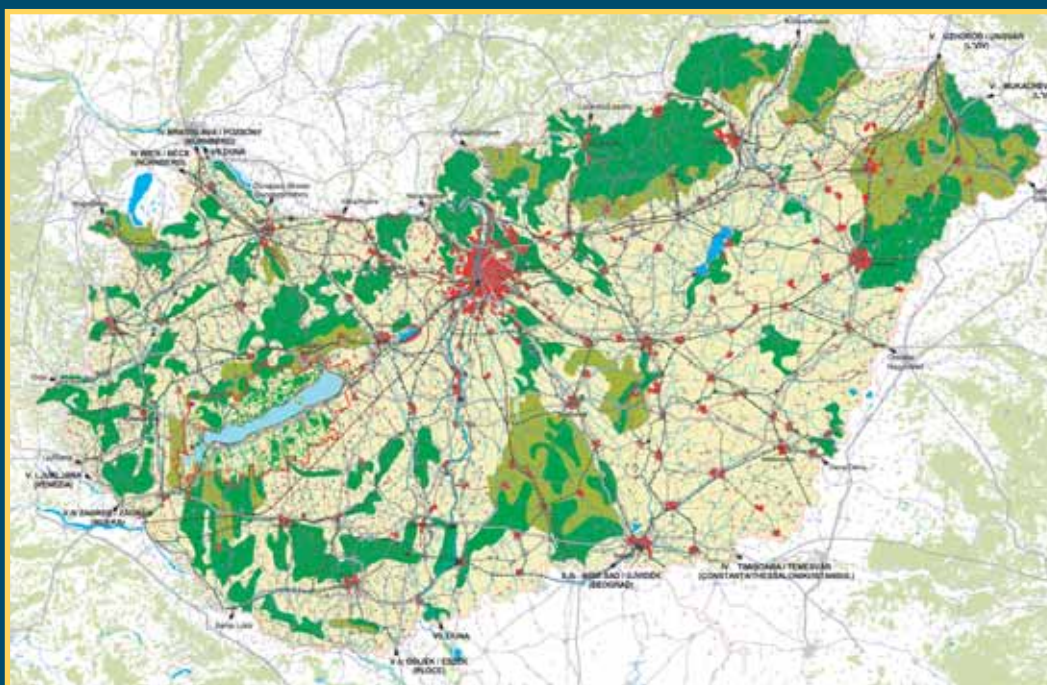


# TALÁLÁSOK

TERÜLETFEJLESZTÉSI ÉS TERÜLETRENDEZÉSI SZAKMAI FOLYÓIRAT

2006 / 1.



## 10 ÉVES A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

TERÜLETFEJLESZTÉS MAGYARORSZÁGON

MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI TÉRBEN

TERVEZÉS

PROGRAMOZÁS

TERÜLETRENDEZÉS, TERÜLETFEJLESZTÉS

INTÉZMÉNYRENDSZER

PARTNERSÉG

KÉPZÉS

2006



## Pro Régió Díj kitüntetettjei

### 1992

Kiss István  
Dr. Körmendy Klára  
Dr. Perczel Károly (posztumusz)  
Csereháti Településszövetség

### 1993

Barna Gábor  
Dr. Beluszky Pál  
Molnár Gyula  
Ottlik Gábor  
Ormánság Alapítvány

### 1994

Dr. Csatári Bálint  
Faludi Erika  
Dr. Nemes Nagy József  
Sólymosi László  
Horváth Gábor  
Dr. Kerényi László  
Simon Károly

### 1995

Dr. Enyedi György  
Kemény Bertalan  
Dr. Tóth Albert  
Hegedüs Imre  
Zalakar Térségi Társulás

### 1996

Botos Gábor  
Dr. Héder Sándor  
Dr. Jákli Péter  
Dr. Matolcsi Lajos  
Dr. Torkos Veronika (posztumusz)

### 1997

Dr. Csemez Attila  
Dr. Illés Iván  
Rostonics László  
Szabó Péter  
Bányai Panoráma Egyesület

### 1998

Bihall Tamás  
Hans Beck (EU nagykövet)  
Dr. Horváth Gyula  
Markolt Endre  
Paksy Gábor

### 1999

Bihari Vilmos  
Körmendy János  
Schuchmann Péter  
Dr. Tóth József  
Cigány Vezetők Szakmai Egyesülete- Debrecen

### 2000

Gadócziné dr. Fekete Éva  
Kocsán Lajosné Marót Éva  
Nógrádi Zoltán  
Somfai András  
Dr. Zala György

### 2001

Fazakas Péter  
Dr. Lapos József  
Márta István  
Felső-Bácskai Önkormányzat Szövetség  
Muramenti Nemzeti Területfejlesztési Tanács

### 2002

Dr. Tóth Zoltán  
Vajdovichné dr. Visy Erzsébet  
Szegedi Tudományegyetem Gazdasági és  
Társadalom-földrajzi Tanszéke  
Szent István Egyetem Tájvédelmi és  
Tájszabotéri Tanszéke  
VÁTI Kht. Elemző-értékelő Iroda

### 2004

Dr. Buday-Sántha Attila  
Faragó Péter  
Feigli Ferenc  
Kontra Gyula  
Dr. Kovács Katalin  
Dr. Krizsán József  
Dr. Rechnitzer János  
Dr. Tompai Géza  
Dr. Virág Rudolf

### 2005

Gyökös Zoltán  
Kovács Tibor  
Dr. Kőszegfalvi György  
Lakatos István  
Dr. Ormosy Viktor  
Pintye Agnes  
Dr. Tímár Judit  
Balatoni Integrációs Kht.  
Pro Régió Kht.  
Veszprém Megyei Területfejlesztési Tanács

### 2006

Dr. Baja Ferenc  
Dr. Faragó László  
Heinrich Péter  
Dr. Szabó György  
Szala Endre  
Dr. Szaló Péter  
Szitnyai Jenő  
Varga László  
Országos Területfejlesztési Hivatal Régióigazgatók  
VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai  
Közhasznú Társaság

# TARTALOM

<i>Dr. Sarudi Csaba</i> Köszöntő	2	<i>Göncz Annamária – Vajdovichné dr. Visy Erzsébet</i> Az Országos Területrendezési Terv	36
TERÜLETFEJLESZTÉS MAGYARORSZÁGON		<i>Paksy Gábor</i> Teljes a rendszer	39
Úton a regionális demokrácia felé Interjú <i>dr. Kolber István</i> tárca nélküli miniszterrel	3	<i>Schwertner János</i> Az együttműködés alapegységei	41
MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI TÉRBEN		A döntések és a források kerüljenek egy szintre Interjú <i>dr. Zongor Gábor</i> főtitkárral	47
<i>Dr. Szaló Péter</i> Az alap mellé épült ház	7	INTÉZMÉNYRENDSZER	
<i>Dr. Horváth Gyula</i> Differenciált kelet-közép-európai tér	11	<i>Dr. Szegvári Péter</i> Abszurdisztán vagy csodaország?	49
TERVEZÉS		Régiós sebességváltás Interjú <i>Pálné dr. Kovács Ilona</i> igazgatóval	57
Helyi, regionális tudásra van szükség Interjú <i>dr. Répássy Helga</i> elnökhelyetessel	17	A megyék rivalizálása öngól Interjú <i>Kuti Csaba</i> elnökkel	59
Egyenlő esélyt mindenkinek Interjú <i>Szala Endre</i> főosztályvezetővel	18	PARTNERSÉG	
<i>Sallai Anna - Salamin Géza</i> Nemzeti szintű területfejlesztési politika	19	<i>Juhász István - Kovács Balázs – Soproni Gyula</i> Ágazat és területiség – A turizmus szerepe	62
PROGRAMOZÁS		<i>Miklóssy Ferenc</i> Gazdaságfejlesztés – területfejlesztés	67
<i>Galovicz Mihály – Kulcsár Gábor</i> – <i>Lunk Tamás – Polgár Tibor</i> A Phare-től a strukturális alapokig	24	A horizontális egyeztetés előnyei Interjú <i>Rajnai Gábor</i> elnökkel	69
Hálózatszerű működés Interjú <i>Gazda László</i> elnökkel	30	KÉPZÉS	
TERÜLETRENDEZÉS, TERÜLETFEJLESZTÉS		<i>Dr. Nemes Nagy József</i> Geográfus területfejlesztők	72
<i>Dr. Tompai Géza</i> A területrendezés tíz éve	33	<i>Dr. Rechnitzer János</i> Mít hoz az egyetemi reform?	74

A Falu-Város-Régió szakmai folyóirat  
„10 éves a területfejlesztés intézményrendszere” jubileumi lapszámának  
kiemelt támogatója az Országos Területfejlesztési Hivatal

A lap olvasható az interneten:  
[www.vati.hu](http://www.vati.hu)

Impresszum

Felelős kiadó: VÁTI Kht. • Vezérigazgató: Csanádi Ágnes • A kiadó címe: 1016 Budapest, Gellérthegy u. 30-32.  
Szakmai szerkesztők: Nagy András, Schwertner János, Szala Endre és Szűcs Mihály  
Szerkesztő: Czáka Sarolta • A szerkesztőség vezetője: Bálintné Réffy Edit

Nyomdai előkészítés: Remetecom Bt.  
• Nyomás: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft. • Ügyvezető: Kovács János  
ISSN: 1218-2613

# Tisztelt Olvasó!

A Magyar Országgyűlés – Kelet-Közép-Európában elsőként – pontosan tíz éve fogadta el a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényt, amely alapvető reformokat indított el a hazai területfejlesztési intézmény- és eszközrendszerében. A törvény megteremtette a tervezés és a programozás, valamint a decentralizáció feltételrendszerét.

A magyar területfejlesztési intézményrendszer – amellyel, hogy decentralizációs folyamatokat indított el – kereteket biztosított a területfejlesztés szereplőinek az együttműködéshez országos, valamint térségi szinten. Az eddigi tapasztalatok alapján a hatékony fejlődés záloga a fejlesztéspolitikai rendszer központosításának megszüntetése, ami elősegíti a helyi, térségi fejlesztési igényekhez, szükségletekhez való igazodást. A források decentralizált felhasználása a felzárkózás egyik legfontosabb eszköze lehet.

A legjobb eredménnyel kecsegtető erőforrás-hasznosítási lehetőségeket tehát a régióknak kell megtalálniuk, zöld utat adva a helyi kezdeményezéseknek, a partnerség és az átláthatóság érvényre juttatásával. Érdemi decentralizációra van szükség, s ez az idén először volt „tetten érhető” a költségvetési források elosztásában is. A decentralizáció a régiók kompetenciáinak megerősítésével, hosszabb távon pedig a regionális önkormányzatok megteremtésével támogatható.

Tíz év alatt sikerült elérni, hogy új munkamegosztás jöjjön létre a kormány és a régiók között, így mára az emberek életét közvetlenül érintő döntések ott születnek, ahol a legtöbb a helyismeret és a tapasztalat. A hét régió mind nagyobb szerepet játszik a tervezésben, és decentralizált forrásaik is jelentősen megnövekedtek. A megyék a források elosztása, az országos, ágazati programok véleményezése, tervezése, a településren-

dezési tervek összehangolása területén kapnak jelentős szerepet, míg a kistérségi szint az alulról építkező regionális politika meghatározó eleme lett.

1998-ban elkészült az Országos Területfejlesztési Konceptió, amely meghatározza a területfejlesztés céljait. A területfejlesztés másik fontos dokumentuma a 2003-ban elfogadott Nemzeti Fejlesztési Terv és annak Regionális Fejlesztési Operatív Programja. 2005-ben széles körű társadalmi egyeztetést követően megszületett az új OTK. Ez felvázolja az ország térszerkezetét, területi jövőképét, és nem csak az átfogó területfejlesztés-politikai célkitűzéseket foglalja össze, hanem hazánk hét régiójának terveit, céljait is. A II. Nemzeti Fejlesztési Tervben valamennyi régió számára önálló regionális operatív program készül, így várhatóan a magyarországi régiók már helyben dönthetnek a hazánkba érkező uniós források mintegy ötödének felhasználásáról.

Az elmúlt tíz évben tehát megtettük az első lépéseket a regionális demokrácia felé vezető úton, de természetesen még nem értünk feladataink végére. Az Európai Unió következő költségvetési időszakában, 2007. és 2013. között Magyarország a jelenlegi fejlesztési forrásainak több mint hétszeresét használhatja majd fel. Az ebben az időszakban hazánkba áramló, mintegy hatezer milliárd forintnyi tőke azzal az összeggel mérhető, amely a kiegyezés után érkezett az országba, és gazdasági, tudományos, oktatási, kulturális fejlesztéseivel Magyarországot sok tekintetben az akkori Európa élvonalába emelte.

A források felhasználásához azonban elengedhetetlenek a megfelelő projektek és színvonalas pályázatok.

Ezek sikeres előkészítéséhez és elkészítéséhez kívánok a folyamat minden szereplőjének jó munkát.

Üdvözlettel:

*Dr. Sarudi Csaba*

*elnök*

*Országos Területfejlesztési Hivatal, Budapest*

# Úton a regionális demokrácia felé

Dr. Kolber István területfejlesztési miniszter  
az elmúlt tíz évről, a regionalitás rangjáról,  
a decentralizáció és a politikai akarat összefüggéséről



*Hazánkban, a közép-kelet-európai térség Európai Unióba törekvő országai közül elsőként, pontosan tíz évvel ezelőtt született meg a területfejlesztési törvény. A rendszerváltást követően nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi évtizedekben kialakult súlyos területi egyenlőtlenségek felszámolására újra kell fogalmazni a hazai területpolitika feladatait. A regionális politika átalakítására nem csupán a politikai rendszer változása miatt volt szükség, hanem azért is, mert a területi fejlődést befolyásoló folyamatok fontos elágazási ponthoz érkeztek – hangsúlyozta dr. Kolber István, regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter, akit az elmúlt tíz esztendő eredményeiről és nehézségeiről kérdeztünk.*

– Milyen körülmények és feltételek hívták életre több mint öt évvel a rendszerváltás után a magyar regionális politikát hosszú távra meghatározó területfejlesztési törvényt?

– A rendszerváltáskor súlyos területi egyenlőtlenségeket örököltünk. Ráadásul a gazdaság átszerveződése, a piaci viszonyok kialakulása – a jelentős tőkebefektetések ellenére – a kilencvenes években még nem hogy csökkentette volna, sok helyen inkább növelte a fejlettségbeli különbségeket. A területi egyenlőtlenségek elsősorban a főváros és vidék, illetve az ország nyugati és keleti része között mutatkoztak, a határ menti térségek északnyugaton dinamikusan fejlődő zónává alakultak, míg a déli és keleti országrészek lemaradtak.

Ebben az időszakban zajlott le a közigazgatás átalakítása, a regionális politika szempontjából nem kevés ellentmondással, bár az önkormányzatok létrejötte kedvező feltételeket teremtett a lokális gazdaságfejlesztés – és elsősorban a települési infrastruktúra – számára. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium létrehozása pedig a központi irányításban emelte megfelelő szintre a regionális politikát. Az új parlamentben azonban – a korábbival ellentétben – nem alakult regionális kérdésekkel foglalkozó bizottság, meggyengült a középszintű közigazgatás, a megyerendszer. A rendszerváltáskor az Országos Tervhivatal megszűnésével a tervezés mint gazdaságirányítási eszköz szinte teljesen eltűnt a magyar gazdaságpolitikai gyakorlatból. Nem jöttek létre azok a központi

koordinációs intézmények (például a területfejlesztési tanácsok) sem, amelyeket törvény vagy kormányrendelet írt elő, és az ágazati döntések harmonizálását szolgálták volna. A gazdaság területi fejlődését egymástól szinte függetlenül számos program, koncepció, változatos költségvetési forrás, alapítványi támogatás befolyásolta. Kisebb-nagyobb térségekre fejlesztési programokat, üzleti terveket fogalmaztak meg a Magyar Gazdasági Kamara területi szervezetei, a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány térségi irodái, az önkormányzatok és minisztériumok. Területfejlesztési társaságok jöttek létre anélkül, hogy egymás elképzeléseit ismerték, stratégiáikat egyeztetették volna. E folyamatok felismerése vezetett el az új magyarországi területfejlesztési politika megalapozásához, amelyet egyrészt az 1996. június 5-én hatályba lépett területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (területfejlesztési törvény), a területfejlesztési támogatásokról, a támogatások decentralizációjáról szóló 1997. évi országgyűlési határozat és az 1998. évi Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) jelentett. Mindhárom alapdokumentum tudatosan törekedett az EU strukturális politikájához hasonló jogi keret és támogatáspolitiká megalkotására.

– Visszatekintve az elmúlt tíz évre, vajon elégedettek lehetünk-e a törvény célkitűzéseinek megvalósításával?

– A három alapdokumentum elfogadásának köszönhetően a területfejlesztés elnyerte az őt megillető helyet a különböző szakpolitikák között. A területfejlesztésről és a

területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény – az Európai Unióban alkalmazott területfejlesztési elvekre építve – meghatározta a területfejlesztési politika alapvető céljait, annak eszköz- és intézményrendszerét, a területfejlesztés szereplőinek feladatait, megteremtve ezáltal a piacgazdaság követelményeihez igazodó területfejlesztési tevékenység feltételeit. Keretjelleggel, átfogóan meghatározta az Országgyűlés, a kormány, a miniszterek, valamint az Országos Területfejlesztési Tanács feladat- és hatáskörét. A decentralizáció jegyében megfogalmazta a területfejlesztés térségi feladatait, középszinten létrehozta a regionális és a megyei területfejlesztési tanácsokat. Meghatározta a térségi programok kidolgozásának és elfogadásának rendjét; felsorolta a területfejlesztés és a területrendezés eszközeit, a tervezés fő irányait, továbbá a társadalmi nyilvánossággal kapcsolatos keretszabályokat. Rögzítette a területfejlesztés központi és területi eszközeit, a decentralizálás minimális mértékét. Előírta az önkormányzati infrastruktúra fejlesztést szolgáló források területfejlesztési szempontú koordinációját, bevonta a forrásokat a területfejlesztés pénzügyi eszközrendszerébe.

A területfejlesztési törvény elnyerte az európai szakmai közvélemény elismerését is. Az országgyűlés 1998-ban hozott határozatot az Országos Területfejlesztési Konceptióról (OTK), ami – bár nem tekinthető jogszabálynak – olyan stratégiai jelentőségű átfogó terv, amely meghatározza az ország hosszú távú fejlesztési céljait. A fejlesztési programok kidolgozásához irányelveket ad és információkat nyújt az ágazati és területi tervezés, valamint a területfejlesztés szereplői számára. A koncepció hosszú távú (10-15 évre szóló) célokat és középtávú (3-5 éves) feladatokat fogalmaz meg. Az OTK célkitűzései – nyugati példákhoz hasonlóan – a kedvezőtlen területi folyamatok tompítását és a kívánatos fejlődés felerősítését egyaránt előíranyozták.

A kiemelt stratégiai célok szinte mindegyikére jellemző, hogy az intézkedések hatása csak hosszabb távon és lassan érzékelhető. Ez azt is jelenti, hogy miközben tényszerűen számbavehető a célokhoz kapcsolódó intézkedések, az eredmények ma még nem mindenütt tapasztalhatók, sőt esetenként velük ellentétes folyamatok (növekvő gazdasági és jövedelmi egyenlőtlenségek, a főváros aránynövekedése, újabb és újabb válsághelyzetek) mutatkoznak. Az elmúlt tizenöt évben – jelentős késéssel – Magyarországon is megjelent az a nézet, hogy a fejletlen térségek felzárkóztatása mellett fontos területpolitikai feladat a fejletlen versenyképességének növelése az európai és a globális térben. Fontos kihívás a fejlődés fenntarthatóságának biztosítása, az ésszerű gazdálkodás erőforrásaikkal, a ter-

mészeti, az épített és a kulturális örökség védelme. Elmondhatjuk: az elmúlt tíz évben sokminden történt. Természetesen nem lehetünk mindennel elégedettek, sok nehézséggel is szembe kellett néznünk. Ma úgy látom, hogy az elmúlt tíz, de inkább tizenöt évben megtettük az első lépéseket azon az úton, amit tőlünk nyugatabbra regionális demokráciának hívnak.

*– A területfejlesztés „sokszereplős” tevékenység. Hogyan történik a finanszírozása?*

– Több csatornán keresztül. A területfejlesztés átfogja a kormányzati szervektől a civil szervezeteken át a háztartásokig, az állam, az üzleti és a társadalmi szervek szinte teljes skáláját. A többcsatornás finanszírozásba pedig az állami, a szövetkezeti és a magánszféra mellett a külföld is bekapcsolódik. A fejlesztés uniós követelményeire tekintettel 1996-tól kezdve növekedett a központi források és ezzel párhuzamosan a hatáskörök decentralizációja. A decentralizáció 2000-ig csupán a megyei területfejlesztési tanácsokat érintette, 2001. óta viszont a regionális területfejlesztési tanácsokra is kiterjed. Az igazi áttörés 2005-ben következett be, amikor a rendelkezésre álló mintegy 69 milliárd forint hazai forrás jelentős részét, közel 59 milliárd forintot a magyarországi régiók, megyék és kistérségek kezébe adott a kormány. Az átadott pénzhez olyan feladatokat is csoportosított, amelyeket a szubszidiaritás elvével összhangban jobban el tudnak látni a helyben élők, mint az egyes ágazatok. Az átadott forrásokkal támogatott olyan fejlesztési feladatok kerültek regionális hatáskörbe, mint a munkahelyteremtés, az önkormányzati utak burkolat-felújítása, a települések hulladékkezelésének fejlesztése, az idegenforgalom, a regionális innováció és a kutatás-fejlesztés támogatása. Ugyanakkor a kiemelt térségek támogatását szolgáló országos jelentőségű fejlesztési programok továbbra is központi kézben maradtak.

*– A hazai területfejlesztési forrásokhoz képest a fejlesztéspolitikában minőségi és mennyiségi változás az Európai Unió támogatásainak megjelenése. Hogyan sikerül a területfejlesztés különböző szintjein összekapcsolni a pénzeket és programokat?*

– Az uniós előcsatlakozási alapok: a Phare-, az ISPA- és a SAPARD-program több tízmilliárd forintot biztosítottak olyan alapvető problémák megoldására, mint az utépítés, a munkahelyek teremtése, de jelentős összegekkel támogatták például a vidéken élő gazdáknak a mezőgazdasági gépek vásárlását is. Ezek a beruházások és fejlesztések a családok, közösségek, falvak, városok életét alapvetően befolyásolják majd, kiszámíthatóbb jövőt, jólétet és biztonságot teremtve. Régi, patinás városközpontok újulnak meg, hogy kulturális és történelmi örökségükkel a mai



ember mindennapi környezetét gazdagítsák. A Phare-programoknak kiemelt szerepe volt a határ menti együttműködésben, a szomszédos országokkal történt jó kapcsolatok kialakításában és a közös fejlesztések megvalósításában is.

– *Őn gyakran hangoztatja, hogy az 2004-es európai uniós csatlakozás legnagyobb nyertesei a magyarországi régiók és települések. Mire alapozza ezt?*

– Fejlesztési programjaink az EU Strukturális- és Kohéziós Alapjának támogatásával valósulhatnak meg. Míg 2003-ban mintegy 46 milliárd forint hazai forrás állt rendelkezésre területfejlesztési célokra, a 2004-2006. közötti időszakban a Kohéziós és Strukturális Alapokból mintegy 1350 milliárd forintot költhetünk falvaink, városaink, régióink, vállalkozásaink, intézményeink fejlesztésére. A Nemzeti Fejlesztési Terv öt operatív programjának egyike a Regionális Operatív Program (ROP), amely elsősorban az ágazati programokban megvalósuló, általánosan szükséges fejlesztéseket egészíti ki, figyelembe véve a régióként eltérő speciális területi igényeket. A ROP tartalmi területeinek meghatározásánál megjelennek a régiók, a megyei és kistérségi szervezetek, valamint az önkormány-

zatok fejlesztési igényei, szükségletei. Az intézkedések elsősorban olyan fejlesztéseket céloznak, amelyek megvalósításához az önkormányzatoknak, a helyi nonprofit szervezeteknek, az ott élő lakosságnak fűződik érdeke, és amelyek megvalósításában aktív közreműködésük valószínűsíthető. Mindezek miatt a ROP prioritásai és intézkedései regionális oldalról jól kiegészítik az ágazati programokban megjelölt prioritásokat és intézkedéseket, és teljes mértékben illeszkednek a Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiai céljaihoz.

– *Milyen konkrét célokat támogat a Regionális Operatív Program?*

– A program keretében a 2004-2006 közötti időszakban a Strukturális Alapokból – a hazai társfinanszírozással együtt – előreláthatólag 120 milliárd forint fejlesztési forrás áll rendelkezésre. A ROP regionális gazdaságfejlesztéssel és térségi infrastruktúra-fejlesztéssel kapcsolatos beruházásait az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF), míg a humánszférához kötődő fejlesztéseket az Európai Szociális Alap (ESF) finanszírozza. A ROP jelenlegi állapotában három prioritást, azokon belül kilenc intézkedést foglal magába, s önálló prioritásként a szakértői segítségnyújtással kapcsolatos tennivalókat is megjeleníti. A program támogatásával új utak, új kerékpárutak épülhetnek és javíthatjuk a tömegközlekedés színvonalát is. Komplex településmegújítási akciók valósulhatnak meg a turisztikai szempontból vonzó, műemlékekben gazdag településeken. Az unió támogatja a hátrányos helyzetűek – különösen a tartós munkanélküliek és a társadalomból kirekesztett csoportok – foglalkoztatását szolgáló gazdaságfejlesztési programokat. Fejlődik az ország felsőoktatása: új oktatóhelyek, kutatóhelyek épülnek, a meglévők pedig átalakulnak, megújulnak. Több kollégiumi hely lesz, fejlődnek a könyvtárak és nő az informatikai kapacitás. Megvalósul az ipari területek és laktanyák kármentesítése, a területek rehabilitációja: növekednek az ipari zónák, megújulnak és funkciót kapnak az ipari műemlékek. A munkavállalók és vállalkozások szakmai ismereteit javító képzési programok kezdődnek. A régiók gazdasági igényeihez illeszkedve fejlődik a felsőoktatási és szakképző intézmények képzési kínálata. Hatékonyabban és a környezetet kímélve fog működni a közösségek energiaellátása és hulladékhasznosítása: megújuló energiaforrásokkal előállított kisléptékű, regionális sajátosságokra építő hő- és villamosenergia-termelő kapacitások létesülnek. Mindez az Európa Tervnek csak az egyik szegmense. További négy ágazati program segíti a mezőgazdaság, a közlekedés, a környezetvédelem, a gazdasági versenyképesség, az oktatás és a szociális ágazatok fejlődését.

– A területfejlesztési politika eszközrendszerének igen fontos eleme a területi tervezés. A területfejlesztési törvény a megyék számára előírta a területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozását, a régiók számára ugyanezt az 1999. évi módosítás tette kötelezővé. Elkészültek-e a területi fejlesztési tervek?

– A területi tervezés új típusú, egymásra épülő rendszerének kialakulását nagyban elősegítette még a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló 184/1996. (XII. 11.) kormányrendelet; a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről és a tervek nyilvántartási szabályairól szóló 18/1998. (VI. 25.) KTM határozat. A folyamat eredményeként mára valamennyi megye és régió rendelkezik elfogadott területfejlesztési koncepcióval és programmal. Törvény írja elő az Országos Területfejlesztési Koncepció hétévenkénti felülvizsgálatát, ezért a 2004-2005-ben esedékes felülvizsgálat során újabb áttörés született a hazai területpolitikában. Az ország stratégiai céljai mellett egyenrangú partnerként beépítettük az anyagba a hét magyarországi régió fejlesztési céljait is. Így a II. Nemzeti Fejlesztési Terv készítésekor már alapul lehetett venni a hazai régiók decentralizált operatív programjait, decentralizált feladatokkal, pályázati rendszerrel és forrásokkal. A kormányzat előtt áll még egy alapvető lépés, mégpedig a tervezés törvényi szabályozása és egységes intézményi keretének kiépítése.

– *Elégedett-e a területfejlesztési intézményrendszer felépítésével?*

– A területfejlesztési törvény legnagyobb eredménye, hogy az intézményrendszer létrehozásával ágazati és területi szinten egyaránt jelentősen növekedett a területfejlesztési politika súlya. Az intézményrendszer működésében azonban, az eddigi tapasztalatok alapján, gyakorlatilag majdnem minden szinten folyamatos korrekciókra van szükség. Az 1999. évi módosítás – azon túl, hogy világosabb szabályozást hozott az intézményrendszerben –, két területen alapvető változást is eredményezett: kötelezővé tette a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását az OTK-ban rögzített hét NUTS II. régióban. Költségvetési keretet biztosított a működésükhöz, megoldotta a tevékenységi felügyelet kérdését, de főként: rögzítette a regionális tanácsoknak a megyei területfejlesztési tanácsokhoz hasonló feladatkörét. Új kategóriaként a törvény intézményesítette a térségi fejlesztési tanács típusát, amely a statisztikai beosztástól eltérő körzeteknek ad lehetőséget a regionális együttműködésre. Szükségesnek tartom viszont azt is, hogy a területfejlesztés intézmény-

rendszerét átgondoljuk abból a szempontból, hogy decentralizált formában valósuljon meg mind több, a regionális szinthez kapcsolódó feladat.

– *Magyarországnak 2006 közepéig el kell készítenie országos fejlesztési stratégiáját (NFT II), aminek alapján 2007-2013-ban is részesülhet az európai kohéziós politika eszközeinek támogatásaiból. Hol tart a támogatások fogadására alkalmas intézményrendszer személyi, tárgyi és egyéb feltételeinek megteremtése? Hiszen alig egy év múlva, 2007. január elsején már működőképesnek kell lennie.*

– A második Nemzeti Fejlesztési Tervre vonatkozóan Magyarország kormánya döntött: minden régió rendelkezni fog regionális operatív programmal. Az önálló regionális operatív programok kérdésköre az EU-támogatásoknál sokkal szélesebb, az önkormányzatiság és a regionalizmus erősítésének összefüggésében is elhelyezhető. Nagy kérdés, hogyan folytatódjon hazánkban a decentralizációs folyamat, tekinthetjük-e ennek támogatásaként, eszközöként az önálló operatív programokat és azok intézményrendszerének kiépítését, finanszírozását, tervezését. Ma még meglehetősen gyengék az OP-k végrehajtásának regionális szintű szervezeti feltételei, a regionális fejlesztési tanácsok (RFT) irányításával működő regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ) szerepe mind az ágazati OP-k, mind a ROP végrehajtásában. Kihaszíratlan tartalékok vannak a központi szinten működő irányító hatóságokkal való együttműködésben. Az ügynökségek az OP-k közül csak a ROP végrehajtásában vesznek részt közreműködőként. A következő időszakban ezen mindenképpen javítani szükséges. A távlati cél Magyarországon a régiók erősödése és az önkormányzati régiók létrehozása. Hosszú, szerves folyamat elé nézünk, amelyhez elengedhetetlen az erős politikai akarat. Az új hazai területfejlesztési politika céljait csak decentralizált fejlesztéspolitikai rendszer képes hatékonyan megvalósítani. A hatékony fejlődés záloga tehát a helyi, térségi igényekhez, szükségletekhez igazodó, a forrásokat is decentralizáltan felhasználó fejlesztéspolitikai rendszer. A legjobb eredménnyel kecsegtető erőforrás-hasznosítási lehetőségeket mindenképpen a régióknak kell megtalálniuk, a partnerség és az átláthatóság érvényre juttatásával zöld utat adva a helyi kezdeményezéseknek. Érdemi decentralizációra van szükség, amely az idén először már „tetten érhető” volt a költségvetési források elosztásában. A decentralizáció a régiók kompetenciáinak megerősítése mellett, hosszabb távon pedig a regionális demokrácia megteremtésével lehet eredményes.

*Kalocsay Katalin*



# Az alap mellé épült ház

## Az EU kohéziós politikájának hatása a hazai eszköz- és intézményrendszerre

*A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény elfogadását joggal nevezhetjük fordulópontnak a területfejlesztésben a jogi szabályozás, az intézményesítés, a pénzügyi gazdasági szabályozás és az EU integráció területén. A területfejlesztési törvény az EU regionális politikájával összhangban rögzítette a területfejlesztés céljait, átfogó feladatait, ezeknek megfelelően az Országgyűlés és a kormányzat munkamegosztását. A törvény kialakította a területfejlesztés új intézményrendszerét: az önkormányzati társulások, a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok, az Országos Területfejlesztési Tanács feladat- és hatáskörét, meghatározta az azokban közreműködő térségi szereplők feladatait.*

A törvény rendelkezései szerint rövid idő alatt kiteljesedett a területfejlesztés kormányzati, megyei és kistérségi intézményrendszere, és megkezdődött a regionális szintű intézményrendszer kiépülése is.

### ERŐS IMPULZUSOK – KREATÍV ALKALMAZÁS

Az Európai Unió kohéziós politikája erősen befolyásolta a területfejlesztés új intézményrendszerét, de áttételes módon, hiszen a területfejlesztés a hazai önkormányzati rendszerben idegen elem volt, és esély sem mutatkozott bármilyen koordinációs feladat valamely önkormányzatra telepítésére, másrészt – miután nem voltunk tagország – nem fejthetett ki közvetlen hatást. A közvetett hatás azonban számos áttételen keresztül érvényesült.

Egyrészt a Phare-programokon keresztül, amelyek jóllehet alapvetően a reálszféra folyamataira akartak hatást gyakorolni (például hozzájárulni a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatásához), mégis fennmaradt intézményfejlesztési és perszónális hatásuk. Az EU-delegáció akkori vezetője, Hans Beck meggyőződéses föderalistaként erőteljesen szorgalmazta a decentralizációt. Utódai, Micheal Lake és Jürgen Köppen, valamint az EU-delegáció munkatársai, a szakértők munkakultúrájukkal, stratégiai beágyazottságú, mégis szinte sziszifuszi megközelítésükkel is rendkívüli elvárás-rendszert támasztottak a területfejlesztés szereplőivel szemben.

A Phare-programok, illetve a távoli kohéziós politika léte ugyanakkor komoly hivatkozási alapot adott a szakterület élethalálharcában. A szerényen, de mégis egyre izmosodó területfejlesztés létjogosultságát vagy éppen forrásait gyakran kérdőjelezték meg mind a kormányzat,

mind a Nemzeti Bank vezetői. Erős lobbiján az EU-ra hivatkozás akkor még komoly fegyvert jelentett.

A kohéziós politika hatását erősítette az új orientációt kapó nemzetközi kapcsolatrendszer. Az EU-tagországok tapasztalatai, a közösségi kohéziós fórumok nemcsak a kormányzati, hanem a térségi szereplők gondolatait is formálták. Az intézményi stabilitásnak köszönhetően Magyarország Szlovéniával és időnként Lengyelországgal slágerszereplője volt a közösségi regionális műhelyeknek, ami új és új impulzusokat adott.

A területfejlesztési törvényhez legnagyobb mértékben az 1992. évi Phare-program járult. A véletlenül is múlt (a döntéshozatal megelőző vacsorán Alan McGarvey mellett ültem, aki ott először hallott Kelet-Magyarország súlyos válságáról, és hogy a Phare-program nem létezik a vidéki Magyarország számára), hogy 10 millió ECU-t kapott a területfejlesztés a törvény előkészítésére, továbbá Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye válságkezelésére, valamint kistérségi programok (köztük a Villányi borút) támogatására. A program a törvény előkészítését közvetlenül ugyan nem segítette, azt a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium munkatársai dolgozták ki, de a törvény elvrendszerét ennek a programnak köszönheti. Ezek:

- ❖ a decentralizáció – ennek érdekében máig a legnagyobb szabású lépést tette meg az akkori Országgyűlés;
- ❖ a szubszidiaritás – a képességeknek megfelelően telepített feladatokat az országos, a megyei és a kistérségi szereplők között;
- ❖ a partnerség – a közösségi jogszabályokban megfogalmazottakon túl biztosított jogot az érintetteknek a térségi feladatok ellátásában;



- ❖ adicionalitás – a mai kohéziós politikai költségvetési szabály nem volt releváns, de előírta a nemzeti, a térségi és a helyi erőfeszítések összhangját;
- ❖ programozás – végül is mindegy, hogy elv vagy gyakorlat, de a tervezés rendszerére ma is csak a területfejlesztés alkotta meg intézményeit.

A törvény nem meghirdette, hanem alkalmazta és megjelenítette ezen elveket. Sikere valószínűleg ezeken a pilléreken alapult.

A törvény az uniós hatás ellenére sajátosan magyar intézményrendszert alakított ki, a magyar jogban is újszerű területfejlesztési tanácsok modelljét, amely

- ❖ betöltötte az állam és a helyi önkormányzatok közötti űrt,
- ❖ a meglévő rendszerek és kompetenciák összehangolására, az együttműködés elvére és
- ❖ az állam, az önkormányzatok, a gazdaság együttműködésére épített,
- ❖ egyszerre erősítette mind a kistérségi, mind a megyei és afeletti szinteket.

A törvény elfogadása után szinte varázsütésre megszerződtek a területfejlesztési társulások, hiszen az anyagi ösztönzők mellé új intézményes ösztönző társult: képviselőjük lehetősége a területfejlesztési tanácsokban. A kistérség – Bibó Istvánra, Erdei Ferencre és Mattyasovszky Elemérré visszavezethető – sajátosan magyar elem, amely a kilencvenes évek kreatív tárcaközi csapata szakmai elkötelezettségének köszönheti sikerét.

Ha megnézzük a végrehajtási rendeletek vaskos csomagját, nem találjuk benne szolgálomások nyomait, mert az uniós ismereteket kreatív módon illesztették a hazai jogszabályi környezetbe. A pénzügyi eszközrendszer talán kissé túlbonyolította, de hazai finanszírozási problémák kezelésére állt össze, el nem érve azonban a 1992 és 1995 között működő Területfejlesztési Alap sokrétűségét, amivel Magyarország szintén egyedül állt Közép-Európában.

Sajátos magyar modell a területfejlesztés és a területrendezés együttes, ugyanakkor a különbségeket tisztelő szabályozása. Jelentőségét értékelve gondoljunk az évtizedes rivalizálásra vagy nyugati kollégáink fogalmi értelmezéseire. Hazai elvárásból az Országgyűlés a területfejlesztés és -rendezés háttérintézményévé tette a VÁTI Kht.-t, létrehozta a területi információs rendszert. Mindezek miatt mondhatjuk, hogy a törvényt egyszerre jellemzi az EU hatása és a kreatív alkalmazás.

#### AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK FOGADÁSÁNAK INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az EU 1998. évi országvéleménye a regionális politikát összességében igen pozitívan értékelte, ezen belül kiemelte:

- ❖ a területfejlesztési törvény létét, amely akkor egyedülálló volt a felvételüket kérő országok között;
- ❖ azt, hogy a területfejlesztési törvény alapvetően kielégíti az EU-elveket;
- ❖ a közigazgatási kapacitás elégséges az integrált programozás menedzseléséhez;
- ❖ a törvény végrehajtásának további célirányos alakításával az ország képes lesz az uniós szabályozás átvételére és a strukturális alapok hatékony felhasználására.

Hiányosságként említette a jelentés, hogy:

- ❖ gondok lehetnek a végrehajtással, mert az új intézményeknek még tapasztalatszerzésre van szükségük;
- ❖ nem kielégítő a minisztériumok, illetve a regionális és helyi szervezetek közötti koordináció;
- ❖ nem látható pontosan, hogy a magyarországi regionális fejlesztési források hogyan feleltethetők meg az EU strukturális alapjainak forrásaival, s ennek következtében nem mérhető fel pontosan Magyarország társfinanszírozási képessége;
- ❖ valamint, hogy a területfejlesztésre szánt pénzeszközök meglehetősen korlátozottak.

A strukturális alapok fogadására a felkészülésben és az ország értékelésében is kiemelt szerepet kapott a területfejlesztés. A törvény, a kiépült intézményrendszer, a tervek

miatt a területfejlesztés a Gazdasági Minisztérium mellett meghatározó szerepet kapott a felkészülésben és a csatlakozási tárgyalásokon. Ezek hiányában minden bizonnyal más irányt vesz a hazai felkészülés, hiszen az ország egésze az 1. célkitűzés hatálya alá tartozott, azaz a regionalitás szerepe nemzeti szinten más hangsúllyal jelent meg, mint közösségi szinten. Ezért érvényesült más csatlakozó országokban a gazdasági tárca koordinációja, és vált sok esetben jelentéktelenné a területfejlesztés.

A felkészülés során az országjelentésben foglaltakon túl még sok hiányosság merült fel, többek között:

- ❖ a hosszabb távú nemzetgazdasági tervezés hiánya;
- ❖ az államháztartás rendszerében kizárólagosságot kapott pályázati rendszer és a tervezéssel együtt járó kötelezettségvállalás megoldatlansága;
- ❖ az éves költségvetési tervezés és a többéves kötelezettségvállalás közötti ellentmondás.

A strukturális alapokhoz való illeszkedés és a problémák megoldása érdekében át kellett alakítani az egész pénzügyi tervezési és finanszírozási mechanizmust. Olyan rendszer kiépítését terveztük, amely biztosítja

- ❖ az átalakulás folyamatosságát, azaz a működő rendszerekre épül;
- ❖ az ágazatok szakmapolitikai prioritásainak érvényesítését;
- ❖ a térségi fejlesztési prioritások érvényesítését;
- ❖ a visszacsatolást az integrációt az ágazati és a térségi tervezés között;
- ❖ a gazdasági és más fejlesztési célokhoz a költségvetési-fejezettől független, egységes áttekintését.

A ma is vállalható feladatleírás lépéseit „a támogatási rendszerünk EU-konform átalakítását szolgáló feladatokról szóló 2355/1997. (XI. 7.) kormányhatározat rögzítette, aminek központi eleme a Nemzeti Fejlesztési Program kidolgozása volt. Az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló OGY határozat ezzel kapcsolatosan a következő feladatokat fogalmazta meg:

- ❖ az Európai Unióban alkalmazott tervezési, finanszírozási, programkészítési és megvalósítási gyakorlat elsajátítása és alkalmazásának bevezetése;
- ❖ az Európai Unió strukturális alapjaihoz kapcsolódó cél-, eszköz- és intézményrendszer, valamint ezek megvalósítása feltételrendszerének kidolgozása;
- ❖ a területfejlesztést szolgáló állami eszközök koordinált rendszerének kialakítása;
- ❖ a koncepció és a középtávú gazdaságpolitikai program figyelembevételével a központi fejlesztési támogatások teljes rendszerét integráló, átfogó fejlesztési program kidolgozása;

- ❖ az ország Európai Unióhoz való csatlakozása feltételezett időpontjára a koncepció alapján középtávú területfejlesztési program kidolgozása Nemzeti Fejlesztési Program keretében, a 2002-2006 közötti időszakra a koncepcióban megfogalmazott javaslatok figyelembevételével az EU által társ-finanszírozható programok rendszerére;
- ❖ a Nemzeti Fejlesztési Program kidolgozása során az ágazatok térségi prioritásainak, fejlesztési céljainak, továbbá a régiók, a regionális fejlesztési tanácsok által kialakított fejlesztési prioritásainak egyidejű érvényesítése;
- ❖ a programkészítés során a fejlesztési támogatások átlátható, demokratikus, partnerségen alapuló tervezése, az ágazati és térségi fejlesztési célok visszacsatoláson alapuló tervezési mechanizmusainak kiépítése;
- ❖ a programtervezés intézményi, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése központi és térségi szinten, ezzel összhangban a regionális fejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek megerősítése az egyes statisztikai-tervezési régiókban;
- ❖ a decentralizált döntési körben működő eszközök arányának növelése;
- ❖ az átláthatóság és a hatékonyság érvényesítése érdekében az előzetes, a közbenes és az utólagos ellenőrzés, illetve hatékonyságmérés beépítése a programkészítésbe;
- ❖ az ellenőrzés független, illetve a hatékonyságtérkékelés – szükség szerinti mértékben önálló – intézményrendszerének kialakítása.

Mint látható, a középpontban az uniós elvárás-rendszer állt. A program Tétényi Tamás irányításával széles körű együttműködés keretében kezdődött, hét évvel a csatlakozás előtt. Kellott ez a hét év, mert bár a célok világosak voltak, az érdekviszonyok, a körülmények nem mindig kedveztek, mindenütt hiányzott a tervezési kapacitás. A hét évet látva különösen nyomasztó a 2007-ig hátralévő tíz hónap az új intézményesítési feladatokra.

A program alapján kiépültek a magyar igazgatás új intézményei:

- ❖ a közösségi támogatási keret irányító hatósága a Nemzeti Fejlesztési Terv koordinálására,
- ❖ az irányító hatóságok az öt operatív program szervezésére,
- ❖ a monitoring-bizottságok a KTK és az OP-k felügyeletére,
- ❖ a közreműködő szervezetek a támogatások lebonyolítására,

- ❖ az egységes monitoring és információs rendszer a menedzsment és információs feladatok segítésére.

