

FOGALMAK ÉS JELENTÉSEK A TERÜLETI TERVEZÉS LÁTÓKÖRÉBEN

Az ország létezőmódját társadalmi, gazdasági, területi és környezeti folyamat-alrendszerek szintéziseként felfogva a szerző tanulmánya bevezetőjében ezen folyamatokat egyrészt önmagukban, másrészt kapcsolódásaikban vizsgálja. Mondanivalója érdemi része a területi tervezés, területiség, településfejlesztés, -rendezés fogalmakhoz kapcsolódik, melyekből eredően erőteljesen bírálja Budapest gazdasági-kulturális monopolhelyzetét, a kiegyenlítődés nehézségeit, s a törekvések tévova, majd minden vonatkozásban ellenérdekelt voltát.

Egy ország létezőmódjának, működési rendszerének területi képei alrendszerekként, folyamat-alrendszerekként foghatók fel: *társadalmi, gazdasági, területi és környezeti* folyamat-alrendszerekként. Azokat az irányítási műveleteket pedig, amelyekkel ezeket az alrendszereket tudatosan befolyásoljuk, *társadalomirányításnak, gazdaságirányításnak, területgazdálkodásnak és környezetgazdálkodásnak* nevezzük.

Vajon a négy folyamat-alrendszer átfogja-e és arányosan fedi-e az országos folyamatok összegét? Kapcsolódásaikban vannak-e olyan törvényszerűségek, amelyek alapján a folyamat-alrendszerek egymás közötti viszonyai modellezhetők, a kapcsolódásokban működő kölcsönhatások modellvázlatai segítő eszközeivé válhatnak-e irányítási stratégiák kimunkálásának? Végül: intézményesítésük milyen módon valósulhat meg?

A folyamat-alrendszerek kapcsolódásait elemezve azt tapasztaljuk, hogy azok eltérő erősségűek és sajátos egyirányúságokat mutatnak. Mivel érdeklődésünk elsősorban a működésarculatokra és nem a statikus jegyekre irányul, a következőkben az alrendszerek jellemző folyamatait elemezzük.

Amikor – modellező szándékkal – a gazdasági folyamatokat figyeljük, a társadalmi folyamatokat bizonyos mértékig kimerevíteni, sematizálni kényszerülünk. A társadalmi célok a gazdasági folyamatok mentén megjelennek, de a gazdaság számára kezelhetetlenek. Ünnepi feliratok a gyárak homlokzatán...

A gazdasági folyamatok területi vonatkozásai a gazdasági döntések közben még csak vázlatosan sem fogalmazódnak meg, inkább csak kiderülnek, így e folyamatokról még az sem mondható, hogy pl. sematizáltak jelennek meg. A gazdasági folyamatok menetében nincs idő tépelődni a szükségszerűen gyors lépések területi vonatkozásain.

Ha a területi folyamatok felé fordulunk, a gazdaságiak képeznek kvázi-állóképet, vagy viszonylag kényelmesen extrapolálható. Másként nem is lehet, hiszen az „alapanyag”, a gazdasági folyamatok bizonyos szabályok szerinti „terítése”, „átragasztása” csak kevésbé szétfolyó masszával értelmes. Higanyszerűen mozgó tényezőkkel nem. Ezért nem jellemző a sürgésforgás a területi tervezésben például a kereskedelem szférája körül.

A területi folyamatok elemzetlen egyediségükben, viszonyaik „ragozása” nélkül, a települési szinteken létezhetnek, az országos irányítás számára alig kezelhetően. A típusos területi folyamatok több hasonló adottságú térség közös vonásaiból konstruáltak léteznek számunkra, a gazdasági folyamatok állóképeivel. A megyei és nagyobb térségi területfejlesztési programokat kísérő ilyen gazdaságképek talán nem csupán az ágazati információk figyelmen kívül hagyásából erednek, hanem mintegy a sablonos területi folyamatok „ontológiája” által megalapozva

A legtagabban értett területi folyamatok működtető bázisa igen széles, hiszen részesei a gazdasági, társadalmi és a környezeti folyamatok is. Tudatos befolyásolásuk a társadalmi programok által a gazdasági folyamatokon gyakorolt „deriváltképzés”. A területi folyamatok nézőszögéből a gazdasági folyamatok fekete dobozként, belső dinamizmusuk láttatása nélkül vannak jelen, és jelentőségük konstans létezésükben áll. Ezen az alapon van értelme kedvezőbb életminőségek valószínűsítésének. Bizonyos társadalmi programok tere-ideje itt reális.

Azt is mondhatjuk, hogy a területi folyamatok alakítása álcázott társadalmifolyamat-alakítás. Amiképp a környezeti folyamatoké is – bár önállóságuk deklarállható – álcázott gazdaságifolyamat-formálás. A gazdasági folyamatok raffinált eszközlálásáról is szólhatunk, hiszen

olyan igényeket támaszt és elégíti ki a „környezetiség“, amelyek más rendszerű (nem környezeti vonatkozásokra kihegyezett) gazdasági folyamatok fennállása mellett fel sem merülnének.

A környezeti folyamatok képletezése – a hatások sokféleségének számbavételével – az integráló műveleteket értékeli fel, és ez az integráló mozzanat a gazdasági folyamatok térségekre vetített halmazán valósul meg. Az egyes gazdasági folyamatok itt szinte csak aktivitásaikkal vannak jelen, befoglaló kereteik elmosódnak.

