A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

CSEFKÓ FERENC

1. A jogi szabályozás lehetőségéről

A település- és területfejlesztés egymást feltételező, egymáshoz kapcsolódó volta sem szakmai, sem politikai berkekben nem képezte és nem képezi vita tárgyát, az azonban már igen, hogy mellé- vagy alárendeltségről beszélhetünk-e a két tevékenységi kör között, s az is, hogy (bármelyik válasz esetén) hogyan kapcsolódnak egymáshoz, hogyan egészíti ki egyik a másikat.

Bármilyen megközelítésben is vizsgáljuk e két rendszert, ama következtetés mindenképpen levonható, hogy – hatását illetően – *nincs területfejlesztés településfejlesztés nélkül. De ugyanez igaz másik oldalról is.* Azaz egy település fejlesztése nyilvánvalóan kihat a szűkebb-tágabb térsége fejlődésére, így pl. a foglalkoztatási problémák megoldására, tőkeáramlásra, infrastruktúra-fejlődésre, az ellátási rendszerekre stb., s ebből fakadóan közvetlenül is érinti az önkormányzatok tevékenységét.

A területfejlesztési tevékenység törvényi szintű szabályozhatósága kérdésében viszonylag rövid idő alatt (egy-két év) olyan konszenzus született, melynek eredményeképpen törvényt alkothattunk.

Más a helyzet a településfejlesztéssel. Annak ellenére ugyanis, hogy az eltelt évtized alatt több kutatási anyag, koncepció született különböző tudományos műhelyben, ezek a munkák nem eredményezték egy megalkotandó norma széles körű konszenzussal elfogadott koncepcióját.

Voltak olyan elképzelések, amelyek elsősorban a településüzemeltetés kérdéseit akarták szabályozni, míg mások a településrendezést helyezték volna központba. Ez utóbbi később belekerült az épített környezetről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (továbbiakban: Étv.), egyéb kérdések azonban még csak ajánlás formájában sem fogalmazódtak meg sem az intézményrendszer, sem a feladat- és hatáskörök telepítése, sem annak tartalma tekintetében. Végül, olyan koncepció is napvilágot látott, amely a terület és településfejlesztés egyidejű szabályozása mellett foglalt állást (ma is nem kevesen vallják ezt a nézőpontot).

A fentiek alapján tehát rögzíthető, hogy a *településfejlesztés* sem az Ötv.-ben, sem más központi normában nem került *részletező szabályozásra.* Egyébként a Belügyminisztérium keretében készült egy olyan szakmai tervezet, amely meghatározza a településfejlesztés fogalmát, tartalmát, feladatainak főbb elemeit, a fejlesztési terveket, a közreműködők egymáshoz való viszonyát, a települési és területfejlesztési tervek kapcsolatát, a fejlesztés eszközeit, de – egyelőre legalábbis – ez is „íróasztalfiókban" van.

A *területfejlesztés* viszont *megjelent* mind a parlament, mind a kormány, mind pedig a miniszteriális szintű *normaalkotásban.* A helyi önkormányzatok hatásköri oldalról a területrendezés vonatkozásában szerepelnek a megyei szintnél, míg a telepü-

lésfejlesztés, illetőleg -rendezés, valamint az építésügy részben az Ötv.-n, s – az Étv.-n alapulva – a települési önkormányzatok normaalkotási kompetenciájába került.

2. Önkormányzatok a település fejlesztéséért

Az Ötv. megteremtette a települések *önállóságának, autonóm fejlődésének* a kereteit. Ugyanakkor az egyszintű önkormányzati rendszerben nem sikerült biztosítani a több településre kiterjedő, térségi, fejlesztési, szolgáltatási feladatok intézményes ellátását. Ebből fakad az, hogy – miként arra majd később kitérünk – a megye gyakorlatilag érdemi hatáskörök nélkül lebeg az egyébként létének lényegét jelentő területi közszolgáltatások ellátási rendszerében, a területek, térségek fejlesztéséről nem is beszélve, másrészt pedig, hogy semmiféle koordinációs mechanizmust nem intézményesített a törvény a települések, térségek fejlesztésének összehangolása tekintetében.

Az Ötv. feladat- és hatásköri rendje rögzítette a kötelező, másrészt pedig (egy „különösen" kitétellel), az önként vagy szabadon vállalt feladatokat a települési önkormányzatokra, viszont *a településfejlesztés fogalmát nem határozza meg.* Részben emiatt, valamint a szabályozás módszerei következtében is, nem kevés kritika illette ezért a törvényalkotót.

Ugyanis az önkormányzati feladat-meghatározás, pontosabban a helyi közszolgáltatási kör meghatározása során a törvény első helyen említi – s ezzel priorálja – a településfejlesztést. Ez azonban csak a felsorolás első eleme, mert ezt követően, ha tetszik, vele egyenrangúan következik a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme és így tovább. Nem lehet azonban kétséges, hogy például a lakásgazdálkodás, a csapadékvíz elvezetés, a vízrendezés, a köztisztaság, a településtisztaság, a foglalkoztatás megoldásában való közreműködés mind-mind a településfejlesztési tevékenység részei, mint ahogy ennek minősül a kötelezőnek kiemelt egészséges ivóvízellátás, a helyi közutak és köztemetők fenntartása is, mint az önkormányzatok önálló feladatai.

