

A területfejlesztési törvény 25 éve – egy fehérvári „álmodozó” szemüvegén át

Nagyszerű gondolat visszatekin-
teni egy emberöltőnyi idő alatt for-
málódó törvényi akarat, szándék,
megvalósult cselekvés kezdetére és
elsősorban hatásaira. Szerencsés em-
bernek mondhatom magam, valóban
„számomra nem térkép e táj”, hiszen
erdőmérnöként és útépítő – útterve-
ző szakmérnöként szinte méternyi
pontossággal ismertem a Fejér me-
gyei és országos úthálózat fontosabb
keresztszelvényeit, a megyehatárokat,
az átereszeket, a hidakat, Alba Regia
diákjaként pedig a több mint ezer
éves magyar államiság történelmét,
Pannónia ókori és mai településháló-
zati viszonyait. Képzeld el, amikor
munkába álltam (1970), az Országos
Településhálózati Fejlesztési Koncep-
ció 2070 db településről (magyar falu,
tanya) mondta ki, hogy funkció nélkü-
li! Kilenc típus-hierarchiát állapított
meg, országos központ felső-, közép-,
alsó fokú besorolással. Aztán 1988-
ban sikerült az öt „nagy” úgynevezett
megyei városi csapatba Székesfehérvárt,
Kecskemétet és Nyíregyházát
megyei várossá nyilváníttatni. Szá-
momra akkor ez nem rangot, hanem
felelősséget jelentett.

Számomra – aki a törvény vitájában már
parlamentari képviselőként részt vettem – mind-
ez a „történet” nem 25 éve kezdődött, hanem a
rendszerátalakítás, de még inkább az azt megelő-
ző világméretű változások következményeként
Székesfehérváron illetve Fejér megyében. A szét-
eső Szovjetunió és a megszűnt KGST piacának
munkanélküliség-romjai felkészületlenül érték a

szocialista nagyipar egyik zászlóshajóját, Alba
Regiát.

A merőben új történelmi szakaszt jelentő ön-
kormányzati törvény – amelynek kialakításában
rész vehettünk – a megyei városból megyei jogú
várossá előlépett fehérvári önkormányzat óriási
felelősséggel párosuló lehetőséget kapott. Az ön-
kormányzat kilépett hagyományos szerepköréből
és kezdeményező, szervező, gazdaság-, helyi tár-
sadalom és közösségformáló erővé lépett elő.

„A taktika abban áll, hogy az ember tudja,
mit kell tennie, ha van mit tenni. A stratégia pedig
abban, hogy az ember tudja, mit kell tennie, ha
nincs mit tenni.” (Xavier)

Mi ösztönösen tudtuk!

Hirdettük, hogy célorientáltak leszünk. Biz-
tosítjuk a sokszínűség egységét és fehérvári meg-
oldásokat keresünk! „Primus inter pares” - Járat-
lan úton jártunk.

Számunkra tehát az integrált területfejlesztés
és területrendezés, annak stratégiája és taktikája a
rendszerátalakítás, az önkormányzattá válással kez-
dődőtt el.

Biztatásra elkészítettük az első Városi Gazda-
sági Programot. „Kinyitottuk”, befogadóvá tettük
a város szerkezeti tervét és szabályozást.

Meghirdettük, csatlakoztunk a „Versenyben a
világgal” programhoz. Hat – mai szóhasználattal
– ipari parkot alakítottunk ki.

Az újszerű városfejlesztési stratégiánk egyik
meghatározó elemévé lépett elő a városmarke-
ting. Nem csak kiadványokat készítettünk angol,
német, francia nyelven „Székesfehérvár bemu-
tatkozik” címmel, vagy éppen tanulmányoztuk
az Egyesült Államok nagyvárosainak, a magyar
városok méreteit messze meghaladó fejlesztéspo-
litikáját. Ráérezünk a marketingkommunikáció
egyik alapigazságára, hogy fenn ül az ágon a hol-
ló (befektető), csőrében a sajttal, és nem egy róka
(városok) énekel, hanem több tucat, és az nyeri a
beruházást, aki a legszebben adja elő csalogató
értékeit.

