

5. FEJEZET

Normatív-formális (intézményesült) regionalizálás

A normatív-formális regionalizálás az állam intézményeinek hatáskörébe tartozik. Ezek közül ebben a vonatkozásban különös jelentőség a politikai szférának jut. Itt születnek meg azok a döntések, amelyek a teret regionalizálják, azaz felosztják, lehatárolják különböző szintű egységek formájában. Ezek a téregységek vagy régiók különböző elnevezéseket viselnek: normatív régió, program régió, tervezési régió (Weichart, 1996). Az előbb jelzett téregységek rendszerint a területtervezés és a regionális politika célrégiói, amelyek mellett megkülönböztetünk még egy alapvető normatív-formális téregységet, a politikai-adminisztratív tereket. Az utóbbiak az állam területi-közigazgatási berendezkedésének az eredményei és vertikális szintekre szerveződnek, racionális, hatalomgyakorlási és hatékonysági elvek alapján.

Függetlenül a létrehozott téregységek típusától, a normatív-formális regionalizálás során vegyes lehatárolási kritériumokat használunk, amelyek magukba foglalják mind a hasonlóságot, mind a kapcsolatok elvén alapuló, a homogén, illetve a funkcionális regionalizálásnál tárgyalt kritériumokat is. Ehhez adódnak még a politikai jellegű kritériumok, amelyek rendszerint meghatározóak. Még meg kell jegyeznünk, hogy ez a regionalizálási típus nem csupán a politikai nemzetállamok belső társadalomszervezési eszköze, hanem a nemzetállamon felüli szinten is használják különböző nemzetközi szövetségek létrehozására, mint az Európai Unió, Európai Gazdasági Tér, NAFTA, ASEAN stb., amelyek elsősorban közös gazdasági érdekek megvalósításának céljával jöttek létre. Tehát elmondhatjuk azt, hogy míg a homogén és funkcionális régiók módszertani képződmények, ezekről eltérően az **intézményesült régióegységek elsősorban politikaiak és gazdaságiak**. Ezzel lényegében fontos pontosítást végezhetünk: az anyagi jellegű artefaktumok kialakulása nem csupán az egyéni tevékenységek/cselekvések eredménye, hanem az egyéni és a bizonyos jogi jellegű normák által szabályozott tevékenységeké. Más szóval egy bizonyos társadalomban érvényes formális normarendszer anyagi artefaktumok megjelenését idézi elő. Például a Romániában érvényben levő építkezési és területrendezési törvény hiányosságai több úgynevezett „rendezetlen beépített terület” kialakulását eredményezték olyan helyeken, ahol az építkezés törvénytelen (Kis-Szamos völgye, a Kolozsvár külterületéhez tartozó Bükk erdő stb.). A továbbiakban megvizsgáljuk az állam szerepét a regionalizálásban és általában a társadalom térbeliségének szervezésében. Ezt követően sorra vesszük azokat a normatív-formális téregységtípusokat, amelyek talán az eddig tárgyaltakból már felismerhetők: politikai-adminisztratív terek, tervezési régiók és nemzetközi (elsősorban gazdasági jellegű) régiók.

5.1. Az állam mint makroszintű térszervező erő

Az állam regionalizáló térszervezési szerepe a modern társadalmak alapvető jellegzetességeihez tartozik. A premodern állam nélküli társadalmak esetében a lokális szint a térszervezés alapvető sejtje és ennek megfelelően a szimbolikus-informális regionalizálás a döntő

térszervezési mechanizmus. Max Weber szerint az állam „az a politikai intézmény, amely egy pontosan körülhatárolt területen egyedül alkalmazhat kényszer” (in: Andorka, 1997). Ennek megfelelően a modern állam alapvető komponensei a következők:

- politikai apparátus (kormányzati intézmények, köztisztviselők),
- terület,
- jogrendszer,
- kényszer.

Amint láthatjuk, a terület, a tér a modern államok alapvető komponense. Ennek a területnek a közigazgatása, a hatalomnak az egész területen érvényes gyakorlása a tér vagy terület regionalizálása alapján történik, ami nem jelent egyebet, mint az államot alkotó terület jogrendszer által biztosított normatív jellegű téregységekre történő felbontása. Az ilyen irányú jogrendszert a politikai apparátus dolgozza ki és kényszerszerűen hat a szubjektumok cselekvéseire/tevékenységeire, bizonyos korlátokat szab az egyéni célok elérésére felhasznált eszközök hozzáférhetőségét illetően. Ennek megfelelően a közigazgatási, tervezési vagy bármilyen más típusú normatív-formális régió működését szabályozó törvények és rendelkezések a cselekvések kontextusát alkotják, a harmadik fejezetben már meghatározott térstruktúrák részei, amelyek bizonyos cselekvéseket lehetővé tesznek, illetve másokat megakadályoznak.

Ezzel már részben választ találtunk arra az alapvető kérdésre, hogy hogyan nyilvánul meg az állam térszervezési funkciója. Amint láhattuk, a **terület politikai-adminisztratív célú regionalizálása** az állam talán egyik legfontosabb térszervező funkciója. Nyilván ezt a problémakört különböző elméleti pozíciókból lehet vizsgálni. Ezek közül élesen elkülönül kettő:

- a marxista irányzat szerint az állam térszervezési funkciója az uralkodó osztály érdekeit szolgálja;
- a funkcionalista irányzat szerint a térszervezési funkció független az uralkodó gazdasági osztálytól.

Elfogadhatjuk a második megközelítést, amely szerint a modern állam regionalizálása nem osztályérdekeket tükröz, hanem racionális és bizonyos súlypontú ideológiai alapokon működik, azaz közös célokat fogalmaz meg, erőforrásokat gyűjt össze a célok megvalósítására, érdekkonfliktusokat old meg, felelősségei kiterjednek különböző doméniumokra. A felsorolt problémaköröket csak egy adminisztratív rendszer működtetésével lehet hatékonyan kezelni. Ez azt jelenti, hogy a politikai központ területi kirendeltségeket bíz meg különböző feladatok elvégzésére. Ezzel lényegében egy térfelosztás jön létre, amely jelentős mértékben megszabja a térbeli interakciók irányát és intenzitását. Más szóval ez a beosztás keretét szab az egyének cselekvéseinek, illetve ezek térirányultságának.

Mint már láhattuk, az ideológia szerepe a térszervezésben felvet egy újabb alapvető kérdést: kinek a kezében van a hatalom? A térszervezés szempontjából érdekelnek a magas státusú politikai és közigazgatási döntéshozók térbeliséget befolyásoló koncepciói és stratégiái, az ilyen irányú döntéshozás mechanizmusa, illetve azok az ideológiák, amelyek a döntéshozást és a koncepció-kidolgozást befolyásolják. A regionális politikát kidolgozó vagy befolyásoló szereplők lekérdézezése félstrukturált vagy mélyinterjúk alkalmazásával ilyen témakörök és kapcsolatok vizsgálatára irányul és központi helyet foglal el a modern regionális földrajz módszertani arzenáljában.

Az első fontos **konklúzió** a következőképpen fogalmazható meg: minden modern állam *közigazgatási rendszert épít ki a hatékonyabb erőforrás-kontroll és a hatalom (kényszer) gyakorlása céljából.* Ezért az adminisztratív téregységek lehatárolása és elemzése a legegyszerűbb, hisz határuk már jogilag adott, a statisztikai adatbázis (népszámlálás, népességnyilvántartás, adózás stb.) pedig a közigazgatási szintek szerint szerveződik meg. Ebben az adminisztratív keretben további régiók vagy város-falu formációk lehatárolása lehetséges a pozitív-scientifikus regionalizálás keretében.

Meg kell jegyeznünk, hogy az állam térszervezési funkciója nem szorítkozik csupán az adminisztratív rendszer felépítésére és működtetésére, hanem **jelentős gazdasági térszervező szerepe** is van. Ez a szerepkör a modern makroökonómia megjelenésével vált fontossá, amely a gazdaság mint egész viselkedésével foglalkozik (kibocsátás, foglalkoztatottság, munkanélküliség, árak általános szintje) (Samuelson, 1990). Ezért meg kell említenünk a makroökonómiai politika fő céljait (Samuelson alapján):

- magas szintű kibocsátás, gyors növekedési ütem (a GDP, azaz a Bruttó Hazai Termék segítségével mérik);

- magas szintű foglalkoztatottság;

- árszínvonal-stabilitás szabad piaci körülmények között (fogyasztói árindexszel mérik, ami a tipikus városi fogyasztó által vásárolt javak változatlan kosarának a költsége);

- külgazdasági mérleg (export–import) egyensúlya.

A fent felsorolt célok a törvénykezés útján alkalmazhatók és bizonyos lehetőségeket, illetve korlátokat jelentenek a gazdasági szereplőknek. A felsorolt célok elérésének konkrét makroökonómiai eszközei a következők:

- költségvetési politika: kormányzati kiadások, adózás, amelyek kihatnak az összkiadásokra, ezáltal pedig befolyásolják a GDP-t és az inflációt;

- monetáris politika: a pénzkínálat szabályozása a kamatlábak módosítása révén. Ennek a mechanizmusnak fő szereplője a központi bank, amelynek a fent említett intézkedése a beruházásokat és a GDP-t befolyásolja;

- jövedelempolitika: bér-árpolitika révén az inflációt próbálja csökkenteni;

- külgazdasági politika: kereskedelempolitika, árfolyambeavatkozás.

Hozzá kell még fűznünk, hogy a fenti eszközök használata a politikai döntés függvénye és az uralkodó politikai erők ideológiaorientációját tükrözi, mindez pedig bizonyos régiók számára új lehetőségeket jelent.

Az állam szerepe időben változott. Regionális szinten ez a város–falu kapcsolatok, a lokálisok régió belüli kialakulásával (ami lehet adminisztratív, tehát politikai jellegű is), illetve különböző településfunkciók létrejöttével követhető. Ez azért fontos, mert a funkcionális specializáció kezdeti fázisában az államnak döntő szerepe volt a funkciók lokalizálásában. Az utóbbi egy redisztribúciós folyamat, amelynek győztesei a városok, illetve az adminisztratív funkcióval rendelkező falvak, amelyek később ezen kezdeti előnyeiket továbbfejlesztették. Ugyanakkor az állam gazdasági intézkedéseinek regionálisan változó effektusa van és ez a funkcióváltásban vagy bizonyos funkciók további kiépítésében nyilvánul meg. Más szóval a településfunkciók tükrözik regionálisan a makroszint, azaz az állam, és a mikroszint, azaz a cselekvő alanyok kölcsönhatásait. Ez a szemlélet visszavezet a **településhálózat-elemzés tradíciójához**, ami, mint láttuk, lényegében integrálható egy regionális szintbe a lokálisok fogalma segítségével, amelyet a történeti/genetikus szemléletmód egészít ki. Az utóbbi alkalmazása során figyelembe kell venni a társadalom térbeli-

ségének történeti periódusonként változó jellegét (tradicionális, átmenet a modernbe, modern, posztmodern) tekintettel a térszervezés kiértékelésére. Az egész szemlélet alapgondolata két általános folyamat elemzésére alapoz: a **növekedés**, illetve a **társadalmi és területi munkamegosztás, differenciálódás**. Például rendszerint a premodern társadalmakban a lokálisok központ-perifériába történő szervezése szempontjából más funkciók voltak fontosak, mint a modern társadalmakban: vallási, politikai, vásártartási, kézművességi és védelmi funkciók. A gazdasági (tercier) funkciók csak később válnak fontossá. Ezenkívül Erdélyben három esemény határozta meg a premodern társadalom térbeliségét:

- a magyar állam politikai-adminisztratív berendezkedése (szalagszerű vár-sóakna lokálisokra alapozó vármegyék);
- betelepítések (szászok, székelyek, ruszinok, később örmények);
- nemesi doméniumok kialakulása (a vármegyék lokálisai ezen doméniumok, valamint a már említett várak és sóaknak körül szerveződtek).

Később, a 18. század folyamán beindul a gazdasági és demográfiai növekedés, valamint a társadalmi és területi munkamegosztás, amelyek különböző hatásokat váltottak ki: funkciók területi koncentrációja, társadalmi rétegződés átalakulása, eltolódások a lokálisok centrum-periféria szervezésében, egyes centrum jellegű lokálisok hatalmi pozíciójának növekedése (Kolozsvár, Szeben, Brassó stb.).

5.2. Politikai-adminisztratív terek

Mint már említettük, a politikai-adminisztratív térfelosztások a normatív-formális regionalizálás legfontosabb képződményei, amelyet minden társadalom politikai szférája ideológia, jogszabályok és bizonyos racionális mennyiségi kritériumok használatával határoz meg. Ennek megfelelően, ha különböző társadalmak többszintes adminisztratív térfelosztását összehasonlítjuk, nagyon heterogén képet kapunk, ami a szintek számát, a téregységek nagyságát, népességét, illetve különböző szintek működési mechanizmusait és kompetenciáit illeti. Ezért rendszerint roppant nehéz az adminisztratív téregységek nemzetközi összehasonlítása. Másrészt viszont ez a típusú térlehatárolás befolyásolja a legnagyobb mértékben az egyének cselekvését, az egyének és intézmények tér-idő zónákba szerveződött interakcióit, illetve különböző lokálisok kialakulását.