A legfontosabbak között szereplő, s így *preferált helyi közügynek* minősíthető településfejlesztés egyes részfeladatai között is különbségek jelennek meg. Ez abban az esetben is fennáll, ha a településfejlesztést tágabban értelmezzük, s beleértjük azon tevékenységi „mezőket", melyeket fentebb citáltunk. Ha pedig külön vesszük szigorúan a településfejlesztést, mint az önkormányzat szabadon vállalható egyik feladatát, még problematikusabb a törvényi szabályozás.

A településfejlesztés stratégiai döntései a képviselőtestület át nem ruházható hatáskörébe tartoznak. Így pl. a rendeletalkotás, a gazdasági program, a költségvetés, a helyi adó megállapítása, településrendezési terv jóváhagyása, hitelfelvétel, társulásokhoz való csatlakozás stb.

A túlsúlyosan intézményfenntartó, s finanszírozási rendszerét illetően túlságosan központtól függő magyar önkormányzati rendszer település (s részben terület)-fejlesztési tevékenységére az Ötv. rögzít bizonyos *saját bevételi típusokat (*így a helyi adók, illetékek, átvett pénzeszközök, az önkormányzati vagyon hozadékából származó bevételek stb.). Közülük itt egyet emelünk ki, ez az iparűzési adó. Tesszük ezt azért, mert – mint az ismert – önmagában ez az egyetlen adófajta döntő mértékben járult hozzá ahhoz, hogy a „települések társadalma" is kettészakadjon, azaz kialakuljon egy

szegény s egy gazdag települési kör, melyeknek ehhez képest alakulhat a fejlesztési tevékenysége is.

A törvény ezen túl megjelöli a *cél- és címzett támogatások* alapkereteit (társadalmilag kiemelt célok, egyes nagy költségigényű beruházások), s rögzíti az ún. ÖNHIKI-s támogatások lehetőségét is, amelyek ama településeknek adhatók, akik önhibájukon kívül kerültek hátrányos helyzetbe. A tanulmány keretei nem teszik lehetővé azt, hogy részletesebben foglalkozzunk az Ötv. 87. § (1) bek.-ben írt eme támogatási forma kritériumrendszerének elemzésével. Annyit azonban meg kell jegyeznünk, hogy komoly vitákat váltott ki amiatt, hogy az e körbe került települések sokasága a költségvetés tervezésével (illetőleg költségeléssel) érte el azt, hogy bekerülhetett e körbe – 2000-ben immár a megyei önkormányzatok is –, és sok esetben nem a tényleges, valóságos helyzetük eredményezte ezt.

Hiába az alkotmányi szabályozás, valamennyi kormányzati ciklusra jellemző, hogy a normatív támogatások összessége soha nem fedezte a feladatellátás teljes költségét. (Bár megjegyzendő, hogy az alkotmány az „arányos" jelzőt használja és nem az „elégségest".) Ebből fakadt egyrészről az önkormányzati kényszervagyon-felélés, másrészről pedig a helyi bevételek egy részének e célra való felhasználási kényszere. Ezek olyan pénzeszközöket vontak el az önkormányzati gazdálkodásból, amelyek a település fejlesztésére fordítódhattak volna.

Az Ötv. a településfejlesztési tevékenység elengedhetetlen részét képező gazdálkodás néhány alapkérdését rendezi, viszont a maga konkrétságában a tervkészítés, avagy egy ciklusprogram meghatározása nem jelenik meg. A törvény csupán a *gazdasági program készítésének kötelezettségét* rója az önkormányzatra. Ez az elfogadás oldaláról is viszonylag erős jogosítvány, mivel a képviselőtestület át nem ruházható hatáskörébe tartozik (igaz, egyszerű szótöbbséget követel csak).

A gyakorlatban az önkormányzatok a tervezéssel, a zöldmezős beruházásokkal, infrastruktúra-fejlesztéssel, ipari parkok, vállalkozói övezetek, inkubátorházak alakításával, telekalakításokkal, adókedvezményekkel, különböző támogatási forrásokkal stb. rendkívül fontos katalizátor-szerepet tölthetnek (és töltenek) be a település fejlődésének elősegítésében, a tőkeszerzésben, a helyi gazdaság fejlesztésében.

A magunk részéről különösen ez utóbbinak tulajdonítunk nagy jelentőséget, mivel a településfejlesztés sarkalatos pontja az, hogy a vállalkozásbarát környezetet megteremtse, és ehhez optimálja a feladatot. Ez a vállalkozásfejlesztés és a településfejlesztés összekapcsolódásának az útja.