A rendszer túl van az első megmértésen, makroszinten sikerrel, mikroszinten feszültségekkel terhesen zárta a 2005-ös évet. A 2004 és 2006 közötti intézményesítés lényegi sajátossága, hogy tulajdonképpen megkettőződött az intézményrendszer: elváltak a nemzeti és az uniós források működtetésének csatornáit. A szakszerűnek ítélt hazai rendszerek is más követelményrendszer alapján, más szabályozottsági szinten működtek. Új feladatok jelentek meg: mint a kézikönyvek kidolgozása, a képzés, az informatikai követelmények, az akkreditáció. Eredményként és hibájaként róják fel a túlszabályozottságot, ami részben jogos, hiszen egyes támogatások esetében indokolatlan többletterhekkel telepítettek a pályázókra. Ugyanakkor nem árt hangsúlyozni, hogy a rendszer lényege nem változtatható meg, az elvek érvényesítése (az átláthatóság biztosítása, a közösségi adófizető polgár érdekeinek védelme, a szakmai és pénzügyi követelmények teljesítése) a folyamat bürokratikus jellegét nem tudja megszüntetni. Az irány azonban nem adható fel, csak a végrehajtás módján kell változtatni.

#### ÉLETHALÁLHARCRA KÉSZÜLHETÜNK

Az EU-csatlakozást megelőzően a hazai intézmény- és eszközrendszer saját útját járta, önálló területfejlesztési szintként definiálta a kistérségi szintet, szabályozta a civil részvételt, átalakította a tanácsok tagságát – mindezt a területfejlesztési tanácsi modell bázisán. A regionális önkormányzatok és az erős kistérségi társulások létrehozásának nem voltak meg a politikai feltételei, így elmaradt az 1996. évihez mérhető átrendeződés.

Szerteágazó okok miatt az EU-csatlakozásra létrehozott intézményrendszer kevéssé épült a területfejlesztés intézményeire. A forrásoknak csak az egyötöde került a Regionális Operatív Programba, bár a Nemzeti Területfejlesztési Hivatal viszonylag felkészülten látott hozzá az irányító hatósági feladatok, a regionális fejlesztési ügynökségek és a VÁTI Kht. a közreműködő szervezeti feladatok ellátásának.

Az említett megkettőződés végül is olyan látszatot kelt, hogy a lefektetett alapok mellé épült az új ház és az alapokra csak szerény melléképület került. Vagy a várakozások voltak túlzóak? Feltehetően, hiszen egy föderális modelltől fényévnnyire, ágazati szinten ugyanolyan forrásínséggel a papírforma érvényesült. A régiók még ma is a szándékok hiányával vagy gyenge érdekérvényesítéssel magyarázzák

háttérbe szorulásukat, hogy nem rendelkeznek saját operatív programmal. Az önálló ROP-ok léte ma is stratégiai célként tételeződik, amint azt az új Országos Területfejlesztési Koncepció is rögzíti.

A költségvetés 2007. utáni szerkezeti átrendeződése is egyértelműen egypilléres, „uniós” támogatási rendszer felé mutat. Érdemi források elsődlegesen a Nemzeti Fejlesztési Terv keretében várhatók, ezért élethalálharcra készülhetünk a programozás során a strukturálpolitikájukat a forráselosztáson keresztül érvényesíteni akaró szervezetek között. Ezért csak félve merem megfogalmazni, nehogy az ügy elárulója legyek, hogy a területfejlesztési feladatoknak csak töredékét alkotja az, hogy a tanács dönt a rendelkezésére álló forrásokról. A tervezés, a koordináció, a programok szervezése, projektek előkészítése, az ágazati politikákkal való összhang megteremtése, a térségi sajátosságok érvényesítése, mind, mind a térség gazdájának feladatai. Az ezekre az alapokra épült ház sem melléképület. Ismerve a gazdaszereppel kapcsolatos nehézségeket, azok megoldásán is érdemes fáradozni és megerősítését stratégiai célként kezelni.

#### A JÖVŐ

A következő évfordulón az 1996. évihez mérhető fordulatról számol be a krónikás: a regionális önkormányzatok megalakulásáról. „A regionális gazdasági főosztály előterjesztésére a közgyűlés adót vet ki a sikeres program eredményeként felértékelődött tulajdonokra, önerő alijából ösztönzi a pólus vállalkozásai térbeli kiterjesztését. Az infrastruktúra főosztály előterjesztésére az utak forgalma és állapota alapján, a források ismeretében a közgyűlés hétéves útfelújítási tervet fogad el. A tervszerződés aláírásán a közlekedési tárca képviselője méltatja a régió...”  
*(Terjedelmi okok miatt a közlést későbbi számunkban folytatjuk. A szerk.)*



**Dr. Szaló Péter**  
elnök, Nemzeti  
Fejlesztési Hivatal,  
Budapest

# Differenciált kelet-közép-európai tér

## Regionális teljesítőképesség és a területfejlesztés törvényi szabályozása

*Az Európai Unió regionális és kohéziós politikájának reformjai az integráción belüli területi különbségek mérséklését tűzték ki célul, s ennek megvalósításában a négy évtized több-kevesebb eredményhez vezetett. A kelet-közép-európai bővítés következménye a regionális egyenlőtlenségek fokozódása lesz. A társult országok gyenge teljesítőképessége miatt számolni kell a területi differenciák mértékének növekedésével és az elmaradott térségek megszorodásával. Az új tagállamok térszerkezetére ható demográfiai, munkaerő-piaci, gazdasági és környezeti folyamatok Kelet-Közép-Európában jelentős eltéréseket mutatnak, a csatlakozás következményei is változatos képet vetítenek előre. Bár az európai uniós szakértők elsősorattal kezelik e térséget homogén egységként, az államszocializmus öröksége, még különben a transzformáció regionális hatásai és az új jelenségek menedzselésében alkalmazott gazdaságpolitikai eszközök, intézményi megoldások igen eltérő eredményre vezettek.*

A gazdaság szerkezetének radikális átalakulása az egyes régiókat különbözőképpen érintette. Az átalakulás vesztesei más európai országokhoz hasonlóan a kitermelő- és a nehézipari térségek és - kelet-európai jellegzetességként - az összefüggő agrárvidékek. A piacgazdaság kiépülése fokozta a regionális különbségeket. Magyarországon az 1970-es évek közepén készült elemzések a legfejlettebb Budapest és a legfejletlenebb észak-alföldi megyék között kétszeres teljesítménykülönbségeket mutattak. 2002-ben a szintén legfejlettebb főváros és az elmaradott Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, illetve az ipari válság sújtotta Nógrád megye egy főre jutó GDP-je között 3,5-szeres különbség volt kimutatható.

### NAGYRÉGIÓS KÜLÖNBSÉGEK

Érdekes módon azonban az egyes országok nagyrégióiban (NUTS 2) a különbségek mértéke eltérően alakul. A magyar régiók egy főre jutó GDP-jében a szélső értékek (a Közép-magyarországi és az Észak-alföldi régió) közötti különbség 2,4-szeres, Bulgáriában viszont a legfejlettebb délnyugati és a szinte azonos értékeket mutató többi régió között a különbség a 15 százalékot sem éri el. A régiók közötti nagy különbségek Romániára sem jellemzőek. A legfejlettebb főváros és a legfejletlenebb Észak-Moldva között az egy főre jutó GDP különbsége az 1990-es évek végén még csak 1,6-szoros volt, ám ma már – a főváros dina-

mikus fejlődése miatt – nagyobb a szorzó (1. táblázat).

A rendszerváltó országokban az urbanizációs színvonal, a falusi terek kiterjedtsége és az elmaradottság foka függvényében jelentős területi különbségek mutathatók ki. Lengyelország kivételével (ahol ma is folyamatosan nő a városi népesség száma) a többi országban megállt a falvak népességvándorlása. Sőt, több országban a migrációs folyamatok ellenkező irányban alakulnak: a munkahelyet vesztett városi népesség a falvakba vándorol. Az aktív korú népesség aránya a rurális térségekben és a hagyományos ipari körzetekben a legmagasabb. A nagyvárosi térségekben ezzel ellentétes mutatóknak lehetünk tanúi. Valamennyi fővárosban nőtt a népesség átlagéletkora, jelentősen megemelkedett az időskorúak aránya. A dinamikus fejlődő térségekben (Magyarországon a Nyugat- és Közép-dunántúli régióban, Lengyelország északnyugati vajdaságaiban, a cseh Dél-Morvaországban), valamint az északi és a keleti román régiókban, továbbá Szlovákia keleti térségeiben emelkednek a születési ráták, kedvezőbbek a korstruktúrák is, ugyanakkor a három utóbbi régiót magas elvándorlás és ingadozó aktív keresői ráták is jellemzik.

A munkaerőpiac területi különbségei a korábbi gazdasági szerkezet átalakulásának következményeként jöttek létre. Általában azokban a régiókban magas az aktivitási ráta, ahol a strukturális változások még nem hatották át a gazdaság valamennyi ágazatát, fennmaradtak a régi struktúrák. Több nehézipari régió Csehországban és Len-

Az egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson) az EUR15 átlagában, %	Az ország népességének százalékában					
	Bulgária	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Románia	Szlovákia
75 felett	-	11,5	28,3	-	-	11,4
50-75	-	11,5	9,8	13,1	-	-
36-49	26,2	77,0	34,1	39,1	10,2	88,6
26-35	10,1	-	27,8	47,8	11,8	-
25 alatt	63,7	-	-	-	78,0	-

### 1. táblázat

A NUTS 2. régiók fejlettségi színvonala, 2003.

Forrás: A Területi statisztikai évkönyv, 2004. alapján a szerző számítása

gyelországban még nem lépett új fejlődési pályára, illetve sok olyan rurális térség is található Kelet-Közép-Európában, ahol az agrárfoglalkoztatottak igen magas aránya (a romániai Moldovában például 42 százalék) miatt a jövőben éles feszültségek keletkezhetnek. Vannak olyan régiók is, amelyekben a korábban elhanyagolt tercier ágazatok gyors fejlődése ellentételezte a gazdaság más szféráinak összezsugorodását. A kelet-közép-európai átalakulás sajátos paradoxona, hogy a sikeres régiók mutatják a legalacsonyabb aktivitási rátákat.

### A TELJESÍTŐKÉPESSÉG SZÉLSŐSÉGEI

Az új tagországok igen eltérő gazdasági potenciáljának fejlesztését kohéziós problémák is akadályozzák. A gazdasági fejlettség alacsony szintjén nagyobbak az egyes országok regionális teljesítőképességében a különbségek, mint az uniós tagországokban (2. táblázat).

### 2. táblázat

Az egy főre jutó GDP regionális különbségei a kelet-közép-európai országokban, 2003

Ország	A legfejletlenebb		A legfejlettebb		Különbség
	régió egy főre jutó GDP-je vásárlóerő-paritáson EUR15 = 100				
Bulgária	Dél-közép	21	Délnyugat	38	1,81
Csehország	Közép-Morvaország	45	Prága	121	2,69
Lengyelország	Lubelskie	27	Mazowieckie	59	2,19
Magyarország	Észak-Alföld	31	Közép-Magyarország	78	2,52
Románia	Északkelet	16	Bukarest	46	2,88
Szlovákia	Kelet-Szlovákia	36	Pozsony	98	2,72
EUR15*	Thraki	53	Felső-Bajorország	235	4,43

\*A szárazföldi régiók figyelembevételével.

Forrás: A szerző számításai a Regions: Statistical Yearbook, 2005 alapján.

régiók teljesítőképessége. A legfejlettebb délnyugati régió (amelyhez Szófia is tartozik) jövedelmi mutatója 7593 euró/fő, ez az érték alig haladja meg a legfejletlenebb magyar Észak-alföldi régió átlagát. A GDP ágazati szerkezete a régiókban kisebb eltérésekkel azonos képet mutat. Mindenütt a tercier szektor van túlsúlyban. A foglalkoztatottak ágazati szerkezete is hasonló, azzal a különbséggel, hogy az agrárfoglalkoztatottak aránya a Délnyugati régió kivételével mindenütt tíz százalék felett van.

Csehországban Prága (amely önálló NUTS 2 régió) kiemelkedő GDP-mutatója az európai régiók sorában is elsőkelő (29.) helyet foglal el. A főváros 21 százalékkal haladja meg az uniós átlagot. A 27 ezer eurós európai csoportban az olasz Piemonte, Valle d'Aosta, a brit Északkelet-Skócia, a német Düsseldorf között található. Prága állítja elő az ország hazai össztermékének egynegyedét. A többi cseh régió teljesítőképessége közel azonos szinten, az uniós átlag 46-53 százalékán helyezkedik el, ennek következtében valamennyi nem fővárosi régió az elmaradott kategóriába tartozik. Egyéb szempontokat is figyelembe véve azonban több problematikus régió is található Csehországban. Erőteljes ipari hanyatlás és magas, 13 százalékos munkanélküliség jellemzi az Északnyugati és a Morva-sziléziai régiót, ezen belül ötven százalékos a tartós munkanélküliek aránya.

Magyarország térszerkezetére erőteljes gazdasági, szociális és infrastrukturális egyenlőtlenségek jellemzőek. A regionális egyenlőtlenségek kialakulásának jól ismert okaival itt nem foglalkozunk, csupán a magyar döntéshozók figyelmét okkal vagy ok nélkül elkerülő különleges vonásra hívjuk fel a figyelmet. Arra a Kelet-Közép-Európában egyedülálló, évszázados trendre utalunk, amely az ország centrumtérképének: Budapestnek és agglomerációjának megingathatatlan pozícióját érzékelteti. E trend módosítása a magyar modernizáció kulcsa, az eddigi kudarcok meghatározó oka. Az az ország, ahol a modern térformáló erő szélösségesen magas koncentrációja figyelhető meg, nem képes aktív és versenyképes kohéziós politika megvalósítására.

A magyar régiók az európai rangsorban különböző csoportokban helyezkednek el. A Közép-magyarországi régió a rangsor második harmadának végén, a 17 ezer euró/fő jövedelmű kategóriában a francia Korzika, az olasz Szardínia, a Skót-felföld és -szigetek, a spanyol Castilla y Leon és a belga Namur alkotta csoportban található. A második legfejlettebb magyar régió, Nyugat-Dunántúl, a harmadik harmad lelegején helyezkedik el. A 12 ezer euró/fő jövedelmű csoportot már kizárólag kohéziós országok régiói, a portugál Norte, Centro és Alentejo, a

görög Peloponnisos és Traki alkotják. Hasonló a Középdunántúli régió pozíciója is, néhány görög, portugál és a fejlettebb kelet-európai régiókkal a 11 ezer euró/fő kategóriában helyezkedik el. A többi magyar régió, kizárólag kelet-európai térségekkel körülvéve, a harmadik harmad középmezőnyében található. Ha Budapestet önálló régiónak tekintenénk, akkor 24 ezer euró/fő GDP-jével (amely az uniós átlag 108 százaléka) az első ötven legfejlettebb régiók közé, Madrid, a német Hannover, az olasz Liguria, az osztrák Felső-Ausztria és a brit Bradfordshire alkotta csoportba kerülne.

Lengyelország regionális jövedelmi palettája is színes. Az ország legfejlettebb régiója, a Varsó központú Mazowieckie egy főre jutó GDP-je sem éri el az uniós átlag kétharmadát. Ez annak következménye, hogy a fővárost nagy kiterjedésű, 3,3 milliós népességű, gyengén urbanizálódott, elmaradott régió övezi. A legurbanizáltabb két déli sziléziai és a nyugati Wielkopolska régió teljesítménye az EU-átlag 40-50 százaléka közötti sávban mozog. A már említett két keleti agrárrégió (Podlaskie és Podkarpackie) Kelet-Közép-Európa legelmaradottabb térségei közé sorolható. Hét régióban (összslakosságuk 17 millió fő) a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya 20 százalék feletti értéket mutat. A magas agrárfoglalkoztatottság következtében e régiók munkanélküliségi rátái az országos átlag körüli értéken (18 százalék) vagy az alatt állnak, miközben az ipari régiók némelyikében a munkanélküliség 23-27 százalékos. A legversenyképesebb lengyel régiók a következők: Malopolskie, Pomorskie, Slaskie és Wielkopolskie. Komparatív előnyeik a magas ipari termelékenységéből, nagy humán erőforrás-potenciáljukból (egyetemek, kutatóintézetek sora található e régiókban), viszonylag fejlett infrastrukturális rendszereikből következik. Népes régióközpontjaikat kiterjedt agglomeráció veszi körül, gazdaságuk sokrétű, magas a szolgáltatásokban foglalkoztatottak aránya. A fővárosi régió koncentrációs mutatói, az ország többpólusos berendezkedése ellenére, jelentősnek mondható. A külföldi működő tőke egyharmada ide összpontosul, itt magasabbak a népesség képzettségi mutatói, magasabbak az átlagbérek, a térségre erőteljes bevándorlás jellemző. A lengyel régiók sorában kedvező pozíciót elfoglaló Szilézia (Slaskie) vajdaság Európa legkiterjedtebb nehézipari és szénbányászati körzetének tekinthető. A gazdaság szerkezeti átalakítása még a kezdeteknél tart. Az uniós csatlakozást követő években a munkahelyek számának drasztikus csökkenése, kiterjedt szociális feszültségek várhatók.

A szintén többpólusúnak tekinthető Románia fejlesztési régiói három kategóriába sorolhatók. A legfejlettebb, az

uniós átlagjövedelem 46 százalékát (a legfrissebb adatok szerint 2001-ben 57 százalékát) elérő Bukarest fejlődése az utóbbi években érezhetően felgyorsult. 1995 és 2001 között a GDP éves növekedési üteme átlagosan 7,4 százalék volt, miközben a többi romániai régióban a GDP csökkent. Annak ellenére, hogy a fővárosi az ország népességének csak 9 százaléka, az ország hazai össztermékének 17 százaléka, a kis- és középvállalatok 20 százaléka, a külföldi működőtőke-befektetések 57 százaléka ide összpontosul. A második csoportba az ország hat régiója tartozik, átlagos teljesítőképességük az uniós átlag 21-30 százalékos értékei között ingadozik. Végül a harmadik kategóriába Kelet-Közép-Európa legfejletlenebb térsége, az Északkeleti régió (Moldova) sorolható.

Szlovákia régiói viszonylag kiegyenlített jövedelmi kondíciókkal rendelkeznek. A Pozsonyi régió (22 ezer euró/fő, az uniós átlag 98 százaléka) az európai regionális rangsorban a 77. helyen, holland (Limburg, Zeeland), belga (Nyugat-Flandria), svéd (Dél-Svédország) és brit (Dél-Wales) régiókkal közös csoportban található. A többi régió a közepesen fejlett kelet-európai blokkhoz tartozik.

#### A „LEG”-EK KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

A Kelet-Közép-Európa térszerkezetét jellemző nagy különbségek abban is kifejezésre jutnak, hogy – Bulgária kivételével – mindenütt vannak kiemelkedően fejlett régiók. A tíz leggazdagabb kelet-közép-európai régió öt

országban található: négy Csehországban, három Magyarországon és egy-egy Szlovákiában, illetve Romániában. A tíz legszegényebb régió viszont a két később csatlakozó országban van. A 3. táblázatban azt is láthatjuk, hogy Bulgáriában két, Romániában pedig a fővárosi régió és egy (a Székelyföldet is magában foglaló Közép régió) fejlesztési egység nem tartozik ebbe a kategóriába.

A versenyképességi potenciál egyéb tényezőit (megközelíthetőség, a humán erőforrások minősége, a kutatási-fejlesztési kapacitások mennyisége) vizsgálva is hasonló következtetésekre juthatunk. Az európai piacokra való gyors eljutást biztosító autópálya-hálózat sűrűsége a csatlakozó országokban az uniós átlag hatodát sem éri el. A három-ötszáz kilométernyi megépült autópálya döntő része a fővárosokból indul és Nyugat-Európa – Romániában a Fekete-tenger – irányába halad. Lengyelország e szempontból kivételnek tekinthető, a meglévő 400 kilométernyi pálya nagy része a sziléziai és a nyugatlengyel régiókban található. A kutatás-fejlesztés országos hálózatai még a tervgazdálkodás időszakában ugyan valamennyi országban kiépültek, a fővárosok pozíciói azonban még mindenütt dominánsak. Magyarországon Budapest súlya meghatározó (65 százalékos) a K+F ráfordításokban, Lengyelországban Varsó még mindig magas, ám a magyar fővárosnál lényegesen alacsonyabb részesedést (44,5 százalékot) mutat.

A kelet-közép-európai régiók versenyképességében európai összevetésben ma még egyetlen tényező tekint-

### 3. táblázat

Kelet-Közép-Európa leggazdagabb és legszegényebb régiói, 2001.

Leggazdagabb					Legszegényebb				
Sorrend	Régió	Ország	Egy főre jutó GDP, vásárlóerő paritáson, euró	Az EUR15 átlagának százalékában	Sorrend	Régió	Ország	Egy főre jutó GDP, vásárlóerő paritáson, euró	Az EUR15 átlagának százalékában
1.	Prága	CZ	27,354	121	1.	Északkelet	RO	3,678	16
2.	Pozsony	SK	22,164	98	2.	Dél	RO	4,328	19
3.	Közép-Magyarország	HU	17,094	78	3.	Délkelet	RO	4,448	20
4.	Mazowieckie	PL	13,316	59	4.	Délnyugat	RO	4,681	21
5.	Nyugat-Dunántúl	HU	12,788	57	5.	Yuzhen Tsentralen	BG	4,781	22
6.	Jihozápad	CZ	11,840	52	6.	Északnyugat	RO	4,894	23
7.	Közép-Dunántúl	HU	11,279	48	7.	Severen Tsentralen	BG	5,090	23
8.	Jihovyhod	CZ	11,059	47	8.	Severoistochen	BG	5,203	24
9.	Bukarest	RO	10,878	46	9.	Severozapaden	BG	5,414	24
10.	Severovyhod	CZ	10,871	46	10.	Nyugat	RO	5,428	24

Forrás: A szerző számításai a Regions: Statistical Yearbook, 2003 alapján.



hető kiemelkedőnek, nevezetesen a gazdasági növekedés üteme. A makroadatokat összefoglaló táblázat is jelezte már, hogy Kelet-Európa az Európai Unió országainál nagyobb növekedési ütemet ért el a hazai össztermék előállításában. A 2,5 százalékos évi átlagos uniós növekedési ütemmel szemben a társult országok GDP-je 1995 és 2001 között 4,8 százalékkal növekedett évente. Az országcsoport mutató közötti szóródás nem csekély, Lengyelország a hétéves átlagban 6,3, Magyarország 4, Szlovákia 3,9, Csehország 1,5 százalékkal növelte hazai össztermékét. Bulgáriában és Romániában nem volt növekedés. Az országcsoport átlaga feletti növekedést 14 régió mutatott, ebből 11 lengyel, egy-egy pedig magyar, román és szlovák. Az első három leggyorsabban növekvő régió: Mazowieckie (10,4 százalék), Wielkopolskie (7,8 százalék), Bukarest (7,4 százalék). Magyarországon a Közép-magyarországi régió 5,2 százalékos növekedési ütemét a Közép-Dunántúl (4,6 százalék) és a Nyugat-Dunántúl (4,3 százalék) követi.

#### A REGIONÁLIS POLITIKA INTÉZMÉNYESÜLÉSE

A rendszerváltás utáni legelső demokratikus kormányzatok tevékenységének egyik jellemző hiányossága volt Kelet-Közép-Európában, hogy kevés figyelmet fordítottak a gazdaság szemmel láthatóan drámai területi átrendeződésének folyamataira. Csupán Magyarország számított kivételnek, ahol az 1990. évi demokratikus választások után a kormányzati struktúrában Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumot hoztak létre, és kormányprogramok készültek az akut válsággal küszködő nehézipari térségek szerkezetátalakítására. Az egész országra érvényes, koherens regionális politikai stratégiája azonban az első magyar kormánynak sem volt, mint ahogy a korábbi területfejlesztési alapot sem alakították át az új fejlesztési céloknak megfelelően, hanem inkább megszüntették. A politikai elit sem értette még a területfejlesztés lényegét, sokan ezt a tevékenységet a tervgazdaság hajdan volt eszközével azonosították és a népgazdasági tervezés maradványának tekintették.

A regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének kiépítésére az 1994-ben hivatalba lépett kormány vállalkozott. A regionális politikai csomag első eleme a területfejlesztési törvény volt 1996-ban. E törvény a számtalan kompromisszum ellenére sikeresen ötvözte a magyar területfejlesztés több évtizedes hagyományait az Európai Unió strukturális és kohéziós politikai szabályaival. A magyar törvény mintaként szolgált a többi társult kelet-közép-európai ország jogalkotása számára is. Létrejötték a területfejlesztés intézményei, a megyei, a regionális és az

országos fejlesztési tanácsok, újjászerveződött a területfejlesztési alap. A területfejlesztési törvény túlzott óvatosságot mutatott a régiók intézményesítésében. Először még a fejlesztési-statisztikai régiókat sem nevezte meg, a megyék közös fejlesztési feladataik koordinálására önkéntes regionális társulásokat szervezettek. A hét regionális fejlesztési tanács kötelező megalakítását az 1999-ben módosított törvény írta elő, ám az ekkor már új kormány – politikai okokból – jelentősen megsértette a regionális tanácsok működésében a partnerség elvét, a tanács tagjai sorából törölte a területi ipar- és kereskedelmi kamarák képviselőit, mérsékelte a kistérségek képviselőinek számát, és a minisztériumi képviselők számának növelésével a tanácsokat egyértelműen a központi kormánynak rendelte alá. Sérült tehát a decentralizáció elve is. A magyar parlament 1998-ban határozatot fogadott el az Országos Területfejlesztési Koncepcióról, és 2001-ben elkészült a Nemzeti Fejlesztési Terv regionális prioritásait tartalmazó fejezete is. A 2002-ben megválasztott negyedik kormány programjában a területfejlesztési törvény európai uniós normáinak helyreállítását, a decentralizáció intézményesítését, a regionális önkormányzatok megszervezését és a regionális finanszírozás reformját fogalmazta meg.

A Bolgár Nemzetgyűlés a területfejlesztési törvényt 1999-ben fogadta el. A bolgár és a magyar törvény szerkezetében és tartalmában sok hasonlóságot mutat. A regionális intézmények működése is azonos elvekre épül. Lényeges különbség azonban, hogy a bolgár megyékben nem alakultak fejlesztési tanácsok, szerényebb és korlátozottabb a regionális fejlesztési források köre és mértéke is. A régiók kialakítása is könnyebb feladatnak tűnt, amit talán azzal magyarázhatunk, hogy Bulgáriában a területi önkormányzatoknak nincsenek hosszú történelmi múltra visszatekintő hagyományai, illetve az új mezei régiók kialakításával párhuzamosan területi-közigazgatási reform is lezajlott. Érdemes megjegyeznünk, hogy ennek ellenére a bolgár régiók kialakítása körül is voltak félelmek és bizonytalanságok. A régiókról szóló kormányhatározat nem véletlenül hangsúlyozza, hogy a régiók csak a kialakításuk során tekintetbe vett alapcél teljesítésére – nevezetesen területfejlesztésre – működtethetők, illetve számukat és határukat az Országos Területfejlesztési Terv érvényességi idején belül, 2006-ig nem lehet megváltoztatni. Bulgária az egyetlen ország, ahol a tervezési-statisztikai régiókat előre definiált szempontok alapján alakították ki. A regionalizáció – nagy méretű államigazgatási területi egységek működtetése – több évtizedes hagyományai ellenére az ország regionális egységei számos kompromisszum eredményeként jöttek létre. Az európai uniós csatlakozási felkészü-

lésben alkalmazott hat makrorégió kialakításában a következő szempontokat vették figyelembe:

1. A régiók száma viszonylag kevés legyen, méretük és természeti erőforrásaik, gazdasági-társadalmi adottságaik alapján legyenek képesek nagyméretű programok és projektek megvalósítására.
2. A régió az irányíthatóság szempontjából ne legyen túlzottan nagy, a régiót alkotó megyék száma optimális legyen, a megyék együttműködését szervezni lehessen.
3. Vegyék figyelembe az alapvető természeti földrajzi egységeket és a régiók történeti hagyományait.
4. Legyen a régióknak viszonylag fejlett városhálózata, több növekedési pólusa.
5. A tervezési régiók teljes megyei közigazgatási egységeket foglaljanak magukba.

Romániában, a viszonylag fiatal nemzetállamban a különböző országtestek (Erdély, Havasalföld, Moldova) területi egybeszervezése több évtizedes törekvéseinek eredményei nem kevés tanulságot szolgáltatnak annak elemzéséhez, hogy egy soknemzetiségű országban vajon sikerrel járt-e a központosított államhatalom igyekezete a regionális kohézió erősítésében, csökkentek-e az ország-részek közötti különbségek a jövedelemtermelésben, a lakosság életkörülményeit befolyásoló infrastrukturális ellátottságban.

A területi gazdasági és a társadalmi struktúrák jelenlegi állapotából levont fő következtetés az, hogy az önálló Románia létrejötte óta folytatott, különböző ideológiai alapokon nyugvó gazdaságpolitika csak kis mértékben volt képes az ország tradicionális térszerkezetének módosítására. A 20. században az ország területi különbségei – a nagy áldozatok árán végrehajtott, erőltetett iparosítás ellenére – mennyiségi szempontból ugyan mérséklődtek, a fejlett és az elmaradott területek térségi elrendeződése azonban szinte változatlan maradt. A történelmi román területeken Bukarest, néhány nagyváros (Craiova, Pitesti és Constanta) és szűkebb környezete mutat fel modernizációra alkalmas szerkezeti jellemzőket, a háromnegyed évszázaddal ezelőtt más gazdasági rendszerhez tartozó Erdély összességében meg tudta őrizni a településszerkezetéből (sűrű kisvárosi hálózatából) és kvalifikáltabb humán erőforrásaiból származó előnyeit.

A román kormányzati szervek a 90-es évek közepén fogalmazták meg a regionális politika kidolgozásának igényét. Az átmeneti országoktól némileg különbözik Románia helyzete a regionális fejlesztési politika koncepcionális kidolgozásának helyzetét illetően. Magyarországon és Bulgárián kívül Romániában készült tervezet

a regionális fejlesztés cél-, eszköz- és intézményrendszerének kidolgozására. A Phare-program keretében, a dán RAMBØLL tanácsadó csoport irányításával kidolgozott Zöld Könyv foglalta össze először a területi fejlődés problémáit, az ország térszerkezetének helyzetét és tett javaslatokat a román területfejlesztési modell kidolgozására.

A Zöld Könyv a román területfejlesztési politika legsürgetőbb teendőit kilenc pontban foglalta össze: a feladatok a területfejlesztés alapintézményeinek megteremtésétől, a regionális programozás bevezetésén keresztül, a regionális fejlesztési szakemberképzés megszervezéséig széles skálán mozognak. A javaslatok a fejlett piacgazdaságok és a tagolt intézményrendszert működtető polgári demokráciák esetében teljesen nyilvánvalóak és meg is valósíthatók, az új elvek, de régi struktúrák alapján működő román demokráciában azonban ezek az elképzelések nehezen érvényesíthetők. Az 1998-ban elfogadott területfejlesztési törvény azért nem volt képes a területi fejlődésben markáns változásokat elindítani, mert nem készültek el azok a jogszabályok, amelyek az általános alapelvek érvényesüléséhez nyújtanak megfelelő garanciákat. Ezek a tapasztalatok (és tegyük hozzá: a magyarországiak is) arra intenek, hogy a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerét (a regionális fejlesztés speciális alapjait, a társfinanszírozást, a regionális programozást, a területfejlesztési tanácsok működését, a fejlesztési régiók kialakítását) megteremtő törvény mellett módosítani szükséges a területfejlesztéssel kapcsolatban álló, arra hatást gyakorló más törvényeket is: például az államháztartási, az önkormányzati, a támogatási rendszert szabályozókat. Mert hiába fogalmazza meg a területfejlesztési törvény a fejlesztési régióba tartozó megyék együttműködésének ösztönzését és a decentralizált fejlesztési források felhasználásában a régiók meghatározó szerepét, ha az önkormányzati törvény és a támogatások állami szabályozása korlátokat állít a regionalizmus kibontakozása elé.



**Dr. Horváth Gyula**  
egyetemi tanár, főigazgató,  
MTA Regionális Kutatások  
Központja, Pécs

# Helyi, regionális tudásra van szükség

Interjú dr. Répássy Helgával,  
az Országos Területfejlesztési Hivatal elnökhelyettesével



*A területfejlesztés eddigi fejlődéséről, az intézményrendszer jelenlegi helyzetéről kérdeztük dr. Répássy Helgát, az OTH elnökhelyettesét. Vajon milyen nálunk a területfejlesztés társadalmi környezete, hogyan alakulnak a kapcsolatok a társadalmi partnerekkel, melyek a területfejlesztési törvény pozitívumai, és mik az elkövetkező évek legfontosabb feladatai a területfejlesztésben?*

– Milyen előzményei voltak hazánkban a területfejlesztési törvény létrejöttének?

– A területi tervezést, a településhálózat fejlesztését 1990 előtt inkább a technokrata, mérnöki szemlélet jellemezte. A rendszerváltást követően új irányt vett a területi folyamatok alakulása, és ez a korábbi falu-város közötti különbségekkel szemben inkább a régiók, a nagyobb térségek közötti eltérések elmélyüléséhez vezetett. A regionális politika viszonylagos felértékelődése az első területfejlesztési törvényhez (1996.) kötődik, amelynek nyomán jelentős intézményrendszer épült ki. Ennek fő vonása, hogy az ország egész területét lefedi, több szintű, decentralizált, döntési hatáskörökkel rendelkezik és autonóm. A másik jellemzője, hogy a partnerség elvére épül, azaz a döntéshozásba egyenjogú felekként vonja be a kormányzat, az önkormányzatok, a kamarák és a munkavállalók képviselőit. Ezek EU-konform sajátosságok, hiszen a szubszidiaritás és a partnerség uniós alapelvek. A törvény nyomán viszonylag gyorsan kiépült a regionális tanácsok szervezete, bár maga a törvény még nem adott egységes régiófogalmat, és megkülönböztetett tervezési-statisztikai régiót. A területfejlesztési törvény nagy érdeme volt, hogy a kistérségi társulásoknak lehetőséget teremtett a megyei elosztási döntésekben való részvételre.

– Ön szerint melyek az OTK pozitívumai, illetve hiányosságai?

– Az OTK elfogadása 1998-ban történt. Ez átfogó, európai uniós elveken nyugvó, stratégiai fejlesztéspolitikai dokumentum. Ezt követte a 2005. évi megújított OTK.

Az új területpolitika lényege, hogy hosszú távra készült, tehát több kormányzati cikluson átívelve határozza meg a magyar területfejlesztés alapjait, s ebben a folyamatban kiemelten fontos az érdekelt felekkel való együttműködés.

– A társadalmi partnerség viszonylag újkeletű intézmény. Az OTK egyeztetése során szerzett tapasztalatok szerint mennyiben reálisak, illetve hasznosíthatók a társadalmi partnerek véleményei?

– Az OTH külön hangsúlyt fektetett arra, hogy a dokumentum széles körű partneri egyeztetés eredménye legyen, ebben meghatározó szerepük volt a régióknak. A partnerségi egyeztetés során beépült a civil szféra szereplőinek véleménye, és megtörtént az egyeztetés a társadalmi, gazdasági és tudományos élet képviselőivel is. Ilyen széles körben még nem került sor stratégiai dokumentumok társadalmi egyeztetésére. Ezzel remélhetőleg hagyományt teremtettünk.

– Mit tart Ön a következő tíz év legfontosabb területfejlesztési feladatának, és ehhez milyen változtatásokra volna szükség?

– Elsődleges a regionális operatív programok megvalósítása az Európai Unió 2007-2013. közötti költségvetési, programozási időszakában. A programstruktúra kialakítását az EU tagállami hatáskörbe utalja, ez a magyar kormány felelőssége. A 2004-2006-ra készített egyetlen tematikus ROP nem teszi lehetővé a regionális sajátosságok megjelenítését. Regionalitását lényegében az adja, hogy a régiókat bevontuk a program tervezésébe, előkészítésébe. Ugyanakkor egyértelműen kitűnt: azáltal, hogy csupán

központi programok jöttek létre, a fejlesztések egymástól függetlenül valósulnak meg, és ebben a struktúrában nincs mód a sajátos területi problémák kezelésére. Ezért szükség van a régiónkénti önálló programokra, s azok végrehajtására. Rengeteg ugyanis a központilag meg nem oldható probléma. A területi specifikumok, térségi gondok kezeléséhez helyi, regionális tudásra van szükség. Az új tervezési időszak fontos feladata, hogy segítségükkel összehangoljuk a hazai és uniós források támogatási rendszereit. A kormány hosszú távú célja az önkormányzati régiók kialakítása. A mostani időszak intézményfejlesztési lépései megeremtik annak a feltételeit, hogy a választott régiók megfelelő szervezetekkel rendelkezzenek. Így például regionális intézményrendszereit az uniós és a támogatási forrásokat együttesen képes lesz kezelni.

Az elkövetkező évektől a hazai források jelentős részét regionális szinten, decentralizáltan használják majd fel. Biztosítani kell tehát az összhangot az uniós és a hazai források között, és az EU-források meghatározó részét is regionális szinten kell felhasználni.

– *Indokolt-e Ön szerint Magyarországon tertvörtvénynt alkotni, és ha igen, ebben mit kellene szabályozni?*

– Feltétlenül fontosnak tartanám. Nagy szükség lenne a tervek hierarciájának és koherenciájának meghatározására. Az ilyen típusú szabályozásban nyilvánvalóvá, egyértelművé és számonkérhetővé válhatna, hogyan illeszkedik érdemben mondjuk egy kistérségi terv egy nagyobb, regionális koncepcióba. Ez minőségileg más, komplex metóduš lenne. Nagy szükség volna rá.

Varga Zsuzsa

# Egyenlő esélyt mindenkinek

„Fontos feladat a tervezés megerősítése törvénnyel is”



*A területfejlesztési törvény megalkotása mérföldkő volt a szakmában. A következő években egy tertvörtvényre is szükség lenne. A területpolitika, a programozás, a tervezés, a területfejlesztési törvény jelentőségéről, a következő tíz év fontos feladatairól kérdeztük Szala Endrét, az Országos Területfejlesztési Hivatal főosztályvezetőjét.*

– *Miben látja Ön a területpolitika jelentőségét?*

– A területpolitikáról az a véleményem, hogy mindent az emberekért teszünk. Éppen ezért a területpolitika jelentősége az emberek életének javításában fogalmazható meg. Ebben a legfontosabb dolog az egyenlő esélyek megeremtése szinte mindenhez, köztük a munkahelyhez, a jövedelemszerzéshez, a közszolgáltatások igénybevételéhez, a jó természeti és épített környezethez. Meglátásom szerint az emberek sorsa ne függjön attól, hogy faluban, városban vagy az ország melyik térségében születtek és élnek, hanem a pozíciójuk, az esélyeik legyenek egyenlők. Éppen ezért a területfejlesztésnek gazdasági és társadalmi intézkedéseket kell megvalósítania térségenként, településenként. Mindezeket harmonikusan össze kell hangolni, és közben kiegyensúlyozott területi fejlődésre törekedni.

– *Mennyire elterjedt Magyarországon a programozást megalapozó tervezés?*

– A tervezés az elmúlt tíz év alatt folyamatosan fejlődött. Ez akkor is elmondható, ha még vannak hiányosságai is. A 2007-2013-as tervezés újszerűsége a partnerség érvényesítésében rejlik. Kialakulóban van egy iterációs tervezési folyamat. Területfejlesztési szempontból ez különösen fontos, hiszen sikerült elérni, hogy 2007-2013-ra hét regionális operatív program készüljön. A régiók azonos súllyal terveznek, a régiók és a tárcák folyamatosan együttműködnek. Ezt mutatják a rendszeres regionális ágazati csúcstalálkozók, ahol az ágazatok és régiók egyeztetnek. Jórészt meg is állapodtak abban, mit tartalmazzanak a regionális, illetve a szektorális programok. Ezen kívül rendszeresen működik a területpolitikai koordinációs fórum, ahol az Országos Területfejlesztési Hivatal és a régiók közösen beszélnek meg a módszertani tervezési kérdéseket, a tervezésben szükséges teendőket. Ezek az egyeztető fórumok a tervezési munkához igazodóan rendszeresen üléseznek.

– Mit tart Ön a területfejlesztési törvény pozitív hozadékának, illetve hiányosságának?

– Úgy gondolom, hogy a területfejlesztési törvény megalkotásával elsősorban a felfogásban történt változás. Az országban ismételtelen felfedeztük a regionalitásnak, a területfejlesztésnek a szerepét és jelentőségét. A magyar törvényhozásban ez a törvény mindenképpen mérföldkő a területfejlesztési szakmában. Az értékeléshez hozzátartozik az is, hogy az európai uniós integrációban a csatlakozott tíz ország közül Magyarország rendelkezett először a területfejlesztés cél, intézmény- és eszközrendszerét meghatározó és szabályozó törvénnyel. Ez a törvény megteremtette a kapcsolatot az Európai Unió kohéziós politikájával is, azzal harmonizált, és így jelentős mértékben elősegítette Magyarország zökkenőmentes csatlakozását. A törvény pozitívuma, hogy kialakult egy területi intézményrendszer, törvény határozta meg először a decentralizációt. Ez teljesen új felfogás az állami fejlesztéspolitika kialakításában. Ugyanakkor problémát okoz, hogy a területfejlesztési törvény nem határozott meg tervezési rendszert és munkamegosztást. Nem tudta következetesen végigvinni a tiszta regionalizációt, ehhez nem álltak rendelkezésre a feltételek akkor és sajnos most sem. Ez szükségessé tenné más törvények – például az önkormányzati törvény – átalakítását, reformját és a különböző ágazati szabályozások megújítását is.

– Ön szerint miért jó, hogy van területfejlesztési törvény?

– A válaszhoz visszautalnék arra, hogy abban az időben, amikor a törvényt készítettük, Magyarországon a területfejlesztés cölöpjeit kellett levetni. Ez sikerült. Mindehhez nemcsak a területfejlesztési törvény járult hozzá, hanem a decentralizáció elveiről szóló akkori országgyűlési határozat, illetve az Országos Területfejlesztési Konceptió

is. Ezek a jogszabályok mind a mai napig a területfejlesztés alapdokumentumai, még akkor is, ha többször volt szükség a módosításukra.

– Mit tart a következő tíz év legfontosabb feladatának?

– Szerintem a legfontosabb lesz az általános feltételek megváltoztatása, ami magába foglalja az állami és térségi regionális munkamegosztást is. Ez nem csak a területfejlesztésre, hanem az állami decentralizálás feladataira is vonatkozna. Természetesen egy sor szabályozás megújítását jelentené, pontosabban új törvények, szabályok létrehozását igényelné. Úgy látom, hogy mindenekelőtt szükséges lenne a már említett önkormányzati törvény reformja, ezen belül is a kistérségi, a megyei és a regionális önkormányzatok választotta legitim testületek létrehozása, az ágazati politikák és a területi politika integrálása. Ez abban nyilvánulna meg, hogy az ágazati és a szakmai szemléletet is áthatná a regionális szemlélet. Hangsúlyozom, nagyon fontos lenne egy tervtörvény kialakítása, megalkotása. A tervtörvény többi között magába foglalná a területfejlesztési tervezést is. Mindenképpen át kell gondolni ezen belül azokat a feladatokat, amelyeket állami szinten kell koordinálni, illetve azokat a teendőket, amelyeket az állami, regionális, kistérségi szinten kell elvégezni. Szerintem a tervezést egységes szemléletben, organikus egészként kell megvalósítani. Ehhez természetesen kormányzati és térségi szinten egyaránt ki kell építeni és meg kell erősíteni, átláthatóvá kell tenni az intézményi rendszert. Mindezeket szükségesnek tartom ahhoz, hogy eredményes, valóban jó tervezés és fejlesztéspolitika, ezen belül hatékony területfejlesztési politika valósuljon meg.

*Kiss Erzsébet*

# Nemzeti szintű területfejlesztési politika

## Az első és a második Országos Területfejlesztési Konceptió

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. sz. törvény az ország történetében először határozta meg a Magyar Köztársaságban folyó területfejlesztési tevékenység kereteit, intézményrendszerét és a tervezé-

sével kapcsolatos feladatokat. E keretek alapján született meg – majd a közelmúltban megújításra került – az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK), amely az ország területfejlesztési politikájának alapdokumentuma, s mint

ilyen, egyfajta iránytű minden területfejlesztési tevékenység számára. Cikkünk az első és a megújított második OTK jelentőségéről ad rövid, áttekintő képet. Míg a korábbi dokumentummal kapcsolatban az abban megfogalmazott célok érvényesülésének néhány tapasztalatát foglaljuk össze, addig az Országgyűlés által elfogadott új OTK esetében vázoljuk a megújítás szükségességét, a dokumentum újdonságtartalmát és az érvényesítéséhez szükséges főbb teendőket.

## ELŐZMÉNYEK, AZ ELSŐ OTK JELENTŐSÉGE

Magyarországon a rendszerváltás előtt a területfejlesztési politika kormányzati funkcióként a kevésbé preferált állami feladatok közé tartozott. A fejlesztési tervezés az ágazati irányelvekre épült, a területi szempontok kevésbé érvényesültek. A nyolcvanas évek második felében a gazdasági-társadalmi szempontból elmaradott települések (később térségek) támogatási rendszerének kialakítása tekinthető az első, határozottan területi szempontú tervezésnek. Ezt alapul véve, többször módosítva alakult ki a rendszerváltás után a területfejlesztési tervezés rendszere.

A kilencvenes évek első felében a területfejlesztési feladatokat a kormány egyedi határozatok útján látta el, ezek elsősorban a történelmi okokból elmaradott térségek és a gazdasági rendszerváltásból következő válságtérségek felzárkóztatására, megsegítésére irányultak. Határozottabb területi politikát igényeltek az egyértelműen kedvezőtlen területi folyamatok, a megváltozott körülmények és az ország csatlakozási szándéka az Európai Unióhoz. Ennek a politikának a legitimációját teremtette meg a 1996. évi XXI. törvény.

