

A TERÜLETI ÉRDEKKÉPVISELET, A TERÜLETI POLITIKA ÉS A NORMATÍV SZABÁLYOZÁS ALAPKÉRDÉSEI

(Fundamental issues of the representation of regional interests, of regional policy and normative regulations)

CSEFKÓ FERENC

Területi érdekartikuláció

A területi politika „fő csapásainak” meghatározása olyan jelentőségű kérdés, melynek alap-ételeiben társadalmi konszenzusra kellene jutni, azon alapulva, hogy a rövidebb-hosszabb távon megvalósuló területi fejlődés független kell legyen pl. a „mindennapi parlamenti” döntések mechanizmusától. Sokakkal egyezően én is azon az állásponton vagyok, hogy a korábbi területfejlesztési (sorvasztási) politika szétesett, de — és sajnos — helyébe eddig nem lépett egy új, a jogállamiság és a piacgazdaság követelményeinek eleget tevő területi politika. Ehelyett a pártérdekek mentén (jórészt a kormánykoalíció érdekei szerint) születnek egy-egy térség problémáinak (látszat) megoldására döntések.

Van a kérdésnek egy másik vetülete is. Ez pedig, hogy a parlamenten belüli „pártokon felül, kívül álló” (avagy éppen azokat keresztező) érdekek, „területi-térségi lobbyk” milyen erővel (eredményességgel) tudnak föllépni meghatározott területi célok érdekében, szövetkezve egy ügy sikeréért.

Érdekes kérdés az is, hogy mikor alakulnak, szerveződnek (akár eseti jelleggel is) térségi lobbyk, s hogy ezek eredménye hol, mikor jelenik meg a központi hatalom döntéseiben. Tehát, hoz-e határozatot a Parlament kisebb-nagyobb táj, térség fejlesztésének szükségességéről (mint ahogy ezt megtette az Alföld estében), más térségek „rovására” történő preferálásáról, és végül hogy áttekinti-e — ebből a szempontból — hazánk régióit (avagy magát a területbeosztást), s születnek-e mindegyikre normatív döntések?¹

A területi, regionális politika elveinek, irányainak kidolgozásakor biztosítandó, hogy az igen bonyolult, egymásnak is ellentmondó, egymással konkuráló érdekek felszínre kerüljenek, hogy az érdekvédelem, -képviselet és a „hatalom” szervezetei partneri viszonyba kerülhessenek egymással. Ehhez megfelelő garanciarendszer kiépítése, a hatáskörök és feladatkörök pontos rögzítése szükséges.²

A Kormány „csupán” alkotmányos kötelességeit teljesíti, amikor döntési tervezeteit egyeztetni a különböző (érdekelte) társadalmi szervezetekkel. Ha ezt nem tenné — egyszerűen fogalmazva —, alkotmány sértést követne el. Az egyeztetések alanyi oldalának tisztázása, mármint az, hogy ki a „másik oldal”, azonban nem is olyan egyszerű, mivel a „társadalmi szervezet” fogalom alá vonható szerveződések sokszínű, típusú, hatáskörű, érdekelttségű, koordinációjú stb. rendszert alkotnak.

Másrészt gond annak meghatározása, hogy mitől válik egy társadalmi szervezet „érdekeltté”, azaz „ki” dönti el, hogy valamely szerveződés egy adott stratégia vagy akár konkrét ügy kapcsán e körbe tartozik-e vagy sem, s mi történik akkor, ha kimarad e szervek közül, mivel csak (és esetleg) közvetetten érintett az ügyben? S ehhez képest vizsgálandó, hogy a Kormány és annak szervei kit és mikor vonnak be egy-egy döntés előkészítésébe.³

Míndezen lehetne változtatni azzal, ha — pontosan a regionális politikával összefüggésben — kiépülhetne egy hatékony, „markáns”, rugalmas és konzisztens területi érdekvédelmi, érdekképviseleti rendszer — szolgálva ezzel az ország különböző térségeit, tájegységeit. Olyan rendszer, amely képes reagálni „a gyorsan változó” világra, amely bizonyos összhang megteremtésére is alkalmas a helyi (térségi) válságkezelés és a kormányzati programok között.

