

SALAMIN GÉZA – PÉTI MÁRTON

Rugalmas földrajz vagy instabilitás? Változó terek a magyar területi tervezésben

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

SZERZŐK:

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

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

JEL-kód: R58

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

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

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

SZERZŐK:

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

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

JEL-code: R58

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

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

BEVEZETÉS

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

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

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

A TERVEZÉS EURÓPAI SZEMLÉLETE

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

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

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

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

A PUHA TEREK MEGJELENÉSE A TERVEZÉS NEMZETKÖZI TRENDJEIBEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TERVEZÉS TEREINEK (SŰRŰ) VÁLTOZÁSA MAGYARORSZÁGON

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KÖVETKEZTETÉSEK

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

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

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

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

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

IRODALOMJEGYZÉK

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

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

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

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