

## 5. TÉRSÉGI SZINTEK

Ahogy láttuk, a terek jellegzetes alapegységekből, térelemekből állnak össze, ezek segítségével sok esetben megfelelően leírhatók, elemezhetők. A térelemek és a tér egésze között azonban még sajátos lépcsőfokok találhatók: a terek egyes alrendszerei, elkülönülő illetve elkülöníthető részei. (A halmazelmélet fogalomrendszerét használva: a halmazokban kijelölhetők többememű *rész*halmazok.) A bevett szóhasználat nemcsak a „végtelen” és általános térre használja a tér kifejezést, hanem a térfelosztások során kialakuló térrészekre is. A következő két fejezet azt vizsgálja, miként tagolódnak, illetve miként tagolhatók önálló jellemvonásokkal, funkciókkal rendelkező részekre a terek.

### 5.1. Térfelosztás

A területi tudományok ahhoz, hogy a térelemek egyedi jellemzésén illetve a rendszer egészének vizsgálatán túlmenően elemezni tudják a tárgyat kiszemelt társadalmi szféra térbeli és területi folyamatait, felosztják a maguk vizsgált terét. E térfelosztások sok kutatásban már készen vettek, egy adott megfigyelési (területi közigazgatási, statisztikai) rendszert jelentenek, nem egyszer azonban maga a térfelosztás a kutatási téma. A gazdaság elemzése elvégezhető például a közigazgatás területi kereteiben (például megyei adatokon), de vizsgálatához kialakítható a maga saját térfelosztása, ami leggyakrabban gazdasági körzetek rendszerét jelenti.

A térfelosztásban két alapvető tagolási irány van:

- a *vertikális* tagolás (szintek kijelölése) és
- a *horizontális* tagolás (területek, térségek elhatárolása).

Az egyes diszciplínákhoz - vizsgálati tárgyak jellemző térségi szerveződési jegyei következtében - jellegzetes, domináns térségi szintek illetve terület egységek (5.1. *Citátum*) rendelhetők hozzá, térfelosztási rendszereik több szempontból is különbözhetnek:

- többségükben az *elemi* szint (kezdőszint, elemi egység) is sajátos,
- eltérő a *térségi szintek* száma és jellege (a vertikális és hierarchikus tagozódás),
- *speciális terület egységeket* vizsgálnak,
- a terület egységek között sajátos jegyekkel rendelkező térelemeket, *típusokat* jelölnek meg.

---

#### 5.1. *Citátum*

##### A regionális földrajzi kutatások térbeli egységei

A regionális geográfia tárgyát - amint az a tudományág nevében is kifejezésre jut - a földrajzi környezet meghatározott, időben is változó-formálódó komplex térbeli egységei (régioi) képezik. (...)

a) A csupán egy-egy természeti tényezővel, társadalmi jelenséggel vagy gazdasági ágazattal foglalkozó kutatások során is kirajzolódnak a vizsgált objektum *valóságos szerveződését tükröző, összefüggő térbeli egységek*. A *formális* (pl. éghajlati, talaj- ill. növényföldrajzi, ipari, mezőgazdasági, fejlettségi, etnikai) *körzetek* alapját egy vagy több jellemvonásuk relatív *homogenitása*, ill. a szomszédos körzetektől való eltérése képezi. Ezzel szemben a heterogén részekből álló *funkcionális körzetek* egysége a kereteik közt zajló folyamatok, belső kapcsolatok és kölcsönhatások összetartó erejéből fakad. Jellegzetes típusuk a valamely központ köré szerveződő *vonzáskörzet*.

b) A *táj* ma már elsődlegesen *természetföldrajzi* meghatározottságú térkategóriát jelent, amely teljesen homogén helyek (geotópok) sejtjeiből épül fel, és határai viszonylag állandóak. (...)

c) A gazdaságföldrajzban az *országokon belüli* területi munkamegosztás rendszerének alapvető fontosságú elemei a különböző méretű és rangú térszerkezeti egységek (rajonok) hierarchiájának csúcsán álló *komplex* (integráns) *gazdasági körzetek*. Ezek végső soron úgyszintén topikus alaptételemekből (telephelyekből, településekből) épülnek fel, magasabb szinten pedig a természeti adottságok és a történelmi fejlődés során kialakult társadalmi feltételek, valamint a bonyolult - vertikális és horizontális - ágazati kapcsolatok talaján szerveződő, különböző szintű *területi-termelési komplexumokból* tevődnek össze. Határaik nem élesek és időben változók. Jellemzőjük a viszonylagos gazdasági *önállóság*, *sokoldalúság*, egyszersmind az országos, esetleg nemzetközi szempontból is számottevő *specializáció*, valamint a gazdasági tevékenység differenciált területi szerkezete (textúrája).

d) a természeti és társadalmi-gazdasági jellemzők igen széles köre által meghatározott, strukturálisan viszonylag homogén térségi egységekre Wittlessey, D. a "compage" elnevezést ajánlotta; ez a kifejezés azonban nem talált elfogadásra még a szaknyelvben sem. Nir, D. *totális (komplex) földrajzi régióit* a nagyfokú homogenitáson kívül a környezeti rendszer elemei között mutatkozó sokrétű *kölcsönhatások összessége* jellemzi. A komplex földrajzi régiók és a lehető legtágabban értelmezett - tehát nem szűk ágazati vagy tervezési szempontok alapján meghatározott - integráns gazdasági körzetek lényegileg azonosak (...) Fontos vonása e régióknak, hogy társadalmuk összetartozása a *tudati szférában* is megjelenik, és e regionális identitásnak egyre jelentősebb kulturális, valamint politikai-érdekvédelemvető vetülete van (*regionalizmus*).

e) A regionális földrajz vizsgálódási szintjei között már az ókorban, majd a 17-19. századi "államismék" egyeduralma idején is kitüntetett szerep jutott az *országoknak*, mint politikai határoktól közrezárt területi egységeknek, (...). A közgazdász Kuznets, S. szerint a közös történelmi és kulturális örökség, valamint az egységes társadalmi berendezkedés és a kormányzati gazdaságpolitika széles hatósugara indokolja, hogy a különböző államokat a gazdasági növekedés feltételeinek elemzésekor is alapegységnek tekintsük.

f) A gazdasági *világrendszer* kibontakozása, az új *globális problémák* megjelenése és az országok közötti interdependenciák erősödése újabban mind nagyobb figyelmet ébreszt a szuverén államok egész sorát magukban foglaló magasabb szintű regionális földrajzi egységek tanulmányozása iránt. Az országok egyre kevésbé vizsgálhatók önmagukban; földrajzi jellemzésük csak a világgazdasági rendszer keretében (...) a *nagytérségi összefüggések* feltárásával lehet teljes. (...) A világgazdaság fő hatásközpontjai (növekedési pólusai, vagy magterületei) és a vonzáskörükbe tartozó, tőlük egyoldalúan függő kevésbé fejlett félperiférikus és periférikus térségek *világgazdasági erőterekbe* rendeződnek. A jelenleg létező három hatalmas erőter sok szempontból heterogén részeit a központhoz fűződő szoros kapcsolatok szervezik egésszé. Ezek az erőterek tekinthetők a világgazdaság legmagasabb rendű funkcionális - tehát nem a homogenitás, hanem a belső kölcsönhatások által meghatározott - regionális földrajzi egységeinek.

*Probáld F. (1995, pp. 40-42.)*

Természetesen nemcsak a tudomány, hanem a társadalomirányítás is szembekerül a térségi szintek és területi egységek problémájával. Ezt érzékelendő - bár tulajdonképp későbbiekben tárgyalt témakörökhöz is kapcsolható lenne - a regionális földrajz területi egységeivel való összehasonlítás céljából pillantsunk bele a magyar területfejlesztési és területrendezési törvény bonyolult térségi nomenklatúrájába (5.2. *Citátum*). Az itt felbukkanó térségfogalmak egyaránt tartalmaznak méretparamétereket, topológiai jellemzőket (összefüggőség), a földrajzi helyzetre utaló jegyeket (határmentiség), társadalmi-gazdasági jelzőszámokkal leírható karakterisztikumokat (ipari és agrárjelleg), illetve a szerveződés és a támogatottság által meghatározott térségeket. A térségi nevezéktan bonyolultsága - amely tükrözi a felfogások és a gyakorlat sokféleségét - vélhetően a törvény egyik gyermekbetegségének tekinthető, amit a működés tapasztalatai hatására „kinőhet” a rendszer.