Az érdekartikuláció kapcsán arra is figyelemmel kell lenni, hogy bizonyos térségek között tartós (vagy esetenkénti) érdekezonságok, míg mások között jelentős érdekkülönbségek mutathatók ki. Nem zárható tehát ki a régiók, kisebb-nagyobb területek, tájegységek egymás elleni föllépése sem.⁴

Az érdekközvetítő szervezetek kapcsolati rendszere szempontjából alapvető kérdés, hogy kormányzati szinten miként alakul a területpolitikai döntések előkészítésének, végrehajtásának szervezetrendszer. Napjainkban sem zárult még le a vita a Belügyminisztérium és a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium között a település- és területfejlesztés szervezeti, hatásköri kérdéseiben. Sőt, úgy látszik, mintha alapvető konceptuális különbségek lennének pl. a területi szint, vagy éppen az intézményrendszer (dekoncentrált szervek, KMB-hivatalok), avagy egyáltalán a törvényi szabályozás tárgya, tartalma, szükségessége vonatkozásában.

Elengedhetetlen tehát „állami vonalon” a döntési szintek (és eljárások) konzisztens rendszerének kimunkálása, mert csak ebben az esetben működhetnek hatásosan az érdekközvetítő, -képviselő mechanizmusok.⁵

Az önkormányzati rendszeren kívül mára létrejött (s tovább burjánzik) a legkülönbözőbb típusú, funkciójú, szervezetszerű „dekók” rendszere. Ezek túlnyomó részének tevékenysége egymástól is izolálódott. Ugyanakkor nem létezik átfogó területi információs rendszer, amely nélkül viszont egyszerűen nem lehet következetes, tervszerű (de legalábbis hosszabb távra előrelátó) területi politikát folytatni. Újabb problémát jelent, hogy az érdekképviseleti szervezetnek az ezekhez való kapcsolatrendszere szinte teljesen kimunkálatlan, esetleges, vagy semmilyen.

A „társadalmi oldalról” számba vehető érdekszervezetek között helyi, megyei, térségi, táji, regionális és országos, egymásra épülő és egymástól függetlenül működő egyaránt megtalálhatók (s ezek szövetségei is).

A pártok törvényhozást illető szerepe elvileg viszonylag tiszta képet mutat. Korántsem egyértelmű azonban megyei (helyi) szervezeteik kapcsolatrendszere egyrészt saját pártjukon belül, másrészt a megye (térség) állami-politikai döntéshozatali mechanizmusában. A Parlamenten kívüli pártokról, helyi pártokról, pártszerű képződményekről csak annyit, hogy „ők is vannak”, érdemi beleszólási lehetőségük azonban nincs az országos regionális politika alakításába-alakulásába.

Az intézményes kereteken túli területi érdekartikulációs lehetőségek kidolgozatlanok. A társadalmi viták intézményét az új Parlament (első intézkedései között) eltörölte. Az országos népszavazás (értelemszerű adaptálással a „helyi szavazás”) csak érintőlegesen kapcsolható ide.⁶

A civil társadalom, elvileg, egyéb keretek között is aktív szerepet vállalhat térségi érdekei megjelenítésében: pl. különböző akciók, petíciók, tiltakozások, felvonulások, demonstrációk, a bojkott, a sztrájk, a „népi (polgári) engedetlenségi mozgalmak”, meghatározott célra szerveződött, régiókon is túlnyúló megmozdulások.

Az előzőekben jelzett szervezeteknek, intézményeknek, mozgalmaknak stb. érdekképviseleti tevékenységeiket illetően is tisztázandó a kapcsolatuk „az illetékes” döntéshozó szervekkel, s az önkormányzatokkal. Másrészt pedig működésük „társadalmi”, önkéntes jellege, esetlegessége és eshetőlegessége is figyelembe veendő. Megjegyzendő azonban, hogy a jogi szabályozás ilyen szempontból alig foglalkozik velük, s nagyrészt az adott állami, önkormányzati szerveken múlik, hogy bevonják-e őket a döntések előkészítésébe, hogy figyelembe veszik-e azt a társadalmi-polgári (települési-térségi) erőt, amit (akiket) képviselnek.