3. Települési önkormányzati döntések

3.1. Alkalmazandó tervfajták

A témánkat illető jelentős norma, mely törvényi szinten érinti az önkormányzatok településfejlesztési tevékenységét az Étv., s különösen is ennek néhány rendelkezése. Az alábbiakban közülük azokat elemezzük, amelyek vagy eljárási, vagy tartalmi szempontból, közvetlenül vagy közvetetten érintik a településfejlesztést, így pl. a településrendezés, ennek tervezése, az épített környezet alakítása, a zöldfelületekkel kapcsolatos tevékenységek, az építmények kivitelezése tartozik e körbe.

Kezdjük a fogalommeghatározással. A fejlesztési tevékenység vonatkozhat a külterületekre is, de frekventált helyen a belterület áll, mely a település közigazgatási

területének – jellemzően a település történetileg kialakult, összefüggő, beépített, illetőleg beépítésre szánt területét tartalmazza – kijelölt része.

Az *épített környezet* alatt a környezet tudatos alakításának eredményeképpen létrehozott, illetve lehatárolt olyan épített mesterséges részt ért a törvény, amely elsődlegesen az egyéni és közösségi lét feltételeinek megteremtését szolgálja.

A *szabályozási terv* az a településrendezési terv, amely a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeivel, védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában ábrázolja. A *településszerkezeti terv* a település alakításának, védelmének lehetőségeit, fejlesztési irányait az egyes területrészek felhasználásának módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek kialakítását és elrendezését tartalmazza. A *településrendezési terv* pedig a szabályozási tervet foglalja magában.

A *településfejlesztési koncepció* a törvény értelmében a településrendezési tervet megalapozó, az önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló önkormányzati határozattal jóváhagyott dokumentum. (Ebből fakadóan e döntés a képviselő-testület és szervei, s az általa fenntartott, működtetett intézményi körre bír kötelező erővel.)

Az előző bekezdésekben írt fogalommeghatározás elemzése alapján levonható a következtetés, hogy a településfejlesztési koncepciót vagy hamarabb vagy legalábbis egyidőben kell elkészíteni a településrendezési tervvel, hiszen célja annak megalapozása. A másik követelmény, miszerint foglalja rendszerbe a településfejlesztési döntéseket, feltételezi, hogy a településnek ilyen döntései korábban születtek.

Az azonban, hogy ezek milyen időtartamúak, jellegűek, hogy mely területeket kell itt érteni, rejtve marad. Nyilvánvaló, hogy itt *teljes körű az önkormányzati kompetencia.* Ide tartozhat egy vagyongazdálkodási rendelet, egy vállalkozásban való részvételről hozott önkormányzati határozat, jelentős infrastrukturális beruházásról szóló döntés avagy döntés iparűzési adóról, adókedvezményről, felújításról, telekalakításról stb.

A településfejlesztéssel nélkülözhetetlen egységet adó településrendezési feladatokat az önkormányzatok a *helyi építési szabályzat* (rendelet), s a *településszerkezeti tervek* elkészítésével látják el. Megjegyzendő azonban itt, hogy a törvény a településfejlesztési koncepciót (ellentétben a fentebb általunk írtakkal) a településrendezés eszközének tekinti. Ettől függetlenül viszont előírja, hogy a településszerkezeti tervet az önkormányzati településfejlesztési döntések figyelembevételével kell kidolgozni. Bár a törvény szövegéből nem eléggé egyértelműen világos, úgy véljük, hogy a törvényhozó itt az együttes készítésre, a folyamatos egyeztetésekre, s végül is az egymásra tekintettel történő elfogadásra kívánt szabályokat alkotni.

3.2. Településfejlesztési koncepció

Mint fentebb arra utaltunk, a *törvényhozó gyakorlatilag semminemű fogódzót* nem ad arra vonatkozóan, hogy egy településfejlesztési koncepciónak mi legyen a tartalma, szerkezete, hogy a képviselő-testület milyen eljárásban alkossa meg stb. – még csak ajánlás formájában sem. Ilyet éppen ezért mi sem tehetünk meg, néhány olyan általánosítható szempontot, javaslatot azonban meg tudunk fogalmazni, amelyek a konkrét tervkészítés (pontosabban: fejlesztési koncepció) során figyelembe vehetőek.

Ugyanis itt koncepcióról és nem tervről, netán operatív programról van szó. A képviselő-testületeknek a stratégiai irányokat, fejlesztendő területeket kell elfogadnia, s

miután ebben konszenzus született, lehet elmozdulni az operacionalizálás felé, azaz meghatározni az operatív programot, a megvalósítás ütemét, módszereit, eszközeit stb., azaz a helyi fejlesztési, programozási feladatokat kell majd elvégezni.

A koncepció időtávja is az előző bekezdéshez igazodhat (több év, esetleg egy évtized), de nem célszerű azt pontosan évekre lebontva megjelölni. Ugyanis lehetnek olyan koncepcióelemek, amelyeknek már az elfogadás pillanatában megkezdődhet a megvalósításuk, míg másoké csak évek (esetleg évtizedek) alatt.