A környezeti folyamatokban a területiség képez viszonylag stabil hátteret. A figyelem előterébe először a földrajzi környezetet kitéveitetlen kezelő ökológiai folyamatok kerülnek. Itt az élő szervezetek fennmaradását-fejlődését biztosító tényezők hangsúlyozottan téréshez vannak rendelve. Hogy milyen térségek válnak megfigyelés tárgyává, az meglehetősen véletlenszerű.

A környezeti folyamatokat kissé más nézőszög felől is megfogalmazhatjuk: az élők és a velük szoros kapcsolatban levő külső feltételek viszonyában. Itt a szoros kölcsönhatás megkövetelése olyan dimenziókorlátozás, ami lehetővé teszi a legvalószínűbb, legjobban észlelhető tényezők kiemelését, és némiképp sablonos, szabályos rendbe foglalását. Ha a kölcsönhatás dimenzióit tágitjuk, akkor maguk a figyelt élő jelenségek is környezetszerűek lesznek, hiszen környezetükre való hatásukkal a körülöttük működő környezet arculatának befolyásolóiként tűnnek fel. Itt aztán a környezet és nem-környezet megkülönböztetések elbizonytalanodnak.

A környezeti folyamatok társadalmi programok generálói. A környezeti folyamatok keretében sugallt társadalmi célok többnyire izolálóak. Hiszen bármilyen óvatos változtatás nagy valószínűséggel együtt jár nemkívánatos hatásokkal, így a legcélszerűbb eljárás a tiltás. Valójában intézményesítése bizonyos életminőség-védő -jobbító programokkal is takartan azt teszi beláthatóvá, hogy egy probléma környezetpolitikai vitathatóságáig mennyi idő áll rendelkezésre. Ezen az időintervallumon belül kell létrehozni visszafordíthatatlan változtatásokat, és lezárni a termékek értékesítési folyamatait. A termékek környezetre gyakorolt valóságos hatásától függetlenül, hiszen nincs termék, amelynek ártalmatlansága bizonyos.

A környezetarcukok közül mint a társadalmi folyamatokban majdan domináns képlet előrevetítése kap figyelmet az anyagi-kulturális létfeltételek összességéként definiált környezet. Itt bármely környezetalakító aktivitás egy áttekinthetetlen kiterjedésű térségben eleynészó villódzás lesz.

A társadalmi folyamatok – érzékelhetően nem túl mozgékony – háttérképét ez a tágan értett környezetmegközelítés „előlegezi meg“.

A folyamat-alrendszerek kapcsolódási jellegzetességei további kifejtést kívánnak. De lánccmodelljük az eddigiek alapján is felvázolható:

1. *Gazdasági folyamatok*: a gazdaság ágazati folyamatai; forrásteremtők, „erőszakos“, vezérlő jellegűek, a folyamatoknak intenzitást adnak, az eljárásokra vonatkozó előzetes elkötelezettségek minimumával működnek.
2. *Területi folyamatok*: „kiterjedés“-menti forrásszétterítés. Elviselhető életminőség-egyenlőtlenségre szabályozó, normatív jellegű, valószínűségi alapúak a döntései.
3. *Környezeti folyamatok*: Előfeltételezi, hogy a hatások másféle megoszlása kedvezőbb környezeti viszonyokat terem. Holott – különösen soktényezős rendszereken történő vizsgálódásnál – a tényezők másféle konstellációjának kedvező hatása bizonytalan. Az azonos jellegű folyamatokon a sajátos feltételrendszerekből eredően megjelenő egyenetlenségek a terhelhetőségek jegyében fogalmazódnak meg. Hibabeszámító és izoláló jellegű.
4. *Társadalmi folyamatok*: a folyamatok irányításának gerince. Információbőség, információkezelő rigorózság, a törvényesség hangsúlyozása jellemzi e folyamatokat.

A területi tervezés helye a területi folyamatokban (Értelmezési kísérlet)

A területi folyamatok befolyásolása sajátos tervező tevékenységen, a fejlesztési és rendezési tervező munkát (is) átfogó területi tervezésen, a területpolitikai célok, programok érvényesítésének megtervezésén alapul.

A területi tervezés kifejezés a területgazdálkodási tervezés praktikus rövidítése. Jól értelmezhető módon a területi tervezés az országos területgazdálkodás térszerkezet-alakító tervezésére irányul. Már-már hajlunk arra, hogy a területfejlesztési és -rendezési tervezés egybefoglalóját lássuk benne. A területgazdálkodás azonban ennél tágasabb kategória, tárgykörében – következképpen a gazdálkodás tervezésében is – igen nagy súllyal jelen kell lennie a fejlesztés mellett a fenntartás műveleteinek.

Erős az igyekezet, hogy a területi tervezés köréből az önkormányzatok közigazgatási területén belüli, jelentős térségeket érintő fejlesztések tervezése kimaradjon. Talán azért kell kényszeresen, több települést érintően közös programokat fogalmazni, több település szövetségét kikényszerítve, hogy a fejlesztés országos jelentőségűnek minősüljön (ehhez lesz támogatás), és a területi tervezés jeles műintézeteinek (illetve ezek esetleges megyei, megyeközi fiókintézeteinek) monopolhelyzete fennmaradjon.