A területi érdekképviselet önkormányzati lehetőségei

A társadalmi jellegű (és ehhez „rendelt” autonómiával, önkormányzattal rendelkező) szervezeteket követően érdemes röviden áttekinteni, hogy az alapfunkciójukat illetően is a polgárok megbízásából (érdekeik védelmében) eljárni köteles és hivatott önkormányzatoknak milyen lehetőségek nyílik „beszólni” a területi politika alakulásába, a területfejlesztési döntésekbe. A probléma főként a települési önkormányzatok esetében izgalmas, hiszen ezek a területfejlesztés, kistérségfejlesztés és a településfejlesztés ütközőpontjai, no meg serkentők is egyben.

Az eszközök között a „véleménynyilvánítás”, „kezdemenyezés” joga (az ún. felterjesztési jog) — e kérdések tekintetében is — minden helyi önkormányzatot megillet. Igaz ugyan, hogy ez nem erős jogosítvány, hiszen nincs jogkövetkezménye, annyit azonban a törvény is előír, hogy az illetékes szerveknek érdemben válaszolni kell fölvetéseikre.

Az önkormányzatokat érintő bármely ügyben az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező szervhez lehet fordulni. Az önkormányzatok az adott szerv által irányított szervek működésével, illetőleg az általa kibocsátott jogszabályokkal, a jogi irányítás eszközeivel és egyéb döntéseivel kapcsolatban is véleményt nyilváníthatnak, kifogással élhetnek, s kezdeményezhetik annak megváltoztatását, visszavonását.

A minden önkormányzatot megillető jogosultságon túl, pontosan a területi érdekmechanizmusokra tekintettel, külön is érdemes foglalkozni a területi szint (egység) sajátos helyével, szerepével a regionális politika alakításában.

Talán megfogalmazható az, hogy akár lesz területfejlesztési (településfejlesztési) törvény, akár nem, s bármilyen eszköz- és intézményrendszereket is építenek ki, „az élet” rövidebb-hosszabb időn belül valószínű kikényszerít valamilyen középszintet, már csak azért is, mert az esélyegyenlőtlenségek, egyes térségek lemaradása nő, amelyeket így-úgy, de mérsékelni, befolyásolni kell. Másrészt vannak olyan funkciók, és mindig is lesznek, amelyek nem láthatóak el a települések közigazgatási határain belül, hiszen hozadékai vagy éppen káros hatásai jóval túlmutatnak azon, tehát igénylik a települések közötti térségi koordinációt, míg a központi hatalom szervei erre közvetlenül nem képesek, ennek a célnak nem felelhetnek meg.

Az önkormányzati törvényben a „területfejlesztés” (az ehhez kapcsolódó jogosítványokkal) nem szerepel. A belügyminiszter feladatainak meghatározásakor ugyanakkor azt írja a törvény,

hogy ő (ti. a belügyminiszter) „összehangolja a megyei önkormányzatok működésével összefüggő fejlesztés, tervezés és gazdálkodás feladatait.” Ebből tehát az következik, hogy ilyen funkciói vannak a megyének. (?)

A másik, némiképp „rejtett” jogosítványa (?) a megyének az érdekvédelem. Igaz ugyan, hogy az önkormányzati törvényben magában nem, csupán az indoklásában találunk utalást a települések érdekképviseletére. Megjegyzem — erre még visszatérek —, hogy az önkormányzatokat saját jogon megillető érdekképviselet mellett a törvény ezt a jogot általános jelleggel az országos önkormányzati szövetségekre ruházta.⁷

A harmadik, talán eddig nem elegendő hangsúlyt kapott normaszöveg, amely szerint a helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg, tehát a törvényalkotó ilyen „közösségnek” tekintette magát a megyét is. Ha pedig ez így igaz, akkor kell, hogy megjelenjen a megyei (területi) érdek is.

A települési önkormányzatokkal mellérendeltségi, partneri viszonyban lévő megyei önkormányzatoknak a törvény szerint a közös érdekelttség alapján kell eljárniuk. Azonban előfordulhatnak jelentős érdeksérelmek, érdekellentétek is, amelyek megoldási módozatai ma még kidolgozatlanok.

Az önkormányzati törvény értelmében a megye szabadon vállalhat olyan közfeladatokat, amelyek gyakorlása nem sérti a megye által képviselt községek és városok érdekeit. Ha figyelembe vesszük, hogy területfejlesztési hatáskörök nincsenek más szervnél, akkor a megye elvileg — közfeladatnak minősítvén — eljárhat ezekben az ügyekben.