5.2.1. Közigazgatási felosztás és térszervezés

A területi-közigazgatási felosztás különböző kritériumokat használ a téregységek lehatárolására a helyi és regionális földrajzi, történelmi, kulturális és gazdasági adottságoknak és sajátosságoknak megfelelően. A modern társadalmak adminisztratív alapú regionalizálásának alappillérei az alkotmányban vannak lefektetve, illetve egy sor törvény szabályozza konkrét működésüket.

Szükségszerűen minden állam legalább két közigazgatási szintet határol le. Az utóbbi évtizedek regionális mozgalmainak megerősödése, illetve az EU követelése nyomán a legtöbb európai ország jelenleg háromszintes adminisztratív rendszert dolgozott ki. Az adminisztratív térszervezés azért elengedhetetlen, mert a modern állam területét rendszerint nem lehet egy pontból adminisztrálni, hanem ez decentralizáltan, egy hierarchikus építmény létrehozásával jön létre. Természetesen számít az is, hogy mekkora az illető állam területi

kiterjedése. A legnagyobb problémát a különböző szintek lehatárolása és nagyságrendjének meghatározása jelenti.

Mindenekelőtt különbséget kell tenni két adminisztratív egységtípus között: **általános feladatokkal rendelkező adminisztratív egységek** és **különleges feladatokkal rendelkező adminisztratív egységek**. Az első kategóriát a községek és városok képviselik, amelyeket a következőképpen jellemezhetünk:

- nincsenek speciális feladataik, hanem elvileg minden szakterületen kompetensek;
- nem csak kiosztott feladatokat látnak el, hanem ők maguk is megfogalmazhatnak feladatokat;
- érvényesül a szubszidiaritás elve, azaz csak olyan feladatokat és célokat fogalmazhatnak meg, amelyek nem képezik a speciális adminisztráció tárgyát.

A különleges feladatokkal rendelkező adminisztratív egységek kategóriája három intézménycsoportot koncentrál:

- térre/területre vonatkozó feladatokkal rendelkező adminisztratív intézmények: mezőgazdasági igazgatóság (hivatal), állami erdők igazgatósága, utak, vizek, talajok igazgatósága;
- lakosságra vonatkozó feladatokkal rendelkező adminisztratív egységek: iskola, egyház, katonai körzetek, adóhivatal, posta, rendőrség, egészségügy, munkahivatal, társadalmi biztosítások, igazságszolgáltatás, tűzoltóság;
- jellegzetes lokalizációval rendelkező intézmények: az állam olyan speciális egységei, amelyek nem fedik le az állam egész területét: felsőoktatási intézmények, kutatási központok, katonai intézmények stb.

Minden adminisztratív egységre vonatkozik az, hogy kompetenciáit az illető társadalomban érvényes jogkeret, azaz az állam biztosítja. Kivételt képeznek azok az intézmények, amelyeknek nincs saját funkcionális vonzáskörzetük, hanem az állami vagy megyei területet mint operatív teret használják (pl. az egyház).

Intézményesített formában minden közigazgatási egység három alapvető elemet tartalmaz:

- vezető testület,
- végrehajtó testület,
- jól lehatárolt téregység.

Az utóbbi hatáskörét jogilag szavatolt határvonal rögzíti le, ezáltal jön létre a közigazgatási intézmények hatáskörének térbeli elválasztása. Ennek során természetesen különböző kritériumokat vesznek figyelembe, amelyeket két csoportba sorolhatunk:

- racionális kritériumok (területrendezési politikák alkalmazása, mint például a kulcstelepülés-politika Angliában vagy bizonyos demográfiai küszöbértékek használata, amelyek közül a lakosság szám a leggyakoribb);
- szubjektív-szimbolikus kritériumok (közös kultúra, azonos nemzeti vagy regionális identitás).

Ami a közigazgatási egységek nagyságát (terület és lakosság szám) illeti, rendszerint több kritériumot kell figyelembe venni:

- a mennyiségi kritériumok (népesség, terület) arányossága, lehetőleg alacsony szórásértékek mellett;
- a hatósági székhely elérhetősége;
- történelmi összefüggések, közös identitástudat figyelembevétele;

- humán erőforrások és a rendelkezésre álló eszközök racionális összehangolása;
- megfelelő költségvetés összeállítási lehetősége a közszolgáltatások biztosítása céljából;

- „egyter” elv, azaz ne legyen átfedés a lehatárolt egységek között.

A speciális hatóságok körzetei ideális esetben fedik egymást az általános közigazgatás határvonalaival. A valóságban ez rendszerint kivétel, ugyanis a speciális közigazgatási intézmények feladatköre nem olyan nagy, hogy ésszerű legyen ilyen típusú intézmények működtetése minden mikroszintű általános közigazgatási egység területén. Tehát lényegében érvényesül a minimális kereslet elve, amelynek alapján bizonyos minimális keresleti értékeket határoznak meg. Ezeket az értékeket a speciális feladatkörrel rendelkező intézmények csak nagyobb vonzaskörzet esetében érik el. Ehhez adódik még az a tény, hogy nem minden speciális hatóságnak van az országos területet tökéletesen lefedő feladata (mint ahogy ez az általános egységek, illetve néhány speciális egység esetében történik). Például erre az öntözéses rendszerek vagy az állami erdők, rezervátumok adminisztrációja stb. Ezekben az esetekben a lehatárolás a természeti egységek (régiók) jellegzetességéből adódik, az adott példák esetében abból, hogy hol szárazabb az éghajlat (ehhez kötődnek természetesen kauzálisan más természetföldrajzi jellegű tényezők is), milyen az erdők területi megoszlása, illetve a különleges tájértékkel rendelkező, törvény által védett területek. Nyilván egy általános közigazgatási egység, legyen ez mikro- vagy mezoszintű, nem tarthat két vagy több, azonos feladatkörrel rendelkező, speciális adminisztrációs egységhez. Ezen egységek határai megtartják funkciójukat, csupán a speciális feladatkörök több általános adminisztratív egységre történő kiterjesztéséről van szó. Azaz a speciális feladatokkal rendelkező egységek több általános egység területét koncentrálhatják.

5.2.2. A község mint a közigazgatási térfelosztás alapegysége

A község minden modern állam közigazgatási felépítésének alapja, olyan téregység, amelynek határai időben a legstabilabbak. Egyes szerzők szerint a község nem csupán a lakosok politikai összege, hanem ugyanakkor társadalmi csoport is, amelyet olyan társadalmi kapcsolatok és interakciók jellemeznek, amelyek elkülönítik a szomszédos községektől. Természetesen nem szabad szem előtt téveszteni a községek különböző homogenitási, illetve heterogenitási fokát. Pontosabban nem határozhatunk meg minden esetben egy nagy fokú társadalmi kohéziót, ha nagyszámú településből tevődik össze egy község. Ezért tűnik helyesebbnek, ha csupán politikai közösségként határozzuk meg, ami esetenként erős lokális identitástudatra, közös habitusra épül.

Amint az már említésre került, nincs általánosan elfogadott közös kritérium a lakosságszám meghatározására, de az utolsó évek tendenciája, legalábbis Európában, a népességi küszöb emelésének irányába mutat, takarékosági megfontolásokból. Az is igaz viszont, hogy a kommunikációk modernizálása elérhetővé teszi nagyobb területi egységek lehatárolását, mivel a községközpontok nagyobb távolságok esetében is könnyen elérhetőek. Például Belgiumban 1967-ben kb. 2600 község működött, ebből kb. 1100-nak 1000-nél kisebb lakosa volt. Ma a községek száma lecsökkent kb. 1000-re. Ennél a pontnál feltehető az a kérdés, hogy milyen alapokon lehet esetleg történelmileg is összenőtt községeket megszüntetni nagyobb, racionálisan és pragmatikusan megszervezett községek létrehozása céljából. Ennek a problematikus kérdésnek vizsgálatánál a következő szempontokat kell figyelembe venni:

A) A modern társadalmakban többpólusú életmód alakult ki. Az egyének egy községben laknak, másokban dolgoznak, esetleg harmadikban vásárolnak be és negyedikbe járnak ki hétvégén pihenni. Az egyének alapfunkciói (lakás, munka, bevásárlás, pihenés, oktatás, közösségi élet) már nem egy község keretében valósulnak meg, hanem nagyobb területen. Más szóval megnőtt az egyének akciótere. Nyilván a tradicionális társadalmak vagy a parciálisan modernizált társadalmak (a román társadalom) esetében ez a séma módosul, az akcióterek leszűkülnek, illetve társadalmi csoportonként és regionálisan erősen differenciálódnak.

B) A funkcionális távolság csökkenése kötődik a fenti jelenséghez, azaz az egyének cselekvési terének növekedése a funkcionális távolságok csökkenésével jár. A közlekedési kapcsolatok modernizációja, a gépkocsitulajdonosok számának gyors növekedése, a digitális kommunikációs rendszerek kiépülése gyorskapcsolatok létrejöttét eredményezte az egyének és azon községek között, ahol az alapfunkciók koncentráálódnak. Az abszolút távolság modern kommunikációs technológiák esetében egyre kisebb akadályt jelent a térkapcsolatok kialakításában (emlékezzünk Heidegger Ent-fernung, azaz a „távolság eltávolítása” eszméjére).

C) A rurális térségek infrastrukturális modernizációja a modern társadalmakban városokhoz közeli életminőséget, illetve életfeltételeket eredményezett, ami távolról sem jelenti, hogy az életminőségben mutatkozó különbségek felszámolódtak, ezek továbbra is nagyok, de elsősorban a munkavállalási lehetőségek és a jövedelmek szintjén. Ez párhuzamosan haladt az agrárszektor visszaesésével, az ipar és szolgáltatások térhódításával, amely egy modern infrastruktúra kiépítésével vált lehetővé. Különösen kedvező konjunktúra következett be a rurális térségekben a nagyvárosok deindusztrializációjával, illetve a szuburbanizációs folyamatok következtében. Ennek a két folyamatnak a során egyes rurális térségek felértékelődtek, gyökeresen megváltozott érték- és normarendszerük, azaz a modernizáció erőteljesen átfogta a rurális térséget is. Parciálisan modernizált társadalmakban, így a román társadalomban, a fenti tendenciák nyilván nem jellemzőek. A rurális települések infrastrukturális elmaradása továbbra is jelentős, az agrárfoglalkoztatottak aránya növekvő tendenciát mutat az ipar racionalizálása és a gazdaság stagnálása következményeként.

D) A nagyobb lakosság a fent leírt körülmények között elengedhetetlen lett a közigazgatási feladatok gazdasági háttérének biztosítására. Egyes központi intézmények (óvoda, iskola, öregek otthona, kórház, fogászati rendelő), valamint a közművek karbantartása (utak, vezetékek stb.) nagyobb vonzáskörzetet, azaz több adófizetőt igényel.

E) A területtervezés eszközeinek intenzívebb használata megváltozott társadalmi és gazdasági körülmények között. Különösen nagy hangsúly jut az építkezési rendelkezések regulációjára, tehát a beépített területek tervezésére és rendezésére, illetve az új befektetések növelését célzó tervezésre (ipari parkok, bevásárló- és szabadidőparkok). A területtervezés nagy költségeket és képzett szakembereket igényel, ezért a kisebb községek képtelenek ennek a funkciónak az ellátására.

5.2.3. Románia területi-adminisztratív regionalizálása

Jelenleg Románia területi-adminisztratív felosztása kétszintű: a községek és városok alkotják az alsó szintet és a megyék a középszintet. 1999-ben létrejött egy regionális szint is (Fejlesztési Régiók), többnyire az uniós csatlakozási elvárásoknak megfelelő politikai cselekvés eredményeként. Választott politikai testülettel és döntési hatáskörrel viszont csak a községek/városok és a megyék rendelkeznek.

A) Mint már említettük, az alsó közigazgatási szintet a **községek és városok** alkotják, szám szerint 2686 község, amely 13 101 falut csoportosít, illetve 262 város, amelyek politikailag helyi önkormányzatokként működnek. A községek számát illetően az utolsó változások 1968-ban következtek be, amikor Románia területi-közigazgatási újjászervezése nyomán egy sor falu elveszítette községközponti státusát. Ennek a racionalizálási intézkedésnek eredményeként a községek száma csökkent. Ugyanakkor, tekintettel a községközpontok privilegizált helyzetére (közszolgáltatások és az állami infrastrukturális befektetések szinte kizárólagos célpontjai), lényegében általánosan csökkent a falvak funkcionális összetétele és centralitása. A városok száma fokozatosan nőtt: 1968-ban egész sor bányászközpont és idegenforgalmi központ városi státust kapott (Tusnádfürdő, Barót, Balánbánya stb.), majd a folyamat folytatódott a nyolcvanas években, elsősorban a városszegény és elmaradottabb déli és moldvai régiókban.

