai döntés eredménye.

Amikor már a szintek száma és funkciója körvonalazódott, akkor kerülhet sor közjogi tartalmuk kidolgozására. A legcélravezetőbb megoldás az, ha a regionális szint közjogi intézményesülése fokozatosan nyeri el a teljes jogú önkormányzatiságot: regionális területfejlesztési tanácsok - államigazgatási régió<sup>11</sup> - politikai/önkormányzati régió<sup>12</sup> (*Pálné Kovács 1999*). Amennyiben a regionális átalakulás teljes körű, úgy a létrejövő új területi formációban egyszerre jelenik meg a regionális önkormányzat választott szervként; a fejlesztési régió a saját Operatív Programjait ROP-ját irányító, ellenőrző és kifizető hatóságként; az önkormányzati társulási forma intézményfenntartóként, valamint az államigazgatási hivatali szerv (*Horváth M. 2004*).

---

<sup>11</sup>ha a regionalizált államigazgatás területi határai, központjai megfeleltethetők

<sup>12</sup>közvetlenül választott képviselőtestület és az önkormányzati alapjogok alkotmány általi biztosítása



Erdei Ferenc 1939-es tervében 80 városi központra tesz javaslatot, és kiiktatva a megyéket – a fővároson kívül – hét tartományi középvárosi központtal (Győr, Szombathely, Pécs, Szeged, Miskolc és Kassa) alakítaná ki az egységeket. 1956-ban – Rákosi Mátyáshoz köthetően – politikai indíttatásból 12 megyés rendszerre<sup>15</sup> akarták átrajzolni az ország területét. Perczel Károly 1958-63 között készítette el csoportjával az ország első átfogó jellegű településhálózat-fejlesztési tervét, amely 3 központi (budapesti, székesfehérvári, szolnoki) és 6 perifériális (miskolci, debreceni, szegedi, pécsi, nagykanizsai, győri) régióra osztotta fel az országot, a Közgazdaságtudományi Egyetem tanulmánya pedig 1960-ban 10 régiót<sup>16</sup> jelölt meg. A regionális tudomány kortárs képviselői közül is számosan elkészítették javaslataikat, például Nemes Nagy József (1997) a nagyrégiós beosztás híve, Hajdú Zoltán (1997) többféle verziót is felrajzolt a kis- és középregionális megoldásra, csakúgy mint Tóth József (1997) és Szigeti Ernő (2001).

A fentiekkel ellenkező irányba, lefelé is „haladhatunk”, ekkor a kis-megyés konstrukció jönne létre a 19 megye felosztásával: a rendszer végpontját a jelenlegi kistérségi beosztás, illetve városmegyék (a városok a vonzáskörzetükkel) jelenthetnék, vagy ezek között helyezkedhetne el. Ez a fajta megoldás Bibó István nevével fonódott össze: először 1946-ban született meg Erdeivel közös - 75-80 egységből álló - városmegyés javaslata, önkormányzati alapú működéssel. Bibó munkásságában 1975-ben ismét visszatér ez az elem: az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptióra épített elképzelésében 70-110 egységből állította fel városjárásos (a város és vidéke együttese) rendszerét.

---

<sup>15</sup>Komárom, Tolna, Vas, Veszprém, Nógrád, Heves és Csongrád esett volna „áldozatul”, a tervet csak a politikai események hiúsították meg.

<sup>16</sup>Központi Iparvidék (Budapest központtal), Északi Iparvidék (Miskolc), Debrecen vidéke, Felső-Tisza-köze (Szolnok), Délkelet-Alföld (Szeged), Duna-Tisza-köze (Kecskemét), Kisalföld (Győr), Közép-Dunántúli Iparvidék (Veszprém), Délkelet-Dunántúl (Pécs), Délnyugat-Dunántúl (Nagykanizsa)

