

Terület-és településfejlesztési ismeretek

Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez

Szerkesztette:
Dr. Szigeti Ernő

*Budapest
2006. szeptember*



MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET

A TANANYAGOT MEGALAPOZÓ TANULMÁNYOK SZERZŐI:

DR. KÖKÉNYESI JÓZSEF

(I. FEJEZET)

DR. PERGER ÉVA

(II. 1-4. FEJEZET)

DR. FARAGÓ LÁSZLÓ

(II. 5.1. FEJEZET)

DR. FINTA ISTVÁN

(II. 5.2. FEJEZET)

ONGJERTH RICHARD

(III. FEJEZET)

LEKTOR:

DR. SZALÓ PÉTER

SZERKESZTŐ:

DR. SZIGETI ERNŐ

**A TANKÖNYV A REGIONÁLIS FEJLESZTÉS OPERATÍV PROGRAM KERETÉBEN,
AZ EURÓPAI UNIÓ STRUKTURÁLIS ALAPJAINAK TÁMOGATÁSÁVAL
KÉSZÜLT**

BUDAPEST, 2006.

Tartalomjegyzék

I. fejezet	A helyi önkormányzatok tervezési rendszerének főbb elemei	1
1	A helyi önkormányzatok szervezeti (működési) tervei	2
2	A helyi önkormányzatok közhatalmi típusú tervei	2
2.1	A gazdasági tervek	2
2.2	A terület- és településfejlesztési tervek	3
2.3	A terület és településrendezési tervek	3
3	Az önkormányzati tervek közötti kapcsolatok	4
3.1	A területfejlesztés és a területrendezés kapcsolata	5
3.2	A településfejlesztés és a településrendezés kapcsolata	6
II. fejezet	Területfejlesztés	7
1	A területfejlesztés fogalma, célja, feladatai	7
1.1	A területfejlesztés fogalma	7
1.2	A területfejlesztés célja és feladatai	11
2	A központi állami szervek területfejlesztési feladat- és hatásköre	13
2.1	Az állami szerep értelmezése	13
2.2	Központi állami szervek feladat- és hatáskörei a területfejlesztési törvényben	14
2.2.1	Az Országgyűlés	14
2.2.2	A Kormány	14
2.2.3	Az Országos Területfejlesztési Tanács	15
2.2.4	A miniszterek	16
2.3	Központi állami szervek területfejlesztési feladat és hatásköre a gyakorlatban	17
2.3.1	A területfejlesztés helye a központi állami szervek rendszerében	18
2.3.2	A területfejlesztés központi szereplői a jelenlegi kormányzati struktúrában	19
3	A területfejlesztés területi intézményei	22
3.1	A területfejlesztés önálló intézményrendszere	22
3.1.1	Regionális fejlesztési tanácsok és regionális fejlesztési ügynökségek	22
3.1.2	Megyei területfejlesztési tanácsok	25
3.1.3	Kistérségi területfejlesztési tanácsok és többcélú kistérségi társulások	26
3.1.4	Térségi fejlesztési tanácsok és területfejlesztési önkormányzati társulások	29
3.2	A területi közigazgatás hagyományos szereplőinek területfejlesztési feladatai	31
3.2.1	Megyei önkormányzatok	31
3.2.2	Területi államigazgatási szervek	32
4	A területfejlesztés kiemelt, illetve kedvezményezett térségei	32
4.1	Kedvezményezett térségek és települések	33
4.2	Kiemelt térségek	35
4.3	Vállalkozási övezetek és ipari parkok	35
4.4	EU-támogatások kedvezményezett térségei	37
5	Területi tervezés, területi tervek	38
5.1	EU-hoz kötődő tervek, operatív programok	41
5.2	A „hazai” tervek és tervezés	46
5.2.1	Területfejlesztési tervek tartalmi követelményei	47
5.2.2	Területi tervek kidolgozása, egyeztetése és elfogadása	49
5.2.3	Nyilvánosság és társadalmi részvétel a tervezésben	51

5.3	A területi információs rendszer	52
5.4	Az Országos Területfejlesztési Konceptió	54
6	A területfejlesztés pénzügyi eszközrendszere	57
6.1	A területfejlesztés pénzügyi eszközei általában	57
6.2	A területfejlesztés sajátos pénzügyi eszközei	59
6.2.1	A pénzügyi eszközök felhasználásának alapelvei	59
6.2.2	A területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elvei	62
6.3	A területfejlesztést szolgáló pénzügyi támogatások rendszere	63
6.4	Decentralizáció és forráskoordináció	70
6.4.1	A megyei és regionális fejlesztési tanácsok szerepe a forráselosztásban	70
6.4.2	A területfejlesztést szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok koordinációja	71
6.4.3	Egyedi eszközök	72
6.5	Az EU támogatási rendszere a területfejlesztésben	73
6.5.1	Az 2000-2006. között működtetett támogatási rendszer	73
6.5.2	A 2007-2013. közötti programozási időszak támogatási rendszere	74
6.5.3	Magyarország által elnyerhető EU-támogatások	77
III. fejezet Településfejlesztés		79
1	A településfejlesztés fogalma, célja, kapcsolata a területfejlesztéssel	79
2	A települési önkormányzat településfejlesztési feladatai	83
2.1	Jogi keretek	83
2.2	Társadalmi-gazdasági keretek	86
3	A településfejlesztés Intézményei	92
3.1	A képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságok és a polgármester	92
3.2	A jegyző és a polgármesteri hivatal	95
3.3	A partnerség intézményei	97
4	A településfejlesztési tervek és tervezés	100
4.1	A településfejlesztési tervek rendszere és tartalma	100
4.1.1	A településfejlesztési koncepció	101
4.1.2	A településfejlesztési program	103
4.1.3	A település fejlesztésének éves terve – az önkormányzati költségvetés	105
4.1.4	Önkormányzati projektek és programok	107
4.2	A településfejlesztési tervezés főbb módszerei, folyamata	108
4.3	A fejlesztési tervezés és az önkormányzati gazdasági program összefüggései	111
5	A településfejlesztés pénzügyi eszközei	112
5.1	A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai	112
5.1.1	Az önkormányzatok bevételei	112
5.1.2	Az önkormányzati vagyon és vagyongazdálkodás	117
5.1.3	Az önkormányzati gazdálkodás	118
5.2	A településfejlesztés helyi pénzügyi és vagyoni eszközei működtetése	119
5.3	A privátszféra forrásai és szerepe	121
5.4	Az EU támogatási rendszere a településfejlesztésben	123
6	Kommunikációs eszközök	124
A témakörrel kapcsolatos fontosabb jogszabályok		143
1	Magyar jogszabályok	143
2	EU-jogszabályok	145

I. fejezet

A helyi önkormányzatok tervezési rendszerének főbb elemei

A helyi önkormányzatok (települési és megyei önkormányzatok) feladataikat - hasonlóan más tudatosan működő szervezetekhez - különböző időtartamú tervek, programok alapján látják el.¹ A helyi önkormányzatok az államszervezet részét alkotják, azaz tevékenységük jelentős részben ún. közhatalmi feladatok ellátásából áll. Éppen ez a sajátosságuk az, amely alapján felhatalmazást kaphatnak a helyi önkormányzatok a **közhatalmi típusú tervek** készítésére. Ezeknek a terveknek az a sajátossága, hogy - jogszabály rendelkezése alapján - az önkormányzat *a terv meghatározásával* a saját szervezetén² - pontosabban szervezetrendszerén - kívül eső szervezetekre, természetes személyekre is *joghatást kiváltó* döntéseket hozhat. A helyi önkormányzatok ugyanakkor munkaszervezetek is, amelyek jogosultak és - esetenként - kötelesek a feladataik végrehajtását szolgáló ún. *belső terveket* is készíteni. Ezek a tervek - bár közvetett hatásuk ugyan lehet - a külső szereplőkre közvetlen joghatással nem rendelkeznek (szervezetfejlesztési terv, munkaterv, belső ellenőrzési terv stb.).

A helyi önkormányzatok közhatalmi jellegéből következően az általuk készített terveket alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk. Az első csoportot alkotják a **szervezeti és működési típusú tervek**, a második csoportba pedig a **közhatalmi típusú tervek** - gazdasági program, költségvetés, terület- vagy településfejlesztési terv (konceptió, program), terület- vagy településrendezési terv - sorolhatók.

¹ Valamely szervezet tervezési rendszerét jelentősen befolyásolja az adott szervezet jellege. Közismeret, hogy az állam szervezetei, a magánszervezetek, a különböző társadalmi szervezetek mindegyike készít a tevékenysége pénzügyi kereteit kijelölő pénzügyi (gazdálkodási, költségvetési, költség) tervet, illetve valamilyen időtartamra meghatározott munkatervet, fejlesztési, beruházási, beszerzési, létszám, kommunikációs stb. tervet. Azt is mondhatjuk, hogy egy szervezet akár annyi fajta tervet készíthet, amennyit akar, illetve ahány fajta tevékenysége van. Éppen ezért szinte megoldhatatlan feladat a tervek sokaságának tételes meghatározása és rendszerbe foglalása. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a tudatos tevékenységet végző szervezetek mindegyike alkalmazza a szervezeti élethez elengedhetetlenül szükséges tervfajtaikat (feladatok tervezése és ütemezése, erőforrás szükségletek tervezése: költségek, személyzet), illetve a közel azonos típusú szervezetek tervezési rendszerében kimutathatóak közös elemek (pl. sportegyesületek verseny- és edzéstervei), de vannak olyan tervek is, amelyek csak meghatározott típusú szervezetek sajátja (pl. a jogalkotó szervek jogalkotási terve). A terv általában a tervet meghatározó szervezetre fejt ki hatását, de esetenként születnek olyan tervek, programok is, amelyek végrehajtása (betartása) a szervezeten kívül is kötelező, illetve az ahhoz való alkalmazkodás mikéntje jogi hatás kiváltására alkalmas (pl. a településrendezési terv előírásai mindenkire nézve kötelezők).

² A tervek jellege szempontjából „belső szervezet”-nek tekintjük az adott szervezet (önkormányzat) által irányított szervezetet is (pl az önkormányzat saját intézménye vagy vállalkozása)

1 A helyi önkormányzatok szervezeti (működési) tervei³

A szervezeti, működési tervezés *célja*, hogy az önkormányzat adott időtartamra meghatározza a szervezetrendszer számára az ellátandó feladatokat, a feladatellátással elérni kívánt célokat, az ehhez szükséges humán és anyagi erőforrásokat, szervezeti kereteket (általában egy, illetve négy évre), a feladatok egymásra épülését, a végrehajtás sorrendjét (vagy ismétlődését) és időbeli ütemezését. Ebbe a körbe tartoznak különösen:

- az éves és középtávú munkatervek (a szervezeti egységek szintjéig lebontva)
- a működés megtervezése (működési szabályok kialakítása: eljárásrendek)
- a működési költségvetés terve (személyi és dologi kiadások)
- a belső és az irányítási szakmai, pénzügyi, gazdálkodási, ellenőrzési tervek
- az egyes részfeladatok (feladatsoportok) megvalósítási tervei (projektek)
- a több projekt végrehajtását keretbe foglaló tervek (programok)
- beszerzési és beruházási tervek.

A szervezeti tervek jellemzői közül itt csupán arra mutatunk rá, hogy a szervezeti tervek szorosan kapcsolódnak az önkormányzatok fejlesztési és rendezési tervezési tevékenységéhez. Eből a szempontból a fejlesztési és rendezési tervek is egy-egy megvalósítandó projektet jelentenek, amelyek elkészítésének menetét, ütemezését, erőforrás szükségletét stb. éppúgy szükséges megtervezni, mint bármely más bonyolult önkormányzati feladatot.

2 A helyi önkormányzatok közhatalmi típusú tervei

2.1 A gazdasági tervek

A helyi önkormányzatok közhatalmi jellegű terveként azonosított tervfajta az *önkormányzati gazdasági program* és a *költségvetési rendelet*.

A helyi önkormányzat legalább a megbízatása időtartamára köteles *gazdasági programot* meghatározni. A gazdasági program alkotása - 1990-től kezdődően - valamennyi helyi önkormányzat kötelezettsége. Ezt a tervfajta azonban a gyakorlat egészen 2005 tavaszáig nem tudta értelmezni és nem is vált általánossá e programok készítése. A parlament éppen ezért 2005-ben kiegészítette az önkormányzatokról rendelkező törvényt és részletes tartalmi meghatározást adott a gazdasági programról. Az előírások számos olyan elemet tartalmaznak, amelyek átfedést jelentenek a területfejlesztési, illetve településfejlesztési tervekkel.⁴

A szabályozás ellentmondásai ellenére rögzíthető, hogy a helyi önkormányzat - vagy több önkormányzat együttesen - a választási ciklus időtartamára (vagy hosszabb időre) a település, a térség, a megye egészére köteles gazdasági programot elfogadni. (A gazdasági program tárgykörei különösen: a fejlesztések, a munkahelyteremtés segítése, a településfejlesztési politika, az adópolitika, a közszolgáltatások biztosítása és fejlesztése, a befektetések támogatására vonatkozó elképzelések, a városüzemeltetési politika céljai.) A gazdasági program lényegét tekintve az adott önkormányzat képviselő testületének jövőképe legalább egy választási ciklusra, amelyben meghatározza azokat a célokat, amelyek elérése biztosíthatja a helyi közszolgáltatások megfelelő mennyiségű és színvonalú nyújtását, és a helyi gazdaság fejlődését.

A gazdasági programot a képviselő testület határozattal fogadja el. A program rendeletbe foglalása nem tilos, de annak tartalma következtében értelmezhetetlen feladat elé állítaná a testületet. A program kötelező rendelkezéseket csak az önkormányzat szerveire, de azokra tartalmazhat. A gazdasági program ezen túl orientálja a helyi társadalom működését, a gazdaság szereplőit és jelentős hatást gyakorolhat a helyi piac működésére. Közvetlen jogi hatása ugyan nincs a nem önkormányzati szereplőkre, de a gazdasági programmal ellentétes „mozgásokat” az önkormányzat valószínűsíthetően nem támogatja, ezért közvetetten kihat a területfelhasználásra, a rendezési tervezésre, a befektetésekre, az ingatlanfejlesztésekre, a közszolgál-

³ A szervezeti tervek tartalmi és formai követelményeinek elemzését a „Programozási és tervezési ismeretek” c. program tananyaga tartalmazza.

⁴ A gazdasági program részben a településfejlesztés és a településüzemeltetés jogi szabályozottságának hiányát igyekszik pótolni. A településfejlesztés szabályozatlansága komoly gondot jelent az EU és a hazai terület- és településfejlesztési támogatások megszerzésében, mivel a települések jelentős része nem rendelkezik a nagyobb térségek (kistérség, megye, régió) keretében megvalósítható programokkal összehangolt, azokba illeszthető fejlesztési tervekkel. Ezek nélkül a fejlesztési források megszerzése sok önkormányzatot érintően esetleges, a települések tényleges érdekeivel nem kellően harmonizáltak.

tatások alakulására stb. A gazdasági program elemei szükségszerűen beépülnek a terület- és településfejlesztési koncepciókba, programokba.

A gazdasági programtól eltérően a **költségvetés** az önkormányzat egy évre szóló pénzügyi terve, amely tartalmazza az adott önkormányzat összes tervezett bevételét és kiadását. A fejlesztési és rendezési feladatok, illetve az egyéb tervekben megfogalmazott önkormányzati feladatok a költségvetési tervben, illetve az annak alapján folytatott költségvetési gazdálkodásban kapják meg a végrehajtás pénzügyi eszközeit. Az önkormányzat költségvetése az államháztartási szabályok rendszerében részletes jogi meghatározást nyert és tartalmi követelményeit, előkészítésének és elfogadásának, illetve végrehajtásának rendjét jogi normák határozzák meg. Az önkormányzat a költségvetését rendeletben állapítja meg.

2.2 A terület- és településfejlesztési tervek

A helyi önkormányzatok tervezési rendszerében a hosszabb távú, közhatalmi típusú, **társadalmi-gazdasági programot adó tervek** a terület- és településfejlesztési tervek (koncepciók, programok). A terület- és településfejlesztési terv hosszú (koncepció) és középtávra (program) készül, amelyet az országgyűlés, a megyei, illetve a települési önkormányzat testülete fogad el attól függően, hogy az milyen közigazgatási egységre készül. A terület- és településfejlesztési tervek jellegzetessége, hogy mintegy keretet adnak az önkormányzatok valamennyi más tervének úgy, hogy ugyanakkor kialakításuk és elfogadásuk során e terveket az egyéb önkormányzati tervekben foglaltakra tekintettel célszerű meghatározni.

A **területfejlesztési koncepció** az egész ország, illetve egy térség átfogó távlati fejlesztését megalapozó és befolyásoló olyan tervdokumentum, amely meghatározza a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait. A **területfejlesztési program** pedig a területfejlesztési koncepció alapján kidolgozott középtávú cselekvési terv. A településfejlesztési tervek⁵ közül a **településfejlesztési koncepció** jogi fogalma ismert, de a **településfejlesztési program** nem nyert jogszabályi meghatározást. A településfejlesztési koncepció a települések fejlődésének összehangolt megvalósulását biztosító és a településrendezést is megalapozó, a település közigazgatási területére kiterjedő önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal elfogadott dokumentum, amely a település jövőbeni kialakítását tartalmazza.

2.3 A terület és településrendezési tervek

A helyi önkormányzatok közhatalmi és szervező-szolgáltató feladataikat az illetékességi területükön gyakorolják. Az illetékességi terület az ország földrajzilag meghatározott, jogszabályokban rögzített olyan része, amelyen a helyi önkormányzatok jogosultak és kötelesek hatáskörüket gyakorolni. Más oldalról ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok fejlesztési, közszolgáltatási és közhatalmi feladataikat véges térben látják el. Ugyanebben a térben működnek az emberek különböző szervezetei és élnek az egyes emberek, akik lakó, pihenő és kulturális igényeik kielégítésére használják e területet.

⁵ A településfejlesztési tervek rendszerét - a szerző álláspontja szerint - az e terveknek a gyakorlatban kialakult tartalmára és elvi megfontolásokra alapozva az alábbi tartalommal célszerű meghatározni:

- **településfejlesztési koncepció:** a település társadalmi, gazdasági, környezeti, műszaki, ökológiai helyzetének elemzésére alapozott, a lakosság, a civil szerveződések és az érdekképviseleti szervek bevonásával elkészített, a település hosszú távú fejlődési irányait meghatározó, a települési képviselő-testület által határozattal elfogadott dokumentum, amelynek feladata meghatározni a település jövőképét, a település érdekeinek legjobban megfelelő megoldást adni a helyi társadalmi, gazdasági, műszaki, intézményi és környezeti, természeti és ökológiai problémák megoldására, valamint megmutatni az együttműködés és alkalmazkodás lehetőségét a hazai és nemzetközi fejlődési trendekhez,
- **településfejlesztési program:** a településfejlesztési koncepció végrehajtását szolgáló, többnyire egy választási ciklusokra szóló, önkormányzati határozattal jóváhagyott középtávú terv, amely pontosítja és részletezi a fejlesztési elképzeléseket, a várható költségek, a pénzügyi források, a végrehajtás ütemének és a felülvizsgálat gyakoriságának, felelőseinek pontos megjelölésével,
- **településfejlesztési éves terv:** a településfejlesztési program végrehajtását szolgáló önkormányzati határozattal jóváhagyott operatív terv, amely meghatározza a konkrét fejlesztéseket, azok ütemezését, lebonyolításának módját, költségeit és forrásait,
- **településfejlesztési projekt (alprogram):** a településfejlesztési program részét alkotó konkrét beruházás, illetve cselekvéssor,
- **beruházási program:** az önkormányzati részvétellel megvalósuló beruházás engedélyezéséhez szükséges dokumentum, amely műszaki információkkal és gazdasági számításokkal támasztja alá, hogy a beruházás a településfejlesztési éves tervben meghatározott előirányzatból a beruházás előkészítésének megfelelően megvalósítható, illetve tartalmazza a műszaki és gazdasági tervdokumentáció elkészítéséhez szükséges adatokat, a létrehozandó mű hosszú távú fenntarthatóságának vizsgálatát

A társadalmi cselekvések (így az önkormányzatok minden tevékenysége is) az adott terület természeti és művi képződményei felhasználásával valósulnak meg. Éppen ezért szükséges, hogy e területekkel megfelelően „gazdálkodjunk” és felhasználása biztosítsa valamennyi szereplő cselekvési lehetőségét úgy, hogy közben a természeti és épített környezet összhangja, jövőbeni felhasználhatósága megőrzésre kerüljön.

Ez az „egymásra zsúfoltság” szükségessé teszi a rendelkezésre álló földrajzi terület „tervszerű”, szabályozott használatát, amelynek jogi formája a rendezési terv. A hatályos jogi szabályozás szerint:

- a **területrendezési terv** az ország, illetve egyes térségek nagytávlatú 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 terület felhasználás rendszerét, optimális hosszú távú területi szerkezetét;
- a **településrendezési terv** olyan tervdokumentumból álló terv, amely meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését. Ez a terv tartalmazza a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában.

A terület- és településrendezési rendezési terveket a helyi (területi és települési) önkormányzatok jogszabályi formában (**önkormányzati rendelet**) fogadják el.

3 Az önkormányzati tervek közötti kapcsolatok

A helyi önkormányzatok szervezeti és közhatalmi tervei között szoros kölcsönhatáson alapuló kapcsolatrendszer áll fenn. A kapcsolatok sokféleségéből a **tervek hierarchiáját** célszerű kiemelni. A tervek hierarchiája egyrészt az egyes tervfajták, másrészt a tervezési szintek között áll fenn.

A helyi önkormányzatok alkotmányos alapjogaként deklarált autonómia révén az egyes helyi önkormányzatok szervezeti tervei - működésük alapelemei – nem állhatnak hierarchikus kapcsolatban. A közhatalmi tervek esetében viszont már más a helyzet. Az önkormányzatok - az államszervezet részeként - a helyi közhatalom gyakorlására és a helyi közszolgáltatások biztosítására létrehozott szervezetek. Alaprendeltetésük, hogy elősegítsék az emberek társadalmi együttélését, megélhetését, azaz szükségleteik kielégítését. A szükségletek biztosítása azonban - más szerveződések és az egyéni tevékenységek mellett - más állami szerveknek is feladata, amelyek e funkciójukban a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan közhatalmi tervek alapján végzik tevékenységüket. A közhatalmi tervek egy részénél megengedett, esetenként (pl. terület- és településrendezési tervek) jogszabályban rögzített a hierarchikus kapcsolat az országgyűlés, a megyei és a települési önkormányzatok tervei között.

A **rendezési tervek** közötti hierarchikus kapcsolatot törvény mondja ki: „A helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket az országos településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá a külön jogszabályban meghatározott fogalmak és jelkulcsok alkalmazásával kell elkészíteni.”, illetve: „A településrendezés eszközei készítése során a települést érintő jóváhagyott országos és térségi területrendezési terv rendelkezéseit figyelembe kell venni.” A **terület és településfejlesztési tervek** között - jogszabályon alapuló - hierarchikus kapcsolat nincs. A tervek egymásra épülése azonban elengedhetetlen.

Az egyes szintek tervei közötti kapcsolatokban is kimutatható hierarchia - fejlesztési tervek (ide értve a gazdasági programot is), rendezési tervek, szervezeti tervek (ide értve a településüzemeltetési terveket is) - , bár a jogi szabályozás ezt a hierarchiát nem ismeri. A hierarchia ebben az esetben nem magasabb és alacsonyabb rendű tevékenységek eredményeként jelentkezik, hanem logikai követelményként.

A helyi önkormányzatok alapvető rendeltetése a működési területükön élő népesség fenntartható, a kor követelményeivel összhangban álló életkörülményeinek fejlesztése és a közszolgáltatások biztosítása.

Ezt a funkciót a fejlesztési tervek mentén láthatja el, amelynek térbeli és műszaki megjelenítését szolgálják a rendezési tervek. E két tervfajta kölcsönhatása ugyanakkor igen erőteljes. A helyi közhatalom társadalmi-gazdasági programja a fejlesztési tervekben fogalmazódik meg, de a fejlesztési elképzeléseknek nem csak teret, hanem korlátokat is jelent a rendezési terv. Az elfogadott rendezési terv (jogszabályi jellegénél fogva) kötelezően alkalmazandó szabály a fejlesztő számára is. Más oldalról azonban - szükség esetén, a jogi feltételek fennállása mellett - a rendezési terv módosítható a fejlesztési igényeknek megfelelően.⁶

A munkatervek és a más szervezeti tervek jórészt a megvalósult fejlesztések működtetését, illetve a fejlesztések megvalósítását szolgálják. Ennek alapján a költségvetés - bármennyire is meghatározó fontosságú – csupán végrehajtási eszköze a fejlesztési és rendezési elképzeléseknek, de mint pénzügyi terv, a pénzügyi lehetőségek tárházát és egyben korlátját hordozza a fejlesztési-rendezési és üzemeltetési elképzeléseknek az adott költségvetési évre vetítve.

3.1 A területfejlesztés és a területrendezés kapcsolata

A területfejlesztés és a területrendezés nehezen elkülöníthető, egymáshoz kapcsolódó feladat. A területfejlesztésnek és a területrendezésnek a hatályos jogi szabályozás szerint is **közös céljai és feladatai** vannak, mégis a fejlesztési és a rendezési tervezés hazánkban ma is egymástól különülten folyik.

A **területfejlesztés** figyeli és értékeli a társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatokat, meghatározza a szükséges beavatkozási irányokat, a rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célokat, koncepciókat és intézkedéseket összehangolja és a fejlesztési programok során érvényesíti azokat az egyéb ágazati döntésekben.

A **területrendezés** pedig megállapítja a terület-felhasználás rendjét és a területhasználat szabályait. Ennek során feltárja az erőforrásokat, a táj terhelését és terhelhetőségét, ezeket együttesen értékeli, előrejelzéseket készít, javaslatokat dolgoz ki a területi adottságok célszerű hasznosítására, és meghatározza a fejlesztési koncepciók és programok térbeli, műszaki-fizikai rendszerét, továbbá összehangolja a nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határmenti területrendezési tevékenységet.

A rendezési és fejlesztési tervezés viszonyának hazai vitája elsősorban arról folyik már több mint harminc éve, hogy melyik az elsődleges, melyik eredeteti a feladatait a másiktól. A megoldás a két tervezés eltérő feladatában keresendő. A fejlesztési tervezés elsősorban társadalmi-gazdasági tartalmú, a rendezési tervezés sokkal inkább műszaki-fizikai jellegű, ami a gondolkodás eltérő logikáját is meghatározza. A fejlesztési logika inkább deduktív, a rendezési induktív és pozitívizmusra törekvő.

A **fejlesztési tervezés** a kívánatos és legitimált jövő elérésének útjait kutatja, a rendezési tervezés sokkal inkább kötődik a múlt és jelen empirikus-analitikus vizsgálatához. Ebből következően az előbbi viszonylag szabadabb értékválasztások alapján határozza meg a szándékolt teendőket, és a tervek alapvető időhorizontja a fejlesztési ciklusokhoz illeszkedik.

A **rendezési tervezés** általánosabb, hosszabb távon érvényesnek tartott értékek megőrzése, a környezet állapotának védelme érdekében szabályoz, betartandó korlátokat állít a fejlesztési szándékokkal szemben, illetve információkat biztosít a fejlesztők számára a fejlesztési lehetőségekről (pl. az infrastruktúra térbeli elrendeződése).

A **fejlesztés és rendezés integrálását** a funkció és munkamegosztás fenntartása mellett bizonyos munkafázisok integrálásával lehet elérni. Ennek során a fejlesztési és rendezési tervezés egyazon tervezési munkafolyamat különböző részei, nem szekvenciálisan követik egymást. Egységes a helyzetfeltárás, azonos a célmeghatározás és a stratégia kialakítása a rendezési tervezéssel összhangban, azzal párhuzamosan történik.

⁶ A „gátlástalan”, környezetfáló, illetve a műszaki, természeti adottságokat figyelmen kívül hagyó, ezért célszerűtlen fejlesztések előtt gátként magasodhat a megyei, illetve települési rendezési terv, amelynek módosítása csak olyan körben lehetséges, ahol jogszabály azt nem tiltja.

3.2 A településfejlesztés és a településrendezés kapcsolata

A településfejlesztés és a településrendezés kapcsolatrendszere a jogszabályi háttér alapján nehezen definiálható, mivel a településfejlesztés jogi háttere – a fejlesztési koncepció nevesítésén túlmenően – hiányzik. A gyakorlat szerint az átfogó, a település egészére készülő településrendezési tervek, helyi építési szabályzat előtt rendszerint elkészül valamilyen módon és minőségben a **fejlesztési koncepció**, ezt azonban a középtávú fejlesztési program, illetve az esetleges ágazati programok, részprogramok csak ritkán követik. Ehelyett viszont elkészül a **település-szerkezeti terv és a helyi építési szabályzat**, amelyek – részletesebb **fejlesztési program** híján – gyakran a tervezők szép, de a gyakorlat által meg nem erősített ötletein alapulnak.

A rendezési tervezés ténye az ingatlanfejlesztők egy része számára alkalmat teremt új ötletek megfogalmazására, vagy régi lehetőségek felélesztésére, a tervek készítése közben, vagy a jóváhagyást követően gyakran merülnek fel olyan privát fejlesztési javaslatok, amelyeknek a terv – mivel az ötlet eltér a korábbiaktól – nem tud eleget tenni, de ha a javaslat előnyös a településnek, és ezért elnyeri a döntéshozók egyetértését is, a tervet módosítani kell.⁷ Így a **rendezési terv módosítása** a folyamatosan felmerülő, gyakran termódosítást igénylő beruházási javaslatok következtében **nemegyszer folyamatosává válik**, ami egyrészt megfelel a településfejlesztés folyamatos jellegének, másrészt viszont ellene mond a rendezési tervezés önmagában inkább biztonságra, időtállóságra való törekvésének, a rendezési tervek önkormányzati felelősei gyakran megerőszkolva érzik a hosszú munka eredményeként elfogadott tervet már a módosítási igények pusztá felmerülése miatt is.

A rendezési tervezés rendszerint kiváltja a fejlesztési aktivitást (bár a legtöbbször nem ott, ahol a tervezők várják), ami viszont kiváltja a rendezési terv módosítását, hogy a fejlesztési projekt építésszerűen is megvalósítható legyen. A rendezési terv elkészítése során – főként a fizikai tervezés, a műszaki infrastruktúra, az épített és természeti értékvédelem témakörében – számos olyan feltételre, szempontra fény derül az egyeztetések során, amelyek alapjaiban befolyásolják a projekt megvalósulását, jelentős többletkövetelmények esetén akár érdekmúlást is eredményezve.

Az egyes projektek érdekében készülő/módosuló rendezési tervek tehát – fő céljukon, az építési szabályok megállapításán túl – lényeges információkkal szolgálnak a fizikai környezet egyes összetevőivel kapcsolatosan. Bár a településrendezési tervek kötelezően elkészítendő munkarészein túlmenően a vonatkozó jogszabályok szerint a település sajátos helyi adottságainak megfelelően egyéb alátámasztó szakági munkarészek is készülhetnek, a gyakorlatban még a demográfiai prognózis elkészítésével is ritkán találkozhatunk.

A településrendezési tervben szereplő építési előírások - átmenetileg - jelentősen meghatározzák a fejlesztési lehetőségeket, és ezzel összefüggésben az egyes földrészletek értékét. Az összefüggés hatása többféle lehet. Ezek közül kiemelendő, hogy a befektetők által preferált településen a jelentkező – főként zöldmezős – beruházók igen gyakran nem a rendezési tervekben az adott célra kijelölt területeken kívánnak építkezni, hanem hasonló adottságú, de ki nem jelölt terület övezeti átsorolását kezdeményezik, vállalva annak többmilliósi költségeit és sokhónapos procedúráját.⁸ Ezért kívánatos, ha a rendezési terv nem jelöl meg nagyobb léptékben tartaléktérületeket a konkrét fejlesztési szándékok, a fejlesztés végrehajtására vonatkozó elképzelések ismerete nélkül, hanem meghagyja a fejlesztésre alkalmas „zöldmezőket” is eredeti besorolásukban, számítva arra, hogy a jelentkező fejlesztői szándékok akceptálása esetén a rendezési tervek módosítását el kell majd végezni.

⁷ Ilyen kezdeményezések a nagyobb településeken rendszeresek, a nagyvárosokban pedig általában több is fut belőlük párhuzamosan, ami összességében azt eredményezi, hogy a rendezési terv módosítására párhuzamosan több tervezési eljárás is folyik, egyúttal több fejlesztői javaslat vár a képviselő-testület, vagy közgyűlés határozatára, újabb rendezési termódosítások indításának érdekében.

⁸ A látszólag érthetetlen magatartás magyarázata a településrendezési tervnek az ingatlanárakra gyakorolt hatásából adódik, mivel a valamilyen beépítésre szánt építési övezetbe tartozó terület ára sokszorosa a beépítésre nem szánt – például mezőgazdasági övezetbe sorolt – területének. Különösen a nagyobb, több tízhektáros területek esetén az ingatlanfejlesztőnek jobban megéri a mezőgazdasági célra meghagyott terület opciós biztosítása, és a számára rizikós tervezési procedúra végig vitele, mint a már átsorolt területre kockázatmentes, de többszörös áron való megvásárlása, hiszen így a haszonnak nem kis részétől esne el. Ez a szempont persze csökkenti a rendezési tervek elvben kívánatosnak mondható időtállóságát, és hasonló nagyságú lehet a probléma azért is, mert nem ritka a befolyásos tulajdonosok által a várható igényeket messze meghaladó nagyságú terület átsorolásának az is következménye, hogy az ésszerű közműellátás, közlekedésszervezés a nagyfokú bizonytalanság miatt még nagy távlatra is nehezen kalkulálhatóvá válik, rosszabb esetben viszont a túlzott várakozások túlzott közműkapacitások megvalósítását is eredményezhetik.

II. fejezet

Területfejlesztés

1 A területfejlesztés fogalma, célja, feladatai

1.1 A területfejlesztés fogalma

A területfejlesztés manapság igen gyakran használt, mondhatni „divatos” szakkifejezés. Az utóbbi években hol az európai uniós csatlakozáshoz kapcsolódóan, hol hazai régióink, kistérségeink közötti jelentős fejlettségi különbségek kapcsán találkozhattunk vele. Sajnos - hasonlóan más „divatos” szakkifejezés sorsához - mind a köznyelv, mind a sajtó, sőt esetenként a hazai jogszabályok is különböző felfogásban használják e fogalmat. A fogalom körüli zavart növeli, hogy számtalan más - a területfejlesztéssel rokon, illetve ahhoz szorosan kapcsolódó - kifejezéssel is gyakran találkozunk. Ilyenek például a területpolitika, a regionális politika, a vidékfejlesztés, vagy uniós viszonylatban a strukturális politika, a kohéziós politika kifejezések. Mielőtt megismerkednénk tehát a területfejlesztés céljaival, feladataival, intézményrendszerével, eszközeivel, érdemes tisztáznunk e fogalom tartalmát és kapcsolatát más rokon fogalmakkal.

A kifejezés *nyelvi formája* nyilvánvalóvá teszi, hogy a területfejlesztés alapvetően a területi dimenzióval - azaz a térszerkezettel, és a területi folyamatokkal - foglalkozik, azok kedvező befolyásolására, „fejlesztésére” törekszik. Az egyes európai államok kormányai már igen régóta alkalmaztak olyan eszközöket, melyekkel igyekeztek befolyásolni az adott ország területi folyamatait, térszerkezetét. Hosszú ideig azonban még nem beszélhettünk a mai értelemben vett területfejlesztésről. Ezek az eszközök ugyanis sokáig nem alkottak egységes, elkülönült rendszert, hanem valamely más - általában ágazatpolitikai - eszközrendszer részeként funkcionáltak (pl. iparpolitika, agrárpolitika, infrastruktúrafejlesztés, építésügy).

A *területfejlesztés, mint önálló "közfeladat"* a fejlett európai országok politikai és közigazgatási gyakorlatában csak a *XX. század 50-es, 60-as éveitől* került megfogalmazásra és csak ezt követően nyert igazán polgárjogot. A területfejlesztési politika az első időszakban elsősorban a legsúlyosabb problémákkal küzdő, elmaradott vidéki területegységekre koncentrált, és központi-irányított állami intervencióval igyekezett elérni a termelési tényezők (elsősorban az ipar) mobilitását a kedvezményezett területek irányába. Az állami irányításban és az intézményrendszerben azonban ekkor még mindig nem fejeződött ki a területfejlesztés önállósága, a vele kapcsolatos feladatokat általában valamely gazdasági (ipari) minisztérium vagy a pénzügyminisztérium látta el, bár már megjelentek az első kifejezetten területfejlesztési feladatokat ellátó kormányzati intézmények is.

A **XX. század 70-es éveitől** kezdődően a gazdasági szerkezetváltás következtében Európában további térségek (elsősorban a történelmi iparvidékek) kerültek válságos helyzetbe. A területi feszültségek következményei európai méretekben is jelentkeztek, veszélyeztetve a közös politikák megvalósítását. Az Európai Közösség szintjén is felmerült, hogy a Római Szerződés preambulumban rögzített célok - a területi különbségek és a kedvezőtlen adottságú területek elmaradottságának csökkentése - nem érhetőek el, ha kizárólag a nemzetállamok kormányaira bízják e feladatokat. Szükség van egy **közösségi szintű területfejlesztési politika** kialakítására.

Hosszú előkészítő munka és egyeztetési folyamat után az 1972-es párizsi csúcstalálkozón született végül döntés a gazdasági és monetáris uniót elősegítő közös területfejlesztési politika kidolgozásáról, és egy speciális pénzügyi alap az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) létrehozásáról.¹ Közösségi szinten az új, a területi különbségek mérséklését és a kiegyensúlyozott területi fejlődést szolgáló szakpolitikát, mivel az elsősorban az országos szinttől eltérő, földrajzilag körülhatárolható különböző térségek, azaz régiók² közötti fejlettségi különbségek mérséklésére koncentrált - „**regionális politikának**” nevezték. Ezt a szakkifejezést az egyes tagállamok is gyakran alkalmazták, és alkalmazzák ma is a nemzeti területfejlesztési politikákra vonatkozóan, bár - a magyar nyelvi megoldáshoz hasonlóan - előfordul más kifejezések használata is (pl. a területfejlesztés szó megfelelője az adott nyelven).

A közösségi támogatás az első időben gyakorlatilag a **tagállamok nemzeti politikájának** támogatását szolgálta úgynevezett nemzeti kvóták alkalmazásával.³ Az egyes országokban alkalmazott hagyományos területfejlesztési eszközök (magas fokú centralizált állami szerepvállalás, központi pénzügyi ösztönzési rendszer, állami nagyberuházások) azonban - bár jelentős mennyiségű közpénzt emésztettek fel - nem vezettek a kívánt eredményre. Erre a helyzetre reakcióként egyes országokban visszavonult a közsféra és szerepvállalását a saját erőforrásokra építő, azok kibontakozásához keretet teremtő, elsősorban a piaci elemek érvényesítését szolgáló tevékenységre szűkítette. Máshol a területfejlesztési politika gyökeres reformját hajtották végre. A reformok lényege ez esetben is a korábbi központosított területfejlesztési rendszerrel való szakítás volt, és a hangsúlyosabb építkezés a helyi erőforrásokra, egyben a helyi hatalomra, valamint a gazdasági vállalkozások autonóm együttműködésére.

A **1980-1990-es évek fordulóján** szinte minden országban **megújult a területfejlesztés szabályozása, bővült a fejlesztés intézményrendszere**, melyben a központi állami szervek mellett fokozottabb hangsúlyt kaptak a területfejlesztésben érintett egyéb szereplők (helyi önkormányzatok, gazdasági vállalkozások), és a köztük együttműködést, koordinációt biztosító speciális területfejlesztési intézmények.

A **1980-as években az európai szintű regionális politika** is megérett a gyökeres reformra. Erősítette ennek szükségességét, hogy Görögország (1981), majd Spanyolország és Portugália (1986) csatlakozása tovább növelte az Európai Közösségen belüli területi különbségeket. Az Egységes Európai Okmány (1986) már egyértelműen kimondta, hogy az egységes piac megteremtésének feltétele a közösségen belüli gazdasági és szociális kohézió. Döntés született arról, hogy szükség van az egyes területfejlesztési célokat szolgáló közösségi alapok, az ún. strukturális alapok⁴ közötti összhang megteremtésére, illetve felhasználási mechanizmusuk jelentős átalakítására.