Ami az alsó szint népességét mint alapvető konstituentumot illeti, nagy eltéréseket figyelhetünk meg a legkisebb lakossámmal rendelkező község, Temesfő (Krassó-Szörény megye) 142 lakossal és a legnagyobb község, a Bukarest mellett fekvő Voluntari (27 945 lakos) között. Hozzá kell fűznünk, hogy a kommunista rendszer passzív szanalási falustratégiája következtében számos község lakosszáma ezer alá csökkent, elöregedett és valószínű, hogy nem tudja saját erőfeszítéseiből fenntartani magát. Egy átszervezés nagyobb egységekbe a kommunikáció problémáját veti fel, ugyanis a közlekedési infrastruktúra alacsony fejlettségi szintje erősen lerövidíti az egyének napi akcióterét, ami megnehezíti a községközpont elérhetőségét. Átlagosan 7710 lakos jut egy adminisztratív egységre, ami meghaladja a megfelelő német (5000 lakos), francia (2000 lakos), angol (6000 lakos), olasz (7000 lakos) vagy magyar (3000 lakos) szintek átlagértékeit, de elmarad a holland szint átlagértéke mögött (23 000 lakos). Ha csupán a községeket számítjuk, akkor az átlagérték lecsökken kb. 3900 lakos/községre. Az egy községre jutó falvak átlagszáma kb. 5 falu/község, nagy eltérésekkel, egy falu által alkotott községtől egészen extrém esetekig, ahol egy községhez több tucat falu tartozik, mint pl. a krassó-szörényi Somosréve (Cornereva) esetében, amely 40 falut koncentrált. Ehhez még hozzá kell tennünk, hogy a községek felső nagyság szintjén létezik egy kategória, amelynek népessége meghaladja az alsó városi szint lakosság számát. Példa erre az erdélyi településhálózatban Vizakna, Nagytalmács (mindkettő Szeben megye), Radnót (Maros megye), Kőhalom (Brassó megye), Magyarláp (Máramaros megye) vagy Tövis (Fehér megye), mindegyik kevesebb mint 7000 lakossal, míg egy sor község megközelíti vagy akár meghaladja ezt az értéket: Marosszentgyörgy, Erdőszentgyörgy, Mezőbánd, Sármás (mind Maros megye), Gyalu (Kolozs megye), Korond és számos csíki, illetve gyergyói község (Hargita megye), Szálva (Beszterce-Naszód megye) vagy számos máramarosi község: Havasmező (Poienile de Sub Munte) meghaladja a 10 000-et.

Fontos megjegyeznünk, hogy a települések képezik az emberi interakció lokálisait, nagyobb települések esetében akár több lokális is képződhet. Mivel ezek a lokálisok (lásd a 3. fejezetet) alkotják a régiókat és ugyanakkor befolyásolják a cselekvést is, fontos ismernünk

az alapvető települési osztályokat és szinteket, amelyek ebben a kontextusban a térstruktúra részét alkotják. Nyilván a tér-idő zónák, illetve a lokálisok kialakulását nagymértékben meghatározza a települések jellege, illetve a településhierarchiában elfoglalt helyük. Számos próbálkozás történt a romániai településhierarchia kidolgozására, amelyek közül a legsikeresebb, sajnos nem aktualizált, a Ioan Ianoş által 1987-ben közzétett hierarchia. Ez csak a városokra vonatkozik és 26 mennyiségi mutató (földrajzi potenciál, gazdasági és demográfiai jellegzetességek, politikai-adminisztratív funkció és társadalmi-kulturális fejlődési fok) alapján hét szintet különböztet el Bukarest nélkül:

- Elsőrangú városok: kilenc komplex funkcióval rendelkező nagyváros (több mint 200 000 lakos) tartozik ebbe az osztályba: Kolozsvár, Brassó, Nagyvárad, Temesvár, Jászvásár (Iasi), Galaţi, Craiova, Ploieşti és Konstanca (Constanţa).

- Másodrangú városok: 9 nagyváros (több mint 100 000 lakos), valamivel alacsonyabb gazdasági alappal: Szatmárnémeti, Arad, Marosvásárhely, Szeben, Nagybánya, Suceava, Bákó (Bacău), Buzău, Brăila, Piteşti.

- Harmadrangú városok: rendszerint közepes méretű városok, amelyek csupán két kivétellel (a 24-ből) megyeszékhelyek. Az erdélyi városok közül itt találjuk meg Zilahot, Besztercét, Csíkszeredát és Sepsiszentgyörgyöt.

- Negyedrangú városok: 11 közepes nagyságú város közigazgatási funkció nélkül (Medgyes, Vajdahunyad, Torda, Lugos stb.).

- Ötödrangú városok: 52 már jelentős agrárkeresővel rendelkező város (Fogaras, Máramarossziget, Brád, Kézdivásárhely, Gyergyószentmiklós stb.).

- Hatodrangú városok: 100 agrár- vagy bányászjellegű kisvárost csoportosít (Zalatna, Abrudbánya, Erzsébetváros).

- Hetedrangú városok: 29 falusias jellegű kisváros, gyenge gazdasági alappal (Kőhalom, Bodzaforoduló stb.).

Még megemlíti Szelényi Iván osztályozását is, amely annak ellenére, hogy a magyarországi állapotokra vonatkozik, sok analógiát mutat a romániai helyzettel. Szelényi öt falu- és két várostípust különböztet meg, Budapestet nem számítva. Ezek az osztályok a következők (Nemes Nagy alapján, 1998):

- sorvadó tanya és falu: fejlődését jogszabályok tiltják; külterületen fekvő tanyák és bizonyos mellékfalvak tartoznak ide;

- hanyatló falu: mellékfalvakból tevődik össze, amelyek nem részesülnek a redisztribúciós folyamatból, de a jogszabályok nem tiltják fejlesztésüket;

- stagnáló falu: saját tanácsú községek és mellékfalvak alkotják, amelyek képesek infrastruktúrájuk lassú fejlesztésére és részesednek a redisztribúcióból is;

- fejlődő falu: saját tanáccsal rendelkező községek, amelyek jobb helyzete a forgalommal, a gazdasági alappal és a vezetéssel magyarázható. Alkalmanként szubvenciókat is kapnak;

- gyorsan fejlődő, városiasodó falu: rendszeres állami szubvenciókat kap;

- város I: kis mértékben részesei a redisztribúciónak, nem megyeszékhelyek, nincs erős gazdasági bázisuk;

- város II: amelyek elsősorban az erőforrások eloszlását ellenőrző megyeszékhelyek.

Tekintetbe véve a fenti két osztályozást, illetve a Beszterce vidékén 1997 és 1999 között végzett kutatásaim eredményeit (Benedek, 2000), a jelenlegi társadalmi helyzetben a romániai településeket a következő osztályokba (szintekbe) sorolhatjuk:

- **Lakatlan falu:** mint már említettem, 101 ilyen típusú település létezett az utolsó népszámlálás alkalmával, amelyek rendszerint az akcióterek hatótávolságán kívül esnek, tehát a lokálisok konstitúciója szempontjából nincsen funkciójuk.

- **Izolált-kritikus helyzetű falu:** a kommunista településfejlesztési koncepció áldozata, ugyanis kis méretük és a fő közlekedési vonalaktól távolabbi fekvésük miatt lassú megszűnésre voltak ítélve. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy nem részesültek semmilyen támogatásban és jogszabályok tiltották az építkezési engedélyek kiadását.

- **Periferikus-visszafejlődő falu:** ugyanaz érvényes ezekre is, mint az előző osztályra, viszont itt szabad volt építkezni.

- **Stagnáló falu:** a falvak nagy része ebbe az osztályba tartozik. Gyenge gazdasági alappal rendelkeznek, rendszerint csak önellátásra beállított gazdálkodás az alaptevékenység és ritkán részesednek állami juttatásokból.

- **Dinamikus falu:** általában jó közlekedési helyzettel és változatosabb gazdasággal rendelkező települések. Rendszerint községközpontok, amelyek 1989-ig az állami infrastrukturális befektetések kizárólagos célpontjai voltak, de vezető pozíciójukat megtartották a változás után is.

- **Szuburbán falu:** nagyobb városok közelségét kihasználó települések, amelyek foglalkoztatottsági struktúrája és infrastrukturális ellátottsága a városéhoz hasonló.

- **Faluváros:** mezővárosok, gyenge gazdasági alappal és hanyatló kisiparral.

- **Stagnáló város:** rendszerint monostrukturális ipari központok, amelyeket a rendszerváltás és a gazdasági válság a legérzékenyebben érintett.

- **Fejlődő innovációs központok:** ide tartoznak a Ianoş által lehatárolt első- és másodrangú központok, amelyek változatos gazdasági alappal, fejlődő szolgáltatásokkal és innovatív iparágakkal rendelkeznek.

B) A területi adminisztratív regionalizálás második szintjét a megyék alkotják. Jelenleg 41 megye létezik, amihez még hozzáadódik Bukarest. 1968-ban jött létre, amikor felváltotta az 1950-ben szovjet modell szerint bevezetett régiórendszert (1952-től tartomány). Ebben a periódusban az egyedüli változás 1981-ben következett be, mikor Ilfov és Ialomița megyék területén négy megye alakult: Ialomița, Giurgiu, Călărași és Ilfov Agrárkörzet.

Ha a legáltalánosabb összehasonlítási mutatókat elemezzük (lakosság szám és terület, melyek a fő közigazgatási egységalkotó kritériumok is), jelentős különbségeket találunk, és pedig:

- **A lakosság szám** alapján a legkisebb megye Kovászna, 232 000 lakossal (1994). Ehhez képest a legnagyobb lakosságszámmal Prahova rendelkezik, 874 000 lakossal (1994). Ha az elemzésbe bevonjuk a fővárost, Bukarestet is, a különbségek még markánsabbak (2,4 millió). A megyénkénti átlagérték 551 390 lakos, Bukarest nélkül 510 000.

Ha a **terület nagyságát** elemezzük, a különbségek már sokkal kisebbek. Így a legkisebb (Ilfov) és a legnagyobb megye (Temes) közti aránykülönbség kb. 1:4,5 (1820 km², illetve 8700 km²). Az átlagérték 5814 km²/megye.

Európai hasonlatban (3. táblázat) a fenti lakosság- és terület-átlagértékek megfelelnek a dániai felső szintnek (Amtskammer), illetve több állam középszintjének (a francia „départements”, az ír „planning regions”, az olasz „provincie”). Mindegyik példa a NUTS rendszer (erről később) 3. szintjének felel meg. Lényegében a fejlesztési régiók létrehozásáig a megyék kizárólag az állami politika és nem a regionális politika célpontjai voltak.

3. táblázat. Kiválasztott országok adminisztratív felosztása

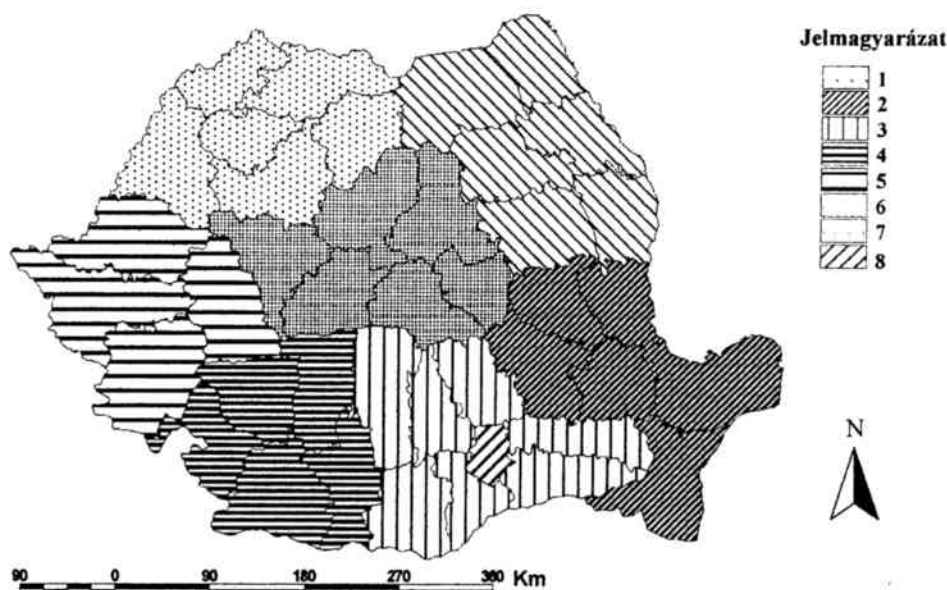
Ország	Adminisztratív területi szint	Egységek száma	Átlagos terület (km ²)	Átlagos népességszám (1992)
Franciaország	Régions	22	24726	2 599 000
	Départements	96	5666	596 000
	Arrondissements	327	1664	175 000
	Cantons	3828	142	15 000
	Communes	36551	15	2 000
Ausztria	Bundesländer	9	9317	864 000
	Politische Bezirke	99	847	79 000
	Gemeinden	2333	36	3 000
Svédország	Län	24	18749	361 000
	Kommuner	284	1585	30 000
Németország	Bundesländer	16	22296	5 036 000
	Regierungsbezirke	40	8918	2 014 000
	Kreise	543	657	1 484 000
	Gemeinden	16096	22	5000
Spanyol-ország	Comunidades Autonomas	18	28043	2 172 000
	Provincias	50	10096	782 000
	Municipios	Kb. 8000	63	5000
Románia	Fejlesztési Régió	8	29800	2 825 000
	Megye	41	5814	551 390
	Község, város	2948	81	7670

Forrás: Quick (1994), Románia Statisztikai Évkönyve (1997)

C) A **regionális szint**. Románia 1989 utáni egyedüli normatív-formális regionalizálása 1999-ben következett be. Ennek eredménye egy **regionális szint** létrejötte nyolc fejlesztési régióval (22. ábra).