A törvény megteremtette az átfogó, a piacgazdálkodáshoz alkalmazkodó területfejlesztési tevékenység feltételeit. Szövege rögzíti, hogy a fejlesztés alapját országos és térségi szintű területi tervezési dokumentumok, területfejlesztési koncepciók, programok, valamint rendezési tervek képezik. A törvényben előírt feladatnak eleget téve készült el az első Országos Területfejlesztési Koncepció, amelyet az Országgyűlés a 35/1998. (III. 20) OGy. határozattal fogadott el.

Az első OTK feladata volt:

- meghatározni azokat a területfejlesztési alapelveket, irányelveket és célkitűzéseket, amelyeket a kormányzat a saját területfejlesztési tevékenysége során követ és amelyeket az ágazati fejlesztési szakpolitikákban érvényesíteni kíván;
- elősegíteni az új intézményrendszer feladatainak ellá-

tását, a különböző területi szintű fejlesztési koncepciók összhangjának megteremtését.

Az Országos Területfejlesztési Koncepció megteremtette a stratégiai tervezés alapjait. Jelentőségét elsősorban az adja, hogy sok vonatkozásban az ágazati és megyei, regionális fejlesztéspolitikai tervek és programok tartalmát is orientálta. Fontos érdeme volt, hogy a szűkebb értelemben vett területfejlesztési politikán túl horizontális elven célul tűzte ki a különböző ágazatok fejlesztéspolitikájának területi koordinációját is. Fejlesztéspolitikai céljai összhangban voltak az EU társadalmi és gazdasági kohéziós politikájával.

Az Országos Területfejlesztési Koncepció hiányosságai annak elsődlegességéből, megvalósulásának elmaradásai pedig az intézményrendszer kiforratlanságából és a területfejlesztésnek a mindenkori kormányzaton belüli alacsony érdekérvényesítő képességéből adódtak.

## AZ OTK ÉRVÉNYESÜLÉSE

**Átfogó célok.** Az egyik legfontosabb volt a területi egyenlőtlenségek mérséklése. Az ezt a célt szolgáló intézkedések azonban a piaci alapú, az egyenlőtlenségeket fokozó folyamatokat csak mérsékelni tudták, megállítani nem, de megakadályozták újabb válságjelenségek kialakulását. A kilencvenes évek közepére kialakult térszerkezet az ezredfordulóra alig módosult, a kiegyenlítő és a különbségeket növelő tendenciák egyidejűleg érvényesültek. Egyes, a területi különbségeket mérséklő folyamatok 2000 után kezdődtek meg.

A Budapest központú térszerkezet oldásából gyakorlatilag nagyon kevés valósult meg, sőt, éppen az ellenkezője erősödött. Ugyanakkor dinamikus növekedésnek indult a főváros szűkebb és tágabb agglomerációja is.

Az innováció terjedésének elősegítése az innovatív környezet mint dinamizáló tényező megteremtése révén az OTK-ban is releváns cél volt. Elmondható azonban, hogy ez a cél csak elvi szinten maradt, ugyanis az OTK nem adott iránymutatást ennek pontos tartalmára, érvényesítésének lehetőségeire. Néhány ágazat stratégiájában ugyan megjelent az innováció, a K+F támogatás, azonban összehangolásukra nem került sor.

Az OTK egyik átfogó célja a nemzetközi integráció elősegítése volt. A területfejlesztés integrációs összefüggésével kapcsolatosan elsősorban arra helyezte a hangsúlyt, hogy az ország minél meghatározottabb része legyen az európai gazdasági térnek. Az elmúlt évek tapasztalatai ebben a tekintetben azt mutatják, hogy a földrajzi pozíció adta lehe-

tőségekkel Magyarország csak akkor tud élni, ha gazdaságunknak sikerül az egységes piacon érvényesülnie, s térségeink, városaink is eredményesek lesznek a telephelyért, forrásokért folyó versenyben. Az integrációra való felkészülési cél hazánk csatlakozásával alapvetően teljesült.

**Területfejlesztési prioritások térségenként.** AZ OTK négy hátrányos helyzetű kedvezményezett térségtípus fejlesztési prioritásait jelölte ki, valamint speciális földrajzi adottságú térségekre is fejlesztési prioritásokat fogalmazott meg. A területfejlesztési szempontú kedvezményezettség elve összességében nem érvényesült kellőképpen a támogatások területi elosztásánál, s még a területfejlesztési célú források felhasználásában sem tükröződött megfelelően az elmaradott térségek többlettámogatása. Az elsődlegesen ágazati kezelésű, azonban területfejlesztési hatással is bíró támogatások esetében pedig az OTK-ban meghatározott kistérségi alapú kedvezményezettség figyelembevétele általában nem valósult meg, s a területi szempontok alig jelentek meg a célok és elosztási rendszer szintjén.

A társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott területek felzárkóztatására irányuló törekvések eredményessége mérsékelt volt. Az ipari szerkezetváltás legsúlyosabb helyzetben lévő térségeiben az állam jelentős forrásokat biztosított a környezeti károk elhárításához és a környezetvédelmi infrastruktúra kiépítéséhez. A nagytérségi elérhetőség infrastrukturális feltételei azonban e térségekben – különösen a dél-dunántúliiban – továbbra is hiányoznak.

A mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeiben az állam támogatáspolitikájának hatására nem változott érdemben a társadalmi-gazdasági fejlettség. Az 1999-től működő vidékfejlesztési célelőirányzat minden pozitív célja ellenére nem segített a lényegi problémán: a vidéki munkanélküliségen.

A tartós, jelentős munkanélküliséggel sújtott térségek kategóriája 2001-ben megszűnt, ugyanis gyakorlatilag teljes átfedésben volt a többi térségtípussal. A munkanélküliség azonban továbbra is az a társadalmi tényező, amely esetében kistérségi szinten jelentősek a területi különbségek.

Az üdülőkörzetek prioritásaként megjelent a minőségi, környezetbarát turizmus fejlesztése. E célokat a koncepció szerint mindenekelőtt a területi tervezésben és a területfelhasználás szabályozásában kellett érvényre juttatni, ezt szolgálták az üdülőkörzetek nagy részére az elmúlt években elfogadott komplex fejlesztési koncepciók és programok, valamint területrendezési tervek és a 2000-ben elfogadott Balaton-törvény is.

A természetvédelem területeire megfogalmazott célokat az egyes ágazati fejlesztések során mind a környezet- és természetvédelem, mind a vidékfejlesztés és agrárpolitika kezelésében lévő célelőirányzatokban, programokban figyelembe vették. A környezeti szempontból veszélyeztetett térségekre kijelölt célokat területfejlesztési eszközök is támogatták. Különösen igaz ez a környezetvédelmi infrastruktúrát javító intézkedésekre és elsősorban a szennyvízkezelő és regionális hulladékgazdálkodási fejlesztésekre.

A határ menti térségek fejlesztése és a határon átnyúló együttműködések ösztönzése kiemelt helyet kapott az OTK-ban. A koncepció mindehhez alapvető eszközként a Phare CBC programot jelölte meg, amelybe Magyarország először 1995-ben kapcsolódott be, s 2004-ig az osztrák, a román, a szlovák és a szlovén határ mentén összesen 140 millió euró fejlesztést eredményezett. Részben a Phare CBC program is hozzájárult ahhoz, hogy a már 1998-ban dinamikus térségnek tekinthető, Ausztriával szomszédos övezet megőrizte fejlettségi pozícióját, és dinamizálódott a Dunántúl északi határ menti területe. Ugyanakkor a vizsgált időszakban konzerválódott a déli és keleti határ menti perifériák elmaradottsága, amit tovább súlyosbíthat a schengeni határok áthelyezése.

Az agglomerálódó térségek meghatározása és a rájuk vonatkozó, OTK-ban megfogalmazott cél vitathatatlanul fontos eleme volt a koncepciónak. A vizsgált időszakban nem volt határozott agglomerációs politika, és az OTK nem határozta meg egyértelműen az érintett agglomerációk körét, a térségtípussal kapcsolatos célkitűzések nem épültek bele a fejlesztési döntésekbe.

**Ágazatokra vonatkozó prioritások.** A területfejlesztési politika horizontális jellegéből adódóan céljait csak a többi tárca együttműködésével érvényesítheti. Minden tárca a maga ágazati politikája mentén tervez, ezért alapvető kérdés, hogyan lehet a szektorális politikákat regionálissá ötvözni. A különböző ágazatok beavatkozásainak, térségeken belüli összehangolásának azonban országos koordinációval meglehetősen korlátozottak a lehetőségei.

Az ágazatok területfejlesztési koordinációja terén jelentős előrelépést hozott a 24/2003. számú kormányrendelet, amely megteremti annak az alapvető lehetőségét, hogy a területfejlesztési politika befolyásolja az ágazati támogatási rendszerek kialakítását. Ennek hatása azonban még nem volt érzékelhető. Összességében elmondható, hogy igencsak mérsékelt maradt a területfejlesztés hatása az ágazatokra.

## A TERÜLETPOLITIKA ÚJRAFOGALMAZÁSA – AZ ÚJ OTK

A területi folyamatok és a területfejlesztési politika alakulásának átfogó értékelésére – az Országgyűlés számára benyújtott jelentésben testet öltve – 1998 óta két alkalommal: 2001-ben és 2004-ben került sor. Mindez egy minta értékű, teljes ívű szakpolitikai tervezési ciklus megvalósulását mutatja.

Az OTK felülvizsgálatának eredményei egyrészt jelzik, hogy a kitűzött célok csak mérsékelten érvényesültek, másrészt rámutatnak, hogy az 1998-ban elfogadott célok egy része, illetve a célrendszer felépítése a jelen körülmények (európai uniós tagság és a hazai regionális szint megerősödése) között megújításra szorul.

Az OTK megújításának törvény által is előírt feladata szerencsés időpontra esett, hiszen a 2004-es esztendő az új, 2007. és 2013. közötti uniós programciklusra való tervezési felkészülés kezdete volt. E napjainkban egyre intenzívebbé váló felkészülésben gyakorlatilag valamennyi szakpolitika, a különböző regionális egységek a múlt tapasztalataira, a jelen igényeire és a jövő lehetőségeire építkezve egyaránt újrafogalmazták céljaikat. Az új OTK tervezése széles szakértői hálózat bevonásával kezdődött 2004 nyarán, és előzetes változata már az év decemberében egyeztetésre került, míg a végsőt egy évvel később fogadta el az Országgyűlés. Így tág tér maradt a szakmai egyeztetésekre, a társadalmi partnerek bevonására.

Az OTK formálásában fontos kiemelni a régiók szerepvállalását. Egyrészt a decentralizáció jegyében az ország hét területfejlesztési régiójának saját – regionális intézményeik által megfogalmazott – koncepcionális céljai is egy külön fejezetet kaptak a dokumentumban, aminek eredményeként a régiók alapvető célkitűzései magas legitimitációs szinten is megjelenhettek. Ugyanakkor a regionális fejlesztési ügynökségek meghatározó szerepet játszottak a dokumentum társadalmi egyeztetésének lebonyolításában is.

### MIBEN ÚJ A MÁSODIK OTK?

Az új koncepcióban megfogalmazódó „policy” két általános felismerésre épül. A területi célkitűzések nem érvényesíthetők és az ország területileg hatékony működése nem teljesíthető olyan fejlesztéspolitikai rendszerben, amelyben a területfejlesztés csak saját eszközeire támaszkodik, mellérendelt szakpolitika a többi között; és amely

meghatározóan központilag, országos szinten hozza meg döntéseit, illetve valósítja meg programjait.

A megújított koncepció határozott elkötelezettség a decentralizáció mellett; a jelenleg domináns felzárkóztató motiváció mellett megfogalmazza a területi hatékonyság (versenyképesség) és a fenntarthatóság igényét; határon túltekintő területi gondolkodás, s legfőképpen a teljes fejlesztéspolitika egészébe integrálódó, illetve a decentralizáció révén az ágazatokat területileg integráló komplexebb területpolitika igénye jellemzi. Az új elemek közül az utóbbit mint a területfejlesztés funkciójának kibővítésére való törekvést vizsgáljuk meg részletesebben.

### ÁTFOGÓBB TERÜLETPOLITIKA FELÉ

A koncepcióban vizionált új rendszerben a cél elsősorban már nem a területi kompenzálás, hanem a területi szempontok integrálása a közösségi tevékenységek mind több szegmensébe, így járulva hozzá nem csak a felzárkóztatáshoz, hanem az ország területileg harmonikus és hatékony működéséhez is. Ez a területpolitika azonban nem eszközök (például programok) csoportja, hanem célok rendszere, olyan céloké, amelyek az ország területi szerkezetére, az egyes térségtípusok továbbfejlődési irányaira, a területi szerveződésre, működésre vonatkoznak, amelyek a „mit hova?” és a „hol mit?” és „hol hogyan?” kérdésekre adnak alapvető kiindulási alapot. A komplex folyamat tervezés és értékelés szerepe a területfejlesztési rendszer kiemelkedően fontos eleme.

A területpolitika céljainak elérését a „klasszikus területfejlesztési” beavatkozások mellett a területileg összehangolt ágazati szakpolitikák: a területrendezés, a regionális és térségi programok, a várospolitikák és a vidékfejlesztés együtt biztosítja.

Az új megközelítés azonban nem csak a területfejlesztési politika térségének bővülését, hanem a fejlesztéspolitika, társadalomirányítás egészének „térérzékenyebbé” válását is feltételezi. A feladatok megoldásában a szektorokkal, ágazatokkal szemben mind többször kerül előtérbe a területi összefüggésrendszer. Ehhez nélkülözhetetlen a határozott decentralizáció, hiszen az ágazatok helyett a területi egységekben gondolkodás csak a szubszidiaritás érvényesítésével valósítható meg. Minden országos szakpolitikának (tárcának) térségi gondolkodásra és tervezésre van szüksége.

A kiegyenlített állapottal szemben az új koncepció alapcélként a területi harmóniát fogalmazza meg, s ehhez átfogó célokként a területi felzárkóztatás mellett a térségi



versenyképességet, a fenntartható térségfejlődést, az európai környezetbe való funkcionális területi integrálódást, valamint a decentralizációt és regionalizmust jelöli meg. Fontos azonban hogy a területfejlesztési politika funkciójának bővülése nem eredményezheti a felzárkóztatásra fordítandó erőfeszítések, erőforrások beszűkülését. E téren sokkal inkább a határozottabb területi koncentráció (a legelmaradottabb térségek preferálása) az alapvető feladat, valamint annak elérése, hogy a felzárkóztatáshoz minden ágazat hozzájáruljon, lehetőség szerint oly módon, hogy beavatkozásaik szolgálják a régióban, térségben kialakított egyedi stratégiák érvényesülését.

#### AZ ÉRVÉNYESÜLÉS ESÉLYEI, A JELEN ÉS A JÖVŐ FELADATAI

A koncepcióban megfogalmazott integráló és integrálódó szakpolitika céljainak érvényesítése meglehetősen összetett feladat. Ezen belül is a kulcskérdés az, hogy a kormányzati működésben sikerül-e megteremteni a hatékony területi koordinációt és javítani valamennyi szakpolitika „tértudatosságát”. Mindehhez a területpolitika számára erős koordinatív kormányzati pozícióra van szükség, intézményi stabilitásra és szakmai alapokon nyugvó,

egyértelmű politikai akaratra, amely elkötelezett a decentralizáció és regionalizmus kiterjesztése mellett.

A minden eddiginél nagyobb fejlesztési források bevonását ígérő 2007-2013-as programidőszak történelmi lehetőség az ország fejlesztésére megfogalmazott, így a területi célok elérése felé vezető nagyobb lépések megtételére is. Ugyanakkor mindez komoly kockázatot is hordoz, hiszen ha nem sikerül kellően kiérlelt programozás keretében a valódi igényekre és reális feltételezésekre épülő stratégiai célokat és az ezekre épülő, a hatékonyságot biztosító intézkedésrendszert kijelölni (vagyis „jó” programokat tervezni), akkor a következő időszakban más eszközeink alig lesznek a rendszer korrigálására, a programban mellőzött célok megvalósítására.

A jelenlegi tervezési felkészülés mellett ugyanakkor különösen fontos feladat hárul majd a második NFT végrehajtására is a területpolitika érvényesítésében. Ehhez mindenekelőtt olyan monitoring rendszerre van szükség, amely alkalmas nem csak a források elosztásának, hanem azok eredményeinek a területi nyomon követésére is, valamint olyan, a különböző programok területi összehatásának megítélését lehetővé tevő értékelésre, amelyek nem csak programonként, hanem térségenként, régióként vagy akár a területpolitikai célkitűzések mentén is elvégzésre kerülnek.



**Sallai Anna**  
szakértő, a VÁTI Kht.  
Elemző értékelő irodájának  
korábbi vezetője



**Salamin Géza**  
irodavezető, VÁTI Kht.  
Stratégiai Tervezési  
Igazgatóság, Budapest

# A Phare-tól a strukturális alapokig

## A területfejlesztési Phare- és az Interreg-programok szerepe az európai uniós felkészülésben



*A rendszerváltozás után a piacgazdaságra történő váltás gyökeresen átalakította Magyarországon korábban kialakult területi szerkezetét. Fejlett iparvidékek váltak történelmi léptékkal mérve pillanatok alatt válságövezetké, míg elmaradott határ menti térségekben dinamikus növekvő befektetések jöttek létre. Ebben az egyre élesedő, területi, társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségek kiváltotta helyzetben a kialakult válságjelenségek újra életre hívták az állami beavatkozások iránti igényt. Azonban a korábbi, tervutasításos alapon működő tervezési és fejlesztési rendszerek helyett megfogalmazódott az új, piacokonform eszközökkel és demokratikus elveken működő területfejlesztési politika iránti igény.*

A modern és demokratikus alapokon működő területi politika kialakításának szolgálatába álltak az Európai Unió által biztosított források is, amelyeknek a legfontosabb gyakorlati elemei a Phare-programok voltak. Ezek a források – a hazai területfejlesztési támogatásokhoz képest kisebb nagyságrendjük ellenére – mégis hatalmas, elsősorban szemléleti változásokat hoztak. Az általuk közvetített működési elvek (szubszidiaritás, adicionalitás), ahol a fejlesztési szükségletek az „alulról jövő” kezdeményezéseken alapultak, minden szereplőtől teljesen új gondolkodásmódot kívántak. Döntéshozók, menedzserek, vállalkozások, civil szervezetek és magánszemélyek kezdték tanulni a projektmenedzsment gyakorlat alapjait. A legnagyobb változást azonban az eredmény-orientált költségvetési technika, a programozás jelentette, aminek hazai elterjedése nagyban hozzájárult az uniós csatlakozás után a strukturális alapok sikeres felhasználásához.

Tanulmányunkban röviden áttekintjük az előcsatlakozási eszközök közül talán a legjelentősebb hatású területfejlesztési Phare-programok hazai történetét, hatásukat a területfejlesztés intézményeinek és szereplőinek létrejöttére, megerősödésére és szemléletváltására.

### A TERÜLETFEJLESZTÉSI PROGRAMOK HATÁSA

A PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy) programokat az Európai Unió 1989-ben indította útjára azzal a céllal, hogy támogatást nyújtson a

demokrácia megszilárdításához és a piaci átalakulásokhoz szükséges szakemberek képzéséhez, új intézmények kiépítéséhez Magyarországon és a többi kelet-közép-európai országban. Az 1992-ben indított programok korlátozott forrásaik miatt elsősorban az ország egy-egy hátrányos helyzetű térségére koncentráltak. 2001-ben a Phare-támogatásban nem részesülő régiókban is elkezdődtek az ún. tükkörregiós programok, s 2002-től már minden régió részesült támogatásban.

A kezdetben alapvetően intézményfejlesztési jellegű kísérleti programok mellett 2000-tól főként a vállalkozói és a befektetői környezet javítását szolgáló infrastruktúrális és környezetvédelmi beruházásokat finanszírozták.

A Phare 2000. és 2001. évi programjait az Észak- és Dél-alföldi, valamint az Észak-magyarországi régiókban indították, ami a magyar társfinanszírozással együtt mintegy 26 milliárd forintot jelentett.

A társadalmi-gazdasági kohézió erősítését szolgáló Phare 2002-2003 programból a felzárkóztatás érdekében a keleti régiókba nagyobb támogatás jutott. A program elsősorban olyan integrált helyi fejlesztési akciókat támogatta, amelyek a települések rehabilitációját és ehhez kapcsolódóan a munkaerő képzését, valamint a tartósan munkanélküliek foglalkoztatási céljainak együttes megvalósítását szolgálták. Magyarországon ez volt az első olyan területfejlesztési program, amelyet mindegyik régióban meghirdettek, és így a strukturális alapokra való felkészülés főpróbájának is tekinthető volt.

A Phare-programok legfontosabb eredménye, hogy a tá-

## Regionális Phare-programok Magyarországon 1992-től

Programok	Alprogramok	Célterület	Jóváhagyott Phare-támogatás (millió euró)
I. Területfejlesztési Phare HU 9210	a területfejlesztési pol. továbbfejlesztése	Magyarország	3,7
	kísérleti program - Szabolcs-Sz.-B.	Szabolcs-Sz.-B.	2
	kísérleti program - Borsod-A.-Z.	Borsod-A.-Z.	2,5
	a településközi együttműködés serkentése	Magyarország	1,8
	összesen		10
II. Területfejlesztési Phare (Borsodi integ- rált szerkezet- átalakítási) HU 9507	képességfejlesztés	Borsod-A.-Z.	1,4
	kistérségi fejlesztések támogatása	Borsod-A.-Z.	1,1
	idegenforgalmi fejlesztések	Borsod-A.-Z.	0,85
	kis- és középvállalkozások fejlesztése	Borsod-A.-Z.	1,65
	összesen		5
III. Területfejlesztési Phare (HU 9606)	intézményfejlesztés	Magyarország	2
	kísérleti regionális alap Dél-Alföld	Csongrád, Békés, Bács-Kiskun	4
	kísérleti regionális alap Dél-Dunántúl	Baranya, Somogy, Tolna, Zala	4
	összesen		10
IV. Területfejlesztési Phare HU 9705	Északkelet-Magyarország	Borsod-A.-Z., Heves, Szabolcs-Sz.-B., Nógrád, Hajdú-B., J.-Nk.-Szolnok	22
	Dél-Dunántúl	Baranya, Somogy, Tolna, Zala	8
	Romániával határos megyék	Csongrád, Hajdú-Bihar, Békés, Szabolcs-Sz.-B.	4
	összesen		34
Phare 2000.	RPP - regionális felkészítő program a Strukturális Alapok fogadására (HU 0008-01)	Magyarország	4
	KKV képzés (HU 0008 04)	Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyarország	1,992
	Vállalkozások közötti együttműködés erősítése (HU 0008-05)	Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyaro.	8,673
	Helyi üzleti infrastruktúra fejlesztése (HU 0008-06)	Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyaro.	6
	Összekötő úthálózat fejlesztése (HU 0014)	Dél-Alföld	5
összesen		25,665	
Phare 2001.	SPP II - Strukturális Alapok fogadására felkészítő program, (HU 0105-01)	Magyarország	0,49
	elektronikus kereskedelem mint a KKV- fejlesztés eszköze (HU 0105-04)	Magyarország	2
	a Baradla-barlang Vörös-tói szakaszának fejlesztése (HU 0105-05)	Észak-Magyarország	2,2
	turizmusfejlesztés az Észak-Magyarországi Régióban (HU 0105-06)	Észak-Magyarország	3
	Ibrány-Nagyhalász csatornázás és szennyvíztisztító építése (HU 0105-07)	Észak-Alföld	2
	a Debreceni Iparterület csatlakoztatása a nemzeti úthálózathoz (HU 0105-08)	Észak-Alföld	2
	a Szolnoki Ipari Park infrastrukturális fejlesztése (HU 0105-09)	Észak-Alföld	2
	termálgűyű a Dél-Alföldön (HU 9105-10)	Dél-Alföld	2
	vállalatok innovatív tevékenységének ösztönzése (HU 0105-11)	Dél-Alföld	3
összesen		18,69	
Phare 2002-2003.	helyi kezdeményezésekre és széles körű partnerségre épülő integrált településfejlesztési akciók támogatása	Magyarország régiói	54,12
Mindösszesen			157,48

Forrás: VÁTI Kht.



mogatott régiók a beruházási és a humánerőforrás-fejlesztési támogatásoknak köszönhetően komoly fejlődést értek el. A rendelkezésre álló forrásokból megvalósult konkrét fejlesztéseken, beruházásokon túl a pozitív példákon keresztül elősegítették a programok megvalósításához kapcsolódó ügyviteli eljárások, ellenőrzési és értékelési rendszerek európai uniós gyakorlatának átvételét.

A Phare-program már a hazai indulásától kezdődően jelentős hatást fejtett ki a magyar területfejlesztési rendszer kialakítására. A programban „tanulóként” vett részt minden szervezet, személy, aki valamilyen kapcsolatba került a tényleges megvalósítással.

A program „tanítóként” döntően az Európai Unió regionális politikájának átadásában, 2000-től pedig a Közösségi joganyag („acquis communautaire”) átvételének és alkalmazásának közvetett, illetve közvetlen elősegítésében játszott fontos szerepet. A strukturális alapok felhasználására való felkészülést különösen a decentralizált döntéshozatalon alapuló regionális intézményrendszer kialakulásának katalizálásával, működésének hatékonyabbá tételével segítették. A pályázók és a programok menedzselésével foglalkozó intézmények megismerhették az európai uniós támogatások kezelésének szabályait, a decentralizált irányítási rendszer működését, komoly tapasztalatokra tehettek szert a projektmenedzsment területén, amelyeket a csatlakozást követően jól hasznosíthatnak a strukturális alapokból felhasználható támogatásoknál.

A regionális Phare-programok a kezdeti időszakban a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerének kialakítására, mindenekelőtt a területfejlesztési törvény előkészítésére és a területfejlesztési politika térségi szintjeinek megerősítésére koncentráltak. Az első kísérleti

Phare-program hatására Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kialakult a megyei területfejlesztési tanácsok és fejlesztési ügynökségek modellje. Emellett számos, a mai napig példaértékűnek tekinthető, integrált kistérségi projekt támogatására adott lehetőséget. A második regionális Phare-program pedig 5 millió euróval támogatta a Borsodi Integrált Szerkezetátalakítási Programot, amelynek végrehajtásában éppen az előző Phare-program által létrehozott Megyei Fejlesztési Tanács és munkaszervezete vett részt.

A területfejlesztési törvény 1996-os elfogadását követően a Phare-programoknak már nem a kistérségi és a megyei, hanem a regionális szint megerősítése volt a célja. Ennek keretében a Dél-alföldi és a Dél-dunántúli régió 4-4 millió euró támogatást kapott fejlesztési projektek megvalósítására, azzal a tervvel, hogy a felhasználás szervezése hozzájárul majd a regionális tervezés és a regionális területfejlesztési intézményrendszer kialakulásához.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjának határozottabbá válása szükségessé tette 1997-98-ban a program átfogó reformját, ami az eredményességének javítását és a strukturális és kohéziós alapok fogadására való felkészülést célozta, kizárólag a csatlakozási folyamathoz szorosan kapcsolódó intézményfejlesztési projektek támogatásával.

Ennek megfelelően az 1998-ban indult ún. Speciális Felkészülési Program (SPP) 7 millió eurós kerete támogatta a központi államigazgatási szerveknél zajló humán kapacitásfejlesztést. A Twinning-program keretében az érintett minisztériumok szakembereit szakértők készítették fel hosszú távú szakmai segítségnyújtás keretében, különös tekintettel a Nemzeti Fejlesztési Terv készítésére, a jogi és pénzügyi ismeretekre, az intézményi keretekre, az ügyviteli kérdésekre, a koordinációra, valamint a jelentéstételi és monitoring követelményekre.

A 2000. évi nemzeti Phare-programban 4 millió euró támogatással az ún. Regionális Felkészítő program (RPP) szolgálta a regionális programvégrehajtó kapacitások megerősítését. Az intézményfejlesztési típusú programok 6 millió eurós kerettel rendelkező harmadik generációja 2001-től már közvetlenül az Európai Területfejlesztési Alap (ERDF), az Európai Szociális Alap (ESF) és a Kohéziós Alap (CF) által támogatott programok végrehajtásában részt vevő minisztériumok szakértőinek gyakorlati képzését, az adminisztrációs- és ellenőrzési rendszerek kiépítését célozta, hosszú távú szakértői segítségnyújtás keretében.

A határ menti programok indításakor fontos szempont volt, hogy a határ menti térségben a végrehajtó szervezet helyi képvisellel rendelkezzen, megadva a lehetőséget a

térségi szereplők számára, hogy gyorsan elérhető, kellő mélységű információt kaphassanak. Így jött létre először a soproni, majd a békéscsabai regionális képviselet. Később a regionális Phare-programok irányítása is megkívánta ezt a közvetlen kapcsolatot; sorra alakultak a képviseletek és jelenleg a VÁTI Kht. 12 képviselete látja el – más feladatok mellett – a szerződő hatóság és egyben a Phare-program végrehajtásának helyi képviseletét. Mind a regionális, mind a határ menti Phare-programban – habár különböző hangsúllyal és mértékben – szerepet kaptak a regionális fejlesztési ügynökségek is.

Az intézményfejlesztési programok legfontosabb közvetlen és közvetett eredményeként Magyarország 2004-es csatlakozásának idejére működőképes intézményi struktúra és szakértelem jött létre a strukturális és kohéziós alapokból támogatott programok megvalósítására.

#### A HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉST TÁMOGATÓ PROGRAMOK

Az Európai Unió, felismerve a határ menti térségek hátrányos helyzetét, a határ régiók meglévő gazdasági-társadalmi lemaradásának kiegyenlítésére 1990-től Interreg támogatási programokat indított, amelyek célja, hogy erősítse a közösségi határok két oldalán élők közötti kapcsolatokat, ösztönözze a vállalkozói, intézményi és civil szférán belüli együttműködéseket, s csökkentse a határ

két oldalán a fejlettségbeli különbségeket.

Ehhez hasonlóan 1994-től elkezdődött az Európai Unió külső határaihoz kapcsolódó térségek felzárkóztatására is a Phare CBC (Cross-Border-Cooperation) program, amely a csatlakozásra váró országok határterületein olyan projektek megvalósítását támogatja, melyek hozzájárulnak az adott határ menti térség fejlődéséhez, a határon átnyúló gazdasági, kulturális, kapcsolatok kialakulásához, a határos országok közötti történelmi, etnikai gyökerű ellentétek oldásához, végső soron pedig a határok formálissá válásához.

Magyarországon 15 megye vett részt Phare CBC határ menti együttműködési programban. Hazánk 1995-ben, Ausztria EU-csatlakozását követően kezdett el részesedni e forrásokból, s egy évvel később már elkezdődhetett a magyar-román határszakasz programja is, akkor még egyedülálló módon két tagjelölt ország között. A Phare CBC program teljes időszaka alatt Magyarország hét határszakaszán mintegy 150 millió euró (kb. 36 milliárd forint) állt rendelkezésre a magyarországi határ menti együttműködés fejlesztésére. A programok mintegy ezer projekt megvalósulását tették lehetővé, amelyeknek közel 70 százaléka legfeljebb 10-12 millió forint összértékű, ún. „kisprojekt” volt. A pályázati aktivitás a határ menti programokban hagyományosan magas, a pályázók száma és az általuk igényelt támogatás átlagosan másfél-kétszerese a rendelkezésre álló forrásoknak.

*Intézményfejlesztési Phare-programok, 1998-tól*

Programok	Alprogramok	Jóváhagyott Phare-támogatás (millió euró)
SPP I. – Strukturális Alapok Fogadására Felkészítő HU 9808	Twinning-program	2,6
	rövid távú szakértői tevékenység, képzések, munkaértekezletek és tanulmányutak	2,4
	kísérleti programok	2
	Összesen	7
PPF – Projekt-előkészítési lehetőség HU 9918	a 2000. és 2001. évi területfejlesztési Phare-projektek előkészítése	2,5
Phare 2000.	RPP - Regionális Felkészítő Program a Strukturális Alapok fogadására (HU 0008-01)	4
Phare 2001.	SPP II - Strukturális Alapok Fogadására Felkészítő program, (HU 0105-01)	0,49
Mindösszesen		14

Forrás: VÁTI Kht.



Össességében – a négy határ menti programból részese-dő Nyugat-Dunántúl kivételével – az egyes határszakaszok menti kistérségekben, megyékben megvalósult beruházáshoz képest a már megvalósult Phare CBC programból támogatott fejlesztések nem képviseltek jelentős segítséget, ám egy-egy térség konkrét problémájának megoldásában mégis nagy előrelépést jelentettek. Például a román-magyar program keretében a Battonya-Mezőkovácsháza-Orosháza közötti közút korszerűsítésére fordított összeg a mezőkovácsházi kistérségben 1996-2000 között a vállalkozások által megvalósított fejlesztések 21 százalékával ért fel.

Amellett, hogy a helyi kezdeményezések, a hivatalos nemzetközi együttműködési, egyeztetési fórumok, a kétoldalú projektek szerepet játszottak az eurorégiók kialakításában is, igazi jelentőségüket az adja, hogy határukra jelentősen megnőtt a határon átnyúló együttműködések intenzitása.

2000-től 2006-ig a határon átnyúló együttműködések a tagállamok számára az Interreg III program támogatja, amely feloleli az Európai Unió közösségi kezdeményezésekre fordított forrásainak mintegy egynegyedét. Ez egyben azt is jelzi, hogy a határ menti együttműködések közösségi szinten prioritást élveznek.

A Magyarország 2004-es EU-csatlakozása után elérhetővé váló Interreg III Közösségi Kezdeményezés programokra való felkészülést a Phare-program intézményfejlesztési források biztosításával is támogatta. A szükséges programdokumentumok előkészítéséhez nyújtott szakértői segítség mellett új, kísérleti Kisprojekt Alapok indulhattak el Szerbiával, Horvátországgal és Ukrajnával, valamint

ezek az alapok biztosították a magyar szervezetek részvételét az Interreg IIIB CADSES és az Interreg IIIC programok transznacionális és interregionális projektjeiben.

A csatlakozás következtében a határok státusza megváltozott, ebből három (Szlovákia, Szlovénia és Ausztria felé) az EU belső határává vált, a többi négy pedig külső határ, különböző finanszírozási forrásokkal a határ túlsó oldalán Románia (Phare), Ukrajna (TACIS), Horvátország, Szerbia és Montenegró (CARDS). A korábbi, a Phare CBC és a tagállami Interreg-gyakorlatnak megfelelő kétoldalú programok helyett, elsősorban hatékonysági szempontokat figyelembe véve, az Európai Bizottság háromoldalú határ menti programok indítását ösztönözte az új tagállamokban. Ennek megfelelően a 2004-2006-os időszakban az alábbi Interreg-programok működnek határainkon:

- Interreg IIIA Ausztria-Magyarország 2000-2006 Szomszédsági programok 2004-2006
- Magyarország-Szlovákia-Ukrajna
- Magyarország-Románia-Szerbia és Montenegró
- Szlovénia-Magyarország-Horvátország

A határ menti programok mintegy tízéves történetét összegezve megállapítható, hogy nem csak a pályázók tudásának, stratégiai gondolkodásának fejlesztéséhez járultak hozzá, hanem nagymértékben segítettek a programok tervezésében, a pályázatok értékelésében, kiválasztásában résztvevő megyei, regionális, illetve központi intézményrendszer és döntéshozók felkészültségét az európai uniós támogatások decentralizált megvalósítására. A projektcsatornák felállítása és működtetése, a nagyszámú pályázati kiírás megtervezése, a pályázati folyamatok adminisztrálása és a projektvégrehajtás nyomon követése, ellenőrzése komoly kapacitás kialakulását segítette elő a VÁTI Kht. regionális képviselőin is. Ezzel egyidejűleg a regionális fejlesztési ügynökségek értékes tapasztalatokat nyerhettek pályázóként, projektgazdaként, a kialakuló és megerősödő EU-régiók háttérszervezeteként, illetve a projektgenerálásban.

A határ menti Phare CBC és Interreg programok lehetőséget kínáltak és kínálnak arra, hogy az országhatár ne gátolja, hanem hídként segítse az érintett határ menti területek fejlődését, hogy azok közösen, együtt eltervezett és végrehajtott fejlesztések segítségével helyben találjanak válaszokat a kérdésekre, amelyek jövőjüket meghatározzák.

## A PROGRAM FEJLŐDÉSE

A Phare-programok megvalósításának időrendjében két jól elkülöníthető rendszert és időszakot lehet megkülönböztetni. Az első és időben hosszabb szakaszban, a decen-

tralizált megvalósítási rendszerben (DIS) a projekt/program életciklusának minden fontos lépésében az Európai Bizottság vagy az Európai Bizottság Budapesti Delegációjának előzetes (ex-ante) jóváhagyása után lehetett folytatni a projekt/program megvalósítását.

A második időszakra az ún. kiterjesztett decentralizált megvalósítási rendszerben (EDIS) való működés a jellemző. Az Európai Bizottság 2004. június 21-ei határozatában rögzítette, hogy – az eredményes intézményi akkreditációt követően – a VÁTI Kht. az EDIS-rendszerben működő szerződő hatóság. Ettől kezdve a szerződő hatóság Phare Működési Kézikönyvében rögzített szabályai jelentik a követendő eljárásrendet, és az Európai Bizottság csak utólagos (ex-post) ellenőrzést folytat a programoknál. Érdekes paradoxon, hogy éppen a programvégrehajtás nemzeti szintre történt decentralizációja tette lehetetlenné a döntési és végrehajtási feladatok további, a régiók szintjére történő decentralizációját. Magyarország EU-csatlakozásával már a nemzeti jogszabályoknak megfelelő közbeszerzési eljárásrend alkalmazása vált kötelezővé, ahol az eljárás lefolytatásáért immár a kedvezményezett szervezet vagy személy a felelős. Habár az ex-ante jóváhagyás eltörlése önmagában a gyorsabb végrehajtás lehetőségét ígérte, az új közbeszerzési törvénynek megfelelő eljárások lefolytatása továbbra is sok nehézséget okozhat a kedvezményezetteknek.

A Phare 2000 programtól az ún. Phare „új orientáció” bevezetésével megkezdődött a programnak a harmadik



ország számára nyújtott segélyprogramból előcsatlakozási alappá (az ERFA és ESZA előcsatlakozási alapjává) való átalakítása. Ennek keretében az egyes programokban meg kellett kezdeni a nyílt pályázati támogatási konstrukciók (Grant Schemes) rendszerének kidolgozását. Ezek az egyes határszakaszokon az új EU költségvetési és programozási periódusra (2000-2006) megújított közös programozási dokumentumokban a határon túli partnerekkel közösen meghatározott, a közösségi módszertannak megfelelő módon kialakított stratégiákon alapultak.

A támogatási konstrukciók – amellyel, hogy lehetővé tették számos, 2000 és 2004 közötti területfejlesztési Phare-program pályázatos megvalósítását – a nagyprojektek rendszeréhez képest nagy előrelépést jelentettek az Interreg IIIA típusú projektek megvalósításának irányába is. A projektméret rugalmasan alakítható, az igényekhez illeszthető lett, a források nagy részét nyílt pályázati kiírásokkal lehetett felhasználni, kiterjesztve a támogatható szervezetek (kisebb méretű és anyagi helyzetű pályázók) és tématerületek (turizmus, humán erőforrás-fejlesztés, természetvédelem) körét. A pályázatoktól elvárt tervezési módszertan megfelelt a csatlakozás utáni Interreg és szomszédsági programokban elvártaknak (a partnerség, illetve a határon átnyúló hatás korábbinál magasabb szintje és konkrét megfogalmazása a pályázatban, a lehetséges projektméret, a társfinanszírozási szabályok, indikátorok használata).

Ezek a pályázati kiírások tervezési tevékenységeket is támogattak, segítve olyan regionális projektcsatornák kialakítását, amelyek révén azóta számos sikeres Phare, Interreg, illetve a Nemzeti Fejlesztési Terv keretében finanszírozott fejlesztés jött létre.

#### A TOVÁBLÉPÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

A területfejlesztési Phare-programok máig ható, jelentős szemléletformáló hatással voltak a hazai területfejlesztés intézményrendszerének kialakítására és fejlődésére. A program elősegítette az EU regionális politika ismereteinek széles körű elterjesztését és a hazai területfejlesztési politika elismertségét, illetve intézményesülését.

Hasonló projektek megvalósítására tagállamként már a strukturális alapok forrásainak felhasználásával került sor. Ezek sikerét a Phare-programok megvalósítási tapasztalatai készítették elő. A megszerzett tudás egyrészt segítette a kedvezményezetteket további eredményes pályázatok elkészítésében, és ami talán még ennél is fontosabb: a pályázat megvalósításában, másrészt pedig nagyrészt a

VÁTI Kht. és a regionális fejlesztési ügynökségek szervezeteiben felhalmozódott gyakorlat és tapasztalat eredményezte azt, hogy a Regionális Fejlesztés Operatív Program és az Interreg Közösségi Kezdeményezés Programjai forrásainak felhasználása zökkenőmentesen és gyorsan kezdődhetett meg.

Munkatársaink programok és projektek végrehajtásában szerzett széles körű tapasztalatai alapján a következő iránymutatások javasolhatók a 2007-2013 közötti időszak tervezéséhez:

- vezérlő elvként a lehető „legegyszerűbb” adminisztratív eljárásrendek és pályázati dokumentációk alkalmazása;
- az operatív programok között a hasonló projekttypusoknál a közel azonos módon működő eljárásrendek és pályázati dokumentációk kialakítása;

- a pályázók csoportjainak adottságaihoz, igényeihez jobban igazodó pályázati eljárások és dokumentációk kimunkálása;
- a pályázók segítése abban, hogy projektjavaslatukat a lehető legjobb, valóban megvalósítható pályázattá fejlesszék;
- a közbeszerzési törvénynek az átláthatóság elvét tiszteletben tartó és „felhasználóbarát” módon történő további egyszerűsítése;
- a kor követelményeinek megfelelő elektronikus pályázati rendszer széles körű bevezetése.

E lépések gyakorlatban történő alkalmazása lehetővé teszi, hogy a strukturális alapok nyújtotta támogatások célba juttatása hatékonyabb és gyorsabb legyen, ami az integráció érdekében nemcsak a területfejlesztési szakma, hanem mindannyiunk közös ügye.



**Galovicz Mihály**  
programengedélyező  
ügyvezető (PAO), VÁTI Kht.,  
Budapest



**Kulcsár Gábor**  
tervező-elemző, VÁTI Kht.  
Stratégiai Tervezési  
Igazgatóság, Budapest



**Lunk Tamás**  
ügyvezető, Vitalpro Kft.,  
Budapest



**Polgár Tibor**  
képviselő-vezető, VÁTI Kht.  
Nyugat-dunántúli Képviselő

## Hálózatszerű működés

A régiók meghatározó szerepet töltenek be a területfejlesztésben



*A régiók mindinkább meghatározó szerepet töltenek be a területfejlesztésben. A régiók előtt álló lehetőségekről, a regionalizmusról, az európai uniós programok végrehajtásának tapasztalatairól **Gazda László**, az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács elnöke nyilatkozott.*

– Ön szerint jelenleg mi a szerepük a régióknak a területfejlesztésben, és hogyan növekszik feladatuk a jövőben?

– Ma már a régiók a területfejlesztés meghatározó ele-

meivé váltak. Illeszkedve az EU tervezési-statisztikai rendszeréhez megtestesítik azt a léptéket, amely elég közel van a települési szinthez ahhoz, hogy az ott megjelenő szük-



ségeket kezelni, integrálni tudja, de elég nagy ahhoz, hogy ennek keretei között átfogó, lényegi beavatkozásokat is meg lehessen valósítani. Szerepük kétségkívül növekszik. Ez egyenesen következik az előbb említett sajátosságukból és abból, hogy az EU strukturális politikájának lényegéből adódóan a fejlesztési források felhasználásában, annak megtervezésében és valóra váltásában kulcsszerepet fognak betölteni. Ezen a szinten lehet koncentrálni azt a szakértelmet, amelyet a területfejlesztés rendszerén belül a megyéket, kistérségeket és településeket hálózatszerűen felfogva és felfűzve terjeszteni, majd a régió alatti szintekre adaptálni lehet. E szintek (főleg a kistérség és a település) a helyüket viszont elsősorban a kedvezményezetti oldalon találják meg, míg a megyék funkciója az érdekek feltárásával és szintetizálásával bővíthet.

– *Milyen fejlődési lehetőséget lát a regionalizmusban?*

– A választ két oldalról is megközelíthetjük. Egyrészt amint említettem, a régiót korszerű és a közgazdaságtanból vett fogalommal élve „optimális üzemméretű” területfejlesztési egységnek tartom, ami erjesztően hat a gazdasági folyamatok területelvűségének egészére. Másrészt úgy látom, hogy a regionalizmus és vele együtt a területfejlesztés korszerűsödő rendszere a közigazgatás átszervezésének próbaterepe, mintaadója. Itt kerülhetnek és kerülnek kipróbálásra azok a technikák és gyűlnek olyan tapasztalatok, amelyek rendkívül hasznosak lehetnek a közigazgatás immár sokáig nem halogatható átszervezéséhez.