Rendkívül lényeges, ezért külön is foglalkoznunk a dokumentum társadalmi legitimációjával. Ez azt követeli meg a készítőktől, hogy a koncepciókészítés folyamatába kapcsolják be a helyi társadalom aktorait, az állampolgárokat, a civil szervezeteket, a vállalkozói köröket stb. De ez a „bekapcsolás" ne csupán formális legyen, hanem a szakmailag értékelhető javaslatok épüljenek be a dokumentumba. (A véleményezési, egyeztetési munkákhoz a helyi nyilvánosság, a médiák jelentős segítséget nyújthatnak.)

A dolog természetéből fakadóan a helyi képviselők hozzák majdan a döntést az elfogadásról, ennek ellenére indokoltnak tartjuk, hogy ők (kiemelve itt az egyéni választókerületekből bekerülteket) vegyenek részt ugyancsak az előkészítő munkákban. (Ez egyúttal kiváló lehetőség a választópolgárokkal való érdemi találkozásra, párbeszédre is.) S ha már a bizottságoknál vagyunk, itt sem sajnálva az időt, célszerű, ha több fordulóban, együttes ülésezéssel is tárgyalják, s az elhangzott észrevételek, javaslatok is formálják, gazdagítják az anyagot.

Maga a *képviselő-testület* is jó, ha *többször* foglalkozik a koncepcióval. Így elsőként akkor, amikor kialakul annak szerkezeti rendszere, vázlata, azaz, hogy milyen kérdéskörök, területek szerepelnek majd benne. Másodszor akkor érdemes napirendre tűzni, ha már elkészült valamiféle „0" változat, azaz a koncepció koncepciója, tehát már lehet miről vitázni. Az ezt követő munkálatok során lehet készíteni (amikor gyakorlatilag már kész a koncepció) egy olyan, kifejezetten a fejlesztendő területekre orientált anyagot, amit lehet a fentebb jelzett társadalmi fórumokon megvitatni.

A településfejlesztési koncepciót vagy egy, vagy *két fordulóban* tárgyalhatja a képviselő-testület – ez saját döntési kompetenciája. Hangsúlyozni szükséges azonban azt, hogy ugyan ebben mindazon elvárások, igények bennefoglaltatnak, amit a helyi képviselők fontosnak tartanak, de ez később őket is köti. (Természetesen módosítani lehet, a koncepció stabilitását viszont célszerű biztosítani.)

A *tartalmi, szerkezeti elemek* kapcsán nyilvánvalóan szükséges egy helyzetfeltáró, s egy javaslattevő rész, akár külön-külön, akár az alább felsorolt területek szerint. A magunk részéről egyébként kétféle megközelítéssel javasoljuk a koncepció megalkotását. Az egyik a *funkcionális, ágazati,* a másik a *rendezési körzetek szerinti,* azzal a további megjegyzéssel, hogy éppen az adott település sajátosságainak megfelelően kerülhetnek bizonyos részek előrébbre, nagyobb súlyozással, míg mások elhanyagolhatók.

Melyek tehát a *legáltalánosabb területek,* amelyek valamilyen formában célszerű, ha megjelennek a koncepcióban? *Vegyük sorra ezeket:*

- a település természeti, környezeti viszonyai, az ebből fakadó fejlesztési objektivációk;
- vonzáskörzeti, térszerkezeti összefüggések, településközi, térségi, regionális, országos és nemzetközi kapcsolatrendszerek, a közlekedési helyzet (helyközi és helyi);

- a település társadalmi, demográfiai helyzete, előrejelzések és ezek várható hatása a településre, a település infrastrukturális állapota, megoldási feladatai;
- a helyi szolgáltatói rendszerek feltérképezése, mennyiségi és minőségi javításuk feltételei;
- az oktatás, a kultúra, a sport, az egészségügy, a szociális ellátás stb. fenntartásának, fejlesztésének jövője;
- az idegenforgalom, PR, a turizmus adta lehetőségek föltárása;
- s végül, de valóban nem utolsó sorban a gazdaság, annak komplex vertikuma a helyi vállalkozásoktól kezdve az adópolitikáig, az ipari parkoktól az inkubátor házakig, a foglalkoztatás, a munkahelyteremtés, a „tőkebefogadás" stb. rendszeréig.

Mindezeket követheti a fentebb jelzett rendezési terv szerinti megközelítés, majd egy olyan rész, hogy a koncepcióban foglaltak megvalósítása milyen önkormányzati-igazgatási eszközök állnak rendelkezésre, s milyen feltételek között. (Érdemes a végén vagy az egyes fejezeteknél SWOT analízis is készíteni.)

Nyilvánvaló, hogy amit itt írtunk, településtípusonként és nagyságrend szerint is jelentős különbségeket hordozhatnak magukban, fő vonalaiban azonban alkalmazhatóak lehetnek (kivéve a kisközségeket, mivel esetükben más eljárások, módszerek és tartalmi követelmények fogalmazhatók meg).