A hatásköri törvény külön címben foglalkozik a környezetvédelmi és területfejlesztési igazgatással. Ezen belül míg a rendezési tervek elfogadása — különböző egyeztetési eljárások mellett — a települési önkormányzat hatáskörébe tartozik, addig a területfejlesztéssel és településrendezéssel, továbbá a környezet épített és természetes elemei védelmének összehangolásával kapcsolatos feladatokat, ha azok a megye egész területére vagy egy részére terjednek ki, a megyei önkormányzat látja el.

A területi szintű érdekkifejeződés „csatornáit” szempontjából lényeges kérdés a települési önkormányzatokkal való kapcsolat, az információ-áramoltatásban való közreműködés, szakmai segítségnyújtás, esetenkénti közreműködés egy-egy olyan konkrét területfejlesztési, települési probléma (pl. környezetvédelem, vízgazdálkodás) megoldásában, amely túlmutat az adott önkormányzat közigazgatási határain, s térséginek minősíthető.

A területfejlesztési tevékenység egyik legfontosabb vonalát képezik a vállalkozói, menedzselési feladatok. Ez nem csupán koordinációs tevékenységet jelent, hanem azt is, hogy maga az önkormányzat is a piac részesévé válik, tulajdonával, javaival vállalkozik, üzleti tevékenységet folytat. Végsősoron azonban itt sem a saját maga, hanem a megye településeinek, térségeinek a fejlődése—fejlesztése érdekében.

A civil szerveződések, egyesületek vonatkozásában a kapcsolatok elsősorban a folyamatos információáramoltatást, egymás tevékenységének megismerését, esetleges konfliktusok megoldását, a lakossági kapcsolatok erősítését, adott ügyekben közös fellépést, s — bár ez manapság kétséges (!) — az országos politika formálásában való részvételt jelenthetnek.

Alulról építkező, az adott térségek sajátosságaira, elképzeléseire támaszkodó területfejlesztési koncepciók, tervek készítésére lenne szükség. E „sokszereplős” folyamatban olyan érdek-egyeztetésen alapuló mechanizmusok kiépítése indokolt, ahol valamennyi érdekcsoport megta-

lálja helyét, lehetősége van álláspontja kifejtésére, annak a döntésekben való tükröztetésére. Ebbe a folyamatba be kell vonni minden olyan szervezetet, amely érdekelt lehet a területi fejlődésben.

A társulások, településszövetségek területfejlesztési, érdekképviseleti lehetőségei

Az önkormányzati törvény többfajta társulási lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára. Tény azonban, hogy az elmúlt egy-másfél esztendőben a települések nem igazán éltek ennek a lehetőségeivel, remélhető hasznával. Ehelyett inkább a megyék voltak azok, amelyek jó néhány helyen kezdeményezően léptek föl.

A társulások között sajátos helyet foglalnak el azok, amelyek szinte az egész megyét átfogják, s amelyeket egy adott megyei önkormányzat és a települési önkormányzatok kisebb-nagyobb számban kötöttek, többek között „... a területi feladatok hatékonyabb, célszerűbb megoldása”, „... a vállalkozások menedzselése, a körzeti jellegű közszolgáltatások szervezése érdekében”. E társulási forma kiteljesedése, főként, ha tervezési, fejlesztési feladatokat is ellátnak, egy meghatározott ellátási-szolgáltatási kvázi (majdnem) középszintnek felel meg, s egyben konkrét területfejlesztési döntésekben realizálódik. A társulás feladatainak meghatározó része tehát a település- és területfejlesztés terén jelentkezik.⁸

A településszövetségek, a kistérségi szerveződések sokoldalúan kapcsolódhatnak be a területi politika alakításába. A törvényhozással kapcsolatban gyakorolhatják az őket illető jogokat, de részt vehetnek az érdekegyeztető mechanizmusok kidolgozásában, nagyberuházások, fejlesztések, térségi programok kialakításában (ezek véleményezésében). Ugyancsak feladataik között szerepelhet a szolgáltatások szervezése, információáramoltatás kialakítása, érdekonfliktusok feloldása, pályázatok, alapítványok kiírása, nemzetközi-regionális kapcsolatok kiépítésének segítése. Közreműködhetnek kisebb-nagyobb térségek életét befolyásoló regionális léptékű nemzetgazdasági feladatok kimunkálásában, a regionális különbségek, az esélyegyenlőtlenségek csökkentésében, ezzel is bővítve a jelenlegi területfejlesztési kormányzati eszköztárat.