Eltérően egyes európai régiószintektől (a spanyol comunidades autonomas, az osztrák és német Bundesland, a svájci kantonok vagy a belga régió), a romániai régiók nem politikai entitások, alacsony döntéshozási hatalommal és nagyon szerény erőforrásokkal rendelkeznek. Ezek több megye csoportosításával jöttek létre, figyelembe véve a következő kritériumokat: lakosságszám, terület, kulturális identitás, funkcionális kapcsolategyüttesek. Így például egy kivétellel (Délkelet vagy 2-es Fejlesztési Régió) az új régiók nem lépik át a történelmi határokat, ami különösen érzékeny pont volt a fejlettebb erdélyi megyék esetében. Más különben a már említett 2-es régió a legkevésbé sikeres a csoportosítás szempontjából: hat megye alkotja három különböző történelmi régióból (Moldva, Havasalföld, Dobrudza); a rossz kommunikációs infrastruktúra miatt a funkcionális kapcsolatok fejletlenek (a Duna mint akadály), a régióközpont nehezen elérhető (Brăila). Helyette jobb lett volna olyan csoportosítás, amely Moldvában két régiót alakít ki (az északi négy megye és a déli négy), míg a két dobudzsai megye közös régiót alkothatna a Kelet-Bărăgani megyékkel (Brăila, Ialomița, Călărași). Ugyanilyen megfontolások (kevésbé a történelmi-kulturális

kritérium) alapján alig sikeres a 3-as, Dél-Munténia régió lehatárolása. Ebben az esetben a jobb csoportosítás így alakult volna: Buzău, Prahova, Dâmbovița (1 947 000 lakos). A további optimalizálási javaslatokat a következőképpen lehet összefoglalni:



22. ábra. Románia fejlesztési régiói

1. Északkelet 2. Délkelet 3. Dél 4. Délnyugat 5. Nyugat 6. Északnyugat
7. Közép 8. Bukarest

- Hunyad, Temes, Arad, Krassó-Szörény 2 091 000 lakossal,
- Bihar, Szatmár, Szilágy, Máramaros 1 836 000 lakossal,
- Beszterce-Naszód, Kolozs, Fehér, Szeben 1 912 000 lakossal,
- Hargita, Kovászna, Brassó, Maros 1 830 000 lakossal,
- Argeș, Olt, Teleorman, Giurgiu 1 983 000 lakossal,
- Délnyugati Olténia régió alakulására elég lett volna a maradék négy olténiai megye 1 923 000 lakossal,
- Észak-Moldva 2 570 000 lakossal,
- Dél-Moldva 2 243 000 lakossal.

A fent javasolt régiók száma nagyobb, mint a jelenleg létező tíz, illetve nyolc, de szerintem ezzel közelebb lehetett volna hozni a regionális szintet a lakossághoz és a regionális problémákhoz. Nemcsak a javasolt régiók száma nagyobb, de nyilván ezáltal módosulna két alapvető lehatárolási kritérium: terület és népesség, de a számok nem állnak nagyon távol az európai normáktól (lásd a következő részben az EU NUTS beosztását). Ugyanakkor a fenti felosztásban jobban érvényesülhetne a kulturális kritérium, a Brassó–Maros–Hargita–Kovászna felosztás „közelebbi” lenne a székelyföldi regionális fejlesztés igényeihez és problémáihoz, mint a jelenlegi, sokkal heterogénebb és távolabbi (Gyulafehérvár

központ) Központi Régió. További megjegyzés, hogy a régióközpontok megválasztásánál nem ugyanazt az elvet alkalmazták. Így például a Kárpáton túli régiókban érvényesítették a decentralizáció elvét, azaz a régióközponti funkciót nem a legjelentősebb városnak utalták ki (Piatra Neamț Iași helyett, Brăila Galați vagy Konstanca helyett, Călărași Buzău helyett), egy kivétellel (Craiova). Az erdélyi régiókban a legnagyobb központok jutottak újabb funkcióhoz (Kolozsvár és Temesvár), illetve a harmadik esetben a decentralizáció elve mellett érvényesült minden bizonnyal a „Székelyföldről minél távolabb” elv, illetve bizonyos nemzeti emóció is Gyulafehérvár kiválasztásával (4. táblázat).

4. táblázat. A fejlesztési régiók alapadatai

Szám	Régió	Terület (km ²)	Népesség (1997)	Urbanizáció (%)	Fejlődési mutató (1994)	Személygépkocsi /1000 fő	Csecsemő-halandóság (1993–94)
1	Északkelet	36 850	3 785 530	44,4	40	44	27
2	Délkelet	35 762	2 943 256	57,5	49	47	22
3	Dél	34 453	3 496 579	41,9	45	75	24
4	Délnyugat	29 212	2 419 686	45,4	49	73	21
5	Nyugat	32 034	2 073 740	62,6	62	100	20
6	Északnyugat	34 159	2 861 521	52,7	56	88	19
7	Közép	34 100	2 660 679	60,6	64	110	16
8	Bukarest	1 821	2 304 934	88,8	-	137	15
	Románia	238 391	22 545 925	55	51	85	21

Forrás: Carta Verde. Politica de Dezvoltare Regională în România (1997)

Amint kitűnik a fenti táblázatból, a lehatárolt régiók szintjén lényegében újratemelődnék a regionális különbségek, amelyeknek eddigi egyedüli normatív-formális hordozói a megyék voltak. Minden alapvető mutató szintjén érzékelhetők a nagyrészt történelmi-kulturális régiókra leképeződő fejlődési különbségek. A fejletlenség országos pólusa továbbra is Moldova (Északkelet) marad, amely szimbolikusan, akárcsak az olaszországi Mezzogiorno, a fejletlenség fogalma lett (23. ábra). Átmeneti pozíciót foglalnak el (de még mindig az országos átlag alatt) Dobruzsza, Munténia és Olténia (Délkelet, Dél, Délnyugat), míg az erdélyi, bányászati és partiumi részek egyértelműen a fejlettség pólusát alkotják, a fővárossal együtt. Az Északnyugati Régió alacsonyabb fejlettségi értékei azzal magyarázhatók, hogy ebben a régióban van a két tradicionálisan fejletlen erdélyi megye (Szilágy és Beszterce-Naszód). A hétköznapi diskurzusokban, illetve a tudományos analízisek egy részében továbbá a kulturális régiók közötti fejlődési különbség eszméje, de, amint láttuk, ez a fejlesztési régiókban formalizált-normatív formát öltött.

A létrejött régiók hatásköre korlátozott, a tevékenységeket a regionális hivatalok végzik el (Regionális Fejlesztési Ügynökség, Agenția pentru Dezvoltare Regională, ADR), amelyeket az Országos Regionális Fejlesztési Ügynökség (Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională, ANDR, miniszterelnöknek alárendelt kormány szerv) koordinálja. Ugyancsak az országos hivatal osztja le az állami költségvetésből kapott összegeket a regionális irodáknak, amelyek tehát nem rendelkeznek önálló pénzügyi alappal. A fenti struktúrát (országos

és regionális ügynökség) megduplázza a fejlesztési tanácsok létrehozása, szintén két szinten: a kormánynak alárendelt Országos Regionális Fejlesztési Tanács (Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională, CNDR) és a 8 Regionális Fejlesztési Tanács (Consiliu pentru Dezvoltare Regională, CDR), amelyek a kormány és az önkormányzatok képviselőiből tevődnek össze. Hozzá kell tennünk azt a tényt is, hogy az első intézmény (CNDR) a legfontosabb kompetenciákkal rendelkezik: kidolgozza az Országos Regionális Fejlesztési Programot, kezeli és szétosztja a régióknak az Országos Regionális Fejlesztési Alap anyagi erőforrásait, javaslatokat dolgoz ki a regionális fejlesztés jogi keretére vonatkozóan. Láthatjuk, hogy a legnagyobb regionális fejlesztési szereplő továbbra is az állam maradt, amely ezzel ellenőrizheti és irányíthatja a közpénzekből finanszírozott infrastrukturális beruházásokat különböző minisztériumok (Közlekedési Minisztérium, Területrendezési Minisztérium, Ipari Minisztérium) és állami önálló ügyviteli vállalatok (Romgaz, Romtelecom stb.) megyei hivatalain keresztül. Nyilván az új keretben a megyei és helyi önkormányzatok is rendelkeznek korlátozott kompetenciákkal, de a legfontosabbak, a törvényhozás és az anyagi erőforrások használata továbbra is állami döntések hatáskörébe tartoznak. Az önkormányzatok egyedüli államtól független jövedelmi forrásai a helyi adók és illetékek helyi szinten megtertartható 60%-a. A regionális hivatalok csupán különböző hátrányos helyzetű régiók, illetve szabadkereskedelmi övezetek kijelölésére tesznek javaslatokat, illetve kiállítják a zónákban befektető cégeknek járó igazolásokat, aminek alapján ezek adómentesek egy bizonyos periódusra. Az ilyen bizonyítványokkal működő cégek tevékenységének ellenőrzése szintén a fejlesztési hivatalok hatáskörébe tartozik. Ezenkívül ezek a régiók, illetve hivatalaik, a régiófejlesztési tervek kidolgozásában vállalnak fontos szerepet, habár ezen a téren 2000-ig nem történt semmi látványos. További támogatások az EU részéről érkeznek és nagy részük a központi regionális fejlesztési irányítás eredményeként az ország déli és délkeleti részeibe irányul, ahol a Délkelet-Európa regionális finanszírozására szánt összegek beruházására prioritásként a következő célok fogalmazódtak meg:

- Bukarest–Cernavodă autópálya megépítése,
- Bukarest–Konstanca vasúti pálya korszerűsítése,
- Bukarest–Giurgiu autót út kiszélesítése és modernizációja,
- Bukarest–Giurgiu vasúti pálya villamosítása,
- a konstancai kikötő modernizálása,
- a bukaresti déli gyűrű befejezése,
- a negyedik folyosóhoz kapcsolódó kerülőutak építése Dévánál, Szászvárosnál, Nagyszebennél és Pitești-nél.

Csupán a prioritások egyszerű felsorolásából láthatjuk, hogy a regionális fejlesztési politika támpontjai: Bukarest mint európai rangú innovációs telephely nemzetközi attraktivitásának és elérhetőségének növelése; a tengeri szállítás és kereskedelem támogatása Konstanca központtal, amely nyilván az alig 250 km-re fekvő Bukarest esélyeit is javítaná. A fenti prioritások gyakorlatba ültetése előreláthatólag tovább növeli a regionális egyenlőtlenségeket Bukarest és a vidék között, ami tovább fokozza a regionális mozgalmak és a központellenes irányzatok kohézióját.



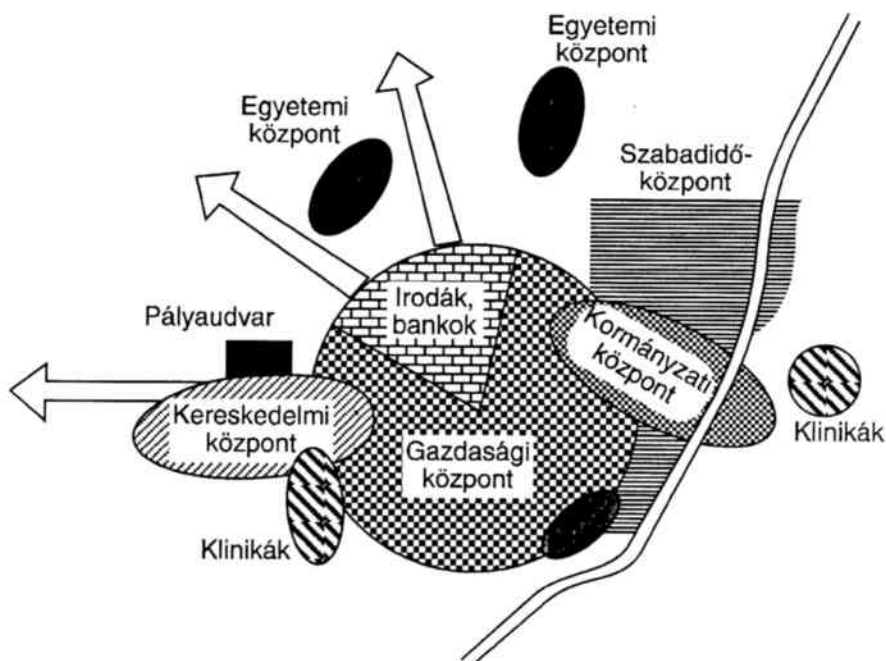
23. ábra. Az HFI (Humán Fejlődési Index) regionális disztribúciója
 1. nagyon magas, 2. magas, 3. és 4. közepes, 5. alacsony, 6. nagyon alacsony

5.3. A régió a területtervezésben

Az állam második alapvető regionalizálási módozata a területtervezéshez és a regionális fejlesztéshez kapcsolódik.

5.3.1. A funkcionális térfelosztás a mikroszintű tervezés egyik alapvető eszköze, amely a terület- és épülethasznosítás alapján történik és elsősorban gyakorlati célokat követ. Nyilván elméleti vonatkozásai is vannak egy ilyen felosztásnak, amellyel elsősorban a nagyvárosok gazdasági és társadalmi fejlődésmenetét magyarázhatjuk. A felosztások különböző, az alapfunkciók kielégítésére irányuló területhasznosítási kategóriák kis léptékű (1:1000-tól 1:10 000-ig) térképezésén alapszanak, többnyire standardizált kategóriák és jelmagyarázat segítségével. A legfontosabb kategóriák: lakófunkció, ipari-szolgáltatási-szabadidőöltési funkciók, zöldövezet, illetve vegyes funkciók, különböző kombinációkban.