4. Önkormányzatok a területfejlesztésben

Az önkormányzatok szerepe a területfejlesztésben kettős kihívást jelent. Egyrészt saját intézményi szervezetüket nyitottá kell tenniük, másrészt a feladat bonyolultsága sokoldalú kapcsolatrendszer kialakítását teszi szükségessé. Az autoriter hatósági működésről át kell térni a kezdeményező partneri magatartásra.

Ha más oldalról közelítjük meg, akkor az önkormányzati érintettség átmehet érdekeltségbe is, hiszen nincs és nem lehet olyan területfejlesztési döntés, amely közvetlenül vagy közvetetten ne befolyásolná egy adott települési kör, s ezen belül valamely település jövőbeni fejlődését, pl. annak gazdasági, foglalkoztatási, infrastrukturális viszonyait, végül is az ott lakók életminőségét. Másrészt vannak olyan funkciók és mindig is lesznek, amelyek nem láthatók el a települések közigazgatási határain belül, hiszen hozadékai vagy éppen káros hatásai jóval túlmutatnak az egyes településeken és ezek a közösségi és egyéb szolgáltatások pedig igénylik a települések közötti térségi koordinációt.

A Tft. a területfejlesztés céljai között – egyebek mellett – a *jelentős különbségek mérséklését,* a válságterületek kialakulásának megakadályozását, a társadalmi esélyegyenlőség biztosítását nem csupán a térségekre, a főváros-vidékre, de a városokra és a községekre is érvényesnek határozza meg.

Kiemelendő e körből a településrendszer harmonikus fejlődésének elősegítése, amely azért bír jelentőséggel, mivel egy ezzel éppen ellentétes tendenciának lehetünk tanúi. Ugyanis a települések között az esélyegyenlőtlenségek egyre jobban kiéleződnek, egyes térségek rohamosan leszakadnak. Ezeket a területi különbségeket így-úgy, de valahogy mérsékelni, befolyásolni kell.

A *területfejlesztés és rendezés feladatai között szerepel* a helyi közösségek (ez lehet község, város, fővárosi kerület, főváros, megyei jogú város, megye, sőt egy

településrész is – Cs. F.) ilyen irányú kezdeményezéseinek elősegítése, fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, az innováció feltételeinek javítása, a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet alakítása stb. A területrendezés kapcsán pedig megjelenik a településrendezési célokkal való összehangolás követelménye, az állami szervek, az önkormányzatok és egyéb szervek közötti együttműködési kötelezettség rögzítése.

A megye (de nem a megyei önkormányzat, hanem a *megyei területfejlesztési tanács*) tevékenysége több ponton is meghatározza az önkormányzati fejlesztéseket. Először azzal, hogy e szerv fogadja el a megye fejlesztési koncepcióját, programját. Ennek az az elsődleges jelentősége, hogy csak olyan pályázatokat lehet benyújtani, amelyek az ebben írtaknak megfelelnek.

A megyei fejlesztési tanácsok döntési kompetenciájába adott cél- és kiegyenlítő támogatási eszközöknek különös jelentősége van. (Még akkor is, ha mint az ismert, nagyságrendjük nem túl jelentős). Ugyanis az önkormányzati szféra számára ez az, melynek segítségével tényleges fejlesztési forrásokhoz juthat a település fejlesztésében. Erre tekintettel fogalmazódott meg az a kritika is, hogy ezek a területfejlesztés mellett (vagy inkább helyett) elsősorban egy-egy település fejlődését szolgálják. A területfejlesztési cél- és kiegyenlítő támogatási pénzek pályázati úton való elosztása mára nemcsak az „újraelosztó szerepük" normativitásának fokozását, avagy a területi-térségi szemlélet erősítését jelentette, de azt is, hogy a területfejlesztési decentralizáció legfontosabb egységeivé lettek a megyei területfejlesztési tanácsok.

Az önkormányzatok területfejlesztésben való legközvetlenebb részvételét a területfejlesztési önkormányzati társulások jelentik. Ezek létrehozásának célja a települések összehangolt fejlesztése (tehát a településfejlesztés – Cs. F.), a fejlesztések megvalósítását célzó közös pénzalapok létrehozása, közös területfejlesztési programok megalkotása.

A megyei önkormányzatokat törvényben rögzített hatáskör hatalmazza fel, hogy ellássák a településfejlesztéssel és településrendezéssel kapcsolatos feladatokat, amennyiben e feladatok a megye egészét vagy nagy részét érintik, de a hatáskör tartalmát nem rendezi jogszabály. A gyakorlatban a megyék ilyen jellegű tevékenysége szabadon vállalható feladatkörként jelenik meg, aminek nyilvánvaló következménye, hogy sikere a települési önkormányzatok hozzáállásától, együttműködési készségétől függ.