A regionalizálódást elősegítő tényezők közé az eddig hangsúlyosként szereplőkön (pl. régió elhelyezkedése, gazdasági potenciálja, az ország társadalmi, közigazgatási felépítése, a regionális érdekartikuláció stb.) túl mind inkább „felzárkózik” a regionális identitás<sup>17</sup>, valamint a társadalmi és kulturális beágyazottság vizsgálata. A térségi identitás a társadalmi identástudat szerves részeként értelmezhető, melynek alapján az egyén a személyi kapcsolathálónál (network) tágabb, földrajzi kategóriákkal meghatározható társadalmi csoport tagjának érzi és vallja magát. A helyi, területi, közjogi és politikai struktúrák legitimálása jelentős mértékben múlik a helyi társadalom identitásán, sőt a helyi kötődés új fejlesztési erő és forrás alapja is egyben. A közösségi aspektus tehát semmiképpen sem hagyható figyelmen kívül. Fokozatosan kell bemutatni mind a társadalom egészének, mind a kisebb csoportoknak azokat az előnyöket, amelyekkel először a tervezési, ezt követően pedig az önkormányzati régió megléte és működése jár. Így juthat elegendő idő a regionalizálódásra, mint szervesen fejlődő folyamatra, és immár elegendő tapasztalat birtokában természetes igényként alakulna ki a régiószervezés követelménye. A helyi, illetve a kistérségi szinten jelen lévő, de sokszor ma még rejtett erőforrások ugyanis befektethetők lennének a regionális (gazdasági, társadalmi, kulturális) fejlesztésekbe. Az új térbeli keretek kialakításánál tehát figyelemmel kell lenni arra is, hogy azok valamiféle regionális identitásra is épüljenek.

A régióépítés stratégiája semmiképpen sem épülhet a megyékkel szembeni „keresztes hadjáratra.” Ma még nem látható, hogy a területfejlesztési régiók önkormányzativá intézményesülhetnek-e, ahogy az sem tudható, hogy a magyar társadalom képes-e befogadni a régiókat a megyék helyén (*Pálné Kovács 1999*).

---

<sup>17</sup>Az identitás mibenléte, „számszerűsítése” azonban tudományosan is nehéz feladat. Emellett óriási információhiánnyal is szembe kell nézni e téren, nem beszélve a fogalmi, módszertani bizonytalanságokról. Különösen érvényes ez a regionális identitásra, ahol még nehezebb mérni a kötődés gyökereit, az elvárásokat, a régió vonzását, imázsát.

## Összegzés

Önkormányzati-közigazgatási régiók a mai magyar államterületen sohasem működtek tartósan, a Habsburg abszolútizmus ezirányú kísérleteit pedig nem az önszerveződési, önkormányzati törekvések motiválták. A regionális tradíciónál ugyanis erősebb volt a politikai uralom alapját képező állam-megye kapcsolat, amely túlsúlyával mindvégig meg tudta gátolni, hogy bármilyen más, területi alapon szerveződő „képződmény” összefüggő rendszeré váljon. Ha mégis valamilyenfajta regionális hagyományról beszélhetünk, az az államigazgatáson túli szférának köszönhető. Ilyen hagyatékként fogható fel a történelmi egyházak szerveződése (lásd pl. katolikus érsekségek), valamint a tőkés gazdasághoz, közlekedéshez szorosan kötődő nagy intézmények, szervezetek - a szocialista érában is megmaradó - területbeosztása (lásd posta-, vasút-igazgatóságok, a bányakapitányságok stb.).

Talán e rövid tanulmányban sikerült érzékeltetnem, hogy a régió nem méret kérdése, sokkal inkább a hatalom vertikális rendszerében elfoglalt helye az, amely alapján ezt a „titulust” megkaphatja. A regionalizált országok (pl.) tapasztalataiból is ismert, hogy csak fokozatosan, hosszabb távon érhető el az a pozíció, amelynek alapján egy állam decentralizáltnak tekinthető. A felülről meghúzott régióhatárok tehát ritkán lesznek sikeresek. Bár a keretek meghatározása nyilván állami szinten zajlik, nem hagyhatók figyelmen kívül az alulról jövő kezdeményezések. A területfejlesztési egységek ugyanis nem válnak automatikusan valódi régiókká, ehhez a társadalmi egyetértést is meg kell szerezni, hiszen az azonosuláshoz és a támogatáshoz a helyi támogatás elengedhetetlen. Ahol megfogalmazódott már egy új, regionális önkormányzati szint létrehozásának és egyben az erős területi decentralizációnak az igénye, ott sem sikerült mindenhol keresztülvinni (pl. Portugália, Egyesült Királyság); szolgáljon ez tanulságul számunkra is...