A fehérvári példa, amivel „a világ 10 legdinamikusabban fejlődő térségévé vált”, elemeiben a terület- és településfejlesztés törvényi szintű szabályozás példaértékű részévé vált.

A törvény - fogalmaztuk meg akkor is – nem cél, hanem eszköz az életminőség javításához, a térségi egyenlőtlenségek megszüntetéséhez és nem utolsó sorban Magyarország azon európai kulturális, gazdasági, társadalmi rendszeréhez való visszatéréséhez, ahonnan a több mint ezer éves Magyarország kényszerű okokból kiszakadt.

Egyetértek egy kiváló alkotóművész megálapításával:

„Az ember nem fejlődik folyamatosan, hanem van egy fölemelkedő szakasz, amelyben még nincs meg a tudás, de megvan az intuíció és a tehetség, meg a szorgalom. És amikor megjön a tudás, inkább csak rácsodálkozik a saját korábbi teljesítményére.” (Jankovics Marcell)

Így voltunk ezzel mi is!

Jóval később, már az ezredforduló után egy szintén „megrázó” gondolkodásmód segített abban, hogy a területfejlesztés, vidékfejlesztés egységes szerkezetét európai – magyar módra határozzam meg magam számára.

Két közismert személy vitatkozott „Az utolsó esély” címmel stratégiai elvi kérdéseken, hogy hogyan kell Magyarországot megreformálni. *„A társadalmi dinamizmus a városiasodásból vagy járásokká alakulásból áll. Az állam feladata, hogy arra ösztönözze az embereket, mozduljanak el onnét, ahol vannak. Ha falun maradnak, gyermekeik helyzetét is rontják, mert a kistelepüléseken nem lesz rendes egészségügy, rendes közlekedés.”* Jövőbe látott, ezeket önök meg is szüntették.”

Hát nem!

Az a rendszer ezért bukott meg. Már nem funkcionálküliséget mondott, hanem arra buzdította az embereket, hogy költözzenek el.

Mi, a Csapat, nem így gondoltuk!

E korszakos törvény – úgy gondolom, mindnyájunk számára – egy kiteljesedést is hozott. Nekem a megyei jogú város gondolatvilágából. Másoknak a korábban (a rendszerváltás előtt) „pénzelosztó hatalomként” a településfőnöki szerepkörét játszó megyei tanácstól, a több ezer, funkció nélküli településtől kellett eljutnunk a Kárpát-medence falu és város, városmege és

szolgáltató megyei önkormányzat, kiemelt térség, kiemelt gazdasági övezet, határ menti együttműködés fogalomkörétől az egymással szimbiózisban élő, egységes magyar településhálózat koncepció tervezésén, programozásán, pályázati rendszerének kialakításán keresztüli országos fejlesztési és területrendezési szabályozásig. Az önkormányzati – és a kapcsolódó – törvényekkel teljesülni látszik – ezt időnként a különböző nézőpontúak megkérdőjelezik – az a vágyunk, hogy „az önkormányzatok felett **csak a Törvény** legyen. Ne jó vagy rossz kiskirályok, főleg ne a pártpolitika döntsön a felülről vezérelt tertutasításos megyékre, kiemelt városokra lebontott programokról. Hatalmas utat tettünk meg.

Az elmúlt három évtized különböző szakaszokra osztható:

- 1989/1990: a politikai és gazdasági rendszerváltás új helyzetet teremtett. A megjelenő és állandóvá váló munkanélküliség válságrégiókat hozott létre, nagymértékben növelte az ország különböző részeinek hátrányos helyzetét, a térségfejlesztés az ágazatok, a központ privilégiuma volt, a szubszidiaritás elve nem érvényesült.
- 1994/1996 – 2004/2005: ekkor vált a területfejlesztés állami és önkormányzati feladattá, bővültek a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai, az EU regionális politikájához, alapelveihez, eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás megkezdődött. Létrejött az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTFK), valamint kialakult az egész ország területét lefedő kistérségi, megyei és regionális szintű decentralizált intézményrendszer. A NUTS II tervezési-statisztikai régióként jött létre, ami egy időre még jobban háttérbe szorította a megyei önkormányzatokat. Talán nem túlzás, hogy máig ható jelentősége van annak a lobbizásnak, aminek eredményeképp létrejött a Közép-dunántúli tervezési-statisztikai régió – Veszprém, Komárom-Esztergom és Fejér megye részvételével, Székesfehérvár és Veszprém társközpont szerepkörrel. A kistérségi társulások, a kistérségi tervezés új lehetőségeket tárt fel, bár finanszírozásuk, működési feltételeik elégtelennek bizonyultak. Erre a szakaszra jellemző a PHARE, az ISPA és a SAPARD jelentős tervezési, programozási, nem utolsó sorban pénzügyi forrásokat hozó tudás megszerzése.

Egyes térségek illeszkedése az EU intézményi és fejlesztési forrás-szerző rendszeréhez:

- 1989/1990: a rendszerváltó és csatlakozni kívánó államok PHARE programjainak indulása
- 1999: tanulási folyamat a kohéziós és strukturális alapok, valamint a vidékfejlesztés forrásaik megszerzése érdekében: ISPA, SAPARD
- 2004: Magyarország csatlakozik az Európai Unióhoz. Megjelent a regionális önkormányzatok létrehozásának szándéka, amelynek a politikai hátsó szándékokon túlmenően az Unió strukturális alapjaihoz való hozzáférés volt az elsődleges cél. A megyei hatáskörök átvétele mellett államigazgatási hatásköröket is kaptak volna, kilátásba helyezte a statisztikai régiók határainak átalakítását. Erőteljesen a napi politikai érdekek színterévé váltak a regionális fejlesztési tanácsok, a magyar területpolitika irányít tévesztett. A térségi különbségek jelentős mértékben differenciálódtak.
- 2010/2012: új feladat meghatározás, különösen a megyei önkormányzatok számára. Újra feladatot kaptak a megyei önkormányzatok a területrendezési terv készítése mellett a megszűnő megyei területfejlesztési tanácsok feladatai átkerültek a megyei önkormányzatokhoz. Területfejlesztési koncepciót és programot kellett készíteni, véleményezni az országos és megyét érintő ágazati fejlesztéseket, jelentős a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználása, a vidékfejlesztési források továbbá az önkormányzati társulások szervezésén keresztül a megye visszakapta a középszintnek kijáró feladat- és hatáskörét. Lényeges, hogy a megyei jogú városokkal való együttműködés – Fejérben ez két várost, Székesfehérvárt és Dunaújvárost jelent -, a koordináció új szintre emelkedett.
- 2012-2022: Magyarország erőteljes, patriotá gazdaságfejlesztési politikába kezd, szinte minden forrást (ha kell, projektszerűen) lehív, a célkeresztben a teljes foglalkoztatottság, a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása, a keleti nyitás gazdaságpolitikája, a modern városok és falvak programjának megvalósítása, a védelmi stratégiák rendszerbe illesztése, a Kárpát-medencei együttműködés, a felkészülés a klímaváltozás káros hatásainak mérséklésére, és nem utolsósorban a lehetséges források kétharmadának a kis- és közepes vállalkozások

fejlesztésére fordítódott. A növekvő gazdasági teljesítmény jelentős hazai forrásbevonást tett lehetővé.

Amikor előre és visszafelé pillantok, mindig felidézem a **törvény alapvető célkitűzéseit**. „Az ország kiegyensúlyozott területi fejlődése és a térségei társadalmi-gazdasági, kulturális fejlődésének előmozdítása, valamint az átfogó területfejlesztési politika érvényesítése, az országos és a térségi területfejlesztési és területrendezési feladatok összehangolása érdekében az Országgyűlés - az Európai Unió regionális politikájára figyelemmel, alapelveivel, eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás követelményeire is tekintettel - a következő törvényt alkotja.” Ez az alap, a kiindulópont ma is!