## 5.2. Citátum

### A területfejlesztési törvény térségfogalmai

#### Alapfogalmak 4.§ (...)

##### e) régió

ea) *tervezési-statisztikai (nagy) régió*: több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység,

eb) *fejlesztési régió*: egy vagy több megyére (a fővárosra) vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység;

- f) *kiemelt térség*: egy vagy több megyére (a fővárosra), vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység, amely egységes tervezéséhez vagy fejlesztéséhez országos érdekek, vagy más jogszabályban meghatározott célok is fűződnek (fővárosi agglomeráció, kiemelt üdülőkörzet, több megyét érintő nemzeti parkok illetve tájvédelmi körzetek térsége, határmenti, illetve más sajátos térségek);
- g) *városkörnyék*: városközpontú kistérség, a fejlesztések összehangolása érdekében kialakult önszerveződő területi egység;
- h) *kistérség*: a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége;
- i) *térség*: különböző területi egységek (a régió, a megye, a kiemelt térség és a kistérség) összefoglaló elnevezése;
- j) *vállalkozási övezet*: a régió fejlődése érdekében létrehozott, a területén folytatott tevékenységhez sajátos pénzügyi kedvezmények igénybevételét biztosító, területileg lehatárolt termelési és szolgáltató terület;
- k) *elmaradott térség*: ahol a gazdaság értéktermelő képessége, infrastrukturális fejlettsége és társadalmi mutatói jelentősen kedvezőtlenebbek az országos átlagnál;
- l) *kedvezményezett térség*: az érvényes területfejlesztési célok figyelembevételével statisztikai jellemzők alapján meghatározott térségek köre, amelyek önkormányzatai, illetőleg azok közigazgatási területén tervezett programok és fejlesztések pénzügyi, gazdasági ösztönzőkkel támogathatók; (...)
- o) *szerkezet-átalakítás térségei*: azok az aránytalan ipari szerkezetű munkaerő-piaci vonzáskörzetek, ahol a munkanélküliség aránya jelentősen, és az ipari foglalkoztatottak aránya, továbbá csökkenése meghaladja az országos átlagot;
- p) *mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei (rurális térségek)*: azok a térségek, ahol jelentős a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya, illetve a mezőgazdasággal foglalkozók aránya a foglalkozási szerkezetben, illetve a községekben, továbbá a kisvárosokban élő népesség aránya; (...)
- s) *hátrányos helyzetű határmenti térségek*: azon települések összessége, amelyek fejlődését, működését a határhoz való kötődése egyoldalúan meghatározza és kedvezőtlenül befolyásolja.

*Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről*

---

A térfelosztások során gyakran kerül szembe egymással a társadalmi *reálszerveződés* illetve a társadalom*irányítás* eltérő térbeli rendje. A társadalmi tér felosztásában mind elméleti-metodikai, mind gyakorlati szempontból alapkérdés az, hogy az „objektíve” *osztott tér, a természeti, társadalmi-gazdasági reálszerveződés hogyan viszonyul az irányítási, politikai célból határokkal szabdaltnak, felosztottnak*. A kétfajta térszerveződés egymáshoz igazítása a területi közigazgatásnak és a regionális politikának visszatérő problémája.

## 5.2. Szintek

A társadalom területi folyamatai különböző térségi szinteken és keretekben zajlanak. Lényegében minden társadalmi szféra minden térségi szinten vizsgálható, így az egyes területi tudományokban is megjelenik szinte minden térségi szint és sokfajta területegység. A szintekre tagoltság a tényleges tevékenység és annak tudományos elemzése szempontjából nem formális aktus. A vizsgált térségi szinttől függően teljesen eltérő tartalma lehet egyazon diszciplínának is: élesen eltérő például a lokális illetve makroterek politikai földrajzának tartalma, előbbiben a helyi hatalom a kulcsszó, utóbbiban a világpolitikai erőter.

A terek vertikális tagoltságának, elkülönülő szintekre bomlásának három jellegzetes formáját különböztethetjük meg:

- 1) A hétköznapi jelentésben a szintekre osztottság *egymás felettséget, magassági tagozódást* jelent.
- 2) A társadalmi-gazdasági reálszerveződésben, a munkamegosztásban az *egymásra épülés* relációja *vertikumokat* alakít ki.
- 3) A szervezetekben, irányítási mechanizmusokban a *függés, az alá-fölérendeltség* hozza létre a *hierarchiákat, a hierarchizáltságot*.

E három fogalom közül a legkiterjedtebb körben és jelentésben a hierarchia, a hierarchizáltság szerepel a területi kutatásokban.

### **5.2.1. Magassági tagozódás**

A *szint* hétköznapi értelemben az állóhelyzethez, a térelemeknek a földi gravitáció iránya által kijelölt *vertikális* (függőleges) kiterjedéséhez és ezen irány menti inhomogenitásához, *magassági* tagoltságához kapcsolódó fogalom. A hétköznapi tér harmadik dimenziója itt jelenik meg a regionális vizsgálódásokban. A mindennapi vertikálitás konkrét térfomáló sajátosságként jelenik meg a természeti tájakban és az épített környezetben egyaránt (a magashegységek vertikális éghajlati és biogeográfiai tagolódása, illetve a többszintes, többemeletes épületek).

A hazai területi kutatásokban, földrajzban - az ország domborzati adottságai, városépítészeti alapkaraktere következtében - a magassági tagoltság tényei és következményei csak ritkán kerülnek szóba. Egyértelműen jelzi ezt az, hogy a hazai településtudomány, településföldrajz morfológiai irányzatának központi kategóriája a települések *alaprajza* (Mendöl T. 1963). Világméreteken, s egyes országokban azonban a vertikális tagoltság alapvető jelentőségű. A domborzat szinte befolyásolhatatlan hatást gyakorol a mezőgazdasági tevékenységre, a termékszerkezetre, vagy az infrastrukturális hálózatok kiépítési lehetőségeire, költségeire (alagutak, völgyhidak a magashegységeket átszelő úthálózatokban). A modern városfejlődés talán legszembetűnőbb s egyben legvitatottabb - a helyi tradíciók és az építési lehetőségek fizikai korlátai által vezérelten a városi funkciókat is megjelenítő - sajátossága az egyes városrészek markáns elkülönülése az épületek magassága (szintjeinek száma) szerint. A „magasépületek” önmagukban is elemezhető sajátos modelljét képezik annak, miként települnek a különböző társadalmi tevékenységek és gazdasági funkciók egymás „fölé” sajátos preferenciáik, működési jegyeik függvényében, általában az igénybevevők, az érintettek számának csökkenésével párhuzamosan. Ha a magasépületekben megmarad a lakófunkció, akkor a magasabb társadalmi státuszú és a jobb anyagi kondíciójú lakók jellemzően a magasabb szinteket foglalják el. A magasság - a vertikálitás - a városépítészetben hatalmi és erőszimbólum is. A *többszintes* családi házak megjelenése az újkeletű hazai falusi urbanizációnak is jellegadója. Ez arra int, hogy a gazdag hagyományokra visszatekintő hazai földrajzi településmorfológiai kutatás nem ragadhat le a települések alaprajzának vizsgálatánál.

### **5.2.2. Vertikumok és hierarchiák**

A *szint* fogalma - általánosabb jelentésben s jellemzően a legkülönbözőbb szférák *belső* tereiben - nem a fentiekben kiemelt magasság fogalomhoz, hanem sokkal inkább az *egymásra épülés relációjához* és mechanizmusához kapcsolódik.

A *szint* kifejezésnek ebben a jelentésében ugyancsak van kitüntetett irány, de azt már nem a földi gravitáció határozza meg, hanem az adott szféra saját *belső* lényegi mechanizmusai (a biológiában az

élet különböző formái, a társadalmi mechanizmusokban a munkamegosztás és az irányítási-hatalmi relációk). A szintekre - elkülönülő, de egyben egymásra épülő szerveződési módokra és keretekre - tagoltság nem kizárólag társadalmi attribútum, a természet, s annak minden alrendszere is tagolt ily módon<sup>27</sup>.

Az egymásra épülés, a vertikális a társadalmi munkamegosztás alapsémája. A gazdaságban ennek megjelenése az ágazati (termelési) *vertikum*. A vertikumok felső szintjein az anyag tömegének csökkenésével párhuzamosan a feldolgozottság, bonyolultság, azaz a hordozott információ intenzitásának növekedése figyelhető meg.

A vertikális egymásraépülésre egyaránt találunk példákat a termelőágazatokban és a szolgáltató szférában. A termelőágazatok esetében a legismertebb vertikumok a kitermelőágazatok, az alapanyagtermelés és a feldolgozóipar hármában épültek ki (pl. bányászat - kohászat - gépgyártás). Hasonló egymásraépülés és időbeni egymásutániság mutatható ki a legnagyobb lakossági ellátóhálózatokban, legtípusosabban az oktatási rendszerben, amelynek *fokozatai* (óvoda, általános iskola, középiskola, felsőoktatás) ugyancsak vertikumot képeznek. Ezeknek a rendszereknek az egyes szintjeit a rajtuk átáramló, s közben átalakított anyag kapcsolja össze (az oktatási rendszer „anyaga” a tanuló).

Az összekapcsoltsághoz e rendszerekben nemcsak az tartozik hozzá, hogy a „magasabb” szint feltételezi az alacsonyabb szintek létét, hanem az is, hogy vertikum csak teljes rendszerként értelmezhető (nincs mód a bányászat és a gépgyártás közötti szintek vagy a középiskolai szint átugrására). Más a helyzet, ha a termelési, szolgáltatási folyamatot helyhez (telephelyhez, településhez, térséghez) kötjük. Ekkor már beszélhetünk teljes vagy részleges *helyi vertikumokról*. Települési szinteken általában a vertikumoknak csak egy vagy néhány eleme van meg, a hiányzó láncszemek a területi munkamegosztásban, a regionális vertikumokban jelennek meg. A gazdaság egésze csak világméretben értelmezhető teljes vertikumként.

A világgazdaság legnagyobb tradicionális iparvidékei - jellemzően a múlt században - azokban a régiókban alakultak ki, ahol a nehézipar teljes vertikuma kiépülhetett. Depressziójuk - egyéb általános társadalom-, gazdaság- és technikafejlődési okok mellett - összefügg azzal is, hogy a helyi nyersanyagkészletek kimerülése következtében csorbát szenved a vertikum, illetve csak - jelentős költségnövekedést hozó - külső beszállítással tartható fenn.