A **strukturális alapok 1988-as reformja** során a projektfinanszírozás helyett teljes mértékben áttértek a programfinanszírozásra, érvényesíteni kezdték a támogatások felhasználására vonatkozó alapelveket (szubszidiaritás és decentralizáció, partnerség, programozás, koncentráció és adicionalitás), és kialakításra kerültek a támogatások felhasználásának alapvető szabályai, melyek egészen 2006-ig az alapját képezték a támogatási rendszernek.

¹ A magas munkanélküliséggel küzdő területek az Európai Szociális Alap (ESZA) intézkedéseinek keretében már korábban is kaphattak közösségi támogatást. A kifejezetten a területi különbségek mérséklését szolgáló ERFA (angol nyelvű rövidítés ERDF) 1975-ben kezdte meg működését.

² A magyar köznyelvben az angol „region” kifejezés magyar fordítását, azaz a „régio” szót elsősorban az európai statisztikai rendszer NUTS 2 szintű terület-egységének szintjére használják, illetve még nagyobb - esetleg országhatárokon átnyúló - területegységekre. A „regional policy”, azaz a regionális politika elnevezés azonban általános fogalomként használja a „region” kifejezést, mely ez esetben különböző szempontok szerint (természetföldrajzi, gazdasági, társadalmi, kulturális stb.) földrajzilag körülhatárolható területegységet jelent.

³ Közösségi szinten 1979-től kezdődően jelentek meg - először projektek, később programok elfogadása alapján folyósított - kvótán kívüli közösségi támogatások (pl. ipari szerkezetváltás térségeire, határ-menti területekre).

⁴ A strukturális alapok körébe ekkor már az Európai Szociális Alap (ESZA), az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) tartozott.

Miután a strukturális alapok működése nem kizárólag a fejlődésben elmaradott régiók felzárkóztatását szolgálta, hanem támogatást nyújtott bizonyos más strukturális problémákkal küzdő térségek programjaihoz (pl. vidéki térségek), valamint a foglalkoztatottság növeléséhez az uniós „területfejlesztési” politikát – a megváltozott tartalomra utalva – egyre gyakrabban a **strukturális politika** elnevezéssel illeték.

A **Maastrichti Szerződés** (1991) a szorosabb gazdasági és politikai egység megteremtésének elengedhetetlen feltételeként határozta meg a területi különbségek mérséklését, és tovább növelte a területfejlesztési politika jelentőségét, valamint a strukturális alapok közösségi költségvetésen belüli súlyát. A szerződés egy új támogatási alap – az 1993-tól működő Kohéziós Alap - létrehozását is előírta, melynek beavatkozási területe az országos szint, és a legszegényebb országok nagy közlekedési és környezetvédelmi beruházásait segíti. Hangsúlyozva az Európai Unió egységét az uniós szintű „területfejlesztési” politika egészét – beleértve a kohéziós alap támogatásait is - egyre gyakrabban „**kohéziós politikaként**”, vagy „**strukturális és kohéziós politikaként**” emlegették.

A Strukturális Alapok újabb reformjai (1993, 2000) során ugyan történtek jelentős változások a támogatások szabályozásában (pl. időtáv, programozási rendszer, célkitűzések köre, támogatási célok, kedvezményezett térségek lehatárolása, eljárásrend stb.), de a lényeg változatlan maradt. Az egyre hangsúlyozottabb szerepet kapó közösségi területfejlesztési politika alapvetően az uniós szinten fejlődésben elmaradott, vagy strukturális problémákkal küzdő térségek felzárkóztatására koncentrált. A közösségi célok elérése érdekében pedig az egyes tagállamok csupán programozási dokumentumaik elfogadása után, uniós szinten jóváhagyott ún. kedvezményezett területegységeiken, a közösségi szabályok és alapelvek betartásával, ellenőrzött módon juthattak közösségi támogatási forrásokhoz.

A múlt század 80-as éveinek végétől a területfejlesztési politika, mint önálló szakpolitika **nemzetállami szinten** is gyors „karriert” futott be. Jelentőségének növekedése nem csupán a közösségi szerepvállalás bővülésével magyarázható, hanem azzal is, hogy a globalizáció kihívásaira válaszként az európai államok többsége újra búcsút mondott a visszavonuló állam eszméjének. Az állam - elsősorban a gazdasági fejlődés feltételeinek, és a versenyképesség biztosítójaként - új jelentős és bővülő feladatkört vállalt. Feladatának tekintette a humán és a műszaki infrastruktúra fejlesztését, a munkaerő minőségének javítását, enyhíteni próbálta a globalizációból fakadó negatív társadalmi-környezeti hatásokat. Ez a szerepkör kibővítette és megerősítette az állam gazdaságfejlesztési funkcióit, átértelmezte szociális szerepkörét, és olyan új feladatokat jelentett, mint például az aktív foglalkoztatáspolitikát, a környezetvédelem, stb. Az új feladatok új igazgatásszervezési szemléletet is megköveteltek, hiszen legtöbbjük csak a különböző ágazatok, részpolitikák harmonizációjával oldható meg. A gazdasági-társadalmi, környezeti hatások együttes számbavétele feltételezte a **területi elv erősödését**, és fokozott jelentősége lett a koordinációnak, azon belül a területi koordináció mechanizmusainak. Természetes módon **értékelődött fel a területfejlesztés, mint olyan új feladatkör, mely egyszerre szolgál gazdaságfejlesztési és társadalompolitikai célokat, egyben alkalmas keretet teremt a részpolitikák területi harmonizációjának.**

A **2007-től kezdődő tervezési ciklusban** a közösségi politika cél- és eszközrendszere újra megváltozik. A területfejlesztési politika – az EU fő prioritásaihoz illeszkedően **egyszerre kívánja szolgálni Európa világgazdasági pozícióinak erősítését, a foglalkoztatottság növelését, és a kiegyensúlyozott fenntartható fejlődést.** A támogatott célok körében **a fejlődésben elmaradott térségek felzárkóztatása** (konvergencia célkitűzés) és a **foglalkoztatottság növelése** mellett az Unió egész területére vonatkozóan megjelenik **a regionális versenyképesség növelése és a regionális együttműködések támogatása**, mint célkitűzés.

A **területfejlesztés fogalmát hazai viszonylatban** is lehet viszonylag „szűken”, illetve viszonylag „tágan” értelmezni. Az első esetben a területfejlesztés célja csupán az országon belüli **területi egyenlőtlenségek csökkentése**, a strukturális problémákkal küzdő térségek támogatása, míg a második esetben a **kiegyensúlyozott területi fejlődés** feltételeinek biztosítása az ország minden térségében, valamint az ország és régióinak felzárkóztatása az EU átlaghoz.

A területfejlesztési politika tágabb értelmezésében egy ágazatokon túlmutató, azokat átfogó, integráló közpolitika. A területfejlesztéshez kapcsolódó feladatnak tekinthető mindazon állami feladat, mely az ország és régióinak kiegyensúlyozott területi fejlődését szolgálja.

A területfejlesztési eszközrendszer ez esetben nem korlátozódik csupán a területi kiegyenlítést szolgáló direkt pénzügyi eszközökre. Mindazon eszközöket ide kell sorolnunk, mellyel a közsféra a területi fejlődés spontán gazdasági-társadalmi folyamatait – területfejlesztési politikai céljainak megfelelő irányban - befolyásolni igyekszik. Az ágazati eszközök persze csak akkor tekinthetők területfejlesztési eszköznek, ha egyértelműen tartalmazznak olyan elemeket, melyek területfejlesztési célok megvalósulását szolgálják. (Pl. a kis- és középvállalkozások támogatása akkor "területfejlesztési" típusú, ha területileg differenciáltan alkalmazza őket, a helyi önkormányzatok fejlesztéseinek támogatását szolgáló címzett és céltámogatási rendszer pedig akkor, ha elosztásánál, elbírálásánál területfejlesztési szempontokat is figyelembe vesznek.)

A **1996 évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről** (a későbbiekben: a Törvény) az alapfogalmak ismertetése során igen széles értelmezését adja a **területfejlesztés fogalmának**. E szerint a területfejlesztés: az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, valamint a rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben.

A Törvény meghatározása tehát tág abban az értelemben, hogy **az egész ország területére értelmezi a területfejlesztési feladatokat**, és nem szűkíti le az országon belüli területi különbségek mérséklésére. Az azonban már **egy-egy kormány területfejlesztési politikájának** - és ehhez kapcsolódóan a konkrét végrehajtási jogszabályoknak - függvénye, hogy az adott időszakban milyen súlyt kap a területfejlesztési politikán belül a területi különbségek csökkentésének szándéka, illetve mennyiben kerülnek a figyelem középpontjába a viszonylag fejlett térségek harmonikus fejlődésének problémái. A hazai területfejlesztési politika a gyakorlatban sokáig elsősorban az elmaradott térségek felzárkóztatására, illetve a strukturális problémákkal küzdő térségek támogatására igyekezett koncentrálni – viszonylag szerény sikerrel.⁵ A 2005-ben elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepcióban (OTK) már hangsúlyozottabb szerepet kap a fejlettebb térségek – pl. a budapesti agglomeráció – versenyképességének fokozása, illetve sajátos problémáinak megoldása is.

A Törvény fogalomértelmezése tág abban az értelemben is, hogy **a területfejlesztés fogalmkörébe sorolja a területfejlesztési célok, szempontok érvényesítését az ágazati döntésekben**. A meghatározás a területfejlesztést nem csupán egy kvázi „ágazat”-ként definiálja, hanem ágazatközi koordinációs tevékenységként is nevesíti.

A területfejlesztés kapcsán gyakran találkozunk a **vidékfejlesztés** fogalmával is. A vidékfejlesztés fogalma eredetileg az uniós közös agrárpolitikából nőtt ki, melyben a termelők közvetlen támogatását egyre inkább felváltották a „közvetetett” un. „vidékfejlesztési” eszközök **Ilyen támogatási formára az un. „vidéki térségek” jogosultak**, melyek egységes mutatók - elsősorban az agrárfoglalkoztatottak magas aránya (vagy-és alacsony népsűrűség) - alapján kerültek lehatárolásra, általában kistérségi szinten. Nyilvánvaló, hogy az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap vidékfejlesztésre fordítható forrásaiból is támogatott „vidékfejlesztés” átfogó területfejlesztési célokat is szolgál (rurális térségek felzárkóztatása, város-falu különbség csökkentése stb.). A vidéki térségek ugyanúgy beilleszkednek a regionális fejlesztési támogatásokra jogosult területegységek rendszerébe, mint az összes többi térség. Az uniós **vidékfejlesztési eszközök** felhasználásának lehetősége csupán speciális „többletjogosultságot” jelent, melyek **felhasználása során elsősorban nem a területfejlesztési szempontokat, hanem a közös agrárpolitika célkitűzéseit kell figyelembe venni**. A vidékfejlesztési intézkedéseket azonban **össze kell hangolni a területfejlesztési intézkedésekkel**.

A vidékfejlesztés kifejezés **magyar értelmezésében elkülönül a két** (agrárpolitikai, területfejlesztési) **megközelítés**. Az **OTK meghatározása szerint** ugyanis **a vidékfejlesztés**: a vidékies térségek társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatainak értékelése alapján a helyi adottságokat érvényesítő, az adott térségben élő emberek részvételével formálódó programok és beruházások meghatározása és megvalósítása.

⁵ A sikertelenség elsődleges oka az volt, hogy a piacgazdaság működésének logikája szükségszerűen növelte a területi különbségeket. Az állami beavatkozás hatásait, pedig nem csupán a területfejlesztési eszközök szükségessége, bizonyos esetekben az elhibázott beavatkozási stratégia korlátozta, hanem az is, hogy a területfejlesztési szempontok a valóságban nem épültek be az ágazati és horizontális politikákba, támogatási rendszerekbe.

A vidékfejlesztés a területfejlesztési politikai célok érvényesülését szolgáló egyik legfontosabb pillér, mely a vidékies térségek fejlesztésére koncentrál. Az „uniós értelemben vett”, első-sorban az agrárpolitika keretei között érvényesülő vidékfejlesztést a koncepció **„agrár-vidékfejlesztésnek”** hívja.

A területfejlesztéshez legszorosabban kapcsolódó egyéb fogalmak köréből kiemelkedik a **területrendezés**, valamint a **településfejlesztés és -rendezés**. (E fogalmak lényegét, illetve a területfejlesztéssel való összefüggéseit a tankönyv más fejezetei taglalják.) A területfejlesztés kapcsán gyakran emlegetnek olyan fogalmakat is, mint például **infrastruktúrafejlesztés**, **vállalkozásfejlesztés**, **munkahelyteremtés**, **településhálózat-fejlesztés stb.** Ezek a fogalmak - miközben „ágazati” politikák egy-egy részterületét jelzik - a területfejlesztés egy-egy fontos szegmensét is jelentik, a kiegyensúlyozott, harmonikus területi fejlődés megteremtését szolgálhatják egy-egy térségben. A területfejlesztési intézkedések hangsúlyai azonban a különböző területfejlesztési filozófiáknak, a kormányzati politikáknak, illetve a különböző területegységek sajátosságainak megfelelően mindig más- és más részterületre kerülhetnek.⁶

A Törvény fogalomtára szerint a **területfejlesztési politika az ország és az egyes térségek területi fejlődése fő irányainak, fejlesztési stratégiai céljainak és az ezek elérését segítő legfontosabb eszközöknek hosszabb időtávra szóló meghatározása és érvényesítése**. Korábban e szakpolitika megközelítése alapvetően gazdaságfejlesztési szempontú volt, még akkor is, ha ezt a célt nem gazdasági eszközökkel igyekezett elérni (pl. oktatás, egészségügyi ellátás, környezeti állapot javítása). A különböző térségekben élők helyzetét, egyben a területi fejlődést azonban számos más olyan tényező is befolyásolja, amely még áttételesebben kapcsolódik a gazdaság fejlettségi szintjéhez. (pl. közszolgáltatások színvonala, intézményellátottság, közigazgatási szerkezet, települések fejlettsége, stb.) Miután ezek a kérdések „hagyományosan” kívül estek a területfejlesztés „látószögéből”, és az állami irányításban is gyakran elkülönült szereplőkhöz kapcsolódtak, szükség volt egy olyan fogalmi szintre, mely képes teljes összetettségében kezelni a területi hatásokat. Így született a **területpolitika** fogalma, mely magába olvasztott minden területi hatással is járó döntést. A területpolitika **tehát egy átfogó fogalom, mely tartalmazza a területfejlesztésre, a vidékfejlesztésre, a területrendezésre és a településfejlesztésre, -rendezésre vonatkozó, sőt az ország területi közigazgatási struktúrájának és területbeosztásának kialakításával, és a területi közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos szakpolitikákat is**. Manapság az uniós politika egyre komplexebben kezeli a területfejlesztés problémakörét, és például a közszolgáltatások fejlesztését, vagy általában a területi közigazgatás korszerűsítését egyre inkább a gazdaság térségi-területi fejlődését is szolgáló beavatkozásnak tekinti, és a kohéziós politika keretében támogatja.

1.2 A területfejlesztés célja és feladatai

A magyar Országgyűlés **a területfejlesztést a területrendezéssel egy törvényben szabályozza**, és közösen fogalmazza meg a területfejlesztés és területrendezés átfogó céljait.⁷ A célok meghatározása is világossá teszi, hogy a Törvény értelmezésében a területfejlesztési feladatok az ország valamennyi térségét, valamint mind társadalmi, mind gazdasági, mind környezeti (sőt kulturális) elemek térbeli megjelenését érintik.

A Törvény szerint a **területfejlesztés és területrendezés átfogó céljai** a következők:

- a szociális piacgazdaság kiépítésének és az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása az ország valamennyi térségében;
- a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti - az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastruktúrális feltételekben megnyilvánuló - jelentős különbségek mérséklése, és a további válságtérületek kialakulásának megakadályozása, a társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében;

⁶ A hazai területfejlesztési politika sokáig elsősorban az infrastruktúrafejlesztésre koncentrált, majd előtérbe került a vállalkozásfejlesztés, ma erősödik a hálózati megközelítés, mely szerint a településhálózat, illetve különböző térségi gazdasági együttműködések, hálózatok fejlesztése révén érhetőek el a leglátványosabb területfejlesztési eredmények.

⁷ A területfejlesztés átfogó céljára már a törvény preambuluma is utal, mely szerint „Az ország kiegyensúlyozott területi fejlődése és a térségi társadalmi-gazdasági, kulturális fejlődésének előmozdításaérdekében” születik meg a területfejlesztési törvény.

- az ország térszerkezete, településrendszere harmonikus fejlődésének elősegítése;
- a nemzeti és térségi identitástudat megtartása és erősítése.

A Törvény először a területfejlesztés és területrendezés átfogó közös feladatait sorolja fel, majd részletezi azokat a feladatokat, melyeket különösen fontos területfejlesztési feladatoknak tekint, végül felsorolja azokat a feladatokat, melyeket a törvényalkotók kiemelten fontos állami feladatnak tekintenek.⁸

A Törvény szerint tehát **a területfejlesztés és területrendezés feladata:**

- a térségi és helyi közösségek területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolása az országos célkitűzésekkel;
- fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében;
- a nemzetközi együttműködés keretében az Európai Unió regionális politikájához illeszkedés elősegítése, valamint a regionális együttműködésben rejlő kölcsönös előnyök hasznosítása és a határmenti térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése.

A területfejlesztés feladata különösen:

- az ország különböző adottságú térségeiben a társadalom és a gazdaság megújulását elősegítő, a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése;
- az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése;
- a gazdaság szerkezeti megújulásának elősegítése az egyes ipari és mezőgazdasági jellegű térségekben, a munkanélküliség mérséklése;
- az innováció feltételeinek javítása a megfelelő termelési és szellemi háttérrel rendelkező központokban, és az innovációk térségi terjedésének elősegítése;
- a kiemelt térségek sajátos fejlődésének elősegítése;
- a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása.

Az állam területfejlesztési feladata különösen:

- az elmaradott térségek felzárkóztatása,
- a szerkezetátalakítás térségeinek fejlesztése,
- a közszolgáltatásokban meglévő területi különbségek mérséklése,
- az európai integrációs, innovációs területfejlesztési feladatok támogatása, a térségi területfelhasználási célok megvalósításának elősegítése.

Az egy-egy időszakra vonatkozó területfejlesztési politika, a **konkrét célok és prioritások meghatározása** természetesen árnyalja, illetve **konkretizálja az adott időszakban kiemelt feladatok körét.** (A 2005-ben elfogadott OTK szerint kiemelt feladatokat szintén a későbbi pontokban ismertetjük.)

A Törvény arról is rendelkezik, hogy **a területfejlesztési és területrendezési feladatokat az állami szervek, az önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és az érdekvédelmi szervezetek, valamint más intézmények összehangoltan, egymással együttműködve látják el.**

A Törvény a területfejlesztési feladatok körét is igen széleskörűen értelmezi. Ez a megközelítés megfelel annak a ténynek, hogy jelenleg Magyarország kohéziós célország, egyben teljes területe ún. "1. célterület", mely jogosult az európai strukturális alapokból való támogatásra.⁹ **Európai kontextusban tehát a magyar gazdaság és társadalom európai felzárkóztatását szolgáló bármely állam által felvállalt feladatkör „területfejlesztési” célokat is szolgál.** Természetesen, ha a területfejlesztésről, mint állami funkcióról szólnunk, nyilvánvalóan nem kezelhetjük ennyire tágan a fogalmat, hiszen ez esetben az állam gazdaságfejlesztéssel összefüggő bármely feladata e körbe tartozna.

⁸ E ponton a törvény elsősorban a központi állami szereplőkre gondol, és hangsúlyozottan a területi különbségek mérséklésére koncentrál.

⁹ A 2007-2013. évi költségvetési törvény 2013. évi módosításában a kohéziós politika reformja után Magyarország teljes területe továbbra is kiemelt támogatásra számíthat. A Közép-Magyarországi Régió ugyan kikerül a legtöbb támogatásra jogosult régiók köréből, de mindenképpen bennmarad a támogatott körben. Egyrészt a kohéziós alapok vonatkozásában továbbra is megfelel a konvergencia célkitűzésnek, másrészt a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés „phasing-in” kategóriájába kerül.

Azt azonban mindig szem előtt kell tartanunk, hogy az általános gazdasági szabályozás, vagy a települési önkormányzatok működésének szabályozása sokkal erőteljesebben befolyásolja a területi fejlődést, mint a direkt terület- és településfejlesztés. Az ágazati és horizontális politikák végrehajtása önmagában nem „területfejlesztési” feladat, de **egyértelműen területfejlesztési feladat az egyéb politikák, szabályozó eszközök területi hatásainak felmérése, javaslatok kidolgozása a területi differenciálásra, vagy pl. az elkülönült ágazati fejlesztések, illetve támogatások területi szintű összehangolása.**

2 A központi állami szervek területfejlesztési feladat- és hatásköre

2.1 Az állami szerep értelmezése

A központi állami szervek területfejlesztési feladat- és hatásköreit elsősorban az határozza meg, hogy milyen felfogást érvényesít az adott kormány a területfejlesztéshez kapcsolódóan, azaz **milyen az állami szerep értelmezése.** Mennyire törekszik a feladatok központosítására, mennyiben használ direkt kormányzati beavatkozásokat a területi fejlődésbe, avagy esetleg épp ellenkezőleg csupán a többi szereplő (önkormányzatok, vállalkozások, civil szféra) tevékenységét segítő „katalizátor” szerepet szán a központi állami szerveknek.

A területfejlesztési törvény megszületéséig a magyar területfejlesztési politika egy **központosított szerepfelfogást** és a területfejlesztés fogalmának szűkített értelmezését követte. Eszerint az állam területfejlesztéssel összefüggő feladata a direkt állami beavatkozás a különböző okok miatt (pl. ipari szerkezetváltás, „rurális” jelleg) hátrányos helyzetű, vagy válságtérsegek „problémáinak” kezelésére. **A területfejlesztési feladatok központi irányítását gyakorlatilag közvetlenül a Kormány látta el,** melynek **döntései gyakran konkrét eseti ügyekre is kiterjedtek.** (pl. kormányhatározatok döntöttek a „kiemelt” területfejlesztési programokról). A területfejlesztési eszközök tekintetében is alapvetően szűk felfogás érvényesült, mely arra a feltételezésre épült, hogy az állam direkt egyedi beavatkozással befolyásolhatja a területi folyamatok alakulását. E korszak egyik legfőbb „öröksége” a kormányhatározatokban elfogadott, központilag vezérelt, egyes **kiemelt megyékre, térségekre vonatkozó eseti programok** rendszere. A programok döntően infrastruktúrafejlesztésre koncentráltak, előkészítésüket és végrehajtásukat központilag „vezényelték”, a különböző tárcák feladatait, súlyát a kormányhatározatok szabták meg.

A területfejlesztési törvény azon kívül, hogy kitágította a területfejlesztés fogalmát, **alapvetően változtatta meg az állam szerepének, és a központi szervek feladatainak értelmezését is.** Az az – Európában erre az időszakra már általánossá váló - **„kevert modell”** igyekezett megalapozni, mely a leszakadó térségek felzárkóztatásában, vagy egyéb térszerkezeti problémák kezelésében elengedhetetlennek tekinti a központi, kormányzati szerepvállalást, de számít a helyi erőforrásokra, kezdeményezésekre, és alapvetően a közszféra különböző szintjeinek egymás közötti, valamint a közszféra, a magánszféra és a civil szféra együttműködésére épít. A korábbi **központosított területfejlesztési rendszerrel való szakítás** azt jelenti, hogy a központi állami szervek mellett fokozottabb hangsúlyt kapnak a területfejlesztésben érintett egyéb szereplők. E felfogásnak megfelelően a területfejlesztés területén a **hagyományos irányítás** (government) **helyett a többszintű és többszektörű kormányzás** (governance) feltételeinek kiépítése a feladat. A felfogás érvényesítésének alapfeltételeit teremtette meg a Törvény által létrehozott **önálló területfejlesztési intézményrendszer,** melynek elemei olyan a partnerség elvén alapuló szervezetek, melyek alkalmasak arra, hogy a területi tervezés, programozás térségi intézményei, egyben a területfejlesztési támogatások decentralizációjának alanyai lehessenek. A regionális területfejlesztési tanácsok elvben intézményi keretet teremtettek a különböző ágazati intézkedések területi koordinációjának is, mivel tagjaik sorában jelen voltak a területi folyamatokat leginkább meghatározó ágazati minisztériumok képviselői. A Törvény a **területfejlesztési eszközrendszer** tekintetében szintén törekedett arra, hogy érvényesítse ezt a felfogást, és nevesítette **a területfejlesztés központi,** illetve **térségi eszközeit.**

2.2 Központi állami szervek feladat- és hatáskörei a területfejlesztési törvényben

A központi állami szervek területfejlesztési és területrendezési feladataival alapvetően a Törvény *második fejezete* foglalkozik. (E feladatok és hatáskörök egyfajta pontosítását adják a *záró rendelkezések*, de egyes esetekben újabb feladatok jelennek meg a törvény *egyéb paragrafusai-ban* is.)

2.2.1 Az Országgyűlés

A Törvény az *Országgyűlés* kezébe adja *a területfejlesztés irányításának stratégiai eszközeit*. Legfontosabb feladata az *Országos Területfejlesztési Konceptió* (OTK) – határozat formájában történő - *elfogadása*, melynek keretében megállapítja a területfejlesztési politikát meghatározó *irányelveket, célokat, hosszú távú prioritásokat*. A törvény szerint az OTK-t az országos fejlesztési koncepcióhoz kell illeszteni. Az első OTK megszületésekor (1998-ban) azonban ilyen koncepció nem létezett. A második OTK-át már a vele egy napon elfogadott hosszú távú Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióval összhangban dolgozták ki 2005 decemberében.

Az Országgyűlés hatásköre *a területfejlesztés eszköz és intézményrendszerének átfogó szabályozása*. Ezt az Országgyűlés gyakorlatilag magában *a területfejlesztési törvényben* teszi meg. A Parlament határozza meg *a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveit, és a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét*. A döntés formája ez esetben is országgyűlési határozat.¹⁰ E határozatokban lefektetett elveket kell követnie a Kormánynak, és a minisztereknek a támogatásokra vonatkozó konkrét jogszabályok kibocsátásakor. Az Országgyűlés hatásköre az úgynevezett *kiemelt térségek* körének meghatározása is.

A területfejlesztést szolgáló pénzeszközökről és egyes pénzügyi kedvezményekről a Parlament az éves költségvetési törvény elfogadása során dönt. Az Országgyűlés *a Kormány beszámoltatása* útján kérheti számon döntéseinek végrehajtását. Beszámoltatja a Kormányt a területfejlesztési politika végrehajtásáról, nemzetközi és határmenti területfejlesztési és területrendezési tevékenységéről, illetve - évente - a területfejlesztést szolgáló pénzeszközök felhasználásáról.

A fentiekben a Parlament alkotja meg *a régiók területi lehatárolására és székhelyére vonatkozó szabályozást*, és dönt az *önkormányzatok területfejlesztéssel kapcsolatos feladatairól és forrásairól*. (A valóságban a tervezési-statisztikai régiók lehatárolása az OTK-ban történt meg, de ez a dokumentum nem tartalmazza székhelyek meghatározását.)

2.2.2 A Kormány

A Kormány a területfejlesztési politika legfőbb operatív irányítója. A Törvény szerint átfogóan meghatározott feladata, hogy döntéseiben biztosítsa - az Országgyűlés által az OTK-ban meghatározott – regionális (területfejlesztési) politika érvényesülését. A Kormány feladata, hogy *előkészítse*, és az Országgyűlés elé terjessze az ezzel kapcsolatos *törvények és országgyűlési határozatok tervezeteit*. Általános feladata, hogy *összehangolja* a különböző *területfejlesztési célokat szolgáló állami pénzeszközöket*. A Törvény előírja a Kormány számára, hogy *pénzügyi támogatást nyújtson az OTK-ban meghatározott területfejlesztési programok megvalósításához*. (A szabályozás ellentmondása, hogy az OTK-ban nincsenek konkrét területfejlesztési programok, mivel az OTK gyakorlatilag visszautalja a Kormány hatáskörébe a döntést arról, hogy a koncepcióhoz illeszkedően milyen térségi és országos programokat támogat.)

A Kormány rendeletben *dönt a központi és térségi pénzeszközök arányáról*, és *meghatározza a területfejlesztést szolgáló pénzügyi eszközök, igénybe vehető kedvezmények felhasználási szabályait*, rendeletben *határozza meg a miniszterek területfejlesztéssel összefüggő feladatait és a miniszterek közötti folyamatos koordináció szabályait*. A Kormány feladata gondoskodni a *az országos területi információs rendszer működtetéséről és a tervnyilvántartásról*, elfogadni *a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciókat, programokat*.¹¹

¹⁰ Lásd 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről

¹¹ A Kormány eddig a Balaton kiemelt üdülőkörzet területfejlesztési koncepcióját és a Velencei tó-Vértes kiemelt üdülőkörzet területfejlesztési programját tárgyalta, és fogadta el.

A Kormány négyévente köteles *beszámolni* az ország területi folyamatainak alakulásáról, és a területfejlesztési politika érvényesítésének hatásairól.¹²

A fentiekén túl a törvény *általánosan megfogalmazott feladatokat* ró a Kormányra (*elősegíti* a kistérségi területfejlesztési tanácsok szerveződését, *ösztönzi* fejlesztési programok készítését, és térségi összefogással megvalósuló fejlesztéseket, valamint *elősegíti és támogatja* a határmenti térségek szomszédos országokkal való együttműködését, illetve az európai regionális együttműködést). A kormány jogköre nemzeti képviselők jelölése az Európai Unió Régiók Bizottságába.

Még pontosabb képet kapunk a Kormány érdemi hatásköréről, ha a törvény *záró rendelkezései alapján*, amelyek szerint a *Kormány* a területfejlesztésre vonatkozóan felhatalmazást kap arra, hogy *rendeletben állapítja meg*:

- a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek területfejlesztéssel kapcsolatos feladatait és a miniszterek közötti folyamatos koordináció szempontjait;
- a kedvezményezett területek besorolását,
- a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályait,
- a területfejlesztési koncepciók, programok egyeztetésének és elfogadásának rendjét,
- a vállalkozási övezetek létrehozásának és működésének szabályait,
- a területfejlesztéssel kapcsolatos információs rendszert és a kötelező adatközlés szabályait,
- a területfejlesztést szolgáló „decentralizált” pénzügyi eszközök területi felosztását,
- a területi monitoring rendszer feladat és hatáskörét, működési rendjét,
- a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás mértékét és felhasználásának módját,
- a területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályait,
- a területfejlesztést közvetlenül, vagy közvetve szolgáló pénzeszközök koordinációjának a pályázati rendszerre is kiterjedő részletes szabályait,
- a területfejlesztés intézményeinek a fejlesztési elképzelések összegyűjtésével, számbavételével, megvalósításának kidolgozásával, és ezzel kapcsolatos adatszolgáltatás rendjével kapcsolatos feladatait és eljárásrendjét;
- a kistérségi fejlesztési tanácsok szakmai munkaszervezetei (szolgáltató irodák) létrehozásának, valamint működésének részletes szabályait;
- a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak a kistérségi fejlesztési tanácsok és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács létrehozásával és a térségi fejlesztési tanács átalakulásával kapcsolatos feladatait, a megalakulással és átalakulással kapcsolatos eljárásrendjét, továbbá az egyeztető fórumok létrejöttének és működésének szabályait;
- a regionális fejlesztési tanácsokkal a régió társadalmi, gazdasági fejlesztése érdekében kötendő megállapodások részletes szabályait.

2.2.3 Az Országos Területfejlesztési Tanács

Az *Országos Területfejlesztési Tanács* (OTT) létrehozásával a törvényalkotók szándéka az volt, hogy az uniós követelményeknek megfelelően keretet nyújtsanak a partnerség alapelve érvényesítésének, és a területfejlesztésben érintett legfontosabb központi szereplők közötti koordinációnak.

A jelenlegi szabályozás szerint az *OTT szavazati jogú tagjai*:

- *a területfejlesztési szervek részéről*: a regionális fejlesztési tanácsok elnökei, és a főpolgármester,
- *a Kormány részéről*: a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter, valamint a kormány által meghatározott további nyolc miniszter, illetve politikai államtitkár,
- *a köztisztviselők és érdekszövetségek részéről*: az országos gazdasági kamarák elnökei; az Országos Érdekegyeztető Tanács munkaadói és munkavállalói oldalának egy-egy képviselője; az országos önkormányzati érdekszövetségek összesen három képviselője.

¹² Az országgyűlés 2001-ben tárgyalta, és határozatban fogadta el az első „Jelentés a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesítéséről” című dokumentumot. A második jelentést 2005 decemberében, az új OTK elfogadásakor tárgyalta, és fogadta el.

Tanácskozási joggal rendelkező tagként vesz részt a testület munkájában az országos környezetvédelmi és természetvédelmi szervezetek egy-egy állandó képviselője, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő országos szervezetek egy állandó képviselője. **Meghívottként**, a tevékenységüket, illetve szervezetüket érintő napirendek tárgyalásán tanácskozási joggal részt vesznek **mindazon szervezetek vezetői, amelyeket a Tanács döntése közvetlenül érint.** A Tanács az ügyrendjében dönthet az **állandó meghívottakról.**

Konzultációs joggal rendelkeznek mindazon bírósági nyilvántartásba vett országos társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre. Az egyeztető fórum véleményét a Tanács ülésén az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

A Törvény az OTT-t, mint a **kormányzati feladatok ellátásában közreműködő szervezet** nevesíti, és ugyan említi, hogy a törvényben meghatározott esetekben döntést is hozhat, de ilyen jogkört a Törvény jelenleg nem tartalmaz. A Tanács jelenleg csupán **javaslattevő, véleményező és koordinációs feladat- és hatáskörökkel** rendelkezik. A területfejlesztéshez kapcsolódó **feladatai** a következők:

- részt vesz a területfejlesztési politika kialakításában és érvényesítésében, döntéselőkészítő, javaslattevő, véleményező és koordinációs feladatkörben,
- közreműködik az országos és a térségi fejlesztési programok, a központi, ágazati és a térségi elképzelések összehangolásában,
- véleményezi a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció irányelveit, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét,
- javaslatot tesz a területfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolására,
- véleményt nyilvánít a területfejlesztést szolgáló hazai és közösségi pénzeszközök felosztásáról, a központi keret felhasználásáról, valamint a Kormány, a minisztériumok és a regionális fejlesztési tanácsok közötti megállapodás tartalmáról,
- vizsgálja és értékeli az érintett minisztériumok és országos hatáskörű szervek, illetve a területfejlesztési tanácsok fejlesztési célkitűzéseinek összhangját a területi politika céljaival,
- véleményezi a lényeges területi hatásokkal járó ágazati fejlesztési koncepciókat,
- javaslatot tesz egyes megyehatáron túlterjedő területfejlesztési feladatok közös ellátására,
- közreműködik az országos, az országos jelentőségű, valamint az országhatárokon átnyúló infrastruktúra tervezés (létesítmények, hálózatok elhelyezése) összehangolásában.

Az **OTT elnöke a területfejlesztésért felelős miniszter** (a későbbiekben: Miniszter). A miniszter gondoskodik az egységes kormányzati álláspont kialakítása és képviselése érdekében a tagsággal rendelkező és a tagsággal nem rendelkező miniszterekkel az őket érintő napirendekkel kapcsolatos előzetes egyeztetésekről, valamint kialakítja a tagsággal nem rendelkező miniszterek és az Országos Területfejlesztési Tanács közötti egyeztetés rendjét.

A **Tanács titkárságának feladatait**, a Kormány irányítása alatt álló, a miniszter felügyelete alatt működő országos hatáskörű államigazgatási szerv (Hivatal) látja el, melynek elnöke állandó meghívottként részt vesz a tanács ülésén.¹³

2.2.4 A miniszterek

A Törvény a **területfejlesztésért felelős miniszter** számára többségében olyan területfejlesztési feladatokat fogalmaz meg, melyekben a Kormány, vagy az Országgyűlés döntéseinek előkészítőjeként, illetve végrehajtójaként jelenik meg. Nevesített feladatainak egy része **javaslattételre, területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozására (kidolgozásukban való közreműködésre), szervezési feladatokra** vonatkozik:

- koncepciókat és javaslatokat készít az országos területfejlesztési politika megalapozására, annak célkitűzéseit érvényesítő tervezési, koordinációs, szervező és információs feladataiban;

¹³ Ez a Hivatal korábban az Országos Területfejlesztési Hivatalt (OTH) volt, amelyet azonban az egyes országos hatáskörű államigazgatási szervek megszüntetéséről szóló 149/2006. Korm. rendelet 2006. július 1-től megszüntetett, általános jogutódjának az önkormányzati és területfejlesztési minisztert jelölve meg. Így a titkársági feladatokat jelenleg az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium megfelelő szervezeti egysége látja el.

- kidolgozza az országos területfejlesztési koncepciót, összehangolja az országos és a térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat;
- közreműködik a kiemelt térségekre vonatkozó fejlesztési programok kidolgozásában, szervezi a végrehajtásukkal összefüggő feladatok teljesítését, és az e célt szolgáló anyagi eszközök felhasználását az érintett miniszterekkel együttműködve.

A feladatok másik csoportjában a Miniszter **összehangol és koordinál**:

- koordinálja a területfejlesztési célok megvalósítását közvetlenül és közvetve szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati úton történő felhasználását
- elősegíti az érintett miniszterekkel együttműködve - a területfejlesztési célú források decentralizációját, a forráskoordinációt és a programfinanszírozás megvalósulását;
- elősegíti a területfejlesztési koncepciók és programok, területrendezési tervek és a településrendezési tervek összhangját;
- összehangolja a közigazgatási szervek területfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységét.

A törvény alapján a Miniszter **látja el a területfejlesztési intézményrendszer szakmai irányítását**. A fentiekén kívül ellátja a jogszabályokban és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által meghatározott egyéb területfejlesztési **jogszabály-előkészítési és végrehajtási feladatokat**, valamint a kistérségek lehatárolásának megváltoztatásával kapcsolatos előterjesztést.

A Miniszter esetében is alkalmazza a törvény azt a megoldást, hogy a **záró felhatalmazó rendelkezésekben konkrét hatásköröket állapít meg számára**. E szerint a Miniszter kap felhatalmazást arra, hogy rendeletben állapítsa meg a területfejlesztési koncepciók, programok tartalmi követelményeit és a tervek nyilvántartásának szabályait, a területfejlesztési tervezésre jogosultak körét és a szakképesítési feltételeket, a területfejlesztést közvetlenül vagy közvetve szolgáló források felhasználásáról készülő területi értékelés elkészítésének módszertani szabályait, valamint az adatszolgáltatás szabályait.

A törvény feladatokat határoz meg a Miniszter számára a pénzügyi eszközrendszerre vonatkozóan is, mivel – a költségvetési törvényben foglalt szabályozástól függetlenül – koordinációs jogosítványokat biztosít a **területfejlesztést szolgáló előirányzatok tekintetében**. E jogosítvány kiterjed: a pályázati célokat szolgáló források számbavételére, a források felhasználását szabályozó jogszabályok egyeztetésére, a pályázati felhívások egyeztetésére és nyilvántartására, a pályázatok elbírálásában képviselő biztosítására, a pályázati felhívások összegyűjtésére és azok nyilvánossá tételére. A miniszter **forráskoordinációs jogosítványai** társulnak azzal a köteleességgel, hogy évente jelentést kell benyújtania a kormánynak arról, hogy a központi támogatások mennyiben voltak összhangban a területfejlesztési politika céljaival.

A **területfejlesztést szolgáló előirányzatok tekintetében** forráskoordinációt ellátó Miniszter évente beszámol a kormánynak a regionális fejlesztési tanácsok működéséről, és arról, hogy a központi támogatások mennyiben voltak összhangban a területfejlesztési politika céljaival.

A Törvény szerint területfejlesztésért és rendezésért felelős miniszter mellett **más minisztereknek is vannak a területfejlesztéssel kapcsolatos feladataik és jogosítványaik**. Érvényesítik a törvényben rögzített célokat, részt vesznek a szakterületüket érintő kormányzati feladatok ellátásában. Kiemelt feladatuk, hogy részt vesznek a területfejlesztési koncepciók és programok feladatkörüket érintő munkarészeinek kidolgozásában és érvényesítésében, közreműködnek a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok munkájában, és évente tájékoztatják a Kormányt a feladatkörükben végzett fejlesztések főbb mutatóiról.