– *Vajon mennyire készültek fel a régiók a 2007-2013-as évekre szóló önálló operatív programok végrehajtására, miben kell még fejlődniük?*

– A felkészülés és a felkészültség eléggé összetett kérdés. Lényegét tekintve azonban két fő metszete van. Az egyik a programalkotás, a másik pedig a humán erőforrás és intézményi háttér a végrehajtáshoz. A programalkotást tekintve kellő felkészültséget látok. A régió már a most folyó NFT-re való felkészülés időszakában is komplex, az EU direktíváknak megfelelő fejlesztési koncepciót, stratégiát és operatív programot alkotott. Sajnálatos, hogy ezek érdemi hasznosítására nem volt mód amiatt, hogy sem az operatív program struktúrában, sem a megvalósítás intézményrendszerében nem jött létre érdemi decentralizáció. Az elmúlt években regionális szinten több részstratégiát alkottunk, mint amilyen például az információs társadalom stratégiája, de a programalkotásnak integráns részét képezik a megyei és kistérségi szinten létrehozott átfogó vagy szakterületi programok is. Hiszen ezek a most folyó programozási munkának az alapjait jelentik, és

hasznosulnak benne. A jelenlegi programozásról elmondható, hogy az országos folyamatok üteméhez és fő áramához illeszkedve képesek vagyunk kellően átfogó, de kellően régió-specifikus programalkotásra. Úgy látom, a következő EU időszakban korszerű felfogású és struktúrájú, a valós kihívásokra válaszoló program alapján lehet a régió fejlesztését elősegíteni. A humán és intézményi kapacitás oldalán főleg az a gond, hogy mértéke még nem elégséges, és e kapacitások nem eléggé koncentráltak. Nem szabad elfeledni, hogy a 2003-2006-os időszakban régiós szinten közel 60 milliárd forint fejlesztési forrásnak a felhasználásában vettünk részt az NFT I regionális operatív programja, a régiókra decentralizált források, a Phare-források működtetése keretében, melyekben a funkciók persze nem volt azonos, de mindegyik tanulságos volt.

– Fontosak a projektmenedzselésben és a projektgenerálásban szerzett tapasztalataink. Intézményi szinten is kialakultak tapasztalatok, hiszen mindezeket a régióban jelenlévő területfejlesztési intézményrendszeren keresztül valósítottuk meg. Sajnálatos, hogy az NFT I. ágazati operatív programjai nem építettek erre az intézményrendszerre. Igen fontosak a megszerzett nemzetközi tapasztalatok. Több, már régebbi EU tagállamban volt módunk tanulmányozni az intézményi és eljárási kérdéseket, s ezeket már az eddigi előkészítő munkában is kamatoztattuk. Kétségtelen, hogy e területen az év végéig nagyon sok a teendőnk. Ebben azonban különösen fontos az országos szintű koordinálás és az ehhez szükséges források biztosítása. Sajnos efelől korántsem vagyok olyan nyugodt, mint a programalkotás kérdéseiben. Hiányoznak a halaszthatatlan döntések, és a felkészüléshez szükséges források sem állnak rendelkezésünkre.

– *Milyen tapasztalatokat hozott az Észak-alföldi régióban az uniós programok végrehajtása?*

– A tapasztalatok egy részét az előbb említettem. E kérdés kapcsán most csak a jelenleg futó regionális operatív programra koncentrálnék. Az első és legfontosabb tapasztalat az, hogy mind regionális szinten, mind a projektgazdák szintjén nehéz kezelni egy olyan programot, amely nem régióspecifikus, nem korrelál a sajátosságokkal. Részben ennek köszönhető, hogy már a futamidő első harmada alatt a régióban a keretet messze meghaladó támogatási igényű pályázat kerülhetett befogadásra. Ehhez kapcsolódik, hogy egy tisztán pályázási eljárásrend ellehetleníti a területi szükségek érvényesítését a döntésben. Ráadásul ez egy folyamatos beadású pályázati rendszer volt, ahol olyan kényszerpályák alakultak ki, mint kezdetben az elhamarkodott és területi szempontból nem nélkülözhetetlen támogatások odaítélése, majd ezt felis-

merve a végeláthatatlan és az eljárásrendet sértő tartaléklista. Ez mégis a kisebbik rossz volt, annak érdekében, hogy a területi fejlettségbeli hátrányokat figyelembe vevő, kiegyensúlyozó és valamelyest fókuszált döntések születhessenek. Az is fontos tapasztalat volt, hogy nem helyes az intézményi feladatokat kettévágni döntéselőkészítő és szerződő hatóság funkciókra, hiszen ez nem felel meg egy projekt életciklusának. Jobb, ha a kedvezményezett ugyanazzal az egyetlen szervezettel áll mindvégig kapcsolatban. Ezek fontos tanulságok, és a következő EU időszak felkészülése, majd menedzselése során feltétlenül hasznosítandók.

– *Visszatérve a területfejlesztési törvényre: mit tart a törvény legpozitívabb hozadékának, illetve legnagyobb hiányosságának?*

– A törvény legnagyobb érdeme, hogy kereteket adott egy korszerűbb intézményrendszer megteremtéséhez, amely képes lehet a hálózatszerű működésre, és biztosítja a jövő döntően EU forrásokból táplálkozó fejlesztéspolitikájának területi dimenzióját. Ehhez szükség volt az Országgyűlés által elfogadott területfejlesztési koncepcióra is. A kettő együtt él, kicsit úgy, mintha a területfejlesztési törvény lenne a hardver, a területfejlesztési koncepció pedig a szoftver. Kétségtelen, hogy a hardver nem hibátlan. Hiányossága például a kistérségi ügyek nem kellő szabályozása. A regionális tanácsok kérdésében sincs teljesen minden rendben. El kellett volna fogadni a régióban választott önkormányzati tisztségviselők túlsúlyát, többségét, más szóval kevésbé korporatív jellegűnek kellene lennie. A statutumát a törvény alaposan szabályozza, de alapvető közjogi karaktere nem világos. Előrelépés ugyan, de nem lehet végleges megoldás az a mód, ahogy a regionális tanácsok és az ágazatok dekoncentrált szervezeteinek viszonyát szabályozza. Úgy gondolom, hogy a közigazgatás kikerülhetetlen módosítása során ehhez a törvényhez is hozzá kell majd nyúlni.

– *Megtétele szerint miért jó, hogy van területfejlesztési törvény, hogyan lehetne ezt közérthetően megfogalmazni a témában kevésbé jártas emberek számára?*

– Már szó volt arról, hogy miért jó egy területfejlesztési

törvény. Végül is ez szükséges ahhoz, hogy a kiegyensúlyozott területi fejlesztés áthassa az egész fejlesztéspolitikát, és ne csupán a területfejlesztéssel hivataltól foglalkozó szervezetek dolga legyen. Ez korábban jellemzően így volt, a területfejlesztés ágazatként működött. Nem is csökkentek a területi hátrányok és egyenlőtlenségek. (Azért az említetten kívül ennek más okai is voltak). Egyébként azért tartottam ezt most kiemelendőnek, mert szerintem ez az az elem, amit egy bonyolult törvényből és annak funkcióiból közérthetően meg lehet magyarázni. Mert például a mi régiókban az egy főre jutó GDP 1994-ben az országos átlag 74 százaléka volt, most pedig, az időközben tagadhatatlan fejlődés ellenére is csak 65 százalék. Ennek egyik oka a fejlesztéspolitika nem kellően decentralizált jellege, másrészt, ezzel összefüggésben az, hogy a fejlesztéseket nem hatotta át kellően a területi és felzárkóztatási igény. Pedig ez országos érdek. Például azért, mert fizetőképesebb piac alakulhat ki a ma kevésbé fejlett ország-részekben is. Meg szolidaritási kérdés is.

– *Mit tart a következő tíz év legfontosabb feladatának a területfejlesztésben, s ehhez milyen törvényi változásokra lenne szükség?*

– Összhangot kell teremteni a fejlesztéspolitika, a területfejlesztés, az önkormányzati rendszer és az államháztartás más rendszerei között. Az önkormányzatiságot és a fejlesztéspolitikát az önkormányzati jellegű régiókra, az önkormányzati jellegű kistérségekre és meghatározó városokra kell alapítani. A megyéknek továbbra is fontos, sajátos, újraértelmezett szerepe lehet, és kell is lennie.

Ha ez nem történik meg, több más súlyos következmény mellett a területfejlesztés a ma látszó szerepvállalásával a következő EU időszakra el fogja érni teljesítőképessége határait. A decentralizációban, a helyi alkotó energiák felszabadításában több van, mint amit ma kamatoztatni lehet. És ez nem elsősorban a területfejlesztési törvény további módosításainak kérdése. Módosítani kell ugyan, de az csak akkor nyeri el értelmét, ha az említett jelentős beavatkozások kísérik, és azok összhangban lesznek egymással.

Kiss Erzsébet

# A területrendezés tíz éve

## Az intézményrendszer és a legfontosabb dokumentumok

*A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztés intézményrendszerének meghatározása mellett a területrendezési szakterület kifejlődésének is megteremtette az alapját. A területrendezés – a valamikori regionális tervezés egyik új, sajátos formájaként – a műszaki és ökológiai adottságok feltárásával és az ezekre alapozott térségi területfelhasználási és övezeti szabályokkal, valamint a térségi jelentőségű műszaki infrastrukturális rendszerek térbeli rendjének meghatározásával befolyásolja, egyúttal szolgálja az országos területfejlesztési politika érvényesülését.*

### NEMKÍVÁNATOS BEÉPÍTÉSEK

A terület-felhasználási és övezeti szabályok, valamint a műszaki infrastruktúra rendszerek esetében a *térségi* jelző hangsúlyozása nagyon fontos, mert ez különbözteti meg a területrendezési terveket a településrendezési tervektől, illetve ez fejezi ki a térségi és a települési szintű tervezés közötti különbséget. A területrendezési tervek a hosszú távú, stratégiai jelentőségű, műszaki-szabályozási típusú tervek körébe tartoznak. A tervek elkészítése az ország egésze, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet és a Budapesti Agglomeráció területe esetében állami, a megyék területére készített területrendezési tervek esetében megyei önkormányzati feladat. A területrendezési terveknek a méretarányukból következő fontos sajátosságuk az, hogy a területfelhasználásra és a műszaki infrastruktúrára vonatkozó előírásaik többszörös áttétellel, a megyei területrendezési terveken és a településrendezési terveken keresztül érvényesülnek. (A tervezés szintjeit és a tervellátottságot a 2005. év végi adatok alapján az 1. táblázat mutatja be.)

túrára vonatkozó előírásaik többszörös áttétellel, a megyei területrendezési terveken és a településrendezési terveken keresztül érvényesülnek. (A tervezés szintjeit és a tervellátottságot a 2005. év végi adatok alapján az 1. táblázat mutatja be.)

A területrendezési tervek lényegében egyedüli eszközei annak, hogy gátat szabjunk olyan területi folyamatok kifejlődésének, amelyeket a szakmai és nem szakmai közvélemény egyaránt károsnak ítél. Tanúi vagyunk annak, hogy összefüggő települési terület (beépítettség) alakul ki olyan helyeken, ahol kívánatosabb lenne megőrizni a tagolt települési struktúrát, mint például a Balaton déli partján, vagy a Budapesti Agglomerációban. Tapasztalhatjuk, hogy a települési önkormányzatok valós fejlesztési szándék nélkül jelölnek ki beépítésre szánt területeket a természeti területek rovására, ezzel a belte-

#### 1. táblázat

*A terület- és településrendezés szintjei és tervellátottsága*

Tervezési szint	Tervezési terület	Tervvel való ellátottság
Országos	Az ország egésze	Országos Területrendezési Terv (2003.)
Térségi	Kiemelt térségek (számuk kb. 16)	Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Terve (2000.) Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve (2005.)
	Megyék (19 megyei önkormányzat)	A megyei területrendezési tervekből: 1 hiányzik (5 %) 7 készül (37 %) 11 jóváhagyott (58 %)
Települési	Települések (kb. 3150 települési önkormányzat)	A településrendezési tervekből: 25 % hiányzik 27 % készül 48 % megfelelő

rületi rekonstrukció és rehabilitáció elősegítése helyett szabad utat adnak az úgynevezett zöldmezős beruházásoknak. Példákat tudunk arra, hogy országos jelentőségű műszaki infrastruktúra-hálózati elemek (jellemzően utak) nyomvonalvezetése nem a tágabb térség szerkezetébe való természetes illeszkedés figyelembe vételével, hanem részérdekek által befolyásoltan történt. Továbbá mindennaposak azok a hírek, amelyek az ország vagy valamely régió működőképessége szempontjából szükséges fejlesztések megakadályozása érdekében folytatott akciókról szólnak.

A kiegyensúlyozott területi fejlődésnek tehát szüksége van a térségi területi folyamatok szabályozott mederben tartására a területrendezési tervek által. Segítségükkel a területhasználatot érintő döntéseknél érvényesíteni tudjuk az országos és térségi érdekeket. Meghatározhatjuk általuk a területi fejlődés lehetőségeit és korlátait, ahol a *lehetőségek* alatt az országos és térségi jelentőségű fejlesztésekhez szükséges területek biztosítását, a kiszámíthatóságot és a térségi összehangolást, a *korlátok* alatt a környezeti, természeti, kulturális és táji értékek védelme érdekében érvényesítendő szabályok meghatározását értjük.

A területrendezési tervek nem konkrétan megvalósítandó fejlesztési célokat, hanem egy távlati optimális térszerkezetet és területfelhasználási rendet határoznak meg. Előírásaik a területhasználatra és a létesítésre vonatkozó szabályok formájában jelennek meg, ebből következően nem tartalmazzák az egyes ágazati, önkormányzati és magánfejlesztések, illetve beruházások ütemezését és várható költségeit. A területrendezési tervek elfogadása tehát nem a tervben szereplő létesítmények rövid távú megvalósításáról való döntést jelenti, hanem azt, hogy az adott *létesítményre* vagy *korlátozásra* az ország és a térség kiegyensúlyozott fejlődése érdekében *az adott helyen szükség van.*

#### FOKOZATOSAN ÉPÜLT KI

A területrendezés intézmény- és eszközrendszere az elmúlt tíz év alatt fokozatosan épült ki. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény megjelenését követő első négy évben (1996. és 2000. között) megszülettek mindazok a jogszabályok, amelyek szabályozták a területrendezési tervek készítésének különböző feltételeit; így a tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjét, tartalmi követelményeit, a készítésükre vonatkozó tervezési jogosultságot, a szakmai minősítésüket szolgáló központi és területi tervtanácsokat, a megalapo-

zottságukat elősegítő területi információs rendszert, valamint az elkészült tervek nyilvántartását és megőrzését szolgáló dokumentációs központ megalakítását és működését.

Az első igazi áttörést a 2000. év jelentette, amikor az Országgyűlés több mint kétharmad arányban megszavazott törvénnyel elfogadta a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területrendezési tervét. Ez volt a rendszerváltást követő években az első alkalom, amikor a Magyar Országgyűlés területrendezési típusú tervet tárgyalt, amelynek során területfelhasználási és övezeti előírásokról, utak, közművek és más műszaki létesítmények elhelyezéséről, valamint létesítésük feltételeiről döntött. A Balaton-törvényt a 2003. évben követte az Országos Területrendezési Terv, majd 2005-ben a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervének elfogadása. Ezzel teljessé vált azon területrendezési tervek köre, amelyeket törvény hagy jóvá. Az említett három törvény közül az Országos Területrendezési Terv jelentősége nem csak abban áll, hogy meghatározza az ország egészére vonatkozó térszerkezeti rendet és szabályokat, hanem abban is, hogy meghatározza a kiemelt térségek és megyék területrendezési terveinek készítésénél alkalmazható térségi területfelhasználási kategóriákat és övezetek fajtáit és a hozzájuk rendelhető szabályokat. Ilyen formán kihatással van a teljes magyarországi tervezési gyakorlatra és metodikára.

A 2005. év más szempontból is mérföldkőnek tekinthető. Ekkor került sor a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény módosítására, amely pótolta azokat a hiányokat, amelyek a törvény 1996. évi eredeti változatában a területrendezés szempontjából fennálltak, és ezáltal egyensúlyosságúvá tette a törvénynek a területfejlesztésre és területrendezésre vonatkozó fejezeteit. Mivel a terület- és településrendezési tervek merev hierarchikus rendszert alkotnak, ki kellett egészíteni a törvényt azokkal az eljárási jellegű és egyéb előírásokkal, amelyek a tervezési hierarchia magasabb szintjén álló területrendezési terv értelmezését és kötelező érvényesülését elősegítik a tervezési hierarchia alacsonyabb szintjén álló tervekben. Fontosak voltak ezek a szabályok, de a „méröldkő” minősítést a törvénynek az az előírása érdemli ki, amely területrendezési hatósági és szakhatósági jogosítvánnyal ruházta fel a területi főépítészeket. A főépítészek e jogosítványuk birtokában hatékonyabban tudják ellátni egyik legfontosabb feladatukat: az országos és a kiemelt térségi területrendezési tervekben foglaltak érvényesítését a tervezési hierarchiában alacsonyabban álló megyei, illetve településrendezési tervekben. Munkájukat segíti az a kormányrendelet, amely részletesen szabályozza a

területrendezési hatósági eljárások fajtáit és lebonyolításuk rendjét. A területrendezési hatósági eljárások – kivételes eljárásként – megoldást adnak azokra a gyakorlatban felmerülő problémákra, amelyek a területrendezési terv kötelező ereje és a méretarányból következő „keret jellege” közötti ellentmondásból fakadnak.

### VÍZPARTI REHABILITÁCIÓ

A területrendezés kiépülő intézményei és eszközei, ezen belül főleg az Országos Területrendezési Terv elfogadása lendületet adott a megyei területrendezési tervek készítésének is. A megyei önkormányzatok egyik legfontosabb megmaradt feladata, egyben erős jogosítványa, hogy a megye területére területrendezési tervet készítsenek és gondoskodjanak arról, hogy a települések rendezési tervei ezzel (következésképpen egymással is) összhangban legyenek. A tervezési hierarchia tehát maradéktalanul érvényesülhet az országos tervtől kezdve a kiemelt térségek és a megyék területrendezési tervén keresztül a települések rendezési tervéig, az ehhez szükséges törvényi felhatalmazásokat a megyei önkormányzat is megkapta részben a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló, részben az Országos Területrendezési Terv elfogadásáról szóló törvényben.

Szakmai értelemben nem területrendezési, hanem településrendezési feladatot jelentett a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter rendeletével egyenként kihirdetett, úgynevezett balatoni vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek elkészítése. Mégis szólni kell ezekről, mert a tartalmukat meghatározó kormányrendelet (szakmai szlengben a „Balatoni OTÉK”)

előkészítése, a 43 partmenti település vízpart-rehabilitációs tanulmányterveinek elkészítése, többlépcsős egyeztetése és a miniszteri rendeletek kiadása a szakterület (itt már a terület- és településrendezést együtt kell érteni) olyan teljesítménye, amelynek igazi jelentőségét a szakmai és nem szakmai közvélemény talán még fel sem mérte. (A pontosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy jelen cikk írásakor egy partmenti település vízpart-rehabilitációs tanulmánytervének kiadása még nem történt meg, de ennek oka nem a szakmai előkészítés hiányosságában kereshető.)

Visszatekintve az elmúlt tíz évre, elmondhatjuk, hogy a területrendezés – a főhatóságának szervezeti hovatartozásában bekövetkező állandó változások ellenére – markáns színnel jelent meg a területi politika, területi tervezés eszközeinek palettáján. Egyértelműen definiálta feladatát és kompetenciáját, valamint viszonyát a területi politika más szereplőjéhez. Létével és tevékenységével folyamatosan igyekszik tudatosítani, hogy sikeres területi politika csak műszaki és ökológiai szempontok figyelembevételével valósítható meg, valamint azt, hogy a terület- (és település-) rendezési tervekben foglaltak a hosszú távon fenntartható fejlődés zálogai.



**Dr. Tompai Géza**  
főosztályvezető, Országos  
Területfejlesztési Hivatal,  
Területrendezési Főosztály,  
Budapest

# Szándékok és eredmények

## Az Országos Területrendezési Terv

*Az Országgyűlés 2003. április 28-án fogadta el az Országos Területrendezési Tervről (OTrT) szóló törvényt, amelynek kidolgozását a területfejlesztésről és területrendezésről szóló (Tftv) 1996. évi XXI. törvény írta elő.*

*A Tftv. meghatározása szerint az ország területrendezési terve „az ország... nagy távlatú műszaki-fizikai szerkezetét meghatározó és befolyásoló tervdokumentum, amely biztosítja a területi adottságok és erőforrások hosszú távú hasznosítását és védelmét, az ökológiai elvek érvényesítését, a műszaki-infrastrukturális hálózatok összehangolt elhelyezését és a területfelhasználás rendszerét, optimális, hosszú távú területi szerkezetét.”*

### SZAKMA- ÉS ÁGAZATKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az Alkotmánybíróság 3/1997. (I. 22.) AB határozata indoklásában hangsúlyozza a területrendezési tervek egymásra épülő, hierarchikus rendszerét és ezzel az ország területrendezési tervének jelentőségét.

Az OTrT jóváhagyását megelőzően Magyarországon – a hosszú és gazdag múltú regionális tervezési gyakorlat ellenére – nem készült olyan országos léptékű területrendezési terv, amely a térségi szerkezet meghatározásának és a terület-felhasználás szabályozásának igényével lépett volna fel, és parlamenti jóváhagyást nyert. Az új, jóváhagyásra szánt tervnek kiemelt feladata volt az ágazati koncepciók, fejlesztési programok és szabályozási előírások térségi összefüggéseinek megállapítása és koordinálása. A tervezési munka ezért következetesen szakma- és ágazatközi együttműködéssel zajlott és szerveződött a területrendezés szempontjából kiemelten jelentős ágazatok: a mezőgazdaság, a közlekedésügy, a vízügy, az energetika, a természetvédelem hatósági és szakmai képviselőivel, a 193/1996. (XII. 19.) számú, a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői területfejlesztéssel kapcsolatos feladatairól szóló kormányrendelettel összhangban. A tényleges tervezői tevékenység a VÁTI Kht. területi tervezőirodájának koordinálásával a tervezőszervezetek és szakemberek széles körű kooperációjával bontakozott ki.

A terv kidolgozását – a törvényi kötelezettségen túl – több lényeges változás tette időszerűvé, sőt sürgetővé. A kilencvenes években felgyorsuló társadalmi, gazdasági rendszerváltozás következtében erősödtek a területi fejlődést és az országos léptékű területhasználatot is befolyásoló hatások, átalakult a határ menti térségek helyzete, eltolódtak az országos térszerkezeti súlypontok és erő-

sődött a szuburbanizálódási folyamat. Megváltozott a mező- és erdőgazdasági területek tulajdonviszonya, amely a használatban is változásokat vetített előre. Mindezek a hatások a különböző területi igények koordinációját, országos szintű rendezését kívánták. A megnyíló határokkal erősödtek az ország nemzetközi kapcsolatai, és ezzel egyidőben fokozódott a térszerkezetet meghatározó infrastruktúra-rendszerek fejlesztése iránti igény. A környezeti szempontok és a területvédelem követelményeinek előtérbe kerülése nyomán is sürgetővé vált a területi változások fizikai kereteinek és rendszerének átgondolása. Sürgette az előrelátó erőforrás-gazdálkodás fokozását annak a felismerése, hogy a terület, a víz, a környezeti összetevők mindegyike korlátozottan áll rendelkezésre, és hogy a környezet minősége a társadalmi jólét és a gazdasági teljesítőképesség meghatározó feltétele. Ennek fontos eszközévé vált a területrendezés, ezen belül az országos elveket, szabályokat meghatározó országos tervezés.

### CSATLAKOZÁSI ELŐKÉSZÍTŐ

Az OTrT-nek mindezek mellett fontos feladata volt, hogy a távlati térszerkezet kijelölésével biztosítsa az ország bekapcsolódását az európai térszerkezetbe, és elősegítse a nemzetközi egyezmények, előírások uniós csatlakozásukat előkészítő érvényesítését. Ezek közül a térszerkezet alakítása szempontjából különös figyelmet érdemel az 1997. évi Helsinkii Egyezmény, amely rögzíti a multimodális közlekedés nagy európai folyosóit, valamint az 1999-ben Potsdamban elfogadott ESDP (European Spatial Development Perspective), azaz az Európai Területi Terv, amely az európai tervezési rendszerrel és az EU fejlesztési

irányokkal való összehangolás terén adott orientációt. Az OTrT kidolgozása során hangsúlyos szerepet kaptak az ESDP olyan alapelvei, mint az információhoz és az infrastruktúra-hálózatához való kiegyenlített hozzáférés elősegítése, a policentrikus településrendszer kialakulásának szorgalmazása, a természeti és kulturális örökség védelme.

A egyezményes elvek mellett a tervezés támaszkodott a jelentős hazai és nemzetközi tervelőzményekre is, így kiemelten:

- ◆ az Országos Területrendezési Terv kidolgozásával kapcsolatos, az 1970-es és 1980-as évtizedben végzett munkálatokra;
- ◆ az Országos Területfejlesztési Konceptió előkészítő anyagaira és az Országgyűlés elé terjesztett anyagára;
- ◆ a jelentős, a kiemelt térségek és egyes megyék folyamatban levő területrendezési tervezésére;
- ◆ a szomszédos országos területrendezési tapasztalataira és gyakorlati elhatározásaira;
- ◆ az Európai Unió országaiban tapasztalható területi tervezési fejleményekre.

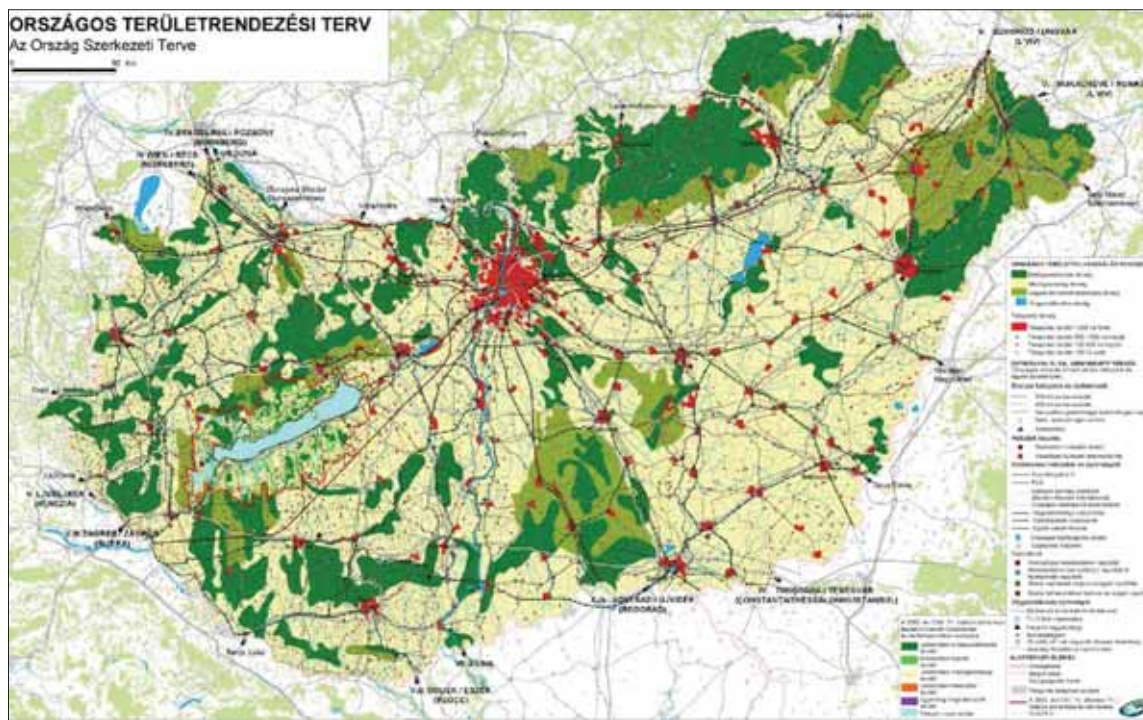
Az OTrT törvényi erősítést nyert területi folyamatokat szabályozó szerepén túl igen jelentős az összehangoló (konszenzus építő) és orientáló, illetve felvilágosító, tájékoztató és magatartásformáló szerepe is. Az Országos Területrendezési Terv hatékonysága elsősorban attól függ, hogy mennyire válik ismertté és irányadóvá a területi vál-

tozásokat eredményező döntések számára, mennyire lesz a társadalmi kontroll eszköze és mennyire válik ismertté a nagyközönség, a politikusok, a gazdasági szereplők előtt nem csak a szabályozó tartalom, hanem annak megalapozása, indokoltsága is.

A törvény által országos szinten, illetve országos érdekből meghatározott irányelvek és szabályok megszabják a kiemelt térségek és megyék területrendezési terveinek és így közvetve a települések rendezési terveinek és helyi építési előírásainak mozgásterét is. Ez azt jelenti, hogy az országos terv olyan keret, amelynek előírásai – megfelelő szintű elfogadásukat és pontosításukat követően – döntően az alacsonyabb szintű területrendezési, valamint a településrendezési terveken keresztül érvényesülnek.

### A TÖRVÉNY TARTALMA

Az országos területrendezésről szóló törvény az ország szerkezeti tervére vonatkozó szabályok mellett meghatározza az országos és térségi övezeteket és az övezetekre vonatkozó előírásokat. A szabályok döntően a tervhierarchia alacsonyabb szintű terveire vonatkozó előírások, amelyeket a megyei, a kiemelt térségi és a településrendezési tervek készítése során kell figyelembe venni. A törvény részét képezik a szerkezeti és övezeti tervlapok is, amelyek léptéke  $M=1:500\,000$ .

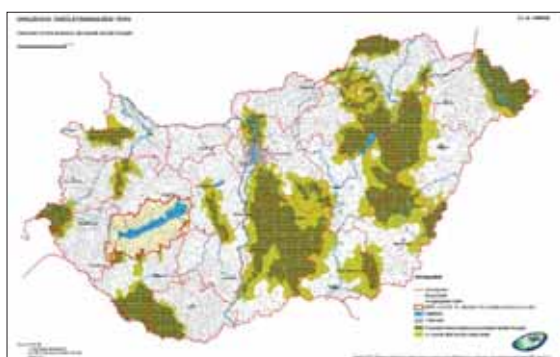


A szerkezeti terv a táj terhelhetősége, a környezet védelme, az ökológiai adottságok, a kialakult közlekedési kapcsolatok, az országos települési szerkezet adottságai és a nemzetközi együttműködésből adódó kötelezettségek és igények figyelembevételével határozza meg a térségi terület-felhasználás rendjét, az infrastruktúra távlati térbeli rendszerét, körvonalazza a települési szerkezet alakulásának irányait és javaslatot tesz a természetközeli területek összefüggő szerkezetére.

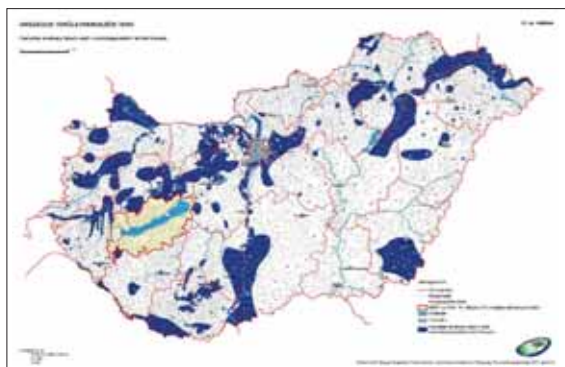
A térszerkezet alakítására vonatkozó javaslat alapja a jelenlegi adottságok vizsgálata, értékelése, a jövőben várható változási tendenciák számbavetele volt. Lényeges előzmény a Helsinki Egyezmény. Helsinki folyosók a fővároshoz csatlakozva keresztezik az ország területét. Ezzel transznacionális szinten lehetővé teszik Magyarország bekapcsolódását az európai vérkeringésbe, de hátrányuk, hogy tovább erősítik a fővárosra összpontosuló sugaras közlekedési szerkezetet. Az Országos Területrendezési Terv ezért olyan úthálózati rendszer kialakítását javasolta, amely a sugaras rendszert a fővárost elkerülő és kelet-nyugati kapcsolatokkal egészíti ki, a dunaiújrósi és a bajai hídhöz csatlakozva. A javasolt hálózatfejlesztés meghatározó a modern közlekedés, szállítás szempontjából periférikus térségek számára a



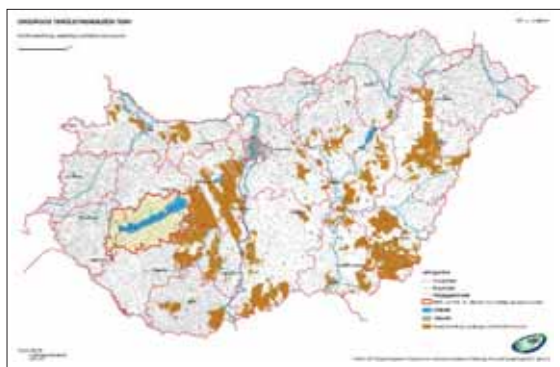
*Az országos ökológiai hálózat övezete*



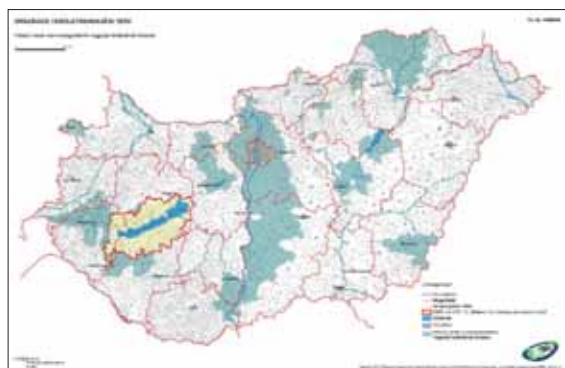
*Kiemelten fontos, érzékeny természeti területek övezete*



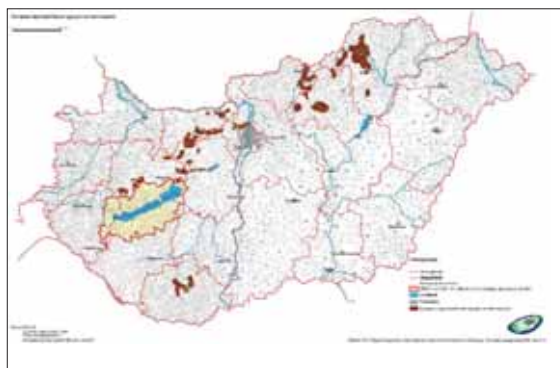
*Kiemelten érzékeny felszín alatti vízminőség-védelmi területek övezete*



*Kiváló termőhelyi adottságú szántóterületek övezete*



*Felszíni vizek vízminőség-védelmi vízgyűjtő területeinek övezete*



*Komplex táj-rehabilitációt igénylő területek övezete*



megközelíthetőség, a termékek piacra juttatása, a turizmus serkentése érdekében. Az elgondolást a közlekedési kormányzat is jóváhagyta.

A szerkezeti tervhez kapcsolódó terület-felhasználási előírások az országos terület-felhasználási kategóriák megyei és kiemelt térségi tervekben betartandó arányaira vonatkoznak, illetve általános szabályokat fogalmaznak meg.

A terület-felhasználás szabályozása tekintetében meghatározó szerepük az országos és térségi övezetek. Az övezetek térségi szempontból egységes szabályozást igénylő területeket jelölnek ki, amelyekre az OTTr törvény és más törvények (Természetvédelmi Törvény, Földtörvény, Erdőtörvény) a környezeti, természeti, táji és épített környezeti értékek védelmével illetve a terület-felhasználással kapcsolatos követelményeket fogalmaznak

meg. Az övezeti előírásokat az ágazati jogszabályok előírásaival együtt kell alkalmazni az övezetek területén. Az országos övezeteket megjelenítő térképek a törvény mellékletét képezik.



**Göncz Annamária**  
irodavezető, VÁTI Kht.  
térségi tervezési iroda,  
Budapest



**Vajdovichné  
dr. Visy Erzsébet**  
szakértő, VÁTI Kht.,  
Budapest

# Teljes a rendszer

## A területrendezés első tíz éve után

*A hazai területrendezés létrehozásának kerek évfordulója elsősorban az elmúlt tíz év eredményeinek számbavételére, méltatására készítet bennünket, de ebből az alkalomból gondolnunk kell az előttünk álló feladatokra is. Figyelemmel dr. Tompai Géza kitűnő összefoglaló megállapításaira és e cikk terjedelmi korlátaira, a teljesség igénye nélkül, néhány általam fontosnak, meghatározónak vélt eredményt és néhány feladatot emelek ki.*

Az Országgyűlés 1996-ban a hazai tervezési, igazgatási rendszerbe jól illeszkedő, a nemzetközi és az addigi hazai tapasztalatokat is felhasználó, a kifejlődő új politikai, környezeti, társadalmi és gazdasági viszonyoknak megfelelő, nemzetközi viszonylatban is igen korszerű törvényi szabályokat alkotott. A végrehajtásra vonatkozó rendeletek hasonló színvonalúak. Ma is elismerés, dicséret illeti az e jogszabályok előkészítésében vezető és résztvevő minisztériumi szakembereket.

Nem kicsinyítjük, sőt elismerjük az 1965-ben nemzetközi Abercrombie-díjjal kitüntetett Balatonterv, a 70-es, 80-as években készített regionális tervek, tanulmányok alkotóinak munkásságát. Ugyanakkor a tíz éve életre hívott és mára már kifejlődött területrendezés nem a korábbi évtizedek regionális tervezésének a folytatása vagy megújítása. Ez nem csak más célokat szolgál, nem csak egy újabb tervezés, tervfajta, hanem a területi fizikai folyamatok, a térségi területfelhasználás, az infrastruk-

turális hálózatok, egyedi építmények összehangolt elhelyezését, a települések térbeli rendjét szabályozó, befolyásoló rendszerként a közigazgatás fontos új elemét eredményezte.

A tervezés feltáró, koordináló, javaslattevő funkciója mellett az elkészült és elfogadott területrendezési terv ugyanis – a rendeltetését, hatályát tekintve – törvényi előírás, illetőleg a megyei tervek esetében törvényi felhatalmazás alapján meghozott önkormányzati rendelet, amely szöveges formában és térképi, földrajzi meghatározásként jelenik meg. E tervekbe foglalt jogszabályok érvényesülését szolgáló hatósági eljárásokkal, az ezeket ellátó területi főépítészekkel és hivatalukkal együtt jelenti ma már a területrendezés teljes rendszerét.

A rendszernek másik nagyon fontos meghatározója, hogy a területrendezési tervek nem elsősorban közvetlenül érvényesülnek, hatnak a területi folyamatokra. A vonatkozó jogszabályok a különböző szintű területrendezési

és a településrendezési tervek lehető legszorosabb kapcsolatát, hierarchikus viszonyát határozzák meg. Így a térszerkezetre, a térségi területfelhasználásra, a térségi hálózatok elrendezésére vonatkozó országos szintű területrendezési döntések – a tervek hierarchia-lépcsőjén haladva, a tervek léptékének és a területi ismeretek gazdagodásának megfelelően egyre pontosabban – a településrendezési tervekben válnak földrészlet pontosságú, érvényesítendő előírásokká.

A létrehozott területrendezés feladatát tekintve lényegében ágazatközi tevékenység, hiszen az ország és az egyes térségi terület-felhasználásának, a térségi infrastrukturális hálózatainak, a településrendszer térbeli rendjének szabályozása és ennek érvényesítése több ágazatot érint, több ágazat érdekének, közös tervezési, igazgatási tevékenységének kell lennie. A területi folyamatokban érintett ágazatok fejlesztési, védelmi, szabályozási javaslatának az összehangolása, a közös elgondolás a tervezés és szabályozás legfontosabb eleme. A területrendezési tervek a területrendezési hatósági eljárások, így az ágazati érdekek több esetben magasabb szintű jogszabályként való érvényesítésének ma még kevésbé felismert eszközei is.

Mindezzel talán sikerült érzékeltetni, hogy a hazai területrendezés a területpolitika, a fenntartható fejlesztés elvei érvényesítésének igen fontos, meghatározó eszközévé vált.

Igen rövid idő alatt – szinte a tervezési munkákkal párhuzamosan, illetve azok részeként – kifejlődött a területrendezési tervezés módszertani rendszere. Nagy örömmel állapíthatjuk meg, hogy a területrendezés tervezési módszerét már a térinformatikai eszközök felhasználásával, az elektronikus területrendezési igazgatás előhírnökeként, annak egyik feltételeként hoztuk létre. Ehhez rendkívül gazdag tartalmú, sokirányú térinformatikai szolgáltatást nyújtó Területi Információs Rendszer fejlődött ki és áll a tervezés rendelkezésére is. Ma már a területrendezés tervezésének és mindinkább az igazgatásának is elengedhetetlen feltétele a Területi Információs Rendszer.

A területrendezés tervezési, igazgatási feladatainak ellátása új szakterületet hívott életre; a tervezői, szakértői jogosultság feltételeinek meghatározására, elbírálására kamarai képviselőt vált szükségessé. Ezekben az években a területrendezési tervezési feladatok ellátására több kisebb-nagyobb szervezetben, megfelelő elméleti és gyakorlati ismeretekkel, jogosultsággal rendelkező tervezőkből az igényeket még meg is haladó tervezői kapacitás jött létre. Az Építész Kamara 69 vezetőtervezői és 68 tervezői minőségű területrendezőt jegyzett be

A területrendezés első tíz évét a jogszabályok, a tervi alapok létrehozásának, a hatósági eljárások kialakításá-

nak és bevezetésének, a tervezés módszertani, informatikai, szervezeti kifejlesztésének igen eredményes évtizedeként értékelhetjük. Ahhoz azonban, hogy a területrendezés betöltse az 1996. évi XXI. törvényben meghatározott célját, elláthassa előírt feladatait a következő években, évtizedben is, bőven sorolhatók a fontosabbnál fontosabb teendők.

A területrendezés intézményének létrehozását nem előzhették meg megalapozó kutatások, módszertani elméleti munkák, nem volt ilyen jellegű, tartalmú térségi tervezési, igazgatási tapasztalat sem. Az elmúlt évek gyakorlatából mára már megfelelő információt szerezhetünk a vonatkozó jogszabályok esetleges hibáiról, a tervek hatékonyságáról, tartalmi, módszertani hiányosságairól, a térszerkezeti folyamatok alakulásáról, újabb kihívásairól, az ágazatok, térségek területrendezést érintő újabb törekvéseiről, igényeiről. Fontos, hogy mindezek ismeretében a következő évekre kialakuljon a hazai területrendezés aktualizált, továbbfejlesztett jogi és tervrendszere.

Különös gondot kell fordítanunk a területrendezés teljes rendszerének folyamatos megújítására, fejlesztésre, hogy megelőzhető legyen a tervek elavulása, a jól felállított eszközzrendszer beszürkülése. Ennek érdekében mielőbb nyilvánosan is elérhetővé kell tenni a területrendezés folyamatosan változó, betartandó tervi előírásait. Szükséges, hogy a területrendezési hatósági eljárások, a részletesebb településrendezési és az ágazati tervezés során az elfogadott, hatályos tervek mellett az időközben már megvalósult, valamint már engedélyezett állapotok is minden érdekelt számára ismertek legyenek. Ennek térinformatikai kifejlesztése és működtetése elengedhetetlen feltétele a területrendezés további elektronizációjának, az e-területrendezési igazgatássá fejlesztésének is.

Egy jól működő hatósági rendszer fontos, de nem elégséges a területrendezés hatékonyabbá tételéhez. A területrendezés céljainak, a tervekben foglaltaknak az érvényesülését a legeredményesebben csak a területfejlesztéssel, a településrendezéssel, az ágazati tervezéssel és igazgatással való szerves kapcsolat, tervezési együttműködés eredményezheti. Ennek jogszabályi keretei adottak. Az OTTrT, a Balaton és a Budapesti Agglomeráció tervezésében az érdekeltek megtették az illetékes ágazatokkal való közös tervezés első lépéseit, de komoly erőfeszítések szükségesek ahhoz, hogy az ágazatok is felismerjék az együttműködésben, a közös, az összehangolt tervezésben, szabályozásban rejlő lehetőségeket.

A következő időszak fontos lépése a területrendezés további szabályozási, tervezési feladatait megalapozó, a térbeli fizikai környezet térségi változásait feltáró, érté-

kelő, a nemzetközi gyakorlatot, eredményeket közvetítő tudományos kutatásnak, elsősorban a pénzügyi feltételeknek a megteremtése is.

A területrendezés alapjainak lerakása után tenni kellene annak érdekében, hogy a területi és településtervezésben, igazgatásban működők a feladatuk ellátásához megfelelő felkészítést, rendszeres továbbképzést kapjanak területrendezési ismeretekből. A tervezési jogosultsággal rendelkező szakemberek, valamint a területrendezési tantárgyat felvett és eredményesen vizsgált tett hallgatók száma e vonatkozásban sajnos nem nyugtathat meg bennünket.

Biztos vagyok abban, hogy a területrendezés iránt elkötelezett szakemberek színvonalas munkájának eredmé-

nyeképpen ez az új intézmény, a területrendezés a következő évtizedben mind eredményesebben fogja betölteni az életre hívását elrendelő törvényben meghatározott feladatát.