A szolgáltatások (pl. oktatás) vertikumának jellegzetessége az, hogy együtt van benne a teljes vertikum országos szinteken és egyes helyi csomópontokban (nagyvárosokban, iskolavárosokban).

A belső terek másik jellegzetes vertikális tagozódása a *hierarchikus* szintek kialakulása.

A hierarchia fogalma jellemzően a *szervezetekhez, az irányításhoz* s az ezekben működő függéshez, alá-fölérendeltséghez kötött. A hierarchiában minden szint függésben van a fölötte állótól. (A szervezeti függés hierarchikus modelljét az 5.1. ábra B szegmense mutatja.)

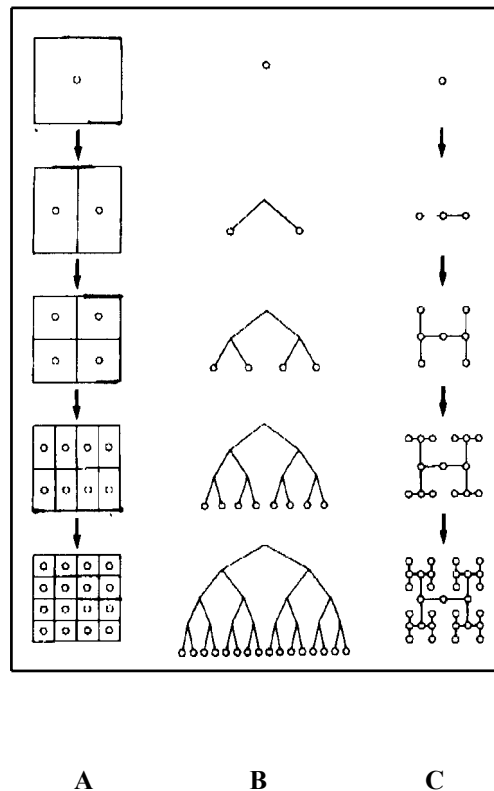
A hierarchia jellegzetessége - szemben a vertikummal -, hogy ugyanazon rendszer többfajta hierarchikus tagoltság mellett is működőképes lehet (ennek következménye a szervezetek „korszerűsítésének” végeláthatatlan láncolata, amelyben hol növelik, hol csökkentik a szintek számát). Míg a vertikumok esetében egyetlen szint sem hagyható el (a gépgyártás lehetetlen az alapanyagtermelés nélkül), a hierarchiákban egy-egy szint hiánya nem teszi eleve lehetetlenné, legfeljebb akadályozza a rendszer hatékony működését (lásd a hazai „középszint”-problémát, a megyei szint vitatott, de mára megerősödni látszó szerepét a területfejlesztésben). Nem csak egy-egy szint

---

<sup>27</sup> Hartmann, N. 1972 filozófiai rétegelmélete egyike a szintekre tagoltságot középpontba állító átfogó elméleteknek. Az élővilág egymásra épülő és települő szintjei Csányi V. 1988 evolúcióelméletében az élővilág öt szintjében (molekuláris, celluláris, organizmikus, ökológiai, globális), a hozzájuk tartozó aktív méretekben (a hatókör, hatótávolság maximális nagyságrendje) és öt ún. replikatív (elemi, önmagát megújítani képes) egységben jelennek meg. Ebben a szintekre tagolt rendszerben az ember, a társadalom "minden szinten érdekelt".

hiánya, hanem a túltagolt rendszer is vezethet működési veszteségekhez, ilyenkor bizonyos szintek funkció nélkül maradhatnak, illetve a sok szint átfedheti egymást, s ezért ütközik (lásd a *súlypontok váltakozásának elvét* Bibó István igazgatási térfelosztási rendszerében az 5.3.2. fejezetben.)

Az irányítási rendszerek hierarchizáltságától különbözik az a hierarchia-fogalom, amelyet leggyakrabban a közlekedés, szállítás, kommunikáció *hálózati* rendszerei kapcsán említenek (fő-és mellékútvonalak hierarchiája, gerincvezeték-mellékvezeték). Itt tulajdonképp csak egy analóg definícióról van szó, hisz tényleges függésről nem beszélhetünk (5.1. ábra C). A hálózatok hierarchiaszintjeit a tényleges vagy potenciális áteresztőképesség nagysága szerint különítik el. Érdekes felfigyelni arra, hogy míg a vertikumokban a felső szintekre az átáramló anyag tömegének a csökkenése jellemző, a hálózati hierarchiák felső szintjei épp a legnagyobb áteresztőképességű hálózati elemek.



5.1. ábra Hierarchiák (A: térségi, térfelosztási; B: szervezeti, irányítási; C: hálózati)  
(F: Battey, M. - Longley, P. 1994, 1.17. ábra, p. 45.)

Az 5.1. ábra A oszlopában tulajdonképp a *horizontális térfelosztás* modellje látható, amit ugyancsak gyakran neveznek (térségi) hierarchiának, de ez esetben is inkább csak analóg fogalomhasználatról van szó.<sup>28</sup> Ez a modell közelíti legjobban *Bérczi Sz. (1995)* álláspontját, aki a hierarchiát az anyagi rendszerekben a *modulrendszerű* felépítéssel, ismétlődő elemek és elemcsoportok összekapcsolódásával azonosítja.

<sup>28</sup> A hálózati illetve a térségi hierarchia fogalma (s majd a következőkben előkerülő település-hierarchia) arra hívja fel a figyelmet, hogy a hierarchiát számos esetben a *többszintűséggel* analóg jelentésben használják.

### 5.3. Sajátos társadalmi szintrendszerek

A regionális kutatások szűkebb, a területi fejlődéshez, területfejlesztéshez kapcsolódó témakörein belül három, egymással szoros összefüggésben lévő, de ugyanakkor sajátosságokat is felmutató szintrendszer érdemel kiemelt figyelmet:

- a *településhálózat* szintrendszerei,
- a *közigazgatás* szintekre tagoltsága,
- a *regionális* politika térségi szintjei.

Ezek világosan jelzik a társadalmi reálszerveződésnek és a társadalomirányításnak a szintekre tagoltságban is megjelenő, részben eltérő sajátosságait. Ezek a szintrendszerek adják a legtöbb empirikus ismeretet a vertikális társadalmi térszerveződés átfogó, a legalapvetőbbnek tekintett szinteket tartalmazó rendszerének kialakításához is (lásd az 5.3. fejezetben).

#### 5.3.1. Településhálózati szintek, településhierarchia

A társadalmi térszerveződésnek a tudományos vizsgálatában és egyben az irányítási rendszerekben egyik leggyakrabban szintekre tagolt alrendszere a településhálózat.

Azt, hogy külön is megvizsgáljuk a települési szintrendszerek néhány sajátosságát és példáját, indokolja az is, hogy a *településhálózat* kutatása egyben *különböző területi tudományok*, így a településtudomány, a településföldrajz, a településszociológia környezeti-funkcionális, műszaki-építészeti és demográfiai-szociális szempontjainak egyik jellemző *találkozási pontja*. A településhierarchiának természetesen - mégha minden településben illetve a településhálózat egészében szétválaszthatatlanul összefonódnak is - más a jellegadó tartalma az egyes közelítésekben. A településszociológiában a társadalmi szerveződés eltérései, a településtudományban, urbanisztikában a művi, épített környezet elemei, a gazdaságföldrajzban az eltérő gazdasági szerkezet, a közigazgatásban pedig az eltérő irányítási funkciók, hatáskörök, szervek tagozódása formálja ki a tagolt településrendszereket.

A településtudomány, a településföldrajz jellegadó szintrendszereibe - általában nagyságjellemzők vagy funkcionális sajátosságok alapján - épülnek be a településhálózat elemei.

Ilyen átfogó igényű rendszert jelent *C. A. Doxiadis* településtudományának az ún. *ekisztikának* a szintrendszere, amelyben 12 egység (szint) van.

*Doxiadis* rendszerének kezdő szintje, elemi egysége az ember. A rendszer érdekessége, hogy a felső három szintje az urbanizációs folyamat jövőbeni előrevetítéséből eredő, ma még nem létező egység. Az ekisztika (*oikosz* - ház) egy olyan tudományos szemlélet és világlátás, amelynek a *település* a központi, a társadalommagyarázatot integráló fogalma. Doxiadis e szintek és a korábbiakban már említett öt alapvető térelem - természet, ember, társadalom, építmények, hálózatok - keresztábrájában, az ún. *ekisztikai hálóban* minden jellemző térségi és települési elemzési probléma jellemzésére, elhelyezésére alkalmas rendszert dolgozott ki.

<i>Egység</i>	<i>Nagyság (népesség)</i>
Ökumenopolisz (Ecumenopolis)	50000mó
Urbanizált kontinens (Eperopolis)	7500mó
Városi régió (Small eperopolis)	1000mó
Megalopolisz (Megalopolis)	150mó
Konurbáció (Small megalopolis)	25mó
Metropolisz (Metropolis)	4mó
Nagyváros (Small metropolis)	500000

Város (Polis)	75000
Kisváros (Small polis)	10000
Szomszédsági egység (Neighborhood)	1500
Kisebb szomszédsági egység (Small neighborhood)	250
Lakások együttese (Housegroup)	40
Lakás (House)	5
Szoba (Room)	2
Ember (Anthropos)	1

5.1. táblázat Az ekisztika egységei

(F: Doxiadis, C. A. Ekisztika, In.: Vidor F. szerk. 1979, p. 404.)