2.3 Központi állami szervek területfejlesztési feladat és hatásköre a gyakorlatban

A területfejlesztési törvényt már megalkotásakor is **kerettörvény** jellegűnek szánták. A módosítások során a Törvény abból a szempontból nem változott, hogy **a területfejlesztés központi szereplőire vonatkozó fejezeti elsősorban az alapvető intézményekkel, és azok fő feladataival foglalkozik. A konkrét szervezeti struktúrát, és az éppen aktuálisan működő központi állami szervek feladat és hatásköreit alacsonyabb jogszabályok – elsősorban kormányrendeletek határozzák meg.**

2.3.1 A területfejlesztés helye a központi állami szervek rendszerében

A törvényben meghatározott speciális területfejlesztési intézményrendszer egy sajátos - a magyar közigazgatásban újak számító - állami szerepértelmezést követ. Bár a közigazgatás más területén is megjelentek új típusú intézmények, *az állami szerepeket átértékelő, a szereplők partnerségére építő, többszintű és többszektörű kormányzás komplex módon ma is szinte csak a közvetlenül területfejlesztésre vonatkozó jogszabályokban és intézményrendszerben jelenik meg.* Hazai jogalkotásunk, és közigazgatási rendszerünk csak ellentmondásosan birkózott meg azzal a feladattal, hogy beillesse a sajátos területfejlesztési logikát a hagyományos közigazgatási rendszerbe.

A mai korszerű felfogás értelmében *a központi feladatok elsősorban a területfejlesztés stratégiai irányításához,* azaz a területfejlesztési politika kialakításához, a makroszintű területi tervezéshez, az országos eszköz- és intézményrendszer meghatározásához, a területfejlesztés központi koordinációjához, valamint *a nem kormányzati szervekkel való együttműködéshez, illetve a szereplők munkájának segítéséhez, támogatásához kapcsolódnak.* A törvényi szintű szabályozás alapvetően ennek megfelelően alakította ki az állami intézményrendszert, valamint az egyes szervek feladat és hatásköreit, de *továbbra is lehetőséget ad arra, hogy* egyes - általában kiemelt, vagy valamilyen okból fokozott kormányzati figyelmet igénylő - térségekre vonatkozóan *a központi állami szervek (elsősorban a Kormány) konkrét fejlesztési döntéseket hozzanak, és a döntések végrehajtását is központilag vezényeljék.* A Törvény 2004-es módosításainak következtében ma már több, a területfejlesztési politika *végrehajtásának részleteit szabályozó kérdésben is kormányrendeletek döntenek.*

A területfejlesztés irányításában egy központosított felfogás érvényesülését azonban nem csupán a központi programok, és egyes részletszabályok kormányzati megalkotása és központi végrehajtása teszi lehetővé. *A területfejlesztési törvényben megjelenő állami szerepértelmezés, és sajátos területfejlesztési logika érvényesülése ugyanis elsősorban attól függ, hogy mekkora a területfejlesztési politika súlya a kormányzati politikában, mennyire érvényesülnek a fejlesztési döntésekben a területfejlesztés szempontjai, illetve milyen szerepet kap ebben a területfejlesztési intézményrendszer.*

A területfejlesztés súlyát elsősorban az országos fejlesztéspolitikára vonatkozó stratégiai döntések határozták meg. Az országos fejlesztéspolitikai döntéseket – egészen az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió 2005. decemberi parlamenti elfogadásáig – a **Kormány** közvetlenül hozta. Ezek előkészítéséért 1998-2002 között a Gazdasági Minisztérium volt, 2002-től a MEH miniszter (aki önálló feladatkörű politikai államtitkár útján látta el ezt a feladatot),¹⁴ majd 2003-tól önálló tárca nélküli **miniszter** volt a felelős.¹⁵

A kormány irányítása, de a tárca nélküli miniszter felügyelete mellett működött a **Nemzeti Fejlesztési Hivatal** (NFH),¹⁶ mint országos hatáskörű szerv, melynek feladatai elsősorban az uniós támogatásokhoz kapcsolódó tervezési és végrehajtási feladatokhoz kötődtek, de ellátta a fejlesztéspolitika átfogó összehangolását is. Az NFH munkáját segítette a – korábban a gazdasági miniszter, később a tárca nélküli miniszter elnöklétével működő - **Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Bizottság**, melynek feladata a fejlesztéspolitikában és a fejlesztési támogatások rendszerének működtetésében érintett minisztériumok, testületek fejlesztéspolitikai tevékenységének összehangolása volt.

A fent leírt intézményi struktúra mellett az átfogó fejlesztéspolitikai döntésekben a területfejlesztési szempontok, illetve a területfejlesztési intézményrendszer által kidolgozott javaslatok gyakran háttérbe szorultak. A területfejlesztés központi irányításához kapcsolódó legfontosabb ellentmondás, hogy – bár *a Törvény* széleskörűen értelmezi a területfejlesztés fogalmát - *szinte csak érintőlegesen foglalkozik azzal, hogy miképpen kapcsolódnak az európai uniós támogatásokból finanszírozott fejlesztések a hazai területfejlesztés intézmény- és eszközrendszeréhez.*

¹⁴ NFT koordinálásért felelős kormány megbízott

¹⁵ Európai integráció koordinálásért felelős, majd 2004-től európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter.

¹⁶ Korábban Nemzeti Fejlesztési Terv és Eu támogatások Hivatala

Míg a hazai területfejlesztés intézményrendszerét és a központi szereplők feladat- és hatáskörét a Törvény szabályozza, az EU támogatások felhasználásához kapcsolódó intézményrendszert – az EU jogszabályok keretein belül – kormányrendelet.¹⁷

Az EU intézményrendszer működtetésében és a támogatások felhasználásának szabályozásában (mind a tervezés, mind a végrehajtás területén) igen erős a közvetlen kormányzati szintű irányítás szerepe.

Az EU támogatások felhasználásához kapcsolódó **legfontosabb szereplő a hazai intézményi struktúrában tehát nem az országgyűlés, hanem a Kormány**¹⁸, a tervezés és végrehajtás központi szereplői, pedig a Kormány által kijelölt központi szervek. A tervezési folyamatban a központi szereplők megegyeztek a fejlesztéspolitikai stratégiai kialakításáért felelős központi szereplőkkel, a végrehajtásra pedig az EU-szabályozásnak megfelelő központi intézményrendszer jött létre (irányító hatóságok, közreműködő szervezetek, monitoring bizottságok, kifizető hatóság). Az I. Nemzeti Fejlesztési Tervhez (NFT) kapcsolódóan a területfejlesztési intézményrendszer elsősorban a Regionális Operatív Program kidolgozása, és végrehajtása kapcsán kapott szerepet.¹⁹

A központi állami szervek területfejlesztési feladat- és hatáskörei kapcsán azt is jelezni kell, hogy a **területfejlesztés az a terület, melynek központi irányítása talán a legtöbb változáson ment keresztül az elmúlt évek alatt, és talán ma is a leginkább ellentmondásos**. Magát a területfejlesztési törvényt 1996-os megszületése óta tizenegyszer – ezen belül kétszer átfogóan – módosították. A központi irányításban részt vevő intézmények (és személyek) köre, a törvényi illetve kormányrendeleti szintű szabályozásban megjelenő irányítási megoldások sűrűn változtak. A területfejlesztés irányításáért felelős miniszter 1998-ig a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter, 1998-2002 között a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter volt. 2002-ben megszűnt a területfejlesztés elkülönült kvázi „ágazati” irányítása, a területpolitikai, területfejlesztési és területrendezési ágazati feladatok a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat és hatáskörébe kerültek. 2004-ben új tárca nélküli miniszteri poszt jött létre, a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszteré, 2006-ban pedig a területfejlesztési feladatok az új önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez kerültek. A területfejlesztés területén sokszor változtak az egyéb központi szereplők, és ezen intézményekre vonatkozó részletszabályok is. Gyakori volt az olyan kivételes megoldás, mint a szakmai feladatokkal megbízott politikai államtitkár, a tárca nélküli miniszter, vagy az önálló hatáskörökkel felruházott önálló kormányhivatalok intézménye.

2.3.2 A területfejlesztés központi szereplői a jelenlegi kormányzati struktúrában

A kormányzati struktúrában 2006-ban végrehajtott alapvető szervezeti változások erőteljesen érintették a területfejlesztés központi intézményrendszerét is, mivel a *Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006 évi LV. Törvény* alapján létrejött az **Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM)**. A törvény rendelkezései szerint, ahol korábbi törvény, vagy rendelet **területfejlesztésért felelős minisztériumot, vagy minisztert említ, az ÖTM-et**, illetve az **önkormányzati és területfejlesztési minisztert kell érteni**. A Kormány átalakításával megszűnt a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter posztja. A 149/2006. (VII. 21.) Korm. rendelet intézkedett a tárca nélküli miniszter irányítása alatt működő országos hatáskörű szerv, az **Országos Területfejlesztési Hivatal**²⁰ megszüntetéséről is. A Hivatal **általános jogutódja** - bizonyos európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó feladatok kivételével²¹ - az **Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium**.

¹⁷ Az uniós forrásokból finanszírozott fejlesztések tekintetében minden döntés pl. tervdokumentumok elfogadása, a felhasználást meghatározó jogszabályok általában egytel „alacsonyabb szinten” születik meg, mint a „hazai” területfejlesztésben.

¹⁸ Magyarország nem különleges ebből a szempontból, hiszen a legtöbb európai tagállamban hasonló a helyzet. A támogatásokkal kapcsolatos legfontosabb döntéseket ugyanis uniós szinten a Tanács, illetve a Bizottság hozza meg. (Bár egyre több kérdésben van az EU parlamentnek is valamilyen döntési jogosítványa). A Tanács, illetve a Bizottság „természetes partnere” pedig a tagország kormánya.

¹⁹ Az I. Nemzeti Fejlesztési Tervben a források kb 12 %-a szolgálta kifejezetten a regionális és helyi potenciál erősítését. Nem készült külön operatív program az egyes régiókra. A területfejlesztési intézményrendszer szereplői közül a Miniszter a Regionális Operatív Program (ROP) végrehajtásáért volt felelős, a ROP IH az Országos Területfejlesztési Hivatal keretében központilag került megszervezésre, a regionális fejlesztési ügynökségek csak néhány jelentéktelen súlyú intézkedéshez kapcsolódóan láttak el közreműködő szervezeti feladatokat.

²⁰ Korábban 2002-2003 között a MEH önálló feladatkörű politikai államtitkára által irányított minisztériumi hivatalként Nemzeti Területfejlesztési Hivatal, 2003-tól országos hatáskörű szervként működő Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal.

²¹ Pl. ROP és INTERREG irányító hatóságok, SAKK, Pályázati Információs Központ, melyek a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez kerültek.

Az átalakítás jelentős változást eredményezett a területfejlesztés kormányzati irányításában. *A területfejlesztésért való felelősség újra egy miniszterhez került*, aki egyben a területfejlesztésért, -rendezésért, a településfejlesztésért, -rendezésért, a helyi önkormányzatokért és más ágazatokért (pl. építésügy, idegenforgalom, sport) is felel.

A szervezeti változások azonban azt is jelentették, hogy *az EU támogatások felhasználásához kapcsolódó intézményrendszer a korábbiaknál is jobban elkülönül a területfejlesztés intézményrendszerétől*. Eddig a kifejezetten területfejlesztési szempontú Regionális Operatív Program (ROP) végrehajtásáért a területfejlesztésért felelős miniszter volt a felelős és a ROP irányító hatósága a területfejlesztési intézményrendszer keretei között (az OTH-ban) működött. Jelenleg az EU támogatások felhasználásához kapcsolódó valamennyi feladat (tervezés, koordináció, végrehajtás intézményrendszerének kialakítása és működtetése) a 130/2006 (VI. 15.) Korm. rendelet értelmében egy új, a MEH miniszter irányítása alatt működő központi hivatalhoz, a *Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez* (NFÜ) került. Az országos szintű fejlesztéssel, fejlesztési tervezéssel és programozással kapcsolatos kormányzati tevékenység irányítására, az 1062/2006. (VI. 15.) Korm. határozat önálló *fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos* nevezett ki, aki egyben irányítja az NFÜ elnökének tevékenységét.

A *fejlesztéspolitikai tervezés* összehangolása érdekében (beleértve mind az EU, mind a hazai kormányzati finanszírozású fejlesztési terveket) a kormányzati döntések magalapozására 1065/2006. (VI. 29.) Korm. határozat – javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő szervként létrehozta a *Fejlesztéspolitikai Irányító Testületet* (FIT), melynek elnöke a miniszterelnök, tagjai az operatív programok monitoring bizottságának elnökei (IH vezetők), a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, és állandó meghívott az államreformért felelős kormánybiztos.

Ugyanez a határozat hozta létre az NFÜ tevékenységének megalapozására az NFT és az operatív programokhoz kapcsolódó minisztériumokban történő tervezési tevékenység összehangolására, koordinálására a *Tervezési Operatív Bizottságot* (TOB), melynek elnöke a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, tagjai a minisztériumok ágazati tervezéssel, stratégiaalkotással foglalkozó szakértői, az NFÜ fejlesztéspolitikáért felelős vezetője, és más delegált szakértői, a Pénzügyminisztérium képviselője, és az irányító hatóságok vezetői.

A 1064/2006. (VI. 29.) Korm. határozat egy új érdekegyeztető testületet hozott létre a *Nemzeti Fejlesztési Tanácsot*, melynek elnöke a miniszterelnök. Tagjai a FIT alelnöke, a regionális fejlesztési tanácsok képviselői, a Gazdasági és Szociális Tanács által delegált 7 személy, a fejlesztéspolitika horizontális céljait képviselő, kiváló szakemberek közül a miniszterelnök által felkért 5 személy, állandó meghívottjai pedig a miniszterek és a FIT tagjai.

Az újonnan létrehozott szervezetek az átfogó – elsősorban az uniós támogatások felhasználására koncentrált - fejlesztéspolitika összehangolására hivatottak, de feladataik között szerepel a közvetve, vagy közvetlenül területfejlesztési vonatkozású döntések előkészítése is.²²

A területfejlesztésért felelős miniszter jelenleg az *önkormányzati és területfejlesztési miniszter* (Miniszter). A 168/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet az önkormányzati és területfejlesztési miniszter *feladat- és hatásköréről* először általánosságban – valamennyi feladatkörére vonatkozóan - határozza meg a Miniszter feladatait. Az általános megfogalmazás gyakorlatilag azokat a feladatokat sorolja fel, melyeket általában egy miniszter a feladat és hatásköréről szóló rendelet, más jogszabályok, valamint a Kormány határozataiban meghatározott feladatkörében ellát.

A rendelet külön nevesíti, hogy a miniszter *irányítja* a Területpolitikai Kormányzati Hivalt, és *működteti* a Magyarországi Régiók Brüsszeli Irodáját, és az Országos Területfejlesztési Tanácsot.

A rendelet *részletezi azokat a feladatokat, melyeket a miniszter területfejlesztésért való felelősségi körében ellát*. Kiemeli, hogy a miniszter e feladatkörben *jogszabályokat készít elő, illetve felhatalmazás alapján - miniszteri rendeleteket ad ki*. A rendelet részletezi is a Miniszter jogszabály-előkészítő és végrehajtási feladatait.

²² A jelenlegi helyzetben még nem lehet pontosan tudni, hogy miképpen kapcsolódnak egymáshoz az általános fejlesztési és a területfejlesztési intézményrendszer szereplői (pl. NFT és OTT), a korábbi jogszabályok alapján működő és az új koordinációs testületek (pl. FKTB és TOB), hogyan érvényesülnek a területfejlesztési törvény előírásai, illetve az, hogy a területfejlesztési intézményrendszer milyen szerepet kap a fejlesztési döntések előkészítésében.

A részletes feladatok egy része visszatükrözi a területfejlesztési törvényben meghatározottakat, más része a Törvényben nem megjelenő, de a területfejlesztésért felelős miniszter által eddig is ellátott feladatokat nevesít (pl. kutatási-elemző tevékenység támogatása, a kormányzati marketing tevékenységben való közreműködés). Van azonban néhány olyan feladat, mely eddig nem jelent meg konkrétan, és kiemelve a miniszter statútumában. Ilyen a kormányzati döntések (területi szempontú) hatásvizsgálata, és a kistérségi megbízotti hálózat szakmai irányítása és felügyelete. Ez utóbbi feladatot a Miniszter a MEH keretében működő, a területpolitika kormányzati koordinációért felelős politikai államtitkártól, mint kormány megbízottól vette át, a Területpolitikai Kormányzati Hivatallal együtt. A rendeletben pontosan meghatározásra került **a Miniszter uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó feladat és hatásköre is, ami a regionális fejlesztési és a határ menti operatív programok tervezésének koordinálására terjed ki.**

A miniszter feladatainak ellátását jelenleg alapvetően a minisztériumi szervezet biztosítja. Az **Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium** hatályos SZMSZ-e alapján a **területfejlesztési és építésügyi szakállamtitkár** felelős a területfejlesztési feladatok végrehajtásáért. A **szakállamtitkár közvetlen alárendeltségében működő négy szervezeti egység** közül három lát el területfejlesztéshez kapcsolódó feladatokat is, a **Területfejlesztési főosztály**, a **Területrendezési és tervezési főosztály**, valamint a **Területi Koordinációs Titkárság** (osztály jogállású hivatali egység).

A 271/2004. (IX. 29.) Korm. rendelet szerint a kistérségekben a szolgáltatási és együttműködési tevékenység fejlesztését a Kormány - **a Területpolitikai Kormányzati Hivatal** keretében - országos kistérségi megbízotti hálózat működtetésével látja el. A rendelet részletesen szabályozza a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének szabályait. A hivatal korábban a Miniszterelnökség költségvetési fejezetén belül működő, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egység volt, melynek irányítását a MEH miniszter a területpolitika kormányzati koordinációjáért felelős politikai államtitkár, mint kormány megbízott útján látta el. A hivatal fő feladatköre a kistérségi megbízotti hálózat működtetése és irányítása volt. A minisztériumok átszervezésével a hivatal **az önkormányzati és területfejlesztési minisztérium fejezetébe került**. Jelenleg az ÖTM SZMSZ-e szerint a Miniszter a hivatal irányítását a területfejlesztési és építésügyi szakállamtitkár útján látja el. A kistérségi megbízotti hálózat tagjai a hivatal – távmunkában foglalkoztatott - alkalmazottai.

A **Területi Főépítési Irodák** irányítását szintén a területfejlesztési és építésügyi szakállamtitkár látja el. (Az irodáknak vannak a területfejlesztéshez kapcsolódó feladatai, azonban területi államigazgatási szervek, így feladataikat szintén a területi szervek között ismertetjük.)

Az ÖTM területfejlesztési, területrendezési háttérintézményeként működik a **VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht.** kiemelten közhasznú minősítésű, az **állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény** alapján 100%-ban állami tulajdonú társaság, amelyben a tulajdonosi jogokat a területfejlesztésért felelős miniszter gyakorolja. A Kht. tevékenysége átfogja a területfejlesztéssel és -rendezéssel, az épített környezet védelmével és alakításával összefüggő kutatási-, tervezési és tanácsadói tevékenységek teljes körét.

A VÁTI felelős a területfejlesztési Phare programok végrehajtásáért, közreműködő szervezetként részt vesz a Regionális Fejlesztés Operatív Program és az INTERREG Közösségi Kezdeményezés programok megvalósításában. Térport elnevezéssel szakmai portált (terport.hu) működtet és gondoskodik a területi információs rendszer (TeIR) országos szintű rendszerének működéséről. A VÁTI kezeli az országos szintű terület- és településrendezési, építésügyi-műszaki dokumentációs központot is. Tervezési feladataiban a társaság igény szerint részt vesz az országos és kiemelt térségi területfejlesztési, illetve területrendezési tervek, programok kidolgozásában. A társaság 12 regionális képviselőből álló országos hálózattal is rendelkezik.

A kormányzat területfejlesztéssel és rendezéssel kapcsolatos munkáját a VÁTI mellett a vállalkozásfinanszírozással és fejlesztési tanácsadással, forrásközvetítő tevékenységgel foglalkozó, területi hálózatot is működtető, teljes egészében állami tulajdonú **Regionális Fejlesztési Holding** is segíti, amellyel kapcsolatban a tulajdonosi jogokat korábban a területfejlesztésért felelős miniszter gyakorolta.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény nyomán Regionális Fejlesztési Holdingoz kapcsolódó tulajdonosi jogokat a továbbiakban a Magyar Fejlesztési Bank Rt. gyakorolja. (Az 100 %-ban állami tulajdonú MFB Rt. esetében a tulajdonosi jogokat gyakorló személy a gazdasági miniszter.)

3 A területfejlesztés területi intézményei

3.1 A területfejlesztés önálló intézményrendszere

A *területfejlesztési intézményrendszer* legfontosabb intézményei a különböző területi szinteken megszervezett *területfejlesztési tanácsok*. A jelenlegi törvényi szabályozásnak megfelelően területfejlesztési tanács kötelezően működik regionális, megyei és kistérségi szinten, bizonyos esetekben, pedig kiemelt térségi szinteken is. A területfejlesztési tanácsok *testületi típusú kevert szervek*, melyek tagösszetételét a Törvény szabályozza. A fejlesztési tanácsok *jogi személyek*, melyeket megalakulásukat követően a működési területük szerint illetékességgel rendelkező Magyar Államkincstár Területi Igazgatósága vesz nyilvántartásba. Működésükkel kapcsolatos gazdálkodásukra – bizonyos eltérésekkel - *a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni*. Gazdálkodásukat az *Állami Számvevőszék ellenőrzi*. A regionális fejlesztési tanácsok *törvényességi felügyeletét* a székhely település szerint illetékes megyei közigazgatási hivatalok látják el. A Törvény részletesen szabályozza a törvényességi felügyelettel kapcsolatos eljárásrendet.

3.1.1 Regionális fejlesztési tanácsok és regionális fejlesztési ügynökségek, Regionális fejlesztési tanácsok

A területfejlesztés jelenlegi *legfontosabb területi szintje* – mind hazai, mind uniós értelemben - a tervezési statisztikai régió. A Törvény fogalomértelmezése szerint a *tervezési statisztikai régió* több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határaival határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység. A tervezési statisztikai régiók lehatárolása először az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptióban történt meg. Magyarország területét hét tervezési statisztikai régióra osztották, mely egyben megfelel az uniós területi statisztikai rendszer NUTS 2 szintjének. A koncepció felülvizsgálata során – bár a lehatárolást sok vita kísérte – ez a beosztás nem változott. A jelenlegi *régiók* (a hatályos OTK-ban felsorolt sorrendben):

- Dél-Alföld (Bács-Kiskun megye, Békés megye, Csongrád megye),
- Dél-Dunántúl (Baranya megye, Somogy megye, Tolna megye),
- Észak-Alföld (Hajdú-Bihar megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye),
- Észak-Magyarország (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Nógrád megye),
- Közép-Dunántúl (Fejér megye, Komárom-Esztergom megye, Veszprém megye),
- Közép-Magyarország (Budapest, Pest megye),
- Nyugat-Dunántúl (Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye).

A területfejlesztési törvény megszületésekor regionális szinten csak megyék önkéntes megalapodása alapján alakultak területfejlesztési tanácsok. Az 1999-es törvényt módosító óta azonban *a területfejlesztési intézményrendszer legfontosabb szereplői a tervezési statisztikai régiók szintjén kötelezően megalakított regionális fejlesztési tanácsok* lettek.

A jelenlegi szabályozás értelmében a tanácsban nagyjából arányosan vannak jelen a kormányzati és az önkormányzati szereplők. A regionális fejlesztési tanács *tagjai*: a tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, a Miniszter és más nevesített ágazati miniszterek egy-egy képviselője,²³ az érintett többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok megyénként egy-egy képviselője; a tanács illetékességi területén működő megyei jogú városok polgármesterei; a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke.

²³ A hatályos törvény szerint: a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, a környezetvédelmi és vízügyi miniszter, a belügyminiszter, a gazdasági és közlekedési miniszter, az egészségügyi miniszter, a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, az oktatási miniszter, az informatikai és hírközlési miniszter, a pénzügyminiszter, valamint az ifjúsági, családtügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter - illetve a kormányzati struktúra átalakításával azok a miniszterek, amelyek ezen miniszterek feladat és hatáskörét „örökölték” - egy-egy képviselője.

A **Közép Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács (KMRFT) tagösszetétele** - a térség sajátosságainak köszönhetően - különbözik. Ez esetben ugyanis a törvény **további tagokat** sorol fel. Ezek: a főpolgármester vagy képviselője, a fővárosi kerületi önkormányzatok egy képviselője, valamint a régió többcélú kistérségi társulásainak, illetve kistérségi fejlesztési tanácsainak további legfeljebb kettő képviselője. A térség kiemelt országos jelentősége miatt a KMRFT tagja még a Kormány képviselője.

Elnököt, és társelnököt (társelnököket) a tanács szavazati jogú tagjai közül maga választ. A regionális fejlesztési tanács munkaszervezetének **székhelyéről** az alakuló ülésen minősített szavazással dönt. A miniszterek képviseletét a regionális fejlesztési tanácsokban **állandó megbízott** látja el (a Miniszter esetében ez a régióigazgató). A tanácsban képviselettel nem rendelkező miniszterekkel való egyeztetést a Miniszter biztosítja, de tanácskozási joggal – a napirenddel érintett - valamennyi miniszter képviselője jelen lehet. A kistérségi szint képviseletére jogosult tagokat a megyék valamennyi kistérségi területfejlesztési társulásának, illetve területfejlesztési feladatokat ellátó többcélú kistérségi társulásának elnökeiből álló ún. **kistérségi egyeztető fórum** választja meg. Ez a fórum alakítja ki a tárgyalt napirendekhez kapcsolódóan a kistérségek közös álláspontját, melyet a delegált tag a tanács ülésén ismertet. A felsorolt tagokon kívül a tanács SZMSZ-e szabályozhatja a kisebbségi önkormányzatok, illetve az illetékes térségi fejlesztési tanácsok részvételét a munkában. A tagok rendszeresen, de évente legalább egyszer kötelesek beszámolni az őket delegáló szervnek, vagy személynek a tanács munkájáról és az általuk képviselt álláspontról.

Minden regionális fejlesztési tanácsban **konzultációs joggal rendelkeznek** mindazon a régió területén működő bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre, és a tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

A törvény részletesen szabályozza a határozatképesség, a szavazásra való jogosultság, és a döntéshozatal egyes szabályait.²⁴ Egyéb a tanács és titkárságának szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat a tanács **szervezeti és működési szabályzatában** maga állapítja meg.²⁵ Az SZMSZ szabályozza a tanácskozási jog gyakorlásának módját, az ülés összehívásának és megtartásának, valamint a határozathozatalnak a szabályait (bizonyos esetekben például előírhat titkos szavazást), továbbá a tanács tisztviselőinek feladat- és jogkörét. A tanács döntéseinek előkészítése, végrehajtásának szervezése, ellenőrzése érdekében a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott **bizottságokat** hozhat létre. A tanács döntési jogkört nem ruházhat át bizottságára.

A tanács **működésének költségeihez költségvetési hozzájárulásra jogosult**, ezeket kibővítheti pályázatokon elnyert forrásokkal, illetve az SZMSZ-ben befizetési kötelezettségeket határozhat meg a tagok számára.

A regionális tanács legfontosabb **feladata**, hogy **kidolgozza, és elfogadja** – az Országos Területfejlesztési Konceptióval összhangban – **a régió hosszú- és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve a régió fejlesztési programját, annak stratégiai és operatív munkarészeit**. Elsősorban a regionális fejlesztési koncepció és program kidolgozásához és végrehajtásához kapcsolódnak **további feladat és hatáskörei**:

- vizsgálja és értékeli a régió társadalmi-gazdasági helyzetét, adottságait, ezen adatokat a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja,
- pénzügyi tervet készít a fejlesztési programok megvalósítása érdekében,
- javaslatot tesz a helyi, a térségi, a központi és a nemzetközi források felhasználásának időbeli ütemezésére,
- működése és a regionális programok finanszírozása érdekében saját forrásokat gyűjthet,

²⁴ A határozatképesség feltétele, hogy a szavazati jogú tagok több mint fele jelen van, a szavazás jogát csak jelenlévő állandó tag, vagy a képviselt szerv vezetője által írásban felhatalmazott jelen lévő személy gyakorolhatja. A szavazás általában nyílt, és – a törvényben rögzített esetek kivételével – az egyszerű többség elegendő a döntéshozatalhoz. A tagok közül a Miniszter képviselőjének speciális a helyzete, mivel ellenszavazata esetén a miniszter 15 napon belül kezdeményezheti az adott kérdés újratárgyalását.

²⁵ Amennyiben nem sikerül egyhangúan elfogadni az SZMSZ-t, az ismételt ülésen minősített többség elegendő az elfogadáshoz, ami a szavazati joggal rendelkező tagok 2/3-nak támogató szavazatát jelenti.

- évente megállapodást köt - a decentralizált források tekintetében - a Miniszterrel, egyéb források tekintetében esetleg az érintett tárcákkal, illetve szintén megállapodás alapján részt vehet az ágazati fejlesztési programok végrehajtásában,
- a rendelkezésre álló források függvényében dönt a programok megvalósításáról,
- a tervben megfogalmazott programokból munkatervet készít,
- dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról, gondoskodik a források hatékony és szabályszerű felhasználásáról, a program céljainak érvényesítéséről,
- a pénzügyi támogatások felhasználásáról naprakész nyilvántartást vezet, végzi a források felhasználásának ellenőrzését, felállítja a programok monitoring bizottságát.

A strukturális alapok felhasználása kapcsán a törvény csak arról rendelkezik, hogy a Tanács **figyelemmel kíséri az operatív programok régióban jelentkező feladatainak megvalósítását**, valamint közreműködik és elősegíti azok végrehajtását.

Széleskörűek a regionális tanácsok **koordinációs és véleményezési jogosítványai**. Ellátják a gazdaságfejlesztés **területi koordinációs feladatait** (egyezteti a kormányzati és a térségi érdekeket, valamint az ellátja az egyéb térségi szereplők közötti koordinációt). **Véleményezési joguk van** a területüket érintő országos, ágazati és regionális szintű fejlesztési koncepciókról és programokról, továbbá a területüket érintő területrendezési tervekről, a területi államigazgatási szervek régiót érintő fejlesztéseiről. Bizonyos - külön jogszabályban meghatározott - esetekben ezen fejlesztésekkel kapcsolatban egyetértési jogot gyakorolnak.

A fentiekén kívül a régió **megállapodást köthet** - nemzetközi együttműködéseket is beleértve - a **régióhatáron túlnyúló feladatok megvalósítására**. A tanácsok **támogathatják** a területükön lévő fejlesztési tanácsok (megyei, térségi, kistérségi) programjainak megvalósítását, illetve **közreműködnek** a régióban kialakult társadalmi és gazdasági válsághelyzetek kezelésében.

A regionális fejlesztési tanács feladatainak ellátásában köteles **együttműködni** a kistérségi fejlesztési tanácsokkal, a megyei területfejlesztési tanácsokkal, a térségi fejlesztési tanácsokkal, a régió fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, a területi gazdasági kamarákkal, továbbá a régió területén működő társadalmi szervezetekkel.

A felsorolt feladatok és hatáskörök fényében világosan körvonalazódik, hogy **a regionális fejlesztési tanácsok valós hatásköre és súlya elsősorban attól függ, hogy mekkora az un. decentralizált központi költségvetési források nagysága**, és mennyiben köti őket ezek felhasználásában a központi irányítás.

A regionális fejlesztési tanácsok megalakulásuk óta igen aktívan léptek fel a regionális szint megerősítése, a decentralizáció érdekében, és szerepet kívántak vállalni a regionális szintre vonatkozó szabályozásban és egyéb – többek között az uniós támogatások felhasználására vonatkozó – országos fejlesztéspolitikai döntésben. A régiók együttműködésük elmélyítése és a regionalizmus erősítése érdekében 2001 januárjában megalakították a Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsát (TERET), a hét területfejlesztési régió együttműködésének konzultatív fórumát. A TERET kezdeti aktivitása azonban megtorpant, azóta a régiók közötti egyeztetés, illetve a régiók képvisellete elsősorban informális keretek között zajlik. Kormányzati szinten **a régiók képviselétének hivatalos fórumai** jelenleg az OTT, illetve az újonnan kialakított Nemzeti Fejlesztési Tanács.

Regionális fejlesztési ügynökségek

A Törvény szerint **a regionális fejlesztési tanács** a régió fejlesztési programja megvalósításával összefüggő fejlesztési döntéseinek az előkészítésére a régió belüli területfejlesztési intézmények információellátásának javítására, a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítésére **kötelezően közhasznú társaságot**²⁶ hoz létre. A közhasznú társaság **elláthatja a titkársági feladatokat is**.

²⁶ A 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról megszünteti a közhasznú társaságot, mint jogi személy formát. A törvény szerint csak 2007 július 1.-ig van lehetőség új közhasznú társaság bejegyzésére, és – 2 éves átmeneti időszak közbeiktatásával - elrendeli az eddig az időpontig már bejegyzett közhasznú társaságok nonprofit gazdasági társasági formába történő átalakítását, illetve felszámolását. A területfejlesztési törvény e paragrafusát tehát 2009-ig módosítani kell.

A törvény meghatározza a régiók által közhasznú társaságként létrehozott, a kezdeti időszakban csupán néhány főt foglalkoztató, de ma már régióként 30-40 fős szervezetté alakult **regionális fejlesztési ügynökségek** feladatait is. Eszerint a regionális fejlesztési ügynökség **törvényben meghatározott feladatai**:

- kidolgozza - az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban - a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve fejlesztési programját, annak stratégiai és operatív munkarészeit;
- a régióban - a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével - összegyűjti az önkormányzatok, gazdasági és társadalmi szervezeteknek a fejlesztési projektelképzeléseit, részt vesz azok projektjavaslattá történő előkészítésében;
- folyamatos kapcsolatot tart a régióban működő közigazgatási szervezetekkel, intézményekkel a fejlesztési szükségletek és a bevonható helyi források feltárása érdekében;
- közreműködik regionális fejlesztési tanács által a központi és regionális forrásokra benyújtandó pályázatok elkészítésében, az ezzel kapcsolatos szervezési feladatok ellátásában;
- pénzügyi tervet készít a fejlesztési programok megvalósítása érdekében, szervezi a programok megvalósítását, részt vesz a programok - külön jogszabályban meghatározott - pénzügyi finanszírozási feladataiban, a programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról naprakész nyilvántartást vezet;
- ellátja a regionális fejlesztési tanács által meghatározott egyéb feladatokat;
- külön megállapodás alapján részt vehet területfejlesztési programok lebonyolításában.

A regionális fejlesztési ügynökségek által a gyakorlatban végzett **feladatok köre** - egyrészt az uniós források felhasználására vonatkozó központi döntések, másrészt a regionális fejlesztési tanácsok döntései alapján, valamint önálló szerepvállalásuknak köszönhetően - **sokkal szélesebb a törvényben felsoroltaknál**.

A regionális fejlesztési ügynökségek aktívan részt vesznek a **Nemzeti Fejlesztési Terv és a regionális operatív program** (programok) **kidolgozásában**, szerepet kaptak az uniós pályázatokhoz kapcsolódó **projekt-előkészítésben, projektgenerálásban, közreműködő szervezetként** működnek közre a jelenleg futó **Regionális Operatív Program egyes intézkedéseinek végrehajtásában**. Végzik a tanács döntése alapján futó regionális **programok végrehajtásához**, illetve a regionális szintre **decentralizált források felhasználásához kapcsolódó előkészítési és végrehajtási feladatokat** (pályáztatás, monitoring, ellenőrzés). **Részvevői** hazai és **nemzetközi** területfejlesztési **projekteknek**. Önálló kezdeményezéssel ellátnak a régiófejlesztési szereplői felé **információs, tanácsadói, képzési** feladatokat. Legújabb fejleményként – az NFH támogatásával - az I. NFT lebonyolítását, és a II. NFT-re való felkészülést segítve un. **Térségi Tanácsadói Hálózatot** állítottak fel.

3.1.2 Megyei területfejlesztési tanácsok

A területfejlesztés másik fontos területi szintje a megye, a területfejlesztési intézményrendszer további fontos szereplői a **megyei területfejlesztési tanácsok**. A megyei tanács **székhelye** a megyeszékhely település. Megyei területfejlesztési tanács **a fővárosban nem működik, annak feladatait a Fővárosi Önkormányzat látja el**.

A megyei területfejlesztési tanácsok tagjainak körét szintén a területfejlesztési törvény szabályozza. A **tagok**: a megyei közgyűlés elnöke, a megye területén lévő megyei jogú város(ok) polgármestere(i), a Miniszter képviselője, a megyében működő többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok három képviselője, a megyei (fővárosi) földművelésügyi hivatal vezetője, a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője. A Miniszter kezdeményezésére a tanács – a megye gazdasági, társadalmi sajátosságainak figyelembevételével - más minisztert is felkérhet a tagként való részvételre. **Konzultációs jog** a regionális tanácsoknál ismertetett módon illeti meg a civil szervezeteket.

A megyei területfejlesztési tanács **elnöke** a törvényben szabályozott módon a megyei közgyűlés elnöke, **alelnökét** két évre a tanács maga választja. A tanács feladatainak ellátásában köteles **együttműködni** a települési önkormányzatokkal, a megye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt társadalmi és szakmai szervezetekkel, valamint a megyei munkaügyi tanáccsal.

A megyei területfejlesztési tanácsok alapvető feladata, hogy **a megye területén összehangolja a kormányzat, a kistérségi fejlesztési tanácsok, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit.** Ennek keretében:

- vizsgálja és értékeli a megye társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja;
- kidolgozza és elfogadja - az Országos Területfejlesztési Konceptióval összhangban - a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, illetve - a megyei területfejlesztési koncepció és területrendezési terv figyelembevételével - a megye fejlesztési programját és az egyes alprogramokat;
- koordinálja a kistérségekben folyó fejlesztések megyei szintű előkészítését, előzetesen véleményezi a kistérségi területfejlesztési koncepciókat, területfejlesztési programokat;
- szakmai kapacitásával segíti a kistérségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét;
- pénzügyi tervet készít a megyei fejlesztési programok megvalósítása érdekében;
- véleményezi az Országos Területfejlesztési Konceptiót, illetve az illetékeségi területét érintő térségi fejlesztési koncepciókat és a megyei területrendezési terveket, valamint előzetesen véleményezi az illetékes területi közigazgatási szervek fejlesztéspolitikai pályázatait;
- közreműködik a megyében kialakult társadalmi és gazdasági válsághelyzetek kezelésében;
- megállapítja költségvetését, gondoskodik annak végrehajtásáról, forrásokat gyűjthet a tanács működtetéséhez.

A megyei területfejlesztési tanács saját működését a regionális tanácsokhoz hasonló tartalmúan, és módon SZMSZ-ben szabályozza.

A **megyei területfejlesztési tanács** a munkájának segítésére, üléseinek előkészítésére **titkárságot** hozhat létre. A titkárság alkalmazottai a tanáccsal munkaviszonyban állnak. A megyei területfejlesztési program megvalósításával összefüggő fejlesztési döntések előkészítésére, a megyei területfejlesztési tanács munkájának segítésére **a megyei területfejlesztési tanács közhasznú társaságot hozhat létre.** A közhasznú társaság az erre vonatkozó külön megállapodás alapján elláthatja a titkársági feladatokat is.

A régiókkal ellentétben, a megyékben **nem kötelező az ügynökség megalapítása.** Ezeket a feladatokat több megyében a tanács keretében megszervezett önálló személyiség nélküli munkaszervezet, vagy a megyei közgyűlés hivatalának területfejlesztéssel foglalkozó szervezeti egysége látja el. Jelenleg 8 megyében működik **önálló területfejlesztési kht.** A **megyei területfejlesztési kht.** a megyei területfejlesztési tanács döntés-előkészítő, végrehajtó, koordináló szervezete. Feladatait a tanáccsal kötött közhasznú szerződés szabályozza. **Tipikus feladatai:**

- döntés-előkészítés (nyilvántartja a megyében lévő fejlesztési programokat, gondoskodik a megyei területfejlesztési koncepció aktualizálásáról, pénzügyi terv javaslatot készít és kidolgozza az elosztás feltételrendszerét, közreműködik a vidékfejlesztési, a területi ki-egyenlítést szolgáló és a céljellegetű decentralizált előirányzatok, elkülönülő állami pénzalapok elosztása előkészítésében),
- végrehajtás (szervezi a Tanács döntéseinek végrehajtását, közreműködik a pályázati feltételek kidolgozásában, projekteket menedzsel, részt vesz a támogatott beruházások ellenőrzésében),
- koordináció (koordinálja a kistérségi menedzserek munkáját, szakmai fórumokat, előadásokat szervez a kistérségek részére, segíti a kistérségi társulások tevékenységét.)