A fogalmak úgy-ahogy rendeződő sorában a területi tervezés előkelő helyet kapott. A területfejlesztési törvénytervezetben foglaltak szerint a területi tervezés a területfejlesztés legfőbb, aktív eszköze, amely nemcsak passzív végrehajtója a területpolitikai döntéseknek, hanem feltárja a korlátokat vagy a fejlesztési lehetőségként jelentkező adottságokat, és így befolyásolja a célrendszer meghatározását is.

A területi tervezés hatalomközeli, kormányközeli, bizalmi műfaj. Nem véletlen, hogy irányítása a kormányráhatás lehetőségével működő hatalmi szintek alatt

fel sem merül, ami a települési önkormányzatok nézőszögéből igencsak sérelmezhető.

A partnerség elve jogilag garantált partneri viszony nélkül, olyan partnerekkel, akiknél a politikai felelősség nem fogható meg, és egyáltalán az önkormányzatok nem-közvetlen jelenléte a kormányzattal való alkuban – ez olyan elkedvetlenítő képlet, amely csak a forráselosztás lojális végrehajtóinak elfogadható. Indokoltnak látszik a területpolitika és a területi tervezés kapcsolatának település-nézőszögű újragondolása és tisztázása a területpolitika és a területi folyamatok irányítása közpszintjének bölcsőbb megalkotásához.

A területi tervezés rendszere a 2017/1982-es minisztertanácsi határozatban

A területi folyamatokra vonatkozó hazai elképzeléseket, az elképzelések változását, a tárgyra vonatkozó fogalmak értelmezése körüli közmegegyezés helyzetét lexikonok lapjairól nem tudjuk kiolvasni. Nemcsak a fogalmak viszonylagos újszerűsége miatt, hanem a korábbi évtizedek gyakorlata és deklarációi közötti bizonytalan kapcsolatból eredően is. Gondoljunk arra, milyen egyértelműen deklarált cél volt a területi kiegyenlítődé, és mennyire eltérő ettől a gyakorlat.

A területi folyamatok irányítása az országos politika színterén kedvező pozíciót kapott a területi tervezés rendszerére vonatkozó 1982-es kormányhatározat (2017/1982. VII. 15.) Mt. h.r. hat.) által deklaráltnak. A területi tervezés rendjének törvénybe foglalása a közeljövőben várható. Jogos az elvárás, hogy e törvény letisztult fogalmi és logikai rendet tükrözzön. E rendet a fejlesztési célok és feladatok konkretizálása nélkül illő megfogalmazni. Csakhogy a területpolitikának oly mértékben távoli két frontja alakult ki, amelyeknek egy keretjellegű törvényben is lényegesen eltérő intézményesítések felelnek meg. A feladatok, felelőségek, döntések rendjének valamiféle megfogalmazása nélkül a törvény csak a területtervezés fontossága melletti hitvallás marad...

A 82-es határozat a fejlesztési tervezést a társadalmi-gazdasági vonatkozásokra értelmezte, a rendezési tervezésnek pedig ún. műszaki-fizikai tartalmat tulajdonított. A területfejlesztési időtávok kiemelt jelentőséget kaptak. Lehet, hogy nem törvényszerű, de a tapasztalat azt mutatja, hogy a nagyobb távlatok preferálása a formális céloknak kedvez, és a rendezési tervezést is formálissá teszi. Példázza ezt a viszonylag új, 1068/1993. (X. 26.) Korm. határozat (Hajdú-Bihar megye rövid és középtávú fejlesztési feladatairól). A formális jelleg a nem is hosszú, csupán középtávú, „folyamatos” határidős feladatok többségénél is érzékelhető: inkább csak a jószándék reális. Egyetlen részlet: „A kormányprogramban foglalt és településrendezést befolyásoló fejlesztésekkel érintett települések rendezési terveinek felülvizsgálatához szükséges eszközök biztosítására javaslatot kell készíteni”.

Javaslat – eszközök biztosítása helyett...

A rövid távú fejlesztési programok elkerülhetetlenül elkülönülnek a hosszú távra szóló, igen nehézkes rendezési tervezéstől, a hosszú távú fejlesztések területi vonatkozásai pedig ritkán pontosíthatók a rendezési tervezés igényeihez. Ebből is következően a rendezési tervezés kedvenc tárgyköre a vonalas hálózat, ahol a kapcsolódási pontok jó része adott, és a megvalósításnak inkább az egymásutánisága, mint az időbelisége az érdekes.

A területrendezési tervezés 1982-es, regionális rendezési és településrendezési tervezésre tagolása a jelenlegi tervezetben annyit változik, hogy a „regionális”, mint már Bibónak is ellenszenves szó, elmarad, és helyette nincs egyezményes megnevezése az országnál kisebb, településnél nagyobb térségeknek.

A 82-es miniszteri határozat szerint a területfejlesztés gazdája az Országos Tervhivatal. A területrendezési tervezés számára a Tervhivatal bocsátja rendelkezésre a „fejlesztési tervezési eredményeket”, és „a területrendezési tervezés eredményeit a népgazdasági tervezésben felhasználja” (merthogy így dialektikus...). A 94-es tervezet Tervhivatal híján (ahol pedig az ágazati, területi stb. érdekek összehangolására esély látszott) bizottságosi (területfejlesztési tanács) keretében tolja el az intézményesítésért kiáltó irányítási feladatokat.