Ahogy az alábbi ábrán is követhető, a nagyvárosok funkcionális differenciálódása során egész sor szolgáltatási szféra jelent meg, amely térben is elkülönül. Ezért a nagyvárosok funkcionális térfelosztásánál a belváros rendszerint további területhasznosítási kategóriák szerint oszlik fel (fő asszociációk): diáknegyed, klinikák, banknegyed, közigazgatási negyed stb. (24. ábra)



24. ábra. München belvárosának funkcionális térfelosztása (H. Heineberg, 1989, G. Heinritz, E. Lichtenberger, 1984 alapján)

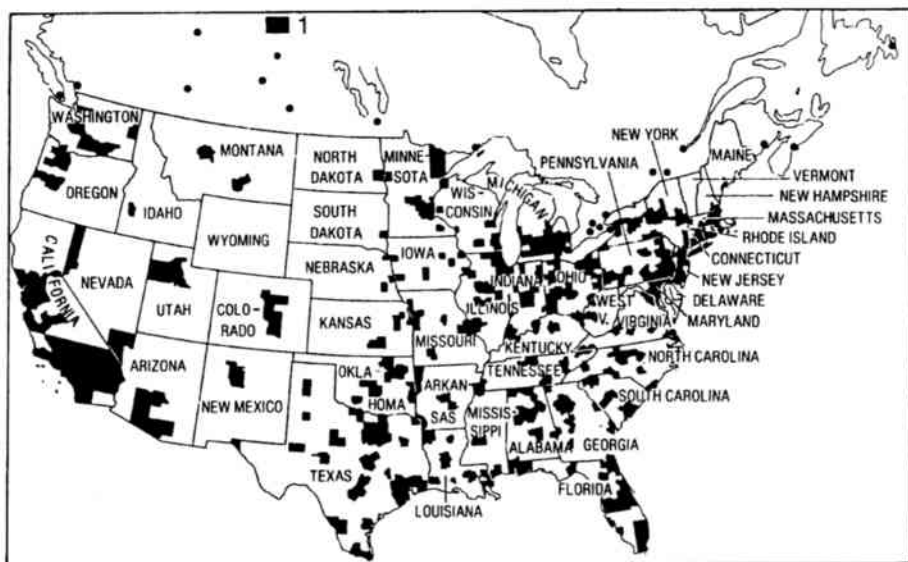
5.3.2. Formális kis léptékű városcentrikus térfelosztások és tervezési régiók

A területtervezésben használt regionalizálások ezen csoportjába különböző statisztikai téregységeket sorolunk be.

A) Az Egyesült Államokban érdekes alapegységet hoztak létre: **Metropolitan Districts (Areas)**, azaz **Nagyvárosi Körzetek** (25. ábra). Ezeket 1910-ben az amerikai népszámlálás határozta le és a legnagyobb városokat fogta össze a szuburbiákkal (Johnston, 1994). Alapvető lehatárolási kritériumok: lakosságszám, népsűrűség és foglalkozásszerkezet. 1950-ben átalakultak „Standard Metropolitan Area”-vá, majd 1960-ban a „Standard Metropolitan Statistical Area” elnevezést vették fel (219 egység), végül 1983-ban „Metropolitan Statistical Area” (M.S.A., 257 egység) névvel szerepelnek mint az állam legkisebb statisztikai egysége. Az utóbbi formában a metropolisz típusú körzetek a következő elemeket tartalmazzák (Heineberg, 1989, Lichtenberger, 1998):

- egy magváros vagy urbanizált térség (urbanized area) legalább 50 000 lakossal, amely ugyanakkor közigazgatási funkcióval is rendelkezik,
- legalább 100 000 lakos,
- egy központi megye (county), amely a magvárost is tartalmazza,
- szomszédos megyék, ha ezek lakosságának legalább 50%-a urbanizált térségekben lakik,

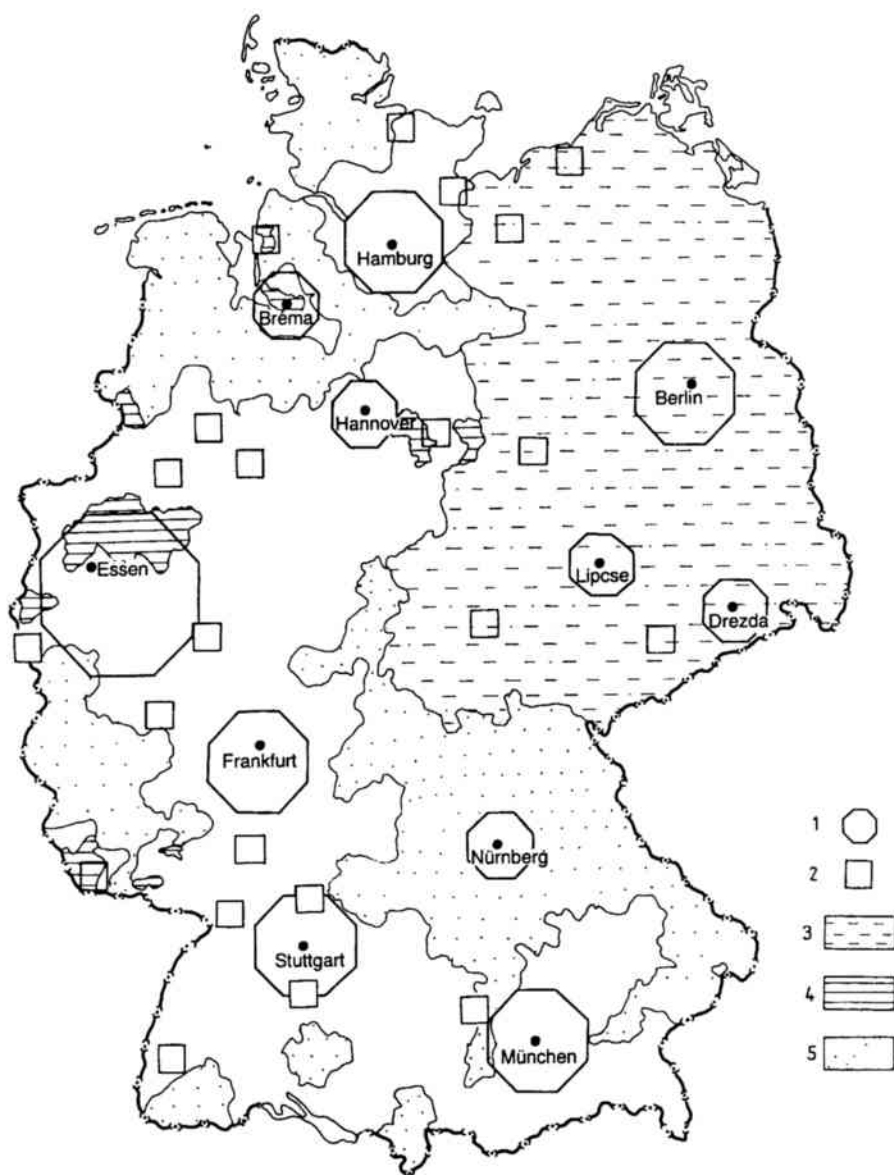
– más megyék, amelyek ingázással kötődnek a központi megyéhez, illetve egyéb kapcsolataik is erősek (mennyiségi mutatók: napilapok elterjedése, fogyasztói magatartás, közlekedés intenzitása).



25. ábra. AEÁ nagyvárosi statisztikai területei
(H. Heineberg, R.S.Thoman, 1978 alapján) 1. nagyvárosi statisztikai terület.

Ezekben a formalizált statisztikai téregységekben él AEÁ összlakosságának háromnegyede, illetve ezen téregységek az összterület 16%-át teszik ki (Heineberg, 1989). 1983-tól az egy millió lakosnál többet számláló M.S.A.-t elnevezték „Consolidated Metropolitan Statistical Areas”-nak. Az ezekben a téregységekben végbement erős lakosságnövekedés különböző városi térformák megjelenéséhez vezetett, amelyeket megalopolisz néven ismerünk (Boswash, Tokaido a legismertebbek).

B) Németország. A fent leírt amerikai statisztikai térfelosztás és regionalizálás német megfelelője az úgynevezett **Verdichtungsraum**, azaz **agglomerációs térség** (26. ábra). Eredetileg 24 agglomerációs teret határoltak le, a következő alapkritériumok alapján: több mint 1000 lakos/km², minimálisan 100 km² nagyságú terület, minimálisan 150 000 lakos. Később az alapvető kritérium egy újonnan kidolgozott mennyiségi mutató, a lakosság- és munkahelysűrűség, amelynek el kell érnie az 1250-es küszöbértéket. Meg kell jegyeznünk, hogy a felsorolt kritériumok alkalmazása alól kivételt alkotnak az új tartományok (a volt NDK), ahol nem találhatunk a nyugati normáknak megfelelő sűrűségi értékeket vagy funkcionális relációkat. Ennek eredményeként jöttek létre olyan „mesteri építmények”, mint a „Szász háromszög” (Sachsendreieck), amely magába foglalja a lipcei térséget, a drezdai térséget, illetve a Chemnitz–Zwickau gazdasági régiót.



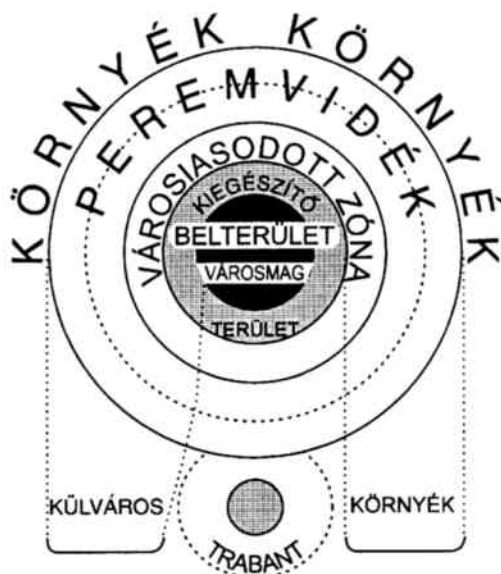
26. ábra. Németország agglomerációs térségei (Diercke Weltatlas, 1990 alapján)
 1. nemzetközi jellegű agglomeráció, 2. regionális jellegű agglomerációs tér, 3.
 EU által támogatott cél 1 régió, 4. EU által támogatott cél 2 régió, 5. EU által
 támogatott cél 5b régió.

Számos ehhez hasonló rokon fogalmat találunk még a német szakirodalomban (Heineberg alapján, 1989):

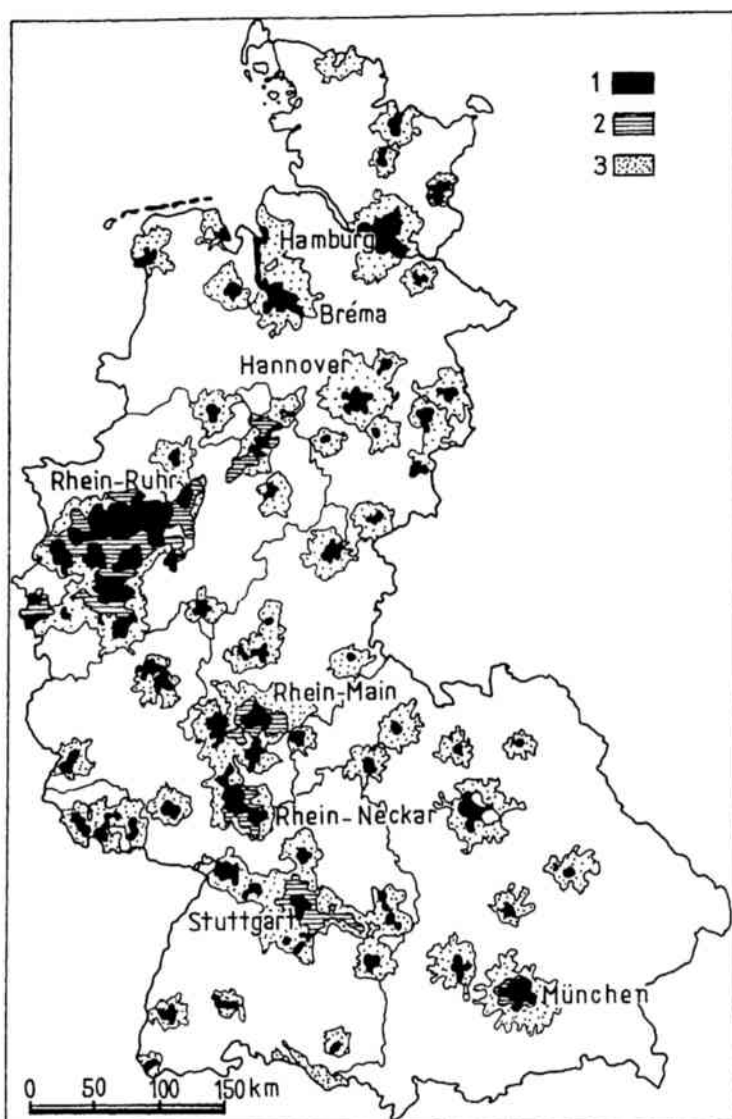
Városi agglomeráció (städtische Agglomeration, Agglomerationsraum), minimálisan 300 000 lakossal rendelkező várossal, minimum 300 lakos/km² népsűrűséggel. A lehatárolások a tervezési régiókra alapoznak.

Agglomerációs terület (Ballungsgebiet), minimálisan 500 000 lakossal, legalább 500 km² területen, minimum 1000 lakos/km² népsűrűséggel. Németországban 9 monocentrikus (Hamburg, Bréma, Hannover, Stuttgart, Nürnberg, München) és policentrikus (Ruhr, Rajna–Majna, Rajna–Neckar) agglomerációs területet határoztak meg és elsősorban a tervezésben és térkutatásban használták.