3.1.3 Kistérségi területfejlesztési tanácsok és többcélú kistérségi társulások

A Törvény szerint a **kistérség a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység.** A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-

statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz és minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozik.²⁷

Kistérségi szinten 2004-ig csupán az önkormányzati törvény rendelkezései alapján, önkéntesen létrehozott társulások működtek. A Törvény 2004-es módosítása azonban a statisztikai kistérségben szerveződő **kistérségi területfejlesztési tanácsok** létrehozását is kötelezővé tette, azokban a kistérségekben pedig, ahol a *települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól* hozott 2004. évi CVII. törvény alapján valamennyi települési önkormányzatának részvételével működik többcélú kistérségi társulás, a **kistérségi fejlesztési tanács feladatait a többcélú kistérségi társulás láthatja el, a törvényben meghatározott eljárási szabályok betartásával.**

A területfejlesztési feladatok összehangolására, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadására, közös területfejlesztési programok kialakítására létrehozott kistérségi fejlesztési tanács jogi személy, amelyet megalakulását követően a működési területe szerint illetékességgel rendelkező Magyar Államkincstár Területi Igazgatósága vesz nyilvántartásba. A kistérségi fejlesztési tanács székhelye a kistérség külön jogszabályban megállapított székhely települése. A kistérségi fejlesztési tanácsok felett a székhely szerint illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetője gyakorol törvényességi felügyeletet.

A kistérségi fejlesztési tanács feladatainak ellátásában együttműködik a helyi önkormányzatokkal, az önkormányzatok területfejlesztési társulásaival, a kistérségben működő állami szervezetekkel, az érdekelt társadalmi és szakmai szervezetekkel, a gazdasági szervezetekkel.

A kistérségi fejlesztési tanács a kistérség területén a térség társadalmi, gazdasági és környezeti fejlesztése érdekében a régió fejlesztési terveivel összhangban **összehangolja a helyi önkormányzatok, azok területfejlesztési társulásai és a kistérség területén működő gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit.** Ennek keretében:

- vizsgálja és értékeli a kistérség társadalmi, gazdasági és környezeti helyzetét, adottságait;
- kidolgozza és elfogadja a kistérség területfejlesztési koncepcióját, illetve ennek figyelembevételével készített területfejlesztési programját, ellenőrzi azok megvalósítását;
- pénzügyi tervet készít a területfejlesztési programok megvalósítása érdekében;
- a kistérségi területfejlesztési program figyelembevételével előzetesen véleményt nyilvánít a meghirdetett központi és regionális pályázatokra az illetékességi területéről benyújtott támogatási kérelmekkel kapcsolatban, feltéve ha ez a jogkör a pályázati felhívásban is szerepel;
- megállapodást köthet a helyi önkormányzatokkal, az önkormányzati társulásokkal, a megyei területfejlesztési tanáccsal és a regionális fejlesztési tanáccsal a saját kistérségi fejlesztési programjai finanszírozására és megvalósítására;
- véleményt nyilvánít a megyei, illetve regionális fejlesztési koncepciókról, programokról, különösen azoknak a kistérség területét érintő intézkedéseit illetően;
- közreműködik a kistérségben kialakult társadalmi, gazdasági és foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésében;
- forrásokat gyűjthet a tanács működtetéséhez és a fejlesztési programok megvalósításához;
- képviseli a kistérséget területfejlesztési ügyekben;
- koordinálja a kistérségben működő társulások és más - a területfejlesztésben érdekelt - szervezetek együttműködését, együttműködik az állami és civil szervezetekkel;
- pályázatot nyújthat be a kistérség fejlesztéséhez kapcsolódó források igényléséhez;
- megállapítja költségvetését, gondoskodik annak végrehajtásáról, valamint figyelemmel kíséri és elősegíti a fejlesztési források hatékony, a települések szoros együttműködését erősítő felhasználását;
- véleményt nyilvánít a kistérségi megbízott kiválasztásával kapcsolatban;
- szakmai munkaszervezetet működtethet;
- gyűjtött, illetve pályázatokon elnyert források és külön jogszabályban meghatározott források felett rendelkezik.

²⁷ A 168 – az EU statisztikai nomenklátúra szerinti LAU-1 (korábban NUTS-4) szintű - kistérség, az egyes kistérségekbe tartozó települések felsorolását, valamint a kistérség székhelyét a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló a 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet, illetve azzal megegyezően a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról hozott 2004. évi CVII. törvény melléklete tartalmazza.

A kistérségi fejlesztési tanács munkájában **szavazati joggal rendelkező tagként** vesz részt a **kistérség valamennyi települési önkormányzatának polgármestere**. (Egy polgármester külön - az érintett képviselő-testületek által adott állandó vagy eseti - meghatalmazással több polgármestert is képviselhet.)

Tanácskozási joggal rendelkező tagként vesz részt: a gazdasági kamaráknak a kistérségben működő egy-egy képviselője, a megyei területfejlesztési tanács képviselője, a megyei munkaügyi tanácsba delegálási joggal rendelkező munkaadói és munkavállalói szervezetek egy-egy kistérségi illetékességű képviselője, az iparosok és kiskereskedők országos szakmai érdekvédelmi szervezeteinek egy kistérségi illetékességű képviselője, a társadalmi szervezetek fóruma által delegált, a civil szervezetek egy képviselője, a megyei közigazgatási hivatal képviselője, a Magyar Államkincstár Területi Igazgatóságának képviselője.

Meghívottként az e szervezeteket érintő napirendek tárgyalásán tanácskozási joggal vesznek részt mindazon gazdasági, társadalmi és egyéb szervezetek képviselői, amelyeket a kistérségi fejlesztési tanács döntése közvetlenül érint vagy amelyeket (akit) az ülésen való részvételre felkérnek.

Konzultációs joggal rendelkeznek a kistérségben működő mindazon bírósági nyilvántartásba vett társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre, és a kistérségi fejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat.

A kistérségi fejlesztési tanács szavazati joggal rendelkező tagjai alaphelyzetben egy szavazattal rendelkeznek, azonban a tanács szervezeti és működési szabályzatában a polgármester tagok szavazatainak értékét az általuk képviselt település lakosságszámát figyelembe véve is megállapíthatja. A szavazatarányokat úgy kell kialakítani, hogy egyetlen település se kerülhessen népességszáma figyelembevételével súlyozott döntési szavazata alapján olyan helyzetbe, hogy egyedül többséget alkothasson. A fejlesztési koncepcióról, programról, a költségvetésről és pénzügyi tervről, az elnökség tagjairól, valamint a szervezeti és működési szabályzat elfogadásáról a tanács egyhangú döntése szükséges.

A kistérségi fejlesztési tanács szavazati joggal rendelkező tagjai az alakuló ülésen a polgármester tagok közül választják meg **elnököket**. **Azokban a kistérségekben, amelyekben a települések száma több mint huszonöt**, a kistérségi fejlesztési tanács polgármester tagjaiból öt-kilenctagú **elnökséget** választ.

Az elnökség tagjainak számát, a választás rendjét és módját, a megbízatás idejét és megszűnésének módját a tanács szervezeti és működési szabályzatában szabályozza. Az elnökség tagjainak megválasztásához és visszahívásához a szavazásra jogosult összes tag több mint felének egyetértő szavazatára van szükség. Az elnökség tagjaira, illetve az elnökség tagja visszahívására a szavazati joggal rendelkező tagok egyharmada írásban tehet javaslatot. Az elnökség feladatait a kistérségi fejlesztési tanács szervezeti és működési szabályzata rögzíti. A kistérségi fejlesztési tanács feladatát az elnökségre átruházhatja, az átruházott feladatot bármikor magához vonhatja. Az elnökségre nem ruházható át a döntéshozatal azokban az ügyekben, melyhez a tanács tagjainak egyhangú szavazata szükséges.

Azokban a kistérségekben, amelyeknek székhelye megyei jogú város a megalakítandó elnökségnek tagja a megyei jogú város polgármestere, aki egyetértési joggal rendelkezik az elnökségre át nem ruházható feladatokkal kapcsolatos döntések tekintetében. Az egyetértési jog a pénzügyi kérdésekben megilleti a székhely település polgármesterét, azon kistérségekben, ahol a kistérség székhelyének lakossága eléri a kistérség lakosságának egyharmadát.

Azokban a kistérségekben, amelyeknek székhelye megyei jogú város, a kistérségi fejlesztési tanács **külön koncepciót és programot készít a megyei jogú várost és a környező településeket érintő fejlesztésekre**, így különösen a nagyvárost és a környező települések ellátását biztosító szolgáltatások, valamint az infrastruktúra fejlesztésére. E koncepció elfogadásakor a megyei jogú város polgármesterének egyetértési joga van.

Azokban a kistérségekben, amelyekben egy település alkot egy kistérséget (budapesti, debreceni), **kistérségi fejlesztési tanács nem alakul**. Ezen esetekben a kistérségi fejlesztési tanács feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben a település önkormányzatának képviselő-testülete dönt.

A kistérségi fejlesztési tanácsok **szakmai munkaszervezet** létrehozásával, vagy más módon biztosíthatják a döntéseik előkészítéséhez, illetve végrehajtásához szükséges szakmai kapacitást.

A kistérségi fejlesztési tanács munkájáról és a képviselt álláspontjáról a települési önkormányzat polgármestere az önkormányzat képviselő-testületének, a tanácskozási jogú tag a delegáló szervezetének rendszeresen, de évente legalább egyszer köteles beszámolni.

Ahol a Törvény kistérségi fejlesztési tanácsot említ, azon többcélú kistérségi társulást is érteni kell, ha e társulásnak a kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat tagja, és a társulás a törvényben meghatározott területfejlesztési feladatokat és hatásköröket valamennyi önkormányzat illetékességi területén ellátja, illetve gyakorolja.²⁸ Amennyiben azonban ilyen nem jön létre vagy - akár egyetlen tag kilépése miatt - megszűnik, helyette a feladatokat a kistérségi fejlesztési tanács látja el. A többcélú kistérségi társulás működésének megszűnése esetén, illetve ha a társulásban már nem valamennyi települési önkormányzat vesz részt, a megyei közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezi a kistérségi fejlesztési tanács megalakulás céljából történő összehívását.

A **többcélú kistérségi társulás** részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását. A társulásokat megalakulásuktól követően a működési területe szerint illetékességgel rendelkező Magyar Államkincstár Területi Igazgatósága nyilvántartásba veszi. A többcélú kistérségi társulás jogi személy. Gazdálkodására a költségvetési szervek működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

3.1.4 Térségi fejlesztési tanácsok és területfejlesztési önkormányzati társulások

A területfejlesztési intézményrendszer területi alapstruktúráját a kötelezően létrehozott regionális - megyei - kistérségi területfejlesztési tanácsok alkotják. A Törvény azonban **más területi egységeken is lehetővé** (sőt egyes esetekben kötelezővé) **teszi területfejlesztési intézmény létrehozását**. A törvény lehetőséget, szervezeti keretet ad a hivatalosan megállapított kistérségi, illetve regionális határoktól eltérő területfejlesztési együttműködéseknek. Ilyen a **térségi fejlesztési tanács**, illetve a **területfejlesztési önkormányzati társulás**.

Térségi fejlesztési tanácsok

A régióhatárokon, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására a regionális fejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre.

A térségi fejlesztési tanács **jogi személy**, nyilvántartására gazdálkodására és beszámolási kötelezettségére, törvényességi felügyeletére a regionális fejlesztési tanácsokra vonatkozó rendelkezések az irányadók.

A tanács a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával alakul meg. A térségi fejlesztési tanács létrehozásakor az érintett regionális fejlesztési tanácsok, illetve megyei területfejlesztési tanácsok **szervezeti és működési szabályzatban rögzítik, hogy mely feladatokat látnak el a térségi fejlesztési tanács keretében**. Ezek között feltétlenül szerepelnie kell, hogy a tanács térsége tekintetében javaslatot tesz a regionális fejlesztési koncepcióra és programra.

A szervezeti és működési szabályzatban a tanácsnak **rendelkeznie kell** a működési költségek fedezetéről, a térségi fejlesztési tanács elnevezéséről, székhelyéről, részletes tevékenységéről, a munkaszervezeti feladatok ellátásáról, illetve esetleg elkülönült munkaszervezet létrehozásáról is. A kötelező elemek ellenére, e tanácsokat nem illetik meg azok a jelentős jogkörök, és nem terhelik azok a jelentős kötelezettségek, melyek a regionális tanácsokat. Az egyik legfontosabb eltérés, hogy nincsenek „decentralizált” forrásaik.

²⁸ A többcélú kistérségi társulás létrehozásához szükséges, hogy a többcélú kistérségi társulási megállapodást a kistérségbe tartozó települések képviselő-testületeinek több mint a fele minősített többséggel jóváhagyja, továbbá a társulási megállapodást jóváhagyó települések együttes lakosság száma meghaladja a kistérség lakosság számának 60%-át, illetve 50%-át, ha a társulás tagjainak száma eléri a kistérségbe tartozó települések számának 60%-át. A területfejlesztési feladatok vállalása esetén azonban a kistérségbe tartozó települések képviselő-testületei mindegyikén minősített többséggel elfogadott jóváhagyása kell a több célú kistérségi társulás létrehozásához.

Programjaik megvalósítására azonban **megállapodhatnak** a regionális fejlesztési, a megyei területfejlesztési és a kistérségi fejlesztési tanácsokkal és más, a térségi fejlesztési programokban közreműködőkkel a programok és fejlesztések finanszírozásáról.

A térségi fejlesztési tanács mindenképpen **kötelező tagjai**: a tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, az érintett regionális fejlesztési tanács (tanácsok) képviselője, az érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált legfeljebb három képviselő. A térségi fejlesztési tanács a tanácsban való részvételre minisztert vagy **minisztereket is felkérhet**, de ezt a érdekelt miniszter is kezdeményezheti. A térségi fejlesztési tanács felkérhet a tanács munkájában való részvételre **egyéb szervezeteket, személyeket is**, de ezek létszáma a kötelező tagok létszámának egyharmadát nem haladhatja meg.

A térségi fejlesztési tanács ülésein **állandó meghívottként** részt vesz a területi gazdasági kamarák, kamaránként egy-egy képviselője, a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője, valamint az illetékes területi főépítész, valamint mindazon gazdasági, társadalmi és egyéb szervezetek képviselői, amelyeket a megyei területfejlesztési tanács döntése közvetlenül érint, vagy akit az ülésen való részvételre felkérnek.

A kistérségi fejlesztési tanács illetékes képviselői a területüket érintő fejlesztési programok tárgyalása során a térségi fejlesztési tanácsban szavazati joggal vehetnek részt. A térségi fejlesztési tanács a tagjai sorából elnököt és alelnököt választ. Munkaszervezetét maga alakítja ki. A térségi fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője látja el.

A Törvény **kötelezően jelenleg két kiemelt térségi tanács létrehozását rendeli el**. Az egyik a **Balaton Fejlesztési Tanács** (BFT), amelynek illetékességi területe a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területe (164 település). Mivel az üdülőkörzet három régió, illetve három megye területét érinti, a Tanács alapítói három regionális fejlesztési tanács (Dél-Dunántúli, Közép-Dunántúli, Nyugat-Dunántúli), illetve három megyei területfejlesztési tanács (Somogy megye, Veszprém megye, Zala megye). A területfejlesztési koncepció és program kidolgozását, a területrendezési terv készítésében való közreműködést és más közös területfejlesztési feladatokat a Balaton kiemelt üdülőkörzete térségében a Balaton Fejlesztési Tanács látja el, amely dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról, és megállapodást köthet az érintett tárcákkal az egyes fejlesztési programok finanszírozásáról.²⁹

A tanács **székhelye** Siófok. A tanács 1996 óta folyamatosan működik. A jelenlegi szabályozás alapján a tanács taglétszáma 15 fő. A térségi tanácsok esetén kötelezően előírt **tagok** (3 regionális fejlesztési tanács elnöke, 3 megyei területfejlesztési tanács elnöke, 3 megye kistérségeinek képviselője) kiegészül a Törvény által kötelezően előírt plusz taggal, a **kormány képviselőjével**, valamint a tanács tagjai közé meghívta a RIB és további 4 miniszter képviselőjét is.³⁰ Az üléseken részt vehetnek a térségi tanácsok esetén a törvény által kötelezően előírt állandó meghívottak, illetve más állandó meghívottak (a Balatoni Szövetség és két civil szervezet képviselője). Tanács tevékenységéhez kapcsolódó szakmai háttérmunkát a **Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség Kht.** végzi.

A másik kötelezően megalakított térségi fejlesztési tanács a **Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács** (BAFT), amelyet a Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése és a Közép-Magyarországi Régió Fejlesztési Tanácsa hozott létre a főváros és agglomerációja fejlesztési céljai és érdekei összehangolására.³¹ A BAFT 2005 elején megalakult.

Egyelőre csupán egyeztetési fórum, miután nem kapta meg azokat a jogosítványokat, melyekkel a megyei, és a regionális tanácsok rendelkeznek.

29 A BFT 1999-ben fogadta el a Balaton Térség hosszú távú fejlesztési koncepcióját, melyet határozatával 2001-ben a Kormány is elfogadott.

30 A meghívott miniszterek a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter, gazdasági és közlekedési miniszter, környezetvédelmi és vízügyi miniszter, belügyminiszter voltak, tehát számuk és személyük a kormányzati struktúra átalakítása miatt változhat.

31 A BAFT megalapítását már az 1996-ban elfogadott törvény is előírta. A tanács 1997-től működött, de az 1999 évi törvénymódosítás megszüntette a szervezetet, amelynek jogutódja a Közép-Magyarországi Régió Fejlesztési Tanácsát (KMRFT) lett. A tapasztalatok szerint azonban a KMRFT nem bizonyult megfelelő intézményes keretnek a budapesti agglomeráció fejlesztési tervezésére, összehangolására, a térségi szereplők együttműködésére, így a 2004-es törvénymódosítás újra elrendelte a kiemelt térségi tanács létrehozását.

A jelenlegi BAFT törvény által meghatározott **tagjai**: a főpolgármester, az érintett regionális fejlesztési tanács elnöke, a kerületi önkormányzatok polgármesterei által maguk közül választott 3 képviselő, az érintett kistérségi tanácsok polgármesterei tagjai közül delegált 3 képviselő, valamint a Kormány képviselője.

A kistérségi fejlesztési tanácsok képviselője és a kerületi polgármester a területüket érintő fejlesztési programok tárgyalása során a térségi fejlesztési tanácsban tanácskozási joggal részt vehetnek. A főpolgármester és a főváros körül elterülő régió regionális fejlesztési tanácsának elnöke egyetértési jogot gyakorol a tanács döntései tekintetében.

A Törvény alapján **önkéntesen megalakult térségi fejlesztési tanácsok** jelenleg: a „8-as főút” Térségi Fejlesztési Tanács (székhelye: Dunaujváros), a Velencei-tó - Vértes Kiemelt Térségi Fejlesztési Tanács (székhelye Székesfehérvár), a Tisza-tó Térségi Fejlesztési Tanács (székhelye: Kisköre), a Dunakanyar Térségi Fejlesztési Tanács (székhelye: Vác).

Területfejlesztési önkormányzati társulások

A Törvény szerint települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező **területfejlesztési önkormányzati társulást** hozhatnak létre. E társulásokra a *helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény* szabályait kell alkalmazni. A területfejlesztési önkormányzati társulások felett a székhelyük szerinti megyei közigazgatási hivatal vezetője gyakorol törvényességi ellenőrzést. A társulások működésének törvényességi ellenőrzését a megyei közigazgatási hivatal vezetője a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* megfelelő alkalmazásával végzi.

3.2 A területi közigazgatás hagyományos szereplőinek területfejlesztési feladatai

3.2.1 Megyei önkormányzatok

A Törvény a **megyei önkormányzat** számára előír területfejlesztési feladatokat, de ezek a feladatok igen általánosan megfogalmazottak, és – a területrendezés kivételével - érdemi hatáskörökkel nem járnak együtt. E szerint a megyei önkormányzat:

- a hosszú távú előrejelzések alapján területileg összehangolja a kötelezően ellátandó feladatait, különösen az oktatási, a közművelődési, az egészségügyi, a szociális, az épített és természeti környezet védelmével kapcsolatos, az idegenforgalmi, illetve közszolgáltatási feladatait, biztosítja azok összhangját a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepciókkal;
- koordinálja a megye települési önkormányzatai felkérése alapján a települések fejlesztési tevékenységét;
- együttműködik a megyei jogú város önkormányzatával és az érintett települések önkormányzataival a területrendezési tervek város környéki összehangolása érdekében;
- együttműködik a megye gazdasági szereplőivel;
- részt vesz a Központi Statisztikai Hivatal megyei igazgatóságaival és más területi adatgyűjtő szervezetekkel együttműködve a területi információs rendszer kialakításában és működtetésében, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez
- a települési önkormányzatok felkérése alapján elősegíti a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését;
- gondoskodik a településrendezési terveknek a megyei területrendezési tervekkel való összhangjáról;
- együttműködik a többi érintett megyei önkormányzattal a kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében. (kivétel a budapesti agglomeráció, és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet, mert ezekben az esetekben a törvény rendelkezései irányadóak a BAFT és a BFT megalakításáról)

A megyei önkormányzat közgyűlése **állást foglal** a megyei területfejlesztési tanács döntését megelőzően a **megye hosszú távú területfejlesztési koncepciójáról**, a megyei területfejlesztési tanács döntését követően elfogadja annak az önkormányzatra vonatkozó részét.

Annak ellenére, hogy a szabályozás szerint a megyei önkormányzat viszonylag gyenge szereplője a területfejlesztés intézményrendszerének, **a valóságban a megyei önkormányzatok és a megyei elnökök** gyakran **igen aktív és befolyásos területfejlesztési szereplők**. A gyakorlatban sokszor összerosódnak a megyei szintű önkormányzati és területfejlesztési tanácsi feladatok és hatáskörök. A megyei elnökök egyben a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, sőt (gyakran rotációs rendszerben) a regionális fejlesztési tanácsok elnökei is. Az elnökök legitimációjuk erősítése, a megyei szintű érdekegyeztetés, illetve a megyei érdekek védelmének erősítése érdekében igen gyakran a megyei közgyűlés elé terjesztik a területfejlesztéshez kapcsolódó tervezési dokumentumok, illetve egyéb döntés-előkészítő anyagok tervezeteit.

A megyei önkormányzatok igen aktívak a megyei szintű (településközi, kistérségi) koordináció feladatainak ellátásában. Önállóan vesznek részt egyes határmenti, vagy egyéb nemzetközi projektekben. Nem véletlen, hogy valamennyi megyei közgyűlés működtet olyan bizottságot, melynek részben területfejlesztéshez kapcsolódó feladatai vannak, és az önkormányzati hivatalokban is sokszor találkozunk területfejlesztési referens munkakörrel. A megyei területfejlesztési tanácsok munkaszervezetei is sok esetben a megyei hivatal keretében működnek.

3.2.2 Területi államigazgatási szervek

A törvény **a területi államigazgatási szervek** feladatait általában úgy határozza meg, hogy azok szakmai segítségnyújtással, információszolgáltatással, valamint hatósági ellenőrzéssel vesznek részt a kormányzati feladatok végrehajtásában. Külön kiemeli a **területi főépítészeket**, bár hozzájuk főleg területrendezéssel összefüggő véleményezési, és engedélyezési feladatokat rendel. A területfejlesztést érintő feladatuk, hogy véleményezik az illetékességi területüket érintő fejlesztési programokat, illetve azok összhangját a területrendezési tervekkel. A területi főépítészeti hivatalok szerepet kaptak a Regionális Operatív Program pályázatainak véleményezésében is. A másik kiemelt szervtípus a **megyei közigazgatási hivatal**. Az illetékes hivatalok a területfejlesztési tanácsok **törvényességi felügyeletét** látják el.

Bár a törvény e ponton nem említi, de szintén az államigazgatáshoz kapcsolódó területi szereplők az **országos kistérségi megbízotti hálózat** tagjai. A Hálózat regionális koordinátorokból, megyei szervezőkből, és kistérségi megbízottakból áll. Valamennyi kistérségben egy **kistérségi megbízott** működik. Ők gyakorlatilag **a Kormány kistérségi képviselői**, akik egyrészt kistérség önkormányzati szereplőinek nyújtanak szolgáltatásokat (szerveznek, információkat nyújtanak, tájékoztatnak, közreműködnek a tervek, programok elkészítésében, stb.), másrészt adategyeztetéseket végeznek, adatot gyűjtenek, részt vesznek a központi közigazgatási szervek által rendezett rendezvények szervezésében, tájékoztatják a hivatalt a helyi kezdeményezésekről, figyelemmel kísérik a fejlesztési tervek és projektek megvalósulását. A **megyei szervezők** megyei szinten teszik ugyanezt, valamint **összefogják a kistérségi szervezők tevékenységét**, illetve szükség esetén helyettesítik őket. A **regionális koordinátorok szervezik, koordinálják és ellenőrzik a megyei szervezők és a kistérségi megbízottak tevékenységét**. A Hálózat munkatársai a Hivatal alkalmazottjai, **megbízásos jogviszonyban, normál munkavállalóként** dolgoznak. A szerződések megkötésére pályázat alapján kerül sor, melyről előkészítő bizottság közreműködése alapján - a politikai államtitkár egyetértésével - **a Hivatal vezetője döntött**. A hálózat munkatársaira összeférhetlenségi szabályok érvényesek (nem lehet köztisztviselő, polgármester, alpolgármester, kistérségi társulás, vagy tanács alkalmazottja, vagy a pályázatokon részt vevő gazdasági társaság vezetője, alkalmazottja). A Hálózat **tevékenységének szakmai felügyeletét** jelenleg a területfejlesztésért és építésügyért felelős szakállamtitkár látja el.

A „felügyeleti” jogkör ez esetben a feladatok jóváhagyását, általános iránymutatást takar, valamint azt, hogy az államtitkár beszámolókat, jelentéseket kérhet a hálózat működésével kapcsolatban.

4 A területfejlesztés kiemelt, illetve kedvezményezett térségei

A hazai területfejlesztési politika egyaránt támogatja az ország egészének, és valamennyi térségének kiegyensúlyozott területi fejlődését, valamint az országon belüli területi különbségek mérséklését. A Törvény előírása szerint a területfejlesztés céljainak hatékony megvalósítása érdekében a központi költségvetés, továbbá az egyes programok, és fejlesztések elfogadásakor a területfejlesztés céljait figyelembe kell venni.

A **területfejlesztési célú támogatások felhasználása kapcsán** azonban – mind uniós, mind hazai szinten – **kiemelésre kerülnek bizonyos területegységek**, melyek speciális területfejlesztési célok érvényesülése érdekében jogosultak bizonyos támogatási formákra, illetve ahol fejlesztési programok, projektek, vagy közvetlenül a gazdasági vállalkozások speciális szabályok szerint kaphatnak támogatást.

4.1 Kedvezményezett térségek és települések

A nemzeti hatáskörben működtetett közvetlen területfejlesztési támogatások rendszerének szabályozása **elsősorban a hazai területi különbségek mérséklését szolgálja**. E rendszerben meghatározásra kerülnek azok a szempontok, melyek alapján a regionális illetve megyei szintre decentralizált források elosztásra kerülnek a különböző régiók, illetve megyék között, valamint **kijelölésre kerülnek** az ún. **kedvezményezett térségek**.

A Törvény szerint kedvezményezett térség az érvényes területfejlesztési célok figyelembevételével, **statisztikai jellemzők alapján meghatározott térségek köre, amelyek önkormányzatai, illetőleg azok közigazgatási területén tervezett programok és fejlesztések pénzügyi, gazdasági ösztönzőkkel támogathatók**. A törvény fogalomtára szerint:

- *elmaradott térség*, ahol a gazdaság értéktermelő képessége, infrastrukturális fejlettsége és társadalmi mutatói jelentősen kedvezőtlenebbek az országos átlagnál;
- *szerkezetátalakítás térségei* azok az aránytalan ipari szerkezetű munkaerő-piaci vonzáskörzetek, ahol a munkanélküliség aránya jelentősen, és az ipari foglalkoztatottak aránya, továbbá csökkenése meghaladja az országos átlagot;
- *mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei (rurális térségek)* azok a térségek, ahol jelentős a mezőgazdaságban foglalkoztatottak, illetve a mezőgazdasággal foglalkozók aránya a foglalkoztatási szerkezetben, illetve a községekben, továbbá a kisvárosokban élő népesség aránya.

A Törvény azt is rögzíti, hogy a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét az Országgyűlés határozza meg. Erre legutóbb *a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről* szóló 24/2001. (IV. 20.) OGY határozatban került sor. Eszerint **kedvezményezett térségként** a statisztikai kistérségek területi lehatárolása alapján a következő térségtípusokat kell meghatározni: **társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek; ipari szerkezetátalakítás térségei; vidékfejlesztési térségek**.

A **kedvezményezett térségek** meghatározása alapvetően a **kistérségek szintjén** történik. A kistérségi beosztás először csupán **területfejlesztési-statisztikai célokat** szolgált. A kistérségi szint jelentősége azonban a közigazgatás korszerűsítésének kapcsán is egyre nőtt, így **a Kormány 2003-ban rendeletben szabályozta a kistérségek lehatárolását** (244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről).³²

Társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségnek kell minősíteni azokat a statisztikai vonzáskörzeteket, amelyeknek a határozat mellékletében közölt 4 mutatószám csoportból (gazdasági, infrastrukturális, társadalmi-szociális, foglalkoztatási helyzetet jelző mutatócsoport) képzett komplex mutatója nem éri el az országos átlagot.³³

Az ipari szerkezetátalakítás térségei közé kell besorolni azokat a térségeket, amelyekben az iparban foglalkoztatottak aránya 1990-ben meghaladta az országos átlag másfélszeresét, továbbá az iparban foglalkoztatottak arányának csökkenése 1990-1999. között, valamint a munkanélküliség 1999. december 20-án az országos átlagot meghaladja.

A vidékfejlesztési térségek közé kell besorolni azokat a térségeket, amelyekben az adott terület népességének kevesebb, mint 50%-a él 120 fő/km²-nél magasabb népsűrűségű településen,

³² A rendelet szerint a kistérség már nem csupán területfejlesztési-statisztikai területi egység, hanem a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja. A rendelet rögzítette a kistérségek lehatárolásának alapvető szabályait is. E szerint a kistérség földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot. Egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat, a kistérségek területe, pedig teljes mértékben és átfedésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési statisztikai régiók, a megye, valamint más kistérség határaihoz. A rendelet melléklete tartalmazta a kistérségek, a hozzájuk tartozó települések, valamint a székhelytelepülések 2004. január 1.-től érvényes listáját. A rendelet azt is szabályozta milyen eljárás eredményeként változhat meg a kistérségi besorolás.

³³ A besoroláshoz alkalmazott komplex mutatószámok képzését a határozat melléklete tartalmazza.

az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt a mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyi jövedelemadó alap, továbbá a munkanélküliség az országos átlagot meghaladja.

A határozat annak érdekében, hogy a kedvezményezett térség státusz valóban különleges helyzetet jelentsen, azt is előírja, hogy **a kedvezményezett térségek lakónépessége nem haladhatja meg az ország lakosságának egyharmadát.** Amennyiben a kedvezményezett kistérségek lakónépessége meghaladja az ország lakosságának az egyharmadát, az országos átlagtól való eltérés mértékét úgy kell meghatározni, hogy összességében az egyharmados felső határ teljesíthető legyen.

A határozat azt is lehetővé tette, hogy a „kedvezményezett státusz” olyan **települések** számára is elérhető legyen, melyek nem tartoznak kedvezményezett kistérséghez. A kormány külön rendeletben meghatározhat olyan településeket, melyek társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak, illetve a jelentős munkanélküliséggel sújtottnak minősíthetők. Ezeket a településeket területfejlesztési szempontból kedvezményezettnek kell tekinteni. E **települések jelenlegi listáját** a 7/2003. (I. 14.) Korm. rendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről tartalmazza.

A Törvény záró rendelkezésében a **Kormányt hatalmazza fel, hogy rendeletben döntsön** - az országgyűlési határozatban lefektetett elvek figyelembevételével – a területfejlesztési célokat szolgáló, az éves költségvetési törvényben meghatározott előirányzatok, illetve a vállalkozásokat segítő, meghatározott területen igénybe vehető pénzügyi kedvezmények differenciált területi elosztásáról, valamint a kedvezményezett területek besorolásáról. E felhatalmazás alapján a Kormány minden évben új rendelet adott ki a területfejlesztési támogatások decentralizált kereteinek régiók, illetve megyék közötti elosztásáról, azok felhasználási szabályairól, valamint 1997-ben, 1998-ban, 2001-ben, 2003-ban és 2004-ben a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről.

A **kedvezményezett térségek jelenleg érvényes listáját** a 64/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről tartalmazza. A kormányrendelet az országgyűlési határozatban foglalt térségtípusokat, és mutatószámokat alkalmazza kis eltéréssel, mivel társadalmi gazdasági szempontból elmaradott térségnek nyilvánítja az országos átlagot éppen elérő kistérségeket is (nem csupán az attól elmaradókat). Ennek alapján Magyarország 168 kistérsége közül 95 kistérség került a kedvezményezett térségek listájára. Közülük csupán 6 olyan kistérség van, amelyik a komplex mutató alapján nem számít elmaradottnak, 5 vidékfejlesztési és 1 ipari szerkezetátalakítási kistérség

A rendelet az országgyűlési határozatban foglaltakhoz képest **tovább differenciálja a területfejlesztés szempontjából kedvezményezett térségeket.** Azok a kistérségek, amelyeknek komplex mutatója nem éri el Budapest komplex mutatójának 60%-át, területfejlesztési szempontból a **leghátrányosabb helyzetű kistérségeknek** minősülnek. (48 kistérség) Azok a kistérségek, amelyek nem tartoznak a leghátrányosabb helyzetű kistérségek közé, **hátrányosabb helyzetű kistérségnek** minősülnek. (47 kistérség)

A rendelet területfejlesztés szempontjából a leghátrányosabb kistérségekhez nem tartozó **leghátrányosabb helyzetű települések** körét is bővíti. Ilyennek nem csupán azok a halmozottan hátrányos helyzetű települések minősülnek, amelyek a 7/2003. (I. 14.) Korm. rendelet mellékletében szerepelnek, hanem azok is, melyek mind a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, mind az országos átlagot 1,75-szörösen meghaladó munkanélküliségű feltételnek megfelelnek, ugyanakkor nem leghátrányosabb helyzetű kistérségben helyezkednek el. Ezek a települések a területfejlesztési támogatások szempontjából leghátrányosabb helyzetű kistérségekkel azonos elbírálás alá esnek. A rendelet mellékletében 235 ilyen település szerepel.

A kedvezményezett térségek meghatározásának **több szempontból van jelentősége.** Egyrészt **szerepet játszik a decentralizált források régiók, illetve megyék közötti elosztásánál.** A 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat „A területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről”. értelmében a decentralizált keretek megállapítását régióként és megyéként differenciáltan, a fejlettség mutatójával fordított arányban kell megállapítani.

A regionális fejlesztési tanácsok döntési körébe utalt keret régiók közötti felosztásánál a területfejlesztési szempontból kedvezményezett kistérségek lakónépességét, a keret 20%-a mértékéig kellett figyelembe venni. A megyei területfejlesztési tanácsok döntési körébe utalt – ekkor még létező - területfejlesztési célelőirányzat tekintetében a kedvezményezett térségek lakónépességének számát, a keret 50%-a mértékéig, míg a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások tekintetében a keret 70%-a mértékéig. Jelenleg a 7/2006 (I. 13.) Korm. rendelet alapján kerülnek a keretek felosztásra. E szerint a megyék decentralizál kerete a helyi önkormányzatok támogatásai fejezetén belül a helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior feladatainak támogatása cím, és a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása cím alatt szerepel. Az első esetben a keret 63 %-nak 70 %-a kerül elosztásra a kedvezményezett térségek lakónépessége alapján, a második esetben a teljes keret a területfejlesztés szempontjából leghátrányosabb kistérségek lakónépessége alapján.

A kedvezményezett térségeknek kijelölésének jelentős szerepe van a **támogathatóság szempontjából** is. A megyei önkormányzatok keretük 63 %-át csak területi kötöttséggel használhatják fel, azaz az önkormányzatok számára csak a kedvezményezett térségekben nyújthatnak támogatást. (Kivétel a külön meghatározott leghátrányosabb helyzetű települések.) A leghátrányosabb helyzetű kistérségek támogatására elkülönített keretet, pedig csak ezekben a kistérségekben lehet felhasználni.

4.2 Kiemelt térségek

A Törvény **fogalom-definíciója** szerint a kiemelt térségek egy vagy több megyére (a fővárosra), vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egységek, amelyek egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek vagy más jogszabályban meghatározott célok is fűződnek (pl. fővárosi agglomeráció, kiemelt üdülőkörzet, több megyét érintő nemzeti parkok, tájvédelmi körzetek térsége, határmenti térségek).

A kiemelt térségek körét az Országgyűlés határozza meg. Az *Országos Területfejlesztési Konceptióról hozott 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat* jelenleg országosan kiemelt térségként kezeli a budapesti agglomerációt, a Balaton-térséget (Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területe), a Tisza-térséget (a Tisza-mente, valamint a Tisza-tó üdülőkörzet által érintett terület), valamint a Duna-mentét (Duna menti kistérségek). E térségekre vonatkozóan a törvény bizonyos esetekben **speciális szabályokat**, és esetenként speciális programokat, illetve forrásokat állapít meg. (Pl. a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet és a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervét az Országgyűlés fogadja el, területfejlesztési koncepcióját és programját a Kormány. E térségekben kötelező térségi fejlesztési tanács alakítása. A Balaton Fejlesztés tanács jogosult decentralizált támogatások felhasználására is.) Az OTK szerint a fentiekén túl egyéb, un. **regionálisan kiemelt speciális térségek** integrált fejlesztésére is létrehozhatnak az érintett régiók, megyék önkéntes térségi fejlesztési tanácsot.

Kiemelt térség „születhet” azonban kormányzati kezdeményezésre is, mivel a Kormány egyes térségekre vonatkozóan önálló fejlesztési programot indíthat, mely programokat költségvetési forrásokból közvetlenül támogathat, és koordinációját kormányzati szinten is biztosíthatja. Jelenleg az ÖTM költségvetésében a következő kiemelt térségi programok kapnak támogatást: Balatonnal kapcsolatos feladatok; Tisza völgy (Vásárhelyi terv továbbfejlesztése keretében); Szigetköz és térsége rehabilitációja, a Mosoni Duna komplex területfejlesztése; Duna-Tisza közti hátság területfejlesztési programja; egyéb kiemelt térségek területfejlesztése (Velenicei tó, Tisza tó, Dunakanyar, M8, natúrparkok).

4.3 Vállalkozási övezetek és ipari parkok

A Törvény szerint a **vállalkozási övezet** a régió fejlődése érdekében létrehozott, a területén folytatott tevékenységhez sajátos pénzügyi kedvezmények igénybevételét biztosító, területileg lehatárolt termelési és szolgáltató terület. A területfejlesztési célok érdekében az **ipari szerkezetátalakítás térségeiben**, illetve a **gazdasági szerkezetátalakítás szempontjából meghatározó térségekben** a Kormány vállalkozási övezetet hozhat létre. A vállalkozási övezetekben a területfejlesztési célok érdekében pénzügyi és más kedvezményeket kell biztosítani.

A vállalkozási övezetek létrehozásának és működésének szabályairól hozott 189/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet szerint a vállalkozási övezet **közigazgatási határokkal, illetve helyrajzi számokkal lehatárolt, sajátos kedvezmények igénybevételét biztosító, a fejlesztés szempontjából együtt kezelt terület.** A vállalkozási övezet létrehozásának **célja** az ország adott térsége gazdasági fejlődése érdekében a helyi sajátosságokkal összhangban álló, valamint a kormányzat gazdaságpolitikájával összefüggésben vállalkozásbarát környezet kialakítása.

Vállalkozási övezet **kijelölését** - az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban - **kezdeményezheti** a regionális fejlesztési tanács, továbbá területfejlesztésért felelős miniszter. A javaslatot a miniszter - a pénzügyminiszterrel, valamint gazdasági miniszterrel együtt - az Országos Területfejlesztési Tanács véleményének kikérését követően terjeszti a Kormány elé.