Ha visszagondolunk a 4.2. táblázatban bemutatott *Golc-féle* szintrendszerre, ahol az alapegység a szoba volt, ez a különbözőség egyben jól megfogható szemléleti eltérésre is felhívja a figyelmet a kétfajta közelítésben: Doxiadisnál a társadalmi működés, az emberi tevékenység, Golcnál a térbeli szerveződéshez, az anyagáramlási kapcsolatokhoz, az objektumhoz (településhez) kötődés előtérbeállítására. Jellemző a kétfajta közelítés eltérésére - s egyben jó példa a tér és idő átválthatóságának társadalmi jelentésére - az is, hogy itt a lélekszám a „terméret”, míg Golcnál a térbeli kiterjedés, az utazási, szállítási idő.

Hasonlóképp az utazási idő és az utazási sebesség alkotja a "terméretét" Fischer K. 1987 (idézi Erdősi F. 1992, p. 139.) városi szintrendszerének, amelyben a közlekedéstechnológiai változásoknak a városszerkezetre gyakorolt hatása áll a vizsgálat középpontjában. A rendszer négy városformát (szintet) különböztet meg:

- *gyalogosok* városa,
- *elővárosokkal* rendelkező város,
- *regionális* város,
- *város-vonzáskörzet* közötti kapcsolat.

Ezekhez sorra a következő közlekedési mód és átlagsebesség tartozik: gyaloglás (5km/h), lovaskocsi, omnibusz, villamos (8-15 km/h), személyautó és gyorsvasút (25-40 km/h), de a negyedik formához már a távközlési eszközök rendelődnek, mivel bizonyos méret felett az alkalmas "térlegyezési" technika már nem a közlekedés, hanem a kommunikáció. Itt természetesen nem egyszerűen egy hierarchikus tipizálásról van szó, hanem *történeti fejlődési vonalról is*, hisz az osztályozás megfeleltethető egy-egy nagyváros fejlődési, növekedési stádiumainak is.

A hierarchiát az előzőekben a társadalmi *belső* terek, az irányított rendszerek jellegadó vertikális tagoltsági formájaként értelmeztük. A területi kutatásban talán leggyakrabban emlegetett és vizsgált hierarchia, a *településhierarchia* azonban, miként a fenti példák is jelzik kifejezetten *külső* társadalmi térbeli elemhez, a településhez, a településhálózathoz kötődik. Ezért a fogalom használata - hasonlóképp a vonalas hálózatok kapcsán említettekhez -, bár kitörülhetlenné vált a területi kutatások terminológiájából, kétségkívül pontatlan: két település vagy akár a településhálózat esetében, a települések mint önálló társadalmi entitások között nincs meg a hierarchia lényegét adó alá-fölrendeltség a földrajzi térben, csupán egy vagy több *belső* társadalmi térbeni dimenzióban. (A sok országban a településhierarchia élén álló fővárosoknak a maga teljességében nem alárendelt egyetlen település sem.) A társadalmi erőviszonyok térbeli leképeződését azonban kétségkívül jól érzékelteti az elnevezés, bár a vele párhuzamosan használt olyan fogalmak, mint például a *települési lépcső*, *települési lejtő* szerencsésebb megnevezés. Hierarchiáról a külső térben, így egy-egy ország területegységei között is csak átvitt értelemben lehet beszélni

A településhálózat szintekre tagoltsága a társadalmi formációtól független tény. A tagoltság konkrét megjelenési formáját és mértékét a társadalmi rendszerek működése hosszabb időszak alatt, vagy erőszakos eszközök felhasználásával jelentősen befolyásolhatja. Ilyen folyamatokat példáz a településeknek *Szelényi Iván* által leírt, a korai szocializmusra (nálunk mintegy negyedszázados időszakra) jellemző „osztálytagozódása” (5.3. Citátum).



---

### 5.3. Citátum

#### Településosztályok

A települések "osztályjellege" azt jelenti, hogy egy-egy településosztály a társadalmi előnyök, illetve hátrányok felhalmozódásának meghatározott rendszere. A településeknek ez az osztályjellege különböző mértékben és módon érvényesül a területi gazdálkodás és igazgatás különböző rendszereiben. A (...) településosztályok a regionális struktúrát itt a korai szocializmus redisztributív területi gazdálkodási és igazgatási rendszerében jellemzik.(...)

##### a) *Sorvadó tanya és falu*

A legsúlyosabb településosztályba azok a települések sorolhatók, melyekben a saját erőből történő fejlesztést is jogszabályok tiltják. Ezt a településosztályt elsősorban a "nem fejlesztendő külterületen" elhelyezkedő tanyák alkotják, de ide kerülhetnek azok a mellékfalvak is, melyekben valamilyen oknál fogva építési engedélyt már nem adnak ki. Ez a településosztály nemcsak hogy nem kap semmit a redisztribúciós folyamat során, hanem az e településosztályban lakók saját költségeikre sem építhetnek házat maguknak, nem vezethetik be a villanyt a lakásukba, nem furathatnak kutat stb.(...)

##### b) *Hanyatló falu*

A mellékfaluvá minősült kis községek jelentős részében a körzetesítés óta minden központi kommunális fejlesztés megállt. E községek fejlesztési alapját elvonják, és a főfalu fejlesztésére fordítják. Legjobb esetben a községben marad a lakosság által fizetett községfejlesztési hozzájárulás, ami azonban szinte semmire sem elegendő. A saját erőből történő beruházásokat megengedik, adnak tehát építési engedélyeket. E településosztály jellemzője, hogy szakadék keletkezik a "magán-infrastruktúra" és "közösségi infrastruktúra" között.(...) Summázva: a hanyatló falu településosztálya nem kap semmit a redisztribúciós folyamatból, de a saját erejéből még élni hagyják.

##### c) *Stagnáló falu*

A saját tanáccsal rendelkező községek nagyobb része és a mellékfalvak egy része hozzájut olyan mennyiségű fejlesztési eszközökhöz, mely elegendő infrastruktúrájának szinten tartásához, illetve lassú fejlesztéséhez. (...) A fejlesztési alapot saját adóbevételeikből képzik, beleértve a termelőszövetkezetektől származó adóbevételeket is. (...)

##### d) *Fejlődő falu*

A saját tanáccsal rendelkező községek egy része mégis nagyobb dinamizmusra képes. Bár az évi fejlesztési alap itt is csekély, 4-5 évente vagy gyakrabban e községek jelentősebb állami szubvencióhoz tudnak jutni. Időnként a község vezetői kijárják, hogy kapjanak egy orvoslakást, szolgáltatóházat, esetleg új iskolát, újabban pedig vízművet. Jogi helyzetét tekintve a fejlődő falu nem különbözik a stagnáló falutól, fejlődőképessé e településosztályt kedvezőbb gazdasági bázisa vagy forgalmi helyzete, illetve jobb vezetése teszi.(...)

##### e) *Gyorsan fejlődő, városiasodó falu*

Ebbe a településosztályba azok a községek tartoznak, melyek nem alkalmanként jutnak hozzá nagyobb összegű állami szubvencióhoz, hanem azt valamilyen módon rendszeressé tudják tenni, akár úgy, hogy fejlesztési alapjukba építik. (Például oly módon, hogy ügynevezett urbanizációs pótlékhoz jutnak.) Legtisztább típusa ennek a településosztálynak a járási székhely, de bekerülhetnek ebbe az osztályba más községek is.(...)

##### f) *Város I.*

A városokat az egyszerűség kedvéért csak két osztályba soroljuk. A most város I.-nek nevezett osztályba azok a városok tartoznak, amelyek szerény mértékben élvezik a redisztribúció kedvezményeit, nem megyeszékhelyek, gazdasági bázisuk nem kiemelkedően erős, helyi vezetésük nem túlságosan dinamikus, s nem új városok. Városainknak mintegy a felét sorolhatnánk ebbe az osztályba, melyek tehát csupán szerény mértékben fejlődnek.

##### g) *Város II.*

A városok fejlesztésére fordítható költségvetési támogatás rendkívül egyenlőtlenül oszlik meg, s az ezekért az eszközökért vívott harcban elsősorban a megyeszékhely jellege számít. Mivel a megyeszékhelyek maguk osztják fel a megye egészének fejlesztésére fordítható eszközöket, nem kell csodálkoznunk azon, hogy maguknak juttatják a nagyobbik részt. Úgy tűnik, hogy számos megyeszékhely a fejlesztési eszközöknek akár a felét is saját magának juttatja, további egyharmaddal elégitve ki a város I. kategóriába tartozó egyéb városokat, s csak a

fennmaradó részt juttatja a községeknek. Ez a legfőbb oka, hogy az elmúlt másfél évtizedben számos megyeszékhely látványos ütemben fejlődött, s a megyeszékhelyek, valamint a megye többi városa közötti szakadék rohamos ütemben tágult. Viszonylag kedvezőbb helyzetbe kerülhetnek az új városok, s itt egyaránt gondolunk a "szocialista városokra" és a városi jogot nemrég elnyert településekre. Ezekben a városokban az egy főre jutó fejlesztés, illetve állami szubvenció magas lehet, bár feltehető, hogy ez a konjunkturális helyzet csak rövid ideig tart, pontosabban, talán addig, amíg fel nem fejlődnek a "tisztas városi átlaghoz".