Gondolatok, javaslatok a következő évtizedekre, amely meghatározza a területfejlesztés és –rendezés, a regionális politika komplex irányítási és tervezési rendszerét

Magyarország, Közép-Európa és az Európai Unió kapcsolatának alakulásakor a Deák Ferenci igazság jut eszembe: „**Amit erő és hatalom elvesz, azt idő és kedvező szerencse ismét visszahozhatják. De miről a nemzet, félve a szenvedésektől, önmaga lemondott, annak visszaszerzése mindig nehéz, s mindig kétséges.**” (Deák Ferenc)

Az Országgyűlésnek és a Magyar Kormány-nak **az Európai Unió intézményeivel**, prioritásaival, a tervezés, programozás, egyeztetés rendszerével, az országspecifikus célok helyes megválasztásával **együtt kell működni**.

Milyen veszélyeket látunk, ha nem történik a „deáki kiegyezéshez hasonló okos alkalmazkodás” hiányában? Az egyik veszélyes folyamat:

„*A strukturális és kohéziós politika alárendelődött a lisszaboni stratégiának, majd a „területileg vak” Európa 2020 stratégiának. Ma már az új kohéziós politika inkább szolgálja az általános integrációs célokat, a szupranacionális kormányzás erősítését, mint közvetlenül a regionális szakpolitikát. Egyre nagyobb hangsúlyt és támogatást kaptak a fejlett területek és a nagyvárosi régiók. Ha az unió minden régiójában támogatja az erőforrások minél jobb hasznosítását, akkor az a centrumtérségek, a nagy gazdasági koncentrációk további erősödéséhez és a perifériák végleges leszakadásához vezet. Az EU versenyképességének az erősítése úgy is megtörténhet, hogy fenn-*

tartjuk a klasszikus szolidaritásra épülő területi politikát, és eszközeit továbbra is a kohéziós országok és a legelmaradottabb régiók fejlesztésére fordítjuk.

Már az előcsatlakozási folyamatokat is aszimmetrikus viszony jellemezte, ez is a „korlátozott szuverenitás” állapota volt (Balázs 2014).

Másrészt, egyet kell értenünk azzal az akkor és most is érvényes megállapítással, hogy az uniós kormányzás/integráció erősödése tovább korlátozza a nemzeti kormányok mozgásterét. Fokozatos erősödése felőrli az államhatárokhoz kötött konténerszerű tagállami működést.

Mit jelent ez napjainkban?

Az **európai gazdasági kormányzás keretében** ellenőrzik, hogy a partnerségi megállapodás és az operatív programok teljesítése összhangban van-e a közösségi stratégiai célokkal és ajánlásokkal, eltérés esetén a források újraprogramozását írhatják elő, illetve hatékony intézkedések hiányában a támogatások folyósítását felfüggeszthetik. Először a jelenlegi ciklusban van arra lehetőség, hogy a Bizottság újraprogramozási folyamatot kezdeményezzen.

A bizottsági szakértők véleménye szerint az „integrált területi beruházások” és a „közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák” alkalmasak arra, hogy a helyi/térségi sajátosságok megjelenhessenek. A gyakorlatban (pl. Magyarországon) fordítva történik a programozás: olyan projekteket keresnek, amelyek illeszthetőek a megadott uniós keretfeltételekhez. Az elkészült integrált településfejlesztési stratégiák sem a helyi problémákból és prioritásokból építkeznek, hanem a támogatásokhoz való hozzáférés bürokratikus eszközei.

Veszélyes folyamatok indultak el. „Az európai kormányzás kiépülése a tagállamokra nézve denacionalizációs államhatár-felszámolási folyamat, amely során a nemzeti struktúrák és intézmények szerepét részben nemzetek feletti veszik át”. Kohler-Koch (2005) szerint a politikai átstrukturálás csökkenti a határokhoz kötött lojalitást és szolidaritást, denacionalizálja a politikai tereteket.