A **városi régió** (Stadtregion) fogalmát O. Boustedt vezette be (27. ábra). 1970-ben 72 ilyen típusú téregység létezett, amelyet szintén a térkutatásban és tervezésben használtak. Egy városi régióban több övezetet különböztetnek meg: magváros (adminisztratív terület), kiegészítő terület, amely strukturális és funkcionális szempontok szerint hasonlít az előzőhöz és ezzel együtt alkotja a magterületet. Következik a városiasodott övezet alacsonyabb településsűrűséggel, viszont a magterülethez hasonló foglalkozásszerkezettel. Végül egy peremvidék (Randzone) következik, amelyben erős ingázás tapasztalható a magterület irányában, de növekszik az agrárfoglalkoztatottak aránya. Mint láhattuk, az övezetek általános lehatárolási kritériumai nagyrészt struktúrajelzők: népsűrűség (legalább 200–500 lakos/km²), nép- és munkahelysűrűség, agrárkeresők kvótája (a magvárosban 20% alatt, a többi övezetben 50% alatt), össznépesség (minimum 80 000 lakos) és lakos-munkahely-sűrűség (600 a magvárosban, 250–600 a közeli övezetekben) és ingázás (funkcionális kapcsolat) (28. ábra).

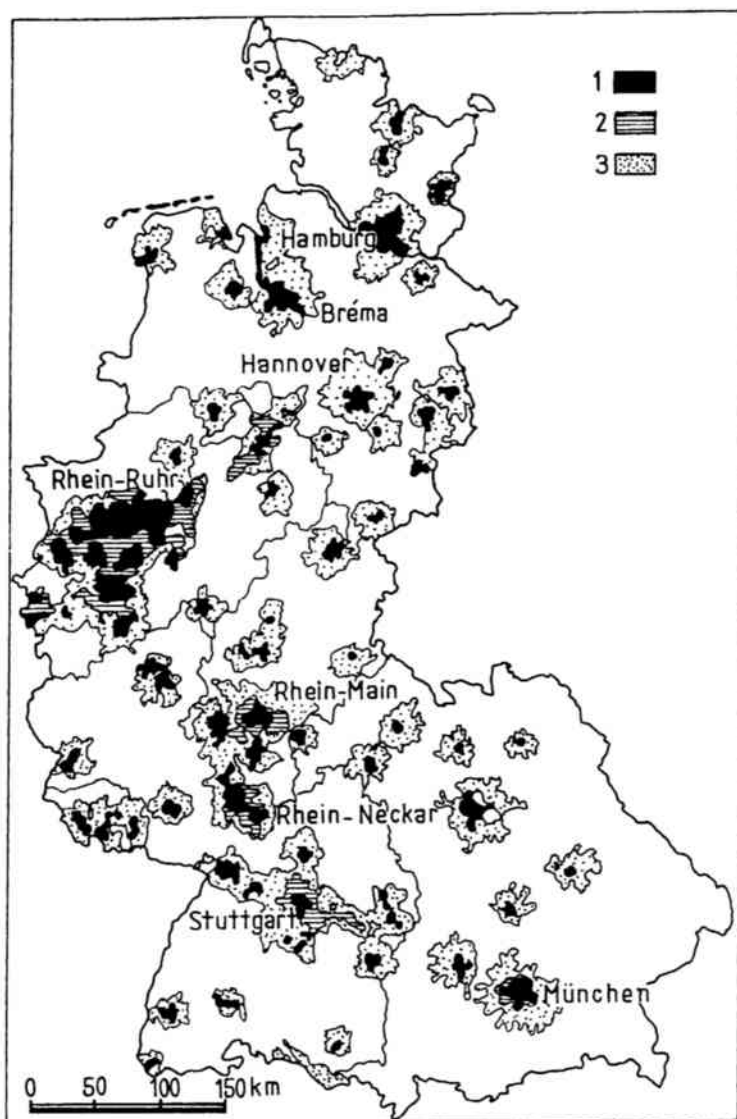


27. ábra. A városrégió Boustedt-modellje
(H. Heineberg, 1989, J. Bähr alapján, 1983)



28. ábra. Németország városrégiói az új tartományok nélkül (H. Heineberg, 1989, Blotevogel, Hommel, 1980 alapján)
1. magváros, 2. kiegészítő terület, 3. környék

A fenti ábrán láthatjuk, hogy lényegében a városrégiók az agglomerációs térségekre épülnek fel, és hogy a városrégiók az agglomerációs térségek és vonzáskörzetük között kialakult kapcsolatok alapján történő kiegészítő jellegű lehatárolások.



28. ábra. Németország városrégiói az új tartományok nélkül (H. Heineberg, 1989, Blotevogel, Hommel, 1980 alapján)

1. magváros, 2. kiegészítő terület, 3. környék

A fenti ábrán láthatjuk, hogy lényegében a városrégiók az agglomerációs térségekre épülnek fel, és hogy a városrégiók az agglomerációs térségek és vonzáskörzetük között kialakult kapcsolatok alapján történő kiegészítő jellegű lehatárolások.

A felvázolt statisztikai és a tervezésben használt téregységek mellett létezik még egy középszintű, az állam egész területét lefedő felosztás az úgynevezett tervezési régiók (Planungsregion) formájában. Minden tartomány (kivételek a kis területű tartományok: Saar, Bréma, Hamburg és Berlin) különböző regionalizálási kritériumok alapján lehatárolt egy sor tervezési régiót, úgyhogy Németországban jelenleg 111 ilyen típusú normatív-formális régió működik. Az alapvető kritérium a funkcionális kapcsolatok felső centrumok körüli szerveződése volt, a meglévő adminisztratív határok és bizonyos területi jellegzetességek betartásával. Ennek megfelelően három regionalizálási módszer alakult ki:

- Az első esetben a tervezési régiók határai azonosak a Regierungsbezirk adminisztratív határaival, amely közvetlenül a tartomány alatti, illetve a megye (Bezirk) feletti szint. Ez a módszer Északrajna-Vesztfália és Hessen tartományokban érvényesült és nyilván az itteni tervezési régiók a legnagyobb kiterjedésűek.

- A második esetben több megye és úgynevezett „megye nélküli város” csoportosításával létesültek tervezési régiók. Ez az elv érvényesült a legtöbb tartomány esetében.

- A harmadik esetben a tervezési régiók határa megegyezik a megyék (Bezirk) adminisztratív határaival, és nyilván az ezzel a módszerrel lehatárolt tervezési régiók a legkisebb kiterjedésűek. Északon találkozunk ezzel a variánssal, pontosabban Alsószászországban.

C) Nagy-Britannia. A fenti tértípusokhoz hasonló a brit **konurbáció** is (conurbation), amelyet struktúratérségként jelölnek meg. Lehatárolási kritériumok a népsűrűség (250 lakos/km^2) és a népesség (minimum 50 000). Láthatjuk, a funkcionális (kapcsolati) interakciók teljesen kimaradnak. A brit statisztika 7 konurbációt határolt le (Hofmeister, 1997): Nagy-London, Nyugat-Midland, Merseyside, Délkelet-Lancashire, Nyugat-Yorkshire, Tyneside és Clydeside. Ezekből alakultak ki az 1974-es adminisztrációs reformmal a **nagyvárosi megyék (metropolitan counties)** (29. ábra), egyes esetekben megváltozott elnevezésekkel. Thatcher 1985-ben felszámolta őket, pontosabban elveszítették önkormányzati státusukat, csak mint statisztikai egységek maradtak fenn, amelyekben a központi kormány egyes közigazgatási egységei is működnek.

Az úgynevezett **standard régiók (Standard Regions)** statisztikai egységként jöttek létre már a múlt században (29. ábra). 1965-től gazdasági tervezésrégió státust kaptak, majd 1974-ben határaikat módosították. Ekkor alakultak ki a kulturális alapú standard régiók Észak-Írország, Skócia, illetve Wales lehatárolásával, de ezek továbbra is csak mint statisztikai egységek működtek, beépülve később az EU NUTS rendszerébe (erről majd később) mint első szintű téregységek.

Kimondottan tervezési régióknak számítanak a „Scottish Enterprise” és a „Highlands and Islands Enterprise” tevékenységi területéhez tartozó térségek. A két intézmény 1991-ben alakult a regionális fejlesztés támogatására. Elődeik az 1965-ben alakult „Highlands and Islands Development Board” és prioritása Észak-Skócia periferikus rurális térségeinek fejlesztése.

Az úgynevezett **„Assisted Areas”** két típusával (**Development Areas, Intermediate Areas**) 1993-ban alakult mint állami gazdasági támogatásban részesülő régió. Az alapvető lehatárolási kritérium a munkanélküliség aránya. Összesen 32 ilyen típusú régiót határoltak le, amelyek több mint fele Anglia keleti és déli periferikus részein fekszik. E régiók hasonlítanak az EU támogatási politikájában lehatárolt célrégiókhoz, de nem azonosak ezekkel (30. ábra).



29. ábra. Nagy-Britannia standard régiói és nagyvárosi megyéi (Heineberg, 1997)
 1. államhatár, 2. országrészek közötti határ (Anglia, Wales és Skócia), 3. standard régiók, 4. grófságok (Anglia és Wales) és régiók (Skócia), 5. szigetek, 6. nagyvárosi megyék

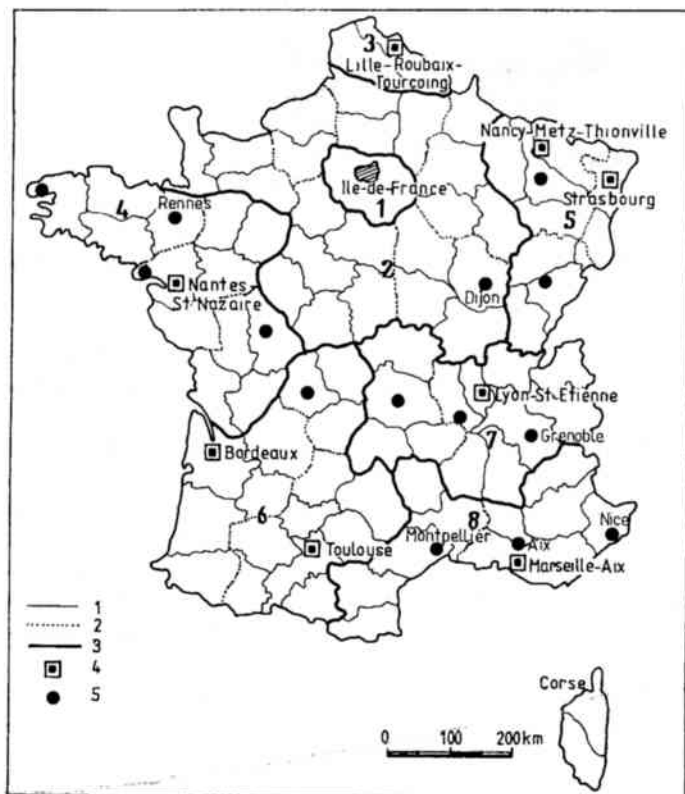


30. ábra. Állami támogatásban részesülő régiók (Assisted Areas) (Heineberg, 1997)
1. fejlesztési területek, 2. köztes területek

D) Franciaország Európa centralizált államaihoz tartozik, és ennek megfelelően normatív regionalizálásai 1956-ig a területi-közigazgatási beosztásra korlátozódtak, amelynek regionális szintű alapegysége a tartomány (département) volt. Később megszületett az a felismerés, hogy a tartományok alacsony térszintje (kis területe) nem teszi lehetővé az elsősorban Párizs erőteljes növekedésével és a globalizáció kihívásaival aktuálissá vált nagyobb térszintű regionális problémák kezelését. Ehhez adódik az a tény, hogy ez a normatív-hatalmi szféra az államot mint egységes homogén térséget tekintette, amelyben a regionális különbségek nem fontosak. A nemzetközi kihívás, az erősödő regionális politikai mozgalmak (Bretagne, Korzika), valamint a belső egyenlőtlenségek növekedésének hatására jött létre 1964-ben egy igazi regionális szint, az úgynevezett **program régió (régions de programme)** formájában. Első fázisban a tartományok csoportosításával 21 régió alakult, később 1970-ben Korzika elkülönítésével a régiók száma elérte a jelenlegi 22-t. Ahogy elnevezésük is sugallja, a program régiók az állam különböző tervezési céljait segítették elő (nemzeti tervhez igazodnak), mint közvetítők működtek a központi hatalom és a tartományok (département) között. Nem rendelkeztek nagy hatalommal, pontosabban nem mint „collectivité territoriale”, hanem mint „établissement territorial”, azaz saját kompetenciákkal nem rendelkező területi képződmények működtek (Brücher, 1992). 1982-ben a decent-

ralizáció jegyében a régió mint „collectivité territoriale”, azaz a tartománnyal és községgel egyenrangú, választott parlamenttel, regionális tanáccsal rendelkező téregység fogalmazódott meg. Kompetenciáihoz tartoznak a gazdaság problémái és a tervezés (továbbra is konzultatív jelleggel). Érdekes módon a nemzetközi kapcsolatok csak a kormány jóváhagyásával alakulhatnak ki és csak azon 16 régió esetében, amelyek a nemzetközi határok mentén vagy a tengerparton fekszenek. Tehát lényegében egy ellenőrzött, korlátozott, a román normatív-formális regionalizáláshoz nagyon hasonló decentralizáció következett be.