Természetesen a településosztályok külön kategóriáját jelenti Budapest (...) Úgy látszik, hogy sok város II. kategóriába tartozó település kedvezőbb helyzetben van, mint Budapest, a főváros fejlesztésének megállítására irányuló törekvések nem voltak eredménytelenek, ezért vidéki városaink egy része inkább részesült a redisztribúció kedvezményeiből.

*Szelényi I. (1990, pp. 159-164.)*

Szelényi leírása világosan jelzi, hogy a településrendszer tagoltságát a természeti adottságok, a spontán gazdasági (piaci) folyamatok, a népszékmozgás differenciáló és egyben optimalizáló hatásai mellett direkt módon alakítják a közvetlen állami beavatkozások. Erre minden modern államban találhatunk példát. A túlsúlyos, domináns központokkal megáldott országokban a településrendszer felső szintjein, a nagyobb centrumok esetében merül fel a (regionális) ellenpólusok kialakításának igénye (a klasszikus példa Franciaország). Másutt az elaprózottság a települési lejtő alján generál koncentrációs irányú beavatkozásokat. Észak-Európa országaiban például a közigazgatási-önkormányzati rendszer helyi szintje ma már az elaprózódott települési szinten végrehajtott összevonásokkal kialakított nagyegeységekre épül.

A településrendszer - mint bármely más társadalmi alrendszer - szintekre tagoltsága kapcsán elméleti és társadalompolitikai szempontból a legtöbb beavatkozás, fejlesztési irány, megoldási mód erősen vitatott, a szintekre (is) tagoltság maga azonban nem negligálható, objektív tény. Az erősen érték- és ideológiáfüggő optimalizálási törekvéseknek leggyakrabban olyan, az adott pillanatban gyenge pozíciójú településcsoportok esnek áldozatul, amelyek egy megváltozott társadalmi viszonyrendszerben esetleg épp felértékelődő adottságok koncentrációs gócai lehetnének - az anyagi termelés tekintetében „gazdaságtalan” kistelepülési kör természeti-környezeti adottságai jellemzően ilyen értékek (5.1. Példa).

### 5.1. Példa

#### **Az Országos Településhálózatfejlesztési Konceptió (OTK)<sup>29</sup>**

Tulajdonképp csak (bevallatlanul) „legalizálta” a korábbi évtizedekben is érvényesülő, a *Szelényi* által leírt *településosztályok* létrejöttét eredményező mechanizmusokat az 1971-ben elfogadott, kormány szintű fejlesztési dokumentumnak számító Országos Településhálózatfejlesztési Konceptió (OTK). Az OTK a hetvenes években szinte kizárólagos településfejlesztési „iránytűvé” változott, s az állami településfejlesztési (lakossági infrastrukturális célokat szolgáló) eszközök elosztásában éles preferenciákhoz, s indokolatlan hátrányokhoz, korlátokhoz vezetett (*Vági G. 1982*).

Bár számos funkció esetében már az OTK elfogadása előtt megkezdődött a kistelepülések funkciócsökkenését eredményező *körzetesítési* folyamat (tanácsi rendszer, iskolák, mezőgazdasági termelészövetkezetek) illetve hálózatfelszámolás (vasúti szárnyvonalak), a folyamat a hetvenes években teljesedett ki (*Nemes Nagy J. 1987b*). A városokhoz csatolás hatására 1950 és 1985 között közel kétszázal csökkent a közigazgatásilag önálló települések száma, a nyolcvanas évek közepén a településeknek már alig fele volt tanácsi székhely, a gazdasági koncentráció jeleként a termelészövetkezetek 1960-as négyezernél nagyobb száma 1300 alá esett a nyolcvanas évek közepére, mintegy ezer település elvesztette iskoláját, a vasútvonalak hossza, a szárnyvonalak felszámolásával több mint kétezer kilométerrel csökkent.

<sup>29</sup> Az OTK rövidítést manapság már az Országos Területfejlesztési Konceptióra használják (a kézirat lezártakor ez még csak készült). Igaz ugyan, hogy ez a dokumentum eredendően N(Nemzeti)TK-nak neveztetett, de végülis a törvénykezési rohamunkában ugyanazt a rövidítést kapta, mint az elhíresült Országos Településhálózatfejlesztési Konceptió egy negyedszázaddal korábban. Az azonos betűszavakon kívül más rokon vonást a két konceptió között nem lehet felfedezni.

A funkciócsökkenés illetve körzetesítés általánosíthatóan is rámutat arra, hogy egy társadalmi rendszer belső szintekre tagozódását nemcsak egyes elemeknek a többiekét meghaladó, preferált fejlődése irányíthatja, hanem mások (gyakran ezzel párhuzamos) visszafejlődése, visszafejlesztése is. E mechanizmusok negatív hatása megsokszorozódik azáltal (s nálunk ez következett be), ha a funkció-polarizációval párhuzamosan nem fejlődik a településközi kapcsolatokat fenntartó hálózati rendszer (közlekedési és kommunikációs infrastruktúra). A Nyugat-Európában ugyanezen időszakban lezajló hasonló településhálózati változások esetében a hálózati háttér megléte jóval alacsonyabb szintre szorította a negatív hatásokat.

AZ OTK ugyan eredendően funkcionális szempontok, s az „optimális, gazdaságos” méret gazdaságból átvett, s eleve koncentrációt sugalló kritériuma elméleti alapján állt össze, de végsősoron a településnagyság logikáját követte. A központi szerepkör szerinti települési szintekhez tartozó átlagos lélekszám monoton csökkenését csak a rendszer logikájából egyébként is kilógó agglomerációs településkör törte meg (5.2. táblázat).

Központi szerepkör	Települések (1970)		
	száma	népessége (ezer fő)	
		összesen	átlagosan
Országos központ	1	2018	2018
Kiemelt felsőfokú kp.	5	768	154
Felsőfokú kp.	7	496	71
Részleges felsőfokú kp.	11	492	45
Középfokú kp.	65	1175	18
Részleges középfokú kp.	41	481	12
Kiemelt alsófokú kp.	154	883	6
Alsófokú kp.	527	1456	3
Részleges alsófokú kp.	303	474	2
Egyéb települések	1998	1760	1
Budapesti agglomeráció	44	345	8
Együtt	3156	10354	3

5.2. táblázat Az OTK szintrendszere (F: Településhálózat IV., KSH, Bp, 1980, p. 44.)

Az állami redisztribúció szelektív hatását a hetvenes évek második felétől kezdve lényegében két tényező korlátozta illetve fékezte. Egyrészt a főként a legális-féllegális, döntően falusi második gazdaságból (a háztáji mezőgazdasági kistermelésből) származó lakossági jövedelmekből táplálkozó önerős lakás- és infrastruktúrafélesztés, másrészt a nyolcvanas években fellépő gazdasági krízis, erőforráshiány, amely a szétszórható eszközök csökkenésével, ha a diszpreferáltságot nem is, de a kiugró nagyvárosi támogatottságot megszüntetve, egy klasszikus „lefelé nivelláló” mechanizmusban tüntette el a fejlesztési esélyek és eszközök szélsőséges települési különbségeit.

A rendszerváltozás e települési tagoltság elemei közül a helyi önkormányzatok minden településre kiterjedő rendszerének megteremtésével teljesen eltüntette a közigazgatási funkció polaritását, kisebb elmozdulás következett be az iskolahálózat visszatelepülésében is, a vasúti szárnyvonalak léte folyamatosan megkérdőjeleződik, összességében alig módosult a kialakult funkcionális települési rendszer. A kilencvenes évek meghatározó új tendenciája a településhálózatban a gazdasági tartalmú települési lejtő egyre meredekebbé válása, ami az időszak jellegadó ismérvei (új gazdasági társaságok, vegyesvállalatok illetve a munkanélküliség) mindegyikében egyértelműen kimutatható. Sajátossága ugyanakkor a rendszerváltozást követő időszaknak, hogy a települési szintek szerinti tagoltság mellé egyértelmű megosztó dimenzióként belépett a korábbi évtizedekben eltűnőfélben látszó regionalitás (mindenek előtt a Nyugat-Kelet dualizmus).

Az OTK sokszor taglalt, vitathatatlanul negatív tapasztalatai, illetve mindenek előtt azok politikai-ideológiai hatása ugyanakkor mára ahhoz a helyzethez vezetett, - ami egy merev településosztályozás veszélyével legalább azonos súlyú -, hogy lényegében megszűnt mindenfajta intézményes gondolkodás a hazai településhálózatról. A totális irányítás helyébe a teljes dezintegráltság lépett, ami az előzővel teljesen megegyező irányba, a szélsőséges települési tagozódás irányába mutató folyamatoknak nyit szabad pályát. Nem érzékelhető például semmifajta településpolitikai szemléletű gondolkodás a települési funkciókat (oktatás, kultúra, egészségügy) alapjaiban és magától értetődően szintek szerint szelektíven érintő államháztartási reformhoz kapcsolódva sem.