Az országban mind markánsabban jelennek meg a megyén belüli kistérségi érdekek. Az ezeket összefogó szövetkezések létrejöttek, működnek, bár egymáshoz képest is eltérő szervezettséggel, hatáskörrel és feladatkörrel.

E szövetségek célkitűzései között olyanok szerepelnek, amelyeket általában is meghatározónak maguk számára az országos települési érdekszövetségek; e szövetségek továbbá érdekközvetítő és érdekvédő tevékenységet is folytatnak az érintett önkormányzatok képviselőjében regionális és országos szinten.

Azért foglalkoztam a kistérségi szövetségekkel, mivel vállalt feladataik közül nem egy megtalálható a megyénél írtaknál, s az országos szövetségeknél is. A kérdés azonban, hogy ezek hogyan kapcsolódnak egyrészt az országos szervezetek rendszerébe, másrészt ki az ő „partnerük” a területi-térségi döntési mechanizmusban.

A közeljövő egyik legfontosabb feladata a különböző szövetségek közötti hatékony együttműködés megteremtése. Szükség van rugalmas együttműködésre, koordinációra, egymás közötti

belső információ-áramoltatásra, a vélemények ismertetésére és ütköztetésére, egyes esetekben egymás befolyásolására, bizonyos kérdésekben közös fellépésre.

Amennyiben megvalósulna az önkormányzati érdekszövetségek integrációja, akkor állást foglалhatnának olyan kérdésekben, mint pl., hogy milyen anomáliák mutatkoznak a központi és a helyi hatalom, az állami és önkormányzati rendszer, a centralizáció-decentralizáció, a hatás- és feladatkör-telepítés stb. kérdéseiben, s milyen irányú változtatások lehetnek indokoltak; az önkormányzati jogok garanciális védelmének helyzete, továbbfejlesztése, biztosítékai, hatékony érdekvédelmi, érdekképviseleti rendszer feltételei, horizontális és vertikális információs rendszer; a területi fejlődéssel, terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos kérdések stb.

Összefoglalva az előzőeket egy mondatban: egyrészt a területi érdekképviselet jövője függ az előzőekben írtaktól, másrészt azonban attól is, hogy miként alakul a Magyar Köztársaság politikai-állami döntéshozatali, képviseleti, területbeosztási rendszere, azaz a majdan megvalósítandó jogállam és szociális (!) piacgazdaság milyen alkotmányos kereteket követel, illetve milyen alkotmányos keretek épülnek ki.

A területi politika jogi szabályozásának néhány kérdése

A területi politika tereuma olyan „sarkalatos” törvényhozási tárgy, amely vetekszik sok egyéb, ugyancsak jelentős parlamenti jogszabállyal, mégpedig átfogó jellege, komplexitása, más törvényekhez való kapcsolódása, a társadalom, illetve a különböző térségek érdekszerét különböző módon érintő volta miatt. „Súlya” jóval túlmutat egy „egyszerű” törvényen — fogalmazható meg az egyik fajta álláspont.

A másik szerint viszont nemhogy ily jelentőséggel nem bír, de egyáltalán nincs szükség törvényi normára, mivel nem lehet szabályozni — főként a piacgazdaság körülményei között. Ellenkezően több más jogszabállyal, túl bonyolult lenne, keretjellegű normának nincs értelme, részletezőt pedig nem lehet alkotni, mert az sértené pl. az önkormányzati jogokat stb. — fűzhetőek tovább az ellenérvek.

A magam részéről — az első nézetet vallókhöz tartozva — szükségét látom a normatív szabályozásnak, ezért a továbbiakban erre vonatkozóan fejtem ki nézeteimet.⁹

A polgári demokráciák tapasztalatai is igazolják, hogy az állam nem maradhat ki a térségi, területi folyamatok alakításából, vagyis magából a területfejlesztésből, hanem abban különböző — közvetlen és közvetett — időszakonként is változó eszközökkel kell szerepet vállalnia.¹⁰

Az elvégzendő feladatok közül a terület- és településfejlesztési politika kidolgozása után annak törvényi rögzítése kívánkozik az élre, vagyis hogy melyek azok az alapelvek és fő célok, amelyek rövid- és hosszú távon meghatározzák a fejlesztési tevékenységek irányát, valamint melyek a megvalósítás elemi biztosítékai.