Mint már említettük, 1964 óta minden program régió regionális fejlesztési tervet dolgoz ki, javaslat formájában. Később, a térrendezés fogalmainak (aménagement du territoire) és a területfejlesztési intézmények kiépülésével (1960: Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire, 1963: Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) lehatárolódtak bizonyos jellegzetes tervezési régiók (31. ábra): 1971-ben 8 régió (**Zones d'Études et d'Aménagement du Territoire**), illetve kisebb és funkcionális alapú 8 **egyensúly metropolisz (métropoles d'équilibre)**. Az utóbbiak Párizs túlságos növekedését kell hogy egyensúlyozzák és az állam részéről bizonyos fejlesztési kedvezményekben részesülnek.



31. ábra. Franciaország normatív-formális regionális térszintjei (Deuringer et al., 1997)

1. departement-határok,
2. program régiók,
3. területrendezési zónák,
4. egyensúly metropoliszok,
5. tercier szektor támogatási helyei

5.3.3. Következtetések. Négy különböző példán követtük az állam egyik fontos kompetenciájának, a tervezésnek térszervező funkcióját. Akárcsak az adminisztratív térfelosztás esetében, a tervezési régiók, illetve különböző statisztikai téregységek rendkívül heterogének, mind a lehatárolási kritériumok, mind a működési mechanizmusok tekintetében. Láttuk, hogy a felsorolt példák közül Németországban föderalisztikusan szerveződtek meg a tervezési régiók. A tartományoknak megvan minden szabadságuk a lehatárolási kritériumokat illetően, illetve a régiók működése az állami tervezéshez csupán mint orientatív keret-hoz viszonyul. Emellett létezik még egy sor statisztikai-operacionális, résztérsegeket lefedő téregység (agglomerációs terek különböző variánsai, városrégiók), amelyek a tervezési folyamat során kerülnek előtérbe. A német modellel ellentétben a Franciaországban lehatárolt regionális szint az első fázisban csupán „kirakatszintként” működött, csekély kompetenciaszinttel, illetve a tervezés esetében csupán konzultatív szereppel. Később, azaz 1982 után a tervezés céljaira külön régiók, illetve speciális résztérsegek (egyensúlyi metropoliszok) alakultak, illetve a régió egyértelműen adminisztratív téregységgé vált, nagyobb kompetenciákkal, de továbbra is erős állami beavatkozás körülményei között. Az amerikai és brit modell a tervezés szemszögéből liberális, azaz az állam szerepe a tervezésben minimális. Az USA-ban csupán statisztikai jellegű régiók határolódtak le, míg az Egyesült Királyságban a statisztikai téregységek számos típusa mellett működnek sajátos, állami támogatás célrégióiként meghatározott téregységek, illetve bizonyos tervezés céljából létrejött egységek (Skóciában).

5.4. Szupranacionális regionális csoportosulások

Az ilyen típusú régiók elsősorban gazdasági és politikai alapokon jöttek létre. Európában a legklasszikusabb példája ennek a régióképzésnek az **Európai Unió**, illetve az EU kiterjedésével egyre jobban összehúzódó **EFTA (European Free Trade Association)**, azaz Európai Szabadkereskedelmi Szövetség. Más kontinenseken is alakultak részben ehhez hasonló, de elsősorban kereskedelmi jellegű regionális csoportosulások.

Ázsiában az **ASEAN (Association of South-East Asian Nations)**, a következő tagállamokkal: Brunei, Indonézia, Laosz, Malájföld, Myanmar, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld és Vietnam. Gazdasági célok mellett a prioritások között a regionális együttműködés a csoportosulás alapvető jellemzője. 1967-ben alakult és 1992-ben létrehozott egy szabadkereskedelmi övezetet: **AFTA (Asean Free Trade Area)**, amely csupán ipari termékekre és feldolgozatlan agrártermékekre vonatkozik, a szolgáltatások piaca továbbra is zárt marad.

Észak-Amerikában a **NAFTA (North American Free Trade Area)**, Kanada, az Egyesült Államok és Mexikó tagságával 1994-ben jött létre. Vámilletékek csökkentése a fő célja, tehát eltérően az EU-tól és az ASEAN-től, kimondottan kereskedelmi jellegű (pl. nem irányozza elő a személyek szabad mozgását).

Latin-Amerikában az **ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración)** és **MERCOSUL (Mercado Comun de Sul)** szabadkereskedelmi zónák. Az első csoportosítja az összes dél-amerikai államot (kivételek Guyana és Surinam) és Mexikót, második négy állam csoportosulásával jött létre: Brazília, Argentína, Uruguay és Paraguay.

Meg kell jegyeznünk, hogy a szupranacionális regionalizálások lényegében a már létező politikai határok által elválasztott államtérsegek csoportosulását jelentik. Sőt az EU eseté-

ben a regionális politikák alapegységei szintén formális normatív jellegű téregységek. Tehát első fontos következtetésünk az, hogy a szupranacionális regionális csoportosulások alapját a normatív-formális regionalizálással lehatárolt különböző szintű téregységek alkotják. Ehhez adódik a második következtetés: akárcsak a többi mezőszintű regionalizálás, a szupranacionális csoportosulások is konkrét regionális válaszok a globalizációra, konkrét regionális problémák megoldására és bizonyos regionális érdekek megvalósítására.

Az Európai Unió

A továbbiakban az Európai Unióval mint téregységgel foglalkozunk, mivel tevékenysége és ideológiai alapja közelebb áll a román társadalom aspirációihoz és elvárásaihoz, illetve mert a már felsorolt szupranacionális csoportosulások közül ez a legkomplexebb és talán a legnagyobb gazdasági integráló, kohéziós erővel rendelkezik. Az EU jelenlegi, 15 tagállamot magába foglaló struktúrája **történelmi folyamat eredménye**, amelynek következő fő állomásait különböztetjük meg (J. Cole, F. Cole, 1997):

1952-ben megalakul az Európai Szén és Acélközösség (ECSC: European Coal and Steel Community), amely Robert Schuman francia külügyminiszter azon eszméjét követte, amelynek alapja egy közös német-francia szervezet alapítása az acéltermelés ágazatában, nyilván egy jobb francia-német közeledés és az európai politikai stabilitás biztosításának céljával. Az alapító államok: Nyugat-Németország, Franciaország, Hollandia, Belgium, Luxemburg és Olaszország. Ugyanakkor létrejöttek azok az intézmények is, amelyek a későbbi EU magját képezték: Felső Autoritás (a későbbi Komisszió), a Közös Testület (Common Assembly, a későbbi Parlament), a Tanács és a Bíróság.

1957-ben a közös együttműködés kiterjed egyéb területekre is az Európai Gazdasági Közösség (EEC: European Economic Community) és az Európai Atomenergia Közösség (European Atomic Energy Community) megalakulásával. Az új, gazdasági és kutatási szférákra kiterjedő intézményrendszerek együtt a ECSC-vel biztosították az Európai Közösség működését a Maastrichti Egyezmény megkötéséig.

1973-ban az Egyesült Királyság, Írország és Dánia, 1981-ben Görögország és 1986-ban Spanyolország és Portugália tagállamai lesznek az EK-nek.

1987-ben érvénybe lép az ún. „Single European Act” (SEA), amely az EK első alapvető reformját vezette be. A megfogalmazott követendő prioritás a közös piac létrehozása, a közlekedés és környezetvédelem politikájának kidolgozása és a regionális különbségek további csökkentése lett.

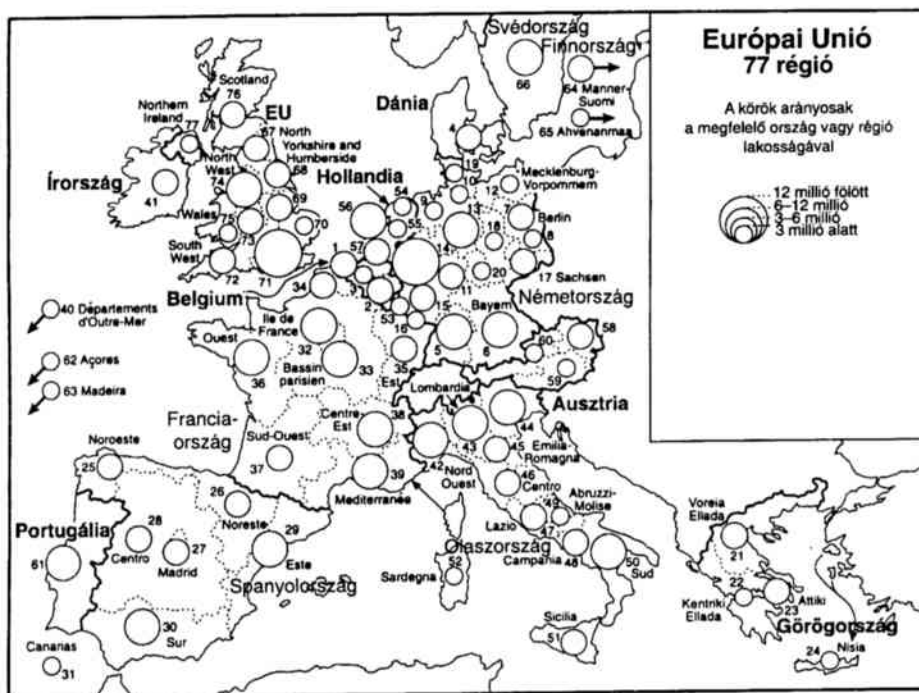
1993-ban érvénybe lép az Európai Unió Szerződés (Maastrichti Szerződés, TEU: Treaty on European Union), amelynek célja a politikai, gazdasági és monetáris unió megvalósítása.

1995-ben belép Ausztria, Svédország és Finnország.

Mindezek mellett meg kell említenünk még az **Európai Gazdasági Térséget (European Economic Area)**, amely 1994-ben jött létre mint az EU és az EFTA tagállamok (Norvégia, Izland, Liechtenstein) – Svájc kivételével – közös gazdasági piactere. Ezzel kialakult a világ legnagyobb belső piaca, amelyben érvényesül a négy „szabadság”: személyek, áruk, tőke és szolgáltatások szabad forgalma. Tehát, amint látjuk, az EU mint transznacionális regionális csoportosulás egy folytonos két irányú integrációs folyamat eredménye:

– Területi integráció, amely a kezdeti hat tagállam mellett kiterjedt Európa déli, nyugati és északi részeire, illetve előcsatlakozási fázisban van Közép- és Kelet-Európa számos állama.

– Társadalmi szférák integrációja: míg kezdetben az EU csupán bizonyos gazdasági ágazatra terjedt ki (acél), később az integráció átfogta az egész gazdasági szférát, valamint más társadalmi szférákat is, mint a politika, környezetvédelem, védelem és biztonsági, jogi szféra (32. ábra).



32. ábra. Az Európai Unió tagállamai és regionális struktúrája (Cole és Cole, 1997)

Tematikánk szempontjából az EU kialakulása mellett másik alapvető probléma az **EU regionális struktúrája** (32. ábra). Minden tagállam háromszintes térfelosztást alkalmaz az EU regionális politikájának gyakorlatba ültetése, illetve a regionális statisztikák összeállítására céljával. Itt újból ki kell hangsúlyoznunk, hogy az EU nem alkalmazott új normatív regionalizálást, hanem minden tagország adminisztratív felosztására építve csoportosította a már meglévő közigazgatási egységeket, azonos kritériumok alapján: népesség, terület és kultúra. Így alakult ki az úgynevezett NUTS rendszer (**Nomenclature of Territorial Units for Statistics**, azaz a **Statisztikai Területi Egységek Nomenklaturája**) három szinttel: az 1-es szint 77 régióval, a 2-es szint 204 régióval és a 3-as szint 829 egységgel az utolsó integrációs hullám előtt. A szintekkel kapcsolatban a következő problémák merülnek fel:

- Egyes államok az alacsony lakosságszám miatt nem oszthatók kisebb téregységekre, NUTS 1 szinten, ezek: Svédország, Finnország, Dánia, Írország, Luxemburg (400 000 lakos) és Portugália.

- Portugália és Finnország esetében a beosztást megnehezítette bizonyos földrajzi és kulturális jellegzetességek bevonása. Portugáliánál megjelenik az első szinten még két egység, a kontinentális Portugália mellett, pontosabban Madeira és az Azore-szigetek, mindkettő „tengerentúli” tartomány. Finnország esetében a szárazföldi országrész mellett megjelenik még a NUTS 1 szinten Ahvenanmaa régió is (Åland szigetek), 25 000 lakossal. Ehhez adódnak Franciaország és Spanyolország tengerentúli, „nem európai” tartományai is: a négy francia tartomány (Guadeloupe és Martinique a Karib-övezetben, Guyana Dél-Amerikában és Réunion az Indiai Óceánban) egy NUTS 1 régiót alkot (Départements d'Outre-Mer); a spanyol Baleárok (Földközi-tenger), Tenerife (Atlanti-óceán), Ceuta és Melilla (Afrika) együtt alkotják a Canarias NUTS 1 régiót.

- NUTS 1 szinten nagy különbségek vannak a téregységek területe és népessége között, pl. Németország esetében, ahol az egyes szinten a tartományok (regionális közigazgatási szint) találhatók, közöttük két olyan státusú város, mint Bréma és Hamburg. Például a legnagyobb és legkisebb német tartomány (Bundesland), Bayern (Bajorország) és Bremen (Bréma) közötti területi különbség óriási, 1:174, de tekintettel politikai státusukra, mindkettő NUTS 1 típusú régió. Az Egyesült Királyság esetében is heterogén kritériumokat kellett alkalmazni: a nyolc tervezési régió (planning region) a megyék (counties) statisztikai csoportosulásából alakult ki mennyiségi kritériumok alapján, míg a következő három NUTS 1 szintű régió kulturális jellegű: Wales, Skócia és Észak-Írország.