**Paksy Gábor**  
terület- és településrendezési  
szakértő, VÁTI Kht. vezérigazgató  
(1989-2004), Budapest

# Az együttműködés alapegységei

## A kistérségi szint szerepe a területfejlesztésben

*A földrajztudomány mint a természeti és a gazdasági tér tudománya különös figyelmet szentel a térkategóriáknak. Ezen belül kitüntetett helye van a kistérségnek, annak a térnek, amely elegendően kicsi ahhoz, hogy homogén területi egységként kezelhessük, de elég nagy ahhoz, hogy összességében kezelve leképezze az országot. Természetföldrajzi értelemben a kistérség homogén tájat jelöl, amelynek természeti adottságai közel azonosak. Humán oldalról a megélt térnek nevezhetnénk, amely gyakran azonos etnikai, néprajzi, kulturális, vallási egység, vagyis nem csak az életet meghatározó fizikai teret jelenti számunkra. Így nem véletlen, hogy a kistérségi identitás az összes térkategória közül ezen a szinten a legerősebb. A kistérség gazdasági tér, ahol évszázadokon keresztül a falu-város együttélése jelentette a kereskedelem, a gazdaság alapját és fejlődését. Kialakult az a gazdaságtörténeti alapmodell, a területi munkamegosztás, aminek legkisebb térbeli leképezése a kistérség. Ez az univerzális tér alapját adta a szerveződő közigazgatási egységnek.*

A kistérség egyben szolgáltatási tér, ellátási egység, ahol a középfokú ellátás számos intézménye megjelenik. Ebben a térben a települési, kulturális és gazdasági érdekek több együttműködési formát hoznak a felszínre. Egy-egy kistérség a maga viszonylagos egységes megjelenítésével országos szinten még kezelhető számú statisztikai egységet alkot.

A kistérség a munkaerőpiac és a területfejlesztés alapegysége. Ez az a szint, ahol már kellő számú területfejlesztési szereplő és az általuk artikulált érdek megjelenhet. Ennek megfelelően a kistérség programozási szint, ennél a területi egységnél már megfogalmazhatók területfejlesztési programok. A területi politika a területi folyamatok vizsgálatánál és a szükséges területpolitikai beavatkozásoknál is úgy tekint a kistérségi szintre, mint alapegységre.

### A STATISZTIKAI KISTÉRSÉGI RENDSZER

A hazai területi statisztikai szolgáltatás már 1991-ben felismerte, hogy az ország jelentős térségi folyamatainak követésére a települési, valamint a megyei szintű adatközlés kevésbé alkalmas. Szükség van egy köztes statisztikai megfigyelési és elemzési szintre: a kistérségre.

Az igény egyszerre több szereplőnél is megjelent. A Munkaügyi Minisztérium a terjedő munkanélküliség figyelésére 1990. decemberétől működtette a munkaerőpiac körzeti szintű adatszolgáltatását. Kutatói műhelyek (VÁTI Kht.; Nemes Nagy József) pedig saját kistérségi modelljeiket alkalmazták a gyorsuló területi különbségek értelmezésére.

A KSH által 1994. január 1-jei hatállyal bevezetett statisztikai kistérségi rendszer a megyéknél kisebb területi egységek, a NUTS 4 szintű rendszeres statisztikai megfigyelési szintet tartalmazta. A hivatal 9006/1994. (S. K. 3) közleményében a következőképpen határozta meg ezt a tércategóriát:

„A statisztikai kistérségek rendszere az ország egész területét átfogó, megyehatárokat át nem lépő rendszer. Egy-egy kistérség olyan földrajzilag is összefüggő települések együttese, amely a települések közötti valós munka -, lakóhelyi, közlekedési, középiskolai ellátási (oktatás, egészségügy, kereskedelem) kapcsolatokon alapul. A kistérségi rendszerben a települések kapcsolataik révén egy vagy több központi településhez vonzódnak. A rendszerben minden város egyúttal vonzásközpont (társ központ), de vannak községi jogállású vonzásközpontok is. Megnevezésük a központi település neve alapján történt.”

A beérkezett javaslatok és szakmai követelmények alapján a KSH a statisztikai kistérségek rendszerét 138, később 150, végül 168 kistérségben állapította meg, megteremtve ezzel a hazai területfejlesztés térségi típusú támogatási politikájának alapját.

#### A FORRÁSSZERZÉS LEHETŐSÉGE

Az Európát érintő nagy olajválságok utáni gazdaság-élénkítő filozófiák felértékeltek két, korábban kevésbé jelentős tércategóriát: a régiót és a kistérséget. Ezek voltak azok a szintek, ahol a gazdaság élénkítésére kézzelfogható, a térségi sajátosságokra figyelő programok készülhettek, több helyütt a megvalósítás sikerével.

A magyarországi helyzet a nyugat-európaiktól eltérően alakult. A tanácsi rendszer nem volt alkalmas a településközi együttműködésre és – piacgazdaság híján – hiányoztak a területfejlesztés érdemi szereplői is. A rendszer-váltást követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény korlátozás nélküli társulási lehetőséget biztosított az önkormányzatoknak. Az önkormányzati törvény hatása – a települési szabadság eszménye – messze erősebb volt, mint a települési összefogás igénye.

A kilencvenes évtized első éveiben a munkaerő-piaci politika sokkal több figyelmet és eszközt kapott, mint a területfejlesztés. Ennek is betudható, hogy a munkaügyi miniszter által létrehozott Országos Foglalkoztatási (Köz)Alapítvány 1992-től több éven át pályázatot írt ki először kistérségek, majd kistérségi menedzserek számára. 1993-tól a Phare Településközi Együttműködés kísérleti programjának forrásaira 167 kistérségi szerveződés ala-

kult, azonban a pályázatok elbírálása után ezek működése többnyire formálissá vált. 1994-ben a Területfejlesztési Alap is támogatta a „legalább öt szomszédos településből álló” területfejlesztési célú kistérségi együttműködések.

A forrásszerzés lehetősége volt az első motívum a kistérségi társulások megalakításában. Az alulról induló kezdeményezéseket több, területfejlesztésben jártas vagy járatlan szakértő és értelmiségi csoport is generálta. Külhoni mintára – például az Európai Közösség LEDA (helyi foglalkoztatási fejlesztési akció), az USA Gyors Reagálású Programja – elkezdődött a kistérségi programozás időszaka és megjelent az első dilemma: a kistérség szereplői maguk készítsék programjukat vagy bízzák profi szakértőre?

Egyes kistérségi együttműködéseknel érvényesült a „fekete város” szindróma, hosszabb-rövidebb ideig nem voltak hajlandók a térség központját partnerként bevonni.

A vonalas infrastruktúra (gáz, csatorna) fejlesztése kínálta a települések összefogását. Az érdekek megszűntével az összefogások egy része is véget ért. Kistérségi együttműködések újabb csoportjának létrejöttét segítette az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény, amely a források nagyobb része feletti döntésbe, a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok munkájába is bevonta a kistérségeket.

#### AZ INTÉZMÉNYESÜLÉS FORMÁI

A területfejlesztési célú kistérségi együttműködések kialakulása spontán folyamat volt. Ez tükröződik az eltérő szervezeti formákban, a jogi bejegyzés elmulasztásában, a működési feltételek kialakításában. A fokozatosan kialakuló társulások a legváltozatosabb összetételben és működési területtel jöttek létre. 2002 végén a VÁTI Kht. felmérése alapján mintegy 250 területfejlesztési társulás működött Magyarországon, s az ország településeinek 96 százaléka volt tagja valamelyiknek.

A Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület 2001. évi reprezentatív felvétele alapján a kistérségi társulások működési formája különféle.

Működési forma	%
Területfejlesztési társulás	76
Egyesület	12
Szövetség	8
Alapítvány	1
Egyéb	3
Összesen	100

A folyamatos működés alapját a kistérségi iroda létrejötte és a kistérségi menedzser alkalmazása teremtette meg. További minőségi változás a szakosodott menedzserek munkába állítása. A kívánatostól eltérően általában a fejlett vagy közepesen fejlett kistérségek tudnak több és képzetesebb szakembert alkalmazni. A működési költségeket az esetek többségében pályázati forrásból fedték. A szakemberek kezdetben az önkormányzatok foglalkoztatottjai vagy a munkaügyi központ által kiközvetített munkanélküliek soraiból kerültek ki. A foglalkoztatottak bérét 2001-ben a kistérségeknek csak 14%-a finanszírozta saját erőből. A működési költségeket a kistérségek harmada biztosítja pályázati források nélkül. Pedig a jó kistérség-fejlesztő műhely hamar visszahozza a befektetett forrásokat.

A kistérségek egy évtizeden át számos fórumon szorgalmazták, hogy kapjanak normatív támogatást irodájuk és a szakemberek működtetéséhez. A kistérségi munkaszervezetek 2005-től differenciáltan 2-8 millió forint támogatásban részesülnek. Időközben falugazdászok, vidékfejlesztési menedzserek, kistérségi megbízottak jelentek meg a már korábban is működő vállalkozási iroda és munkaügyi kirendeltség mellett. A szerény források elaprózódnak. Egyre nehezebb lesz egy integráltabb modell felé elmozdulni úgy, hogy a kistérségi együttműködési szervezet kontrollja tovább működjön.

#### AZ EU ALAPELVEINEK ÉRVÉNYESÜLÉSE

A hazai területfejlesztési szakma és annak kormányzati irányítása már a nyolcvanas évek közepétől figyelte, nyomon követte az Európai Gazdasági Közösség területpolitikai elméletét és gyakorlatát. A hazai területi politika – az Országos Tervhivatal vezetésével – a hátrányos helyzetű térségek statisztikai alapú lehatárolásával és kiemelt támogatásával tette meg az első lépést az EU-konformnak nevezhető területi támogatási rendszer irányába. E fejlemény ellenére – több ok miatt – a területiség, így a területfejlesztés a magyarországi elit gondolkodásában és ennek következményeként mind a rendszerváltás előtti és mind az aztáni kormányzati politikában nem töltötte be azt a szerepet, ami elvárható lett volna. A rendszerváltó törvények sorából kimaradt a területfejlesztési, és hosszú politikai alkudozás után azt csak 1996-ban sikerült elfogadtatni. Eközben az 1992. évi államháztartási törvény mostohán bánt a területfejlesztéssel. Létrejött ugyan a Területfejlesztési Alap, de olyan marginalizált forrással, ami devalválja a területfejlesztési támogatások megítélését.

A kilencvenes évek elején a szerény Területfejlesztési Alapra épített támogatási rendszer (más források, OFA és Phare-támogatás mellett) ösztönözte a partnerséget, a települések és a kistérségi szereplők területfejlesztési célú együttműködését. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény legfontosabb érdeme, hogy átvette az Európai Unió tagországaiban alkalmazott és bevált területfejlesztési alapelveket, mint amilyenek:

- ◆ a partnerség,
- ◆ a szubszidiaritás,
- ◆ a forráskoordináció,
- ◆ az additionalitás,
- ◆ a programozás,
- ◆ a nyilvánosság.

Ezen alapelvek érvényesítése és betartatása – mint a jogalkalmazás területén – a legerőteljesebben a kicsiket, a területfejlesztés alapegységeiként a kistérségeket segíti és védi. A kistérségi szintű partnerség figyelemre méltó példája a Dél-Alföldi Területfejlesztési Társulások Egyesületének (DATTE) működése. A DATTE a régió megalakításának szándékával jött létre, és azóta is a „régio parlamentjeként” működik.

A törvény a területfejlesztési források feletti döntést a szubszidiaritás jegyében a korábbi országos, tárcaközi bizottsági szintről megyeire, a létrehozott megyei területfejlesztési tanácsokhoz és a regionális fejlesztési tanácshoz helyezte. A megyei területfejlesztési tanácsokban döntési jogkörrel statisztikai kistérségenként egy-egy delegált vett részt. Ezzel megtörtént a területfejlesztési célú önkormányzati együttműködések legitimációja.

A törvény 1999. évi módosítása megváltoztatta ezt a gyakorlatot, és a megyei területfejlesztési tanács tagjai között a területi önkormányzati társulások képviselőinek számát három főben állapította meg. A területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása az országos, regionális és megyei szint mellett megteremtette a kistérségi fejlesztési tanács működési kereteit. A tanácsok legfontosabb feladata a kistérségben a területfejlesztési feladatok összehangolása, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadása, közös területfejlesztési programok kialakítása. A kistérség valamennyi önkormányzatának polgármestere a kistérségi fejlesztési tanács szavazati joggal rendelkező tagja, függetlenül attól, hogy tagja-e vagy sem valamely kistérségi területfejlesztési társulásnak. A kezdeti súrlódások és feszültségek után a települési önkormányzatok felismerték a településközi együttműködés pályázati és forrásszerző előnyeit.

A területfejlesztési támogatási rendszer a kistérséget – annak nem egységes és jogilag bizonytalan háttere miatt – mint közvetlen pályázót nem fogadta el, és nem juttatta pályázati forráshoz. Így a közös kistérségi célok csak gesztor önkormányzaton keresztül valósulhattak meg. Részen emiatt – a partnerséget gyengítve – csökkent azon kistérségi együttműködések száma, amelyekben a gazdasági élet vagy a civil szféra szereplői is aktívan részt vállaltak.

A kistérségi együttműködésen belül a települések pályázati forráskoordinációja és a saját erő kiegészítését jelentő addicionalitás sok kudarcra és sok sikerrel elsajátított technikák mellett folyik. Pozitív fejlemény, hogy több település átmeneti forrásátadással segítette kistérségi partnerét a saját erő biztosításához. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény értelmében a területfejlesztési források több mint felét decentralizáltan kell felhasználni. A decentralizált forrásokat a területfejlesztés kedvezményezettjei – az évenként megjelenő kormányrendelet feltételeinek megfelelően – pályázatos formában érhetik el.

A támogatandó térségek lehatárolása alapvetően a kistérségi szintű statisztikai adatokon (részben települési mutatókon) alapult. Ez négy mutatókört alkalmazott:

- ◆ társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térség,
- ◆ az ipari szerkezetátalakítás térségei,
- ◆ a mezőgazdaság és vidékfejlesztés térségei,
- ◆ jelentős munkanélküliséggel sújtott térségek.

A települési önkormányzatok finanszírozásának folyamatos szükségessége az a pont, ami miatt leginkább csikorog a területfejlesztés szekere. Ennek is felrható, hogy a kívánatosnál nagyobb a területfejlesztés szereplői között az önkormányzatok érdekérvényesítő szerepe és ennek megfelelően forrásszerző súlya. Az elmúlt évtizedben tíz egységnyi területfejlesztési támogatásból nyolc az önkormányzati fejlesztéseket gyarapította.

A kormányzat és az önkormányzatok között kialakult egy új koreográfia: a kormányzat területfejlesztési köntösbe csomagol településfejlesztésre szánt(?) forrásokat, amelyeket azután a települési önkormányzatok településfejlesztésre fordítanak. A produkció természetesen csak úgy lehet sikeres, ha a forrást kellően sok részre aprítjuk, mert így juthat minden településnek utcapad, járda, ravatalozó.

Az elmúlt évek kistérségi területfejlesztésének siker-története a programozás. Ilyen mennyiségben, minőségben, mozgósító erővel korábban nem készültek Magyarországon kistérségi programok. Területfejlesztési forrásból mintegy félezer kistérségi fejlesztési (területfejlesztési,

vidékfejlesztési, idegenforgalmi, gazdaságfejlesztési) program valósult meg. A kistérségi program készítése fontos üzenet a területfejlesztés külső és a kistérség belső szereplői számára.

A régiókat érintő tervezési és projektgyűjtési folyamat kitüntetett szerepet szánt a kistérségeknek. A Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács Együttműködési megállapodást kötött a kistérségeivel a közös szakmai együttműködésre.

A területfejlesztési források felhasználásának legjobb ellenőrzési módszere a nyilvánosság. Ebben a kistérségek jó partnerek. A kistérség-építésben a legelőrébb járó társulásokban jellemző a települések közötti koordináció, a rendszeres információáramlás, a hosszú távú fejlesztési stratégia mentén tudatosan megvalósított programok sora. E társulásokban értelemszerűen magasabb a pályázási aktivitás.

## KIÉ A KISTÉRSÉG?

A térségek nehéz társadalmi-gazdasági helyzete korlátozza az együttműködések kibontakozását, miközben éppen ilyen helyen lenne a legnagyobb szükség a jól működő kistérségi társulásokra. A kistérségi együttműködésnek éppen a legelmaradottabb területeken lehet igazán komoly szerepe a még meglévő helyi erőforrások megmentésében és hasznosításában, a közösségi kezdeményezések aktivizálásában. Ez a felismerés újra és újra felveti a központi beavatkozás szükségességét. A nagyobb pénzügyi és humán erőforrások biztosítása mögött azonban sokszor a területiség köpenyébe bújtatott egyéb szándékok húzódnak.

A területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás mértékét és felhasználásának módját. A felhatalmazás alapján került sor a kistérségi megbízottak kinevezésére, akik statisztikai kistérségenként, a társulásokhoz kötődően látják el feladatukat.

A közszolgáltatások integrált megszervezése a forrásfelhasználás szempontjából hatékonyabb, továbbá jobb szakmai színvonal biztosítását teszi lehetővé. A települési önkormányzatok ma is szervezhetnek olyan társulásokat, amelyek önkormányzati közszolgáltatásokat biztosítanak a kistérségben.

A közigazgatási rendszer korszerűsítése érdekében 2004-től a kormány költségvetési eszközökkel is ösztönzi a közszolgáltatások többcélú kistérségi társulások keretében történő ellátását. A helyi önkormányzatok tár-

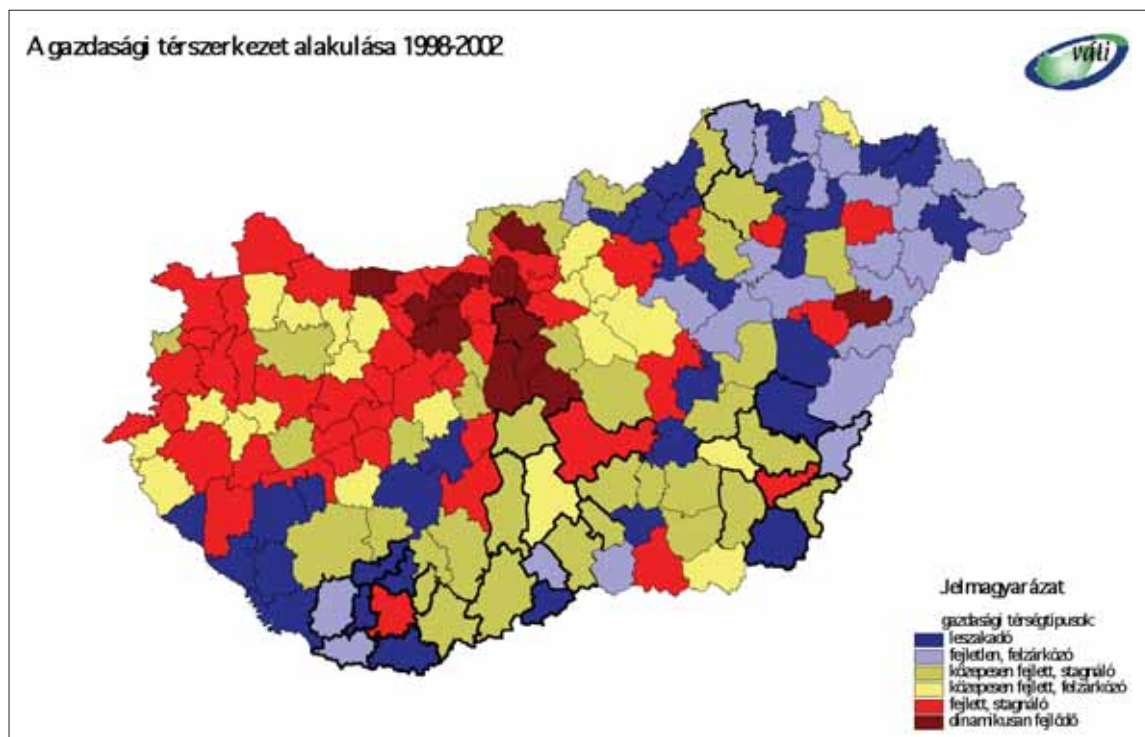
TERÜLETRENDEZÉS, TERÜLETFEJLESZTÉS  
A KISTÉRSÉGI SZINT HELYE ÉS SZEREPE  
A VÁLTOZÓ TÉRBEN

sulása akkor tekinthető többcélú kistérségi társulásnak, ha a 168 statisztikai kistérség határain belül jön létre az adott statisztikai kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat részvételével, továbbá valamennyi települési önkormányzat vállalja legalább három – a rendeletben meghatározott – közszolgáltatás (például közoktatás, szociális ellátás, hulladékgyűjtés, vízgazdálkodás) kistérségi ellátását, és ezeket a feladatokat a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény rendelkezése szerinti jogi személyiséggel rendelkező társulás végzi. A kormányzat pénzügyi ösztönzésének hatására 2005. október végéig az önkormányzatok 156 statisztikai kistérségben alakították meg a többcélú kistérségi társulást. A legtöbbször a közoktatási intézmények fenntartásának közös ellátását, az egészségügyi alapellátás együttes szervezését és ellátását, illetve a szociális intézmények közös fenntartását vállalják.

A kistérségek meghódítása még távolról sem lezárt folyamat. A kistérségre nem azonos módon tekintenek a kormányzat és a tárcák. A szakmai célok helyett nem egyszer az alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításának megkerülése húzódik meg. Fennáll a veszélye a kistérség szerepének túl- vagy félreértelmezésének.

*Infrastrukturális fejlődés.* Az elmúlt tíz év alatt Magyarországon a statisztikailag mért infrastruktúra-elemekben látványos fejlődés következett be. A nyolcvanas évek végén a megyei területi szintet preferáló tervgazdaság körülményei között úgy csökkentek a megyék közötti mérhető infrastrukturális különbségek, hogy növekedtek a kistérségek közötti differenciák. A kilencvenes évtizedben ez a folyamat megfordult, a valós piaci viszonyok közepette az önkormányzatiság és a kistérségi (statisztikai elemzési, területfejlesztési) szint megjelenésével erőteljes infrastrukturális kiegyenlítődés következett be.

*Gazdaságfejlesztés.* Az alapvető infrastrukturális hiányok (például egészséges ivóvíz, telefonhálózat, gázellátás, szennyvízkezelés, csatornázás) megszűnésével illetve enyhülésével jelentősen növekedett a térségek gazdaságfejlesztési potenciálja. Az örökölt fejlődésbeli különbségeknek köszönhetően – a gazdaságfejlesztéshez szükséges infrastruktúra potenciálban bekövetkezett kiegyenlítődés ellenére – az elmúlt évtized negatív (munkanélküliség) és pozitív (működő tőke) gazdasági jellemzői az egyes térségeket jelentősen le-, illetve felértékeltek. E drámai körülmények közepette a térségi kiegyenlítést szolgáló te-



rületfejlesztési források egyik évben sem haladták meg a GDP 0,4 százalékát.

*Humán kapcsolatok.* A gazdaság transzformációs válsága felborította a korábbi munkaerőpiacot. Ennek hatására mérséklődött (rövid időre megfordult) a faluról városba áramlás több évtizede tartó folyamata. A közlekedési költségek gyors növekedése a korábban volt munkaerő-piaci körzeteket közgazdasági értelemben összehúgította. Jelentősen mérséklődött az ingázás mértéke, felértékelődött a lakóhely, a kistérség szerepe. Milliós tömeg kezdett a legális vagy szürkegazdaságban önálló vállalkozásba. A kistérség jövője a „Your Plan–Your Future” elvének megfelelően személyes érdekből is felértékelődött.

A humán erőforrás jelentősége és annak fejlesztési igénye – a saját fejlesztési tapasztalataik alapján – lassan felértékelődik a kistérségek számára. A korábbi erőteljes infrastruktúra-fejlesztés gyakran nem járt automatikusan együtt a gazdaság és ezen keresztül a jövedelmek látványos növekedésével. Sokszor a gazdaságfejlesztés sem hozza meg a kívánt eredményt, mert hiányzik a képzett munkaerő vagy más humán feltétel.

*Új fejlődési irányok.* A jelzet területi folyamatok sok ponton megkérdőjelelik a földrajz klasszikus „város és vidék” gazdasági (és kulturális) modelljét. A gazdaságfejlődés és innováció körkörös diffúz folyamatát felváltják a közlekedési folyosókhoz kapcsolódó „fejlődési tengelyek”, vagy az informatika áldásaira építő, a közös piaci érdekek mellett működő „hálózatok”. Különösen a nagyobb városainknál érzékeljük, hogy a közvetlen szomszédsággal lazul, míg a távolabbi, de hasonló súlyú településsel erősödik a kapcsolat.

A szuburbanizációnak köszönhetően a lakóhelyválasztásban a fentiekkel ellentétes folyamatok is lejátszódnak. A nagyváros közeli települések társadalma átalakul, ezek alvótelepüléssé válnak. Így ezek a kistérségek a korábbi két szint (város és vidék) helyett három osztattává válnak (város, alvó- és vidéki övezet).

A fejlődési tengelyek és hálózatok megjelenésével mindinkább a nagyobb gazdasági súlyt képviselő régiók válnak a gazdaság alapegységévé; míg a kistérségek ellátó szerepe mellett a humán erőforrás és a környezet közös értékeire helyeződik a hangsúly. A kistérség jó esetben a területi alapú civil együttműködés bölcsője, jövőnk legizgalmasabb téreleme.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Magyarországon az alapvető infrastrukturális hiányok megszűnésével jelentősen növekedett a kistérségek gazda-

ságfejlesztési potenciálja. Az örökölt fejlődésbeli különbségeknek köszönhetően az elmúlt évtized negatív és pozitív gazdasági fejleményei az egyes térségeket jelentősen le, illetve felértékelték. A kistérségek között infrastrukturális kiegyenlítődés és jövedelem-differenciálódás zajlik.

A gazdaság új területi folyamatai sok ponton megkérdőjelezzik a „város és vidék” gazdasági modellt. Mindinkább a régió lesz a meghatározó gazdasági egység, növekszik a kistérség szolgáltató szerepe és belső kulturális, táji értéke.

A hazai kistérségek létezése, kialakulása, legitimációja, működésének módja és fejlődése elválaszthatatlan a területfejlesztéstől. A területfejlesztés szakmapolitikai célrendszere, jogi környezete, intézményrendszere, a támogatások működtetésének módja és ennek hatása együttesen jelölik ki a kistérségek és a területfejlesztés kapcsolatát. A kistérség a területfejlesztés sikerességének indikátora, a döntési rendszer részese és a támogatás megvalósulási terepe.

A hazai térségi kiegyenlítést szolgáló területfejlesztési források nem haladják meg a GDP 0,4 % -át, így a piaci szereplők döntéseinek térbeli hatását nehéz ellensúlyozni. A megyei és regionális fejlesztési tanácsok döntéseik során törekednek a kiegyenlítő hatás biztosítására: amelyik térségből kevés értékelhető gazdaságfejlesztési célú (Tfc; Trfc) pályázat érkezett, oda a települési infrastruktúra fejlesztéséhez kapcsolódó (Terki vagy Céde) pályázati forrást tereltek.

A területfejlesztési forrásoknak eltérő a dinamizáló erejük, ezért a hátrányos helyzetű térségekben domináns Terki és Céde, gazdaság- és humánerőforrás-fejlesztés hiányában, önmagában nem alkalmas a felzárkózás elindítására.

Erősíteni szükséges a kistérségek területfejlesztési szereplőinek együttműködését, mérsékelni az önkormányzati túlsúlyt. Tíz egységnyi területfejlesztési támogatásból nyolc az önkormányzati fejlesztéseket gyarapította. Normatív központi támogatással és a régiók szakmai koordinációjával szükséges elősegíteni a kistérségi integrált munkaszervezetek kialakítását és működését.



**Schwertner János**  
elnök, Kistérségek Fejlesztéséért  
Tudományos Egyesület, Budapest



# A döntések és a források kerüljenek egy szintre

Dr. Zongor Gábor, a TÖOSz főtitkára az önkormányzatok, valamint a területfejlesztés közös érdekeiről és ellentéteiről



*Tervek, fejlesztési koncepciók, stratégiák nélkül sem a települések, sem a megyék, sem pedig az ország nem fejleszthető. Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény a rendszerváltozást követően visszaállította a tervezés szerepét a központi és a helyi fejlesztéspolitikában, ugyanakkor átvette az Európai Unió területi politikájában már bevált, alkalmazott alapelveket és megteremtette a társulások lehetőségét – mondta el dr. Zongor Gábor, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára, akivel az önkormányzatok szerepéről, a terület- és településfejlesztés kapcsolatáról beszélgettünk.*

– A területfejlesztési törvény már 1996-ban megvalósította az Európai Unióban elfogadott partnerség és szubsidiaritás elvét, s ezzel szoros összefüggésben ráirányította a figyelmet a decentralizáció fontosságára. Ezek az elvek egyáltalán nem idegenek az önkormányzati rendszertől, sőt, a területfejlesztés rendszerének, intézményeinek kiépítése az önkormányzatiság megerősítését is szolgálta – hangsúlyozta a főtitkár.

Rámutatott: Ekkorra már nyilvánvalóvá vált, hogy az ország 3168 szabad, önálló „köztársasága” önmagában képtelen fejlődni, társulásokat kell létrehozniuk. Bár a területfejlesztési törvény nem írta elő a települések közötti társulások megalakítását, az intézményrendszer működése megkövetelte a települési önkormányzatok képviselőit a megyei területfejlesztési tanácsokban. A zömében kistérségi önkormányzati szövetségekből alakult kistérségi társulások képviselői szavazati joggal vehettek részt a munkában. Annak ellenére, hogy az így meglakult kistérségi társulások – alapvetően az anyagi források hiánya miatt – sok tekintetben nem töltötték be feladatukat, 1996-1997 az érdekek, a fejlesztési elképzelések, a közös célok megfogalmazásának az időszaka volt. A megyei területfejlesztési tanácsok már ekkor azt képviselték, hogy csak akkor lehet jó pályázatokkal forráshoz jutni, ha azok illeszkednek a kistérségi fejlesztési koncepciókhoz, vagyis ha ezekből a kistérségi fejlesztési koncepciókból, programokból állnak össze a megyei fejlesztési elképzelések és tervek. E munka következő fázisa a regionális fejlesztési

programok összeillesztése volt, akkor még nem a statisztikai régiók szintjén, hanem a megyei területfejlesztési tanácsok társulásaival létrehozott hat regionális fejlesztési tanácsban.

– Véleményem szerint az 1996-os törvényi építkezés végiggondolt folyamat volt, a területfejlesztési törvény alapvetően jól betölti hivatását. Az előnye mellett azonban megvannak a hátrányai is – mutatott rá a főtitkár.

– Az egyik ilyen hátrányos lépés volt szerintem a megyei területfejlesztési és a regionális fejlesztési tanácsok párhuzamos létrehozása. Ez a kettősség napjainkban is fennáll, s ez nem szerencsés.

Zongor Gábor úgy véli, a területfejlesztési törvény 1999-es átfogó módosítása sem hozott kedvező változást. A megyei területfejlesztési és a regionális fejlesztési tanácsokban egyaránt háromra csökkentették az önkormányzati szereplők részvételét, ezáltal nőtt az állami befolyás. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége nem tartja helyesnek azt a kialakult gyakorlatot sem, hogy a regionális fejlesztési tanácsokban több miniszternek van szavazati joga, amelyet többnyire nem a minisztériumok köztisztviselői, szakértői jelenítenek meg, hanem az adott politikai párt helyi, megyei reprezentánsai.

– Ezzel tulajdonképpen olyan pártpolitikai elem került be a tanácsok döntéshozatali mechanizmusába, ami gyakran felülírja a szakmai érdekeket, álláspontokat – állapítja meg a főtitkár. S ha már a hibáknál tartunk: 2000-ben kormányrendelettel létrehozták a kistérségi megbízotti



hálózatot. A TÖOSz nem értett egyet az intézménnyel, azt javasolta, hogy a kistérségi megbízottak kerüljenek be a kistérségi fejlesztési menedzsmentbe. – Úgy gondoltuk, szerencsésebb lenne, ha a kistérségnek tartoznának felelősséggel. A tiltakozásunk nem volt eredményes, azóta is egyre több szereplő jelenik meg a kistérségi fejlesztéspolitikában, és közöttük nem megfelelő az együttműködés, a koordináció.

Zongor Gábor szerint a fejlesztési régiók 1999-es törvénybe foglalása stabilizálta a rendszert. – Ugyanakkor nem lehet említés nélkül hagyni a források hiányából adódó nehézségeket – tette hozzá. Úgy látja, ennek is a következménye, hogy a fejlesztési döntések többnyire egy szinttel feljebb születnek meg, mint ahol kellene. Mindez visszavezethető arra, hogy a központi hatalom és az önkormányzati szféra között eleve nem megfelelő a feladat-, a hatáskör- és a forrásmegosztás. A megyék többsége valamilyen szisztéma alapján szétosztja a megyei területfejlesztési pénzeket a kistérségek között, így az amúgy sem nagy pénzek még jobban szétaprózódnak és zömmel településfejlesztésre fordítódnak. Természetesen ezekre a települési fejlesztésekre szükség van, de ezt az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításával, helyi forrásból kellene megoldani. Így van ez azonban egy szinttel feljebb is: a regionális fejlesztési tanácsoknál gyakran egyszerűen szétosztják a forrásokat a megyék között. Ez a gyakorlat korántsem a regionális szemléletet erősíti. Végig kellene gondolni, hogy a megyei önkormányzatoknak nem kellene-e fejlesztési jogosítványokat és forrásokat adni, és akkor képesek lennének regionális fejlesztéseket indukálni.

Zongor Gábor a megye vagy régió dilemmáját az Európai Unió példájával világította meg: – Több országban nagyon jól működik a területfejlesztés anélkül, hogy

lennének regionális önkormányzatok. Portugália példája igazolja ezt, ahol ugyanazt az utat járták, mint mi, s úgy döntöttek, maradjon a megyei rendszer. Tulajdonképpen az a baj, hogy nem készült elemzés az előnyökről és a hátrányokról. Sokan vallják, a régió a modern megoldás. Én azt mondom, hogy önmagában a strukturális változtatás még nem garantálja a jó működést. 2004. május 1-je óta része vagyunk az Európai Uniónak, s nem okozott zavart a választott regionális önkormányzatok hiánya.

A főtitkár hangsúlyozta: legfontosabb kérdésnek változatlanul az önkormányzatok finanszírozását tartják. Tizenhat éve azt szorgalmazzák, hogy gazdasági autonómiára lenne szükségük ahhoz, hogy képesek legyenek a közös feladatok ellátására. Ugyanakkor elismerte, hogy nem minden önkormányzat áll készen a térségfejlesztési szemlélet megvalósítására. Jelentős lemaradások vannak például a települési stratégia elkészítésében. A TÖOSz módszertani segédanyaggal, a „Jótár” című kiadvánnyal segítette ezt a munkát.

– Az önkormányzatok számát szerintem nem lehet csökkenteni: annyi önkormányzat van, ahány település. Ez a struktúra történelmi adottság, sőt, olyan érték, amit meg kellene őriznünk. Más kérdés, hogy a sok kicsi önkormányzati hivatal hosszú távon valóban nem tartható fenn. A kisebb településeknek nem klasszikus közigazgatásra, hanem településmenedzseri szolgáltatásokra van szükségük. Az elektronikus közigazgatás megvalósításával ez nem is nagyon távoli vágyálom. Pontosán meg kell határozni, mi a közszolgáltatás minimuma, amit egy-egy önkormányzatnak teljesítenie kell, s ennek elérhetőségét kellene törvényben garantálni. A területfejlesztésben elsősorban kormányzati szinten lenne szükség koncentrációra. A jelenlegi intézményrendszer megosztott, nem elég hatékony, nem elég világos és átlátható. Félő, hogy ez akadálya lesz a 2007-2013. között várható, minden eddiginél nagyobb összegű uniós forrás fogadásának – fogalmazott. – A programok, projektek ugyanis többnyire elkészülnek, a pályázók számára azonban nehezen áttekinthető, hogy hova, kihez, mivel lehet fordulni. Az mindenesetre biztató, hogy a Hitelgarancia Zrt.-n belül elindult az önkormányzati garanciarendszer, enélkül ugyanis az önkormányzatoknak esélyük sem lett volna a pályázatokhoz szükséges önrészt biztosítani. Nagyon jónak tartom a Magyar Fejlesztési Bank önkormányzati pályázatokat támogató hitelezési konstrukcióit, hiszen lényegesen kedvezőbbek, mint a kereskedelmi banki feltételek. A TÖOSz következő „Jótár” kiadványában éppen ezért a pályázatokkal kapcsolatos információkat gyűjtjük össze.

*Kalocsay Katalin*

# Abszurdisztán vagy csodaország?

## A területfejlesztés hazai intézményrendszerének kialakulása

*Többéves előkészítő munka után, éppen tíz évvel ezelőtt fogadta el az Országgyűlés a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt. A téma jelentőségét bizonyította, hogy a törvényt az előterjesztő kormánypártok mellett az ellenzék is megszavazta. Ezzel az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok közül elsőként Magyarországon került kidolgozásra és elfogadásra a területfejlesztés intézményrendszerét és működési rendjét keretbe foglaló jogszabály. A jubileum egyben jó alkalom az elmúlt tíz esztendő áttekintésére. Cikkünk a területfejlesztési intézményrendszer kialakulását és változását mutatja be az elmúlt évtizedben, figyelemmel a hazai intézményrendszer előtt álló kihívásokra a következő 2007-2013 közötti tervezési időszakban.*

A területfejlesztési törvény előzményeként már a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: önkormányzati törvény) módosításakor, az 1994. évi LXIII. törvényben megfogalmazódott, hogy a jövőben a településfejlesztési feladatok, illetőleg a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolását – a később külön törvényben megállapított feladatkörben és szervezetben – a megyei területfejlesztési tanácsok végzik. E törvényi rendelkezéseket és elvárásokat a területfejlesztési törvény bontotta ki, a területfejlesztési tanácsok feladatainak és összetételének szabályozásával. Ebből két fontos dolgot érdemes kiemelni: egyrészt a településfejlesztés és a területfejlesztés jogi szabályozottságának különválasztását, másrészt a területfejlesztési tanácsok összetételének többszektörúságát.

### TÉRSÉGI ÖSSZEFOGÁS

Az első fontos elemből következik, hogy a területfejlesztési törvény elsősorban a térségi összefogásra épülő vagy a települési határokon túlnyúló (kistérségi, körzeti, megyei, regionális, országos, interregionális) fejlesztésekre koncentrál, s a településfejlesztés és területrendezés ügyét külön törvény keretei között tartja rendezendőnek. (Sajnos elmondható, hogy ebből adódóan a településfejlesztés és a területfejlesztés kormányzati igazgatása is elvált egymástól, s mind a mai napig nem született meg, illetve csak részben található törvényi szintű szabályozás a településfejlesztés, -rendezés és üzemeltetés ügyét érintő kérdésben, szervesen illeszkedve a területfejlesztés és -rendezés ügyét szabályozó törvényhez.)

A másik fontos elemből következik, hogy a területfejlesztési tanácsok összetételében a megyei önkormányzatok képviselete mellett helyet kapnak a megyei választásokból az önkormányzati rendszerben kizorult megyei jogú városok és kistérségek képviselői, valamint a helyi gazdaság és társadalom reprezentánsai is. Ez a képviseleti szisztéma azonban nem a képviseleti-választásos, hanem a korporációs-delegációs elvet érvényesíti, s ezért a területfejlesztési tanácsok nem közhatalmi és közigazgatási egységek. Ebből adódóan a törvény együtt szabályozza a területfejlesztési és a területrendezési feladatokat, de a döntési jogosítványokat szétválasztja aszerint, hogy ahhoz közhatalmi jogosítványok (jogok és köteleességek megállapítása, szabályozás) tapadnak-e.

Ennek megfelelően a területfejlesztési döntések a konszenzusos demokrácia szabályai szerint a területfejlesztési tanácsokhoz kötődnek, míg a területfejlesztési döntésekre épülő területrendezési jogosítványok (a rendezési tervek jóváhagyása, jogszabályok megalkotása) a közhatalmi szervekhez (helyi önkormányzatok képviselő-testületei, kormány, országgyűlés) tartoznak. A területrendezésre vonatkozó alapvető rendelkezések mellett a területfejlesztési törvény előírja azt is, hogy a területrendezésre vonatkozó részletes szabályokat külön jogszabályok állapítják meg. Ennek alapján a területfejlesztési koncepciók és programok, a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló 184/1996. (XII. 11.), valamint a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés rendjéről szóló 112/1997. (VI. 27.) kormányrendelet szabályai már nem a törvényben, hanem rendeleti úton szabályozták ezeket a kérdéseket.

*A jogi követelmények.* A területfejlesztési törvény a területfejlesztési és területrendezési feladatok ellátását az állami szervek, az önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és az érdekvédelmi szervezetek valamint más intézmények egymással összehangolt együttműködésére építi, ennek keretében határozza meg az állami feladatokat és az egyes központi állami szervek területfejlesztési és területrendezési feladat- és hatáskörét. Hangsúlyozzuk, hogy a területfejlesztési és területrendezési igazgatás jogi szabályozottságánál indokoltan tartjuk figyelembe venni a törvényi felhatalmazáson alapuló végrehajtási rendeleteket is. Miközben a területfejlesztési törvény meghatározza a főbb közigazgatási teendőket a kormány, a területfejlesztési és területrendezési feladatok ellátásának irányításáért felelős miniszter, valamint más miniszterek számára, addig arra is felhatalmazást adott a kormánynak, hogy rendeletben állapítsa meg a minisztériumok és az országos hatáskörű szervezetek területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos részletes feladatait. Ez első ízben a 193/1996. (XII. 19.) kormányrendelettel megtörtént, s azt követően a kormányzati szerepkörök változásához igazodóan rendszeresen módosult.

A területfejlesztési törvény a területfejlesztési politika célterületeiként a különböző területi egységeket (régió, megye, kiemelt térség és kistérség) összefoglaló elnevezéssel térségként határozta meg. A térségek közül a megye meghatározása nem a területfejlesztési törvényben történik, hiszen a felsorolt térségek között ez az egyetlen olyan, amely az Alkotmány alapján – hasonlóan a főváros-hoz, a városokhoz és községekhez – része az állam területi tagozódásának, egyúttal közhatalmi és közigazgatási funkciókkal is rendelkező helyi önkormányzata van. A területfejlesztési törvény által definiált valamennyi további térség azonban nem rendelkezik közhatalmi-közigazgatási jellemzőkkel, csupán a területfejlesztési törvény alkalmazásában kap jelentőséget mint tervezési-statisztikai és fejlesztési területi egység. A területfejlesztési törvény szerint a kistérség a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszer összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége, amelynek egyik típusa a városkörnyék (városközpontú kistérség) mint a fejlesztések összehangolása érdekében kialakult önszerveződő területi egység.

A KSH 1991-1993. között az egész országot lefedő, nem közigazgatási alapon nyugvó kistérségi (városkörnyéki) területi beosztást alakított ki, amelynek során 138 kistérséget határolt le. A statisztikai kistérségeket a

megyei területfejlesztési tanácsok kezdeményezésére a KSH és a KTM Országos Területfejlesztési Központjának szakemberei felülvizsgálták, amelynek során 1997. augusztus 1. napjával 150 statisztikai kistérséget (városkörnyéket) alakítottak ki. A jelenlegi, 168 kistérség lehatárolására és az új kistérségi intézményrendszer kialakítására 2004-ben került sor.

A területfejlesztési törvény kétféle értelemben is említi a régió fogalmát. Egyfelől megemlíti a tervezési-statisztikai (nagy) régiót, amely több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység. A 35/1998. (III. 20.) OGY. sz. határozattal elfogadott első Országos Területfejlesztési Koncepció az ország egész területét lefedő, a megyék közigazgatási határához igazodó hét tervezési-statisztikai régió lehatárolását tartalmazza. Másfelől a területfejlesztési törvény meghatározza a fejlesztési (funkcionális vagy program-) régió fogalmát is mint egy vagy több megyére (a fővárosra) vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő egységet, ahol a megyehatárokon túlterjedő feladatok ellátására a megyei területfejlesztési tanácsok regionális fejlesztési tanácsot hozhatnak létre. A területfejlesztési törvény két fejlesztési régiót nevesített, ahol kötelezően előírta a regionális területfejlesztési tanács megalakítását: a fővárosi agglomerációt és a Balaton kiemelt üdülőkörzetét. Ekkor még a megyei területfejlesztési tanácsok önként szerveződhetnek regionális szinten, s így előfordulhatott, hogy Zala megye például, politikai felhangoktól sem mentes vita után, több regionális és térségi tanácsnak is a tagjává vált.

A területfejlesztési törvény a térségi politika sajátos célterületeként jelölte meg a kiemelt térség kategóriáját, amely egy vagy több megyére (a fővárosra) vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység. Ennek egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek vagy más jogszabályban meghatározott célok is fűződnek. Ilyenként említi a területfejlesztési törvény többek között a fővárosi agglomerációt, a kiemelt üdülőkörzeteket, a több megyét érintő nemzeti parkokat, illetve tájvédelmi körzeteket, valamint a határ menti, továbbá más sajátos térségeket. Ebben az időben azonban a térségi tanácsok létrejötte még a térségi szereplők megállapodásán alapult, ami késleltette a kiemelt térségekben az intézményrendszer létrejöttét.

*A területfejlesztési intézményrendszer működésének alapelvei.* A területfejlesztési törvény megfogalmazta

azokat a térségi politikát meghatározó alapelveket, amelyek összhangban állnak az Európai Unió regionális politikájának alapelveivel. A területfejlesztési törvény ezért rögzítette, hogy a szubszidiaritás elve alapján folyamatosan törekedni kell a területfejlesztési döntések decentralizálására, a területi döntéshozók eszközrendszerének megerősítésére. Ez azonban azt is megköveteli, hogy a területi döntéshozók között is optimális munkamegosztás alakuljon ki. A területfejlesztés kulcsfontosságú, általános felhatalmazással rendelkező szereplői a megyei területfejlesztési tanácsok. A megyei döntéshozás nem zárhatja ki és nem csökkentheti a kistérségi társulások mozgásterét. A megyei léptékű programok mellett – az EU-konformitás érdekében – mind nagyobb teret kell biztosítani a regionális együttműködésnek.