A szabályozás célja lehet, hogy jogi erőre emelje a területpolitika alkalmazását jelentő területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerét, alkalmazásának kormányzati munkamegosztását, területi szintű koordinációs mechanizmusait.

A célkitűzések állami normába öntése persze várhatóan igen sok akadályba ütközik majd. Fakad ez egyrészt az elvek jogi kérdéssé történő megfogalmazásának gondjaiból, a részletező szabályok kidolgozása során felmerülő problémákból, a különböző szervezetek — köztük ki-

emelve az önkormányzatokat, érdekszövetségeket és a „főhatóságokat” — egyeztetési eljárásainak zökkenőiből, az eszközök kiszélesítésének bizonytalanságaiból stb.

A jogi szabályozás előkészítése két, egymáshoz szorosan kapcsolódó feladatot jelent. Egyrészt a hatályos joganyag átalakítását, „karbantartását”, másrészt új jogi normák megalkotását.

Fölvethető az alapvető szabályok alkotmányba történő iktatása is. Ilyen lehet a települések és területi egységek meghatározása, az önkormányzatiság témánkhoz kapcsolódó elemi garanciái, az alapvető területi és települési érdekek alkotmányos szinten történő megjelenítése, a központi kormányzásnak a területek és települések iránti „kötelmei” stb.¹¹

A lehetségesnek tűnő megoldásokat szerintem két végpont között lehet keresni: készüljön átfogó, kódexjellegű törvényi szintű szabályozás; avagy a terület- és településfejlesztés kérdéseit az egyes ágazatok körében rendezzék.

Úgy és olyan törvényt kell alkotni, amely szervesen illeszkedik a szabályozni kívánt terület-hez kapcsolódó más törvényekhez, s nélküli egyben az ágazatok közötti presztízsharcokat; illetve az állam minimális mérvű egyensúlyozó szerepvállalása, beavatkozási lehetőségének és eszközeinek rögzítése mellett garanciákat ad az önkormányzati jogok védelmére. Azaz, olyan eljárási, érdekegyeztetési megoldások kidolgozása szükséges, amely biztosítja a — részben — szuverén döntési mechanizmusok működését, azon elvet is figyelembe véve, hogy végső soron a terület- és településfejlesztésben a kormányzat és az önkormányzatok egyaránt érdekelték.

A törvényhozás során legfontosabb „igazodási vonal” az önkormányzati törvénnyel összefüggésben húzható meg, nem elfelejtve azon garanciális szabályt, hogy kötelező feladat előírása esetén az országgyűlésnek gondoskodnia kell a feladat ellátásának pénzügyi fedezetéről és a szükséges eszközökről.

A területfejlesztési törvény előkészítésekor annak idején foglalkozni kell majd a hatás- és feladatkörökkel is, értelemszerűen kitérve arra, hogy mely szintnek, illetve milyen szervezetnek milyen feladatokat és hatásköröket szab meg a törvény.

A Kormánynek egyébként az alkotmányos jogértelmezésből fakadóan nem kötelessége a Parlament elé vinni (e kérdés vonatkozásában) az Alkotmány végrehajtásához szükséges normaként e törvényjavaslatot. Más, részben jelzett tényezők azonban (köztük is elsősorban, hogy a korábbi területfejlesztési rendszernek „vége”, új pedig nincs) okkal eredményezheték azt, hogy a Kormány a törvényjavaslat benyújtása mellett foglalt állást az elmúlt esztendőben.¹²

Ha végül készül terület- (és településfejlesztési?) törvény, annak mindenben meg kell felelnie a vele szemben támasztott követelményeknek, azaz olyan normának kell lennie, amely a területfejlesztés komplex, ágazatközi jellegére is tekintettel meg tudja jeleníteni, a jog nyelvére lefordítva, a területi politikát, a feladat- és eszközrendszereket, mindazon sajátosságokat, amelyek az ország település- és térszerkezeti jellemzőiből stb. fakadnak. Az előkészítés időszakában pedig fontos, hogy a különböző szakmai és egyéb érdekszövetségek, önkormányzati szövetségek egyrészt mondhassanak véleményt, másrészt javaslataik véssenek is figyelembe a törvényjavaslat véglegesítésekor.