- NUTS 2 szinten Luxemburg, Dánia és Írország továbbra is osztatlanok, míg egyes NUTS 1 szintű régiók szintén osztatlanok: Lombardia (Olaszország), Hamburg (Németország) stb.

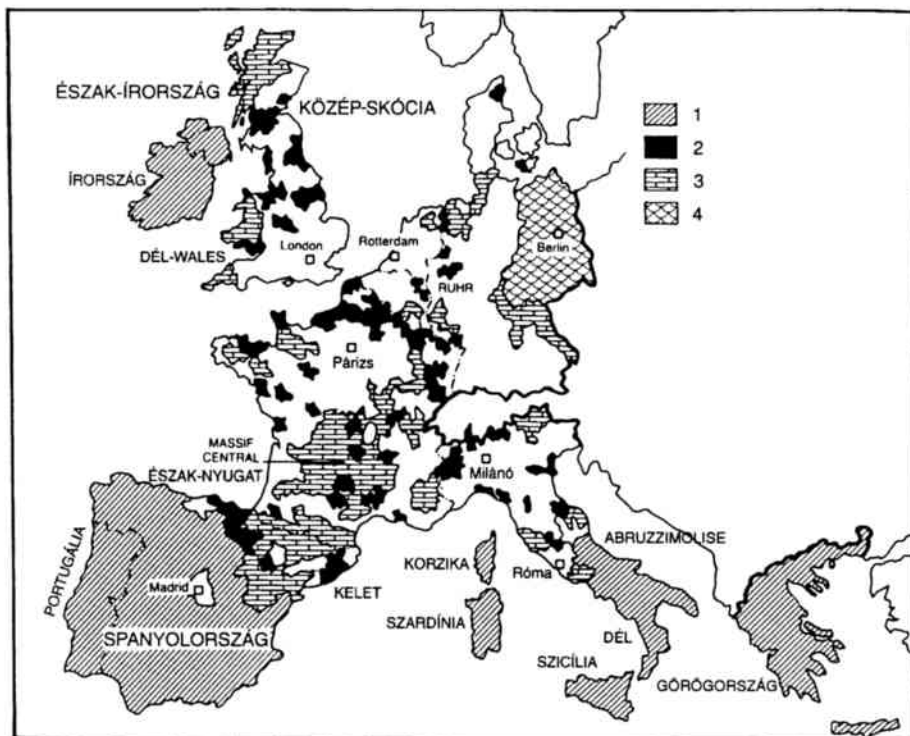
- NUTS 3 szinten rendszerint a tagállamok középszintű adminisztratív egységeit építeték be, mint például a départements Franciaországban vagy a provincias Spanyolországban. Nyilván ezen a szinten is nagy eltérések mutatkoznak az egységek népességét és területét illetően.

Formailag az Egyesült Királysághoz tartozó Man-szigetek és Csatorna-szigetek nem tartoznak az EU-hoz.

Azonos szinteken továbbra is jelentős népesség- és területbeli különbségek léteznek a régiók között, ami megnehezíti az összehasonlítást. A NUTS 1 szinten már a felhozott német heterogenitási példa elsősorban a föderaliztikus és regionalizált államokra érvényes (Németország, Ausztria, Spanyolország), ahol a régiók nem csupán a racionális normatív-formális kritériumokat használó regionalizálás eredményei, hanem ezeket ugyanakkor kulturális, olykor etnikai kohézió is jellemzi. A centralizált államokban a régiók heterogenitási foka alacsonyabb.

Regionális politika. A fent meghatározott EU-régiók egyik alapvető jellegzetessége a gazdasági egyenlőtlenség. Ez az egy főre eső GDP, a munkanélküliség nagy regionális különbségeiben mutatható ki. Ha elemzési egységként a felső decilist (a legnagyobb GDP-vel és a legkisebb munkanélküliséggel rendelkező tíz régió) az alsó decilissel (a legalacsonyabb GDP-vel és legmagasabb munkanélküliséggel rendelkező tíz régió) hasonlítjuk össze, akkor megállapíthatjuk, hogy a GDP esetében az arány 1:3, míg a munkanélküliség esetében 1:9 (Cole és Cole, 1997). A regionális egyenlőtlenségek csökkentésére az EU szubvenciókat juttat

a fejletlen régióknak, a Strukturális Alapból. A Strukturális Alap költségei 1997-ben az EU összköltségvetésének 35%-át tették ki (31 md. ECU). A tizenkettő EU-jában az összterület 85%-a és az összlakosság 70%-a jogosult a támogatás valamilyen formájára. Az egy főre eső legnagyobb támogatásban Írország, Portugália, Görögország és Spanyolország részesül, amelyek nyilván a legfejletlenebb országok. Az első három állam egész területe, illetve Spanyolország nagy része (Madrid, Katalónia kivételével) az 1-es cél (objektív) hatáskörébe esik. Az egy főre eső legalacsonyabb támogatásban Svédország, Dánia, Hollandia, Belgium és az Egyesült Királyság részesül, elsősorban azért, mert a régiók egy főre eső GDP-je az EU-s átlag fölött van, és nincs kiterjedt rurális területük (33. ábra).



33. ábra. A Strukturális Alap célrégiói (Cole és Cole, 1997)

1. 1-es célrégió, 2. 2-es célrégió, 3. 3-as célrégió, 4. volt NDK

A Strukturális Alap céljai a következők (Cole, Cole, 1997):

- 1-es cél: fejletlen régiók támogatása (65,7%-a az alpnak, 1994–1999 között). Ebben a támogatásban azok a régiók részesülnek, amelyek egy főre eső GDP-je kevesebb, mint 75%-a az EU-s átlagnak.
- 2-es cél: krízisben levő ipari régiók fejlesztése (4,9%). Kritériumként az iparban foglalkoztatottak arányának csökkenését, illetve az uniós átlagon felüli munkanélküliséget használják.

– 3-as és 4-es cél: tartós munkanélküliség leküzdése és szakmai alkalmazkodás elősegítése az ipari változáshoz. Rendszerint a krízishelyzetű ipari régiók részesülnek ebből a támogatásból is (9,7%).

– 5a cél: a mezőgazdaság, halászat és erdészet termelési és eladási mechanizmusainak modernizálása (3,8%).

– 5b cél: olyan rurális térségek fejlesztése, ahol a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya magas, alacsony a jövedelemszint és a társadalmi-gazdasági fejlettség (4,3%).

– 6-os cél: alacsony népsűrűségű (6 lakos/km) régiók támogatása.

Amint látszik, négy célnak van kimondottan regionális vonatkozása és konkrét célrégió megfelelője: az 1-es, 2-es, 5b és 6-os céloknak (33. ábra). Az 1-es objektív célrégiói teljes államokra (Írország, Portugália, Görögország), illetve Spanyolország legnagyobb részére terjednek ki. Ezenkívül még jellegzetes célrégió Olaszország Rómától délre fekvő része, beleértve Sziciliát és Szardíniát is, amelyet együttesen Mezzogiorno név alatt is ismerünk; Korzika, a Tengerentúli Tartományok és az északon fekvő Douai–Valenciennes–Avesnes régió Franciaországban; Észak-Írország, Merseyside (Liverpool) és Skócia északi-nyugati része (Highlands, Islands) az Egyesült Királyságban; Hainaut Belgiumban; Flevoland Hollandiában; Burgenland Ausztriában és az új tartományok Németországban. Az ellenkező póluson helyezkednek el Dánia, Luxemburg, Svédország és Finnország, melyeknek nincsenek 1-es célrégiói.

A 2-es célrégiók nagy része az Egyesült Királyságban (Közép-Skócia, Glasgow központtal, Északkelet-Anglia, Newcastle központtal, Dél-Wales stb.), Franciaországban és Németországban koncentrálódik és ezek rendszerint bányavidékek, vagy fémfeldolgozásban, hajóépítésben és textiliparban specializálódott régiók. Például Németországban ebbe a kategóriába tartozik a Ruhr-vidék, a Saar-vidék, valamint egyes, a fenti iparágak valamelyikével fémjelzett városrégiók (Bréma, Bremerhaven, Wilhelmshaven, Wolfsburg stb.).

Az 5b célrégiók rurális térségek, ahol a közszolgáltatások biztosítása nehézségekbe ütközik. Ide tartoznak a hegyvidékek (Massiv Central, Pireneusok, Alpok); Bretagne Franciaországban; Németország egyes keleti határregiói, valamint Frankföld, Alsószászország és Pfalz rurális térségei; Wales, Észak-Anglia, Délnyugat-Anglia az Egyesült Királyságban stb.

A 6-os cél kritériumainak csak Svédország és Finnország északi régiói felelnek meg.

5.5. Konklúziók

A normatív-formális regionalizálás az állam egyik fontos kompetenciája, amely piacgazdasági feltételek mellett három irányban nyilvánul meg: adminisztratív-területi térszervezés vagy térfelosztás, területtervezés és nemzetközi csoportosulások, szövetségek létrehozása. Az adminisztratív-területi felosztás nagymértékben meghatározza a pozitív-scientifikus regionalizálást is, mert a területi statisztikák a meglévő közigazgatási egységekre épülnek fel. Mindegyik állam saját céljainak megfelelően szervezi meg területét, de rendszerint minimum két adminisztratív térszint minden államban megtalálható. Az EU regionális politikája és statisztikai térrendszere (NUTS) hatására a tagállamok és a csatlakozni kívánó államok egy harmadik (regionális) szintet is létrehoztak, nagyon eltérő kompetenciákkal, a föderaliztikus rendszer törvényhozó regionális testületeitől (Németország, Ausztria, Spanyolország) egészen a centralizált államok többnyire kirakat jellegű regionális szintjéig (Románia).

Megjegyezzük, hogy a fenti térszervező állami kompetenciák a piacgazdaságban érvé-

nyesülnek. A szocialista rendszer vagy az ellenőrzött gazdaság feltételei között nyilván az állam kompetenciái jóval kiterjedtebbek és a gazdasági térségek is nagyrészt állami szereplők döntéseinek eredményei.

Még hozzátesszük, hogy a területtervezésben több tértípus működik, a téregységek rendkívül heterogén képet mutatnak azért, mert a hagyományos tervezési régiók mellett a területtervezés egy sor problémaregiót is meghatároz, amelyek állami, illetve az uniós tagországok esetében EU támogatásban részesülnek. Ehhez adódik az a tény is, hogy a területtervezésnek országonként eltérő hagyományai vannak. A legnagyobb hagyományokkal Németország rendelkezik, ahol a tér tervezési mértéke talán a legnagyobb. Franciaország egy másik tradíciókkal rendelkező példa, habár itt a tervezés az állam kompetenciája, míg az Egyesült Királyságban ez többnyire állami beavatkozások formájában nyilvánul meg. Mindezekről eltekintve a geográfia a területtervezés téregységeivel intenzíven foglalkozik, elsősorban az alkalmazott földrajz keretében, ahol különböző kutatási paradigmák (rendszerint a mennyiségi paradigmák) elméleti és módszertani arzenálját felhasználva különböző regionális és szaktervek kidolgozásában vesz részt.

Ajánlott irodalom

- Andorka R. (1997) „Bevezetés a szociológiába”, Osiris, Budapest.
- Benedek J. (2000) „Organizarea spațiului rural în zona de influență imediată a orașului Bistrița”, Ed. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.
- Cole, J., Cole, F. (1997) „A Geography of the European Union”, Routledge, New York.
- Deuringer, L. et al. (1997) „Fundamente. Kursthemen. Europa-Raumnutzung, Raumverflechtung”, Klett Perthes, Gotha, Stuttgart.
- Heineberg, H. (1989) „Stadtgeographie”, Ferdinand Schöningh, Paderborn.
- Heineberg, H. (1997) „Gross-Britannien”, Klett Perthes, Gotha.
- Hofmeister, B. (1997) „Stadtgeographie”, Westermann, Braunschweig.
- Ianoș, I. (1987) „Orașele și organizarea spațiului geografic”, Ed. Academiei, București.
- Johnston R.J., Gregory, D., Smith, D.M. (1994) „The Dictionary of Human Geography”, Blackwell, Oxford.
- Lichtenberger, E. (1986) „Stadtgeographie. Band 1 Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse”, B. G. Teubner, Stuttgart, Leipzig.
- Nemes Nagy J. (1998) „A tér a társadalomkutatásban”, Budapest.
- Quick, M. (1994) „Die Vergleichbarkeit territorialer Einheiten in der komparativen Europaforschung”, Europa Regional 3/1994, Leipzig.
- Simon, M. (1990) „Das Ring-Sektoren Modell: ein Erfassungsinstrument für demographische und sozio-ökonomische Merkmale und Pendlerbewegungen in gleichartig definierten Stadt-Umland-Gebieten”, in Geographica Bernensia G36, Bern.
- Weichart, P. (1996) „Die Region-Chimäre oder Strukturprinzip sozialer Systeme?“, in: Gerhard Brunn (szerk.), Region und Regionsbildung in Europa, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Samuelson, P. (1990) „Közgazdaságtan”, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- *** (1997) „Anuarul Statistic al României”, București.
- *** (1997) „Carta verde. Politica de Dezvoltare Regională în România”, București.
- *** (2000) „BRD Nationalatlas, Gesellschaft und Staat”, Spektrum Akademischer Verlag, Heidelberg, Berlin.