A **Kormány rendeletben jelöli ki** a vállalkozási övezetet, meghatározza a vállalkozási övezet lehatárolását és a kedvezményezetttség időtartamát, valamint a fejlesztés stratégiai irányelveit. A vállalkozási övezetté történő kijelölés meghatározott időtartamra, legfeljebb 10 évre történik. A külön jogszabályban (adózási jogszabályok, támogatások szabályozása) meghatározott pénzügyi és más kedvezmények a meghatározott időtartam alatt vehetők igénybe. A vállalkozási övezetben a területfejlesztési koordinációs feladatokat a megyei területfejlesztési tanács, illetőleg, ha több megyére terjed ki a regionális fejlesztési tanács bevonásával az Országos Területfejlesztési Tanács látja el.

A jelenlegi **11 vállalkozási övezet** van, amelyek a következők: *Barcsi Vállalkozási Övezet, a Bihari Vállalkozási Övezet, Békés Megyei Vállalkozási Övezet, Kunmadaras és Térsége Vállalkozási Övezet, Makó és Térsége Vállalkozási Övezet, Mohácsi Vállalkozási Övezet, Ózd-Putnok-Észak-Hevesi Vállalkozási Övezet, Salgótarján-Bátonyterenye Térsége Vállalkozási Övezet, Záhony és Térsége Vállalkozási Övezet, Zalai Regionális - Lenti központú - Vállalkozási Övezet, Zempléni Vállalkozási Övezet.*³⁴

A Törvény lehetővé teszi, hogy önkormányzatok és kistérségi társulások sajátos területfejlesztési céljaik érdekében ipari parkokat **és egyéb fejlesztési egységeket hozzanak létre.** Az ipari park címet pályázat útján lehet elnyerni, amelynek feltételrendszerét és működését az „*Ipari Park*” címről és az ipari parkok fejlesztését szolgáló rendszer működéséről szóló 186/2005. (IX. 13.) Korm. rendelet szabályozza. A rendelet szerint az ipari park legalább 20 hektár alapterületű, infrastruktúrával ellátott, termelő és szolgáltató tevékenységnek helyet adó, pályázat alapján „Ipari Park” címmel rendelkező terület. Azok az „Ipari Park” címet elnyert szervezetek, amelyek kiemelkedő gazdaságszervezői és innovációs tevékenységet végeznek *minősített ipari park* címet nyerhetnek el. A minősített ipari parkoknak két típusa: az **integrátor ipari park** (olyan ipari park, amely alapfunkciója mellett az ipari parkban és az annak térségében működő vállalkozások számára rendszeres és magas színvonalú üzleti nyújt) és a **kistérségi gazdaságfejlesztő ipari park** (olyan ipari park, amely alapfunkciója mellett kistérségi gazdaságfejlesztési tevékenységet folytat a területileg illetékes fejlesztési tanácsokkal kötött megállapodás alapján). Az "Ipari Park" cím viselésére **2005-ben 162 park** volt jogosult.

A cím elnyerésére pályázhat az ipari parkot megvalósítani, fejleszteni és üzemeltetni szándékozó jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, közhasznú társaság, kistérségi társulás vagy helyi önkormányzat, amely a rendeletben meghatározott feltételeknek eleget tesz. Az „Ipari Park”, valamint a minősített ipari park címek elnyerésére irányuló pályázatokat a gazdasági és közlekedési miniszter évenként egy alkalommal írja ki és a pályázatok értékelése alapján a **Bíráló Bizottság** javaslatának figyelembevételével a **miniszter dönt** a cím odaítéléséről. A Minisztérium és az „Ipari Park” címet elnyert pályázó a cím használati jogosultságának feltételeiről határozatlan időtartamú megállapodást köt, amely tartalmazza a terület pontos meghatározását, a betelepítési programot és a tervezett szolgáltatások vállalását. A megállapodás betartását a Minisztérium ellenőrzi.

³⁴ A vállalkozási övezetek fejlesztésének támogatása 2002-ig alapvetően adókedvezmény formában történt. Míután 2003-tól ezek az adókedvezmények megszűntek, a 2004-es költségvetés már a területfejlesztési támogatások között különített el előirányzatot a vállalkozási övezetek támogatására. 2005-től kezdődően az elkülönített előirányzat nem csupán a vállalkozási övezetek fejlesztését, hanem egyéb fontos infrastrukturális beruházásokat (pl. repülőtér fejlesztések, logisztikai központok kialakítása) is támogat.

Az „Ipari Park” cím elnyerése a jogszabályokban és más pályázati rendszerekben megfogalmazott támogatások és preferenciák elnyeréséhez, illetve igénybevételéhez előírt „Ipari Park” **cím megszerzését jelenti, annak elnyerése nem jelent közvetlen pénzügyi támogatást**, vagy más kedvezményeket, azokat egyéb jogszabályok, pályázati kiírások rögzítik.

A miniszter az ipari parkok fejlesztésének szakmai tanácsadó fórumaként létrehozta az **Ipari Parkok Fejlesztési Tanácsát**, amely rendszeresen értékeli az ipari parkok fejlődését és annak figyelembevételével javaslatokat dolgoz ki a fejlődést elősegítő intézkedések megtételére, munkabizottságai révén pedig az ipari parkokra vonatkozó fejlesztéspolitikai koncepciókat dolgoz ki.

4.4 EU-támogatások kedvezményezett térségei

Az **uniós szabályozásnak** két szempontból van jelentősége a hazai területfejlesztési rendszer szempontjából. Egyrészt **a kohéziós és strukturális alapok felhasználása során** az EU maga is kijelöli, hogy mely térségek jogosultak uniós támogatásra. A térségek kijelölése az uniós kohéziós politika céljainak megfelelően történik. Másrészt a hazai területfejlesztési (és egyéb vállalkozási) támogatások során is **be kell tartanunk az európai unió állami támogatásokra vonatkozó szabályozását**.

Az európai unió strukturális és kohéziós politikája keretében kijelölésre kerülnek a támogatásra jogosult célterületek. A célterületek kijelölése meghatározott gazdasági-társadalmi mutatók szerint történik. A jelenlegi rendszerben az egyes országok szintjén határozzák meg a **Kohéziós Alap** támogatásaira jogosult területeket. Azok a tagállamok jogosultak e támogatásra, **ahol az egy főre jutó GNP alacsonyabb az uniós átlag 90 %-nál**. E mutató szerint **ma Magyarország egész területén jogosultak** a Kohéziós Alap támogatásaira bizonyos – a Bizottság által jóváhagyott - nagy közlekedési és környezetvédelmi projektek.

A Strukturális Alapok felhasználására jogosult területeket a különböző célkitűzések szerint határozzák meg. A 2006 végéig érvényes rendszerben a fejlődésben elmaradt régiók felzárkóztatását szolgáló 1. célkitűzés célterületei NUTS 2, azaz a tervezési-statisztikai régió szintjén kerülnek kijelölésre. Azok a régiók jogosultak e támogatásokra, ahol az egy főre jutó GDP az uniós régiók átlagértékének 75 %-a alatt marad. A jelenlegi tervciklusban Magyarország teljes területe, azaz valamennyi NUTS 2 régiója jogosult az 1. célkitűzés szerinti támogatásra. A 2. célkitűzés jogosult területei kisebb (NUTS 3, megyei, vagy NUTS 4 kistérségi, vagy még kisebb) területi szinten kerültek különböző mutatók alapján meghatározásra (pl. azok a városi térségek, ahol a tartós munkanélküliség a közösségi átlag felett van). A 3. célkitűzés szerinti támogatás minden – a korábbi két célkitűzés alapján nem támogatható - területen elérhető a foglalkoztatottság problémáinak enyhítésére. A fentiekén kívül a magyar régiók, határmenti térségek, esetleg megyék, városok plusz forrásokhoz juthattak az un. közösségi kezdeményezésű programok kapcsán. (pl. INTERREG programok, PHARE programok), vagy esetleg más politikák keretében meghirdetett programokból. (pl. közös agrárpolitika.)

A **következő tervciklusban (2007-2013)** átalakul az uniós regionális politika támogatási rendszere. A konvergencia célkitűzés keretében továbbra is a regionális szinten fejlődésben elmaradt régiók jogosultak a támogatásra, míg a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés keretében valamennyi többi régió. Az új rendszerben a magyar régiók közül a Közép-Magyarországi Régió kikerül a kiemelten támogatott konvergencia célkitűzés célterületei közül, de a Kohéziós Alapból, valamint a „versenyképesség” célkitűzés keretében továbbra is felhasználhat uniós támogatásokat fejlesztési céljaihoz.

A támogatható térségek fent leírt kijelölésének alapvetően abból a szempontból van jelentősége, hogy **meghatározza milyen területegységeken, milyen típusú programokat szerepeltethet az adott ország nemzeti fejlesztési tervében**,³⁵ illetve országos szinten hozzávetőlegesen **milyen nagyságrendű uniós támogatás felhasználására jogosult**. Magyarország a jelenlegi tervciklusban teljes területét érintően az 1. célkitűzés keretei között készíthette el NFT-jét. Azt, hogy a támogatási összegből mennyit használ ágazati, mennyit horizontális, és mennyit regionális programokra a Kormány határozta meg az I. NFT elfogadásával.

35 A következő tervciklusban Nemzeti Stratégia Keretterv az alapvető tervdokumentum elnevezése.

A következő tervciklusban a Közép-Magyarországi Régiót már külön kell kezelni, és külön regionális operatív programot kell kidolgozni a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés keretében támogatható programokkal, projektekkel. A hazai területfejlesztés eszközeit az uniós támogatások természetesen bővítik olyan mértékben, amennyiben a hazai területfejlesztési célok megjelennek az uniós programok tervezése során. A hazai területfejlesztés célterületeinek és programjainak kiválasztásánál érdemes figyelembe venni az uniós támogatási rendszer keretei között elérhető forrásokat, finanszírozható programokat.

A hazai területfejlesztési támogatások, illetve a vállalkozások támogatását célzó egyes egyéb **támogatási programok mentességet kapnak az állami támogatások általános tilalma alól**, mert Magyarország teljes területe „elmaradott” térségnek minősül. Az ilyen alapon engedélyezett ún. regionális támogatások kapcsán az unió a tagállamokkal egyeztetve jelöli ki az **un. támogatható térségeket**.³⁶ Ez a szabályozás kiterjed arra is, hogy vállalkozások részére egy-egy beruházási projekt megvalósítása kapcsán az adott térségben milyen mértékűt érhet el az állami támogatás. Ezt az un. támogatásintenzitás mutatóval határolják be, mely a támogatástartalom és az elszámolható költségek hányadosa. A támogatható térségeket és engedélyezett támogatási intenzitásokat tartalmazó dokumentumot „**regionális támogatási térkép**”-nek nevezik. Miután a decentralizált kereteket a régiók fejlesztési programjaik finanszírozására általában területi kötöttségek nélkül használhatják fel (kivéve, ha a program mást ír elő), és vállalkozások támogatására is sor kerül a decentralizált források felhasználása kapcsán is be kell tartani a támogatási térkép előírásait.

A támogatási térkép jelenleg kistérségi szinten határozza meg az adott térségben a beruházási támogatások esetén alkalmazható maximális támogatási intenzitást. A támogatási térképre vonatkozó szabályozás megjelenik hazai jogszabályban is. A jelenleg érvényes rendelkezéseket „*az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről*” szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet tartalmazza. Magyarországon általában a maximális 50 %-os támogatási intenzitásra van lehetőség, de Nyugat-Magyarországon³⁷ ez az érték csak 45 %, Pest megyében 40 %, Budapesten 35 %. (2007-től az új statisztikai adatoknak és támogatási szabályozásnak megfelelően új támogatási térkép lesz érvényben.)

A fenti területi besorolás szerinti támogatási intenzitások kis- és középvállalkozások beruházásai esetében 15 százalékponttal növekednek. A támogatási intenzitások a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásokra vonatkozó multiszektorális keretszabály hatálya alá tartozó támogatások esetében a keretszabályban leírtaknak megfelelően csökkennek.

5 Területi tervezés, területi tervek

Az elmúlt évszázad igen gyors fejlődése következtében a fejlett társadalmak rájöttek arra, hogy a piaci erők és a magánszféra spontán, parciális érdekeken nyugvó beavatkozásai eseténként vagy összességükben társadalmilag nem kívánatos eredményre vezethetnek, ezért **irányítani, kontrollálni kell a folyamatokat**. E tevékenységnek fontos, hathatós **eszköze a tervezés**. Ma már mind a piaci, mind a közszférában rendszeres tervezés folyik.

A jelenleg hatályos, országgyűlési határozatként elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió - 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat - végén található fogalomtár szerint a tervezés a jövő tudatos alakításának eszköze, olyan jövőorientált gondolkodásmód, melynek során a tervezők tudományos és módszertani ismeretek alapján szervezik meg a cselekvéseket és a megvalósítást. „A **területi tervezés** a tervezésen belül helyezhető el, sajátosságaként a más szakpolitikák tervezési tevékenységéhez képest a területi (térbeli) dimenzió megjelenése emelhető ki. Részei a regionális (országos) tervezés és a településtervezés. Maga a területi tervezés a stratégiai tervezési ciklus egészének (helyzetértékelés, jövőképpalkotás, cél- és prioritás-meghatározás, stratégiai és operatív tervezési lépések, visszacsatolás, értékelés, monitoring) a térség/település jövőbe-

³⁶ A támogatható térségek kijelölése során a tagállamoknak is van némi mozgáster. Kijelölhetnek olyan térségeket, melyek esetleg nem kerülnének be a NUTS 2 szintű mutató alapján megállapított területegységek közé. Itt mód van a nemzeti területfejlesztési politika prioritásai alapján kijelölni támogatható térségeket.

³⁷ Nyugat Magyarországon 50 %-os támogatási intenzitást engedélyez a térkép a Celdömölki, Letenyei, Óriszentpéteri, Téli, Vasvári, Zalaszentgróti kistérségekben.

ni útjának, integrált rendszerként való továbbfejlesztésének meghatározásában való felhasználása.

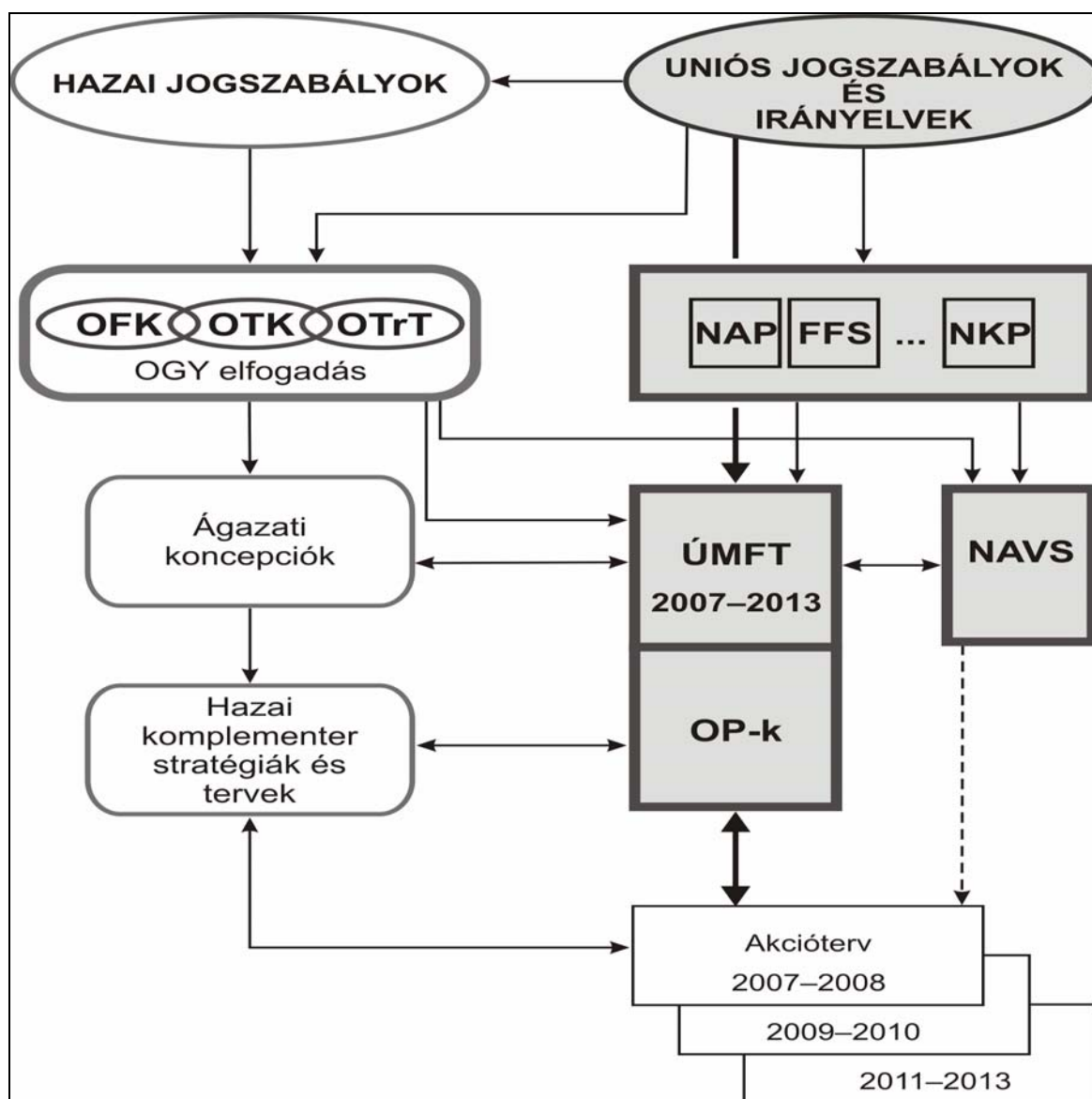
A tervezés során integráltan kezelendő a térség/település, mint társadalmi, gazdasági entitás; illetve ezek fizikai kerete. A területiség, mint dimenzió, a különböző szakpolitikai (ágazati) tervezésekben is megjelenik, azonban a területi tervezés során a térbeliség (mint a társadalom, gazdaság, környezet térségenként szerveződő rendszere) a meghatározó, az elsődleges szempont. A tervezési tevékenység során kialakítandó céloknak, feladatoknak tükrözniük kell a térségi/települési közösség akaratát; a lakosságot tájékoztatni kell a fejlesztés résztvevőinek döntéseiről, a tervezési folyamat konkrét lépéseiről.”

Az EU-hoz való csatlakozásunkat követően a magyar tervezésre egyaránt vonatkoznak az uniós és a hazai jogszabályok. Az átmenet időszakára jellemző, hogy az uniós és hazai jogszabályok és elvárások még nem mindenben harmonizáltak és esetenként különböző intézmények párhuzamosan működnek. E kor sajátossága továbbá az is, hogy a hazai területi tervezés törvényekben és más normákban viszonylag jól szabályozottak, de az Unió számára készülő tervek készítése kevés részletet tartalmazó kormányrendeleten nyugszik.³⁸

Financiális okokból meghatározóak azok az **uniós tervek, amelyek az Európai Unió által nyújtott támogatások felhasználására készülnek**. Ezek az ún. „nemzeti fejlesztési” típusú tervek. Készítésüket megalapozzák az országgyűlés által elfogadott „országos” koncepciók és tervek és az ugyancsak uniós kötelezettségből készülő egyéb tervdokumentumok, pl. a Nemzeti Akcióterv (EU-s nevén Nemzeti Reform Program), a Fenntartható Fejlődés Nemzeti Stratégiája stb. E mellett szükség lesz olyan hazai stratégiákra, tervekre is, amelyek olyan fejlesztéseket alapoznak meg, amelyek nem vihetők be, vagy nem visszük be az uniós társfinanszírozásba, így azokat nem tartalmazzák az uniós tervek.

³⁸ Mivel a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának szabályaival és intézményrendszerével kapcsolatos témakörökkel külön képzési programok foglalkoznak, e fejezet elsősorban a hazai jogszabályok és tervezési gyakorlat bemutatására, a konkrét tervdokumentumokra tér ki. Mivel az oktatás megkezdésekor már a jelenleg folyó programozási időszak (2004–2006) végén járunk, annak részletes ismertetésére a tananyag már nem tér ki. Másrészt viszont a következő programozási időszakkal (2007–2013) kapcsolatos tervezési munkák még nem fejeződtek be, a készülő dokumentumok még nem kerültek elfogadásra, így a tananyagban leírtak aktualizálásra szorulhatnak.

A TERVEZÉS FOLYAMATA ÉS A TERVDOKUMENTUMOK KÖZÖTTI KAPCSOLATOK



Forrás: Faragó L. szerkesztése

Rövidítések:

- OFK** – Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció
- OTK** – Országos Területfejlesztési Koncepció
- OTrT** – Országos Területrendezési Terv
- NAP** – Nemzeti Akcióprogram (National Reform Program)
- FFS** – Fenntartható Fejlődés (Nemzeti) Stratégiája
- NKP** – Nemzeti Konvergencia Program
- ÚMFT** – Új Magyarország Fejlesztési Terve
- NAVS** – Nemzeti Agrár-vidékfejlesztési Stratégia (terv)
- OP** – Operatív Program

Az ábrán a *szürke színnel* jelzett tervek az uniós dokumentumokat tartalmazzák, ezek készítésére elsősorban a társfinanszírozó Európai Unió, praktikusán annak Bizottsága hat. A nem alászínezett terveket hazai szabályozás alapján saját elhatározásból készítjük. Az országgyűlés által elfogadott koncepciók és tervek mintegy keretül szolgálnak nemcsak a saját (magyar) források felhasználására készülő további terveknek, hanem az uniós társfinanszírozásban készülőknek is.

Az Uniós tervek közül a nemzeti fejlesztési terv és annak regionális operatív programjai minősülnek területi (regional) tervnek, így a továbbiakban részletesebben ezeket a terveket tárgyaljuk. A hazai tervek közül területi tervezésnek az *1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló XXI. törvény* hatálya alá tartozó tervezés minősül.

5.1 EU-hoz kötődő tervek, operatív programok

Az Európai Unió kötelezően megvalósítandó területi terveket nem készít. Ajánlás jellegű területpolitikai dokumentumok készülnek³⁹ és olyan jelentős támogatási rendszert működtet, amelynek lényegi elemei a tagországok által készített és az EU Bizottsága által elfogadott területi terveken keresztül valósulnak meg. Az Unióban a tervezés 1989 óta programozási ciklusokban folyik. Ciklusokra való felkészüléskor átgondolják az előző időszak tapasztalatait, módosítják a szabályokat és új iránymutatásokat adnak ki.

Az Unió regionális politikájában az 1988-as reform óta a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája (*NUTS-rendszer*) által meghatározott területi beosztás adja az alapvető térstruktúrát. Ezek az egységek adják a területi támogatáspolitikai alapját is. A NUTS-rendszer 2003-as kodifikációjáig, illetőleg reformjáig három regionális és két lokális területi szintet különböztettek meg. 2003-ban csak a három regionális szint került a jogszabályba. Az *Európai Parlament és Tanács 2005. október 26-i 1888/2005/EK rendelete* deklarálta a célt szolgálja, hogy az Európai Unió egész területén összehasonlítható adatokat kapjanak. Mindemellett a rendelet azt is hangsúlyozza, hogy a regionális statisztikák az európai statisztikai rendszer alapkövei és azokat számos célra használják fel.

A területi egységek alapja a tagállamokban létező közigazgatási egységek. A rendelet szerint közigazgatási egység olyan közigazgatási hatósággal rendelkező földrajzi terület, amely a tagállam jogi és intézményi keretén belül rendelkezik a fenti területre vonatkozó közigazgatási vagy politikai döntéshozatali hatáskörrel. Az összehasonlíthatóság érdekében az egyes területi egységeket úgy kell kialakítani, hogy népességük országos átlagban rendeletben meghatározott (NUTS-1 szinten 3-7 millió, NUTS-2 szinten 0,8-3 millió, NUTS-3 szinten 150-800 ezer fő) kategóriákba tartozzon.

Ha egy adott NUTS-szinthez egy tagállamban nincsenek megfelelő méretű közigazgatási egységek – mint ahogy Magyarországon – akkor a NUTS-szintet megfelelő számú, egymással határos, meglévő kisebb közigazgatási egység összevonásával kell képezni a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények figyelembe vételével. Az így keletkezett összevont egységek nem közigazgatási egységek. Valamely tagállam adott NUTS szintjére besorolt nem közigazgatási egységei átlagos méretének a fent jelzett népességkülönbértékeken belül kell lennie, de egyes nem közigazgatási egységek – sajátos földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények miatt – eltérhetnek a fenti küszöbértékektől, különösen a szigeteken és a legkülső régiókban.

A NUTS besorolás azért is érdemel kitüntetett figyelmet, mert a rendelet **a területfejlesztés, a strukturális alapok kedvezményezett szintjeinek csak az ún. statisztikai nagyrégiót (NUTS I.), a területfejlesztési statisztikai régiókat (NUTS II.), valamint a megyei szintet (NUTS III.) ismeri el.** Nem szerepel a felsorolásban a statisztikai kistérségi szint (a LAU-1, a korábbi NUTS IV.) és a települési szint (LAU-2, korábban NUTS V.) sem.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Tervet és az öt operatív programot (OP) 2003-ban készítettük el az Unió számára. A tervek megvalósítása csonka programozási időszakokra vonatkozik, 2004–2006-ra, ami az N+2-es szabály miatt két évvel meghosszabbítható. Csak egy regionális OP készült. Ennek elsődleges oka az volt, hogy a régiók intézményrendszere az uniós előírások alapján nem vállalhatta föl a végrehajtást, nem tudták megteremteni annak pénzügyi garanciáit. A **jelenleg futó operatív programok** a következők:

- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP),
- Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP),
- Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP),
- Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP),
- Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP).

A következő (2007–2013) ciklusra vonatkozó új közösségi rendeletek 2006. augusztus 1-jével léptek hatályba. A végrehajtás részletes szabályait Bizottsági rendelet tartalmazza, míg a tervek tartalmát közvetlenül befolyásoló Közöségi Stratégiai Iránymutatásokat (CSG) az EU Parlament fogadja el.

³⁹ Például Európai Területfejlesztés Távlatai (ESDP), és most készül az Európai Unió Területi Állapota és Távlatai (TSP) című dokumentum.

A **jelenleg érvényes új rendeletek** a következők:

- 1080/2006/EK az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- 1081/2006/EK az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- 1082/2006/EK az európai területi együttműködési csoportosulásról.
- 1083/2006/EK az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- 1084/2006/EK a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről;

A hatályos uniós jogszabályok alapján a közép-magyarországi régió a 2. célkitűzés alapján, míg a többi hat régió az 1. célkitűzés alapján jogosult a strukturális alapok támogatására. Mivel Magyarországon az egy főre jutó GNP nem éri el az uniós átlag 90%-át, így az ország jogosult a Kohéziós Alap támogatására is. Ezek tervezett felhasználására nemzeti fejlesztési tervet (NSRK) kell készíteni.

A nemzeti fejlesztési tervezést a fenti rendeleteken kívül az alábbi **kötelezően figyelembe veendő politikai dokumentumok és ajánlások** orientálják:

- Közösségi stratégiai iránymutatások a növekedésért és a foglalkoztatásért, 2007–2013;
- Integrált iránymutatások a növekedésért és a foglalkoztatásért (a lisszaboni folyamat megújításának keretében az egyes tagállamok által 2005–2008-ra elkészített nemzeti reformprogramok iránymutatásai);
- Göteborgban megfogalmazott fenntarthatósági elvárások, illetve az Európai Unió Tanácsa által 2006. június 15-én megújított fenntartható fejlődés stratégiája;
- Környezetvédelmi Akcióprogram 2001–2010;
- 2010: az információs társadalom a növekedésért és foglalkoztatásért program.

A hazai jogszabályalkotás még nem követte a csatlakozásból eredő új helyzetet. A **2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó fejlesztési terv** kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről az *Európa Terv (2007-2013.) kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről* hozott 1076/2004. (VII. 22.) kormányhatározat döntött. A 2006 júliusában a Kormány által elfogadott és augusztusban újabb vitára bocsátott terv végső neve **Új Magyarország Fejlesztési Terve (ÚMFT)**.⁴⁰ A „nemzeti” terv a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) - jelenlegi nevén a **Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ)** - koordinációjában készült.

Az ÚMFT az uniós jogszabályok és iránymutatások keretein belül a nemzeti politikákra épülő stratégiai dokumentum, **átfogó célja a tartós növekedés elősegítése és a foglalkoztatás bővítése**. Az átfogó cél megvalósítását hat plusz egy prioritás és tizenhat operatív program szolgálja. Az ÚMFT készítése során figyelembe vett **legfontosabb hazai dokumentumok**:

- Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK, 2005–2020),
- Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK, 2005–2020),
- Nemzeti (reform) Akcióprogram (NAP, 2005–2008),
- Nemzeti Agrár-vidékfejlesztési Stratégia (NAVS) (2007–2013),
- A Fenntartható Fejlődés Nemzeti Stratégiája (FFNS),
- Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP, 2003–2008),
- Az egész életen át tartó tanulás stratégiája,
- Magyarország aktualizált konvergencia-programja, 2005–2008.
- Ágazati fejlesztési koncepciók és stratégiák: Versenyképességi koncepció, Költségvetési stratégia, Tudomány-, technológiapolitikai és innovációs stratégia, A magyar információs társadalom stratégiája (MITS), Nemzeti Szélessávú Stratégia, Közlekedéspolitikai koncepció, Energiapolitikai koncepció, A szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról szóló nemzeti stratégiai jelentés 2006–2008 (előkészületben), Egészségügyi fejlesztéspolitikai koncepció (EFK), Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia.

⁴⁰ A dokumentumot az európai szabályozásnak megfelelően kezdetben az Nemzeti Stratégiai Referenciakeretnek (NSRK) vagy II. Nemzeti Fejlesztési Tervnek (II. NFT), majd Új Magyarország Programjának nevezték.

AZ ÚMFT PRIORITÁSAI ÉS OPERATÍV PROGRAMJAI

Prioritások	Operatív programok
1. A gazdaság fejlesztése	1. Gazdaságfejlesztési OP
2. A közlekedés fejlesztése	2. Közlekedésfejlesztési OP
3. A társadalom megújulása	3. Emberi erőforrások fejlesztése OP
	4. Humán infrastruktúra OP
4. Környezet- és energiafejlesztés	5. Környezet- és energiafejlesztési OP
5. Területfejlesztés	6. Nyugat-dunántúli regionális OP
	7. Közép-dunántúli regionális OP
	8. Dél-dunántúli regionális OP
	9. Észak-magyarországi regionális OP
	10. Észak-alföldi regionális OP
	11. Dél-alföldi regionális OP
	12. Közép-magyarországi regionális OP
	13. Európai területi együttműködések OP
6. Államreform	14. Közigazgatás megújítása OP
	15. Közszolgáltatások korszerűsítése OP
Új Magyarország Fejlesztési Terv koordinációja és kommunikációja	16. Végrehajtás támogatási OP

Az operatív programok valójában nem konkrét cselekvési tervek, hanem stratégiai jellegű dokumentumok, így a végrehajtást a 2004–2006 (+ 2 év) periódusban programkiegészítő dokumentumok, 2007-től akciótervek segítik.

Az ÚMFT végrehajtása új centralizált és koncentrált szervezeti keretekben történik. A kormány fejlesztéspolitikáért felelős döntés-előkészítő szerve a *fejlesztéspolitika megvalósításával összefüggő egyes szervezeti kérdésekről szóló 1065/2006. (VI. 29.) Korm. határozat* alapján a **Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT)**. E testület javaslatára a Kormány dönt a fontos kérdésekben, elnöke a *miniszterelnök*, tagjai a *monitoringbizottságok* elnökei és a *fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos*. A FIT feladatai:

- összehangolja az EU és a hazai forrásból megvalósítani tervezett fejlesztéseket;
- összehangolja az ÚMFT, a Nemzeti Akcióprogram, a Fenntartható Fejlődés és a Nemzeti Agrárvidékfejlesztési Stratégia tervezésével kapcsolatos feladatokat
- véleményezi a Kormány számára az ország fejlesztéspolitikai stratégiáját, a hosszú és középtávú fejlesztési és tervezési elképzeléseket, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybeviteléhez szükséges terveket, operatív programokat, a támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakításáról szóló elképzeléseket, valamint a szabályozási eszközöket;
- megtárgyalja és véleményezi az Államreform Bizottság által készített azon dokumentumokat, amelyek a fejlesztéspolitikát is érintik;
- összehangolja az ÚMFT és a Nemzeti Agrár-vidékfejlesztési Terv stratégiai tervezésével kapcsolatos feladatokat, valamint az Agrár-vidékfejlesztési stratégiát;
- véleményezi az operatív programok végrehajtására vonatkozó többéves részletes programozási-végrehajtási dokumentumokat (az ún. akcióterveket), véleményezi ezek, valamint a pályázatok elkészítésének módszertanát és ezek fejlesztéspolitikai célokkal való összehangját, véleményezi az operatív programok végrehajtását szolgáló akciótervek intézkedéseivel elérni kívánt célokat, illetve a pályázati kiírások paramétereit;
- véleményezi a kiemelt fejlesztések körét, a komplex programokat, az operatív programok kiemelt projektjeit;
- véleményezi az ún. nagyprojekteket (nagy támogatási értékű, az EU-források abszorpciója szempontjából fontos beruházásokat);
- nyomon követi az operatív programok és akciótervek végrehajtását, ennek eredményeképp kezdeményezheti az operatív programok mellett működő monitoring bizottságoknál a pénzügyi források átcsoportosítását, javaslatot tehet az operatív programok, akciótervek és pályázatok tartalmára, azok módosítására.

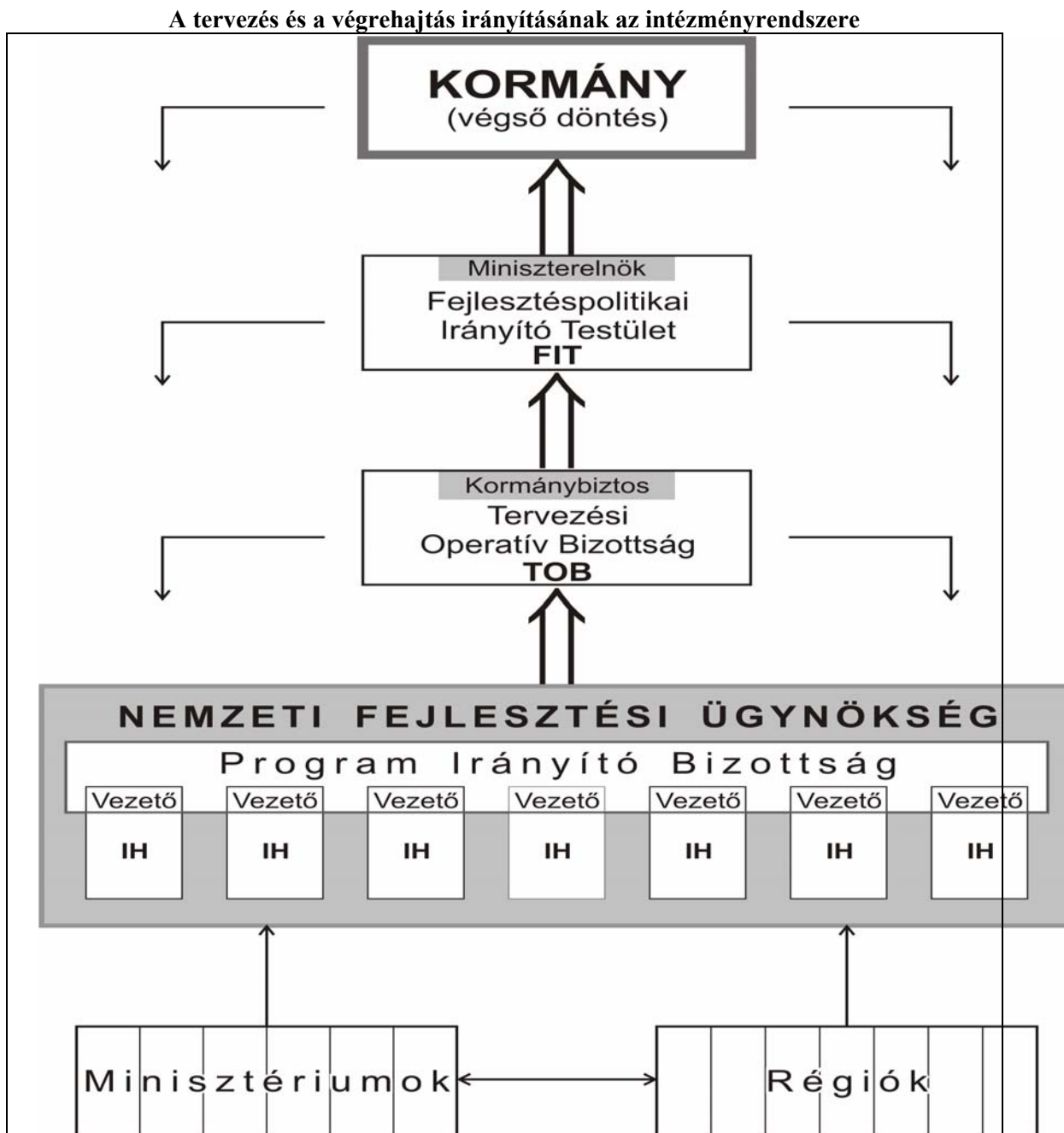
A FIT létrehozása és a végrehajtás irányításának központosítása a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségbe növelheti az egyes operatív programok végrehajtása közötti koordináció hatékonyságát és a feladatszervezés racionalizálását, de kivonja az uniós támogatások felhasználásának az ellenőrzési lehetőségét a parlamenti hatáskörből. Elvi ellenőrzési lehetősége van a *Nemzeti Fej-*

lesztési Tanács létrehozásáról hozott 1064/2006. (VI. 29.) Korm. határozat szerint az évente háromszor ülésező **Nemzeti Fejlesztési Tanácsnak**.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) felel az ÚMFT egészének tervezéséért, végrehajtásáért, valamint **valamennyi operatív program irányító hatósági funkcióinak** ellátásáért. Az irányító hatóságok tématerületenként kerülnek kialakításra, így három irányító hatósághoz több operatív program is tartozik.

Irányító hatóságok és operatív programok

Irányító hatóságok	Operatív programok
1. Gazdaságfejlesztés	1. Gazdaságfejlesztési OP
2. Közlekedés	2. Közlekedésfejlesztési OP
3. Társadalmi megújulás	3. Emberi erőforrások fejlesztése OP
	4. Humán infrastruktúra OP
4. Környezet, energia	5. Környezet- és energiafejlesztési OP
5. Regionális programok	6. Nyugat-dunántúli Regionális Operatív program
	7. Közép-dunántúli Regionális Operatív Program
	8. Dél-dunántúli Regionális Operatív Program
	9. Észak-magyarországi Regionális Operatív Program
	10. Észak-alföldi regionális Operatív Program,
	11. Dél-alföldi regionális Operatív Program,
6. Köszolgáltatások és államreform	12. Közép-magyarországi Regionális Operatív Program
	13. Közigazgatás megújítása Operatív Program
7. Végrehajtás-támogatás	14. Köszolgáltatások korszerűsítése Operatív Program
	15. Végrehajtás-támogatási Operatív Program



A Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről szóló 130/2006. (VI. 15.) Kor. rendeletet szerint a **NFÜ** a tervezés és lebonyolítás „koordinációs-irányító” szervezeteként az alábbi **feladatokat** látja el:

- az ÚMFT elkészítésével és végrehajtásával összefüggő stratégiai tervezési és programozási feladatok összehangolása; pl. a kormány lisszaboni akcióprogramjának érvényesítése az ÚMFT-ben;
- a strukturális és kohéziós alapok intézményi, pénzügyi lebonyolítási, eljárásrendi szabályozásának kialakítása;
- a végrehajtást támogató informatikai rendszer fejlesztése és működtetése;
- a Kormány és az Európai Bizottság folyamatos tájékoztatása a strukturális és kohéziós alapok felhasználásáról;
- az EU éves jelentéssel kapcsolatos követelményeinek teljesítése;
- az ÚMFT megvalósításának a nyomon követése és értékelése, valamint a tapasztalatok visszacsatolása;
- az ÚMFT módosítására, újraprogramozására vonatkozó javaslatok kidolgozása és egyeztetése;

- az ÚMFT megvalósítására vonatkozó egységes kommunikációs stratégia kidolgozása és szükséges módosítása, valamint az ÚMFT egészére vonatkozó tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítése;
- az ÚMFT megvalósításának folyamatos nyomon követése, mérése monitoringindikátorok segítségével;
- képzések, tananyagok fejlesztése és biztosítása az ÚMFT végrehajtásában részt vevő intézmények számára;
- egységes, minden operatív programot lefedő pályázati ügyfélszolgálat kialakítása és működtetése.