A szubszidiaritás elve magában foglalja integrációs funkciót is. Ennek értelmében a regionális politika országos céljainak, eszközeinek meghatározása, a működési keretek szabályozása és a területi döntéshozók számára a megfelelő orientáció megadása a központi szervek feladata. A központi döntéshozók az országosan kiemelt prioritások tekintetében a helyi döntéshozókkal együttműködve hoznak területfejlesztési döntéseket.

Meghatározhatók azok a területek, amelyeknél a feladatok helyi vagy regionális szinten nem, vagy csak rosszul oldhatók meg. A helyi szint fölötti irányítási struktúráknak csak az e szerint feltétlenül szükséges hatalmat szabad gyakorolniuk, a többit a közösségek által legitimált önkormányzatokra kell bízni. Ez lényegében hatáskörök decentralizációját jelenti, azonban jóval több annál, mivel magában foglalja a decentralizáció ésszerű mértékét és az együttműködés fő szabályait is. A polgárokat, illetve szervezeteiket be kell vonni a rájuk vonatkozó döntések meghozatalába. A döntések pedig lehetőleg azon a szinten születnek, ahol a problémák. Ez a döntési szintek önrendelkezését teszi szükségessé.

A területfejlesztési törvény a partnerség elve alapján elsősorban azt rögzítette, hogy a területi politika többszereplős. Ebben a tekintetben a területfejlesztés feladatai és a hozzájuk kapcsolódó intézményes eszközök megoszlának az állami és az önkormányzati szereplők, valamint a magánszféra és a civil társadalom között. Ezt reprezentálja a területfejlesztési törvénynek az a megközelítése, ahogyan megjelöli az egyes állami kötelezettség-vállalásokat, különös tekintettel arra, hogyan a területfejlesztési ügyek megoldását nem kizárólagosan állami feladatként rögzíti.

Ehhez az alapelvhez igazodik a területfejlesztési tanácsok összetételének meghatározása. A területfejlesztési tanácsokban ugyanis minden szinten biztosított, de a szintek

eltérő funkciójához kapcsolódóan eltérő arányban érvényesülő alapelv a partnerség. A helyi szinten megjelenő megyei területfejlesztési tanácsokban az önkormányzati szereplők (kistérségek, megyei önkormányzat és a megyei jogú városok képviselői) mellett helyet kaptak a gazdasági kamarák delegáltjai, valamint a megyei munkaügyi tanácsok munkavállalói és munkaadói oldalának reprezentánsai, továbbá a területfejlesztési politikáért felelős miniszter képviselője. A megyei szintű intézményrendszerben a helyi önkormányzati és köztisztviselői dominancia érvényesült, ahol a miniszter képviselőjének elsősorban a koordinált kormányzati álláspont érvényesítése és a jogszabályok betartatása a feladata. Ezt a miniszter a képviselői útján látja el, akik elsősorban a többi tárca területfejlesztési politikával foglalkozó szakembereivel koordinálnak, és végső soron a miniszter számára kezdeményezhetik a jogszabályok megsértése esetén a vétőjog gyakorlását. Néhány minisztérium (ahol erre a megyei területfejlesztési tanács igényt tartott) közvetlenül is reprezentálta a tárcát, de ez nem volt jellemző, és nem érintette a területfejlesztés irányításáért felelős miniszter képviselőjének koordinációs és ellenőrzési felelősségét és jogosítványát.

A regionális területfejlesztési tanácsok hasonló elvekre építették összetételüket, de itt a törvény nem biztosította közvetlenül a munkavállalói és a munkaadói oldal képviselőit. Ezen a szinten azonban a paritásos képviselet elve érvényesül a tanácsok összetételében, hiszen itt a tárcák közvetlen részvétele is biztosított a törvény erejénél fogva. (Ez az elv többször változott, ami lényegesen érintette az intézményrendszer legitimitását és funkcióját.)

Az Országos Területfejlesztési Tanács összetétele még inkább többszereplős, mivel itt a megyei szinten már említett érdekcsoportok mellett képviselethez jutnak a tudományos és a banki, vállalkozás-fejlesztési szféra delegáltjai is. (Az OTT összetétele tűnik a legstabilabbnak, bár szerepköre a különböző kormányzati ciklusokban eltérően alakult, köszönhetően elsősorban a területfejlesztésért felelős tárca hozzáállásának és felfogásának.)

A partnerség elve emellett vitatható módon érvényre jutott a kistérségi és a regionális szerveződések megalakulásában. Egyfelől mind a kistérségi, mind a regionális szinteken – beleértve a kötelezően létrehozandó balatoni és budapesti agglomerációs tanácsokat is – az intézmények kialakulásának a feltétele volt az érintett önkormányzatok kezdeményezése és megállapodása. Eszerint a területfejlesztési törvény az önkormányzatok oldaláról a társuláshoz való jogra épített. Másfelől a szervezetek működési elve is konszenzusos volt, hiszen az alapvető szervezetalakítási kérdésekben a döntésekhez egyhangú

szavazatokra volt szükség. (A kistérségi intézményrendszer azonban még nem felelt meg a területfejlesztési tanácsok mintájára működő megyei intézményrendszer logikájának, mivel elsősorban területfejlesztési társulásként működött.)

A partnerség elve emellett megjelent a különböző területfejlesztési koncepciók, programok és tervek elfogadásának rendjében is. Általános elv, hogy az alacsonyabb szint figyelembe veszi a magasabb szint döntéseit. Ugyanakkor az alulról építkezés elve és az önkormányzatok társuláshoz való joga azt sugallja, hogy a jó megyei koncepciók, programok és tervek a kistérségek bázisán fejlődnek, s ugyanez érvényes a regionális és országos területfejlesztési koncepciókra, programokra és tervekre is. Ennek megfelelően a különböző területfejlesztési döntésekben szükséges a szereplők és a szintek folyamatos párbeszéde, egyeztetése, amint azt az első Országos Területfejlesztési Koncepció készítésének közel másfél éves folyamata is megmutatta.

A nyilvánosság és a részvétel elvének nemcsak a szervezetek összetételében, hanem a működésben, a szereplők kapcsolatrendszerében is érvényesülnie kell. A területfejlesztési tanácsokban nem kaphatott képviselőt minden érintett társadalmi csoport, ezért a területfejlesztéshez kötődő érdekegyeztetés nem szűkülhet le a tanácsban képviseltek körére. A területfejlesztési tanácsok működésének sikere a tagok együttműködési és kompromisszum-készségén is múlik. A finanszírozásban, a fejlesztési programok elbírálásában olyan mechanizmusokra van szükség, amelyek indirekt módon készítetik a területfejlesztési tanácsokat a konszenzus kialakítására. A partnerség új típusú intézményei olyan haladó szervezési elveket testesítenek meg, amelyeknek pozitív működési tapasztalatai mintát adhatnak az érdekegyeztetési mechanizmusok továbbfejlesztéséhez. Ennek érdekében célszerű a területfejlesztés új intézményrendszerének működési tapasztalatait rendszeresen elemezni, s amennyiben szükséges, a központi és helyi szabályozási korrekciókat végrehajtani.

A területfejlesztési törvény bebizonyította, hogy a nyilvánosság és a részvétel szerepe növekszik a regionális politikában, amelynek újszerűsége többek között éppen a helyi erőforrások bevonásában és a nagyobb társadalmi támogatottságban rejlik. A legmagasabb szakmai színvonalú terv, illetve program sem valósulhat meg, ha a helyi társadalom nem azonosul a célokkal. A nyilvánosság és a társadalmi részvétel nem szűkülhet le a fejlesztési és rendezési tervezésre, hanem a regionális politika szereplőinek, különösen a területfejlesztési tanácsoknak folyamatos kapcsolatrendszerrel kell kiépíteni a helyi társadalom

különböző szervezeteivel, módot adva az egyéni vélemények kifejtésére is. A területfejlesztési és rendezési tevékenység társadalmi nyilvánosságának, demokratizmusának alapvető szabályait központi és helyi normákban kell rendezni, teret adva a helyi sajátosságoknak, védelmet biztosítva a helyi társadalomnak és az egyéneknek.

Az európai gyakorlat szerint az intézményrendszerre vonatkozóan a célok és az alapelvek betartásán túl általános követelmények nem fogalmazhatók meg. A területfejlesztési törvény azonban az intézményrendszer működésével kapcsolatban a komplexitás és a koordináció általános követelményeire épített.

A területfejlesztési politika sajátossága, hogy döntően nem a területfejlesztési eszközrendszereken keresztül valósul meg, hanem komplexen épül be az állami eszköztárba. Ha az ágazati politikák érzéketlenek a területi szempontokra, s a területfejlesztési intézmény- és eszközrendszer elszigetelődik a globális rendszertől, akkor a területfejlesztés céljai nem, vagy csak nagy ráfordítással valósíthatók meg. Kiegyensúlyozott területfejlesztés nélkül viszont nem válhat valóra az ország felzárkózásának makrogazdasági célja sem. A területfejlesztési törvény szerint elsősorban az Országgyűlés és a kormány feladata, hogy biztosítsa a területi szempontok érvényesülését. A kormányzat koordinációs feladatainak a Miniszterelnöki Hivatalhoz, a szakmai és érdekegyeztetési háttérük döntően a területfejlesztésért felelős szaktárcához és az Országos Területfejlesztési Tanácshoz kapcsolódva kell kiépülnie, s ezek folyamatosan jelzik az egyes döntések során a területfejlesztés céljait, szempontjait.

A területfejlesztési célok végrehajtása döntően azon múlik, hogy sikerül-e az érintett szereplők tevékenységét és a forrásokat koordinálni, a közösen kimunkált célokra koncentrálni. A koordináció hatékonyságát a partnerségi szervezetek jelentősen növelhetik, de különös felelősség hárul az Országgyűlésre, a kormányra és a helyi önkormányzatokra annak érdekében, hogy sikerüljön érvényesíteni a jogalkotásban, a forráselosztásban, a szolgáltatásokban és a gazdaság fejlesztésében, szervezésében a regionális politika szempontjait.

A kormány törvényben rögzített feladata összehangolni a különböző területfejlesztési célokat szolgáló állami pénzeszközöket, ennek eredményéről két évente be kell számolnia az Országgyűlésnek. A területfejlesztési törvény szerint erősíteni szükséges az Országgyűlés illetékes bizottsága, a Miniszterelnöki Hivatal, a szaktárca, az Országos Területfejlesztési Tanács koordinációs, véleményező, javaslattevő szerepét, és e szerveknek egymással is szorosan együtt kell működniük.

A területfejlesztési törvény érintőlegesen utalt arra, hogy hosszabb távon érvényesíteni kell a területi közigazgatás szervezésében a regionális politika szükségleteit. Különösen célszerű, hogy a munkaerő-piaci igazgatás, a területfejlesztés, a környezetvédelem, a területi információ rendszer egymással összehangolt térstruktúrában működjön.

#### AZ INTÉZMÉNYRENDSZER AZ ELMÚLT TÍZ ÉVBEN

A területfejlesztési törvény a decentralizáció elvéből következően a területi politika alapintézményeként 1996-ban a megyei szintű intézményeket nevesítette. A regionális intézményrendszer felértékelődésével és az európai regionális politika érvényesítésére való felkészüléssel egyidejűleg 1999-ben a regionális területfejlesztési intézményrendszerre helyeződött a hangsúly. A 2004-ben történt jogszabályi változások a kistérségi intézményrendszer dominanciáját erősítették fel, megtartva és továbbfejlesztve a regionális intézményrendszer 1999-ben kialakult előnyeit.

Tekintettel arra, hogy a települési szint felett mint a térségi politika kiemelt célterülete és szerveződési szintje, először a kistérség jelenik meg, valamint a kistérségek képviseleti dominanciája érvényesül a megyei területfejlesztési tanácsokban is, ezért érdemes elsőként a kistérségi intézményekről szólni.

**A kistérségek.** Ezek a területfejlesztési politika célterületei és egyben legalapvetőbb szintjei. A területfejlesztési törvény ennek megfelelően kétféle értelemben foglalkozott a kistérségekkel: egyrészt, mint statisztikai-tervezési kategóriákkal, másrészt, mint funkcionális területfejlesztési társulásokkal. A statisztikai-tervezési kistérségekben minden település a közigazgatási határait figyelembe véve csak egyszer kerül számításba, s eszerint juthat a területfejlesztés célterületei közé. A statisztikai-tervezési kistérségek száma (amely nem egyezik meg automatikusan a városkörnyéki vonzáskörzetekkel és az önkormányzati térségi társulásokkal) egyben a megyei területfejlesztési tanácsokban a keretét adta az önkormányzati területfejlesztési társulások képviseletének. Ez azonban nem zárta ki, hogy egy település, akár a megyehatárokat is átlépve, több területfejlesztési társulásnak is tagja legyen, figyelemmel a valódi térségi kapcsolatok jellegére és intenzitására.

A kistérségi területfejlesztési intézményrendszer azonban nem tudta érvényre juttatni maradéktalanul a partnerség elvét, tekintettel annak összetételére és működési

elveire. A területfejlesztési társulások főként önkormányzati szereplőkkel telítődtek, s nem tudták involválni a további térségi szereplőket a területfejlesztési programokban való részvételre.

Egyrészt a kormányzat segíteni kívánta a kistérségi társulások kapacitás-építését azzal, hogy kistérségi megbízotti hálózatot épített ki, állami költségvetési forrásokkal a kistérségekben. Ez azonban a szakmai tevékenység híján, s a politikai csatározások következtében nem volt egyértelműen sikeres. A kistérségi társulások elsősorban a saját kapacitásaikat kívánták erősíteni, amelyhez először 2004-ben kaptak pályázat útján központi forrást a többcélú kistérségi társulásoknak szánt összegekből, majd 2005-ben normatív támogatást a területfejlesztési forrásokból.

Lényeges változást azonban a területfejlesztési törvény 2004-ben történt módosítása hozott, amelynek eredményeként újra kellett alakítani a területfejlesztési intézményrendszert. 2005. januárjától már a kistérségekben is partnerségi alapon működő területfejlesztési tanácsok kezdtek meg a működésüket, felváltva a korábbi területfejlesztési társulásokat. Ezt egészítette ki a törvény azzal a lehetőséggel is, hogy a kistérségi területfejlesztési tanácsok önálló munkaszervezeteket működtethetnek, amelyhez normatív támogatást kaphattak a területfejlesztési forrásokból. (Emellett továbbra is működik a kormányzati kistérségi hálózat, nemcsak a Miniszterelnöki Hivatal, hanem több tárca égisze alatt, amely azonban továbbra is felveti a kapacitások kevésbé hatékony felhasználásának a problémáját a kistérségekben.)

Ugyanakkor megállapítható, hogy a területfejlesztési kistérségi modell a közigazgatási korszerűsítési programok meghatározó elemévé vált. A kormányprogram alapján kidolgozásra került a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, amelynek kiemelkedő fontosságú eleme a kistérségi szint kialakítása. A kormány 2003. szeptemberében elfogadta a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX. 1.) számú határozatát, amelyben többek között az önkormányzatok közös feladatellátásának ösztönzését szolgáló finanszírozást ír elő. A kormány a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) kormányhatározatban kimondta, hogy a többcélú kistérségi társulások működésének megkezdéséig terjedő időszakra átmeneti (pénzügyi, szakmai) rendelkezésekkel kell ösztönözni a feladatok mielőbbi zökkenőmentes átadás-átvételét, továbbá a kistérségben levő önkormányzatok közötti együttműködés erősítését. Ez a két cél képezte a 2004. évi költségvetési törvényben

szereplő, „Kistérségi fejlesztések és kistérségi társulások ösztönzése” előirányzat felhasználását szabályozó 65/2004. (IV. 15.) számú kormányrendelet elvi alapját is.

A kormány a többcélú kistérségi társulások ösztönzésének szándékával, a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény (Kvtv.) szerinti támogatás igénylésére és felhasználására vonatkozóan fogadta el rendeletét. A Kvtv. 5. számú melléklete 20. pontja alapján támogatás illeti meg a helyi önkormányzatokat, amennyiben a közszolgáltatások (például közoktatás, szociális ellátás, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás) hatékonyabb szervezése, fejlesztése, a közszolgáltatások színvonalának javítása érdekében a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározott kistérség határain belül többcélú társulást hoznak létre. Az előirányzatból támogatás nyújtható a többcélú kistérségi társulások létesítését célzó modellkísérletekre, továbbá a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) alapján létrejövő kistérségi területfejlesztési tanácsok fejlesztési projektjei megvalósításához is.

Ennek a sikerén felbuzdulva a kormány 2004-ben beterveztette javaslatát az országgyűlés elé a kötelezően létrehozandó kistérségi társulásokról, amely azonban nem állta ki a kétharmados többség híján az alkotmányosság próbáját. Ennek következtében 2004-ben a jogalkotó egyszerű többséggel fogadta el a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt, amelynek mellékletében már 168 tervezési-statisztikai körzethez mint a területfejlesztés alapintézményéhez köti és illeszti a jövőbeni integrált kistérségi közigazgatási rendszer felépítését és működését.

Összességében elmondható, hogy az elmúlt évtizedben a területfejlesztési kistérségi intézményrendszer a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének is a meghatározó elemévé vált.

**A megyei területfejlesztési tanácsok.** A korábban említett funkció- és feladatmegosztásnak megfelelően a megyei szinten két intézmény jelenik meg a területi politika szempontjából. Egyfelől a megyei területfejlesztési koncepciók és a programok kidolgozásában szerepet játszó megyei területfejlesztési tanácsok, másfelől a megyei területrendezési tervek jóváhagyására jogosult megyei önkormányzatok. A területfejlesztési és a területrendezési funkciók szoros kapcsolódására is tekintettel a megyei területfejlesztési tanács elnöke a törvény erejénél fogva a megyei közgyűlés elnöke.

A megyei területfejlesztési feladatok összehangolása a megyei területfejlesztési tanács feladata, ami elsősorban a települési önkormányzatok, a kistérségek, valamint a helyi gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseinek integrációját és a kormányzati fejlesztési programokkal való koordinációját jelenti.

Az elmúlt évtizedben ez az intézményrendszer változott a legkevésbé, bár a források decentralizációjának tendenciáját követve, 1999-től a regionális területfejlesztési tanácsok dominanciája érvényesült a területfejlesztési források decentralizált elosztásában, míg a megyei területfejlesztési intézményrendszer elsősorban a kistérségi és településfejlesztési ügyekben tartotta meg a kompetenciáját, s a regionális programok megvalósításában, együttműködve a regionális területfejlesztési intézményrendszerrel, partnerségi szerepkört tölt be.

**Regionális területfejlesztési tanácsok.** A megyehatáron túllépő fejlesztési feladatok és a nemzetközi euro-regionális együttműködés szükségessé teszik a regionális területfejlesztési intézmények kialakítását. A területfejlesztési törvény a kistérségekhez hasonlóan külön nevesítette a statisztikai-tervezési és a funkcionális-fejlesztési régiókat. Természetesen a statisztikai-tervezési régiókban egy megye a közigazgatási határait lefedve csak egyszer került számításba, míg a funkcionális-fejlesztési régiókba tartozásról – a törvényben meghatározott kivételtől eltekintve – a megyék saját kezdeményezésükre dönthettek, és ezek a területfejlesztési intézmények nem feltétlenül fedték a statisztikai-tervezési régiókat.

A területfejlesztési törvény lehetővé tette, hogy a megyehatáron túlterjedő területfejlesztési feladatok ellátására a megyei területfejlesztési tanácsok regionális területfejlesztési tanácsot hozhassanak létre. Ebből következően a regionális területfejlesztési tanácsok a feladataik egy részét a megyei szintről kaphatják, míg a másik részét a központi kormányzattól. A regionális tanácsokban a megyei területfejlesztési tanácsok tetszőleges számban és összetételben vehetnek részt, s nem kizárt, hogy egy megyei területfejlesztési tanács egyszerre több regionális területfejlesztési tanácsban is részt vegyen, figyelemmel a térségi kapcsolataira. Tulajdonképpen ez történt Zala megyében.

Természetesen a térségi együttműködésnek vannak más formái is, de a tartós együttműködési kereteket mégis a regionális területfejlesztési tanácsok adhatják, különösen akkor, ha a fejlesztési régióra létesült tanácsok lefedik a statisztikai-tervezési régiókat is. A statisztikai-tervezési régiók lehatárolásánál a megyei területfejlesztési tanácsok kezdeményezését és tényleges igényeit vette figyelembe az



Országos Területfejlesztési Konceptió, s így 1997 júniusáig minden statisztikai-tervezési régióban megalakultak a regionális területfejlesztési tanácsok is. Az elsőként 1997 februárjában megalakult Északkelet-Magyarországi Regionális Területfejlesztési Tanács két tervezési-statisztikai régiót (Észak-Magyarország és Észak-Alföld) fedett le, míg a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács működési területe nem teljesen fedte le a Közép-Magyarország statisztikai régió területét. Ez mindenképpen jó volt arra, hogy a regionális területfejlesztési intézményrendszer kiépülésével megteremtődött az alapja a regionális programozásnak, s ehhez kapcsolódóan a területi finanszírozás további decentralizálásának.

Az 1999-es törvényi módosítás két lényeges ponton hozott változást a regionális területfejlesztési intézményrendszerben. Egyrészt az első Országos Területfejlesztési Konceptióban meghatározott hét tervezési-statisztikai régióban kötelezővé tette a regionális területfejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik megalakítását. Ezzel biztosította, hogy az európai uniós csatlakozásra való felkészüléshez a regionális tervezés és programozás intézményes feltételei meglegyenek, azzal a szándékkal, hogy a régiók önállóan vehetnek részt a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásában. Másrészt a regionális területfejlesztési tanácsok összetételében megváltoztatta az összetételre vonatkozó szabályokat, figyelemmel arra, hogy számos költségvetési forrás elosztásában kívánt decentralizált módon szerepet biztosítani a regionális területfejlesztési tanácsoknak. Ezzel összhangban viszont a törvény növelte a kormányzati szereplők dominanciáját a regionális területfejlesztési tanácsokban, s kizárta a döntéshozatalból a korábbi partnerségi elven résztvevő gazdasági kamarai szereplőket. (Egyúttal bevezette a térségi területfejlesztési tanács intézményét, amely – két kivétellel – továbbra is lehetővé tette a megyei területfejlesztési intézmények voluntarista regionális intézményi együttműködését.)

A területfejlesztési intézményrendszer az elmúlt évtizedekben azáltal is felértékelődött, hogy a strukturális átalakítások vonatkozási pontjaiként szerepelt a különböző kormányzati közigazgatási korszerűsítési programokban. Ilyen értelemben megindították az államigazgatási dekoncentráció folyamatát, s előkészítették a decentralizált regionális kormányzati modell feltételeit. A jogi és közigazgatási struktúrában való elhelyezésük miatt azonban a regionális tanácsok nem tudtak irányító szerepkört betölteni a 2004-2006. közötti tervidőszakban a regionális operatív programok végrehajtásában, viszont jelentős szerepet játszottak a hazai területfejlesztési források elosztásában.

Összességében az elmúlt tíz évben a regionális területfejlesztési intézményrendszer lett a domináns a területfejlesztési decentralizált programok megvalósításában, s a közigazgatási korszerűsítési programok „zászlóshajó” szerepét is betöltötték. Megfelelően közreműködtek a hazai és az európai uniós források elosztásában, részt vettek a második Országos Területfejlesztési Konceptió kidolgozásában, s felkészültek a második Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtására is.

**A térségi területfejlesztési tanácsok.** Az első Országos Területfejlesztési Konceptióban, figyelembe véve a kiemelt térségek kijelölésének a szempontjait – a regionális tervezési-statisztikai intézményrendszer mellett – meg kellett vizsgálni más regionális szerveződések létrehozatalának a lehetőségét is. Ennek keretében az érintett megyei területfejlesztési tanácsoknak a kormánnyal közösen mérlegelniük kellett, hogy a regionális együttműködés milyen területi határokat érint, indokolja-e az együttműködés, és ha igen, milyen feltételekkel a regionális területfejlesztési tanácsok létrehozatalát. Ennek jegyében alakult meg az érintett területfejlesztési tanácsok kezdeményezésére 1998 februárjában a 6-os és 56-os utak Regionális Területfejlesztési Tanácsa, valamint Heves, Nógrád, Pest és Komárom-Esztergom megye kezdeményezésére 1998 áprilisában a négy megye Regionális Idegenforgalmi Területfejlesztési Tanácsa. A fentiek figyelembe vételével az első Országos Területfejlesztési Konceptió a regionális intézményrendszer fejlesztése keretében fontosnak tartotta a megyei területfejlesztési tanácsok regionális szintű együttműködésének ösztönzését, valamint a regionális területfejlesztési tanácsok tervező és szervező tevékenységének bővítését.

Két esetben azonban a törvény nevesítette a térségi területfejlesztési tanácsok megalakítását: Budapest agglomerációjában és a Balaton kiemelt üdülőkörzetben. A térségi tanácsok megalakítása ezekben az esetekben is a térségi szereplők hozzáállásán múlt.

**Országos szintű intézmények.** Előljáróban említettük ugyan, hogy a területfejlesztési politikának nem kizárólagos szereplője az állam, mégis indokolt röviden áttekinteni az egyes országos állami intézmények feladatait.

Az Országgyűlés a térségi politika legfőbb intézménye a területfejlesztés területén. Az elmúlt tíz évben, 1999-ben és 2004-ben az intézményrendszert érintően lényegesen módosította a területfejlesztési törvényt, s elfogadta 1998-ban az első, majd 2005-ben a 2020-ig tartó második Országos Területfejlesztési Konceptiót.

A kormány általános feladata, hogy biztosítsa a térségi politika érvényesülését, részint a kormányzati, részint a közigazgatás-irányítási funkciójának megfelelően. A kormányzati struktúraváltásból adódóan és az európai uniós csatlakozásra tekintettel a kormány többször is szabályozta az intézményrendszer kérdéseit.

A területfejlesztésért felelős miniszter a szakterület felelős irányítója, egyúttal az Országos Területfejlesztési Tanács elnöke is. Az elmúlt tíz évben ez jelentősen átalakult, s a koalíciós kormányzati megállapodásoktól függően változott. Elsőként a területfejlesztési törvény kidolgozásában is szerepet játszó KTM irányítása alá került, ahol a minisztérium belső szervezeti egységei és hivatala (Országos Területfejlesztési Központ) látták el a kormányzati koordinációs feladataikat. A következő ciklusban ezt a területet összevonták az agrár és vidékfejlesztési szakterülettel, az FVM égisze alatt. A következő kormányzat a MEH felügyelete mellett országos hatáskörű szervként (Nemzeti Területfejlesztési Hivatal) alakította ki a központi területfejlesztési intézményrendszert, majd a ciklus második felében átalakult (Országos Területfejlesztési Hivatal) formában a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter felügyelete alatt működik.

A miniszterek elsősorban az ágazati és funkcionális minisztériumok jellegétől függően vesznek részt az egyes feladatok végrehajtásában. Emellett a Miniszterelnöki Hivatal területpolitikai államtitkára is közreműködik a közvetett területfejlesztési támogatások forráskoordinációjában.

A területfejlesztési törvény a partnerség elvére alapozva a térségi politika országos szintű koordinatív, döntéshozó, javaslattevő, véleményező és törvényben meghatározott döntési jogosítványokkal is rendelkező szervként létrehozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot, ahol a koordináció és a kooperáció intézményesen is érvényesülhet a területfejlesztési intézményrendszer szereplőinek közreműködésével.

#### AMI TÍZ ÉV ALATT SEM TÖRTÉNT MEG

A 2005-ben elfogadott új OTK megvalósításához a területfejlesztési régiókban feltétlenül ki kell építeni az államigazgatási egységeket is, hiszen ezt indokolja az EU által is megkövetelt monitoring-rendszer kiépítése és a területi tervezéssel-programozással összefüggő állami feladatok „decentralizációja” (ténylegesen dekoncentrációja), ésszerű igazgatási megszervezése. Emellett a közigazgatás mo-

dernizációja, hatékonyságának és eredményességének igénye miatt célszerű az adminisztratív régiók továbbfejlesztése is.

A tervezési-statisztikai régiók intézményesültsége jelentősen befolyásolhatja a regionális támogatásokkal kapcsolatos kapacitásunkat. Ilyen értelemben a régiókat alkalmassá kell tenni arra, hogy 2007-2013 között önálló koncepcióval, tervvel és programmal rendelkezzenek, amelynek a végrehajtásához az intézményes igazgatási kapacitást is ki kell építeni. A kormány döntése szükséges ahhoz, hogy a három lehetséges modell közül (centralizált, dekoncentrált és decentralizált) kiválassza és 2006-ban kialakítsa a demokratikus és hatékony, eredményes intézményrendszert.

Hazánk európai integrációját követően ezek az alapelvek és követelmények, valamint a nemzetközi megmértetéssel járó kihívások még inkább felértékelik a közigazgatás (s ebben a helyi önkormányzati igazgatás) hatékonyságának és eredményességének növelését célzó közigazgatási korszerűsítési folyamatok jelentőségét, összhangban a területfejlesztési intézményrendszer fejlesztésével. A valódi régiót a soktényezős társadalmi-gazdasági kohézió, a regionális identitástudat, valamint az érdemi kompetenciával és önállósággal rendelkező regionális intézmények rendszere fogja tartós egységbe. E többkomponensű folyamat kétségkívül nagyon szigorú kritériumokat tartalmaz, amelyeknek a területi egységek csak hosszú történelmi fejlődés eredményeként tudnak eleget tenni.

A közigazgatási-közhatalmi egységként való régió-lehatárolás jogszabályban történő megjelenítésénél figyelembe kell venni, hogy ugyan a jelenleg érvényben lévő tervezési-statisztikai régiók lehatárolását az Országgyűlés által elfogadott első és második Országos Területfejlesztési Koncepció rögzíti, és ezt a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 1999. évi módosítása megerősítette, de a régió-lehatárolás egyértelmű törvényi megjelenítése nem történt meg.

Ezek a követelmények, illetve törekvések figyelmeztetnek arra, hogy a regionalizálás folyamatának átfogóan kell értenie a teljes állami és önkormányzati igazgatást, a hatásköröket, finanszírozást, mindezek alkotmányos alapjait. Ez a feladat lényegesen több és más, mint a területfejlesztési régiók megerősítése, nem is oldható meg a regionális politika mint közpolitika dimenzióján belül, hanem egész állami-politikai berendezkedésünket érinti. A régióépítés stratégiájának megalkotása előtt nem a földrajzi lépték, hanem a tartalom kérdésében kell döntést hozni. A megye, illetve a régió közötti választás nem egyszerűen

területszervezési, területfejlesztési, igazgatás-szervezési, hanem alapvetően politikai feladat, a hatalom centralizációjának, decentralizációjának kérdése, amely ebből a szempontból alkotmányos szabályozást kíván.

Ameddig a NUTS 2 szintű tervezési-statisztikai régiókban nem kerül sor a regionális önkormányzatok megalakítására, addig a területfejlesztés irányítása kormányzati kézben marad, a regionális területfejlesztési intézményrendszer legfeljebb partnerserepet játszhat a regionális tervezésben, programozásban és a regionális operatív programok lebonyolításában. Ebben az esetben a dekoncentrált igazgatás modellje erősödhet fel, azzal a feltevésével, hogy a regionálisan kialakított intézményrendszert és finanszírozási eszközöket az állam átadja a regionális önkormányzatoknak, a regionális demokrácia jegyében, miután azok megalakultak.

A 2007-2013. közötti időszak jelentős esélyt biztosít Magyarországnak számára, hogy „nettó kedvezményezettje” legyen a csatlakozásnak, s jelentős európai uniós forrásokkal váltsa ki a hazai költségvetési fejlesztési forrásokat.

Ehhez azonban az új Országos Területfejlesztési Konceptió alapul vételével át kell alakítani a jelenlegi regionális tervezés és programozás metódusát, valamint meg kell erősíteni a regionális területfejlesztési intézményrendszer pénzügyi és adminisztratív kapacitását, összhangban a regionális demokrácia kiépítésével, valamint a közigazgatási rendszer regionális átalakításával. Itt dől el az a kérdés is, hogy Magyarország inkább marad „Abszurdisztán”, vagy netán „Csodaország” lesz a hazai területfejlesztési, közigazgatási és közhatalmi intézményrendszerét illetően.



**Dr. Szegvári Péter**  
vezérgazdátó-helyettes,  
c. egyetemi docens,  
Regionális Fejlesztési Holding ZRt.,  
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

## Régiós sebességváltás

„Az intézmény hatékonysága az ott dolgozóktól függ”



*A területfejlesztés jogi eszközeiről, intézményrendszeréről, a törvény eredményeiről Pálné dr. Kovács Ilona, a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központjának igazgatója nyilatkozott.*

– Mit tart Ön a területfejlesztési törvény legpozitívabb hozadékának, illetve legnagyobb hiányosságainak?

– A területfejlesztési törvényről annak idején azt mondta Nemes Nagy József, az ELTE professzora, hogy ha csak címe lenne, már akkor is örülni kellene neki. Egyetérttem vele, hiszen ezzel a törvénnyel magas szintű legitimitációt kapott egy nagyon fontos közpolitika: a területi fejlettségbeli különbségek kezelése, mérséklése. Ugyancsak nagyon fontosnak tartom a törvényben azt, hogy jókor született, alkalmat adott, hogy felkészüljünk az uniós csatlakozásra, s ezzel elősegítette az uniós támogatásokhoz való hozzáférést. Fontos érdeme, hogy

törvényi rangra emelte a decentralizáció követelményét.

A hátrányok sem elhanyagolhatóak ugyanakkor. Egyrészt túlságosan tagolt intézményrendszert hozott létre, ami megakadályozta a forráskoncentrációt. Másrészt az uniós elveket sok tekintetben csak felszínesen követte (különösen igaz ez a partnerségre, koncentrációra), harmadrészt pedig nem erősödtek meg általa a régiók, holott a regionalizmus törvényeként vonult be annak idején a köztudatba.

– Miért jó, hogy van területfejlesztési törvény?

– Erre a törvényre azért volt szükség, hogy megszűnjön a korábbi akciózó, a problémákat csak követő, de nem

megelőző kormányzati területi újraelosztási rendszer. A közforrásokat tudatosan, előre meghatározott célok, tervek mentén kell felhasználni, mégpedig az érintett térségekhez a lehető legközelebb. A területfejlesztés nem más, mint az állam rásegítő szerepe egyrészt annak érdekében, hogy a fejlődésben elmaradt térségekben is legyen az embereknek munkájuk, jövedelmük, megfelelő színvonalú épített és természeti környezetük, másrészt azért, hogy a fejlődő, versenyképes térségek növekedése fenntartható legyen, s ezzel hozzájáruljanak a nemzetgazdaság fejlődéséhez.

*– Mit tart Ön a következő tíz év legfontosabb feladatának a területfejlesztésben, s ehhez milyen törvényi változásra lenne szükség?*

– A legfontosabb, hogy sikeresek legyünk az uniós támogatások felhasználásában. A pénzt nem csupán el kell költeni, hanem olyan célokra felhasználni a legeredményesebben, amelyek megfelelnek az ország valós térbeli sajátosságainak. Nagy dilemma, hogy a szegény térségekre koncentráljunk, vagy inkább segítsük a fejlettebbeket, amelyek könnyebben tudnak innovációt, hozzáadott értéket produkálni. A két cél közötti kényes egyensúly professzionálisan felkészült apparátusokat és hosszabb időben gondolkodó, kompromisszumra is képes politikusokat igényel.

*– Ön szerint a meglévő jogi eszközök, az intézményrendszer mennyiben segítik a területfejlesztést?*

– A magyar területfejlesztési eszközzrendszer meglehetősen szegényes, gyakorlatilag a tervezésre és forráselosztásra korlátozódik, holott a gazdaságfejlesztés, közösségfejlesztés, foglalkoztatás-politika, kutatásfejlesztés, technológia-transzfer mind-mind olyan közpolitikák, amelyeket komplex térbeli stratégiákká lehetne gyúrni. Különösen fontosnak tartom, hogy növeljük a meglévő eszközök hatékonyságát. A tervezés látszólag kiterjedt tevékenység, ám a tervek szakmai színvonala nem a legjobb. Különösen azért nem, mert nem képesek motiválni, mozgósítani, illetve a jó tervek sem tudnak igazi eredményt hozni, ha hiányzik a végrehajtás eszközzrendszere. A tervezés jogi szabályozottsága rendkívül hézagos, a tervek érvényesítése a gyakorlatban inkább szubjektív belátásra, mint jól szabályozott mechanizmusokra van bízva. Az intézményrendszer azzal segíti elő a területfejlesztést, hogy viszonylag sok döntéshozót és szakembert foglalkoztat, s ezzel a felszínen tartja a területi különbségek problémáját. Más kérdés, hogy a területi érdekeket képviselő intézmények az ágazati szempontokkal szemben mennyire hatékonyan fogadtatják el, vetetik számításba a területiség komplex problémakörét.

Véleményem szerint a területfejlesztési politika és intézményrendszer még mindig nem birtokolja azt a rangot és befolyást, amit az ágazati politikák bármelyike. Ezzel pedig a fejlesztéspolitikában az ágazati vakság, a területi érzéketlenség miatt óriási veszteségeket szenvedünk el.

*– Vajon mennyire EU-konform a magyarországi területfejlesztési intézményrendszer, hol kellene rajta még csiszolni?*

– Az EU-konformitást könnyű elérni, hiszen az elvárások sok területen meglehetősen keretjellegűek. A legszigorúbb szabályozás a strukturális alapok menedzselése vonatkozásában van, különösen, ami a finanszírozást illeti. Ezek az elvárások azonban teljesíthetőek, ha van elegendő jól képzett szakember. A formalitásokhoz képest fontosabbnak tartom azonban az uniós regionális politika szellemiségének elsajátítását: a hatékonyságot, az innovativitást, a térbeli folyamatok tudatos formálásának igényét, a valódi partnerséget. Az egyik legfontosabb feladat, hogy szakítsunk a források elaprózásának gyakorlatával, a mindenkinek valamennyit juttatni akaró, „mél-tányosdi” paternalista attitűddel. A szemléletet formálni sokkal nehezebb és időigényesebb, mint intézményeket felállítani, jogszabályokat elfogadni. Megjegyzem, nem ebbe az irányba látom haladni a folyamatokat. A törvény többszöri módosítása nyomán egyre bürokratikusabb, szabályozottabb, rugalmatlanabb az intézményrendszer, nem hagy teret a helyi sajátosságoknak, a helyi kezdeményezéseknek. Mindenki különböző testületekben csücsül, amelyeknek kompetenciái egymást átfedik, s így aligha mozgósítható azoknak a szereplőknek, cégeknek, intézményeknek a sora, amelyeknek bevonásával friss gondolatok, ötletek jelenhetnének meg a rendszerben.

*– Mennyire segíti a kialakult intézményrendszer a 2007-től önálló operatív programmal rendelkező régiókat a programok megvalósításában?*

– Kissé pesszimista vagyok az önálló ROP-ok kérdésében. Az ugyanis nem elég, hogy minden régiónak legyen saját programja, azt kell figyelembe venni, hogy a teljes nemzeti fejlesztési terven belül mennyi forrás felhasználása lesz regionális keretek közé illetve. Maradékellví ROP-ok csak látszólag elégítik ki a regionalizáltság igényét. Mint ahogy nem hiszek a ROP-ok központosított, egységes menedzselésében sem. Véleményem szerint a fejlesztéspolitika különösen igényli a helyi beágyazottságot, a helyi információkat, a helyi, átlátható döntési mechanizmusokat, s elsősorban nem azért, mert így demokratikusabb, hanem azért, mert így hatékonyabb. Ráadásul a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek mára felhalmoztak olyan szakmai tudást, tapasztalatot,

társadalmi tőkét, hogy igenis alkalmasabbak a fejlesztési programok generálására és lebonyolítására, mint a központi, nehézkes, bürokratikus, átláthatatlan apparátusok.

– Ön szerint a területfejlesztési törvény módosításával létrejött kistérségi fejlesztési tanácsok be tudnak-e illeszkedni a magyar területfejlesztési intézményrendszerbe?

– A kistérségek ügyében nem tartozom a lelkesek táborába. Miközben elismerem azt, hogy ez a mozgalom legalább képes volt a polgármestereket közös célok érdekében egy testületbe terelni, ugyanakkor a kistérségi lépték túlhangsúlyozása a rendszeren belül oda vezetett, hogy településfejlesztési célokra használták azokat a forrásokat is, amelyeknek a nagyobb térségek modernizációját kellett volna segíteniük. Különösen ellenzője vagyok annak a folyamatnak, amelyik a kistérséget végül is túlintézményesítette, kiölve a kezdeti helyi spontaneitást, kezdeményezőkedvet. Ma már ezek a testületek is pénzt akarnak osztani, ahelyett, hogy a helyi források bevonásának módján gondolkodnának. A kistérségi léptékkal is úgy vagyok, hogy legfeljebb vidékfejlesztési akciók számára optimálisak, de nem gazdaságfejlesztésre, innovációra. Összességében úgy látom, a kistérségi intézményrendszert bürokratikus szabályokkal, funkciókkal túlnyomoritottuk, s éppen a helyi összefogás, szövetkezés rugalmassága, aktivitása vesz ki belőle. A kistérségi társulásoknak, tanácsoknak (ki tudja miért volt szükség a formák túlbonyolítására?)

nem a döntéshozói, hanem a kedvezményezetti oldalon kellene elhelyezkedniük, de ott sem kizárólag. Jobban szeretném, ha a jövőben az önkormányzatokhoz képest a civil és különösen, ha a gazdasági szektor aktivitása erősödne.

– Ön szerint a területfejlesztési törvény beváltotta-e a megalkotásakor hozzá fűzött reményeket?

– A törvényhez fűzött reményeink 1996-ban valószínűen túlzottan optimisták, irreálisak voltak, akár csak az uniós regionális politikáról alkotott képünk. Ma már sokkal több tapasztalatunk van. Számomra ezek közül az egyik nagyon fontos, hogy az intézmények hatékonysága döntő mértékben az ott dolgozók szakmai felkészültségétől és szakmaszeretettől, emberi kvalitásaitól függ. A szabályok, szervezetek csupán virtuális eszközök, csakis az ember képes mozgásba lendíteni őket. Azt gondolom, hogy az uniós csatlakozással nagyságrenddel megnövekedő pénzforrások olyan motivációt jelentenek majd, amelynek bázisán racionalizálható a rendszer. Véleményem szerint nincs szükség három területi szinten szabályozott, uniformizált intézményeket működtetni. Egyértelműen a regionális léptéket tartom a legfontosabbnak, oda kell koncentrálni a szellemi és pénzügyi erőforrásokat, azért, hogy az elmúlt tíz évben alapláraton beüzemelt rendszer sebességet válthasson, s egyben új utakon induljon el. Tíz év múltán a törvénynek valóban a regionalizmus törvényévé kellene válnia.

Kiss Erzsébet

## A megyék rivalizálása öngól

Kuti Csaba, a Veszprém Megyei Közgyűlés elnöke a megyerendszer erejéről és az uniós forrásokról



*A nagy hagyományokra visszatekintő magyar megyerendszer a területfejlesztésben (sem) lehet vetélytársa a régióknak, hiszen a megye mindenekelőtt az önkormányzatiság fóruma a települési szint fölött – véli Kuti Csaba, a Veszprém Megyei Közgyűlés elnöke. Szerinte ugyanakkor a régiók csak decentralizált közigazgatási rendszerben működhetnek eredményesen, ahol az igazgatás, az operatív programok végrehajtása regionális keretek között történik.*

– Ön még balatonkenesei polgármesterként aktív szerepet vállalt a Balatoni Szövetség létrehozásában, amely az első, a megyei kereteken túlmutató, egy adott térséget, régiót létrehozó önkormányzati tömörülés volt az országban. Hogyan hatott ez megyei szinten?

– A Balaton már önmagában rendkívül erős közösségformáló tényező, de sok más tényező is hozzásegített bennünket ahhoz, hogy európai kitekintésben próbáljuk szemlélni az önkormányzatok működését. Nem véletlen, hogy Valéry Giscard d'Estaing, aki még Charles de Gaulle

minisztereként a hatvanas években levezényelte a francia közigazgatás régiókon alapuló átszervezését, 1992 karácsonyán velünk vette fel – magyar részről – a kapcsolatot. Természetesen óriási megtiszteltetésnek éreztük ezt, mi azonban mint önkéntes alapon szerveződött települési önkormányzati szövetség nem rendelkezünk közigazgatási jogosítvánnyal. Levelét továbbítottuk a Balaton körüli három megye: Veszprém, Zala és Somogy közgyűléseihez, aminek eredményeként 1996-ban a három megye közös együttműködési megállapodást írt alá a Loire-menti régióval. Az előkészítés során Giscard d'Estaing-től rengeteget tanultunk, többek között azt is, hogy az uniós csatlakozásunkra készülve mindenképpen régióban kell gondolkodnunk, hiszen az EU területfejlesztési politikája is arra épül. Óriási lelkesedéssel olvastuk sorait, és egy balatoni régió létrehozását tervezgettük, hiszen az összefogás ereje az, ami az országokat s azon belül a településeket európaivá teszi.

*– A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996-os törvény 1999-es módosítása viszont a három megyét három különböző régióhoz csatolta.*

– Igen, pedig nyilván nem véletlenül látszott úgy kétezer kilométer távolságból is, hogy Veszprém, Zala és Somogy megyének kell összefognia. Mindenesetre elértük azt, hogy megalakuljon a Balaton Fejlesztési Tanács, amely a három régió közötti együttműködés kihasználásával megkönnyítheti a térség előtt álló feladatok megoldását.