A 82-es határozatban foglaltak alapján a területrendezési tervezés irányítása az ÉVM (ma a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium) feladata. A minisztériumok részt vesznek az állami döntési javaslatok előkészítésében és a területi szabályozást módosító javaslatok kidolgozásában. Az infrastruktúra-fejlesztés vonatkozásában együttműködnek az érdekelt tanácsokkal is, egyébként tájékoztatják azokat fejlesztési elgondolásaikról és döntéseikről. A jelenlegi tervezetben a rendezési tervezés pozíciója alig változik, ami pedig két okból sem fogadható el. A területfejlesztés irányításának megváltozása, puhábbá válása mellett a területi tervezés egyetlen minisztériumhoz rendelése problematikus. Méginkább gond, hogy miközben a területfejlesztési programok időtávlatai már kevésbé hangsúlyozottak, a rendezési tervezés metodikája továbbra is hosszú távra van kialakítva, a folytonos és váratlan fejlesztési programmódosulások követésére alkalmatlan.

A 82-es határozatban a területrendezési tervek készítése keretében a társadalmi-gazdasági jellemzők és a természeti, ökológiai vonatkozások is szerepelnek a műszakiak mellett (a műszaki-fizikai tartalomra „kihegyezett” kiinduló definíciótól eltérően). „Meg kell határozni a települések, építmények és a műszaki hálózatok térbeli rendszerét, a területfelhasználás célszerű irányait, a környezetvédelem (környezetrendezés), a területrendezési és tájrendezés feladatait”. A területrendezési feladatok meghatározása logikai és jelentésbeli zűrzavart mutat, ami átöröklődött a jelenlegi törvénytervezetbe is. Mintha itt halmozódnának a zavarok, amelyek az

egykori népgazdaság fogalom-leváltásából, a fejlesztési és rendezési távok összehangolatlanlanságából, a fejlesztési és rendezési célok, feladatok keveredéséből erednek. A zavar mértéke mindenestre indokolttá teszi a tárgykör fogalmi és logikai újraalapozását.

Területiség a településfejlesztési-településrendezési folyamatokban

A területiség legáltalánosabban véve a területi folyamatok kifejezésében jelenik meg. A településeken (közigazgatási területükön) belül organizált, településinek átkeresztelt területi ügyek ebben az értelemben nem rekeszthetők ki a területi folyamatok keretéből.

Ugyanez a területi politika nézőszögéből: Jóllehet megokolható, de a területi politika és a települési politika, a területfejlesztés-rendezés és a településfejlesztés-rendezés éles különválasztása nem javítja a területgazdálkodás pozícióit. Ugyanis kockázat nélkül nem mondható, hogy a településeknek is lehet területpolitikájuk, a közigazgatási területükön belüli területi folyamatokra, legfeljebb „települési” jelzővel ellátva.

Az az aggodalom, hogy veszélyes a kormányzati nyomással nem működtethető önkormányzati szintre levinni a szűkös fejlesztési források felhasználása feletti döntéseket, a közeljövőben akár igaz is lehet. De akkor, amikor minden ágazati folyamat végül is települések szintjén realizálódik, a területi folyamatokat a megyei irányítás-ellenőrzés – mégoly területfejlesztési tanácsokkal dekorált – szintjén elvágni, a további alsóbb szinteken a területi fogalmat településire átírni – megítélésünk szerint – elég szerencsétlen dolog.

A települések közigazgatási területére reális fejlesztési tervek alig készültek. Ennek megfelelően a rendezési tervek tartalma is erősen vitatható. Így a területgazdálkodás fejlesztési frontja alig létező településszintű alapon inog.

Az önkormányzatok ma nem rendelkeznek azokkal a – településen belüli területiség vonatkozásában többnyire az ágazatok szintjén is hiányzó – információkkal (ilyenek szisztematikus kidolgozására nincsenek is kötelezve), amelyek a település rövid távú irányításán túl a területgazdálkodás számára feltétlenül szükségesek (pl. eltartóképesség vizsgálata a költségvetési és vállalkozói munkahelyek arányával, a felújítási saját források trendje, a fejlesztési források bővítésének lehetőségei, összehasonlító életminőség-mutatók).

• A területfejlesztés és területrendezés viszonyáról

A területfejlesztést és területrendezést a területfejlesztési-rendezési törvény előkészítői egyenrangú résztvevőként jelenítették meg. Igen nehéz elfogadni a területrendezésnek a területfejlesztéstől való olyan szétválasztását, amely elválasztás után nem győzzük hangsúlyozni a kettő szoros együttműködését. Ami, lévén egy

folyamatról szó, természetesen fel sem merülne, ha nem lennének kettévágva.

A területfejlesztés folyamatában a területrendezés, mint a fejlesztés megvalósításának nélkülözhetetlen lépése, jól megfér. Ha a fejlesztés-tervezést tekintjük, ott a rendezési terv készítésére ugyanez mondható. A területfejlesztés és a – folyamatából kivágott – területrendezés egymás mellé állítása logikailag elfogadhatatlan, hiszen nem kötöttük ki, hogy a területi fejlesztésben bizonyos okokból nem szerepelhet a területrendezés. Ilyen ok ugyanis nincs.