Más vélemények szerint, a területi politika alárendelődött a lisszaboni stratégiának, majd az EU 2020-nak.

Ma már az Európai Bizottság minden tagállam „sajátosságait” figyelembe véve országspecifikus ajánlásokat is megfogalmaz. Az értékelés és a javasolt intézkedések alapvetően nem területi célokkal, hanem az államháztartás hiányával, a nagy ellátórendszerek reformjával, a munkahelyteremtéssel, a munkanélküliség visszaszorításával, az innováció erősítésével és a közigazgatási rendszer hatékonyságának a javításával foglalkoznak minden tagállamban.

Melyek ezek a szempontok?

A szomszédunkban dúló háború, a nem kívánt hidegháborús korlátozások a világkereskedelmet és ipari-technológiai együttműködést gátló, kikényszerítő szankciók szétzúzták a tervezhetőség, programozhatóság értékeit. Sőt, jelentős erők Magyarországot is be kívánják vonni a háborúba. Nem csak Európára, hanem az egész világra kiterjedő élelmiszerhiány, a vele együtt járó járványok kibontakozása, az ipari technológiák szétesése beszűkíti a tervezhetőség esélyeit. Mégis terveznünk kell, megszerezni az ehhez szükséges forrásokat. Sportnyelven mondhatnánk: „Innen szép nyerni!”

A globális világgazdasági átrendeződés, az Európai Unió jövője sok mindent meghatároz, ezzel együtt Magyarország számára alapvető érdek rendszerekben való szerves kapcsolódás.

Magyarország földrajzi és geopolitikai helyzete révén **el kell érniünk**, hogy nagyobb empátiával fogadja az Unió Magyarország „fordítókorong” szerepét, azaz Kelet és Nyugat, Észak és Dél értékeinek, gazdasági teljesítményének, adottságainak összekapcsolását. Ehhez az európai béke megteremtése alapvető érdek.

Magyarország területfejlesztési és –rendezési szabályrendszere továbbfejleszthető. Egy integrált tervezési, programozási, igazgatási tevékenységet feltételez, amelyben a tér tudatos használatában a klimatikus és környezeti célok egyre nagyobb mértékben határozzák meg az irányokat. A területi szinten (középszint) nincs kellő, megbízható aktuális információ. A megyei TeIR sajnos nem létezik. Ezért a tervezéshez szükséges naprakész információkat a Kormányhivatal, a területi kamarák, a megyei és megyei jogú város önkormányzataival és a KSH-val együtt meg kell teremteni és jó állapotban tartani.

A területi önkormányzatok koordináló szerepét erősíteni kell, különösen a vidékfejlesztés, az ágazati integrált operatív programok sokszor megyehatáron túl nyúló ismeretében, azok hatásaival, a rövid ellátási láncok (REL) és a fejlett ipari központok, vállalkozási övezetek összekapcsolásával.

Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK), a megyei és városi területfejlesztési és –rendezési eszközök, a kiemelt térségek, a Balaton és a Budapest Agglomeráció törvényi szintű összehangolása révén törekednünk kell arra, hogy a fejlesztési koncepcióval, tervvel és programmal lefedett térségek összehangolt és összefüggő rendszert képezzenek. Javasolom, hogy legyünk határozottabbak a hátrányos helyzetű térségek és települések felzárkóztatásában, és készüljenek megyehatárokon túlnyúló tervek és programok a halmozottan **hátrányos helyzetű és a komplex tervezést** igénylő térségekre.

A magyarországi terület- és településrendezés egy rendezett térszerkezet és területhasználat képét mutatja. Magyarország Közép-európai stratégiai helyzetéből fakadó közlekedési, környezet- és természetvédelmi, energetikai hálózatok összehangolásából az európai innováció térbeli kiterjedéséből fakadó feladatok átvezetése és a helyi regionális és önkormányzati célok és területi összehangolásuk rendkívül felelős tervező és egyeztető munkát igényel.