A támogatások szabályszerű, hatékony és eredményes felhasználásáért az **irányító hatóság (IH)** felelős, mely a feladatait részben – megfelelő minősítési eljárás során kiválasztott, szakmai és hatékonysági kritériumoknak megfelelő – **közreműködő szervezetekre (KSZ)** delegálja. Az **irányító hatóságok feladatai:**

- létrehozza és működteti az Operatív Program Tervezési Koordinációs Bizottságot;
- biztosítja, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban álljanak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfeleljenek a vonatkozó közösségi és magyar szabályoknak;
- biztosítja, hogy rendelkezésre álljon az operatív program minden egyes műveletének számvitelét számítógépes formában nyilvántartó és tároló rendszer, valamint, hogy a pénzügyi ellenőrzéshez, nyomon követéshez, vizsgálathoz, ellenőrzéshez és értékeléshez szükséges végrehajtási adatok gyűjtése megtörténjen;
- a végrehajtásra vonatkozó több éves programozási dokumentum ellenjegyzése;
- a program végrehajtásának folyamatos nyomon követése, mérése monitoring indikátorok segítségével, valamint a szükséges beavatkozások megtétele;
- a program végrehajtásáért felelős közreműködő szervezetek ellenőrzése;
- a pályázati kiírások, központi és egyéb projektek jóváhagyása;
- a közreműködő szervek által készített hitelesítési jelentések jóváhagyása;
- operatív programonként monitoringbizottságok titkárságának működtetése, monitoring bizottsági ülések szervezése;
- jelentések készítése az operatív programokról;
- annak biztosítása, hogy az operatív programok értékelései a vonatkozó közösségi rendelkezésekkel összhangban történjenek;
- az ÚMFT-re mint egészre vonatkozó és a felelősségi körébe utalt operatív program(ok) tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos feladatainak ellátása és az ezzel kapcsolatos követelmények betartására;
- az operatív program megvalósításával kapcsolatos technikai segítségnyújtási keret kezelése.

Az operatív programok lebonyolításához kapcsolódó feladatok egy részét az irányító hatóságok **a közreműködő szervezetekre (KSZ) delegálják**, amelyeket a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség választ ki. Az IH-k ellátják a KSZ-ek szakmai felügyeletét. Az egyértelműség és számon kérhetőség érdekében – főszabályként – egy-egy priorítás (központi program vagy pályázat) teljes végrehajtási folyamatának lebonyolítása egyetlen közreműködő szervezet feladatkörébe tartozik.

A közreműködő szervezetek **feladatait** - központi projektek lebonyolítása, pályázatok érkeztetése, értékelése, döntés-előkészítés, szerződéskötés, nyomon követés, adatok folyamatos rögzítése az informatikai rendszerben, ellenőrzés (első szint), szabálytalanságok jelentése, elszámolások és kifizetés, illetve kapcsolódó feladatok, projektzárás, ügyfélszolgálat, tájékoztatás - az intézményrendszerről szóló magyar jogszabály rögzíti, a részletes feladatokat és a finanszírozási feltételeket az IH és a közreműködő szervezet között létrejött feladatellátási szerződés rögzíti.

5.2 A „hazai” tervek és tervezés

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló *törvény* csak érintőlegesen foglalkozik a területi tervezés kérdéseivel, így az ezzel kapcsolatos részletes szabályokat a törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletek és miniszteri rendeletek állapítják meg. A törvény csupán a három területi tervtípust nevezi meg.

Ezek a következők:

- *területfejlesztési koncepció*: az ország, illetve egy térség átfogó távlati fejlesztését megalapozó és befolyásoló tervdokumentum, ami meghatározza a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait, továbbá a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges irányelveket, információkat biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és a területfejlesztés szereplői számára;
- *területfejlesztési program*: a területfejlesztési koncepció alapján kidolgozott középtávú cselekvési terv, amely stratégiai és operatív programokra épül;
- *területrendezési terv*: az ország, illetve egyes térségek nagytávlatú 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.

A területfejlesztési tervezés alapja tehát a területfejlesztési koncepció és a területfejlesztési program. A koncepció alapozza meg a programot, ami a **stratégiát és az operatív programot** magába foglaló **cselekvési terv**.

Az uniós csatlakozásunk kapcsán új tervezési kategóriák is megjelentek, amelyek részben átfedésben vannak a „hagyományos” magyar tervtípusokkal. Így használjuk a korábbi gyakorlatban alkalmazott és a területfejlesztési törvényben aktualizált tervkategóriákat, de egyre inkább teret nyernek az új stratégiai tervezésből a közszférára adaptált más tervfajták (stratégia, operatív program, akcióterv, intézkedés, művelet) is.

5.2.1 Területfejlesztési tervek tartalmi követelményei

A **területfejlesztési koncepció** elkészítésének részletes tartalmi követelményeit a *területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről hozott 18/1998. (VI. 25.) KTM rendelet* 1. számú melléklete, a **területfejlesztési program** elkészítésének részletes tartalmi követelményeit pedig a 2. számú melléklet tartalmazza.

Az **országos, kiemelt térségi, regionális, megyei és kistérségi** területfejlesztési koncepciók és programok tartalmi követelményei azonosak, kidolgozásuk az adott térségi szintnek megfelelő részletezettséggel történik. A rendelet alapján *területfejlesztési koncepció, program (és a területrendezési terv) időtávlatai*: rövid táv: 2 évig, középtáv: 3-6 év, hosszú táv: 7-15 év, nagy távlat: 15 éven túl. A területfejlesztési koncepciókat a Területi Információs Rendszerbe történő illeszthetőség követelményeinek figyelembevételével kell kidolgozni. A területfejlesztési koncepció készítésére, kidolgozására kötelezett - egyeztetést követően - dönt arról, hogy az előkészítő fázis munkarészei megfelelnek-e a további tervezés alapjául.

a) A területfejlesztési koncepciók főbb tartalmi követelményei:

A területfejlesztési koncepciók kialakításának **két szakasza** van: az előkészítő és a javaslattevő fázis.

Az **előkészítő fázis** feladata a területi egység fejlesztésére ható tényezők rendszerezése, értékelése, valamint a fejlesztés lehetséges irányainak vizsgálata. Ennek keretében:

- **A területi egység külső környezetének vizsgálata**: a területi egység domináns gazdasági szektorai nemzetközi és nemzeti fejlődési irányainak áttekintése, a térséget érintő országos és nagyobb térségre vonatkozó területfejlesztési, ágazati koncepciók, programok hatásainak értékelése, illetve az egyes területfejlesztési szereplők elvárásainak és a jövőbeli fejlődés trendjének, a fejlesztés lehetőségeit meghatározó törvényi, szabályozási feltételek és követelmények számbavétele.
- **A területi adottságok felmérése**: a belső erőforrások elemzése (humán erőforrások, gazdasági bázis, környezeti adottságok, infrastruktúra, településhálózat, társadalmi környezet), a területi egységet érintő különféle fejlesztési koncepciók értékelése, a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszere (a területfejlesztés forrásai, intézményrendszere, hatékonysága) vizsgálata.
- **A fejlesztés lehetséges irányainak felvázolása**: az eddigi fejlődést befolyásoló legfontosabb tényezők összefoglalása, azok értékelésével, a külső meghatározottságok figyelembevételével a lehetséges fejlődési irányok meghatározása, hatásuk vizsgálata.

A javaslattevő fázis feladata a területfejlesztési koncepció készítése, az elfogadható, legkedvezőbb fejlesztési irány részletes kidolgozása, az ahhoz szükséges feltételek meghatározása, a fejlesztési program számára legfontosabb irányelvek kijelölése. Ennek részét képezik:

- a területfejlesztés fő célja, irányai,
- a területfejlesztés célcsoportjai, azokhoz kapcsolódó részcélok rendszere,
- a részcélok egymás közötti kapcsolata, a megvalósításuk tervezett ütemezése,
- a fejlesztési célok értelmezése a területi részegységekre,
- a fejlesztés eszköz- és intézményrendszere,
- a fejlesztési hatások regisztrálása,
- a koncepció megvalósítása következtében várható változások.

b) A területfejlesztési programok főbb tartalmi követelményei:

A stratégiai programok tartalma:

- közép-, illetve rövid távú célpiramis kialakítása, a végrehajtandó feladatok meghatározása, rangsorolása,
- a megvalósítás lehetséges szereplőinek és a közreműködők körének megjelölése, a megvalósítás mechanizmusának bemutatása,
- a fejlesztéshez szükséges lehetséges források feltárása, a finanszírozás átfogó rendszerének kialakítása,
- a program és alprogramok eredményessége kritériumainak meghatározása, a társadalmi, gazdasági és környezeti beavatkozások hatásainak bemutatása,
- a program végrehajtásában közreműködő szervezetek közti munkamegosztás, együttműködés, információcsere meghatározása, az érdekérvényesítés rendszere,
- a program egészének, illetve az egyes részprogramoknak végrehajtásáért felelős operatív szervezetek megjelölése,
- a fejlesztési programok megvalósítását, a társadalmi, gazdasági és környezeti hatások nyomán követését, hatékonyságelemzését és a források felhasználását követő monitoring-rendszer meghatározása.

Az operatív programok tartalma (alprogramok és részprogramok szerint):

- az elérendő célok részletes meghatározása,
- a feladatok végrehajtásának intézkedési és ütemezési terve,
- a végrehajtásért felelős szervezetek és közreműködők,
- a megvalósításhoz szükséges források pénzügyi ütemterve,
- a végrehajtás módja és feltételrendszere,
- a végrehajtás ellenőrzési rendszere,
- az eredményesség vizsgálata és értékelése,
- a teljesítés-igazolás követelményrendszerének kialakítása.

A területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeit meghatározó a 18/1998. *KTM rendelet* megalkotása a maga idejében úttörő jellegű volt, hiszen sem a hazai, sem más európai országok gyakorlatában nem volt jellemző ilyen mélységű jogi szabályozás. De e „módszertani segédlet” már a hatályba lépését követően szakmai viták, támadások keresztüzébe került. (Pl. többek között kifogásolták, hogy minden területi szintre ugyanazokat a követelményeket határozza meg, jelentős az átfedés a koncepció és a stratégia között, nem segíti elő a fejlesztési és a rendezési típusú tervezés kapcsolatát.) A rendelet 2003-ban ugyan részben módosult, de az csak a területrendezésre vonatkozó előírásokat érintette. Az uniós csatlakozást követően még inkább problematikusá vált a rendeletben foglaltak betartása. Ezért a készülő tervek leginkább az uniós jogszabályok és gyakorlat fokozatos átvétele, „állami irányítás egyéb ad hoc eszközei” hatottak.⁴¹

A területfejlesztési koncepciók és programok újraszabályozását nehezíti, hogy nincs értelme a tervrendszer egy szegmensét részletekbe menően szabályozni mindaddig, amíg nem áll össze a tervezési rendszer egésze, amíg nem lehet pontosan tudni, hogy a különböző tervdokumentu-

⁴¹ A szabályozás hiányát némiképpen enyhítette, hogy az elmúlt években több olyan kézikönyv, útmutató született, amelyek alapvetően az uniós tervek készítését voltak hivatottak segíteni, de ezek bizonyos elemei alkalmazhatóak voltak a területi tervezésre is.

moknak milyen szerepe/funkciója lesz a jövőben.⁴² Hátráltatta az előrelépést a területfejlesztésért felelős országos intézmény gyakori változása és a területi szereplők (régió, megye) bizonytalan státusa is.

A rendezési típusú tervekhez hasonlóan a fejlesztési típusú tervek között is célszerű lenne kialakítani a területi szintek között (ország, régió, megye, kistérség, település) egy szigorúbb funkció/feladat megosztást. A tervek ez alapján integrálódhatnak egy egységes rendszerbe, természetes hierarchiába. A magasabb szintek azon túl, hogy a saját hatáskörükbe tartozó feladatok teljesítését részletesen megtervezik, keretjellegűen szabályozhatnák az alsóbb szintű tervezést. A magyarországi tervezési ciklusoknak is igazodniuk kellene az uniós programozási időtávokhoz. Az alapvető középtávú (hétéves) tervezési ciklus kétszerese lehet a hosszú távú koncepciók és stratégiák időtávja. Az operatív programokat tervezzük mindenhol hét évre, amelyek a kormányzati, önkormányzati ciklusoknak megfelelően, a tervezett fejlesztésekhez igazodóan rövidebb távú, két-három éves akciótervezési szakaszokra bonthatóak.

5.2.2 Területi tervek kidolgozása, egyeztetése és elfogadása

A területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjét a **184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet** szabályozza. A rendelet szerint **területfejlesztési koncepció, illetőleg területfejlesztési program** az ország, illetve egy térség (a régió, a megye, a kiemelt térség és a kistérség) területére készül. A regionális és a kiemelt térségi területfejlesztési koncepciót össze kell hangolni az országos területfejlesztési koncepcióval, a megyei és a kistérségi területfejlesztési koncepciót pedig az országos, a regionális és a kiemelt térségi koncepcióval.

A területfejlesztési koncepciók és programok nem lehetnek ellentétben az elfogadott területrendezési tervekben foglaltakkal, ugyanakkor a területrendezési terveknek figyelembe kell venniük a térséget érintő területfejlesztési koncepciókban és programokban foglaltakat. A területfejlesztési koncepció és program, illetve területrendezési terv módosítása esetén az új koncepciók, programok, tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A módosítás költségeit - eltérő megállapodás vagy rendelkezés hiányában - a módosítással érintett terv kidolgozására, készítésére kötelezett viseli.

Az **országos területfejlesztési koncepciót** a miniszter dolgozza ki. Az érintett miniszterek részt vesznek az országos területfejlesztési koncepció feladatkörüket érintő munkarészeinek kidolgozásában. Az Országos Területfejlesztési Koncepcióban meghatározott tervezési-**statisztikai régiók területére készítendő területfejlesztési koncepciót és programot** a regionális fejlesztési tanács dolgozza ki és fogadja el. A **kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciót és programot** az érintett regionális fejlesztési tanács, régióhatáron túlterjedő térség esetében az érintett regionális fejlesztési tanácsok közötti megállapodás alapján kijelölt szerv dolgozza ki. Ha a kiemelt térség területén a területfejlesztési feladatok ellátására térségi fejlesztési tanácsot hoztak létre, a területfejlesztési koncepciót és programot e tanács dolgozza ki. A **megyei (fővárosi) területfejlesztési koncepciót és programot** a megyei területfejlesztési tanács (fővárosi közgyűlés) dolgozza ki és fogadja el. A **kistérségi területfejlesztési koncepciót és programot** a területfejlesztési önkormányzati társulás dolgozza ki, és hagyja jóvá. A **szomszédos országokkal közös területfejlesztési koncepciók és programok** véleményezésére és elfogadására, az érintett térségnek megfelelő területfejlesztési koncepció, illetve program véleményezésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A területfejlesztési koncepcióhoz és programhoz - annak környezeti, társadalmi és gazdasági hatásait bemutató - **vizsgálati elemzést** kell készíteni. A vizsgálati elemzés elkészítéséről a területfejlesztési koncepció és program kidolgozója gondoskodik.

A rendelet részletesen meghatározza a különböző területi szintekre készített területfejlesztési koncepciók és programok **egyeztetésében részt vevők** körét is. A különböző területfejlesztési koncepciók és programok egyeztetésében a következők vesznek részt:

- az Országos Területfejlesztési Tanács;
- a területfejlesztési és területrendezési feladatok ellátásának irányításáért felelős miniszter;

⁴² Például az OTK funkciója és jelentősége is megváltozott azáltal, hogy az Országgyűlés Országos Fejlesztéspolitikai Koncepciót is elfogad, amely tartalmazza a legfontosabb területpolitikai célkitűzéseket is.

- a miniszterek, valamint az országos hatáskörű szervek vezetői;
- a Miniszterelnöki Hivatalt közigazgatás- és területpolitikai feladattal megbízott politikai államtitkára;
- a regionális területfejlesztési tanácsok;
- a térségi fejlesztési tanácsok;
- a megyei területfejlesztési tanácsok;
- a megyei önkormányzat közgyűlése;
- a fővárosi önkormányzat közgyűlése;
- a megyei jogú város közgyűlése;
- az országos önkormányzati szövetségek;
- az országos gazdasági kamarák, a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek országos szakmai kamarái és a szakmai társadalmi szervezetek;
- az érintett területi gazdasági kamarák, a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek területi szakmai kamarája és a szakmai társadalmi szervezetek területi szervei;
- az érintett területi államigazgatási szervek,
- az érintett területfejlesztési önkormányzati társulások
- az érintett települési önkormányzatok
- az érintett felsőoktatási intézmények.

A területi terveknek (területfejlesztési koncepciók és programok, területrendezési tervek) az elfogadás szempontjából fontos dokumentációját meg kell küldeni az egyeztetésben részt vevők részére. A véleményezésre a kistérség területfejlesztési koncepciója és programja esetén legalább harminc, egyébként hatvan napot kell biztosítani. A kidolgozott és a véleményező szervekkel egyeztetett területi terv tervezetét a döntéshozó elé kell terjeszteni. Az előterjesztésben fel kell tüntetni azokat a tartalmi kérdéseket, amelyekben nem alakult ki egyetértés, az előterjesztő álláspontját az el nem fogadott javaslatokról, és a részletesen indokolt ellenvéleményeket.

Az egészében vagy egyes részfejezeteiben elfogadott területi tervet közzé kell tenni. A regionális, megyei és kiemelt térségi területi tervet az érintett megyei önkormányzatok hivatalos lapjában, vagy a szervezeti és működési szabályzatukban megállapított módon; a kistérség területfejlesztési koncepcióját és programját az érintett települési önkormányzatok hivatalos lapjában, vagy a szervezeti és működési szabályzatukban megállapított módon.

A kidolgozó szerv országos, illetve helyi napilapban vagy más alkalmas módon köteles tájékoztatni az érintett települési önkormányzatokat és lakosságot: a tervezés megindításáról, a terv készítésének céljáról és a terv által megoldható kérdések jellegéről; az egyes fő munkarészek elkészültéről; a lakossági észrevételek megtételének lehetőségéről és módjáról; a terv elfogadásáról és az elfogadó határozat tartalmáról. Az elfogadott területi terveket a külön jogszabályban meghatározott módon nyilván kell tartani és meg kell őrizni, illetve a nyilvánosság számára a hozzáférhetőséget biztosítani kell.

TERVFAJTÁK ÉS ELFOGADÓ INTÉZMÉNYEK TERÜLETI SZINTENKÉNT

	(Terület-) fejlesztési koncepció	(Terület-) fejlesztési program	Területrendezési terv*
Országgyűlés	Országos Területfejlesztési Koncepció (határozat)	-	Országos Területrendezési Terv (törvény), kiemelt térségek területrendezési terve
Kormány	kiemelt térség területfejlesztési koncepciója	kiemelt térség területfejlesztési programja	–
Térségi Fejlesztési Tanács	térségfejlesztési koncepció	térségfejlesztési program	–
Regionális Fejlesztési Tanács	fejlesztési koncepció	fejlesztési program	
Magyei Területfejlesztési Tanács	területfejlesztési koncepció	fejlesztési program	–
Magyei önkormányzat	területfejlesztési koncepció	(fejlesztési program)	területrendezési terv
Területfejlesztési önkormányzati társulás	területfejlesztési koncepció	(területfejlesztési) program	–

* Rendezési tervet csak olyan szinten lehet elfogadni, ahol jogszabály-alkotási jogosítvánnyal rendelkező intézmény van, annak hiányában (pl. a kiemelt térségek) az elfogadás egyvel magasabb szintre kerül.

5.2.3 Nyilvánosság és társadalmi részvétel a tervezésben

A nyilvánosság, a transzparencia és a társadalmi részvétel biztosítása többet jelent, mint a kötelező egyeztetési, véleményező partnerek meghatározása. Minden tervezési, programozási folyamatban vannak olyan mozzanatok, amelyben keverednek a politikai (policy) és a szakpolitika (politics) szempontok, ezért az egész folyamat nem tekinthető objektívnek, így törekednünk kell az átláthatóságra, a minél nagyobb/több tudás becsatornázására és biztosítanunk kell a minél szélesebb elfogadottságot.

A területi terveket konkrét időben konkrét közösségek felhatalmazása alapján az ő nevükben és hasznukra készítjük. Ezért a „van” (helyzetértékelés) és a „legyen” (célok, prioritások, intézkedések stb.) közti szakadék áthidalását szolgáló tervezési folyamatba be kell vonni az érintetteket. A nyilvánosság biztosításával és a társadalmi részvétellel csökkenthetjük annak kockázatát, hogy parciális csoportérdekek juthassanak érvényre és minden akkor elérhető tudás beépülhessen a tervekbe. A mindenkori közérdek is egy társadalmi egyeztetés eredményeként jön létre.

A képviseleti demokrácia napi gyakorlatában a közérdekként megjelenő érték-, cél-, prioritásrendszer nem más, mint a pillanatnyi politikai konszenzus, vagy rosszabb esetben a „többség akarata” a kisebbséggel szemben. Az uralkodó politikai elit határozza meg az aktuális közérdeknek kinevezett célokat és fogadja el az azok alapján készülő terveket. A megfelelően szabályozott tervezési, egyeztetési eljárások garantálják a társadalmi részvételt. A tervezés szakmai rendjébe morális, politikai tartalmat is töltünk azzal, ha biztosítjuk az átláthatóságot és szigorú beszámoltatási és ellenőrzési eljárást követelünk meg. Nem szabad szakmai köntösbe bújtatni a szubjektív politikai döntéseket, hanem világossá kell tenni, hogy milyen értékválasztás és információk alapján, kik hozzák az érintettek nevében azokat és a széles körű egyeztetés, a beleszólás lehetősége egy korlátozott társadalmi legitimitációt ad. A feladat az átláthatóság és a felelősség elvének a mindenkori biztosítása.

A tervezés normatív jellege miatt az egyének és a különböző aktorok még a képviseleti demokráciában sem mondanak le teljes mértékben arról, hogy a döntéshozási folyamatra hatással legyenek. Ezért a tervezés során megfelelően kanalizált egyeztetési teendők, partneri kapcsolatok és jól elkülönülő döntési pontok vannak. A területfejlesztésben a partnerség intézménye akár a döntéshozatalban is érvényesíthető.

A területfejlesztésben az egyre sokasodó partnereknek alapvetően két csoportosítása lehetséges. Egyrészt meg kell különböztetni a vertikális (pl. EU, tagállam, régió, kistérség, település közötti) és horizontális (pl. régiók közötti) partnerséget. A vertikális együttműködés nem keverendő össze a hierarchikus függőséggel. Az Európai Unióban a területpolitika kialakítása és megvalósítása közös érdekeltségen alapuló **önkéntes együttműködést** jelent.

Jelenleg csak részben szabályozott, hogy a tervezés során kinek ki a partnere és azoknak milyen jogosítványaik vannak. Az Európai Bizottság partnere a tagállam kormánya és nem a régió vagy valamely civil szervezet. A Régiók Bizottságának is csak konzultatív, véleményező szerepe van, éppen úgy, mint az érintett régióknak. Az Unió számára készülő tervek esetében a tagállamra van bízva, hogy kit és mikor von be a tervezési/egyeztetési folyamatba. Jelenleg ez ad hoc döntéseken múlik, így szabályozása szükséges.

A partnerség legszorosabb formája a **finanszírozási együttműködés**. A finanszírozóknak magától értetődően helyet kell kapniuk a döntéshozatalban és kimondva vagy kimondatlanul ők a legfontosabb célmeghatározók is. Egy adott területi közösség (pl. Magyarország, régió, megye), ha nem tudja összeegyeztetni saját közösségi céljait a „külső” fejlesztési célokkal, akkor rövid távon annyit tehet, hogy nem él az adott támogatási lehetőséggel.

A külső támogatásokra alapozott tervezés során tovább bonyolódik – pragmatista megközelítésben akár egyszerűsödik – a helyzet azáltal, hogy a finanszírozó céljai az elsődleges programadó célok, és ezekkel összhangban kell meghatározni az érintett közösség céljait. Az alapvető kérdés ezekben az esetekben az, hogy miként lehet közösen cselekedni anélkül, hogy se a támogató (programadó), se az érintett (végrehajtó) közösség érdekei (céljai) ne sérüljenek. Ez csak akkor valósítható meg, ha a közösen végrehajtott akciók mindkét kör céljainak megvalósítását szolgálják.

Az egyeztetések szabályozását és gyakorlatát is nehezíti, hogy a különböző területeken (régiókban, megyékben, településeken) más és más a bevonható partnerek köre és a potenciális partnerek „minősége” is eltérő. Az egyeztetések potenciális sikerességét nagymértékben korlátozza a civil társadalom hálózati sűrűségének elégtelensége, az állampolgári aktivitás alacsony foka, a mozgósítható réteg elkötelezettségének bizonytalansága, a politikai kultúra hiánya.

Az *Új Magyarország Fejlesztési Terv* előkészítésében a társadalmi szereplők főként a tervek készítés korai fázisában vettek részt. A tervet előkészítő Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció összeállításakor több fórumon ismertették a célokra vonatkozó elképzeléseket, és szakmai, illetve regionális vitasorozatot rendeztek a munkát megalapozó vélemények összegyűjtésére. Az elkészült koncepció társadalmi vitája 2005 nyarán és kora őszén, két hónapon át tartott. Ennek keretében csaknem négyszáz szervezet nyilvánított véleményt. Az akkori NSRK megalapozása 13 tervezői műhelybeszélgetéssel kezdődött, ahol több száz szakértő és sok szervezet képviselője vett részt. Ezt egészítette ki a 19 megyében megszervezett fórunsorozat a helyi sajtó nyilvánosságának kihasználásával, amely a régiós és helyi fejlesztési elképzelések megismertetésére szolgált. Az első partnerségi egyeztetés 2006 márciusában zajlott le. 470 szervezet juttatta el véleményét a dokumentummal kapcsolatban. A terv a 2006-os választások után lényeges módosításokon esett át, így a beadásra szánt végső változat elkészítése előtt új egyeztetést kellett tartani. Ezek átvezetése és a végleges ÚMFT összeállítása 2006 szeptemberében történt meg.

5.3 A területi információs rendszer

A területfejlesztési törvény alapján a társadalom, a gazdaság és a környezet területi jellemzőinek és változásainak figyelemmel kísérése, előrejelzése érdekében az országos, a regionális, a megyei és a települési szintek között az információcsere biztosításával területi információs rendszert kell létrehozni és működtetni. *A területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés rendjéről szóló szabályozást a 112/1997. (VI. 27.) Korm. rendelet tartalmazza.*

A területi információs rendszer (TeIR) **célja**, hogy adatokat szolgáltatson a területfejlesztési és -rendezési tevékenységet folytató közigazgatási szervek és egyéb jogi személyek számára a társadalom, a gazdaság és a környezet területi jellemzőiről, illetve azok változásairól.

A TeIR **feladata**, hogy a térségek helyzetére jellemző meglévő adatok átvételével, feldolgozásával, rendszerezésével, értékelésével, tárolásával és továbbításával segítséget nyújtson a területfejlesztési és -rendezési tevékenységet végző szervezetek számára:

- a területfejlesztési és területrendezési döntések előkészítéséhez és meghozatalához;
- a társadalom, a gazdaság és környezet területi jellemzői változásának folyamatos figyelemmel kíséréseivel a döntések hatásainak elemzéséhez;
- a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek készítéséhez;
- a településfejlesztési koncepciók és településrendezési tervek készítéséhez.

Az adatokat egységesen települési, továbbá földrajzi azonosítókkal nyilván tartó TeIR-nek **két szintje van**: az országos területi információs rendszer és a megyei területi információs rendszerek.

Az országos területi információs rendszer feladatai:

- átveszi más országos adatgyűjtő rendszerek területi szempontból értékelhető adatait évente, illetve a feldolgozásnak megfelelő rendszerességgel,
- az adatokat egységes modulrendszerben régió, kiemelt térség, megyei, statisztikai vonzáskörzet és települési bontásban tárolja,
- a területfelhasználás és a térségi infrastruktúra hálózatok elemeit az országos területrendezési terv tartalmi követelményeinek megfelelően tartja nyilván,
- biztosítja az adatok témakörönként szintetizált együttes értékelhetőségét.

Az országos területi információs rendszer térítésmentesen szolgáltat adatot, információt a megyei információs rendszereknek, a területfejlesztésben és területrendezésben közreműködő minisztereknek, valamint a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai feladattal megbízott politikai államtitkárnak, az országos és a megyei területfejlesztési tanácsoknak, a

térségi és a regionális fejlesztési tanácsoknak, valamint a területfejlesztési és -rendezési terveket megbízás alapján készítők részére.

A megyei információs rendszer feladatai:

- átveszi más adatgyűjtők adatait, évente, illetve az adatfelvételnek és a feldolgozásnak megfelelő rendszerességgel,
- az adatokat egységes rendszerben települési, illetve statisztikai vonzáskörzet bontásban tárolja,
- a területfelhasználás és a térségi infrastruktúra hálózatok elemeit a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervek tartalmi követelményeinek megfelelően tartja nyilván,
- biztosítja az adatok témakörönként szintetizált együttes értékelhetőségét.

A megyei információs rendszer az országos és más megyei információs rendszereknek, a térségi és a regionális fejlesztési tanácsoknak, a megyei területfejlesztési tanácsoknak, a megyében működő vagy megyehatáron átnyúló területfejlesztési önkormányzati társulásoknak, a megye települési önkormányzatainak, a védelmi bizottságoknak, a területfejlesztési és -rendezési terveket megbízás alapján készítők számára térítésmentesen szolgáltat adatot, információt.

A TeIR működtetésének feladatait az országos információs rendszer esetében a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, a megyei információs rendszer esetében a megyei önkormányzat főjegyzője a Központi Statisztikai Hivatal és annak területi szervezeti egységei közreműködésével látja el.

Az TeIR-nek tartalmaznia kell a természeti környezetre, a humán erőforrásokra, a gazdaságra, az üdülés-idegenforgalomra, az infrastruktúrára, a területfelhasználásra, a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerére, a területfejlesztési koncepciók, a területfejlesztési programok és a területrendezési tervek tartalmára vonatkozó adatköröket. A területi információs rendszer **adattartalma:**

- Természeti környezet: természeti adottságok, környezet állapota és védelme.
- Humánerőforrások: demográfia, gazdasági aktivitás, foglalkoztatottság, munkanélküliség, életminőség, életszínvonal.
- Gazdaság: ipar, mező- és erdőgazdálkodás, kereskedelem, vendéglátás, szolgáltatás.
- Infrastruktúra hálózatok, létesítmények és ellátottsági mutatói: közlekedés, hírközlés, energia, vízügy.
- Területhasználat térképi vetületei és jellemző adatai: természeti környezet, humánszféra, gazdaság, infrastruktúra területfelhasználási elemei.
- Területfejlesztés eszköz- és intézményrendszere: jogi eszközök, pénzügyi eszközök, intézmények.

Az országos információs rendszer az ország egész területére, a megyei információs rendszerek kötelezően csak a saját területükre vonatkozó adatokat tartalmazzák. Az országos és a megyei szint adatkörei megegyeznek, a két szint adattartalma csak a területi hatályban és a tartalmi részletességben különbözik. Az adatkörökön belüli részletes adattartalom a felhasználói igényeknek megfelelően bővíthető.

A TeIR adatbázisát a hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó szervek - Kormány által évenként elfogadásra kerülő - országos statisztikai adatgyűjtési programjának adatátvételi mellékletében kell rögzíteni, kiegészítve azt a nem statisztikai célú adatgyűjtések (nyilvántartások, közgazdasági regiszterek) **adatátvételének és adatátadásának** rendjével.

A hivatalos statisztikai szolgálathoz nem tartozó szervezetek az országos statisztikai adatgyűjtési programban foglalt és a TeIR céljait szolgáló adatokat térítésmentesen kötelesek átadni. Az adatok körét, az átadás rendszerességét és módját az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) figyelembevételével alakítja ki. Az országos és a megyei területi információs rendszer adatszolgáltatására térítésmentesen jogosult szervezeteken kívül más felhasználók a TeIR adatait szerződés alapján, *térítés ellenében* vehetik át.

A TeIR rendszere kétszintű: a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht által kifejlesztett és 1997 óta működtetett országos és a megyei főjegyzők által felügyelt – 2002-től működő – megyei szintű rendszer.

A két rendszer egységes rendszert alkot, adatbázisai egységes, elosztott adatbázist képeznek. Az adatok nyilvántartása egységes települési, földrajzi kódok alapján történik.

A TeIR országos szintű rendszerének elérése az Egységes Kormányzati Gerinchálózaton (EKG) keresztül az Interneten keresztül elérés SMART kártyás azonosítással, valamint üzemeltető VÁTI telephelyén erre a célra fenntartott terminálokra keresztül lehetséges. A TeIR-nek működik egy nyilvános, a világhálón elérhető változata is. A TeIR nyilvános változata a világhálón érhető el a <http://teir.vati.hu>, vagy a www.terport.hu címen.

5.4 Az Országos Területfejlesztési Koncepció

Az *Országgyűlés a 97/2005 (XII. 25.) határozatában* fogadta el a jelenleg aktuális *Országos Területfejlesztési Konceptiót* (OTK). A koncepció igen rövid határozatból és egy tízszer akkora mellékletből áll. A melléklet az a dokumentum, amely szakmai és társadalmi egyeztetésen szerepelt. A konkrét határozattervezet csak kormányzati és parlamenti vitán volt. A határozat „műfaji” sajátossága, hogy annak betartása csak az állami szférára kötelező magánszemélyekre és magán gazdasági társaságokra nem. Sajátos magyar tapasztalat, hogy az elfogadott határozatot maga a kormány, a minisztériumok és a dekoncentrált szervek is csak orientáló jellegűnek tekintik és a parlament nem igen kéri számon annak szigorú betartását. Az OGY határozat mellékletben szereplő „részletes OTK” normatív ereje kérdéses, bár a határozat szövegében egy helyen van hivatkozás a mellékletre.

Az OTK szoros együttműködésben készült az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióval (OFK).⁴³ Egyrészt területi szempontból értelmezi az OFK fejlesztési elveit, másrészt speciális területi célokat, prioritásokat is megfogalmaz. Az OTK az ország területfejlesztési politikáját tartalmazza, az ország fejlesztésével kapcsolatos területi jellegű célkitűzések konzisztens rendszere, melyet valamennyi szakpolitikának szem előtt kell tartania.

A területfejlesztési politika *fő funkciója* az ország területileg harmonikus és hatékony működésének, kiegyensúlyozott területi fejlődésének megteremtése, a területi leszakadás mérséklése. Az OTK célja, hogy kijelölje az ország hosszú és középtávú területfejlesztési politikai célkitűzéseit és prioritásrendszerét, megteremtve a területi szempontok konzekvens érvényesítésének lehetőségét, mind az ágazati szakpolitikák, mind az országos és területi, regionális programok kidolgozásában. Ezáltal megadja a nemzeti fejlesztési tervezés területi vetületét is.

A területfejlesztési politika érvényesülésének hat *alappillére*: a központi területfejlesztési beavatkozások, a területileg összehangolt szakpolitikák, országos fejlesztési stratégiák, programok; a területrendezés; a regionális, megyei, kistérségi és egyéb területi szintek fejlesztéspolitikái; a vidékfejlesztés; valamint a város- és falufejlesztés.

A magyar területfejlesztési politika alakítása, illetve a célok elérését szolgáló megvalósítás során érvényesítendő *általános fejlesztéspolitikai alapelvek*: a szubszidiaritás és decentralizáció; a programozás; a koncentráció; a területi szemlélet; a fenntarthatóság; nyilvánosság, partnerség, átláthatóság.

Az OTK a helyzetértékelésből kiindulva 2030-ra határozza meg azt a konszenzuson alapuló nagytávlatú jövőképet, amely rögzíti az ország reálisan megkívánt térszerkezetét, illetve területi jellemzőit. Bemutatja a jövőkép eléréséhez vezető hosszú távú kiegyensúlyozott területi fejlődést biztosítani képes átfogó területpolitikai célkitűzéseket. Középtávra kijelöli azokat az ország egésze szempontjából meghatározó területi célokat. Ezekhez kapcsolódnak az ágazati ajánlásai, melyekkel a különböző területekért felelős szaktárcák tájékozott tervezését kívánják erősíteni. A szubszidiaritás és decentralizáció jegyében vázolja a regionális tervezés kereteit, és rögzíti az ország hét területfejlesztési régiójának saját központilag támogatott céljait. A koncepcióban megjelölt célok elérését szolgáló intézményi és eszközrendszeri feltételekről, vagyis a végrehajtási rendszerről alapelveket és alapvető kritériumokat jelöl ki.

⁴³ Lásd: 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról, amelyet az Országgyűlés Magyarország hosszú távú, 15 éves fejlesztési koncepciójaként fogadott el.

Magyarország 2030-ra elérendő **területi jövőképe** a koncepcióban megfogalmazott cél szerint egy olyan harmonikus és fenntartható társadalmi-gazdasági-környezeti térszerkezet és területi rendszer létrejötte, amely a helyi adottságokra épülő, saját arculattal és identitással rendelkező térségekben szerveződik, amely szervesen és hatékonyan illeszkedik az európai térbe, s amelyben a társadalom számára az alapvető esélyeket meghatározó közszolgáltatások és életkörülmények tekintetében nincsenek jelentős területi egyenlőtlenségek.

A jövőképben megfogalmazott harmonikus területi szerkezet és rendszer eléréséhez, illetve a kiegyensúlyozott területi fejlődés biztosításához a **területfejlesztési politika 2020-ig öt átfogó célkitűzése**: a térségi versenyképesség, a területi felzárkózás, a fenntartható térségfejlődés és örökségvédelem, a területi integrálódás Európába, a decentralizáció és regionalizmus.

A középtávú (2007-2013) országos területi célok:

1. Versenyképes budapesti metropolisz-térség megteremtése

- Budapest és térsége nemzetközi gazdaságszervező szerepének és az európai gazdaságba való szerves bekapcsolódásának, kapuvárosi szerepének megerősítése;
- a tudás-ipar, a high-tech iparágak, a magas hozzáadott értéket előállító tevékenységek és a magasan kvalifikált munkaerő meglétéből adódó előnyök kihasználásának ösztönzése;
- nemzetközi turisztikai és kulturális központ szerep erősítése;
- az élhető város és agglomerációja megteremtése az átfogó környezetgazdálkodás és az integrált környezeti tervezés segítségével, a funkcióvesztett területek revitalizálása, a válságterek rehabilitációja, a zöldterületek védelme és lehetőség szerinti növelése révén;
- harmonikusan és fenntartható módon működő agglomerációs rendszer megteremtése az agglomerációs települések fizikai összenövésének megakadályozása, kiegyensúlyozottabb térszerkezetet eredményező alközpontok fejlesztése révén és a fővárost övező ökológiai és rekreációs zöld gyűrű kialakításával, valamint a helyben történő munkavégzés ösztönzésével;
- közlekedési kapcsolatok modernizációja, transzverzális irányú közlekedési kapcsolatok fejlesztése, integrált közlekedési rendszer kialakítása a közösségi és környezetbarát közlekedés fejlesztése;
- az érintett települések és településrészek, illetve szervezetek intézményesült együttműködésének megteremtése, illetve javítása.