Mi történe, ha ez az álpáros a maga természetes egységében szerepelne?

A területfejlesztésben részt vevők források feletti rendelkezési jogát veszélyezteti, ha a rendezést a fejlesztés részeként tekintik? Aligha, hiszen a rendelkezési jog azoké, akik politikai felelősséggel bírnak. Azok, akik a folyamatban a rendezési műveleteket viszik, akár tervezők, akár a végrehajtandó korlátozásokat érvényesítő hatósági közreműködők, a területfejlesztésnek aktív résztvevői, de a források feletti döntési jog nélkül.

Törekvésünk, hogy ne alakuljon ki az a képzet, amely szerint van egy fejlesztési terv, és ahhoz készül egy rendezési terv, megengedve, hogy a rendezési terv – úgymond – visszahat a fejlesztési tervre.

A területfejlesztés és -rendezés fogalma, célja, funkciója

A területfejlesztés és -rendezés legfontosabb jellemzőit – részben a területfejlesztési törvénybe is beilleszthető rendszerezéssel – próbáltuk összefoglalni az alábbiakban;

+A területfejlesztés a területi politika érvényesítője a társadalmi, gazdasági, környezeti fejlesztési koncepciók összehangolása által. A területi politika hatókörének megfelelő térségekben (továbbiakban: térségek) a területi fejlődés irányítója.

+ A területfejlesztés célja a térségi életminőség és a gazdasági folyamatok területpolitikai szempontból kedvező megváltoztatása, a területfejlesztési műveletek törvényesítése.

+ A területfejlesztés funkciója (feladatköre):

– a térségek sajátos adottságai alapján szerkezetátalakító fejlesztések megvalósítása

– a kedvező változások esélyeit növelő térségi programok realizálása

– a hátrányos térségi különbségek mérséklése

– a környezet terhelhetőségét figyelembe vevő területhasználat biztosítása

+ A területfejlesztési tervezés eszközei, műveletei, azok funkciója;

– fejlesztési koncepció, program és terv szükséges a területfejlesztési döntések előadására, a területfejlesztési lépések törvényesítéséhez

– a fejlesztési koncepció keretében meg kell határozni a lehetséges programváltozatokat és az azokhoz kap-

Valljuk be, az ország közigazgatási újrendezésének teóriái az utóbbi évtizedben nem sarkalltak arra, hogy a meglévő rendszer radikális megváltoztatásába sűrűsben belevágjunk. A több megyéből összetákolított tervezési-gazdasági körzeteket a hetvenes évek tervgazdálkodási időszakában a kormányzati tervezés szintjén elegendő volt elgondolni. Mint tényleges közigazgatási tényezők nemigen hiányoztak, s ma sem hiányoznak. A többmegye-léptékű irányító-ellenőrző igazgatási rendszer kiépítésének programja még a megyék meggyengítése után sem vált halaszthatatlanná. Legfeljebb az energiaágazat és némely országos cég alközpontjai kerültek a képzelt óriásmegyék központi településeibe.

A köztársasági megbízotti hivatalok, amelyek – bár nem egy nagymegyes átrendeződés kezdőcsapat-szerepére lettek kitalálva – a többmegyes „regionális” egységek fontos tényezőjévé válhattak volna. Sűrűsben leépítendőknél nyilvánítottak, és itt majdnem mindegy, hogy túlpolitikáltságuk vagy túlzott jogaik miatt. A megrokkant gazdaság és a feszültségekkel terhes helyi társadalmak keményebb kézben tartására a megyék talán valóban alkalmasabbak...

Területi folyamatok versenyképes szereplők nélkül

Az ország megyéknél nagyobb egységekbe tagolásáról való lemondás a vidék Magyarországra számára a fővárossal versenyképes érdekérvényesítő szerveződések halálraítélését, Budapest monopolhelyzetének további erősödését, a területi egyenlőtlenségek további növekedését jelenti. Akkor is, ha területfejlesztési törvény fogja deklarálni, hogy az érdekérvényesítés középszintű (regionális) szervezeteit „felállítják”. Hiszen ezek a szervezetek a megyék sűgására, a megyék fejlesztési-jóváhagyására, a megyék ellenőrzésére építenek, maguk a szervezetek – a területfejlesztési tanácsok – pedig delegált kormányzati, megyei vezetői, illetve elképzelhetetlen módon hitelesített munkáltatói, munkavállalói képviselőkben lesznek megszervezve.