*– Hogyan sikerült a Közép-Dunántúl régiót alkotó három megyéjének: Fejérnek, Komárom-Esztergomnak és Veszprémnek összecsiszolódnia?*

– Az 1999-es törvénymódosítás után elég hatékonyan megkezdődtek a régiós szerveződések. Mi itt, a Közép-Dunántúl régióban hamar beláttuk, hogy a megyék egymás elleni játszmájának nem lenne semmi értelme, s meg kell találnunk azokat a közös irányvonalakat, amelyek mentén a lehető legtöbbet nyújthatjuk a Közép-Dunántúl egymillió lakosának. Mindhárom megye büszke például az Árpád-kori történelmi múltjára, ezért amikor bejelentkeztünk Brüsszelben, hogy a magyar régiók közül elsőként mutatkozhatunk be, azzal a szlogennel tettük, hogy mi vagyunk az Árpád-házi királyok régiója. Azt gondolom, hogy a 2001. februári megjelenésünk szép sikerrel zárult.

A regionális tanácsban, ahová a három megye azonos létszámban delegál tagokat, eddig mindig el tudtuk fogadtatni az álláspontunkat a kormányzati képviselőkkel. A 2000-re elkészült regionális operatív programunkat alapvetően olyan elképzelések alapján állítottuk össze, amelyek a régióban születtek. A megyei identitás és a régió gondolata egyáltalán nem zárja ki egymást, sőt egyik a

másikat erősíti. Azt tapasztaltam, s ebben a Közép-Dunántúl régió bizonyára unikum, hogy az ostoba, belső előzgetéseket az első perctől kezdve nyíltan le mertük ütni, és a nyílt, őszinte összefogás irányába tereltük a lépéseinket. Nyilvánvalóan a személyes hozzáálláson is sok múlott, hiszen a gazdasági és a közéleti szereplőknek fel kellett ismerniük, hogy nem egyéni elhúzások, hanem összefogások mentén lehet lépni.

*– Minden bizonnyal ennek is köszönhető, hogy területfejlesztési munkájának elismeréseként a Veszprém Megyei Területfejlesztési Tanács tavaly tavasszal megkapta a Pro Regio díjat...*

– A Közép-Dunántúlon sikerült elérnünk, hogy a megyék képesek legyenek erősíteni a regionális fejlesztést. Ha ugyanis a régió jól fejlődik, abból valamennyi megyéje profitál. Vannak olyan régiók, ahol a megyék nem tudnak kezdet fogni egymással. Arra megy el az energiájuk, hogy egymás lábát tapossák, ahelyett, hogy egymást segítenék. Teljesen nyilvánvaló, hogy ez öngól. Már csak azért is, mert a települések nagyon komoly bizalmi tőkével viselkednek a megyék iránt. Miközben a politika rendkívül rövidlátó módon azt hiszi, hogy a megye megszüntetése teszi boldoggá az országot, a települések a megyékbe próbálnak kapaszkodni, hogy túléljék a napi küzdelmeiket. Abban bízom, hogy lesz olyan boldog időszak Magyarországon, amikor a politikusok még holnaputánig is ellátanak, s akkor észreveszik, hogy ennek az ezeréves szisztémának ki kell használni az erejét. Hiszen Franciaországban is tovább élnek az ezeréves megyék, csak éppen a kormányzati feladatok, kompetenciák jelentős részét leadták a régióba, mert ott jobban csinálják.

*– Ön semmiképpen sem gondolja, hogy a megyerendszer és a régiók egymást gyengíthetik?*

– Ez egy rögeszme, semmi nem indokolja, hogy a közigazgatásnak és az önkormányzati rendszernek azonos helyen kell lennie. Az önkormányzat arról szól, hogy bizalmi alapon döntünk dolgokban, az igazgatás meg hatósági feladatokat hajt végre. Az önkormányzatiság optimális szintje a település, illetve a megye. A végrehajtás folyamatában viszont sokkal több olyan feladat van, amelyhez a megyénél nagyobb területet és népességszámot kellene figyelembe venni, s ezekhez a kormányzati kompetenciát le kellene osztani régiókra. Magyarul: elég lenne egy kis létszámú minisztérium, amelyik előkészíti a törvényeket, illetve ellenőrzi a végrehajtást, az operatív munkát pedig irányítsák a régiók. Ez egyúttal természetesen a pénzek elosztását is jelenti, s ez az, amit a központi hivatalok székeit elfoglaló személyek olyan nehezen tudnak elképzelni.

– *Mi a véleménye a területfejlesztési törvényről? Mely pontjain kellene módosítani, változtatni?*

– Meggyőződéssel vallom, hogy ennél jobb és korszerűbb törvényt hozzáfertő ember nem várt volna el annak idején. Az ország alkotmányos kötöttségeinél fogva megyei rendszerű, s a megyei területfejlesztési tanácsokat létrehozva – nagyon okosan – megteremtette az önkormányzat, a gazdasági szférát képviselő kamarák, a szakma, valamint a minisztérium működésének feltételeit. Néhány évvel később sajnos a jogszabályból kikertültek a gazdasági kamarák. Ma a törvénnyel is az a legnagyobb probléma, mint a centralizált hatalomgyakorlás egészével, hogy ugyan regionális szintű döntések születnek, az operatív munkában mégis nagyon minimálisra szorul vissza a regionális tanács döntési kompetenciája. Gyakorlatilag a miniszter megmondja, hogy tíz lehetőség közül kettő van, ebből lehet választani, s nem annak alapján születnek a döntések, hogy az adott európai uniós fejlesztési lehetőségek közül helyben melyik indokolt leginkább. Nem véletlen, hogy a tavalyi uniós költségvetési tárgyalásokon valamennyi régiót egyetlen támogatási kategóriába sorolták.

– *Hogyan értékeli a 2007-2013-as európai uniós költségvetésben Magyarország által elért eredményeket, különös tekintettel a területfejlesztésre költendő többletforrásokra?*

– Rendkívül nagy lehetőséget kapott az ország. Az uniós források biztos pénzügyi alapot jelentenek ahhoz, hogy munkahelyek ezrei jöjjenek létre. A keletkezett munkabér a szolgáltató szektoron keresztül háromszor megfordul az

ország lakosságánál, s ez olyan pezsgést hozhat, ami a rövid hét év alatt megváltoztathatja a mai letargikus hangulatot. Ha ez bekövetkezik, akkor Magyarország megérdemli, hogy európai országnak nevezzék. Ha csak a felét tudjuk lehívni azoknak az összegeknek, amelyekre jogosultak vagyunk, akkor megérdemeljük, hogy bánkódjunk és nyalogassuk a sebeinket.

– *Milyennek látja a Közép-Dunántúl régió esélyeit a területfejlesztésben rendelkezésre álló források felhasználására?*

– Biztos vagyok abban, hogy a nekünk szánt pénz arányánál sokkal többet fogunk elhozni, mert a szakembereink felkészültek, s a potenciális pályázók valamennyien tisztában vannak azzal, mely lehetőségeket kell kihasználnunk. A régiókat egy percig nem féltsem, az országos összseredmény miatt viszont már jobban aggódom.

– *Mi az, amit a régióban mindenképpen szeretnének megvalósítani?*

– A mi régióknak az lenne a jó, ha megépülne az egész ország számára is rendkívül fontos M8-M4-es autópálya. Így nem minden út Budapesten menne keresztül, hanem az ország hossz tengelyét végigszelné egy európai közlekedési folyosó. A gazdasági fellendülés ettől már szinte automatikusan megkezdődne. Az egyik legsürgősebb feladat viszont az, hogy a Veszprém Megyei Kórházban minél hamarabb kiépüljön az onkológiai centrum. Az egészségügyi minisztertől már kaptunk ígéretet arra, hogy ez a projekt a Brüsszelben benyújtandó 40 milliárdos „nagy csomag” egyik központi eleme lesz.

*Kalocsay Katalin*

# Ágazat és területiség

## A turizmus szerepe a területfejlesztés országos és területi szintjein; a régiók és a decentralizáció jelentősége

*Turizmus és területfejlesztés szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mégis oly sok mindenben különböznek. Tudatos, komolyan vett tervezés és megvalósítás egyik területen sem lehetséges a másik figyelmen kívül hagyásával. Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása előtérbe helyezte a regionális, illetve térségi gondolkodást, és ehhez minden korábbinál szorosabban kell kapcsolódnunk a turizmus-fejlesztési elképzeléseknek. Cikkünk a turizmus és a területfejlesztés múltbeli és jelenlegi kapcsolatát mutatja be röviden, jelezve, hogy a következő években mi a további fejlődés iránya. (A cikkben leírtak nem feltétlenül egyeznek meg az MTH hivataltal állásfoglalásával és véleményével.)*

### A KEZDETEK

A turizmushoz kapcsolódó, mai értelemben korszerűnek tekintett valamennyi intézmény előzményei a második világháborút megelőző időszakban már megtalálhatók hazánkban. Így 1936-ban már négy jelentős országos intézmény is részt vesz a turizmus szervezésében, szabályozásában: a kereskedelmi és közlekedési miniszter által felügyelt Országos Magyar Turisztikai Hivatal, Budapest Székesfőváros Idegenforgalmi Hivatala, a Budapesti Központi Gyógy- és Üdülőhelyi Bizottság, az Ibusz Rt., számos hazai irodájával és külképviseletével. Előbbi intézmények finanszírozzák az Idegenforgalmi Propaganda Munkaközösséget, a mai promóciós szervezetünk szakmai elődjét. Az 1929. évi fürdőtvény alapján állította fel a kormány a Balatoni Intéző Bizottságot, 1941-ben pedig Parlamenti Idegenforgalmi Bizottság alakult. Az 1930-as években már számos jelentős vidéki kulturális és sportesemény mozgatja meg a hazai turistákat. Ebben az időszakban jelenik meg a falusi turizmus, a fizetővendégszolgálat, az ún. filléres vonatok kedvezménye. Az idegenforgalmi szervezetek kitűnő működésének, gazdasági diplomáciájának köszönhetően 1937-ben az exportbevételek hét százaléka származott a turizmusból, harmadikként követve a búza- és élőállat-exportot.

A háború után gazdasági értelemben vett turizmusról nem beszélhetünk, s ez az időszak bizonyos mértékig egészen a hetvenes évek végéig tartott.

1963-ban, Rómában a Nemzetközi Utazási és Idegenforgalmi Konferencia deklarálja, hogy „az idegenforgalom alapvető és elsőrangúan kívánatos tevékenység, amely

megérdemli minden nép és kormány támogatását”. Következésképpen, hogy valamennyire nálunk is javulnak az utazási feltételek, megalakul az Országos Idegenforgalmi Hivatal, megújulnak az utazási szervezetek (Ibusz, Expressz, Magyar Autóklub, Magyar Camping és Caravanning Club), megalakul 22 idegenforgalmi hivatal és 8 tájegységi intézőbizottság. Ekkor még nem gazdasági értelemben beszélünk – a VÁTI-ban is megjelölt szakterületként – üdülés-idegenforgalomról, hanem valamennyi kérdés megoldása az állam kizárólagos feladata. Az ország politikai bezárkózása a hetvenes évek végéig tart. A kétpólusú turizmus (Budapest, Balaton) következményeként a Balaton és a Velencei-tó túlterhelésének oldására irányuló törekvések állandóan napirenden vannak, amelyet nem decentralizációval, más területek bekapcsolásával, hanem az infrastruktúra keresztmetszetének folyamatos növelésével, s a régió támogatásával igyekeznek megoldani. Az ország más területein megvalósuló turisztikai fejlesztések: szállodaépítések, campingek aktuális nemzetközi eseményekhez (Vadászati Világkiállítás), a szocialista országokból érkező szervezett turisták szerény igényeihez, néhány termálvizes fürdőhelyhez s Budapest még mindig „viseltes” arculatának javításához (Duna-Intercontinental, szárnyashajók, SZOT üdülőhajó) idomulnak.

### AZ 1980-AS ÉVEK

A hetvenes évek végén a területi és gazdasági tervezés új feladatokat jelöl meg (előzménye az ENSZ támogatással készített, harminc évig szendergő Termál Projekt): a tu-



risztikai adottságokban rejlő potenciált ki kell használni, és gazdasági eredményeket kell felmutatni.

Miközben megkezdődik egy szisztematikus, komplexnek mondható területfejlesztési folyamat, az ún. osztrák hitelkonstrukció keretében megvalósulnak a már ténylegesen gazdasági jelentőségű, jövedelemtermelő turisztikai beruházások, s ebből a nyugati országrész is profitál. Ekkor épül Ferihegy II., a hegyeshalmi, kópházi határátkelőhely, számos, már üzembeállított nemzetközi láncokhoz kapcsolódó szálloda és a Budapest Kongresszusi Központ.

A már erősödő turisztikai ágazat valamint a területrendezésért és településfejlesztésért felelős építésügyi tárca közös terméke „A turizmus hosszú távú ágazati és területfejlesztési koncepciója”, továbbá „Az üdülés és az idegenforgalom hosszú távú területrendezési és településfejlesztési koncepciója”, amelyeket a két tárca közös előterjesztésében a kormány 1986-ban hagyott jóvá. Az anyag 24, földrajzilag körülhatárolt üdülőkörzetet jelöl meg, s a településeket üdülő- és gyógyhelyi kategóriákba rendezi.

#### A RENDSZERVÁLTOZÁS KORA

A rendszer átalakulása számos időszaki feladatot jelölt meg a turizmuspolitika számára. Ennek első összefoglalása a „turizmus, gyógyturizmus fejlesztési koncepciójáról” szóló 2029/1993. (VIII. 23.) kormányhatározat.

A kormányzati dokumentum rendelkezik arról, hogy „A turizmus állami és területi irányítását és koordinációját a piacgazdaság követelményeivel, az önkormányzati törvénnyel összhangban és a helyi települések, a régiók érdekeltiségeire alapozottan kell újjászervezni”. A válasz-



tási ciklusok szerint meg-megújuló kormányzati programok a feladatok sorában szerény súlyponti eltolódásokat idéznek elő, a haladási irányok azonban alapvetően nem változnak. Az utóbbi, közel tizenöt évben Magyarországon ma már relatíve korszerű, működő turizmusgazdasággal és intézményrendszerrel számolhatunk. Noha a turizmus mennyiségi mutatóiban a főváros és a balatoni régió ma is aránytalanul magas hányaddal részesedik, az ország valamennyi régiójában számottevő a kínálat.

A turizmus állami helyét tekintve (felügyeleti szerveinek gyakori változásai mellett is) alapvetően a gazdasági, szolgáltatási szektorhoz tartozik. Ezt a tevékenységét számos más szektorral kölcsönös függőségben gyakorolja. Igen jelentős mértékű a területi politikai függősége.

A turizmus területi irányításának, szervezésének intézményei mai formájukban 1998-2000 között alakultak ki, a szakmai sajátosságuknak megfelelően, jellemző marketing arcullattal. A regionális idegenforgalmi bizottságok és a nemzeti marketingszervezet (Magyar Turizmus Zrt.) területi irodái alapvetően szakmai feladatokat (tervezés, koordináció, marketing, kommunikáció) látnak el, az egész országot lefedik, s decentralizált forrással is rendelkeznek. (Sajátos területi intézmény a tervezési-statisztikai régiók mellett működő két programrégió: a balatoni és a tiszai-tavi.)

Igen jelentős eredménynek tekinthető a nonprofit szolgáltatást nyújtó Tourinform irodák országos hálózata, s a turisztikai külképviseleti hálózat kiterjesztése a legfontosabb célpiacokra.

Sajátos helyzetet teremtett az ország számára az 1996-ra tervezett, de meg nem valósult Expo. A vidéki kísérő rendezvények előkészítése megalapozta számos, ma már hagyományosnak tekinthető, turizmust vonzó rendezvényünket.

Ami a turisztikai fogadóképesség, a prioritált turisztikai termékek fejlesztését illeti, az kormányzati szinten a régiókra készített fejlesztési koncepciók, stratégiák figyelembevételével a kormányzat, utóbb az Európai Unió által is biztosított mindenkorai forráslehetőségek szerint indult el. Új vonása a turizmusfejlesztés kormányzati politikájának a partnerség meghirdetése és a kis- és középvállalkozások támogatásának deklarált igénye. A Széchenyi-terv turizmuspolitikáján követhető leginkább nyomon ez utóbbi szempont, ahol a kormányzat minden eddigénél jelentősebb támogatást nyújtott elsősorban a termál- és gyógyturizmus fejlesztésére.

A területi politikákban az integrált programok, a hosszú távon fenntartható fejlesztés igénye ma már kikerülhetetlen követelmény, az ágazati döntéseknek szervesen

illeszkedniük kell a regionális, helyi érdekeltségi rendszerekbe. A turisztikai szektor regionális intézményrendszerének szereplői, a Regionális Idegenforgalmi Bizottságok azonban folyamatosan erősödő szerepükkel együtt is bizonyos korlátok mentén dolgoztak eddig, illetve dolgoznak még jelenleg is. Mint a nagyobb intézményekben, rendszerekben általában, itt is jelen van egy bizonyos nehezségi erő, ami miatt változtatni csak lassan lehet.

## ÚJ FEJLŐDÉSI IRÁNYOK

Az első Nemzeti Fejlesztési Tervben (NFT, 2004-2006. között) turisztikai fejlesztések a Regionális Operatív Program (ROP) keretein belül valósultak meg. Ebben jelentős szerepe volt az Európai Bizottságnak. Először ugyanis a turizmus a Gazdasági Versenyképességi Operatív Program része lett volna, de a bizottságnál folytatott tárgyalások után végül a ROP-ba került. Ez az operatív program azonban csak kvázi volt regionális, amennyiben (most némileg, célszerűségeiből leegyszerűsítve a kérdést) a pályázatok elbírálásában (közvetve tehát a támogatottak kiválasztásában) részt vesz a regionális területfejlesztési szervezeti rendszer. Véleményezőként a Regionális Marketing Igazgatóságok is részt vesznek ebben a folyamatban, de összességében elmondható, hogy ennek nem sok köze van a regionalitáshoz. A tervezés során ez felvetette azt a kérdést, hogy miként érvényesülhetnek így a területpolitikai szempontok, illetve a régiók fejlesztési szándékai, és választ kellett adni a gazdaságpolitika valamint a területpolitika közötti viszonyra is.

Röviden és a részletek taglalása nélkül elmondható, hogy a turizmus esetében ez a válasz, vagyis konkrétan a ROP megvalósítása sem az ágazat, sem a régiók számára nem volt megfelelő.

## FELKÉSZÜLÉS

### A 2007-2013-AS IDŐSZAKRA

Ez volt az a környezet, amelyben megkezdődött a *Nemzeti turizmusfejlesztési stratégia* (NTS) tervezése, melynek feladata az ágazat hosszú távú fejlesztési céljainak és eszközeinek meghatározása. Szerencsés egybeesésként az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) készítése részben ezzel párhuzamosan zajlott, így mód volt a turizmussal kapcsolatos fejlesztési elképzelések harmonizálására.

Az NTS bemutatja a turizmus szerteágazó, más szakmapolitikai területekkel szorosan összefüggő vonatkozá-



sait, és külön figyelmet szentel a területi kérdéseknek. Annál is inkább, mivel a turizmus ebben a kérdésben számos dilemmával küzd. Ilyenek többek között:

- ◆ a termékfejlesztés ágazati és regionális megosztása,
- ◆ új turisztikai célterületek meghatározása,
- ◆ a területfejlesztési és a turisztikai régiók különbözőségeiből adódó problémák,
- ◆ az üdülőkörzet mint kategória egyfajta kiüresedése.

A *termékfejlesztés* a turizmus egyik legizgalmasabb kérdése, egyúttal számos dilemma forrása. Túl azon, hogy melyek is legyenek a kiemelten fejlesztendő termékek (erre az NTS tiszta válaszokat adott végül), tisztázandó, hogy valójában mit is jelent egy kiemelten fejlesztendő termék. Az NTS az egészség-, az örökség- és a kongresszusi turizmust helyezi a fókuszba, amelyek a turisztikai termékfejlesztés nemzeti szintű prioritásai, míg a többi termék regionális kompetenciába tartozik. Ez annyit jelent, hogy ez a három termék Magyarország teljes területén prioritást élvez, míg a többi esetében tisztán a régióra van bízva, hogy azok fejlesztésére szán-e erőforrásokat.

A problémát az okozza, hogy a következő időszakban az EU-ból származó forrásokhoz kapcsolódó hazai társfinanszírozás miatt a központi turizmus-irányításnak nem lesznek várhatóan olyan jelentős forrásai, amelyek a kiemelt termékek fejlesztéséhez szükségesek. Adott tehát a szándék, amely párosul bizonyos lehetőségekkel (jogszályi keretek meghatározása, kutatások a prioritások alátámasztására, esetlegesen projekt-előkészítés támogatása stb.), de a hazai támogatáspolitikai megszokott eszközeivel csak mérsékelten rendelkezik.

A dilemma megoldása jelenleg formálódik: hamarosan elkészül a *Nemzeti Stratégiai Referenciakeret* (NSRK), pontosabban annak regionális operatív programjai. Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat szerint az Országgyűlés felkéri a kormányt, hogy készítse el az európai uniós források felhasználásához szükséges stratégiai tervet, amelyben minden régióknak a saját regionális operatív programja is szerepel. Az NSRK tervezésének kezdetétől fogva nyilvánvaló volt, hogy a turisztikai fejlesztések 2007-2013. között a ROP-okban fognak megvalósulni. Ezt a Magyar Turisztikai Hivatal is maximálisan támogatja, természetesen „cserébe” kéri az ágazati preferenciák figyelembe vételét. Az egyeztetések folyamatosan zajlanak, és nyilván mind az ágazatnak, mind a régióknak bizonyos kompromiszumokra készen kell a megoldás felé haladniuk.

Az ágazat szemszögéből kulcsfontosságú, hogy egyes kérdésekben a régiók garanciát adjanak a megvalósításra. Bizonyos fejlesztések ugyanis regionális szinten túlnyúló hatásúak, amelyeket a régiók jellegükből adódóan nem tudnak kezelni. Ami egyébként az előnyük, vagyis hogy követve a szubszidiaritás elvét, helyi szinten határozhatják meg a fejlesztéseket, itt rossz esetben hátránnyá válhat. Erre lehet példa az egymástól nem elég távolságban működő, nagy befogadóképességű létesítmények keresletvonó hatása vagy a vízbázis túlzott mértékű kihasználása.

*Az OTK a turizmusfejlesztési stratégiával összhangban határozta meg az ágazatnak szóló területi prioritásait.* Alapvető követelmény a vonzerők, szolgáltatások, a turisztikai infrastruktúra és a marketing térségileg összehangolt, integrált rendszereinek megteremtése. Szükséges a

klasszikus problémák, mint a turisztikai kereslet időbeni és térbeli koncentrációjának oldása. Budapestet és a Balatont, a hazai turizmus két kiemelkedő célterületét tovább kell fejleszteni, de szükséges ezzel párhuzamosan új turisztikai desztinációk (térségi, helyi) meghatározása, kialakítása. A területfejlesztés alapvető célja a területi kiegyenlítődést szolgáló fejlesztés szempontjából a turizmus adottságai az országot lefedik, s jelentős mértékben érintik a gazdaságilag és szociálisan hátrányos helyzetű térségeket is. Számos, megfelelő turisztikai potenciállal rendelkező (például táji, természeti és kulturális értékekben gazdag) vidéki területen a turizmus fejlesztése létfontosságú lehet a válságból való kilábaláshoz. A helyi adottságokat (bor, mezőgazdasági termények) hasznosító gazdasági aktivitás révén munkahelyek jönnek létre vagy maradnak meg, hangsúlyozottan van jelen a turizmus lakosságmegtartó, identitás erősítő hatása. Végső soron tehát a turizmus és a területfejlesztés iránya összhangban van abban is, hogy ezek a fejlesztések erőteljesen javítják a helyi lakosság életkörülményeit, életminőségét.

#### A TURIZMUS TERÜLETI PREFERENCIÁI

Egyértelműen ki kell jelölni azokat a területeket, amelyek további turisztikai fejlesztések révén kiemelt desztinációkká válhatnak (ezzel párhuzamosan egyértelművé kell tenni azonban azt is, hogy hol nem indokolt a további fejlesztés). Országos szinten kiemelt turisztikai célterületek kiválasztásának szempontjaira az NTS az alábbi javaslatot teszi: vonzerő, innovatív ötlet, kapcsolódó területek infrastruktúra-fejlesztési tervei (például közlekedés), megvalósuló/tervezett nagyprojekt. Ezek az adottságok részben földrajzi tájegységekre koncentrálódnak, kap-



csolódnak a turizmus szempontjából kitüntetett, térbeli kontinuitást mutató természeti adottságokhoz (mint a jelentős vízfolyások), másrészt csak egyes országrészeket érintően, vagy akár határon átnyúló módon jelennek meg.

A turizmusfejlesztés szempontjából a következő területi prioritások jelölhetők meg (az NTS nyomán):

- ◆ A főváros és négy kiemelt *üdülőkörzet* (Balaton, Velencei-tó–Vértes, Tisza-tó, Dunakanyar). Mindazonáltal szükséges az üdülőkörzetek jelenlegi rendszerének és funkciójának felülvizsgálata.
- ◆ *Speciális természeti adottságú területek*: nemzeti parkok, tájvédelmi körzetek, kultúrtájak, natúr-parkok.
- ◆ *A kulturális örökség attraktív helyszínei*: kisvárosok, történelmi városközpontok, kulturális világörökségi helyszínek, jelentős múzeumok, muzeális létesítmény-együttesek, kiemelt fesztivál- és konferencia-helyszínek, egyéb hálózatba szervezhető kulturális látványosságok.
- ◆ *Gyógy- és üdülőhelyek*. Elsősorban a gyógy- és termálvíz adottságaira épülő, komplex kritériumoknak megfelelő településtípusok fejlesztése indokolt, kiemelt figyelemmel a turisztikai és egészségügyi szolgáltatásokat összekapcsoló ún. gyógytérsegekre.
- ◆ *A rurális térségek* turisztikai fejlesztésének alapjait részben lefedik az előző pontokban megjelölt területek. További fejlesztési irányokat jelenthet az integrált folyógazdálkodás keretében fejleszhető vízi turizmus, a kerékpáros és lovasturizmus, a borvidékekhez kapcsolódó borturizmus, a falusi turizmus többirányú szolgáltatásaival.
- ◆ *A speciális földrajzi adottságú térségek* között a határ menti térségek turisztikai fejlesztései az előbbi célokhoz közvetlenül kapcsolódnak, s jelentős szerepet vállalhatnak periféria-helyzetük oldására.

#### SZÜKSÉGES INTÉZMÉNYI FEJLESZTÉSEK

Mindezek a célok csak akkor érhetőek el, ha a turizmusfejlesztés szempontjából sajátos adottságú térségek és helyek megfelelő menedzsmentje, illetve intézményrendszere is kialakul. Az ún. *desztináció-menedzsment rendszer* bevezetése az NTS egyik pillére. A jelenleg tervezés alatt álló regionális OP-k többségében is szerepel regionális, illetve térségi és helyi desztináció-menedzsment szervezetek kialakítása, támogatása.

Az ágazat számára különösen fontos a *regionális desztinációs szervezetek* felállítása, mert hosszú távon az

RFT/RFÜ (Regionális Fejlesztési Tanács/Ügynökség), RIB/RMI (Regionális Idegenforgalmi Bizottság/Marketing Igazgatóság) rendszer párhuzamos működtetése szakmailag nem látszik indokoltnak. Ez persze megint tartós probléma, amire az NTS sem tudott egyértelműen választ adni. A tervezési-statisztikai régiók mellett *turisztikai szakmai szempontból*, a földrajzi terület összefüggéseire tekintettel *indokolt a turisztikai régiók létezése*, még ha intézményi szempontból nem is feltétlenül praktikus. Ez a probléma az első NFT életbe lépésével, és különösen most, a következő uniós tervezési ciklusra való felkészüléssel erősödött fel. A RIB/RMI rendszer, a létező szoros szakmai együttműködések ellenére „külsős” ebben a folyamatban, vagyis a tervezésbe és majd a megvalósításba is csak áttételesen lehet bevonni. 2013-ig előre tekintve létre kell jönnie a regionális desztináció-menedzsment szervezeteknek, amelyeknek valamilyen formában a jelenlegi turisztikai és területfejlesztési intézményrendszer részeit integrálniuk kell, különös tekintettel a tervezési-statisztikai régiós beosztástól teljesen vagy részben eltérő területű turisztikai régiókra, mint például a Balaton. Mindaddig azonban, amíg ez nem valósul meg, a turisztikai és a területfejlesztési szervezetek között a hagyományos mederben zajlanak az együttműködések.

#### ÖSSZEFOGLALÁS

Az uniós csatlakozás óta a turisztikai fejlesztések inkább a közösségi forrásokra támaszkodnak, és nem kerülhetők meg olyan kérdések sem, mint a decentralizáció. Ennek egyik jelentős része a regionális önkormányzatok felállítása, amely azonban várhatóan nem oldódik meg 2007-re. Ennek ellenére a korábbiakhoz képest tovább nő a regionális szervezeteknek a fejlesztéspolitikában, illetve annak megvalósításában betöltött szerepe. Az OFK-ról szóló országgyűlési határozat a regionális operatív programok végrehajtásának felelősségét a Regionális Fejlesztési Tanácsok felelősségi körébe utalja, vagyis a hét önálló ROP-pal együtt jelentős felelősséget is kapnak. Ezzel együtt a turisztikai ágazat (központi és regionális) szervezetei számára még inkább fontossá vált a decentralizáció gondolata, az ilyen irányú elköteleződés. A kapcsolat azonban kétoldalú: a turisztikai ágazat számára a megvalósítás terén megfelelő garanciákat kell biztosítani.

Elméleti síkon talán nem is olyan nehéz megtalálni az összhangot, azonban a gyakorlat még kidolgozatlan; ebben az irányban előremutató az NTS által is preferált desztináció-menedzsment rendszer. Ez a kérdés nem csak

a turizmust érinti, hiszen egy-egy adott kiemelt térségi program (például a Dunával kapcsolatban tervezett fejlesztések) jelentős részét ágazati programokban kell megvalósítani. A régiók kérdése az, hogy az ágazat milyen módon tudja az adott régiókat megnyugtatóan bevonni a

döntési folyamatokba. Míg ebben a helyzetben az ágazat van talán erősebb pozícióban, addig a turizmus paradoxona éppen a tisztán regionális megvalósítás, hiszen a versenyképesség egyik jelentős növekedési tényezőjeként logikus lenne ezt az ágazati programokban is megvalósítani.



**Juhász István**  
vezető főtanácsos,  
Magyar Turisztikai Hivatal, Budapest



**Kovács Balázs**  
főtanácsos,  
Magyar Turisztikai Hivatal, Budapest



**Soproni Gyula**  
főosztályvezető-helyettes,  
Magyar Turisztikai Hivatal, Budapest

# Gazdaságfejlesztés - területfejlesztés

## A kamarák a programok előkészítésében és végrehajtásában

*A gazdaság általános érdekeinek, a vállalkozói szféra egészének képviselőit a köztestületként működő gazdasági önkormányzatok, a gazdasági kamarák látják el. Erre a kamarai törvény jogosítja fel őket. A kamarák hosszú távra terveznek, nem kötődnek ágazatokhoz vagy területekhez, politikai vonulatokhoz, szakmai partnerként járnak el a gazdaságfejlesztési folyamatok alakításában. A gazdaság regionális fejlesztésében katalizátorként lépnek fel. Bőséges információval rendelkeznek a régió és a kistérségek gazdaságának folyamatairól, a fejlődési irányokról. Feladatuknak tekintik annak elősegítését, hogy a vállalkozói szféra közvetlen információk birtokában kapcsolódjon be a gazdaságfejlesztési programokba.*

A területfejlesztés és a gazdaságfejlesztés egymást feltételezik – gazdaságfejlesztés nincs területfejlesztés nélkül, területpolitika nem létezik gazdaságpolitika nélkül.

A gazdaság növekedésének, az ország térbeli, fejlettségbeli különbségei mérséklésének kulcsa a vállalkozói szféra kezében van. Magyarország a gazdaság versenyképességének javításában, az uniós források megszerzésében, hatékony felhasználásában akkor lehet eredményes, ha

- ❖ a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszere megfelelő kereteket biztosít a gazdaságfejlesztés szempontjainak érvényesítéséhez;
- ❖ a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló for-

rások olyan projektek megvalósítását segítik elő, amelyek pozitív hatása végiggyűrűzik a régió és a kistérségek gazdaságán, amelyek eredményei megmutatkoznak a térség egészének fejlődésében.

Az elmúlt évtizedben a területfejlesztést meglehetősen ellentmondásos folyamatok jellemezték. Hosszas viták után 1996-ban olyan törvény született, amely

- ◆ új alapokra helyezte a területfejlesztés döntési, finanszírozási és intézményi rendszerét;
- ◆ alapvető célként fogalmazta meg a területfejlesztésben megjelenő érdekek egyeztetését, az öfenntartó fejlődés feltételeinek megteremtését.

A törvényben meghatározták a területfejlesztési tevékenység átfogó rendszerét, a piacgazdaság szabályaihoz alkalmazkodó területfejlesztési tevékenység EU-konform feltételeit. A törvényi szabályozásban, az (akkor készülő) Országos Területfejlesztési Koncepcióban és az új finanszírozási rendszerben a következő elveket követték: a regionális politika súlyának, koordinációs szerepének növelése a gazdaságirányításban; a regionális politikai döntések decentralizálása.

A törvény biztosította a gazdaságfejlesztés szempontjainak érvényesítését: a reálszféra képviselői a területfejlesztési tanácsokban minden szinten teljes jogú tagként kapcsolódhattak be a stratégiai munkába, a programok kidolgozásába, a gazdaságfejlesztési célú forrásokra vonatkozó döntési folyamatba.

A megyei területfejlesztési tanácsok szerepe volt a legfontosabb, amelyekben harmonikus együttműködés jellemezte a gazdasági és a helyi önkormányzatok munkáját. Az elnöki posztot a megyei önkormányzat elnöke, az alelnököt pedig a reálszféra képviselője töltötte be.

Ebben az időszakban készültek a megyei területfejlesztési koncepciók, operatív programok és feladattervek, a munkában a kamarák testületei vagy szakértői vettek részt. Sok helyen a kamarák bírálták el szakmailag a pályázatokat, ami erősítette a szakmai megbízhatóságot. A források akkor is szűkösek voltak, azonban a területi kereskedelmi és iparkamarák közreműködésével a jelenleginél megalapozottabb volt a fejlesztési programok kidolgozása és megvalósítása, így a rendelkezésre álló fejlesztési célú pénzügyi kereteket hatékonyabban, célra orientáltabban lehetett felhasználni.

1999-ben módosították a területfejlesztési törvényt, ekkor a regionális és a megyei tanácsokból kikerültek a reálszféra képviselői. Ezzel megszűnt annak intézményes garanciája, hogy a gazdaságfejlesztésben magának az érintett főszereplőnek, a reálszférának az érdekei érvényre jussanak. A kamarák megyei és regionális szinten meghívotti státuszba kerültek, szerepük alapvetően a területfejlesztési tanácsok elnökének döntésén vagy személyes kapcsolatokon múltott.

Volt olyan eset, amikor a megyei közgyűlés elnökei együttműködési megállapodásban rögzítették a kamara közreműködését a térségfejlesztési stratégiák, programok kidolgozásában és megvalósításában. Másból a pályázati döntések előkészítésére kérték fel a kamarákat. Összességében a reálszférával való együttműködés esetlegessé vált, eltűntek a korábbi harmonikus munkamegosztás feltételei.

Az új helyzetben a kamaráknál a kisebb lehetőség nagyobb felelősséggel párosult. A megváltozott szervezeti keretek között kell ellátni a kamarai törvényben előírt

gazdaság- és területfejlesztési feladataikat és biztosítaniuk a gazdaság érdekképviseletét a területfejlesztés intézményrendszerében. A regionális kamarai együttműködést a három észak-magyarországi megye (Nógrád, Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén) kezdte el, azóta másik két régióban (Nyugat-Dunántúl, Dél-Alföld) alakult meg a regionális kamarai szövetség.

A területfejlesztési törvény 2005. júniusi módosítása sem hozott változást, noha a kamarai részvétel szükségességét kormányhatározat erősítette meg. A törvény szerint a MKIK az Országos Területfejlesztési Tanácsban szavazati joggal rendelkezik, a területi kamarák képviselői pedig tanácskozási joggal vehetnek részt a regionális, térségi, megyei és kistérségi területfejlesztési tanácsok munkájában.

Ma már egyértelmű, hogy hiba volt 1999-ben megszüntetni a kamarák tagságát. A szabályozási, támogatási és intézményrendszer egyaránt megbicsaklott, hiszen a területfejlesztés könnyen átpolitizálódik, így a politikai viszonyok, a gyakori presztízs- és hatalmi harcok alárendeltje lesz.

A támogatások felhasználásának deklaráltnál ugyan szorosabban a gazdasághoz kell kötődnie (a gazdasági növekedést és a gazdasági versenyképességet elősegítő vállalkozásbarát környezet megteremtése, a térségi és a vállalkozói versenyképesség javítása), jelentős részüket azonban az intézmények, illetve a nem termelő infrastruktúra fejlesztésére fordítják. A fejlesztések hatása kevésbé mutatkozik meg a gazdasági teljesítmény, a GDP növekedésében.

A regionális eltérések nem csökkennek, a régiók fejlettsége között nem mérséklődik, sőt esetenként fokozódik a különbség, ami még inkább ráirányítja a figyelmet az intézményrendszer működésének problémáira, a forrásfelhasználás elégtelenségére.

A KSH adatai szerint 2002-ben a legfejlettebb Közép-magyarországi régió egy főre jutó bruttó hazai terméke 2,57-szorosa volt a legalacsonyabb régióénak, ami az utolsó nyolc év legnagyobb regionális különbsége. 2002-ben a tíz legszegényebb uniós régió között két magyar is található: Észak-Magyarország és Észak-Alföld.

A két legszegényebb magyar régió Észak-Magyarország (37,3%) és Észak-Alföld (37,7%) az uniós fejlettségi listán is a sereghajtók közé tartozik: a tíz legalacsonyabb GDP-vel rendelkező uniós régió között tartják nyilván őket. Észak-Magyarország a végéről a hatodik, Észak-Alföld pedig a nyolcadik.

A Budapestet is magába foglaló Közép-Magyarországon a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP ugyanakkor közel került az uniós átlaghoz, mindössze 4%-kal maradt el tőle. Országosan ugyanez a mutató az uniós átlag 58,6%-át érte el.

A második legtehetősebb térség, Nyugat-Dunántúl már csak az uniós átlag 61%-át mutatja, Közép-Dunántúl az 51,8%-át. A többi régió az uniós átlag fele alatt maradt: Dél-Dunántúl 42,8%, Dél-Alföld 40,4%.

Az Országgyűlés 1998-ban fogadta el az Országos Területfejlesztési Konceptiót. Az OTK gyenge hatásokkal valósult meg, a célok többsége nem teljesült. A támogatások szétforgácsolódtak, mert a programozásban és a tervezésben a „minél több a program, annál több a pénz” jelszó dominált. A forráskoordináció azóta is botladozik, és a regionalitás elvének érvényesítése is vontatottan halad.

A területi szervezetek általában nem rendelkeznek megfelelő szakmai, szolgáltatási háttérrel, kevés a közvetlen kapcsolat a gazdaság szereplőivel, kutatóintézetekkel és más érintett partnerekkel. A bonyolult rendszer nagy adminisztratív apparátust igényel, amely túlszervezi és túlbiztosítja magát – mindezt természetesen az elosztható pénzügyi keretek terhére. A területfejlesztés országos és térségi intézményrendszere túlburjánzik, nem egyértelműek a hatáskörök, a feladatellátásban gyakoriak a párhuzamosságok és az átfedések.

A területfejlesztés akkor kaphatja meg az öt megillető rangot, ha széles társadalmi bázisra, tényleges partneri viszonyra épül, a döntéseket normatív feltételrendszer alapján hozzák meg, az intézményi struktúra stabil és áttekinthető. Ehhez pedig elsősorban szemléletváltásra van szükség, mégpedig haladéktalanul. A munka hatékonyságának és az eredmények hitelességének javítása

érdekében helyet kell biztosítani a társadalmi-gazdasági élet szereplőinek.

Uniós tagságunk első másfél éves tanulóideje lejárt. A következő tervezési/költségvetési ciklus meghatározó lesz Magyarország fejlődésében. A gazdaság szereplői elvárják, hogy a 2007-2013-as időszakra készülő programok között minél több olyan legyen, amely a gazdaságra orientált, tényleges előnyt jelent számukra. A reálszférát, a kamarákat ennek érdekében be kell vonni a programok előkészítésébe és végrehajtásába.

A kamarák számára biztosítani kell az érdemi részvétel lehetőségét a tervezésben, a pályázati célok és a támogatások meghatározásában, az értékelésben és a monitoring tevékenységben. Ennek révén remélhető, hogy több gazdaságélénkítő program kerül bele a kínálatba. Az előjelek lehetnének biztatóbbak is, a versenyképesség javítását közvetlenül szolgáló források aránya az NFT2 indikatív táblája szerint alig haladja meg a tíz százalékot (szerencsére összességében jelentős növekedésről van szó).



**Miklóssy Ferenc**  
általános alelnök,  
Magyar Kereskedelmi és  
Iparkamara; elnök,  
Regionális Fejlesztési  
Kollégium, Budapest

## A horizontális egyeztetés előnyei

### Beszélgetés Rajnai Gáborral a civil szervezetek szerepéről a területfejlesztésben



*A területfejlesztési és területrendezési törvény 2004-es módosítása megteremtette a civil szervezetek részvételének intézményi kereteit a területfejlesztésben. Az azóta eltelt időszak tapasztalatairól, a civil szféra képviseletéről és a nemzeti tervezés folyamatában betöltött szerepéről Rajnai Gáborral, az Országos Területfejlesztési Civil Egyeztető Fórum elnökével beszélgettünk.*

– A civil szervezetek részvétele, szerepköre a területfejlesztési és területrendezési törvény megalkotása után nyolc évvel került be a jogszabályba. Miért nem volt ez annak idején magától értetődő?

– A civil szféra részvétele a területi tervezésben régebbi időkre nyúlik vissza, hiszen ha jól működik, a civil világ egyfajta kontroll szerepet tölt be, visszajelző rendszerként működik. Ahogy az elmúlt tíz évben erősödtek a civil

szervezetek, bizonyos területeken, például a környezetvédelemben, mindinkább igényelték a bekapcsolódást az aktív tervezés folyamatába. Két évvel ezelőtt ennek a szellemiségét értette meg a kormányzat, és betervezte a területfejlesztési törvény módosítását. Ennek egyik eleme, hogy újraszabályozza a civilek részvételét a rendszerben. Véleményem szerint rendkívül korrekt módon, hiszen valamennyi tervezési szinten biztosítja, hogy a területfejlesztés iránt érdeklődő civil szervezetek delegáltak küldhetnek a döntéshozó testületekbe. Mindez szerencsésen egybeesik azzal, hogy a kistérségi működési keret tartalommal telítődik, hiszen most formálódnak a többcélú kistérségi társulások. Ráadásul a tavaly meghirdetett Leader+program meg is követeli a kistérségek és a civil szervezetek, illetve a vállalkozói szféra együttműködését. S nem utolsósorban valós részvételt kínál a civileknek a programok megalkotásában, így azokat teljesen magukénak érezhetik.

*– Hogyan működik a törvény a gyakorlatban? Mi változott a több mint ötven tagot számláló Országos Területfejlesztési Civil Egyeztető Fórum (OTCEF) és a regionális, megyei, illetve kistérségi fórumok életre hívásával?*

– Országos és regionális szinten több mint egy éve működnek ezek a testületek. A megyei tapasztalatok azonban nem ennyire kedvezőek: a területfejlesztési civil egyeztető fórumok néhol valóban betöltik feladatukat, másutt viszont a tevékenységük teljesen formális. Kistérségi szinten még nagyobb a szóródás, sőt számos helyen meg sem alakultak. Ez két okra vezethető vissza. Egyrészt a kistérségek egy részében hiányzik a fogadókészség, nem ösztönzik a civil részvételt, s van, ahol kifejezetten tartanak tőle. Másrészt sokszor a civileket is nehéz aktivitásra bírni, aminek a hátterében megint csak több tényező állhat. Gyakran nincs is tudomásuk erről a lehetőségről, ami mutatja, hogy a tavaly szervezett regionális területfejlesztési tájékoztató fórumok nem voltak elégségesek. Az érem másik oldala, hogy nagyon sok jól működő, aktív helyi szervezet nem úgy gondolja, hogy térségi szinten is lenne keresnivalója. Összességében azonban tudható volt, hogy a civil egyeztető fórumok létrehozása hosszú folyamat lesz, amelynek során minden résztvevőnek meg kell tanulnia a partnerségen alapuló együttműködés játékszabályait, s persze fel kell ismernie a benne rejlő lehetőségeket is. Ami nem más, mint hogy akár a kistérségi tervek összeállításában, akár a régiók operatív programjának kidolgozásában, tehát a most folyó nemzeti tervezés során valós pályát talál a civil világ.