Végső összegzésként megállapítható, hogy társadalmunkban, közvéleményünkben gyenge a regionális tradíció, az önkormányzati-közigazgatási regionalizmus támogatottsága ma még nem gyökerezik széles és mély hagyományokban. A valamely területi egységhez köthető tudattartalmak, érzelmek nem érik el a regionális szintet, sokkal inkább a szűkebb környezethez, vidékhez köthetők. A következő fok pedig egy nagy ugrással már a nemzetit jelenti, a magyart. Ugyanakkor - bár gyakran hallhatjuk, hogy például csongrádi, vasi, veszprémi vagyok (de azt már kevésbé, hogy pl. győr-moson-soproni) - számottevő megyei tudat, kötődés sem fedezhető fel az adott térségek társadalmában. Talán megkockáztatható az a megállapítás, hogy bármelyik irányba el lehet indulni: megerősíthető a megyék pozíciója is, de a regionalizálás is járható út. Ez utóbbihoz azonban komoly tudományos elemzések, számítások kellene, és belső kohézióépítés szükségeltetik.

A megye és a régió közötti választás nem (csak) egyszerűen terület-szervezési, területi igazgatási kérdés, hanem alapvetően a hatalom központosságának, illetve decentralizációjának kérdése, s így érinti az alkotmányos szabályozás problematikáját is. Ma még azonban sem a tudományterület kutatói, sem a politikusok között nincs egység a megoldást illetően, de - azt hiszem, nem árulok el nagy titkot - a végső szót a politikusok fogják kimondani<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup>A tudománynak ebben a viszonyrendszerben a szerepe csak az lehet, hogy a döntéshozók elé tárja az összefüggéseket és az eldöntendő kérdéseket.

## Felhasznált irodalom

1. Agg Zoltán (2005): Hány járás - hány tartomány - hány megye?  
Comitatus különszám 33-46.
2. Államreform kéne régen...! (cikksorozat) ÖN-KOR-KÉP 2006. évi számai
3. Bódi Ferenc (2000): Lokális, kistérségi és regionális együttműködés és érdekérvényesítés a területpolitikában In: Verebélyi Imre (szerk): Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai MKI, MTA RKK, MTA PTI, Budapest 175-188.
4. Farkas Gábor (1999): Közigazgatási reformtervek 1946-1947  
Comitatus december 58-65.
5. Hajdú Zoltán (1997): A tartományi közigazgatás kialakításának térproblémái Magyarországon Comitatus jan. 37-41.
6. Hajdú Zoltán (1999): A régió történeti problematikája Magyarországon INFO-társadalomtudomány 44. sz. 21-29.
7. Hajdú Zoltán (2005): Magyarország közigazgatási földrajza  
Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
8. Horváth M. Tamás (2004): A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon In: A regionális politika közigazgatási feltételei MKI, Budapest 5-34.
9. Illés Iván (2006): Régiókat! De mindenáron? Népszabadság 2006.07.24.
10. Kovács Tibor (2004): Regions in Hungary In: Enyedi György – Tózsá István (eds): The Region Akadémiai Kiadó, Budapest 35-61.
11. Nemes Nagy József (1997): Javaslat a hazai nagytérségi térfelosztásra:  
Nyugat - Központ - Kelet Comitatus jan. 42-47
12. Nemes Nagy József (1999): A „régiók” és „a” régió INFO-társadalomtudomány 44. szám 41-48.
13. Orbán István (2001): Közigazgatási határok rajzolása vagy regionális jogosítványok biztosítása Comitatus jún. 52-57.
14. Pálné Kovács Ilona (1999): Régiók az ezredfordulón? Tér és Társadalom 3. 59-77.
15. Pálné Kovács Ilona (2004): Régiók most vagy soha?  
Magyar Közigazgatás június 333-342.
16. Szabó Pál (2006): Régió: „meghatározott területi egység” I-II.  
Comitatus júl.-aug. 148-159., október 43-59.
17. Szigeti Ernő (2001): A közigazgatási térstruktúra regionalizálásának feltételei és alternatívái In: Régió, közigazgatás, önkormányzati MKI, Budapest 119-144.
18. Tóth József (1997): Régiók a Kárpát-medencében In: Pap Norbert-Tóth József (szerk): Európa politikai földrajza JPTE, Pécs 223-236.
19. Tudnunk kell, kivel parolázunk – Tóth Ákos interjúja Boross Péterrel  
Népszabadság 2003.06.30., 9.