Korántsem mindegy, miként alakul az „új területi politika”, s hogy ebben a folyamatban hol, miként és milyen erővel lépnek/léphetnek be az önkormányzatok, a területi érdekközvetítő mechanizmusok? A tisztázandó kérdések sokasága, úgy gondolom, még jelentős feladatot ró a törvényelőkészítőkre.

A területfejlesztési törvény nem kerülheti meg a középszint problémáját. Kérdés, hogy a mai „lebegő” megyék élnek-e tovább, alapvetően szolgáltató, intézményfenntartó kötelezettségükkel; kialakul-e egy kvázi „állami megye”; avagy erősödik a megye, új utakra lelve; avagy megszűnik önkormányzati egységként létezni, s helyét területi szinten más szervezetek, hivatalok, intézmények veszik át. Ettől függetlenül: a területi politika, illetőleg a területfejlesztési törvény fölveti a területbeosztás továbbgondolását az érdekvédelem képviselet tekintetében is.

Jegyzetek

- ¹A tanulmány írása előtt néhány hónappal a Kormány Békéscsabára „látogatott”, s adott 500 milliót a megye hátrányos térségeire. Féltreértés ne essék, nem az a baj, hogy ezek a területek pénzeszközket kaptak, hanem az, hogy hiányzik a normativitás, mindezeknek a komplex területi politikába történő beleágyazása. Így bármiikor, bárki nyújthatja a kezét, hiszen nem túl nehéz szinte valamennyi térségről kimutatni annak hátrányos, halmozottan hátrányos, depressziós, válságos stb. voltát. Kérdés, hogy az itt jelzett esetekben milyen (intézményi) érdekrendszerek működtek, kapcsolódtak be a döntések előkészítésébe?
- ²No meg arra lenne szükség, hogy egyrészt kerüljük a joghézagokat, a „határozatlan” jogfogalmakat, s pontosan definiáljuk pl. a „véleménynyilvánítás, -kikérés”, „állásfoglalás”, „egyeztetés” tartalmát, jogi kötőerejét, a másik oldalról a „figyelembevétel kötelezettségét”, s végül a további eljárási kérdéseket.
- ³Esetleg úgy, hogy az eltérő érdekeket képviselő szervek érvei már előzetesen „kioltják” egymást, s így meglehetősen szabad kezet kaphatnak a döntéselőkészítők a „vélemények figyelembevételével” kapcsolatos kötelezettségeik teljesítésekor, a döntések meghozatalakor.
- ⁴Maradva a Békés megyei példánál. Vajon mit szólnak ehhez a nem kevésbé hátrányos helyzetű baranyai, somogyi aprófalvak, határmenti térségek, vagy éppen a válságzónák önkormányzatai, polgárai? Pontosabban fogalmazva: van-e fórum arra, hogy szóljanak?
- ⁵Ahhoz képest is alakul, hogy az egyszintű önkormányzati rendszer mellett kiépült (kiépülő) két-, illetve háromszintű közigazgatási rendszer (helyi-megyei-regionális) hol és hogyan kapcsolódik egymáshoz.
- ⁶Esetleg el lehetett volna, illetve el lehetne rendelni a területi politika alapkérdéseiről, a területfejlesztési törvényről (vagy kiemelt jelentőségű, az ország egészére kiható ügyről, mint pl. Bős-Nagymaros, a Világkiállítás vagy egy újabb atomerőmű építése).
- ⁷Empirikus kutatásaink során a települési önkormányzatok túlnyomó része ilyen feladatokkal nem kívánta (volna) fölhatalmazni a megyét — félve, hogy újra túl nagy lesz a hatalma.
- ⁸Ilyen pl. a területfejlesztési szolgáltatások, a rendezési tervek karbantartása, módosítása, egyeztetések végrehajtása, döntéselőkészítés, kisebb tervezési munkák elvégzése, építészeti értékek felmérése, javaslatok műemlékvédelmi kérdésekben, véleményezés és szaktanácsadás beruházási építési programokról, pályázati, fejlesztési elképzelésekről stb.
- ⁹Egy fontos megközelítési szempontra hadd hívjam föl a figyelmet: lehet, hogy más időszakban nem lenne ilyen tárgyú törvényre szükség. De most egy „új rend” alapintézményeit kell kiépíteni az élet minden terén. Az viszont nem lehet kétséges, hogy a területi politika ilyennek minősül (mármint „alapvető” kérdéskörnek).
- ¹⁰Áttekintve a területfejlesztéshez kapcsolódó joganyagot, először is kitudnik, hogy nincsenek (itt sem) kaptafák. Az eltérő természeti, földrajzi, társadalmi, történelmi, gazdasági, népségségi stb. viszonyok rövidebb-hosszabb időszakonként is, egymáshoz képest más és más megoldásokat jelentenek — a fogalomhasználattól a szabályozások tárgyán, rendszerén keresztül az állami-önkormányzati szerepvállalásig, felelősségig.
- ¹¹Itt említem meg, bár az önkormányzati érdekképviseletekhez kapcsolódik, hogy egy kétkamarás parlament (a szakirodalomban az utóbbi időben erről több publikáció is megjelent) lehetővé tenné azt is, hogy a politikai érdekorientáció mellett megjelenjenek intézményes keretek között a területi érdekméchanizmusok. Ezt szolgálná pl. a területi gyűlés, amelybe helyet kapnának az önkormányzatok, azok szövetségei — különböző, később meghatározandó eljárások szerint.
- ¹²Igaz, azóta mintha „összekuszálódtak” volna a dolgok a már említett két ágazat közötti viták miatt.