2. A régiókat dinamizáló fejlesztési pólusok megerősítése, a városhálózati kapcsolatrendszer fejlesztése

- A fejlesztési pólusok gazdasági-társadalmi térszervező erejének erősítése érdekében a térségi – innovációs, gazdasági, kulturális – funkcióik fejlesztése, képessé téve őket a térségük dinamizálására az elérhetőségük és az együttműködési kapcsolataik erősítése révén. (Valamennyi régióban cél a pólusoktól távol eső térségek dinamizálására képes nagyvárosok szerepének megerősítése, az intenzívebben kooperáló kiegyensúlyozott városhálózat megteremtése érdekében.)
- A régiók versenyképességének erősítése érdekében a fejlesztési pólusok és a nagyobb városok hálózatos együttműködésének, valamint a városok közti közlekedési útvonalak mentén elhelyezkedő fejlesztési tengelyek dinamikus fejlesztése. A pólusok az ország településhálózatába szervesen illeszkedve, a régióban lévő fejlesztési alközpontokkal alakítják ki a funkcióik megosztására vonatkozó stratégiáikat és használják ki az együttműködésből származó előnyöket. (Nyugat-Dunántúlon Győr elsősorban Nagykanizsa, Sopron, Szombathely és Zalaegerszeg alközpontokkal alakítsa ki a munkamegosztást. A Közép-Dunántúl városhálózatának sajátos helyzetéből következően Székesfehérvár és Veszprém fejlesztési társközpontokként, Dunaújváros és Tatabánya alközpontok bevonásával szervezik meg a pólusszerepből adódó feladataikat. Észak-Magyarországon Miskolc Egerrel és Salgótarjánal, Észak-Alföldön Debrecen Nyíregyházával és Szolnokkal, Dél-Alföldön Szeged Békéscsabával, Hódmezővásárhellyel és Kecskeméttel együttműködve tölti be a pólusfunkciókat. A Dél-Dunántúlon Pécs, mint fejlesztési pólus Kaposvárral és Szekszárdal, mint alközpontokkal működik együtt. A főváros esetében különösen fontos, hogy a fejlesztési tervek az agglomerációs övezet fejlesztésére vonatkozó elgondolásokkal és a régió stratégiájával együtt kerüljenek kidolgozásra. Az említett városokon túl

a pólusok szükség szerint a régiók más városaival és a határokon túli nagyvárosokkal is szoros együttműködést alakítsanak ki a régiók versenyképességének javítása érdekében.)

- Együttműködő térségi városhálózatok ösztönzése, a városok közötti gazdasági, kulturális, közszolgáltatási együttműködések, funkciók megosztásának bővítésével, a városi központok és alközpontok térségükből való elérhetőségének javításával, és a város-vidék kapcsolatrendszer erősítésével.
- A munkaerőpiacok térségi kiszélesítése érdekében a városhálózaton belüli napi munkába járást lehetővé tevő tömegközlekedési kapcsolatok megteremtése.
- A fejlődést gátló nagyvárosi környezeti problémák felszámolása, a társadalmi feszültségekkel és fizikai leromlással érintett településrészek gondjainak megoldása, a fenntartható közlekedési rendszerek kialakítása, az agglomerációk fenntarthatóságának és települései intézményesített együttműködésének ösztönzése.

3. Elmaradott térségek, külső és belső perifériák felzárkóztatása

- A lakosság, különös tekintettel a képzett csoportok helyben tartása érdekében a foglalkoztatás bővítése, a munkahelyteremtés, beleértve a távmunka fokozott ösztönzését.
- Minden település lakossága számára a megfelelő életkörülmények infrastrukturális feltételeinek és a közszolgáltatások (például alapfokú szociális, egészségügyi, kulturális, oktatási) elérhetőségének, lehetőleg helyben történő biztosítása a településszerkezeti adottságokat és a szükségleteket figyelembe véve, szem előtt tartva a kistépülések működőképességének és lakosságmeztartó erejének növelését.
- A térségi központokban a környező települések lakói által igénybe vett szolgáltatások szükséglet szerinti bővítése és minőségének fejlesztése.
- A térségi központok elérhetőségének javítása.
- Érdekérvényesítésre képes helyi-térségi közösségek megteremtése, a társadalmi tőke növelése és az egészséges életmód terjesztése.

4. Országos jelentőségű, integrált fejlesztési térségek és tématerületek

- A Balaton térség (Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területe) tartós versenyképességének megteremtése a fenntartható térségi rendszer kialakításával. Alapvető cél, hogy a környezeti, a táji és kulturális értékeinek megőrzésével és ésszerű használatával, a turisztikai kínálat minőségi bővítésével, valamint az érintett intézmények, szereplők együttműködésével egy tartósan versenyképes és fenntartható térségi rendszer jöjjön létre.
- A Tisza-térség (a Tisza mente, a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztése, valamint a Tisza-tó üdülőkörzet által érintett terület) fenntartható felzárkóztatása: integrált fejlesztéséhez a Tisza által meghatározott táji rendszer működőképességének biztosítása és az ökológiai kritériumoknak megfelelő fenntartható társadalmi, gazdasági fejlődés feltételeinek megteremtése. Az alábbi célok elérése szükséges:
- A Duna mente (Duna menti kistérségek, beleértve a Duna-Tisza-közi Homokhátság teljes területét is) fenntartható fejlesztése.
- A termálvízkinccs integrált térségi hasznosítása a területfejlesztési politika országosan kiemelt célja.
- A megújuló energiaforrások részarányának növelése a gazdasági és környezetvédelmi szempontok érvényesítésével a fenntartható fejlődés stratégiájának megfelelően.

5. Határ menti területek fejlesztése és határon átnyúló térségi együttműködésük erősítése

Cél, hogy a határ menti területek adottságai e periférikus térségek megújulásának erőforrásai vá váljanak, kiaknázva a határok változó szerepét:

- határon átnyúló vonzáskörzeti kapcsolatok újjáélesztése, illetve kialakítása;
- közös befektetés-ösztönzés, gazdaságfejlesztés, összehangolt turisztikai termékrendszer kialakítása;
- határon átnyúló táj-, természet- és környezetvédelmi, ökológiai gazdálkodási rendszerek fejlesztése és a katasztrófavédelmi tevékenységek összehangolása;
- a közszolgáltatások szervezésének (hulladékgazdálkodás, szennyvízkezelés, egészségügy stb.) határokon átnyúló megoldásainak ösztönzése;
- a munkaerő-piaci és a képzési rendszerek összehangolása;

- az elérhetőség javítása határon átnyúló úthálózat-fejlesztéssel; a tömegközlekedés kialakításával, szükség szerint új határátkelőhelyek létesítésével;
- közös területi tervezés, közös regionális programok készítése és a rendezési tervek összehangolása;
- a határon túli magyarok szervezeteivel, intézményeivel való együttműködés erősítése, a közös nyelv, illetve kultúra kínálta előnyök hasznosítása;
- társadalmi-kulturális kapcsolatok megerősítése.

6. Rurális (vidéki) térségek területileg integrált fejlesztésének prioritásai

Az alacsony népsűrűségű és az alacsony népességű központi településsel rendelkező kistérségek vidéki térségnek tekintendők. A vidéki térségek fejlesztése fokozott területfejlesztési politikai koordinációt igényel, illeszkedve a régiók fejlesztési programjaiba. E térségekben – a fenntartható fejlődés szempontjainak figyelembevételével – a helyi, térségi adottságokra építő termékek és szolgáltatások integrált fejlesztése a cél, az újjáéledő helyi társadalmak kezdeményezéseire alapulva. A különböző típusú vidéki térségek fejlesztési prioritásai:

- a természeti és kulturális táji értékekben gazdag területeken a helyi értékek és erőforrások fenntartható hasznosítása;
- a tanyás térségek revitalizálása;
- a Duna-Tisza-közi Homokhátság teljes területén a népesség helyben tartása, a természet degradációs folyamatainak megállítása a helyi adottságokhoz illeszkedő mezőgazdasági termelés biztonságának vízgazdálkodási, tározási, infrastrukturális intézkedésekkel történő megőrzésével, a ritkán lakott agrártérségek, gazdaságok fejlesztésével, a szükséges agrárszerkezet-váltással, valamint a hátság kedvezőtlen vízgazdálkodásának helyreállításával;
- az aprófalvas térségekben az értékmegőrzés, funkcióváltás és az esélyegyenlőség megteremtése;
- a nemzeti kisebbségek által lakott vidéki térségek fejlesztésénél a kisebbségek által képviselt sajátos értékek megjelenítése;
- a magas arányú cigány népességgel rendelkező térségek társadalmának hagyományait, értékeit befogadó társadalmi-gazdasági integrálása.

7. *Az OTK átfogó területfejlesztési politikai céljainak és az országos területi céloknak az eléréséhez a különböző szakpolitikáknak saját eszközeikkel is hozzá kell járulniuk. A szakpolitikák számára megfogalmazott területi prioritásokat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló melléklet tartalmazza.*

A koncepció **a területfejlesztési célok érvényesítését szolgáló intézmény- és eszközrendszer fejlesztési irányaira** is javaslatot tesz. Ezek közül kiemelendő az intézmények közötti koordináció és a kistérségi szint megerősítése, az egységes iteratív tervezési rendszer bevezetése, a gazdaságpolitika és a költségvetési tervezés regionális és térségi alapjainak és a programozás finanszírozásának a megerősítése.

A koncepció meghatározza a hét tervezési-statisztikai **régió fejlesztési irányait** is. Az ország hét tervezési-statisztikai régiójához tartozó regionális fejlesztési tanácsok fejlesztési terveikben, programjaikban az OTK-ban megfogalmazott célok, mint kötelező keretek következetes figyelembevétele mellett jelölik ki fejlesztési céljaikat, illetve határozzák meg a prioritásokat és intézkedéseket.

6 A területfejlesztés pénzügyi eszközrendszere

6.1 A területfejlesztés pénzügyi eszközei általában

A **területfejlesztési segítő eszközök** meghatározásáról legmagasabb szinten a *területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény* rendelkezik. A jogalkotó szándéka szerint a területfejlesztési célok megvalósítását az általános gazdasági szabályozás, a normatív és a térségre vonatkozó sajátos pénzügyi eszközrendszer összehangolt működése, a forráskoordináció, valamint a területfejlesztésért felelős miniszter számára az összehangolás érdekében külön jogszabályban meghatározott jogkörök biztosítják. A területfejlesztés céljait a központi költségvetés, továbbá az egyes ágazati programok és fejlesztések elfogadásakor figyelembe kell venni.

A területfejlesztés külön jogszabály szerinti **központi eszközei** közé az éves költségvetési törvényben **a területfejlesztési célokat szolgáló előirányzatok** (amelyek felhasználásának részletes szabályait jogszabály határozza meg), a **vállalkozásokat segítő**, meghatározott területen igénybe vehető **pénzügyi kedvezmények**, valamint a kistérségi programok megvalósítását elősegítő **egyéb központi források** tartoznak.

Külön jogszabályban meghatározott módon **segítik a területfejlesztést** a gazdaság, a foglalkoztatás és az infrastruktúra fejlesztését szolgáló pénzalapok, illetve **költségvetési előirányzatok**, a **minisztériumok** költségvetési forrásainak területfejlesztési programokra és célokra biztosított **kerete**, az **egyes elkülönített pénzalapok** területfejlesztési programokra és célokra felhasználható pénzeszközei, az önkormányzatok településfejlesztését támogató **címzett és céltámogatások**.

A törvény szerint a területfejlesztés **térségi eszközei**:

- az éves költségvetési törvényben meghatározott területfejlesztési előirányzatok,
- az önkormányzati szabályozás keretében működő, az önkormányzatok infrastruktúra fejlesztését támogató területi kiegyenlítő pénzeszköz,
- a térség helyi önkormányzatai által átadott források, helyi adókedvezmények,
- a költségvetési törvényben meghatározott támogatási előirányzatoknak a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt meghatározott része,
- a címzett és céltámogatások meghatározott része,
- a céljellegű decentralizált támogatások.

A területfejlesztés **egyéb eszközei** továbbá: a területfejlesztési célú segélyek, illetve hitelek, valamint a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, a gazdasági kamarák, valamint más intézmények önkéntes hozzájárulásai.

A **fejlesztési források hatékonyabb felhasználása**, a gazdaság arányosabb térszerkezetének kialakítása, a területi különbségek mérséklése érdekében a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználása - az érintett miniszterek együttműködésével - a területfejlesztésért felelős miniszter **forráskoordinációjával** történik.

Gyakorlati tapasztalatok alapján a felsorolt elemek nem mindegyike és nem egyformán szolgálja a területfejlesztési célok megvalósulását. Az elmúlt években a központi eszközök jelentősebb, a decentralizált források némiképp kisebb mértékben álltak a területfejlesztési politika szolgálatában, bár az utóbbi években már növekedett a decentralizált források mértéke. A központi eszközök mellett a decentralizált források közül az állami támogatások meghatározó jelentőségűek.

A területfejlesztési eszközök a területfejlesztési célok hatékony megvalósítását támogató jogalkotói és kormányzati szándékok mellett sem voltak képesek érdemben csökkenteni a területi különbségek növekedését. A 2005-ben elfogadott **OTK** ezért a finanszírozási rendszer eredményességének, átláthatóságának és összehangolásának javítása, **programozáson alapuló finanszírozási rendszer megteremtése érdekében** az alábbi célok megvalósítását tartja szükségesnek:

- a decentralizált költségvetési források arányának növelése, a területi-települési saját források bővítése;
- a decentralizált fejlesztési források racionális felhasználása érdekében a Kormány és a regionális szereplők közötti több évre szóló szerződések rendszerének kialakítása;
- területi forráskoncentráció fokozása;
- stratégiai tervezésen alapuló átlátható, stabil, összehangolt fejlesztési-támogatási rendszer kialakítása;
- a tisztán hazai forrásból és a nemzetközi támogatással megvalósuló programok fejlesztési céljainak, végrehajtásának és monitoringjának összehangolása;
- a közcélú regionális és kistérségi programok megvalósításába a magánszféra finanszírozásának bevonása;
- a kedvezményezett, társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek koncentrált támogatása.

A **közösségi jogszabályok** a támogatási rendszer tekintetében többnyire csak a tagállamokra vonatkozóan tartalmaznak rendelkezéseket, a nemzetállamon belüli viszonyokra – a szubszidiaritás elve alapján – a tagállam alakítja ki a megfelelő szabályozási rendszert.

Ez alól kivételt képeznek a piaci szereplőket érintő támogatások, amelyekre vonatkozóan számos közösségi jogszabály született. A közösségi szabályozás alapját az *Európai Közösséget Létrehozó Szerződés 87-88. cikkelye* képezi, amely – amellet, hogy a szabad verseny biztosítása érdekében tiltják a piaci szereplők állami támogatását – meghatározza az **állami támogatás** fogalmát, valamint azokat a keretfeltételeket, amelyek fennállása esetén az állami támogatás nem tiltott. (Pl. az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság.) A Szerződés általános rendelkezéseit későbbi bizottsági rendeletek tovább pontosították, így jöttek létre az ún. **csoporthelyettesítések** (pl. a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatások), valamint az **ún. érzékeny ágazatoknak** (pl. egyes pari, szállítási nagyberuházási projektekhez) nyújtott állami támogatására vonatkozó jogszabályok.

Minden állami támogatásra és minden vállalkozásra egyformán vonatkozik viszont az ún. „de minimis” szabály, melynek értelmében három éves időszakon belül bármely vállalkozás számára, 100 000 Euro érték alatti támogatás nem tartozik a szabad versenyt korlátozó támogatásokat tiltó rendelkezések hatálya alá. Amennyiben a támogatások nincsenek hatással a gazdasági versenyhelyzetre (pl. nonprofit tevékenységet végző szervezetek esetén), az addicionalitás szabályait továbbra is a nemzetállam saját hatáskörébe jogosult megalkotni.⁴⁴

A területfejlesztést szolgáló támogatások esetén a pályázati rendszer szabályozásában, illetőleg a források hozzáférhetőségében a célokhoz igazodó eredményes felhasználásban különösen jelentős szerepet játszik az addicionalitás meghatározása. A forráskiegészítés kedvezményezettre háruló arányát a támogatási intenzitás mértéke mutatja meg. A kiegészítés nagysága és a saját erő nem szükségképpen egyezik meg, hiszen a kedvezményezett oldaláról szükséges forrás egy része például hitel is lehet, ami nem saját erő. Ezért a szabályozás mindig az állami támogatás nagyságát állapítja meg. A támogatás differenciálási szempontjai, illetőleg a **támogatás intenzitás** meghatározása a szervezet státusza, a pályázati cél, valamint a hátrányos helyzet figyelembe vétele alapján történik. Kérdés, hogy a forrás kiegészítés differenciálásának szempontjai, valamint a forrás kiegészítés mértékének megállapítása helyesen történik-e, vagy sem. A túl alacsony támogatási intenzitás ugyanis vagy nem képes érdemben elősegíteni az elérni kívánt cél megvalósítását, vagy nem éri meg igénybe venni a támogatást. A magas támogatási intenzitás viszont egyrészt csökkentheti a célok megvalósításáért és az elért eredmények fenntartásáért vállalható felelősséget, motivációt, másrészt pedig hozzájárulhat a források elaprózódásához.

Az általános megállapítások persze a gyakorlati életben nem mindig érvényesülnek ilyen egyértelműen. A tapasztalatok szerint a kis- és középvállalkozások számára az alacsony támogatási intenzitású (pl.: 30%-os) támogatások meglehetősen érdektelenek. Költségvetési és nonprofit szervezetek esetén a differenciált támogatási intenzitás figyelembe veszi a célok fontosságát (prioritási sorrendjét), valamint a beruházások forrásigényét és ezzel párhuzamosan a potenciális kedvezményezettek tőkeerősségét. Ennek hiányában viszont a csekély forrással és hitelerővel rendelkező szervezetek a nagy forrásigényű beruházásokra még jelentősebb (pl.: 70%-os) támogatási intenzitás mellett sem képesek pályázni, mert a szükséges kiegészítésnek semmilyen forrása nincs. A területfejlesztés pénzügyi eszközeinek szabályozása során ezért a szempontrendszert (státusz, cél, hátrányos helyzet) szükséges kiegészíteni a tőkeerősség szempontjával. Mind a piaci szereplők, mind pedig a közsféra potenciális kedvezményezettjeit illető forrás kiegészítés további finomhangolása döntő szerepet játszhat a konfliktushelyzetek megelőzésében, a területfejlesztési politika sikerességében.

6.2 A területfejlesztés sajátos pénzügyi eszközei

6.2.1 A pénzügyi eszközök felhasználásának alapelvei

A területfejlesztési források felhasználására vonatkozóan mind a közösségi jog, mind pedig a hazai jogalkotás megállapít bizonyos alapelveket. A területfejlesztésre vonatkozó általános, más területeken is alkalmazott alapelvek (pl. **szubszidiaritás**) mellett sor került a kizárólag, illetve

⁴⁴ Hazánkban a kis- és középvállalkozások számára egyedileg nyújtott támogatások esetén a szabályok szigorodnak abban az esetben, ha a támogatási intenzitás az 50%-ot és a 25 millió Ft-ot meghaladja, vagy, ha a támogatás több mint, 15 millió Eurónak megfelelő összeg. Ezekben az esetekben a pénzügyminiszternek – jóváhagyás céljából – a Bizottsághoz kell fordulnia. (Más esetekben, például az ún. érzékeny ágazatok támogatása esetén, a pénzügyminiszternek a közösségi szabályok betartása mellett tájékoztatási kötelezettsége áll fenn a bizottság irányába.)

elsődlegesen a **strukturális politika területén érvényesülő alapelvek (pl. programozás, partnerség, koncentráció, adicionalitás)** jogszabályi rögzítésére is.

A nemzeti és a közösségi jogszabályok közötti koherenciát nem csupán a közösségi jog szupremáciája, illetőleg jogharmonizációs kötelezettségünk teszi szükségessé, de az is, hogy a területfejlesztési források meghatározó aránya származhat a 2007-2013. közötti programozási időszakban közösségi forrásokból. Ezért különösen fontos ismerni és alkalmazni azokat az alapelveket, amelyeket a közösségi jog határozott meg.

A **hazai szabályozás** következetesen figyelembe vette, illetve veszi a területfejlesztési politika közösségi jogban meghatározott alapelveit (**szubszidiaritás és decentralizáció; térségi és táji szemlélet, valós térszerveződések követése; rendszerszemlélet, programozás, integrált fejlesztések; hatékonyság és koncentráció; fenntarthatóság, biztonság; nyilvánosság, partnerség; átláthatóság, monitoring és értékelés**), amelyeket az *Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat* is tartalmaz.

A **szubszidiaritás elve** azt jelenti, hogy a döntések, feladatok, funkciókat a legalacsonyabb szinten kell ellátni és ennek megváltoztatása, magasabb szintre helyezése csak akkor lehet indokolt, ha azt az alacsonyabb szint nem, vagy nem megfelelően képes ellátni. A szubszidiaritás elve alapján a területpolitikában egy térség fejlesztését azon a legalacsonyabb területi szinten kell kialakítani és végrehajtani, ahol a feladat elvégzéséhez a legtöbb információ áll rendelkezésre, és a legtöbb érdek kapcsolódik a feladat megvalósításához, a döntési felelősség és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők.

A közösségi jogban a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt közösségi szinten jobban megvalósítható. A közösségi jogalkotó azonban kizárólag a tagállamok és a közösségi szervek viszonyára vonatkozóan követeli meg a szubszidiaritás érvényesülését. A közigazgatás – melybe a területfejlesztés intézményrendszerének meghatározó része is tartozik – nem része a közösségi politikáknak, ezért az EU „de iure” nem követelheti meg, hogy az egyes tagállamok következetesen érvényesítsék a szubszidiaritás elvét saját területfejlesztési, közigazgatási rendszerükben.

A szubszidiaritás alapelveinek érvényesülése révén megnő a helyi szintek felelőssége. Ez hozzájárul ahhoz is, hogy minél több helyi, kistérségi, megyei vagy regionális szintű elképzelés és erőforrás aktivizálódjon. A helyi, térségi kompetencia erősítése miatt a nemzeti szint valóban az egész országot érintő fejlesztési koncepciók kidolgozására és megvalósítására tud koncentrálni. Ugyanakkor a rendelkezésre álló jogosítványok köre nem mindenre terjed ki, vagyis nem korlátlan, másrészt a jog biztosítása önmagában nem feltétlenül eredményezi a területfejlesztési célok megvalósításának feltétlen lehetőségét, bizonyos további feltételek teljesülésére is szükség van ahhoz, hogy a címzettek jogosítványaikkal képesek legyenek élni. Ilyen feltételnek tekinthető a célok megvalósításához szükséges források rendelkezésre állása.

A **programozás elve** azt szolgálja, hogy ne egy-egy projektet (létesítményt, akciót) támogassanak, hanem a terület egészének vagy meghatározott alrendszerének fejlődését befolyásoló célkitűzéseket vagy azok sorozatát. A programozás a fejlesztési stratégiák és célkitűzések partnerségen alapuló kidolgozását, a fejlesztések egymásra épülését, időbeli ütemezését jelenti. A stratégiában a célkitűzésekhez programok rendelhetők, a megvalósítás konkrét elemeiként. A programokban meghatározhatók a létesítmények és az érintett szervezetek. Mindezekhez hozzárendelhetők a megvalósítók (kivitelezők) és a források (finanszírozók) is. Fejlesztési támogatásban nem egyes elszigetelt beruházások részesülnek, hanem olyan koherens, összefüggő célorientált fejlesztési stratégián alapuló programok, amelyek összekapcsolódó elemei az adott térség legfontosabb problémáit kívánják megoldani.

A programozás elvének érvényesülése segíti a tervszerűséget és kiszámíthatóbbá teszi a területi politika megvalósítását. Az elv gyakorlat szempontjából történő megfogalmazása szerint azt jelenti, hogy a kiadásokat bizonyos stratégiai célkitűzések elérése érdekében több évre tervezik. Az így kialakított programok finanszírozása az éves költségvetési periódusok rendszerében nehezen megoldható, ezért célszerűbb a többéves fejlesztési programfinanszírozást alkalmazni.

A **koncentráció elve** a kiemelt feladatokra összpontosítást szolgálja. A vonatkozó 1083/2006. EK. tanácsi rendelet külön tematikus, pénzügyi és földrajzi koncentrációt is megkülönböztet. 1.

A *tematikus koncentráció* azt a célt szolgálja, hogy csak azon programok támogatására kerülhessen sor, amelyek a közösség, illetőleg a jogszabály által meghatározott célok elérését szolgálja. A *földrajzi koncentráció* érvényesülése esetén azon területi egységek lehetnek a támogatások címzettjei, amelyek – bizonyos mutatószámok alapján igazolhatóan – hátrányos helyzetűek. A három részterület együttes koncentrálódása segíti elő a források és a célok hatékonyabb megvalósulását. A *pénzügyi koncentráció* a források elaprózódását hivatott megakadályozni.

Az erőforrások racionális felhasználásának szükségessége megköveteli, hogy a közösségi és a magánforrások, a különböző ágazati és területi pénzeszközök a közösen kialakított prioritások alapján a legfontosabb célok megvalósítására fordítódjanak. A fejlesztési források felhasználásának területi arányait a kevésbé fejlett régiók és kistérségek javára kell összpontosítani.

A **partnerség elve** programokban részt vevők közötti együttműködés érvényesítését szolgálja. A programok sikeréhez szükséges, hogy az érdekeltek minél szélesebb köre magáénak érezze azokat. A fejlesztéspolitikai munka minden szakaszában intenzív együttműködést kell kialakítani a társadalom és a gazdaság szereplőivel. Létre kell hozni a partnerekkel való kooperáció formáit, az érintettek széles körét bevonó műhelyek rendszerét.

Az közösségi jog alapján a partnerség elve nem csupán a tagállam és a közösségi viszonyra érvényes, hiszen a tagállamnak a hatályban lévő nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban partneri kapcsolatokat kell kialakítani az illetékes regionális, helyi, városi és egyéb közhatóságok, a gazdasági és társadalmi szereplőkkel, illetve bármely egyéb megfelelő, a civil társadalmat képviselő szervezettel. A tagállam kötelezettsége az is, hogy kijelölje az adott területet legmegfelelőbb képviselő partnereket, amelyek közreműködnek a programok tervezésében, végrehajtásában és ellenőrzésében. A tényleges partneri kapcsolatok megteremthetik a különböző programok legitimációs bázisát, a partnerek tervezésbe, megvalósításba történő bevonása útján hozzájárulnak a hatékonyság növeléséhez, a fenntarthatóság biztosításához.

Az **addicionalitás elve** elsősorban azt jelenti, hogy az EU kiegészíti a nemzeti területfejlesztési és támogatási forrásokat, de a társfinanszírozás elve alapján az egyes programok költségeinek meghatározott hányadát a tagországnak kell vállalnia.

Az addicionalitás elve – összhangban a partnerség és a programozás elvével – azt is jelenti, hogy a helyi és regionális területfejlesztési programokat az adott állam sem csupán a központi költségvetésből kívánja fedezni. Ennek megfelelően a különböző területfejlesztési célú támogatásoknál az egyes programokat megvalósítóktól (önkormányzatok, gazdasági és non profit szervezetek, magánszemélyek) megkövetel meghatározott arányban saját forrásokat, amelyet az állami források kiegészítenek. (A területfejlesztés speciális szempontjai azonban a legelmaradottabb térségekben esetenként szükségessé tehetik a saját források követelménye alól mentességet.)

Az **átláthatóság elve** a területfejlesztési nyilvánosságát, áttekinthetőségét, ellenőrizhetőségét kívánja biztosítani. A monitoring rendszer célja az átláthatóság, költség-hatékonyság biztosítása a tervezés, döntés, projektmegvalósítás minden egyes fázisában. (Pl. figyelemmel kísérje az egyes projektek előrehaladását összevesse a pályázatban és a támogatási szerződésben rögzített szakmai tartalommal, megvalósítási tervekkel és célokkal, nyomon követve ezáltal, hogy a kedvezményezett a támogatási szerződésben meghatározott feltételeknek megfelelő szakmai tevékenységet és ehhez rendelt költséghatékony pénzügyi teljesítést végez-e.)

Jelenleg a hazai szabályozás és gyakorlat különösen az adminisztratív, könyvviteli tevékenységek ellenőrzésére fordít figyelmet, a források felhasználást megelőző döntésének folyamatait ellenőrző szabályozás és gyakorlat. vizsgálata még kevésbé kerül előtérbe. A monitoring rendszer működését hivatott elősegíteni az Egységes Monitoring Információs Rendszer, amely többek között a strukturális alapokból, a Kohéziós Alapból valamint az ezekhez társuló hazai forrásokból megvalósuló programokkal és projektekkal kapcsolatos menedzsment (végrehajtási és kifizetési), monitoring, illetve ellenőrzési, szabálytalanság-kezelési és számviteli feladatokat támogató információtechnológiai rendszerét jelenti.

6.2.2 A területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elvei

A területfejlesztési támogatások nyújtásának általános elveit, valamint a területfejlesztési cél-előirányzatok decentralizálásának elveit és felhasználásának irányelveit jelenleg a *területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről* szóló 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat tartalmazza.⁴⁵

A határozat leszögezi, hogy a területfejlesztési célkitűzések elérése érdekében a különböző elkülönített állami pénzalapokat, fejezeti cél-előirányzatokat és egyéb állami pénzeszközöket, pénzügyi kedvezményeket összehangolva kell működtetni és felhasználni. Ennek érdekében a határozat szükségesnek tartja, hogy

- a **decentralizált döntési rendszerben működő eszközök növelése** mellett a pénzeszközök régiók és megyék közötti differenciált elosztása fokozottabban segítse a legsúlyosabb helyzetű, hátrányos térségek fejlesztési programjainak megvalósítását,
- a **területi gazdaságfejlesztési, munkahelyteremtési célokat** elsődlegesen a területfejlesztési cél-előirányzat, az **önkormányzatok kommunális jellegű infrastrukturális fejlesztését** pedig az önkormányzati szabályozás keretében működő területi kiegyenlítést szolgáló támogatás finanszírozza.

A határozat szerint az országos jelentőségű, és a több régiót érintő fejlesztési célok és programok támogatását a **területfejlesztési költségvetési előirányzat központi pénzügyi kerete**, a regionális jelentőségű, és a több megyét érintő fejlesztési célok és programok támogatását a **regionális** fejlesztési tanácsok decentralizált pénzügyi keretei, a megyei jelentőségű és a kistérségi, illetve települési fejlesztési célok támogatását a **megyei** területfejlesztési tanácsok **decentralizált pénzügyi keretei** biztosítják. A támogatások felhasználásánál elsődlegesen azokat a célokat kell támogatni, amelyek térségi összefogással valósulnak meg.

Az országgyűlési határozat alapján a **területfejlesztés decentralizált kereteit (a területfejlesztési cél-előirányzat 65%-a és a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások)** elsősorban a régiók és a megyék fejlettségi szintje és lakónépessége, valamint a kedvezményezett térségek lakónépessége alapján kell meghatározni. A **területfejlesztési cél-előirányzat 35%-át regionális, 30%-át megyei szintre** kell decentralizálni. A decentralizált keretek megállapítását régióként és megyéenként differenciáltan, a fejlettség mutatójával fordított arányban kell megállapítani.

A **regionális fejlesztési tanácsok** döntési körébe utalt keret régiók közötti felosztásánál a következő mutatókat kell figyelembe venni:

- a régió fejlettségét mutató egy főre jutó GDP mutatót, a keret 50%-a mértékéig,
- a kedvezményezett kistérségek lakónépességét, a keret 20%-a mértékéig,
- a régió lakónépességét, a keret 30%-a mértékéig.

A **megyei területfejlesztési tanácsok** döntési körébe utalt keret megyék közötti felosztásánál a következő mutatókat kell figyelembe venni:

A) a területfejlesztési cél-előirányzat tekintetében:

- a megye lakónépességét, a keret 20%-a mértékéig,
- a megye fejlettségét mutató egy főre jutó GDP mutatót, a keret 30%-a mértékéig
- a kedvezményezett térségek lakónépességének számát, a keret 50%-a mértékéig;

B) a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások tekintetében:

- a megye fejlettségét mutató egy főre jutó GDP mutatót, a keret 30%-a mértékéig
- a kedvezményezett térségek lakónépességének számát, a keret 70%-a mértékéig.

A határozat megjelöli a területfejlesztési cél-előirányzatok felhasználásának irányelveit is, valamint azt, hogy mindezeket figyelembe véve milyen típusú térségi programok, illetve fejlesztések támogatandók **területfejlesztési cél-előirányzat** regionális, megyei és központi keretéből, illetve a **területi kiegyenlítést szolgáló támogatások** keretében.

⁴⁵ Az Országgyűlés határozata eredetileg az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk időpontjáig terjedő időszakra szült. A határozat módosítására ugyan már 2005-ben készült előterjesztés, azonban az Országgyűlés általi megtárgyalására és elfogadására még nem került sor.

A területfejlesztési célleírászat központi, valamint decentralizált regionális és megyei kere- teiből együttesen is megítélhető támogatás.

Az egyes területi szintek önálló forrásszerzési joggal, illetve érdemi forrásokkal nem rendelkeznek. Így a központi szerveket megillető jogosítványok, illetve kötelezettségek – melyek a területi szervek irányába, a területfejlesztés finanszírozására vonatkoznak – különös jelentőséggel rendelkeznek. A területfejlesztési forrásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapjai a területfejlesztésről szóló törvényben találhatók meg. A legmagasabb szintű normák megalko- tására feljogosított szervet, az **országgyűlést**, meglehetősen általános, átfogó jogosítványok ille- tik csupán meg. A törvény szerint **az éves költségvetési törvény elfogadása során dönt a terü- letfejlesztést szolgáló pénzeszközökről és ezzel egyidejűleg egyes pénzügyi kedvezményekről**. A szabályozás jelzett módszere szinkronban van azzal a gyakorlattal, amely a programok finanszí- rozása helyett a gyakran évente változó támogatási összeggel és célokkal rendelkező projektfi- nanszírozást valósítja meg.⁴⁶ Jelenleg tehát a legfontosabb jogosítványok – a területfejlesztési törvény alapján – a kormányt illetik meg, ugyanis a **kormány dönt a területfejlesztést szolgáló központi és térségi pénzeszközök arányáról**, továbbá a kormány határozza meg **a területfejlesztést szolgáló pénzügyi eszközök, az igénybe vehető kedvezmények felhasználási szabályait**.

A területfejlesztés hatékonyságát növelő **feladat- és forráskoordinációs tevékenységet a tör- vény területfejlesztésért felelős miniszter hatáskörébe** utalja, de a koordinációs eszközök legfel- jebb az egyeztetésre és közösen használható adatbázis kialakítására terjednek ki, nem vetítik előre az együttdöntés követelményét a területfejlesztést célzó források koncentrált felhasználá- sának követelményét.

6.3 A területfejlesztést szolgáló pénzügyi támogatások rendszere⁴⁷

A területfejlesztést szolgáló **központi szint által jogszabályban biztosított források** - függetle- nül attól, hogy azok felhasználásáról területi, vagy központi szinten döntenek - többnyire **vala- milyen célleírászat formájában** jelennek meg, amelyek felhasználását ritka és kevésbé jelen- tős kivételektől eltekintve kormányrendeletek tartalmazzák.

A területfejlesztést szolgáló támogatási rendszerek, illetve az ezek működését meghatározó jogszabályok a területfejlesztési törvény 1996 évi elfogadását követően sokszor változtak. Ezek a változások kifejeződtek a területfejlesztést közvetlenül vagy közvetve szolgáló különböző célleírászatok és alapok számának alakulásában, a rendelkezésre álló források lassan, de nö- vekvő mértékében, a decentralizált döntési körben - ezen belül a regionális fejlesztési tanácsok által elosztott források – mérsékelten növekvő arányában egyaránt. Ugyanakkor az is megfi- gyelhető, hogy a területfejlesztést szolgáló pénzügyi támogatások különböző formáin keresztül elnyerhető támogatások cél-és feltételrendszerei között nem voltak igazán számottevőek a kü- lönségek.

Egyes támogatási rendszerek csak meghatározott években működtek. (Így pl. a **területi ki- egyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (TEKI)** rendszere 1996-2004, a **céljellegű decentralizált támogatások (CÉDE)** rendszere 1998-2004 között.) Ugyanakkor ezek helyett - legalábbis nevük szerint - újabb támogatási formák is megjelentek, főként az ország EU-hoz való csatlakozását követően. Van olyan támogatási formák is – az 1996-2003 között működtet- tett **területfejlesztési célleírászat (TFC)**, a 2003-ban alkalmazott **térség- és településfelzár- kóztatási célleírászat (TTFC)** -, amelyek ugyan már nem funkcionálnak, de a velük kapcsola- tos jogszabályok még jelenleg is hatályosak.

⁴⁶ A hosszabb távú (minimum 3 maximum 7 év) programozás és programfinanszírozás – mint amilyen közösségi szinten, illetve több nyugat-európai államban tapasztalható – az országgyűlés számára is sokkal jelentősebb jogosítványokat biztosíthatna.

⁴⁷ A közvetlenül vagy közvetve területfejlesztési célokat is szolgáló önkormányzati forrásokat a tankönyv településfejlesztéssel foglalkozó III. fejezetének 5.1. pontja ismerteti.

Már nem alkalmazott támogatások formák

Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások

Az első decentralizált források között szerepelt az önkormányzatok kommunális jellegű infrastrukturális fejlesztését szolgáló, az önkormányzati szabályozás keretében működő, a **területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI)**, melyről az első kormányrendelet 1996-ban született. Ez a támogatási rendszer **1996-2004 között** működött. A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználásának részletes szabályairól szóló - legutóbbi, többször módosított - 32/1998. (II. 25.) Korm. rendelet 2005-ben veszítette hatályát. A rendelet alapján a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségekben és a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott településeken a helyi önkormányzatok által megvalósítandó fejlesztések támogatására a megyei területfejlesztési tanácsok a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatási keretek terhére a rendeletben meghatározott célok és feltételek mellett pályázati úton adhattak támogatást vissza nem térítendő tőkejuttatásként.

Céljellegű decentralizált támogatások

E forrás jogi alapját a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló 1992. évi LXXXIX. törvény, illetve a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény képezte, amely szerint az önkormányzatok **céljellegű decentralizált támogatásra (CÉDE)** nyújthattak be pályázatot a megyei területfejlesztési tanácsokhoz és a Fővárosi Közgyűléshez. Az Országgyűlés az éves költségvetési törvényben hagyta jóvá - a Belügyminisztérium fejezetében előirányzott kiadásként - az adott évben kihelezhető támogatási összeget. Ezekkel a támogatásokkal **1998-2004 között** helyi önkormányzatok feladatellátásához a központi költségvetésből származó forráslehetőségek bővültek. Az önkormányzatok számára nemcsak a kötelező és önként vállalt beruházási, hanem felújítási feladatok megoldásához is nyújtható volt ilyen támogatás, minden ágazati - és költségkorlátozás nélkül. A céljellegű decentralizált támogatási keretből támogatás kaphattak a helyi önkormányzatoknak vis maior esetében is.

Nem működtetett jogilag hatályos támogatási formák

Területfejlesztési céllelőirányzat

A **területfejlesztési céllelőirányzatról (TFC)** először 1996-ban alkottak jogszabályt, majd pedig minden évben hatályon kívül helyezték az előző évi rendeletet, hogy kisebb módosításokkal újra alkossák azt. A céllelőirányzat terhére **1996-2003 között** nyújtottak támogatásokat (A céllelőirányzat neve 1999-ben vidékfejlesztési céllelőirányzat volt, amely 2001-2002-ben önállóan is működött.) A céllelőirányzatot szabályozó jelenleg hatályos jogszabály - a **területfejlesztési céllelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól** szóló 26/2003. (III. 4.) kormányrendelet - alapján a jogalkotó utoljára 2003-ban biztosított forrásokat a céllelőirányzat számára, azt követően nem. Ennek ellenére a vonatkozó jogszabályt még nem helyezték hatályon kívül.

A jogszabály szerint a területfejlesztési céllelőirányzat **rendeltetése** a társadalmi és gazdasági térségi jelentős esélyegyenlőtlenségek mérséklése, az átfogó szerkezetátalakítási és a térségi integráción alapuló gazdaságfejlesztési programok kialakításának és végrehajtásának segítése, a nemzetközi pénzügyi források, illetve a vállalkozói és befektetői tőke területfejlesztési programokba való bevonásának elősegítése.

A területfejlesztési céllelőirányzat **decentralizált kerete** - a vonatkozó kormányrendeletek szerint - 1996-2000 között a **megyei**, 2001-2003 között pedig **részben megyei, részben a regionális fejlesztési tanácsok által bonyolított pályázati rendszer** keretein között került elosztásra. A pályázati rendszerben működő céllelőirányzatnak nem csupán közjogi és non profit szereplők lehetnek a **kedvezményezettjei**, hanem a területi fejlődés előmozdítását közvetlenül is befolyásolni képes gazdasági szereplőket, vállalkozásokat is forráshoz juttathatta. Az egyes **támogatási formák** (vissza nem térítendő támogatás, visszatérítendő támogatás, fejlesztési hitelekhez nyújtható kamattámogatás) együttesen is alkalmazhatók voltak. **Pályázat** a külön jogszabályokban meghatározott kedvezményezett térségekben és településeken megvalósuló fejlesztések esetén volt benyújtható. Nem kedvezményezett térségben megvalósuló fejlesztések akkor részesülhettek támogatásban, ha a regionális, térségi, megyei, illetve kistérségi fejlesztési program megvalósítását szolgálja, vagy vállalkozási övezetben, illetve ipari parkban valósultak meg.