### 5.3.3. A területi közigazgatás szintrendszerei

A területi közigazgatás illetve az önkormányzati rendszerek szintjeinek és egységeinek, azok funkcióinak kérdése a társadalomirányítás kiemelt területi problémaköre. A területi közigazgatás történetében állandó elem a közigazgatási szintek és határok változása. A területi közigazgatási rendszer alapjaiban befolyásolja a társadalom területi működését. A nagy társadalmi változások általában változásokkal járnak e rendszerekben is, s ilyenkor mintaként, modellként számos variáció kerül előtérbe. A szinte folyamatos szint- és határváltozások alól csak a legnagyobb történelmi tradíciójú belső térfelosztással rendelkező országok kivételek. (Európa országainak történelmi régióiról lásd *Hajdú-Moharos J. 1988.*) A társadalmi-gazdasági átalakulások minduntalan előhívják a közigazgatási térfelosztás megváltoztatásának, a hatalom újraelosztásától elválaszthatatlan igényét is.

*Bibó István (1986)* például - nyilvánvalóan támaszkodva a negyvenes évekbeni munkáira - a hetvenes évek elején szisztematikus áttekintést készített a hazai területi közigazgatás általa kialakíthatónak vélt, az igazgatási szakszerűséget biztosító kereteken belül decentralizált és demokratikusan működő szintrendszereiről és az ezekhez tartozó térfelosztásokról. A rendszer a közigazgatás kettős - az apparátus illetve az igénybevevő lakosság szempontjait átfogó - belső logikájából, racionalitásából indul ki. A térfelosztásban, a szintek és területegységek meghatározásában *Bibó (5.4 Citátum) hat*, egymással esetenként ütköző *igazgatási területrendezési alapelv* érvényrejuttatását tartja szükségesnek:

1. a székhelyek *optimális megközelíthetősége*,
2. a területegységek (elsődlegesen népességszám szerinti) *arányossága*,
3. az igazgatási területrendezés *egysége*,
4. a területi egységek *egymásba illeszthetősége*
5. a *célszerű hovatartozás*,
6. a *súlypontok váltakozása*.

A hat alapelv közül az első öt lényegében külső térbeli térfelosztási szempontot tartalmaz, s csupán a súlypontok váltakozásának elve tekinthető tisztán igazgatási logikájú, a szintek viszonyára vonatkozó szempontnak.

---

#### 5.4. Citátum

##### **Az igazgatási területrendezés alapelvei**

Az első alapelv a *székhelyek optimális megközelíthetőségének elve*, mely azt mondja ki, hogy ha egyszer a székhelyek bizonyos igazgatási szint egységeinél nagyjából ki vannak jelölve, akkor a határvonalak meghúzásánál s az egyes földrajzi helyek hovatartozásának eldöntésénél - különleges esetektől eltekintve - a székhelyek legcélszerűbb megközelíthetősége a döntő szempont.(...)

A második alapelv az *egységek arányosságának elve*. Ez azt mondja ki, hogy egyugyanazon igazgatási szintnek lehetőleg arányos, nem túl eltérő méretű területi egységek feleljenek meg; nehézségeket okoz ugyanis, ha azonos igazgatási szintnek megfelelő funkciókat ellátó hivatali és szolgálati apparátusok között túl nagy méretbeli eltérések adódnak. Ez egyben azt is jelenti, hogy e tekintetben fontosabb a népesség arányossága, mint a terület arányossága, mivel az apparátusok méreteit inkább az oda tartozó népesség száma, mint a terület nagysága határozza meg. (...) Természetesen az egységek arányosságát előíró alapelvnek határt szabnak a nagy városi agglomerációk; ez Magyarországon főleg a fővárosban és vonzókörében hoz létre a többi egységekhez képest aránytalanul nagy népességű egységeket, még abban az esetben is, ha igyekszünk a nagyon sűrű lakosságú helyeken aránylag kisebb területű egységeket kialakítani. (...)

A harmadik alapelv az *igazgatási területrendezés egységének elve*. Ez azt mondja ki, hogy az ország területén létező közszolgálatok és közérdekű szolgálatok lehetőleg mindenütt - ahol csak ennek egészen sajátos

szakszempontok nem állnak útjában - a területi beosztás egyugyanazon rendszerével dolgozzanak oly módon, hogy egy bizonyos földrajzi pont lakójának lehetőleg ugyanabba a központba, illetőleg - különböző szintű és nagyságrendű egységeket figyelembe véve - ugyanazokba a központokba legyen módjában bejárnia mindenféle ügyes-bajos dolgainak intézésére. (...)

A negyedik alapelv az *alsóbb és felsőbb szintű (kisebb és nagyobb) területi egységek egymásba illeszthetőségének elve*, vagyis hogy minden kisebb egység egészében illeszkedjék bele egyugyanabba a következő szintű, nagyobb méretű egységbe. Ez az előző elv logikus továbbgondolásából ered, csak éppen nem annyira a lakosság, hanem megint inkább a hatóságok érdekét szolgálja: amott az a cél, hogy a lakosság egyugyanazon helyre, és pedig lehetőleg a legközelebbi központba járjon ügyes-bajos dolgait intézni, itt pedig az, hogy egyugyanazon szervezet jogorvoslati és felügyeleti ügyei tartozzanak egyugyanazon felsőbb központhoz.

A következő figyelembe veendő szempont nem annyira követendő alapelv, mint inkább az előző elvekből és különböző területi szintek és nagyságrendek létezéséből adódó és számításba veendő nehézség, amit úgy is nevezhetnénk, hogy *a célszerű területi hovatartozás szintenkénti eltérése és összeütközése*. Ez a következőkben jelentkezik: ha egyszer egy bizonyos földrajzi pont egy bizonyos szintű területi egység keretében a legcélszerűbb és legközelebbi központhoz beosztást kap, s ha ezzel a központtal s az egység egészével együtt illeszkedik bele a következő magasabb szintű és nagyobb egységbe is, akkor megeshetik, hogy ezen a magasabb szinten már nem a számára legcélszerűbb és legjobban megközelíthető magasabb központhoz fog kerülni. (...)

A különböző szintek konkurenciájából adódó hovatartozási célszerűtlenségek problémája átvezet a következő alapelvhez, a *súlypontok váltakozásának elvéhez* (...) Ez az elv azt mondja ki, hogy a közigazgatási területi rendszer súlypontjai (kiterjedt hivatalai, szélesebb önkormányzatai és jelentős szolgálatai) rendszerint és célszerűen nem csoportosulhatnak a közvetlenül egymás mellett helyet foglaló szinteken, hanem inkább egymástól valamennyire távolabb eső szinteken. P1. ahol nagyon kiépült megyei apparátus létezik, ott nehéz és nem is célszerű kiterjedt országos kerületi (régio-, nagytáj-, országrész-, tartományi) apparátust létesíteni és fordítva; s ahol a megye erős, ott szükségszerűen kisebb a járási apparátus jelentősége: viszont erős országos kerületi egységek gyenge megyei egységeket és ilyen megyei egységek szükségszerűen erős járási apparátust indokolnak.

*Bibó I. (1986, pp. 146-150.)*

Az igazgatási területrendezés hat alapelvéből kiindulva Bibó három nagyobb rendszert és - ezeket osztva - *hat nagyobb alrendszert* alakított ki, amelyekben *11 térségi szintet* kombinált (5.3. táblázat).

Ha a Bibó által javasolt rendszereket összevetjük az egykoron és ma létezőkkel, akkor a következő megállapításokra jutunk: a tanácsrendszer közigazgatási szisztémája szintjeit tekintve leginkább a közép-megyerendszernek (a kerületi és nagyjárási szint nélkül) felelt meg. 1990-től átmenetileg egy merőben új szintrendszer jött létre (lásd a táblázat utolsó oszlopát): középerős legfelső szinttel (kmb-régiók), súlytalan (közép)megyékkel és súlyponti községi (helyi önkormányzati) szinttel. E rendszerhez még hasonló sem szerepel a jeles gondolkodó rendszerében. Hiába, a tudományos fantázia véges.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> A hazai önkormányzati rendszer aktuális működési tapasztalatairól, ezen belül a "középszinttel" kapcsolatos kérdésekről lásd *Agg Z. szerk. 1994* és a *Comitatus* c. folyóiratot.

Térségi szint (területi egység megnevezése és száma)	Területi közigazgatási rendszerek						1990- 94 között
	Megyerendszerek		Kismegyerendszerek		Városkörnyék (városjárás) rendszerek		
	Nagy- megyerendszer	Közép- megyerendszer	Középkis- megyerendszer	Kis- megyerendszer	Nagy járásokkal	Közepes	
A) Kerület (5-9)	(x)	(x)	(xx)	(xx)	xx	xx	xx
B) Nagymegye (10-15)	xxx	-	-	-	-	-	-
C) Középmegye (15-25)	-	xxx	-	-	(x)	-	x
D) Középkismegye (kb. 30)	-	-	xxx	-	-	-	-
E) Kismegye (kb. 40)	-	-	-	xxx	-	-	-
F) Nagyjárás (80-90)	-	(x)	-	-	xxx	-	-
G) Középjárás (110-130)	x	-	-	-	-	xxx	-
H) Kisjárás (140-160)	-	xx	-	-	-	-	-
I) Községkörzet (kanton, kb. 400)	-	-	xx	-	-	-	-
J) Nagyközség v. községcsoport (kb. 1000)	xx	xx	-	xx	xx	xx	-
K) Község (kb. 3000)	x	x	x	x	x	x	xxx

5.3. táblázat Bibó István közigazgatási szintrendszer-alternatívái  
és az 1990-94 között érvényes rendszer (Bibó I. 1986, 6. táblázat, p. 274. felhasználásával)

xxx Súlyponti területi egység egy rendszeren belül, xx Közepesen súlyponti területi egység, x Nem súlyponti területi egység, ( ) Kiiktatható területi egység, - A rendszerben nem szereplő területi egység

A közigazgatástudomány sajátos hangsúlyai, az irányítási, politikai szempontok előtérbehelyezése világosan megjelennek a jellegadó téregységek definícióiban is. A régió fogalmára az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Állandó Konferenciája például a következő meghatározást adta (idézi Balázs I. 1993, p. 157.): „a régió olyan közigazgatási egység, amely közvetlenül a központi igazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelősséggel felruházott, mely politikai önállóságot választott testület által, vagy ennek hiányában a régió szintjén a közvetlenül alatta levő önkormányzati szint által delegált tagokból álló testület vagy szervezet gyakorolja”.