FUNDAMENTAL ISSUES OF THE REPRESENTATION OF REGIONAL INTERESTS, OF REGIONAL POLICY AND NORMATIVE REGULATIONS

FERENC CSEFKÓ

In the field of regional development, the author gives a short review of the mechanisms of interests which should be taken into consideration in order to make government decisions on consensual basis.

After exposing certain fundamental issues of regional policy, the author makes an account of those corporate systems which can, in principle, play some role in the decision-making processes. Corporate systems at the level of local authorities and the association of settlements are given special emphasis.

The law on local authorities allows the local authorities to create different associations. However we have to note, that the settlements have not really used this opportunity during the last one and a half years. Instead, the counties were more initiative in many places and fields.

Associations covering the whole county, and established by the local authority of a county and the local authorities of the settlements have special role among the associations. Besides others, the aim of these associations is "...the more effective and rational solution of regional problems," "...management of enterprises and ventures, and organization of regional services." In its complexity, this type of association is almost equal to a medium-level of supply and service if it has planning and development tasks as well. Their activities are, at the same time, realized in concrete decisions on regional development. Consequently, the main and the decisive part of the tasks of the associations are found in settlement and regional development.

The associations of settlements and the different associations of small regions can join effectively in the formation of regional policy. They are free to practise their rights in legislation, but they can also participate in the elaboration of mechanisms helping the coordination of interests, and in the development of large investment projects, regional programs, etc. Another group of their tasks can be the organization of services, the development of information flow, solution of the conflicts of interests, putting up tenders, supporting the development of international-regional connections. These associations can also collaborate with each other in the elaboration of the tasks of the national economy influencing the region, in decreasing regional differences and the differences in chances and opportunities, extending this way the present means of regional development.

The author deals with the counties from the point of view of the corporate system. The law on regional development can, in no way, avoid the problems of the medium level. It cannot be decided as yet, whether the present „floating” counties will survive with their obligation to care about the fundamental services and the maintenance of the institutions; or a „governmental county” will develop; or the counties will strengthen through finding new ways of their own; or the counties will cease to exist as local governmental units, and their roles

will be fulfilled by other organizations, offices, institutions at a regional level. Independent from this, regional policy and the law on regional development raise the issue of regional distribution as well, also in respect of the corporate system.

The last part of the study lists the most important items of normative regulation. A lot of space is devoted to discuss the necessity of legal legislation, and if they are considered to be necessary, those key issues have to be identified, that can guarantee the birth of an executive and executable norm, which helps, through legal means, the development of a smaller or bigger region, and the improvement of the living conditions of people living there.

Translated by J. Mészáros