Az e téren jelentkező feladatainak *első csoportjába* a kötelezők ellátása során az oktatás, közművelődés, egészségügy, szociális ellátás, idegenforgalom, épített és természeti környezet védelme tartozik. Itt a megye gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepcióival való összehangolás követelménye jelenik meg. Ez nem csupán koordinációs tevékenységet jelent, de azt is, hogy maga az önkormányzat is piacra lép, tulajdonával, javaival vállalkozik, üzleti tevékenységet folytat – végső soron azonban nem saját maga, hanem a megye települései, térségei fejlődése érdekében.

Erőteljesebb ama együttműködési kötelezettség, amit a települési és a területrendezési tervek összehangolása érdekében ír elő a törvény. Mindezeken túl segítheti a területfejlesztési társulásokat, s a megyei területfejlesztési tanács döntését megelőzően állást foglal a megye hosszú távú területfejlesztési koncepciójáról. Végül – az érintett települési önkormányzatok véleményének figyelembevételével – elfogadja a megyei területrendezési terveket.

A megyei önkormányzatok szempontjából, úgyis, mint kezdeményező, összehangoló, úgyis mint „társult fél", különös jelentősége lehet a *társulásoknak,* elsősorban

azoknak, amelyek tartalmukban is komplexek. A társulás feladatainak meghatározó része a település- és területfejlesztés terén jelentkezik. Ilyen pl. a területfejlesztési szolgáltatások, a rendezési tervek karbantartása, módosítása, egyeztetések végrehajtása, döntéselőkészítés, kisebb tervezési munkák elvégzése, építészeti értékek felmérése, javaslatok műemlékvédelmi kérdésekben, véleményezés és szaktanácsadás beruházási, építési programokról, pályázati, fejlesztési elképzelésekről stb.

6. Önkormányzati képviselet

A Tft. 1999. évi módosítása több tekintetben is jelentősen megváltoztatta a területfejlesztés intézményrendszerét. Tény, hogy az ún. „területfejlesztési régiókat", azaz a *regionális fejlesztési tanácsokat* megerősítette, *beemelte a magyar közjogi rendbe* (még akkor is, ha csak területfejlesztésre intézményesítette őket), számukra forrásokat biztosított, megteremtette azokat az intézményi, jogi, gazdasági kereteket, amelyek rövidebb-hosszabb idő alatt alkalmassá tehetik őket az EU strukturális alapjaiból származó források fogadására, felhasználására, monitorizálására.

Az elmúlt időszak szakmai-politikai vitáiban megfogalmazódott az a kritika, hogy a jelzett módosítás megtörte a sokszereplős modellt, eliminálta a partnerséget, a centralizáció, az „államosítás" irányába tett lépéseket, s ami talán a legsúlyosabb probléma: kikerült a döntéshozói csoportokból valamennyi szinten a gazdaság, a munkaadói és munkavállalói érdekcsoportok és lényegesen csökkentek az önkormányzati szféra (érdek)képviseleti arányai. Ettől függetlenül azonban érdemes szintenként áttekinteni, hogy a területfejlesztés szereplői között hol, milyen helyet, szerepet töltenek be az önkormányzatok.

Az önkormányzati érdekképviseleti csatornák között elsőként központi szinten az Országgyűlés említendő. Mind az előző, mind a jelenlegi parlamenti ciklusban *száznál több helyi politikai szintről parlamentbe került* önkormányzati *képviselő,* polgármester, közgyűlési elnök, alelnök stb. foglal helyet a padsorokban. Önmagában ez a tény jelenthette volna általában is a törvényhozás során a területi érdekmegjelenítést, különösen a település- és területfejlesztési normák meghozatalakor.

Mint ahogy tudjuk, ez azonban nem következett be, mivel a pártérdek-artikulációk minden esetben erősebbnek bizonyultak a területi érdekek megjelenítésénél, s ezért az önkormányzati lobbi érdemben nem tudott működni. Megkockáztatjuk azt a kijelentést is, hogy a törvényhozási eljárásban az önkormányzati szféra érdekérvényesítése – más társadalmi alrendszerekhez képest – talán a leggyengébb.

Az országgyűlés *bizottsági rendszerében* az önkormányzati és a területfejlesztési bizottságot kell említeni, ahol az országos önkormányzati szövetségek is meghívotti státusba kerültek, s elvileg ily módon befolyásolhatják e bizottsági döntéshozatalt.

A kormányzati konzultatív mechanizmus szűkebben értelmezett rendszerében sem az önkormányzati szféra, sem a területfejlesztés nem jelenik meg egyik időszakban sem. Az viszont több alkalommal is fölvetődött, hogy a gazdasági kabinethez hasonlóan létre lehetne (kellene) hozni egy területi, területfejlesztési kabinetet.