A helyi jogszabályokká fejlődő rendezési tervekben, koncepciókban, programokban, az önkormányzati testületek döntenek, azonban a jogszabály lehetőséget biztosít az állami főépítésznek. Legyen egy éven belül a ratifikációs folyamatokhoz hasonló visszacsatolás, testületi döntés.

Mindenekelőtt a háború, az új világtrend szereposztása a nem kívánt hidegháború szankciói megnehezítik az európai kohézió erősítését, a struktúráváltást, a tervezhetőséget. Számunkra mégis kiemelkedik a Kárpát-medence főbb stratégiai kérdéseire, értékeire való fokozott odafigyelés.

A tervezéssel kapcsolatos irányelveket, jogszabályokat, szabályokat, szabványokat, rendeleteket, koncepciókat és programokat az ország-specifikus és egyes országrészekre illeszthető terület – és településfejlesztési dokumentumokat

(pl. viharkárok -, szárazság, hóguta-, világiárvány-kezelés, rendkívüli helyzetek megelőzése előnyben kell részesíteni a „birodalmi szemlélet” helyett.

Melyek lehetnek a megyei önkormányzatok feladatai?

A megyei önkormányzatok törvényben meghatározott hármas feladata kiteljesítése, de legfőképp a területfejlesztés intézményrendszerének megerősítése (gazdaságfejlesztéssel, infrastruktúrafejlesztéssel, szociális infrastruktúrával és környezetpolitikával foglalkozó integrált apparátus kiépítése, a megye helyzetének folyamatos értékelésére, a tervezés és koordináció feladataira, a fejlesztések nyilvántartására, projektszervezésre!). Emellett vissza kell hozni a decentralizáció egyes elemeit és a partnerség kiépítését kezdeményezni.

A területrendezés terén kisebb kapacitásra van szükség, de rendelkezni kell térinformatikai rendszerrel, azt működtetni képes stábbal, monitorozni kell a helyi önkormányzatok terveit.

Figyelembe kell vennünk a Partnerségi Megállapodás stratégiai céljait, a nemzeti fejlesztések fő súlypontjait a magyar gazdaság és társadalom versenyképességének növelése érdekében. Ez jelenti az innovatív, magas hozzáadott értéket előállító termelési kultúránk újjászületését, energiafüggetlen, tiszta, biztonságos környezetet, a vállalkozások és közszolgáltatások további digitalizációját, zöldebb, karbonszegény és ellenálló Európa megeremtését. A jobban összekapcsolt Európa segítheti Magyarország EU stratégiai helyzetének hangsúlyozását. És mindenekelőtt békét Európában.

Magyarország, a Kárpát-medence társadalmi-, gazdasági-, infrastrukturális-, településszerkezeti-, életminőségi, elmúlt 25-32 évben lezajlott fejlesztése nem volt „lineáris”. Sok esetben újabb társadalmi-gazdasági különbségeket teremtő, néhány esetben „elfelejtett térségeket” eredményező, a hazai és az európai forrásokat egyre hatékonyabban kihasználó, ellenőrzött „emelkedő ország” fejlődését hozta. A ránk váró hét éves tervezési ciklusban újabb, soha nem látott kihívásokkal kell szembenéznünk. Csak reménykedhetünk abban, hogy a háború, nemzetközi szerződések módosítása, a világkereskedelem és technológiai tilalmak nem taszítják Közép-Euró-

pát, benne Magyarországot az évtizedekkel ez-
előtti kilátástalan állapotba.

„Innen szép nyerni!”, de legalább talpon ma-
radni, amelyhez eszköz egy újragondolt, nagy
támogatást bíró, életminőséget javító, békét hozó
európai és magyar társadalom, gazdaság-, terület-
és településfejlesztési rendszer.

„Akár egy halom hasított fa, hever egymáson
a világ, szorítja, nyomja, összefogja egyik dolog
a másikat s így mindenik determinált” – József
Attila Eszmélet című versének egyik részle-
te az integrált terület – és településfejlesztés
legidőállóbb definíciója.

Székesfehérvár, 2022. április 12.

BALSAY ISTVÁN