A közigazgatástudomány régiófogalma kétségkívül karakteresebben definiált, mint a földrajztudománynak (Probáld F. 1995) a „komplexitás” vagy a szociológiának (Bourdieu, P. 1985) a társadalmi-etnikai, tudati és kulturális összetartozás fogalmát középpontba állító meghatározása. A szigorú formális jogi követelményeknek megfelelő régiók csekély száma azonban természetesen hozza magával a jogi kiskaput a meghatározásban („vagy annak hiányában”), ami azonnal utat nyit további sajátos értelmezéseknek is, s így nem teremt alapot az igazgatási régió bármifajta kizárólagosságához vagy magasabbrendűségéhez a gazdasági, a földrajzi vagy az etnikai régióval szemben.

### 5.3.3. Regionális politikai szintrendszerek

A területfejlesztés, a regionális politika átfogó rendszereinek szintjei általában a területi közigazgatáshoz igazodnak. Ebből az a probléma adódik, hogy a területfejlesztés többszereplős, pusztán a közigazgatásra, az önkormányzatokra nem leszűkíthető részpolitika, amelynek középpontjában jellemzően a gazdaság regionális fejlesztése áll, a gazdaság pedig köztudottan nem a közigazgatáshoz igazodva szerveződik a térben. A szintekre tagolt rendszerekben gondolkodás azonban a regionális politikában távolról sem kizárólagos (Horváth Gy. 1993), a regionális fejlesztések, programok, projektek tipikus terrénumai a sajátos karakterű térségtípusok (elmaradott, depressziós, túlnépesedett és egyéb körzetek).

Az 5.4. táblázat 12 EU tagállam három-szintű, elsősorban statisztikai célú, de a regionális politikában kiemelt szerepet játszó szintrendszerét (NUTS) mutatja be. A szintek számában egységes a rendszer, az egyes szintekhez tartozó területegységek számát tekintve azonban az adatok jól érzékeltetik, hogy az egységesítésre való törekvés ellenére milyen jelentős a szóródás az egyes szintek területegységeinek a száma és hasonlóképp területi kiterjedése és népessége szerint. Ez jórészt természetes következménye annak, hogy a maguk a tagállamok területüket és népességszámukat tekintve nagyon eltérő nagyságúak. Azokban az országokban, ahol nincs nagy történelmi tradíciójú és intézményesített régiórendszer, ott nagy az instabilitás<sup>31</sup> és a nyomás arra, hogy a kezdetben alapvetően statisztikai célokra konstruált egységeket intézményesítsék.

Tagállam	Területegységek száma az egyes szinteken belül			Minimális	Maximális	Minimális	Maximális
				területű (1000km <sup>2</sup> )		népességű (1000 fő)	
	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	területegység a NUTS 2 szinten			
Belgium	3	9	43	2,4	4,4	232	2248
Dánia	1	1	15	43,1	43,1	5141	5141
NSZK(egységes)	16	46	546	0,4	17,5	489	5253
Görögország	4	13	51	2,3	19,2	190	3507
Spanyolország	7	18	52	0,03	94,2	125	6920
Franciaország	8	26	100	1,1	83,5	156	10692
Írország	1	1	1	68,9	68,9	3503	3503
Olaszország	11	20	95	3,3	25,7	116	8926
Luxemburg	1	1	1	2,6	2,6	381	381
Hollandia	4	12	40	1,4	5,7	217	3233
Portugália	3	7	30	0,8	27,0	238	3456
Egyesült Királyság	11	35	65	0,7	31,7	277	6794
EU12 együtt	66	176	829	0,03	94,2	116	10692

5.4. táblázat EU tagországok regionális politikai szintrendszere, az ún. NUTS (1994)  
 (NUTS: Nomenclature des unites territoriales statistiques, F: Eurostat)

A három NUTS-szint közül a közösségi szintű *regionális politika* szempontjából a legnagyobb jelentősége a NUTS 2 szintnek van. Ezen a szinten határozzák ugyanis meg a legtöbb támogatási szempont esetében a besorolandó körzeteket. Az 1. Célcsoportban (az ún. Objektív 1.-ben) például, amely az elmaradott (a közösségi egy főre jutó GDP 75%-át el nem érő fejlettségű) térségek támogatási célját jelenti, vagy a legújabb támogatási célprogramban az Objektív 6.-ban (alacsony, 8 fő/km<sup>2</sup> alatti népsűrűségű területek) e szinteken kerülnek kijelölésre az ún. Strukturális Alapokból közösségi eszközökkel támogatandó térségei a tagállamoknak. A depressziós illetve

<sup>31</sup> Nagy-Britanniában, ahol nincs tradíciója az intézményesített középszintű területegységeknek, a statisztikai szervek 1996-ban tették közzé új térfelosztási javaslatukat, amely a NUTS 2 szint jelenlegi 35 egységét 50 körzettel javasolja felváltani.

agrárproblémákkal küszködő térségek támogatása (Objektív 2. és 5.) a NUTS 3 szinten meghatározott térségi keretekben zajlik.

A szintekre tagoltság, a régiók megjelölése e rendszerben akkor kap jelentőséget, amikor egy ország már kikerül abból a sávból, amikor nemcsak az országos átlagot, hanem minden, elkülönítésre szóbajöhető térségét tekintve még alatta van a 75%-os kritériumnak (ez az oka annak, hogy az EU 1995-ben Írországból is kikényszerített a regionális statisztikai térfelosztást, az ország ilyen sajátos formában „fizet” a viszonylag gyors felzárkózásért). Ebben a szisztémában a fejlett országok általánosságban több kisebb egységből álló térfelosztásban érdekeltek, mert így esélyük teremthető arra, hogy egy-egy kisebb térségük „elmaradottá” minősüljön, az alacsony fejlettségű országoknak a kevés, összevont nagy egység a kedvező, mert így a jobb helyzetű centrumtérségeik is belesimulnak a támogatásra igényt tartó régiókörbe. (Ez a sajátos érdekmeghatározottság is igazolja, hogy a térfelosztás sohasem csak objektív módon, „tudományosan” megoldható probléma.)

Hazánk EU-csatlakozása esetén szükség lesz egy ugyanilyen, szintek és egységek szerinti felosztásra. (Ennek munkálatai a kézirat elkészítése idején még folytak.) A konkrét megoldásnak tulajdonképp csak elvi és elméleti jelentősége van. Mivel az országban az egy főre jutó GDP a közösségi átlagnak csupán mintegy egyharmada, s a legfejlettebb fővárosi térség sem éri el az elmaradottsági küszöbnek számító 75%-os szintet a közösségi átlaghoz viszonyítva, az ország bármely térfelosztás esetében is egyöntetűen elmaradottnak, támogatandónak minősül (feltételezve, hogy a közösségi regionális politika a maival azonos marad). A hazai regionális politikai célú térfelosztásnak a saját, belső eszközökkel operáló területfejlesztésben ezen EU-konform (az egységesítési követelmények miatt az ország kis területe és népessége következtében a mai megyéknél nagyobb) területegységektől el lehet és is kell térni.

A regionális politikák „szint-vitáit” annak a felismerésnek az elfogadása csillapíthatja, hogy többfajta térségi szint együttesében működhet a részpolitika, részben eltérő (de hangsúlyozottan nem kizárólagos) tartalmakkal, hangsúlyokkal. A lokális és kistérségi szinteken inkább a rövidebb távú és rendezési jellegű feladatokkal alátámasztott gazdaságfejlesztésnek lehet nagyobb a szerepe, míg a regionális, nagytérségi metszetekben a stratégiai, makrogazdasági hosszú távú gondolkodásnak. A szinteknek nem a szembeállítás, hanem egymást kiegészítő illesztése kecsegtet csak hozzáadással.

#### 5.4. A társadalmi térszerveződési szintek csomópontjai

A sokfajta, a maga területén helyénvaló, megfelelő vizsgálati keretnek mutatózó térfelosztási megoldás, szintrendszer a társadalomkutatásban világossá teszi, hogy generális, minden társadalmi jelenség térbeli tagozódására ráhúzható megoldás nincs. A szintek számában és a hozzájuk tartozó területegységekben is szinte határtalan lehet az osztás terjedelme (*Raper, J. F. et al. 1992* például a brit kartográfiai és statisztikai adatrendszerek esetében 33 szintet különböztetnek meg, a legalsóhoz 150 ezer, a legfelsőhöz pedig hat területegység tartozik). Ha mégis arra vállalkozunk, hogy a társadalmi tér szerveződési szintjeinek egy viszonylag széles körben használható rendszerét összeállítsuk, akkor egy négyes (s ezen belül alszintekre tagolt) modell adódik (*5.5. táblázat*).