A *miniszteriális szinten* belül a településfejlesztés a Belügyminisztériumhoz tartozik, a területfejlesztés viszont – államtitkár-helyettesi irányítással – az FVM hatáskörébe került. Külön említést érdemelnek még a Gazdasági Minisztérium és annak regionális gazdaságfejlesztési (helyettes államtitkár által irányított) és a MEH közigazgatási- és területpolitikai (politikai államtitkár által vezetett) egységei.

A területfejlesztés központi testületi szerve (tárcaközi bizottságként) az *Országos Területfejlesztési Tanács*. Ahogy ezt ennek a résznek a bevezető gondolataiban érintettük, itt is és a többi területfejlesztési szervezetben is domináns az állami részvétel. Olyan arányok alakultak ki, amik biztosíthatják szavazáskor az állami (pontosabban szólva: államigazgatási) akaratot. E tanácsban elvileg a hét regionális fejlesztési tanács elnöke képezi az egyik csoportot, bár hozzáteendő, hogy nem egyértelmű e képviselők önkormányzati érintettsége, mivel a törvény csupán arról rendelkezik, hogy e tanácsok elnökeit a tanács a tagjai közül választja, így tehát mások is képviselhetik az adott régiót. Ezen túl tagja a tanácsnak a főpolgármester vagy képviselője, s az országos önkormányzati szövetségek egy közös képviselője.

A *térségi fejlesztési tanácsok* tagi körén belül a megyei fejlesztési tanácsok elnökei, az érintett regionális tanácsok képviselői, s az ugyancsak érintett területfejlesztési önkormányzati társulások legfeljebb hat képviselője vesz részt e szervezet munkájában tagként. Ez utóbbiak képviselői az őket érintő programok tárgyalása során szavazati jogot kaptak.

A *regionális fejlesztési tanácsokban* a megyei területfejlesztési tanácsok elnökein túl a megyei jogú városok polgármesterei, s az érintett önkormányzati területfejlesztési tanácsok megyénként egy-egy képviselője kapott tagi státust. Ettől részben eltérő a Közép-magyarországi régió, ahol a fővárosi kerületek egy-egy képviselője és a főpolgármester vagy képviselője, továbbá a régió önkormányzati területfejlesztési társulásainak további két képviselője került be a tanácsba.

A *megyei területfejlesztési tanács* elnöki tisztét a törvény erejénél fogva ellátja a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke. Önkormányzati oldalról további tagok a megyei jogú városok polgármesterei és a megyében működő önkormányzati társulások három képviselője.

A Tft. megalkotása meglehetősen összezilálta a ’90-es évek elejétől indult összeszerveződő kistérségi szövetkezési mozgalmat. Több megyében a valós települési, illetve kistérségi érdekek mentén működő szervezetek száma továbbra is jóval meghaladja a megyei területfejlesztési tanácsbeli képviseleti helyeket. Azaz a két szervezetrendszer, a „legitim” és az „illegitim” párhuzamosan él egymás mellett, rendszerint a megyehatár tiszteletben tartásával.

A Tft. 1999. évi módosítása után pénzügyi szempontból kedvező változás állt be kistérségi szinten, mivel először a 2000. évi költségvetés számukra is meghatározott bizonyos pénzeszközöket, ami kifejezetten a működésükre került elkülönítésre.

A térségfejlesztési társulások „kvázi” munkaszervének lehet nevezni a térségi menedzsereket. Ez utóbbiak kapcsán nagy port kevert szakmai-politikai vita alakult ki az utóbbi időben. Ennek lényege, hogy egyrészt üdvözölni lehet ama kormányzati döntést, amely a területfejlesztés legalsó, de az önkormányzatok számára legfontosabb egységeként meghatározott térségfejlesztési társulásokat is pénzügyi támogatásban részesítette, ugyanakkor vitathatónak tartjuk azt a megoldást, ami a *térségfejlesztési menedzserek* esetében hoztak. Ennek lényege, hogy a kinevezett térségfejlesztési menedzserek a kormány (Miniszterelnöki Hivatal) megbízásából végzik e tevékenységüket, s ahogy a szakmai közzsargonba bekerült, egyfajta „területpolitikai komisszári” feladatokat látnak el.

7. Összefoglaló javaslatok

Az önkormányzatok a jogi szabályozás és gazdasági, pénzügyi eszközeik keretei között jelentős szerepet töltöttek be a községek, városok, megyék elmúlt évtizedbeni fejlődésében.

Különösen érvényes ez a ’90-es évek elejének egész országot átfogó (különösen a kisebb lélekszámú települések életében döntő jelentőségű) infrastruktúra-fejlesztésre, a vízközművek, a gáz, a telefonhálózat fejlesztésre stb. Ide értendőek a (politikai vitákat nem nélkülöző) cél- és címzett támogatási rendszer révén megvalósult fejlesztések, a területfejlesztési alapok, előirányzatok révén történt beruházások, s a különböző hazai és nemzetközi források, pályázati lehetőségek segítségével megvalósult fejlesztések.

Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy egyes *térségek és települések* (településtípusok) *között olyan nagymérvű különbségek* alakultak ki, amelyek csak és kizárólag állami-kormányzati támogatással csökkenthetők. Egyes területek, községek leszakadása olyan mérvű (részben a lakossági demográfiai összetétel, munkanélküliség, foglalkoztatási gondok, a tőkehiány stb. okán) ami szinte kilátástalanná teszi helyzetüket. Esetükben – egyfajta társadalmi szolidaritásra alapozva – szükséges lenne átfogó programokat készíteni, azokat megvalósítani.

Ami a település- és területfejlesztés intézményrendszerét illeti, annak átfogó felülvizsgálatára a jelenlegi kormányzati ciklusban valószínű nem kerül sor. Viszont a 2002-es választásokat követően megfontolandó (amennyiben ez az akkor kormányra kerülő pártok programjában szerepel), hogy a *minisztériumi struktúrában* is összekapcsolódjék e két terület. Ezek érintenék a jelenlegi Belügyminisztériumot, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumot, s bizonyos mértékben a Környezetvédelmi Minisztériumot is.

Maradva még a központi szintnél, érdemes számba venni az Országos Területfejlesztési Tanács jövőbeni szerepét is. Ez egyrészt jelentheti döntési jogköreinek erősítését, másrészt (és részben ezzel összefüggésben) a kormányzati konzultatív mechanizmusban betöltött funkciójának megváltoztatását is. Kétirányú módosítást lehet javasolni. Az egyik egy tárcaközi bizottsági, a másik pedig (ez lenne egy radikális lépés) a *kormány területpolitikai kabinetjeként* történő átalakítása. A szervezeti változatástól függetlenül, politikai súlya, s ebben az önkormányzati szféra képviselete mindenképpen erősítendő.

A regionális fejlesztési tanácsok 2001-től kezdődően rendelkeznek majd viszonylag jelentős forrásokkal. Az EU-csatlakozással kapcsolatos tárgyalások előrehaladása, s maga a (remélhetőleg) nem túl távoli jövőbeni csatlakozásra figyelemmel szükséges azonban, hogy mind a tanácsok, mind a munkaszervezetek olyan eszközökkel rendelkezzenek, olyan jogilag szabályzott keretek között, ami garantálja, *hogy a fejlesztési forrásokat a jó gazda gondosságával* tudják majd kezelni. Esetükben különösen a is érvényes az önkormányzati szféra erőteljesebb képviseletének fejlesztése.

Bonyolultabb a helyzet a megyék esetében. Joggal vetődik fel szakmai berkekben, az az alapkérdés, hogy a megyei területfejlesztési tanácsokat miért nem „válthatná” föl (pontosabban: „ki”) a *megyei önkormányzat.* Ez utóbbinak ugyanis kétségtelenül megvan a politikai legitimációja, szervezetrendszere, hivatali apparátusa, nem is beszélve arról, hogy – elvileg – az Ötv. 1994. évi módosításával „területi” önkormányzattá minősíttetett. Elvileg tehát létének értelme éppen a terület (a megye vagy annak valamely térsége) fejlesztése. Tény ugyanakkor, hogy ez a megoldás

kivinné a megyei szintet a területfejlesztés szférájából, s ezzel megbontaná a viszonylag konzisztens rendszert. Nem kívánva itt sem időzni sokáig, úgy véljük, az erről szóló döntést nem szakmai, hanem *politikai szempontok* határozzák majd meg, azaz, hogy mi legyen (az immár egy évtizede lebegő) megyei önkormányzatok sorsa.

A *kistérségi* társulások kapcsán azok intézményesülése a számukra biztosított eszközök erősítése vethető föl. Azaz kívánatos, hogy maga a jogi szabályozás építse be – a területfejlesztés többi egységével azonos módon kezelve – őket az intézményrendszerbe. (Itt most másfajta összefüggéseket, mint pl. a városkörnyékiség újraéledését nem érintjük.)

A településfejlesztést illető javaslatok között alapvetőnek tartjuk azt, amit tanulmányunk elején vetettünk föl. Nevezetesen, hogy a *parlament elé kerül-e a településügyi törvény vagy sem?* Ha igen, akkor ebben kellene megjeleníteni mindazon tartalmi, eljárási, feladat- és hatásköri szabályt, amelyek az önkormányzatok település-fejlesztési tevékenységével függenek össze. Ha nem, úgy csak a településfejlesztést szolgáló eszközök bővítése, az önkormányzati finanszírozási rendszer radikális meg-változtatása (a helyi bevételek súlyának emelése), az önerő megteremtése, a forrásteremtés lehetőségeinek biztosítása, a pályázási lehetőségek bővítése, a fejlesztési célú támogatások bővítése eredményezhet pozitív változásokat.

Mindezektől függetlenül viszont továbbra is alapkérdés, hogy miként lehet megteremteni a településfejlesztés és -rendezés, a területfejlesztés és -rendezés (azaz e négy tevékenységi kör) egymással való komplex összefüggésének megteremtését, beleértve ebbe a miniszteriális szintet is.