A megyéknek mint a területpolitika helyi letéteményeseinek legújabb időbeni felértékelése, a három-négy megyét helyettesítő régiórendszerrel való végleges lemondás tükrözi a bürokrácia mindenkori érintetlenségéről tudottakon túl azt is, hogy a „többmegyes” régió irányító szerepköre formálisabb, semhogy egy centralizáló irányításnak megfeleljen. Ha a területi egyenlőtlenség mérséklése valóban őszinte politikai cél lenne, akkor az országot a fejlesztések tervezésénél lényegében csak három részre kellene bontani: Budapestre (cca 30 km sugarú övezetével), Dunántúlra, és Dunán-innenre. A területi egyenlőtlenség enyhítésének programját komolyan véve éppen elég lenne egyetlen Budapest-ellensúlyozó egység kiemelését véghezvinni. Például a Nyíregyháza-Debrecen városszűs és a környező kisebb városok együttessé lehetne e szerepre kedvező a fővárostól való távolság és a szomszéd országokhoz való kap-

csolódás földrajzi adottságai révén is. Azonban semmiféle érv nem látszhat elegendőnek arra, hogy egy ilyen csoportosulás Budapest-ellensúlyá válhasson. Maradhat az öt vagy több pszeudo-ellensúlyos modell. Valóban csak Budapest rovására reális egy ellensúlyozó folyamat. A Dunántúli nyugatközeli helyzetéből adódó fejlődési lehetőségeit Budapest károsítása nélkül is ki tudja bontani. Az alföldi centrum jövőjét azonban csak egy olyan területpolitika tudná garantálni, amely a keleti gazdasági kapcsolatok újraépítése során az Alföldet nem átjáró zónának tekintené. Mit veszíthet a többi megyei város a Nyíregyháza-Debrecen centrum kialakulásával? Valószínű, hogy a monopolszerepek versenysszerepekké változása mind Budapesttől, mind az új centrumtól elnyerhetővé vagy megoszthatóvá tehet számos funkciót. A folyamatban tehát nem kell veszteséget elszervezniük. Az eszmei sorrendben sem romlana a pozíciójuk: továbbra is a nagyvárosok körét alkotnák.

A területi kiegyenlítődéssre törvő településszereplők nézőszögéből a helyzet ma reménytelen. Különösen az, ha a fővárosi szellemi potenciál ellenében nem is egyetlen versenyképes vidéki centrumot próbálunk megerősíteni. Nem azért, mert a fővárosi szellemi sokszínűség és színvonal a budapesti népesség ötödét-hetedét kitevő lélekszám mellett nem létezhet, hanem azért, mert a fővárosi szellemi folyamatok gyakori meddősége és költségigénye nem adaptálható. Csak abban az ellenőrizhetetlenségben, abban az egymást igazoló óriásgépezetben létezhet, amit a hatalmi-gazdasági monopolhelyzet tart fenn. Ebből a képletből eggyel többet kigondolni is kár. De feltétlenül kutatni kell azt, hogy egy kisebb, de racionálisabban létező „alközpont” hogyan tud versenyhelyzetet teremteni.

Az egyenlőtlenségmérséklő területpolitika első pozitív lépését sem képes megtenni, hiszen nincs hová átadni a politikai döntési jogokat. Nem az alkalmas politikai vezetők vagy az apparátusok hiánya miatt, hanem azért, mert a szokásos politikai műveletek zöme gazdasági és szellemi monopóliumok otléte nélkül nem működik.

A területpolitika jelenlegi gyengesége, hiánya az ország számára kedvezőbb ma, mint aktív létezése. A területi kiegyenlítődéss irányába az elmozdulás még évekig nem lehetséges. Az irányítási, gazdasági, szellemi folyamatok zöme Budapestben zajlik, és a vidéki centrumok csak Budapestnek behódolva létezhetnek. Lényegében ez a helyzet a kormányzat és a megyei irányítás viszonyában is. Pozitív fejlemény lehet a vidéki hatalmi tényezők „emberi jogi” kiszolgáltatott-megalázott helyzetének megszüntetése.

Az emberi egyenjogúsítás esélyét vidékcentrumú pártsszerveződések erősíthetik (bár számottevő erejű ilyen szerveződéss nem tűnt még fel). De a politikai jogegyenlőség szavatoltatásához elsősorban a vidéki közigazgatási-hatalmi erők tartós összefogása lenne szükséges. A horizontális együttműködésre azonban igen kevés az érdeklődés. A települések politikai jog-

egyenlőségének a kiharcolása több évtizedes program. Nem irányul közvetlenül a területi különbségek felszámolására, gazdasági-szellemi monopóliumok megszerzésére. Azt a falat bonthatja le, amely miatt ma és több, mint egy évszázada egy Szegeden vagy Pécsen porosodó értelmiségi Budapesten járva kínosan feszeng, de odaköltözve, ott pozíciót találva, szinte varázsütésre öntudatos, magabiztos lesz. A szellemi teljesítmények és a tudó emberek diszkriminációja számtalan vonatkozásban létezik, a kutatóhelyek dermesztően torz számáránya is ezt tükrözi.

Az első lépés megtehető. Világossá tehető a vidék elképesztő mértékű hátrányos megkülönböztetése, a tartós manipulációk, amelyek a vidék lakóinak önkéntes önlelértékeléséhez vezetnek.

A vidék politikai jogegyenlőségének elismertetéséhez a vidék szellemi alacsonyabbrendűségére vonatkozó valamennyi utalás, jel, szokás felszámolását ki kell harcolni. Kiírva azt az alaptételt, hogy megfelelő személyi feltételek híján – ami annyit tesz, hogy a vidék szellemileg súlyosan elmaradott – bizonyos döntési jogkörök nem telepíthetők vidéki településekre.

Mivel a vidék nyomora elsősorban a vidéki szellemi életviszonyok nyomora, mindenekelőtt a vidéki szellemi tevékenységeknek kell a fővárossal versenyképessé válnia.