Ez a szintrendszer összegzi a társadalmi reálszerveződés és a társadalomirányítás vertikális tagozódását, a területi elemzésekben leggyakrabban felbukkanó szinteket. Az empirikus regionális vizsgálatok jellegzetes terei ebben a *lokális és regionális* szinteken találhatók<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> A természet szintrendszereihez a regionális tudomány számára a természeti földrajz megoldásai jelentik a legközvetlenebb átmenetet. A hazai természetföldrajz (*Marosi S. - Somogyi S. szerk. 1990*) egy négy szintű tájrendszerben tagolva regionalizálja az országot: nagytáj (makrorégió), középtáj (mezorégió), kistájcsoport (szubrégió), kistáj (mikrorégió). Rendszerük társadalomelemzési használhatóságát nagyban emeli, hogy a természeti tájfelosztáshoz hozzárendelték a településeket is, ez lehetőséget teremt a társadalmi jelenségek és a természetföldrajzi tagolódás viszonyrendszerének empirikus tesztelésére is.



A modell egymásra épülő, egymásba skatulyázható szintekből álló rendszert példáz: a kisebb egységek összevonását nagyobbakba (illetve egy nagyobb egység kisebbekre osztását) jelenti. Ez azzal jár, hogy az egyes szintekhez tartozó terület egységek száma a makroszintektől a mikroterek irányába (teljes rendszer esetén) monoton nő, mérete pedig csökken. A lokális szinteken belül a szomszédság és lakókörzet szintje közötti szaggatott elválasztó vonal a *közvetlen érzékszervi érzékelés* határát jelzi.

<i>makroterek</i>	világ (Föld) országcsoporthoz (nemzetközi integráció) ország
<i>regionális teretek</i>	nagyterület (ország rész) mezokörzet (gazdasági körzet, megye) kistérség (kistáj, városi vonzáskörzet)
<i>lokális teretek</i>	település (helyi önkormányzat) lakókörzet (település rész, kerület) szomszédság
<i>mikroterek</i>	család (háztartás) - munkahely egyen

5.5. táblázat Térségi szintek a társadalomban

A társadalmi szerveződés szintrendszeri azonban nem pusztán egyfajta automatikus részekre bontásai a térnek, hanem az egyes szintekhez a különböző társadalmi szférák jellegzetes szereplői, aktorai tartoznak (5.6. táblázat).

<i>A szerveződés területi szintje</i>	<i>A szerveződés típusa</i>		
	<i>üzleti</i>	<i>közigazgatási</i>	<i>non-profit</i>
<i>Helyi</i>	helyi vállalatok, vállalkozók	helyi önkormányzat	helyi egyesületek kamarák, alapítványok
<i>Körzeti</i>	megyei vállalatok, körzeti igazgatóságok	megyei önkormányzat	megyei, térségi kamarák, egyesületek, fejlesztési ügynökségek
<i>Országos</i>	országos hálózatokat működtető vállalatok	kormány, minisztériumok	országos kamarák, egyesületek, pártok, szakszervezetek
<i>Nemzetközi</i>	multinacionális vállalatok	Európai Unió	ENSZ, nemzetközi szervezetek

5.6. táblázat Különböző tevékenységek jellegzetes szereplői szerveződési szintek szerint (F: Korompai A. 1995, 21. táblázat, p. 67.)

A rendszerben nyilvánvaló kettősség jelenik meg: a külső térben tulajdonképp mindenfajta szerveződési típus, minden eleme csak a maga konkrét helyi szintjén (intézményeiben, épületeiben, székhelyén) „fogható” meg, a magasabb, s egyben térben kiterjedtebb szinteket a szervezetekben folyó tevékenység, a hatókör, a cselekvési tér fedti le, tölti ki. A székhely és a tényleges tevékenység helye a lokálisan szerveződő tevékenységek esetében esik leginkább egybe és a nemzetközi szerveződésekben válik el leginkább egymástól.

Ugyanezt a kettősséget (lokális település - tágabb hatókör) érzékelhetjük abban is, ha azonos típusú tevékenységek területi kapcsolatrendszerait hasonlítjuk össze. A nyolcvanas évek elején indult hazai kisvállalkozási hullám vizsgálata (Nemes Nagy J. - Ruttkay É. 1989) azt igazolta, hogy minél magasabb hierarchia-szintű településben van a vállalkozás, általában annál kiterjedtebb a térségi hatóköre, azaz a gazdasági térszerveződésben a településhierarchia összekapcsolódik a térség hierarchiával. Ez a szervezetfejlődés szempontjából a széles területi kapcsolatrendszerrel rendelkező cégek esetében előrejelezte, hogy „helyi” szintű vállalkozásból átkerülhetnek (új telepek, fiókok nyitásával, egy térben expanzív fejlesztési pályán) a Korompai-féle osztályozásban szereplő magasabb térségi szintekhez tartozó szervezeti formákba. Ezt a folyamatot számos, a nyolcvanas években indult hazai kisvállalkozás példázza. Hasonló térbeli fejlődés, a felső térségi szintek „mehódítása” lokálisan induló társadalmi, kulturális, szellemi mozgások, kezdeményezések diffúziójában is megfigyelhető.

A szinteket azonban nemcsak a különböző szerveződési típusok szereplői, intézményei különböztetik meg egymástól, hanem egyes szintekhez karakteresen eltérő tartalmú folyamatok, eszmerendszerek, ideológiák is kötődnek. Épp ezek igazolják azt, hogy az egyes szintek között nem pusztán mennyiségi, méretbeli, hanem tartalmi, minőségi különbségek vannak, azaz a szintek valóságosan elhatárolódnak, elhatárolhatók egymástól. E folyamatok eredményeként új társadalmi tartalmakat hordozó entitások jönnek létre (5.7. táblázat).

<i>induló egység</i>	<i>folyamat</i>	<i>eszmerendszer</i>	<i>új entitás</i>
település	lokalizálódás	lokalizmus	lokalitás
térség	regionalizálódás	regionalizmus	régió
Föld	globalizáció	globalizmus	globalitás

5.7. táblázat Különböző térségi szintek jellegadó folyamatai és eszmerendszerei

A települések esetében az induló egység (szint), a hozzátartozó folyamat és eszmerendszer azt az összefüggésrendszert írja le, hogy egy településből csak akkor válik *lokalitás*, ha a társadalomszerveződésben felerősödik a települések szerepe, ha *tudatosan* felismert s legalább tradícióként hat a Hamvas által is hangsúlyozott szellemiség (génusz), és ebből azonosságtudat és *szervezett társadalmi aktivitás* fakad, azaz lokalizálódási tendenciák érzékelhetők a reálfolyamatokban, s a lokalizmus eszmerendszere megjelenik a "fejekben". Kiterjedtebb területre vonatkozóan ugyanezen jegyekkel határozható meg a szűkebb értelemben vett *régió* fogalma is, amihez tehát hozzátartozik a regionalizálódás folyamata és a regionalizmus jelenléte is. A *globalitás* fogalmát a globalizáció folyamata és a globalizmus (internacionalizmus) eszmerendszere mellett a nyilvánvaló nagy méret (lépték), valamint elsődlegesen a térbeli, területközi *kapcsolatokra*, s ezek hatásaira, rendszerelméleti fogalmakat használva az elemmel szemben a *rendszerre* tett hangsúly elkülöníti az alacsonyabb szintektől. Minden szinthez irányítási elemek és intézmények is kapcsolódnak, illetve elvileg kapcsolhatók. A táblázatban szereplő, a mai regionális kutatásokban leginkább előtérben lévő összefüggésekkel analóg folyamatok más szinteken is megjelennek: az egyes ember szintjén az individualizáció folyamata és az individualizmus, az országok szintjén a nacionalizáció, nacionalizmus képez ilyen elemeket, s vezet az egyéniség illetve a nemzetállam, mint új entitás létrejöttéhez.

A táblázatban szereplő folyamatok és eszmerendszerek napjaink társadalmi mozgásaiban világosan felismerhetők, bár súlyuk, szerepük a különböző társadalmakban, országokban - az épp aktuális fejlettség illetve társadalmi-politikai mozgásirány függvényében - eltérő. A társadalmi értéktartalmakat, eszmerendszereket, intézményeket magukba integráló szintek e tartalmak következtében nem elméleti, tudományos kreálmányok, hanem gyakorta éles hatalmi-politikai küzdelmek színterei és tárgyai egyben, szerepüket e mozgások történetileg és világméretű összevetésben is differenciálják. Épp napjaink Európája mutatja fel ezt a viszonyrendszert legegyszerűbben, ahol a politikai mozgásoknak egyik lényeges dimenziója a formálódó lokalitások és régiók, az új és régi államok, valamint a

nemzetek feletti integrációs szint újfajta erőegyensúlyának kialakulása. A ma hazánkban újraformálódó, „modern” lokalitások csíráit egyaránt felismerhetjük településekben és kistérségekben (*G. Fekete É. - Bodolai É. 1995*), de önmagában a körülhatároltság eredményeként egyetlen közigazgatási egység vagy statisztikai alapon kreált területi aggregátum sem válik lokalitássá, s a regionalizálódás sem azonos a regionalizmussal. A helyi jövedelemtermeléshez - a helyi adózáson keresztül - jobban kötődő jövedelemfelhasználás gazdasági oldalról erősítheti a lokalitások kialakulását. Ez a gazdasági elem a regionalizmus reneszánszában is megtalálható, a központi állami pénzügyi redistribúció formáival és mértékével szembeni ellenállásként (lásd Észak-Olaszország mai folyamatait).