*– Hogyan vesznek részt a civil szervezetek a II. Nemzeti Fejlesztési Terv, illetve az annak alapjául szolgáló Nemzeti*

*Sztratégiai Referenciakeret (NSRK) előkészítési folyamatában?*

– Az OTCEF egyik legfontosabb feladata, hogy véleményezi az Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) üléseire készített szakmai anyagokat, azokról állást foglal a civil szervezetek szempontjából. Maga az OTT részt vesz mind a Nemzeti Fejlesztési Terv, mind annak regionális operatív programjai kidolgozásában. Mivel jelenleg egymással párhuzamosan számos más dokumentum előkészítése is zajlik, a mi erőink pedig végesek, úgy határoztunk, hogy most alapvetően a nemzeti tervezésre koncentrálunk, hiszen most dől el, hogy 2007-2013. között mekkora lesz az ország mozgástere. Véleményünk szerint a civil világ a nyilvánosság fontos csatornája, így hatékonyan segítheti a programok társadalmi beágyazódását. A végrehajtás sikere ugyanis azon is múlik, hogy az emberek mennyire érzik magukénak a központilag meghatározott irányokat. Mindemellett lényegesnek tartjuk, hogy a szakmai világ tervezési metodikája találkozzon a civilek megközelítési módjával, mégpedig egyenrangú, partneri viszony keretében. Tehát azt szeretnénk elérni, hogy a döntően a humánus, az emberi tényezők oldaláról közelítő civil nézőpont beépüljön a rendszerbe.

*– Melyek azok a részterületek, amelyekre kiemelt figyelmet fordítanak?*

– Az egyik legaktuálisabb kérdés a tervezési folyamatok összhangja. Tavaly nyár óta kifogásoljuk, hogy a vidékfejlesztést mostohagyermekként kezelik. Azt szeretnénk elérni, hogy a vidék perifériális, rurális térségeit ágazati és operatív programok szintjén egyaránt külön kezelje a rendszer. A mostani változat túlságosan a metropoliszra és a városias térségekre összpontosít, pedig közel kétmillió ember él kétezernél kisebb lélekszámú településeken. A szociális és egészségügyi ellátórendszer nem megfelelően éri el e területeket, a szegénység egyre mélyül. Az NSRK tárgyalásain ezért indítványozzuk, hogy a területi és/vagy földrajzi alapú esélyegyenlőség is kerüljön be a tervezetbe, továbbá pontosítsuk a tartósan, kiemelten hátrányos helyzetű térségek körét, mint a nem agrár vidékfejlesztés célterületét. Az NSRK-ban szerepeljen az itt élők érdemi kompenzációs és inkubációs rendszere, s ami a tervezés folyamatában decentralizálható, azt ténylegesen vigyék le regionális szintre. Ennek a területnek az elhanyagolása ellentmondana a térségi kiegyenlítés másutt megfogalmazott céljának, de az ott élők alkotmányos esélyegyenlőségét is megkérdőjelezi.

Másik lényeges törekvésünk, hogy a tervezés mindig legyen figyelemmel a fenntarthatóság szempontjaira, mégpedig nem csak gazdasági, hanem környezeti és



humán értelemben is. Tavaly például nem tartottuk szerencsésnek, hogy a kormányzat csak az autópálya-építésre koncentrál, és nem veszi figyelembe a hosszú távú fenntarthatóságot. A mostani változat viszont nagy örömeinkre egyensúlyban kezeli a vasút és a kötöttpályás közlekedés ügyét a gyorsforgalmi úthálózattal.

Az NSRK jelen változatáról azonban – több pozitív változás ellenére – összefoglalóan megállapítható, hogy továbbra is a korábban kialakult szakmai műhelyek szemléletére és a meglévő struktúrára épül, s nem a kreatív, cselekvő társadalmi kapcsolatokban keresi a problémák megoldását. Ennek fényében nem meglepő, hogy rendkívül alacsony a nemzeti tervezés egész folyamatának társadalmi ismertsége.

– *Hogyan lehetne ezen javítani?*

– Tavaly nyáron javasoltuk a Nemzeti Fejlesztési Hivatalnak, hogy készítsünk egy közösen kitalált társadalmi egyeztetési programot, de néhány „bennfentes” megbeszélésen, konferencián kívül nem sok előrelépés történt. Véleményünk szerint a végleges szövegben mindenképpen indokolt a partnerséget mint horizontális politikát megfogalmazni, illetve az intézményrendszerrel akár önálló elemként leírni a partnerségi folyamatok kezelését, annak játékszabályaival, intézményi és eljárási kellékeivel. A térségi, kistérségi kohéziót ugyancsak a partnerség elvű programozás segítheti elő, amit a Leader például kötelezően előír.

– *Elégészesnek tartja azt a mozgásteret, amit a területfejlesztési törvény biztosít a civil szervezetek számára?*

– Úgy gondolom, hogy a civilekkel való viszony beemelése a törvényi szabályozásba alapvetően sikertörténet, hiszen a cél egy olyan felnőtt–felnőtt viszony kialakítása, amelyben a felek kölcsönösen partnernek tekintik egymást. A törvénnyel kapcsolatban két dilemmám van, s ezekről a civil szervezetek között is vita folyik. Az első a

szavazati jog kérdése. A jogszabály ugyanis biztosítja, hogy a civilek a területfejlesztéssel foglalkozó térségi fórumokba tanácskozási és konzultációs joggal rendelkező tagokat delegáljanak, az viszont az egyes területfejlesztési tanácsok hatáskörébe tartozik, hogy szavazó tagnak tekinti-e a civileket, avagy sem. A gyakorlat igen vegyes. Jómagam azon az állásponton vagyok, hogy a kérdést nagyon meg kell érlelni, mert a szavazati jog egészen más státuszt jelent. Bár látszólag erős képvisel, a gyakorlatban nem biztos, hogy olyan sokat számít, különösen egy húsz-harminc tagot számláló testületben. Ráadásul a civil státusz egyfajta kívülálló, független szakértői pozíció, amire jobban figyelnek. Számomra sokkal nagyobb sikerélmény az, amikor valamely javaslatunkra egyszerre több döntéshozó szerv is reagál, sőt, kezdeményezéseinket megszavaztatják.

A másik dilemma, hogy ma a területfejlesztésben nincs hierarchikus rendszer, így az a civil kapcsolatokban sem jellemző. Szakmai szempontból ideális helyzet lenne, ha az ország tervezése alulról töltekezne, a területfejlesztési tanácsok között azonban nincs vertikális viszony. Elvben természetesen nem az alá-fölrendeltség a fontos, hanem a horizontális egyeztetés, a partnerség kényszere a többi érintett területtel. Ma ez sajnos csak a belátáson múlik. A megyei, regionális vagy országos szintű tervezés ugyanis nem mindig veszi figyelembe az alacsonyabb szintek érdekeit.

A civil egyeztető fórumok hálózata is hasonlóan működik, vagyis nincs hierarchikus kapcsolat a különböző szintű fórumok között, ami pedig a hatékonyabb együttműködés érdekében is indokolt lenne. Természetesen egy erre vonatkozó javaslat még tapasztalatokat igényel, így a jövő feladata. Jelenleg a meglévő keretek adta lehetőséggel kell és lehet is megfelelő eredményt elérnünk.

*Kőrösi Katalin*

# Geográfus területfejlesztők

## A képzés tíz esztendeje sikersztori

A területfejlesztés mint sajátos részpolitika és gyakorlati tevékenység szakmai-tudományos gyökerein számos tudományterület osztozik. A tevékenység határozott gazdaságfejlesztési tartalma megkérdőjelezhetetlenné teszi a közgazdaságtani ismeretkört, a „területi” tartalom pedig természetesen hívja magával a térbeli tájékozottság alapdiszciplínáját: a geográfiát. A modern világban azonban nagyon eszköztelen lenne a szakma, ha csupán e két nagy hagyományú tudományra támaszkodna.

Egy területfejlesztőnek (területi tervezőnek, regionalistának) feltétlenül szüksége van másfajta ismeretekre is. Ezek között – a tradicionális tudományterületeken – mindenképp az építészet-urbanisztika, a szociológia, az igazgatástudomány, a kartográfia és a térelemzés módszertanához legközelebbi statisztikaág, a területi statisztika ismereti magjára is szüksége van. Mindez a legújabb évtizedekben még tovább bővült: a társadalmi térbeli jelenségeket kiemelt kutatási témájának valló regionális tudománnyal vagy az informatikával érintkezési felületet képező térinformatikával. Bármely területfejlesztési szakemberképzés csak a széles spektrumot átfogó szemléletben lehet eredményes. E koncepció gyakorlati képzésekre való lefordítása azonban épp a nagymértékű ismereti diverzitás okán nem egyszerű, szinte lehetetlen, s akkor még a gyakorlati készségekről nem is szoltunk. A feszültség feloldásának igénye – bátran kijelenthető: világszerte – azt a megoldást szüli, hogy a területfejlesztő-képzés a fentiekben felsorolt tudományos ismeretkörök valamelyikének széles alapozásából indul, s erre építi a többi tudományterület kapcsolódó témaköreit.

E logika mentén épültek ki, s bocsátanak ki ma már évente mintegy száz területfejlesztő szakembert a hazai tudományegyetemek geográfusképzései (ELTE, Szeged, Debrecen, Pécs, majd kis késéssel indítva a képzést: Miskolc), amelyek 1993-ban indultak útjukra. Magam 1994 óta vagyok részese (ma szakfelelősként) a fővárosban folyó geográfusképzésnek, részben „készen kapva” (és örömmel elfogadva) az említett képzési koncepciót, amelynek kidolgozásában – az említett társintézmények földrajzosaival együtt munkálkodva – Budapesten kiemelkedő szerepet játszott két egykori tanárom, majd kollégám: Sárfalvi Béla és Perczel György. A képzési alapkon-

cepció – a sokszínű tudományos ismeretkör integrálása a geográfiai ismeretkör bázisán – mindmáig változatlan, bár ma már a korábbi kötött rendszerű képzést felváltotta a hallgatóknak nagyobb „válogatási lehetőséget” lehetővé tevő kreditrendszer. A 2006/2007-es tanévtől alapjaiban átalakuló képzési rendszerben (az ún. többszintű – alapképzés, mesterképzés, doktori képzés – „bolognai szisztémában”) az önálló felsőoktatási bemenetként akkreditált földrajz alapképzés lesz az első láncszem, s erre épül majd a geográfus mesterképzés, kínálatában a területfejlesztési szakosodással.

A természet- és társadalomföldrajzi alapok (általános földrajz, Magyarország és a világ országainak regionális földrajza vagy a már a területfejlesztés felé is erőteljesebb kapcsolódásokat mutató környezetvédelmi, regionális tudományi és településtudományi ismeretkör) mellett az egyetemünkön folyó geográfusképzésben széles teret kap a társadalomtudományi alapozás is. Ide köthetők a több szemeszteres közgazdaságtani tárgyak, a szociológia szemléletének és módszereinek oktatása, a demográfia, a közigazgatási ismeretek vagy a hazai társadalomtörténettel foglalkozó szemináriumok.

E tárgykörök kapcsán érdemes talán megemlítenem azt a pedagógiai-módszertani szempontból sem könnyen feloldható dilemmát, hogy mennyire kötődjék a tananyag az aktualitásokhoz, s mekkora súlyt kapjanak az elmélet-történeti és intézményi előképek. Ma már nem csodálkozom, bár néhány éve még meglepett, hogy a mai egyetemisták számára a rendszerváltozás is történelem. A gyökerek, a sajátos „magyar modell” hatvanas évektől elkezdett folyamatának – amelyben ott találjuk a területfejlesztés kezdetét is – megismertetése része a tananyagban. A területfejlesztés fogalmi és intézményi rendszerének bemutatása nem az EU Strukturális Alapjaival indul (természetesen ez is szerepel, mégpedig önálló kurzuson a tananyagban).

Más intézményekhez képest az ELTE-n folyó képzésben kiemelkedő súlya van a számítástechnikai, területi elemzési és modellezési ismeretkörnek. Tulajdonképpen minden intézményben megjelölhető néhány karakteres hangsúly: például a turizmus kiemelt képzési irány Pécsen, Szeged a természetföldrajzi térinformatikában, Debrecen

pedig a gyakorlatias régiófejlesztésben jeleskedik talán leginkább. Ma már területfejlesztő diplomával a kezében nem lép ki úgy hallgatónk, hogy ne hallott volna a legalapvetőbb hazai és nemzetközi adatbázisokról, ne ismerné azok tartalmát, fellelési helyét. Feldolgozásukra, a reál-folyamatok értő vizsgálatára is képesek az új generáció tagjai: mindannyian kipróbálták, megtanulták például a térségi tipizálás immár klasszikus módszereit, a faktor- és klaszter-elemzést. Képesek szakmailag korrekt tematikus térképek készítésére bármely gazdasági- vagy társadalmi témakörben – számítógéppel. A képzést három számítástechnikai szaklabor támogatja.

Az alapozó földrajzi tárgyaktól kezdve a speciális terület- és településfejlesztési kurzusokig, visszatérő feladat rövidebb-hosszabb elemzések készítése, egy-egy érdemi, valós kérdéskört érintő szakmai (területi, földrajzi) problémáról, szeminárium dolgozatok formájában. E tartalmi és metodikai hangsúlyok messze nem öncélúak, a leendő területfejlesztő geográfus leggyakoribb teendőire: elemzésre, értékelésre, koncepcióalkotásra készítene fel.

Folyamatos törekvésünk az is, hogy az örvendetesen egyre bővülő szakirodalom olvasására is rávegyük hallgatóinkat. A terület- és településfejlesztési képzést vivő két tanszék (Regionális földrajzi, Társadalom- és gazdaságföldrajzi) munkatársai tollából (helyesebb ma már talán: klaviatúrájából) országosan használt egyetemi tankönyvek és speciális tematikájú jegyzetek sora került ki az elmúlt években. A területfejlesztéshez szorosan kapcsolódó elméleti kutatások eredményeit önálló periodikákban (a 12. kötetnél tartó Regionális Tudományi Tanulmányok és a 2005-ben indult Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanulmányok) adtuk ki, nem zajos, de a munkánkat elismerő visszhangot keltve. A legjobb szemináriumi dolgozatok, tudományos diákköri munkák vagy egy-egy szakdolgozat kulcsfejezetei büszke szerzőjeként már tanítványaink közül is sokan megjelentették írásaikat a különböző szaklapokban.

Az egyetemi képzésben természetesen domináns hangsúlyt kap az elméleti felkészítés, ami bármifajta „piaci” nyomás ellenére az egyetemeken nem feladható prioritás. Az elméleti-tudományos hangsúly azonban távolról sem kizárólagos. Folyamatos törekvésünk a gyakorlati teendőkhöz, igényekhez való kötődés. Ezt a geográfusképzés elindítása óta egyrészt a jeles szakemberek sorának meghívása és részvétele segíti. Olyan örvendetesen sokakat sikerült – minimális díjazással vagy az egyetem nyomorúsága okán teljesen ingyen – megnyernünk, hogy nem is mernék belevágni a nevek sorolásába, nehogy bárkit kifelejtsek. A képzés integráns részét

képezik az elméleti ismeretek gyakorlati alkalmazását segítő terep- és szakmai gyakorlatok is (térségbejárások, városi adatgyűjtések, munka a szakmai szervezeteknél, tudományos műhelyekben, cégeknél). Ezek tapasztalatai azután már egy-egy térség vagy aktuális területi probléma vizsgálatakor a diplomamunkákban is gyakran visszaköszönnek. Modelleseteken, mintapéldákon oktatjuk a pályázati forrásszerzés menetét, szabályait. Ezzel együtt hallgatóink mindenképp a végzés után szembesülnek igazán a területfejlesztő napi teendőivel.

Az öt tudományegyetemről az indulástól máig kikerült ifjú geográfus területfejlesztők száma már felülmúlta az ötszázat. Tanítványaink a szakma minden jeles régi és új intézményében ott vannak. Ma már geográfus területfejlesztő képesítésű az egyetemi (társadalom-, gazdaság- és regionális) földrajzi tanszékek fiatal oktatóinak, tanársegédeknek, adjunktusainak jó része, s nemcsak az „anyaintézményekben”, hanem Soprontól Egerig más felsőoktatási intézményekben is. Többben a legfontosabb szakmai kutatóhelyeken (MTA RKK, MTA FKI) tudományos kutatásra adták a fejüket, s van olyan is, aki jó hírünket keltve, külföldön teszi ugyanezt. Markáns geográfus mag dolgozik a kormányzati területfejlesztést megalapozó háttér munkákon a VÁTI-ban, de magában a központi kormányzat hivatalaiban s a szakminisztériumokban, a KSH-ban is megtaláljuk őket. Ott vannak az ifjú geográfus területfejlesztők a regionális irányító szervezetekben, a megyék szakosztályain, a települési önkormányzatoknál, többben kistérségi menedzserként dolgoznak. Komoly felvevő piac volt mindmáig a területi tervezéssel, programozással foglalkozó magánszféra is, többben aztán a megszerzett gyakorlati tapasztalatokkal felvértezten már önállósították magukat, s saját kisebb-nagyobb cégekben dolgoznak. Jellemző elhelyezkedési vonala a végzősöknél az ingatlanpiaci cégháló és a környezetvédelmi tervezés, a térinformatika. Ha hullámozó intenzitással is, formálódik az új generáció szakmai közléte: sokukat megtaláljuk társaságok, egyesületek, konferenciák szervezői között.

A geográfus területfejlesztők mintegy ötöde doktori tanulmányokat folytat az ELTE Földtudományi Doktori Iskola földrajz-meteorológia programjában, számosan kifejezetten a területfejlesztéshez kötődő témákban igyekeznek tudományosan is értékelhető eredményekre jutni. A kutatási témák között szerepel például a határ menti térségek fejlődése és fejlesztése, az európai térszerveződés és regionális politika kutatása, a hazai területi egyenlőtlenségek vizsgálata, a városi terek tagolódása, társadalmi térelméleti és területi elemzési módszertan.

A munkaerő-piaci fogadtatás – legalábbis eddig – „sikersztorivá” emeli a geográfus területfejlesztő képzést. Itt-ott látszanak ugyan már a munkaerőpiac telítődésének jelei, de érződik a formálódó, új „geográfus lobb” hatása is. Ha nem is azonnal és könnyen, de sikerrel kecsegtet az elhelyezkedés; a szakma a teljes ismeretlenségből az „új generáció” teljesítménye nyomán ismertté vált, s ebben aprócska szerepe talán van az egyetemi oktatásnak is. Ezzel együtt, miként a röviden körvonalazott képzési forma, úgy maga a gyakorlati munka is még mindig jórészt „tanulási folyamat”, amelyet az új feltételek, körülmények kész válaszok nélküli mérlegelése, az új

szakmai kihívásoknak való megfelelés teendői töltenek ki. Azt gondolom, hogy az egyetemek mindehhez jó kiindulást, biztos bázist kínálnak az ifjú kollégáknak.



**Dr. Nemes Nagy József**  
*egyetemi tanár, ELTE, Budapest*

# Mit hoz az egyetemi reform?

## Regionális-tudományi szakemberképzés Magyarországon

A regionális tudomány már a hetvenes években megjelent a hazai szakmai terekben. A szakemberállomány többnyire az alkotó diszciplínák érdeklődőiből tevődött össze, olyanokból, akik erőteljesebben nyitottak voltak más társadalomtudományi ismeretekre. Így a geográfusok, a közgazdászok soraiból verbuválódtak az első szakemberek, de volt közöttük szociológus, építész, sőt bölcsész (többségében történelemtanár) vagy éppen néprajzos végzettségű. A Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen létezett egy területfejlesztési szakirány, ahol a területi folyamatok nagyobb hangsúlyt kaptak, a gazdasági és tervezési összefüggések, a térbeli dimenzió árnyaltabban jelentek meg az oktatásban. A minap jutott el hozzám Tatai Zoltán könyve (A területfejlesztés egyetemi oktatásáról. A szerző kiadása, Budapest, 2005.), amelyben bemutatja a Politikai Főiskolán folyó területfejlesztési szak történetét 1976-tól 1990-ig. Ezt a posztgraduális képzést tekintjük az első programnak, amely már egy megszerzett ismeretre vagy képzettségre építve, nem nappali tagozaton, igényesen adta át a területi folyamatok és azok szervezésének kérdéseit a hazai felsőoktatásban.

A posztgraduális területfejlesztési képzések a nyolcvanas évek végén több egyetemen megkezdődtek, így a Pécsi Tudományegyetem Közgazdasági Karának szervezésével az MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézete részvételével, vagy az ELTE Szociológiai Intézetében Enyedi György professzor úr vezetésével. Ezek a képzések abban voltak úttörők és jelentősek,

hogy kidolgozták a tantárgyi programokat, összeállították a tananyagok gerincét, ezzel elkezdték a regionális tudomány, illetve az annak gyakorlati kérdéseit kezelő területfejlesztés felsőoktatási megalapozását.

### A BOLDOG KILENCVENES ÉVEK

A hazai felsőoktatás nappali képzésében is elkezdődött a területi folyamatok különböző metszetű és szemléletű oktatása: az akkori Széchenyi István Főiskola (Győr) közgazdász főiskolai szakon településgazdász szakirány (1991), a Pécsi Tudományegyetemen Közgazdaságtudományi Kar, gazdálkodási szak (egyetemi) regionális gazdaságtan szakirány (1994), a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, gazdálkodási szak (egyetemi), nonprofit (1997-2000), majd vállalkozásfejlesztési szakirány (2000) keretében. Több főiskola gazdálkodási szakán szakirányként megjelent a területfejlesztés. A regionális folyamatok alapvető elemei beépültek az oktatásba, erre Dunaújvárosban, Nyíregyházán, Gyöngyösön lehet jó példákat találni.

A hazai földrajztanári képzés a kilencvenes évek közepén átalakult, s ennek keretében elkezdődött az egyetemi szintű geográfusképzés, aminek részét képezte a regionális tudományi ismeretek, egyes esetekben a területfejlesztési szakirányok beindítása. Az ELTE Földrajzi Intézetében Nemes Nagy József vezetésével olyan szakmai műhely alakult ki, ahol területi elemzési módszertanban

jelentős eredmények születtek, születnek napjainkban is. Megemlítendő még a Debreceni és Pécsi Tudományegyetem geográfusképzése, ahol szintén területfejlesztésre specializálódott szakemberek végeznek.

Az agrár-felsőoktatás átalakulásának egyik következménye, hogy a hazai agráregyetemen és főiskolákon a kilencvenes évek utolsó harmadában megjelenik a vidékfejlesztés és az ahhoz kapcsolódó ismeretek oktatása. A műszaki felsőoktatásban a településmérnök-képzésben kapott nagyobb hangsúlyt a területi folyamatok egyes alkotóelemeinek, így a regionális gazdaságtan, politika, tervezési ismeretek bemutatása. A lista nem lehet teljes, még közelítően pontos sem, hiszen a hazai felsőoktatás összetett rendszerében nem könnyű eligazodni.

A kilencvenes években egyre látványosabban előretörték a regionális tudományi ismeretek a magyar felsőoktatásban, annak nappali képzéseiben, de nagyobb számban található kínálatot a szakirányú posztgraduális képzésben is ezen ismeretkörök átadására. Ahogy közeledett Magyarország uniós csatlakozása és ismertté vált, hogy a regionális politika egyik súlypontja lesz a támogatásoknak, úgy növekedett az érdeklődés a szakma iránt. A keresleti túlsúlyos piacon számos esetben nem azok és nem azt oktatták, ami a regionális tudomány és annak gyakorlati megvalósítását végző területfejlesztés számára szükséges volt. Ennek nemcsak (tan-)személyi okai voltak, hanem a tananyagok sem álltak rendelkezésre kellő mélységben és tematikában.

A szaktudományi monográfiák mellett, amelyek inkább elméleti kutatásokat, nem pedig oktatási anyagokat adtak közre, a nyugati országok regionális tudományi elméleti műveinek feldolgozása, adaptálása jellemezte az első időszakot. A kilencvenes évek végétől jelenik meg egy-egy

tankönyv vagy rendszerező tudományterületi feldolgozás, ami kisebb-nagyobb kiegészítéssel alkalmas lehet az oktatási igények kielégítésére. Napjainkra számos „tankönyv” elérhető, az egyes intézmények a saját elképzeléseik szerint meg-megjelentetnek rendszerezőnek vélt műveket, ám ezek ellenére kevés az alapos, elméleti rendszereket bemutató, a felsőoktatás, vagy a szakirányú továbbképzés számára jó eligazodást nyújtó, tanulható mű.

## EREDMÉNYEK ÉS IGÉNYEK

A magyar felsőoktatás lineáris képzési rendszere lezárult. Minket is elérte a bolognai folyamat néven emlegetett felsőoktatási európai reform. Az idén megkezdődik a két-szintű felsőfokú képzésrendszerre való áttérés, s az eddig rendezetlen és nehezen áttekinthető regionális tudományi képzések helye és tartalma is alapvetően megváltozik, talán értelmezhetőbbé válik. Érdemes az eddigi eredményeket összegezni és a hiányokat meghatározni.

A szakmai alakulást, szerveződést, a szakmai identitást is kereső időszaknak az eredményei nem elhanyagolhatóak. Ha sorra vesszük ezeket, megállapíthatjuk, hogy mára az országban közel 1000-1200 szakember kisebb-nagyobb mértékben elsajátította a regionális tudomány és területfejlesztés elméleti, módszertani alapjait. Léteznek az országban olyan felsőoktatási egységek (Budapest, Pécs, Győr, Szeged, Miskolc), ahol magas szinten kínálnak szaktudományi képzést, s egyre látványosabban jönnek fel további központok (Debrecen, Gödöllő, Gyöngyös, Kaposvár), egyetemek és főiskolák, ahol mind nagyobb figyelmet szentelnek a szakterületnek. Nincs ma az országban egyetlen komoly, magára valamit is adó felsőoktatási



intézmény, ahol ne jelenne meg a regionális tudomány mint komplex ismeretrendszer, vagy annak egyes elemei, alkotó diszciplínái.

Az elmúlt tíz év eredménye, hogy az oktatáshoz kapcsolódó tananyagok számos értékes produktumot kínálnak. Nem minden részterületen születtek meg magyar nyelven az összefoglaló értékű elméleti és módszertani művek. Ezeket pótolni kell, hogy az érdeklődők számára hozzáférhetőek legyenek az ismeretek.

A múlt értékelésénél meg kell említeni, hogy a regionális tudomány és annak gyakorlati megvalósítását szolgáló területfejlesztés iránti fokozott érdeklődés nem járt együtt mindenütt azzal, hogy képzett, tudományos minőséget is bizonyító oktatók, tanárok végezték a képzést. Sajnos ma még sokan vannak, akik más – néhány válságban lévő – szakterületről gyorsan átképezték magukat területfejlesztési szakértővé, oktatóvá. Az egyenetlen minőség egyenetlen oktatási nívót teremt. Célszerű megnézni, hogy a szakterületen végzettséggel rendelkezők honnan, melyik intézményből jöttek, s azokhoz milyen szakmai műhelyek vagy kutató-oktató személyiségek kötődnek.

Nem elhanyagolható az sem, hogy a regionális tudományban ma már Magyarországon tudományos fokozatot is lehet szerezni. Pécsen, Győrben az erre irányuló közgazdasági doktori program működik, míg Pécsen, Budapesten, Debrecenben a földrajzi doktori képzés keretében nagy súlyt kap a területi folyamatok elemzése.

A területfejlesztési törvény megalkotása óta, 1996-tól tehát nagy lendületet kapott a regionális tudományi felsőfokú képzés, a jelentősebb hazai kutatóhelyek bázisán, azokkal együttműködve találhatók a legigényesebb képzőhelyek. Közben – a szakma elismerése, „divattá” válása következtében – mind több helyen jelent meg a felsőoktatásban, különféle szakokon a tudományterület, azonban a tudományos bázis hiánya miatt e képzőhelyek minősége igencsak változó.

#### A BOLOGNAI LECKE

A magyar felsőoktatás és az arra épülő felsőfokú képzési rendszerek a nagy átalakulás korszakát élik. A kétszintű képzés 2006 szeptemberében kezdődik az ország összes intézményében. Ennek lényege, hogy a három (és fél) éves alapozó képzés (Bsc) gyakorlati ismereteket ad. A végzett hallgatók egy részének (kb. 30 százalékának) lehetősége van további kétéves, ún. mester (Msc) képzésben részt venni, ami viszont már alaposabb, elméleti igényű oktatást kínál. A második szint lényegében megalapozza a

tudományos képzést, vagyis a harmadik fokozatot, de önmagában is specializációt, szakterületi elmélyedést kínál a hallgatóknak.

A korábbi több száz, nagyon megosztott szakterület helyett az új rendszerben száz egynéhány szakterületen lehet alapozó képzést folytatni. A szakmában nagy vita folyt arról, hogy lehet-e, szabad-e a regionális tudományban és az annak gyakorlati alkalmazását jelentő területfejlesztésben alapszakot létesíteni. A regionális szakma többsége azon az állásponton volt, hogy nem.

A területi folyamatok összetettek, ezeket nem lehet 18-21 éves kor között megtanulni, ehhez különféle szakmai előképzettségre, szemléletre, affinitásra, nyitottságra van szükség. A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatták, hogy nem lehet egy alapképzési szakot a regionális tudományra építeni.

A szakmai elvárások egyedül a közgazdász képzésben érvényesültek maradéktalanul, mert ezen a területen csak szakirányokban bukkant fel néhány szakon (gazdálkodás, közszolgálat, nemzetközi kapcsolatok) a területfejlesztés, annak erősen gyakorlat-orientált oktatása. Megjelenik viszont – egyes intézményekben más és más intenzitással – a regionális gazdaság mint kötelező alapozó tantárgy.

Az agrárképzés nem figyelte a regionális tudomány óvó intelmeire, és alapszakként gazdasági és vidékfejlesztési agrármérnök szakot létesítettek, illetve szinte minden agrár-felsőoktatási intézmény ezt kívánta elindítani. A hazai szemléletbe a politika lopta be azt, hogy külön van területfejlesztés és vidékfejlesztés. Tudjuk, hogy ilyen nincs, a területi folyamatoknak speciális megjelenési formáik vannak, amik mások a nagyvárosi térben és mások a vidéki, dominánsan agrártérségekben, ám kialakulásuk, működésük, fejlesztésük, megismerésük elméleti és módszertani rendszere ugyanaz. A nagy piacot veszítő agrár-felsőoktatás a bűvös vidékfejlesztésben látta, látja a megújítás egyik lehetőségét. A szakmai erőik működtek és létrehoztak egy vonzónak tekinthető, az agrárgazdaságot erősen megjelenítő alapszakot (gazdasági és vidékfejlesztő agrármérnök). Más hagyományos szakterületen a regionális tudományhoz köthető alapszakról nem tudunk.

Jelenleg folyik a mesterszakok, a második szint kidolgozása. Mindegyik szakterület rendkívül aktív, hiszen itt lehet bizonyítani a tudományosságát, az elméleti alkalmasságot, az „egyetemi” nívót. Nincsenek még végleges megoldások, csak hosszú és kemény alkuk, értelmes és értelmetlen egyezségek. A közgazdász szakma megegyezett abban, hogy mesterszakként elfogadja a regionális és környezetgazdasági multidiszciplináris együttes mesterképzést. Szerencsés párosításnak tűnik a regionális és

környezettudomány összekapcsolása, hiszen mindkét szaktudomány a területrendszerre koncentrálnak, annak egy-máshoz jól köthető dimenzióit tanulmányozza. A mesterképzés által közelebb kerülve még termékenyítőleg is hathat, amit számos nemzetközi példa igazol. A mesterszakon vélhetően három szakirányon folyhat képzés: a környezet, a regionális rendszerek és a városi terek. Jelenleg folyik a mesterszak akkreditációs anyagának elkészítése, az első fordulóban, 2008-tól valószínűleg 4-5 felsőoktatási intézmény fogja elindítani ezt a mesterszakot.

Más tudományterületeken is folynak előkészületek olyan mesterszakok kidolgozására, amelyek a regionális tudományt és a területfejlesztést helyezik a fókuszba, az agrárképzésben, a földrajzi szakterületen, szociológiában is hallani elképzeléseket. Nincs elfogadott mesterszaklista, így nem lehet egyértelműen eligazodni a rendszerben.

Az MTA Regionális Tudományos Bizottsága a Tér és Társadalomban közzétette a regionális tudomány mesterképzésre vonatkozó alapelveit és kompetencia-kritériumait. Ezek a szakmai irányelvek a legfrissebb és a legjobban bevált nemzetközi irányokat tükrözik, így a mesterszak-alapítási lázban érdemes elővenni és elgondolkodni a követelményeken, azok megfelelésén.

Mint kutató mindig is optimista voltam, mint a magyar felsőoktatásban tevékenykedő egyetemi ember viszont bo-

rúlító. Mégpedig azért, mert már most látható, hogy megint divatszakká válik a mesterképzésben is a regionális tudomány. Olyan helyeken kezdeményezik majd az egymással nem szinkronizált szakok indítását, ahol a feltételek (szakterületen minősített oktatók, kutatási eredmények, szakmai kapcsolatok) erősen megkérdőjelezhetők. Megítélésem szerint színvonalas, nemzetközi összehasonlításban is piac képes regionális-tudományi mesterképzést csak a két-három nagy egyetemi központban lehet folytatni, illetve egy-két olyan kisebb egyetemi centrumban, ahol a jelentős kutatói és tudományos bázis tartósan biztosított. Itt nincs helye annak, hogy „virágözék száz virág!”. Ez a szakma elértéktelenedéséhez vezet. Ám Magyarországon élünk, s a dolgok sohasem úgy alakulnak, ahogy az kívánatos lenne.



**Dr. Rechnitzer János**  
egyetemi tanár, intézetigazgató;  
MTA Regionális Kutatások  
Központja, Nyugat-magyarországi  
Tudományos Intézet, Győr

## Summaries

*Dr. Péter Szaló*

### THE EFFECT OF COHESION POLICY OF EU ON THE HUNGARIAN INSTITUTIONAL SYSTEM

The adoption of the Regional Development and Planning Law No. XXI. of 1996 meant a turning point in the field of regional planning, legislation, institutionalisation, financial and economic regulation and EU integration. The Regional Development Law set its regional developments goals, overall objec-

tives - thereupon the division of competences between the Parliament and the government - in compliance with the EU's regional policy.

The article introduces the strong impulses that affected the preparation of the law - for example the Phare programmes, the personal and international relations -, however the law has developed a unique Hungarian institutional system, the model of regional development councils, which is a new phenomenon in Hungarian law.

The EU's Country Report in 1998 gave a very positive evaluation on regional

policy, the regional development law was unique amongst the candidate countries. Therefore the area of regional planning was given high priority also in the preparation for the drawing of structural funds and the evaluation of the country alike.

In the end - for numerous reasons - the institutional system set up for the accession was not consequently built on institutions of regional development, which disappointed the regions. The article is pondering on the future of the regional institutional system and sketches out the vision of the chosen region.

*Anna Sallai - Géza Salamin*

PLANNING OF NATIONAL  
SPATIAL DEVELOPMENT  
POLICY

The first and the second National  
Spatial Development Concept

The paper introduces the first and the second Spatial Development Concept of Hungary, which are the principal documents of Hungarian spatial development policy, regional development. The first document was approved by the parliament in 1998. It gave orientation for different instruments of regional policy. As a result of the three comprehensive evaluations on the emergence of Hungarian spatial development policy and the regional processes of the country a new concept was elaborated approved at the end of the last year.

The new concept sets up the principles of a more complex spatial development policy, which must be integrated into all other policies. At the same time these policies also should be integrated through the development of regions by the process of decentralisation.

---

*Mihály Galovicz - Gábor Kulcsár -  
Tamás Lunk - Tibor Polgár*

FROM ACCESSION FUNDS  
TOWARDS STRUCTURAL  
FUNDS

Learning from Phare lessons for pro-  
moting regional policy in Hungary

After the transition to market-oriented economy, spatial inequalities have been emerged radically. By this reason huge demand evolved for new regional policy operating instruments harmonised with market requirements and principles of democracy also.

Phare programs in spite of its resources much more less than domestic, had an significant - mainly by changing approach - impact on capacity building with trainings and exchange of experiences.

Especially the development and forming of regional institutions based on decentralised decision-making more effective, have been promoted new regional policy. Tenderers, applicants and intermediary bodies could learn more about rules and regulations of Structural Funds and managing better implementation processes.

Phare cross-border cooperation (CBC) programmes solving problems and generate common thinking amongst different actors by language and traditions in the border regions. This existing interdependency promotes new forms and networks of cooperation and induce new more developments based on local demand which leads finally to increasing welfare in the region.

---

*Dr. Géza Tompai*

10 YEARS OF TERRITORIAL  
PLANNING

Since the Act XXI of 2006 on regional development and regional planning came into force, the institutional system associated with territorial (physical) planning became complete in the last 10 years.

The article first expounds the function of territorial planning and the significance of the territorial plans, which were worked out in the last years concerning the whole country, the so called "special" regions and the counties. These plans assure at national and regional level that land use be in compliance with the princi-

ple of sustainable development and the harmonised spatial structure of technical infrastructure systems. By identifying technical and ecological considerations and restrictions, they provide guidance to the development of regional (planning) concepts and programmes at various levels.

Later the article provides a brief history of the legislative steps and a summary of the individual elements making up the system. It enumerates law- and other legislative provisions, as well as plans prepared in the frames of territorial planning, the approval of which requires the adoption by laws in accordance with the Hungarian legal system. In addition, it deals with the tasks of the Regional Offices of Chief Architects assigned to perform territorial planning tasks in their capacity as authorities. Procedures regulated by authorities with regard to territorial planning are used to solve issues arising in the course of the application and validation of the earlier approved territorial plan, and issues requiring case-to-case decision by the authorities.

Finally the article points out that territorial planning is an effective tool serving national and regional interests, and being so, it contributes to regional development, which has to be balanced and should be in line with the principles of sustainable development.

---

*Annamária Göncz - Dr. Erzsébet Visy*

THE NATIONAL SPATIAL PLAN  
- OBJECTIVES AND OUTCOME

The National Spatial Plan was elaborated in 1999-2002 as a follow up of Act XXI of 1996. The purpose was to outline the future national spatial structure with particular regard to



the commitment to balanced, sustainable development of the national territory and to provide an overall framework for the spatial allocation of infrastructure investments and for the control and regulation land use. An important aspect of the elaboration process was the consistent inter-agency co-operation both at the governmental level and at the level of spatial planners and specialists responsible for transport, water management, nature conservation, environmental protection, agriculture and forestry. Furthermore, the county and local authorities as well as the non-governmental environmental and professional organisations were consulted and were given opportunity to influence decision making. The National Spatial Plan was adopted by the Parliament in 2003 in form of a Law. In Hungary this has been the first national spatial plan to be enacted by the Parliament. It provides a regulative framework for the elaboration of the physical plans of regions and administrative counties

---

*Dr. Péter Szegvári*

”ABSURDISTAN’ OR  
’WONDERLAND’?”

The establishment and changing of Hungarian institutions of regional policy in the last decade

After a ten-years preparatory period, the Hungarian Parliament has accepted the Act of 1996. XXI. on the regional development policy and spatial planning in March of 1996. The importance of this event could be characterized by the consensus between the Government and the opposite parties in the Parliament to vote for the new regulation about the

regional institutional framework. Hence, among the candidate countries, Hungary has adopted firstly the legal conditions of the regional institutions regarding to the principles and requirements of the European regional policy. The jubilee of this event could be a good opportunity to review the changing of the role and function of regional institutions in the last decade. The regional policy became a key point of the public policy in Hungary after the accession to the European Union. The administration capacity is a very important element of the implementation of European regional policy in Hungary; therefore the study reviews the recent administrative system relating to the challenges and requirements for the administrative capacity building in Hungary focusing on the preparation to the next programming period between 2007-2013.

---

*István Juhász - Balázs Kovács  
- Gyula Soproni*

SECTORS AND REGIONALISM

The role of tourism on national and regional levels of spatial development, the significance of regions and decentralisation.

The relation of tourism and regionalism is a salient issue in the view of recent history of the development policy. Tourism as a sector and a special area of services, and the more complex spatial policy as well have been characterized by many attempts and efforts that came out in the setting up, closing down or continuous existing of different institutions. Different periods raised special problems in Hungarian tourism development. How can tourism be interpreted in a both inbound as well as out-

bound closed country, where the significance of the sector decreased in relation to the first decades of 20th century? How can tourism development come to a complete renewal after the change of political and economical system in the 90's?

The article describes the connection between tourism and spatial development from the early years until recent changes in policy. Hungary's EU accession is a great chance for tourism but the sector has to find new ways for development, together with the regions

---

*József Nemes Nagy*

GEOGRAPHERS - REGIONAL  
AND URBAN PLANNERS

Education of geographers in Hungarian universities (Budapest, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc) started in the middle of the nineties. One of its specializations is the regional and urban planning. This study is to show the primal aim and subject of the qualification. To this day, an amount of 500 young people graduated successfully in geography. The labour market welcomed the new profession. Occupation was provided by ministries, municipalities, private firms, scientific and educational institutes. With the new structure of higher education (Bologna process), qualification will continue.

## „E-önkormányzat” képzési program



- 42 órás képzés (helyszíni és távoktatás)
- Bevezetés az elektronikus közigazgatásba
- Önkormányzati alkalmazási lehetőségek
- Számítógép-kezelés
- Nagy teljesítményű és kedvező árú PC-k és laptopok mint oktatási eszközök

Bővebb információ:

Dr. Sente Zoltán közigazgatási üzletág igazgató  
Tel.: 06 (30) 203-3494 - E-mail: szentez@consact.hu  
Bartucz Éva oktatási és pályázati üzletág igazgató  
Tel.: 06 (30) 211-9622 - E-mail: bartucze@consact.hu



**Tudás és tapasztalat**

CONSACT Minőségfejlesztési  
és Vezetési Tanácsadó Kft.

1081 Budapest, Kiss József u. 8.  
Tel: 06-1) 210-9760  
Fax: (06-1) 210-9769  
E-mail: consact@consact.hu

1990 óta az Európai Unió  
tanácsadói piacon

**HBH**

HitesyBartuczHollai

Euroconsulting

- Térségfejlesztési programozás
- Pályázati tanácsadás és menedzsment
- Turizmus fejlesztés
- Értékelés és monitoring

**23 milliárd forint elnyert  
támogatás ügyeink számára**

HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft.  
Tel: +36 1 319 1790  
E-mail: info@hbhe.hu | www.hbhe.hu

## Egyszerűbb lett!

**Szakértői támogatás EU pályázatoknál**



Az OTP Bank mindenre kiterjedő megoldást kínál az EU alapokból finanszírozott projektek megvalósításához önkormányzati ügyfelei részére. Leánycégünk, az **OTP Hungaro-Projekt Kft.** segít a pályázatok megírásában és a projektek szakszerű lebonyolításában.

[www.otpbank.hu](http://www.otpbank.hu)

Az **OTP Bank EU referensei** pedig figyelemmel kísérik a teljes banki folyamatot, mindenben ügyfeleink rendelkezésére állva. Amennyiben a projekt önerejét, vagy a támogatási összegeket kell megfinanszírozni, testre szabott **egyedi konstrukciókat** kínálunk.

**OTP EU FINANSZÍROZÁSOK**



# ROP képzési program

a területfejlesztésben érintett intézmények  
és civil szervezetek szakemberei részére

**Támogatás akkreditált képzéseken  
és felsőfokú szakirányú továbbképzéseken  
való részvételhez**

## KIK JELENTKEZHETNEK KÉPZÉSEKRE?

- önkormányzati képviselők, választott tisztségviselők
- kisebbségi önkormányzatok képviselői
- területfejlesztési intézmények alkalmazottai
- önkormányzati szervezetek alkalmazottai
- vállalkozókat támogató szervezetek alkalmazottai
- civil szervezetek munkatársai
- kistérségi megbízott vagy menedzser
- kamarák, vállalkozásfejlesztési alapítványok munkatársai

## MILYEN TÉMÁJÚ KÉPZÉSEKRE LEHET JELENTKEZNI?

- európai uniós ismeretek
- területfejlesztés, regionális fejlesztés
- menedzsment ismeretek
- közigazgatási ismeretek
- esélyegyenlőség és környezetvédelem

## HOGYAN LEHET JELENTKEZNI?

Jelentkezés a [www.vati.hu/ropkepzes](http://www.vati.hu/ropkepzes) internetes oldalon,  
ahol a képzési program is kiválasztható.

A jelentkezési dokumentáció benyújtását követően a jogosult  
jelentkezőkkel a VÁTI Kht. költségtérítési megállapodást köt.

## INFORMÁCIÓ ÉS JELENTKEZÉS

[www.vati.hu/ropkepzes](http://www.vati.hu/ropkepzes)

Európa itt épül



Magyar Regionális Fejlesztési  
és Urbanisztikai Közhasznú Társaság

A program végső  
kedvezményezettje és lebonyolítója:  
VÁTI Kht.  
1016 Budapest, Gellérthegy u. 30-32.  
e-mail: [ropvkcs@vati.hu](mailto:ropvkcs@vati.hu)

# Európai érték



Magyarország célba ér

NEMZETI  
FEJLESZTÉSI  
TERV



Keszthely, Festetics-kastély

A Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP) eddig 100 milliárd forint európai uniós forrást kötött le a magyar régiók fejlesztésének támogatására.

A ROP településeink, kistérségeink több mint 400 sikeres pályázatának megvalósítását támogatja.

A fejlesztések célja a turisztikai, műemléki és természeti értékek megóvása, a városi területek rehabilitációja, az utak, az óvodák és iskolák felújítása, valamint a foglalkoztatás, képzés támogatása.

2006 elejére már félszáz beruházás megvalósult, ami sok ezer ember mindennapi gondjait enyhíti.

[www.rop.hu](http://www.rop.hu)

A hirdetés az Európai Unió társfinanszírozásával készült.



REGIONÁLIS FEJLESZTÉS  
OPERATÍV PROGRAM