A budapesti szellemi életre rányomja bélyegét az, hogy nincs hazai versenytársa. Nem várható, hogy a minőséggel nem feltétlenül megalapozott monopolhelyzetekről birtokosaik önként lemondjanak. De a vidéki szellemi élet kedvezményezettjeitől se várunk a szellemi élet egyenjogúsításáért hadakozók iránt nagy empátiát. Ilyen vidéki kedvezményezettek például azok, akik – részben az egyetemek vidékre leránduló szakértőit megtisztelendő – kutatási programokból részesülhetnek, ilyeneket esetenként maguk is futtathatnak, konferenciákra eljuthatnak.

A vidéki szellemi élet igen komoly infrastrukturális és egzisztenciális rehabilitációra vár. A fővárosi elit nem fog érzékennyé válni a vidék Tiborc-panaszaira. Az együttműködés és a partnerség elvének deklarálása szenteltvíz a változatlan vagy rosszabbodó helyzetre. A hagyományos ágazati struktúra szereplőinek áldozatkészségére, jóindulatára építeni az eddigi tapasztalatok alapján nincs okunk. A különbségmérésről fejlesztések a készülő tervezetek szerint a jövőben sem egy ágazatok feletti országtervező folyamatban kapnak rangsort, hanem szalonképesebb képletek mögött továbbra is a kijárással már-már ősi mechanizmusain át.

A területfejlesztési források feletti döntési rend ráhangszerelhető egy középszinten erősen központosított közigazgatási rendszerre, ami a vidéki települések arányos érdekérvényesítését lehetetlenné teszi, és már ma is jól láthatóan gyarmati sorba süllyesztésüket eredményezi.

A tervezés pozíciója a területgazdálkodási tervezés folyamatában

A fejlesztés és fejlesztéstervezés, a rendezés és a rendezés tervezése viszonyában a fejlesztés és rendezés előkészítő-kísérő-igazoló részként tartalmazza a tervezés műveletét. Mégis, mintha kívül- és felülálló lenne e művelet, azon az alapon, hogy a megvalósuló fejlesztés és rendezés egyetlen lehetőséget realizál, de ez az egyetlen azért válhat megvalósítandóvá, mert a tervezés keretében a több lehetőséget ismerők, végigelemzők erre voksoltak. Megtehetnék volna, hogy más változatot választanak, ez esetben a realizálódó folyamat is más lenne. Csakhogy a fejlesztés és rendezés tervezési műveletei keretében a változatok megbízói döntésre alkalmas előadása keményen benne van. Hiszen a tervezői javaslat helyességéről a tervezésre-megbízókat meg kell győzni, ehhez a tervezői ismereteket meg kell osztani és viszont: a megbízói ismereteket a tervezőknek meg kell szerezniük. A tervezés így végül is az a tevékenység, amely fazont ad a megbízói elképzeléseknek.

De amíg az ágazati gazdálkodás terén egész sor ágazati minisztériumban van intézményesítve a tevékenységek rendszere, a területgazdálkodás vonatkozásában ez az intézményesülés hiányzik, az erre irányuló kísérletek igencsak ellentmondásosak.

A területgazdálkodás helyzetét éppen nem könnyíti, hogy működési terében mintegy zavarórepüléssel megjelent a környezetgazdálkodás a maga egyelőre elég kontúrtalan elképzeléseivel. Ezek közül nem hiányzik a területgazdálkodás egészének bekebelezése sem.

Szerencsére a területgazdálkodás viszonylag világos területpolitikai célokat, létező területfejlesztési-rendezési folyamatokat mondhat magáénak. Ilyen értelemben a területfejlesztés-rendezés gyakorlata inkább megalapozója a területgazdálkodás intézményesülésének, mint a környezetgazdálkodás számára a környezetvédelem.

A területfejlesztési források feletti döntési rend fő tényezői

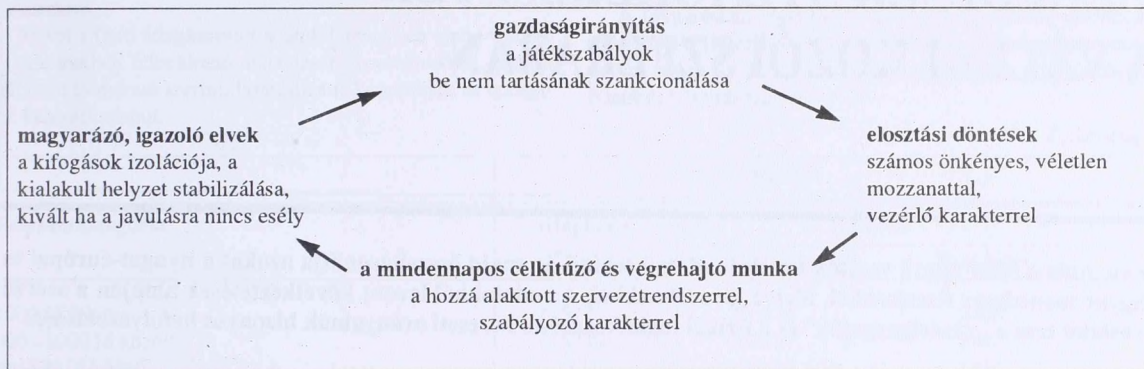
A fejlesztési források elosztó rendszerét Vági Gábor a 80-as években* öt tényezőcsoporttal írta le. Ezek minimális változtatásokkal ma is fedik a másképp megnevezett, hasonló funkciójú gépezetet. Az egykori öt tényező: kétlépcsős szabályozási döntések, gazdasági szabályozás, a tanácsi szervezetrendszer szerkezete, az előzőket leíró és magyarázó elvek, a tanácsi szervezetek mindennapos célkitűző és végrehajtó munkájának közös tere.

* Vági G.-Péteri G. Az önkormányzat gazdasági tevékenysége. In: A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1988

A fejlesztési források feletti döntéshozás tényezőinek sajátos egymásból és egymásra következése érzékelhető. Jelentőséget kell tulajdonítanunk annak, hogy az éppen megfigyelt tényező működésének előfeltételeit egy másik tényezőbe foglaltuk látjuk, de azt is, hogy csak egy tényezővel tart elég egyoldalú, szoros kapcsolatot (egy másik pedig – hasonlóan viszonzatlanul – vele).

tarthatatlan, hogy nem valósult meg. A dokumentált hiányok összevetése talán még nehezebb, mint az alig értelmezhető hozamoké volna. Vajon A tornaterem-igénye vagy B vízvezetékigénye a sürgetőbb?

Az elosztási centrumok kezdeményező szerepét az teszi kérdésessé, hogy nincs olyan saját érdekük, sem technikájuk, kidolgozott kritériumrendszerük, amely az allokációs döntéseket irányítaná. Érdekeik a szervezeti



Természetesen ez az előadásmód a folyamat szellemi menetrendjére utal, és egy valóságos fejlesztési forráskezelő rendszer kiépülésénél nem jelent időrendet. Anál inkább nem, mivel nincs kitüntetett kezdő- és végpont.

Miután ma is tisztázatlan, hogy településhálózatunkban milyen célokhoz képest milyen beruházási forrásigényű az összes elmaradás, tisztázatlan, hogy milyen logika szerint rangsorolhatók a különmű elmaradások, de még egy esetleg logikátlan ám határozott területi prioritás-meghatározás sincs (hangsúlyozzuk, hogy az összes elmaradásra vonatkozóan), érvényesek lesznek holnap is Vági Gábor sorai:*

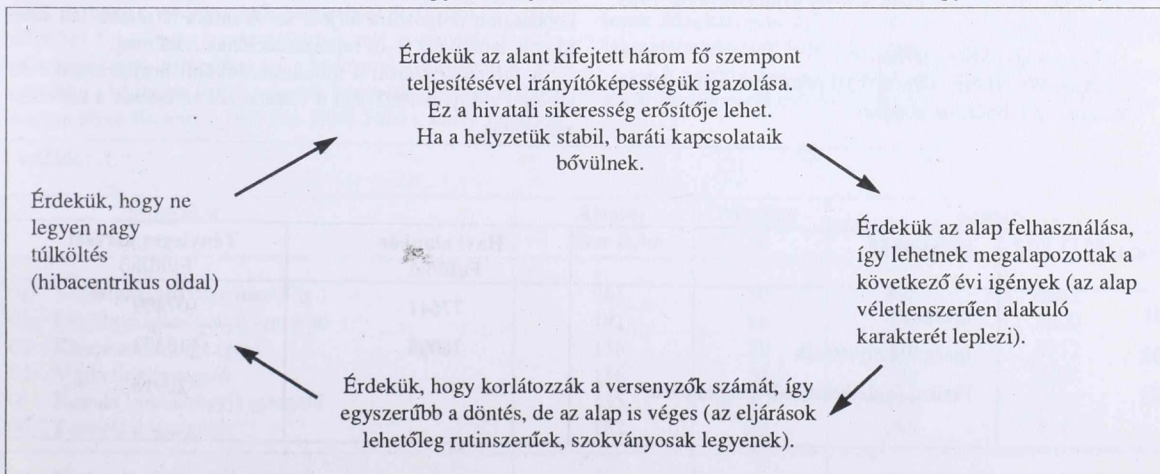
„A települések nem azt dokumentálják, hogy mi várható a beruházásoktól hanem hogy mennyire

hierarchia egy másik szintjén működnek, technikájuk pedig nem lehet.”

A fejlesztési források, alapok kezelői miben érdekeltek? Tekintsük át Vági G. nyomán:

Ezek az érdekek valóban nem találkoznak a fejlesztések igénylőinek érdekeivel.

A fejlesztésekkel kapcsolatos monopolhelyzetek felszámolása, a hátrányos megkülönböztetések jogilag garantált megszüntetése lenne a kiindulópont ahhoz, hogy a kormányzat és az önkormányzatok új fejlesztési forrás-felhasználási konstrukcióban tudjanak gondolkodni. Ha e folyamat meg is indul, még évekig együtt kell élnünk a területfejlesztési tanácsok valamiféle konstrukcióival. Az pedig bizonyosnak látszik, hogy a számos minisztérium és a megyi önkormányzatok



szintjén is intézményesítetten működő, hatékonyságra koncentráló ágazati akaratérvényesítés ellenében a területfejlesztés országos és középszintű tanácsainak a területgazdálkodási problémák úgy-ahogy áttekintésére sem lesz elegendő muníciójuk.

* Vági G.: Versengés a fejlesztési forrásokért. Bp., Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1982