Térség- és településfelzárkóztatási céllelőirányzat

A **térség- és településfelzárkóztatási céllelőirányzat (TTFC) rendeltetése**: a zsáktelepülések térségi-gazdasági kapcsolatainak javítása; a hátrányos helyzetű területek tőkevonzó képességének erősítése, valamint termelő és humán infrastruktúrájának, elsősorban a közúthálózatának a fejlesztése; továbbá az EU Strukturális Alapjai fogadására való felkészülés. A céllelőirányzat alkalmazására hozott kormányrendelet - a **térség- és településfelzárkóztatási céllelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól** szóló 27/2003. (III. 4.) Korm. rendelet - sorsa részben azonban hasonló a területfejlesztési céllelőirányzatot (TFC) szabá-

lyozó kormányrendeletre, ugyanis jelenleg is hatályos, de csupán egyetlen évben (**2003-ban**) töltötték fel a jogszabály lényegi elemét alkotó forrásokkal.

A támogatás belföldi székhelyű jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, egyéni vállalkozók, illetve belföldi állandó lakóhellyel rendelkező magánszemélyek részére volt nyújtható. A támogatás **vissza nem térítendő támogatás, visszatérítendő támogatás fejlesztési hitelekhez nyújtható kamattámogatás** formájában volt lehetséges. **Pályázat** a területfejlesztési szempontból **kedvezményezett térségekben** és a külön jogszabályban meghatározott kedvezményezett településeken megvalósuló fejlesztések esetén volt nyújtható be a célleírányzat **decentralizált, illetve központi keretei terhére** kiírt pályázati felhívások alapján.

A **regionális fejlesztési tanácsok** (RFT) meghatározott összeg mértékéig pályázati rendszer keretében dönthetnek a támogatásról. A célleírányzat az RFT-k által felhasználható részén felüli hányada a térség- és településfelzárkóztatás központi feladatait szolgálta. A rendelet felsorolja azokat a részcélokat is, amelyek megvalósításához az RFT a pályázati rendszerben a rendelkezésére álló keret terhére támogatást nyújthat. A pályázatok elbírálásánál, értékelésénél előnyt élveztek a külön jogszabályban meghatározott leghátrányosabb helyzetű kistérségekben megvalósuló beruházások, valamint a kistérségi, megyei, regionális fejlesztési programokban meghatározott fejlesztési elképzelések megvalósulását szolgáló fejlesztések. Az **előírányzat központi keretéből** a miniszter pályázati rendszer keretében, továbbá a pályázati rendszeren kívül is nyújthatott támogatást a rendeletben meghatározott részcélok megvalósítása érdekében.

Kistérségi támogatási alap célleírányzat

Az alap működésére vonatkozó rendeletet - a **kistérségi támogatási alap célleírányzat felhasználásának részletes szabályairól hozott 5/2003. (V. 20.) MeHVM rendelet** - jelenleg is hatályos, de források ennek alapján csak **2003-ban** álltak az alap rendelkezésére. A rendelet szerint a **kistérségi támogatási alap célleírányzat (KITA)** terhére **támogatható** a 42 leghátrányosabb kistérség, valamint az a 252 halmozottan hátrányos település, amelyek nem a leghátrányosabb kistérségben helyezkednek el. A célleírányzat **rendelteste**: a hátrányos helyzetű kistérségek és települések termelő és humán infrastruktúrájának kiemelt fejlesztése; a nemzetközi pénzügyi források, illetve a vállalkozói és befektetői tőke kistérségekbe áramlásának elősegítése; valamint az Európai Unió Strukturális Alapjai fogadására való felkészülés.

Támogatás nyújtható a belföldi székhelyű jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, egyéni vállalkozók, illetve belföldi állandó lakóhellyel rendelkező természetes személyek részére. A támogatás a támogatási szerződésben rögzített éves ütemezésben vehető igénybe. A **támogatási forma** vissza nem térítendő támogatás. Az adható **támogatás felső határa** önkormányzatok és társulásaik, nonprofit szervezetek esetében az elismerhető költségek 90 %-a; vállalkozók esetében 50 %-a. A támogatás felső határa 10 % ponttal növelhető az önkormányzatok esetében, ha azok az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok kiegészítő támogatási keretéből a pályázat benyújtását megelőző két évben is kaptak támogatást. A támogatás felső határa 15% ponttal növelhető, ha a támogatást kis- és középvállalkozás részére folyósítják. A rendelet rögzíti a támogatások felső határait is.

Jelenleg alkalmazott támogatások

Terület- és régiófejlesztési célleírányzat

A **terület- és régiófejlesztési célleírányzat felhasználásának részletes szabályairól szóló 90/2004. (IV. 25.) Korm. rendelet** szerint a **terület- és régiófejlesztési célleírányzat (TRFC) rendelteste**:

- gazdasági, kulturális, oktatási, képzési és infrastrukturális feltételekben, életkörülményekben megnyilvánuló jelentős térbeli esélyegyenlőtlenségek mérséklése;
- az átfogó szerkezetátalakítási és a térségi integráción alapuló gazdaságfejlesztési programok kialakításának és végrehajtásának segítése;
- a nemzetközi pénzügyi források, illetve a vállalkozói és befektetői tőke területfejlesztési programokba való bevonásának elősegítése;
- a területfejlesztési; térség- és település-felzárkóztatási; kistérségi támogatási alap és a vállalkozási övezetek támogatása célleírányzatok éven túli kötelezettségvállalásainak finanszírozása.

Támogatás a Magyarországon székhellyel, vagy az Európai Gazdasági Térség (EGT) területén székhellyel és Magyarországon telephellyel rendelkező jogi személy, jogi személyiségű gazdasági társaság és egyéni vállalkozó, továbbá a magyar állampolgárságú vagy az EGT tagállama állampolgárának minősülő természetes személy részére nyújtható.

A célleírányzatból nem adható támogatás azokhoz a beruházásokhoz, amelyek az EU által finanszírozott támogatások rendszerében, a helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior feladatainak támogatása, illetve a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása előirányzatokból fejlesztési célú támogatást kaptak, kivéve a címzett és céltámogatásban is részesült beruházásokat, illetve a célleírányzat központi keretének más központi előirányzattal közösen meghirdetett pályázataiból megítélt támogatást.

Az előirányzatból *vissza nem térítendő támogatás* ítélt meg. Egy pályázatban csak egy támogatási cél jelölhető meg. A támogatási igény benyújtása előtt megkezdett beruházáshoz, fejlesztéshez támogatás nem adható. Egy adott beruházásra csak egyszer adható támogatás, de a célleírányzat központi és regionális kereteiből együttesen is megítélhető támogatás. Az adott támogatás *támogatástartalmát az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térről* szóló 85/2004. Korm. rendeletben foglaltak figyelembevételével kell meghatározni.

A *decentralizált területfejlesztési programok, illetve a célleírányzat központi kerete terhére* pályázat kizárólag a kormányrendeletben meghatározott *kedvezményezett térségekben* és a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott *településeken* megvalósuló fejlesztések esetén nyújtható be. A *decentralizált szakmai programok terhére* azonban a területfejlesztés szempontjából *nem kedvezményezett térségekben* megvalósuló fejlesztések támogatására is lehet pályázatot benyújtani.

A munkahelyteremtő *beruházást* a támogatási szerződésben szereplő kezdési időponttól számított 2 éven belül meg kell valósítani; a létrehozott kapacitásokat, szolgáltatásokat az eredeti célnak megfelelően 5 évig kell fenntartani és működtetni; a támogatási szerződésben rögzített foglalkoztatott létszámot 3 vagy 5 évig fenn kell tartani. Infrastrukturális fejlesztések esetén a támogatásban részesült önkormányzatnak, önkormányzati társulásnak vállalnia kell, hogy a beruházást a megkezdésétől számított 3 éven belül megvalósítja és a beruházással létrehozott kapacitásokat, szolgáltatásokat 10 évig folyamatosan fenntartja és működteti.

A fejlesztés megvalósításához az önkormányzatoknak, önkormányzati társulásoknak és nonprofit szervezeteknek 10%, természetes személyeknek, egyéni vállalkozóknak, östermelőknek, mikro-, kis- és középvállalkozásoknak 25%, az egyéb szervezeteknek 50% *saját forrással* kell rendelkezniük.

A pályázati rendszerben a *támogatási intenzitás* mértéke⁴⁸ önkormányzatoknak nyújtott támogatások esetében 70 %, vállalkozásokhoz nyújtott és munkahelyteremtő beruházások támogatása esetében 30 %. Önkormányzati társulások és a többcélú kistérségi társulások által megvalósítandó fejlesztések, valamint a vállalkozási övezetben megvalósuló beruházások esetén a támogatás 10% ponttal haladhatja meg ezt a támogatási mértéket. Hasonló a helyzet a leghátrányosabb kistérségek és a leghátrányosabb helyzetű települési önkormányzatok esetében, ha az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő működési forráshiányos önkormányzatok kiegészítő keretéből az előző két évben is támogatást kaptak. A cigányság életkörülményeit javító munkahelyteremtő fejlesztések 15% ponttal kaphatnak magasabb támogatást, ha azt a településen működő cigány kisebbségi önkormányzat támogatja.

A *regionális fejlesztési tanács* a pályázati rendszerben - a rendelkezésre álló *decentralizált területfejlesztési programok* keretének szabadon felhasználható forrásai terhére - támogatást nyújthat:

- munkahelyteremtő beruházásokhoz;
- önkormányzati fejlesztésekhez (kistérségek elérhetőségét és kistérségen belüli kapcsolatokat javító közútfejlesztésekhez; termelő és humáninfrastruktúra fejlesztésére);
- turisztikai beruházásokhoz és rendezvényekhez.

⁴⁸ A rendelet melléklete meghatározza az egyes decentralizált területfejlesztési és szakmai programokból, valamint a központi keretből nyújtható támogatások intenzitása mellett a projektenként adható legkisebb támogatási összegeket is. Ez a módszer megakadályozhatja a források elaprózódását, elősegítheti a decentralizált még mindig nem kielégítő koncentrációját.

A regionális tanács pályázati rendszerben - a rendelkezésre álló **decentralizált szakmai fejlesztési programok** keret előző évek kötelezettségvállalásain felül szabadon felhasználható forrásai terhére - az alábbi jogcímen támogatást nyújthat:

- idegenforgalmi fejlesztésekhez;
- autópálya-építést segítő közmunkaprogramok támogatására;
- nemzeti parkok közmunkaprogramok támogatására;
- köztisztviselők és pedagógusok internet-hozzáféréseinek támogatására;
- háromszoros esélyteremtés a szociális ellátórendszer fejlesztése program támogatására;
- belterületi kiépítetlen közúthálózat fejlesztéséhez;
- kerékpárutak fejlesztéséhez;
- Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséhez.

Az önkormányzatok együttesen is nyújthatnak be pályázatot, megjelölve a gesztor önkormányzatot. A turisztikai vonzerővel bíró rendezvényhez és idegenforgalmi fejlesztésekhez nyújtott támogatás csekély összegű (de minimis) támogatásnak minősül.

A pályázatok elbírálásánál **előnyt élveznek a leghátrányosabb helyzetű kistérségek** felzárkóztatásának támogatása előirányzat terhére benyújtott projektcsomagokhoz kapcsolódó munkahelyteremtő beruházások. A decentralizált szakmai programok esetében a leghátrányosabb helyzetű kistérségekből benyújtott pályázat forrás hiányában nem utasítható el, amíg ezen kistérségekben megítélt egy főre jutó támogatás 30%-kal nem haladja meg a régió belüli egyéb kistérségek egy főre jutó támogatását.

A **központi keretből** támogatás nyújtható a fejlesztési programokkal összefüggő működtetési (pályázattal, monitoring, képzési, tervezési, kutatási, kommunikációs) feladatok ellátására, **pályázati rendszer keretében** pedig a 100 fő feletti munkahelyteremtő beruházásokhoz. A központi keretből **nem pályázati rendszerben** támogatást adható:

- kormányhatározatban rögzített válsághelyzet megoldásához, más kiemelt területfejlesztési és válságkezelő programok megvalósításához;
- térségek társadalmi, gazdasági és foglalkoztatási válsághelyzetének megoldását segítő és gazdasági szerkezetét javító munkahelyteremtő beruházásokhoz;
- kistérségek szociális felzárkóztatási programjának folytatásához;
- más támogatási előirányzattal közös pályázati felhívás működtetéséhez.

Decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programok

A jelenleg hatályos szabályozás - 295/2005. (XII. 23.) Korm. rendelet a decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programok előirányzatai, valamint a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól - szerint a **decentralizált támogatási programok (DTP)** előirányzatainak **rendeltetése** az önkormányzati szolgáltatások és az ezekhez kapcsolódó tárgyi eszközök fejlesztése, immateriális javak beszerzése, a meglévő egyenlőtlenségek mérséklése, a vis maior helyzetek kezelése. A rendelet hatálya alá tartozó **források** tekintetében

- a helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior feladatainak támogatására, valamint a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatására rendelkezésre álló keret felhasználásáról - pályázati rendszerben - a **megyei területfejlesztési tanács** dönt,
- a települési hulladék közszolgáltatás fejlesztéseinek, valamint a települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolatfelújításának támogatására szolgáló keret felhasználásáról - pályázati rendszerben - a **regionális fejlesztési tanács** dönt,
- a (központi) vis maior tartalék felhasználásáról - kérelemre - az önkormányzati és területfejlesztési miniszter dönt.

A támogatási igény benyújtása előtt megkezdett fejlesztéshez támogatás nem adható, kivéve a címzett, illetve céltámogatással megvalósuló fejlesztéseket, ahol a benyújtást követően még hátralévő fejlesztési tartalomhoz igényelhető támogatás. A támogatások elbírálásánál előnyt élveznek a külön jogszabályban meghatározott eljárás alapján elfogadott a régió, a megye és a kistérség területfejlesztési koncepciójába és programjába, Budapest Főváros esetében a településfejlesztési koncepciókba illeszkedő fejlesztési pályázatok. Egy adott fejlesztéshez csak egyszer adható támogatás. A támogatás vissza nem térítendő.

A helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior támogatásaira a **megyei területfejlesztési tanácsok döntési hatáskörébe** utalt előirányzott keret 63 %-a a területi kiegyenlítést szolgáló, a rendeletben meghatározott önkormányzati fejlesztések támogatására használható fel a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségekben és településeken.

Az önkormányzatok az alábbi **fejlesztési célok** megvalósításához igényelhetnek támogatást:

- településeken vagy azok egyes területein a termelő infrastrukturális beruházásokhoz;
- bel- és külterületen meglévő termelő infrastrukturális hálózatok felújításához, korszerűsítéséhez;
- felszíni vízelvezető rendszerek fejlesztéséhez; az ipari területek előkészítésének beruházásaihoz;
- címzett és céltámogatásban részesülő fejlesztésekhez;
- önkormányzati tulajdonú kötelező feladatot ellátó intézmények fejlesztéseikhez;
- közfürdők korszerűsítéséhez;
- turizmushoz, környezet- és természetvédelemhez, szociális foglalkoztatáshoz kapcsolódó fejlesztéseikhez;
- településrendezési tervek elkészítéséhez.

A keret 37 %-a területi kötöttség nélkül használható fel, amelyből 29,6 % az önkormányzati fejlesztések támogatására⁴⁹, további 7,4 %-a pedig az önkormányzatok vis maior feladatainak támogatásra fordítható.

A **támogatás mértéke** alapesetben nem haladhatja meg az elismerhető költség 60%-át. Az alapesetben adható támogatáson felül kedvezményezett szempontból (önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások, projektesomagok), területi besorolás (hátrányosabb és leghátrányosabb helyzetű kistérségekben), valamint fejlesztési cél alapján (kedvezőtlen teleszerű lakóövezetek termelőinfrastruktúra kiépítése, társulási összefogással megvalósuló felszíni vízelvezető rendszerek kiépítése) a rendeletben meghatározott esetekben 10-20 % többlettámogatás adható. A beruházásnak a megkezdéstől számított 3 éven belül meg kell valósulnia, kivéve a címzett és céltámogatással megvalósuló beruházásokat. A fejlesztéssel megvalósított infrastrukturális szolgáltatásról az önkormányzatnak 10 éven keresztül gondoskodnia kell.

A **leghátrányosabb helyzetű kistérségek** felzárkóztatását a rendelet szerint több fejlesztési folyamat együttesen, összehangolva, egymást felerősítve szolgálja azon koncepcionális cél érdekében, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségek és a nem leghátrányosabb helyzetű kistérségek között meglévő fejlettségbeli különbségek csökkenjenek.

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának keretében támogatást igényelhetnek a megyei területfejlesztési tanácsoktól azok a települési önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások, amelyek ilyen kistérségeken vannak, valamint azok a megyei önkormányzatok, illetve önkormányzati társulások, amelyek fejlesztéseiket ezen kistérségeken belül akarják megvalósítani, és a fejlesztés a kistérség fejlődését szolgálja. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatása érdekében a rendelet szerint támogatás nyújtható pl. a termelő és humán infrastrukturális fejlesztésekhez; a falu- és tanyagondnoki hálózat fejlesztését szolgáló beruházásokhoz, az innovációs központ vagy ipari terület kialakítását szolgáló beruházásokhoz. A támogatások elbírálásánál **előnyt élveznek** a projektesomagban benyújtott pályázatok. Projektesomagot csak önkormányzati társulás, illetve többcélú kistérségi társulás nyújthat be.

A **regionális fejlesztési tanácsok döntési hatáskörébe** utalt előirányzatok terhére a **települési hulladék közszolgáltatás fejlesztéseinek** támogatásra, valamint a **települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat-felújításának** támogatására pályázhatnak – a rendeletben részletesen meghatározott feltételek mellett - a települési önkormányzatok, önkormányzati társulások és többcélú kistérségi társulások. Előnyt jelent az elbírálás során a több önkormányzat összefogásával, társulással megvalósuló fejlesztés, a több támogatható elemre készült (komplex) megoldások alkalmazása, a térségi szemlélet érvényesítése, a megadott fajlagos költségnél alacsonyabb költség - de az előírásoknak megfelelő – beruházás.

⁴⁹ Az önkormányzatok ennek terhére a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó, önkormányzati tulajdonra vonatkozó fejlesztések, valamint a címzett és céltámogatással folyamatban lévő fejlesztések megvalósításához igényelhetnek támogatást

A települési önkormányzatok elismerhető bruttó felújítási kiadásai legfeljebb 50%-át, a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések kiadásai 58 %-át igényelhetik támogatásként.

A *vis maior* támogatást az önkormányzati tulajdont sújtó, előre nem látható természeti vagy más károkból adódó esetek többletkiadásai részbeni vagy teljes támogatására - a biztosításból vagy egyéb módon megtérülő károk figyelembevételével - igényelhet a helyi önkormányzat a területfejlesztési tanácstól. Nem tartoznak a vis maior támogatási körbe az elmaradt felújításból, karbantartásból eredő, korábban megelőzhető károk helyreállítását, illetve felújítási előirányzatok pótlását célzó támogatási igények. A (központi) *vis maior tartalékból* akkor vehet igénybe támogatást a területfejlesztési tanács, ha éves előirányzatát már felhasználta.

Országos jelentőségű területfejlesztési programokra szolgáló előirányzatok

Az országos jelentőségű területfejlesztési programokra szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának részletes szabályairól szóló 75/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet szerint az országos jelentőségű területfejlesztési programok fejezeti kezelésű előirányzat rendeltetése:

- a Balaton kiemelt üdülőkörzet területfejlesztésével és területrendezésével kapcsolatos feladatok támogatása;
- a Szigetköz és térsége rehabilitációjának, a Mosoni-Duna komplex területfejlesztésének támogatása;
- a Duna-Tisza közti hátság területfejlesztési programjának támogatása;
- a Tisza-völgy terület- és vidékfejlesztési kormányprogramja, a Vásárhelyi Terv továbbfejlesztése keretében a területfejlesztési és területrendezési feladatok támogatása;
- a kiemelt térségek területfejlesztése: Velencei-tó-Vértes kiemelt üdülőkörzet, a Tisza-tó kiemelt üdülőkörzet, valamint a Dunakanyar kiemelt üdülőkörzet területfejlesztésével és területrendezésével kapcsolatos feladatok támogatása, az M8-as gyorsforgalmi főút és kapcsolódó logisztikai központok kiépítése, natúrpark hálózat kialakítása;
- az elmaradott régiók felzárkóztatását célzó kiemelt infrastrukturális és vállalati övezetek fejlesztése (repülőterek, logisztikai központok, kritikus belterületi vízrendezések, raktárbázisok, számítástechnikai fejlesztések, termelő üzemek infrastruktúra fejlesztése, ingatlanszerzés);
- kiemelt kistérségek fejlesztése és rétegek felzárkóztatása, romák társadalmi integrációját segítő kormányzati program végrehajtása.

Az egyedileg és pályázati rendszer keretében adható támogatás belföldi székhelyű jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, egyéni vállalkozók, illetve belföldi állandó lakóhellyel rendelkező természetes személyek részére nyújtható. A támogatási forma vissza nem térítendő támogatás. A támogatás a támogatási szerződésben rögzített éves ütemezésben vehető igénybe.

Az adott támogatás támogatástartalmát a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendeletben foglaltak figyelembevételével kell meghatározni.

A támogatási igény benyújtása előtt megkezdett beruházáshoz, fejlesztéshez támogatás nem adható. Termelő infrastrukturális beruházások esetén a beruházásnak 3 éven belül meg kell valósulnia és a szolgáltatást 10 éven keresztül biztosítani kell.

A fejlesztés megvalósításához az önkormányzatoknak és a nonprofit szervezeteknek 10%, természetes személyeknek, egyéni vállalkozóknak, östermelőknek, mikro-, kis- és középvállalkozásoknak 25%, az egyéb szervezeteknek 50% saját forrással kell rendelkezniük.⁵⁰

⁵⁰ Kivételesen indokolt esetben - ha törvény másként nem rendelkezik - 100% támogatás adható:

a leghátrányosabb helyzetben lévő kistérségekből pályázó önkormányzatnak és a leghátrányosabb helyzetű települések önkormányzatának, ha az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok kiegészítő támogatási keretéből a támogatást megelőző két évben is kapott támogatást;

Szigetköz és Mosoni-Duna térségekben előkészítendő és megvalósuló rehabilitációs fejlesztések esetében;

területfejlesztési koncepciókészítés, területfejlesztési program készítése, K+F tevékenységek, fejlesztési projektek, tájékoztatói feladatok ellátása, kistérségi fejlesztési koncepciók kidolgozása esetében.

A kiemelt térségi támogatási rendszer keretében **kiemelt térségi fejlesztési tanács** egyedileg és pályázati rendszer keretében támogatást nyújthat a **Balaton** kiemelt üdülőkörzet területfejlesztésével és területrendezésével kapcsolatos feladatok támogatása; továbbá a **kiemelt térségek** területfejlesztése (a Velencei-tó - Vértes, a Tisza-tó, valamint a Dunakanyar kiemelt üdülőkörzetek területfejlesztésével és területrendezésével kapcsolatos feladatok támogatása, az M8-as gyorsforgalmi főút és kapcsolódó logisztikai központok kiépítése, natúrpark hálózat kialakítása) esetében

- az érintett kiemelt üdülőkörzet hosszú távú területfejlesztési koncepciójába illeszkedő műszaki fejlesztési munkák, illetve beruházások támogatására;
- a kiemelt térség területfejlesztési programjának, településrendezési tervének, programjának és területrendezési tervének elkészítéséhez, módosításához, a programok megvalósításában érintett kistérségek fejlesztési programjának, koncepciójának elkészítéséhez;
- az európai uniós és nemzetközi forrás elnyerését szolgáló projektek előkészítéséhez, kidolgozásához;
- a turizmus infrastruktúrájának, valamint a természeti és kulturális értékeken alapuló turisztikai vonzerő fejlesztését szolgáló beruházásokhoz;
- a környezetvédelmet és természetvédelmet szolgáló infrastruktúra és zöld terület fejlesztéséhez;
- a közbiztonság javítását szolgáló fejlesztések támogatásához;
- a tájékoztatási feladatok ellátásához;
- a megállapodás alapján rendezvények támogatásához.

A rendelet részletesen felsorolja azokat a célokat, feladatokat is, amelyekre az országos jelentőségű területfejlesztési programok fejezeti kezelésű előirányzatok **központi keretéből** egyedileg vagy pályázati rendszerben a miniszter támogatást biztosíthat.

6.4 Decentralizáció és forráskoordináció

6.4.1 A megyei és regionális fejlesztési tanácsok szerepe a forráselosztásban

A **megyei területfejlesztési tanácsok** már a területfejlesztési törvény 1996 évi elfogadását közvetlenül követően lehetőséget kaptak a területfejlesztést szolgáló cél-előirányzatok évente meghatározott decentralizált hányadának pályázati úton történő felhasználásával kapcsolatos döntésekben, sőt a decentralizáció 2001-ig csak a megyei szintre érvényesült. A megyei területfejlesztési tanácsok dönthettek a területfejlesztési cél-előirányzatok decentralizált kereteiről (a területfejlesztési cél-előirányzat 50%-a és a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások), valamint az önkormányzati támogatási rendszerben működő céljellegű decentralizált támogatások keretéről. Később, a regionális szint belépésével 2001-től már csak a területfejlesztési cél-előirányzat 30 %-a került megyei szintre.

2003-ban átmenetileg bővültek egyes megyei területfejlesztési tanácsok forrásai, mivel a költségvetési törvény alapján a legkedvezőtlenebb helyzetű megyék - Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg - felzárkóztatására több minisztérium köteles volt elkülöníteni külön kereteket, melyek felhasználásáról e megyék területfejlesztési tanácsai megállapodást köthettek az érintett minisztériumokkal. 2004-től már nem a legkedvezőtlenebb helyzetű megyék, hanem a legkedvezőtlenebb helyzetű kistérségek kaptak támogatási keretet, melyek felhasználásáról a megyei területfejlesztési tanácsok pályázat útján döntöttek. Jelenleg csupán az önkormányzatok támogatása fejezetből a helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior feladatainak támogatása címre, illetve a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása címre vonatkozóan érvényesül megyei szintű decentralizáció. A források legnagyobb részének felhasználása területileg kötött.

A 2006 évi költségvetésről szóló törvény szerint a megyei területfejlesztési tanácsok a decentralizált fejlesztési programok támogatási keretéből közel 20 milliárd értékben hozhatnak döntést saját hatáskörben, részben a helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior feladatainak támogatása (kb. 10,9 milliárd), részben pedig a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása (9 milliárd Ft).

A **regionális fejlesztési tanácsok** először csak működésük támogatására és a területfejlesztési koncepciók, programok kidolgozásához kaptak költségvetési támogatást. Bár az 1999-es törvénymódosítás már lehetővé tette, hogy – a tárcákkal való megállapodás alapján – programjaik

végrehajtásához decentralizált forrásokkal rendelkezzenek, a tárcák nem igazán voltak nyitottak erre a megoldásra. 2000-tól kezdődően a területfejlesztési PHARE program keretében már forrásokhoz jutott három kiemelt régió (Észak-Magyarország, Észak-Alföld és Dél-Alföld), de ezeket a forrásokat a PHARE szabályok szerint kellett felhasználni. 2001-ben pedig már a központi költségvetés is biztosított a PHARE programokhoz hasonló feltételekkel többletforrást azoknak a régióknak, melyek nem kerültek a kiemelt körbe.

A területfejlesztést szolgáló céllelőirányzatok decentralizált döntési körbe utalt hányadának elosztásában a regionális fejlesztési tanácsok szerepe érdemben csak a *területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről* szóló 24/2001 (IV. 20.) OGY határozat nyomán vált jelentőssé, mivel a határozat szerint növelni kellett a regionális szintre decentralizált forrásokat és a területfejlesztési céllelőirányzat 35 %-át regionális szintre kell decentralizálni. Ezzel párhuzamosan már a tárcák nyitottabbak lettek arra, hogy egyes ágazati programokat decentralizált módon hajtsanak végre. 2003-tól a költségvetési törvény alapján az ágazati minisztériumokhoz rendelt bizonyos előirányzatok, illetve azok egy részének regionális felhasználásáról a költségvetési törvény rendelkezett. Egyre több olyan program került meghirdetésre, melyek végrehajtása, és az ezt szolgáló decentralizált keret felhasználásáról való döntés a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörébe került. A tanácsok programjaik megvalósításáról, és a pénzügyi felhasználásról évente tájékoztatják a területfejlesztésért felelős minisztert, beszámolniuk azonban közvetlenül a Kormánynak kell az előző évre ütemezett feladataikról, a középtávú fejlesztési program alakulásáról, valamint a decentralizált források felhasználására a miniszterrel kötött éves megállapodásban foglaltak végrehajtásáról.

A költségvetési törvény szerint 2006-ban mintegy 29 milliárd Ft decentralizált támogatást felhasználásáról dönthetnek a regionális fejlesztési tanácsok. Az önkormányzati és területfejlesztési miniszter kezelésében lévő területfejlesztési fejezeten belül a régiók a terület és régiófejlesztési céllelőirányzat keretében a területfejlesztési programok támogatására fordított decentralizált keret (kb. 8,4 milliárd Ft) és az un. decentralizált szakmai fejlesztési programok (pl. idegenforgalom fejlesztésére, Vásárhelyi terv megvalósítása) kerete (több mint 3 milliárd Ft), a helyi önkormányzatok támogatása fejezetből pedig az un. központosított előirányzatok (pl. települési hulladék-elhelyezés, szilárd burkolatú belterületi utak felújítása), valamint a címzett és céltámogatások (együtt közel 13,5 milliárd Ft), továbbá a regionális innováció elősegítése céljából a Kutatási és Innovációs Alap (4 milliárd Ft) terhére rendelkeznek decentralizált forrásokkal. Mindezeket túlmenően a 2006. évi költségvetési törvény szerint a regionális fejlesztési tanácsok - a 2007-2008. évek terhére - is kötelezettséget vállalhatnak (mintegy 21,5 milliárd Ft értékben).

6.4.2 A területfejlesztést szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok koordinációja

A fejezeti kezelésű előirányzatok egy része eredendően a településfejlesztést kívánja az általa nyújtott támogatásokkal előmozdítani, de ezek közvetve természetesen a területfejlesztés átfogóbb céljait is szolgálják. Vannak azonban olyan fejezeti kezelésű előirányzatok is, amelyek által biztosított támogatások közvetlenül a területfejlesztési célok megvalósítására irányulnak, miközben ugyancsak érthető módon az abban érintett települések fejlesztését, fejlődését is elősegítik.

A területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználása összehangolásának rendjéről szóló 24/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a *tárcák közötti koordináció kialakítását szolgálja és a pénzügyi eszközök felhasználására is tartalmaz rendelkezéseket*.

A rendelet szerint az előirányzatok pályázati célt szolgáló összegéről az előirányzat kezelője előirányzatonként értesíti a területfejlesztésért felelős minisztert, aki a pályázati célt szolgáló összesített forrásokról a Kormányt tájékoztatja, külön jelezve, ha az előirányzat meghatározott részének felhasználása jogszabály, országgyűlési határozat, vagy az előirányzatot kezelő miniszter döntése alapján a regionális, térségi fejlesztési tanács vagy megyei területfejlesztési tanács hatáskörébe tartozik. Az előirányzat felhasználását szabályozó miniszteri rendelet, illetve utasítás megalkotása és módosítása, az előirányzat terhére kiírandó pályázatok kiírása is a területfejlesztésért felelős miniszterrel egyeztetve történik.

Az összehangolás szabályai alá tartozó pályázati rendszerben felhasználható területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok a rendelet 2004-ben módosított, jelenleg is hatályos melléklete szerint a következők:

- Terület- és régiófejlesztési célelőirányzat
- Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás
- Céljelleget decentralizált támogatás
- Állami Támogatású Bérlakás Program
- Települési hulladék közszolgáltatás fejlesztéseinek támogatása
- Fejlesztési típusú támogatások
- Beruházás-ösztönzési célelőirányzat
- Kis- és középvállalkozói célelőirányzat
- Útfenntartási és fejlesztési célelőirányzat
- Turisztikai célelőirányzat
- Környezetvédelmi és vízügyi célelőirányzat
- Nemzeti közművelődési és könyvtári hálózatfejlesztési program
- Ifjúsági házak, klubok fejlesztése
- Játsszótér fejlesztés
- Ifjúsági szállások fejlesztése
- Informatikai, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási feladatok
- Közmunkaprogramok támogatása
- Kutatási és Technológiai Innovációs Alap

A kormányrendelet lehetőséget biztosít az előirányzatot kezelő miniszter részére, hogy - az ágazati szakmapolitikai célok és a területfejlesztés szempontjainak együttes figyelembevételével - az előirányzat pályázati rendszerben felhasználható részéből regionális- térségi keret különít- sen el, amelynek a felhasználásával kapcsolatos döntés-előkészítésbe be kell vonni a területileg illetékes regionális fejlesztési tanács(ok) képviselőjét. Szintén e jogszabály teszi lehetővé azt, hogy a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló pályázatoknál a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségek magasabb támogatási intenzitásban részesüljenek. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek 20%-kal, míg a hátrányos helyzetűek 10%-kal növelt összegű támogatást kaphatnak.

Érdemes utalni arra is, hogy vannak központi szinten meghatározott, ám nem ágazati kezelé- sű, bizonyos területi egységeket érintő olyan források is, amelyek jogforrásukat tekintve az irá- nyítás egyéb jogi eszközei közé tartozó kormányhatározatok sorában található. A különböző szintű területei szervek döntési hatáskörébe utalt forrásokra vonatkozó rendelkezések jogforrá- sukat tekintve a kormányrendeletek közé tartoznak.

6.4.3 Egyedi eszközök

A területfejlesztési törvény 1996. évi elfogadását követően sor került a területfejlesztés támo- gatásában egyedi pénzügyi eszközök hosszabb-rövidebb ideig történt eseti vagy általánosabb jellegű alkalmazására is.

Ezek közé sorolható például a **hátrányos helyzetű megyék támogatása**. Az éves költségvetési törvények szerint állami többlettámogatásban részesültek az 1997-1999. közötti időszakban az ország leghátrányosabb helyzetű megyéi, ahol az egy főre eső GDP értéke nem éri el az orszá- gos átlagérték 70 %-át. E körbe Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék tartoztak. A többlettámogatások alapvető célja - különösen a legkedvezőtlenebb helyze- tű megyékben - olyan új beruházások megvalósulásának elősegítése volt, amelyek hozzájárul- hatnak az elmaradottság csökkentéséhez, a felzárkózás elősegítéséhez. A területfejlesztési kon- cepció felülvizsgálata megállapította, hogy a felzárkóztatási folyamat felgyorsítása érdekében a 2000-2001-ben nagyobb többlettámogatással folytatódott a legkedvezőtlenebb helyzetű megyék támogatása, ettől az évtől már Somogy és Békés megyék is részesei lettek a programnak. A 2003. évi költségvetési törvény alapján a *legkedvezőtlenebb helyzetű megyék - Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár- Bereg - felzárkóztatására szolgáló keretek felhasználásáról szóló 47/2003. (IV. 3.) Korm. rende- let* a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása érdekében 7 megye részére a 2003-2006 kö- zötti időszak fejlesztéseinek elősegítésére különített el egyedi forrásokat.

A vállalkozási övezetek működésének sikerességét – különösen a kezdeti időszakban – jelentősen befolyásolhatják az állami támogatások. Ezért a *vállalkozási övezetek támogatására irányuló* célleírányzat *felhasználásának részletes szabályairól szóló 4/2003. (V. 8.) MeHVM rendelet* alapján 2003-ban önálló *Vállalkozási Övezet Célleírányzat* is működött, melynek célja volt a vállalkozási övezetekben a működési feltételek javítása, a termelő infrastruktúra fejlesztése, munkahelyteremtés, és megőrzés, illetve a vállalkozói és befektetői tőke beáramlásának elősegítése volt.

A területfejlesztést ugyancsak szolgáló egyedi pénzügyi támogatási eszköznek tekinthetők a **többcélú kistérségi társulások ösztönzését** szolgáló 2004-től alkalmazott normatív és egyéb támogatások is. 2004-2005-ben a többcélú kistérségi társulások támogatása feltételeiről, az általuk ellátott egyes közszolgáltatások normatív működési támogatásáról az adott év költségvetésről szóló törvény alapján hozott kormány, illetve belügyminiszteri rendeletek tartalmazzák, illetve szabályozták, 2006-ban azonban már maga a költségvetési törvény. (A többcélú kistérségi önkormányzati társulások számára is biztosított normatív állami hozzájárulásának jogcímeit és fajlagos összegeit a törvény 3. számú melléklete, a felhasználási köztöttséggel járó normatív állami támogatások fajlagos összegei és az igénybevétel részletes feltételei a törvény 8. számú melléklete állapítja meg.)

6.5 Az EU támogatási rendszere a területfejlesztésben

6.5.1 Az 2000-2006. között működtetett támogatási rendszer

Az EU regionális politikájában a legjelentősebb szerepet a Strukturális Alapok, illetve a Kohéziós Alap játszotta, illetve fogja játszani a jövőben is. Az Európai Unió költségvetés második legfontosabb tétele a kohéziós politika, illetve az annak keretén belül finanszírozott területfejlesztési támogatások, amely kiadások több mint egyharmadát teszi ki.

A közösségi strukturális és kohéziós politika, a közösségi területfejlesztési támogatások a 2006-ban lezáruló programozási időszak végéig a *Strukturális Alapokon* és a *Kohéziós Alapon*, valamint a *közösségi kezdeményezéseken* és *közösségi programokon* keresztül valósul meg.⁵¹

A Strukturális Alapok 2000-2006. közötti programozási időszak *célkitűzései* az alábbiak:

- **1. célkitűzés:** a fejlődésben lemaradt régiók fejlesztésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítése.
- **2. célkitűzés:** a strukturális *nehézségekkel* küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltásának támogatása.
- **3. célkitűzés:** az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek kiigazításának és korszerűsítésének támogatása.

A célkitűzések megvalósítását szolgáló *pénzügyi eszközök*, "strukturális alapok" az egyes alapok működését szabályozó egyedi rendelkezéseknek megfelelően járulnak hozzá az 1., 2. és 3. célkitűzés megvalósításához, a következők szerint:

- **1. célkitűzés:** Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)⁵², Európai Szociális Alap (ESZA)⁵³, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) Orientációs Részlege⁵⁴ és Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE)⁵⁵.

⁵¹ A közösségi kezdeményezések a strukturális politikában megfogalmazott célkitűzések által nem lefedett területek finanszírozására irányul. 2000-től 4 ilyen közösségi kezdeményezés működik. A LEADER program a vidékfejlesztés újszerű módjait támogatja. Az URBAN program a nagyvárosi problémák orvoslását kívánja elősegíteni. Az EQUAL az esélyegyenlőségi célkitűzések hatékony megvalósításában működik közre. Az INTERREG a határon átnyúló együttműködéseket hivatott támogatni.

Az EU általános költségvetéséből finanszírozott közösségi programok (pl.: a TEMPUS és a SOCRATES, melyek oktatással, továbbképzéssel foglalkoztak) nem általános fejlesztési célokat szolgálnak, hanem a közösségi szervek (Bizottság) által meghatározott szűkebb területekre terjednek ki. Céljuk a tagállamok közötti együttműködés erősítése különböző, a közösségi politikákhoz kapcsolódó területeken.

⁵² Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) – a strukturális alapok közül a legfontosabb, 1975-ben jött létre a közösségen belüli regionális jellegű gazdasági és szociális különbségek csökkentésére. – mely segítségével a kitűzött fejlesztések és a fejlődésben elmaradott régiók szerkezetváltása elérhető.

⁵³ Az Európai Szociális Alap (ESZA) a strukturális alapok közül elsőként, 1958-ban jött létre, elsődleges célja jelenleg a tartós munkanélküliség elleni harc és a fiatalok beilleszkedésének elősegítése a munkavállalók átképzésének támogatása révén.

⁵⁴ Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA), 1962-ben jött létre a közös agrárpolitika finanszírozására. Jelenleg az alap garancia részlege a közös mezőgazdasági politika intervenciói politikájának, orientációs részlege - mint strukturális alap - az ágazati strukturális politika céljait szolgálja.

⁵⁵ A Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) 1993-ban létrehozott strukturális alap, amely a halásztól függő tengerparti térségek fejlesztését kívánja elősegíteni.

- **2. célkitűzés** : ERFA és ESZA;
- **3. célkitűzés** : ESZA.

A HOPE az 1. célkitűzés hatókörébe tartozó régiókon kívül járul hozzá a halászati ágazat támogatásához. Az EMOGA Garanciarészlege a 2. célkitűzés eléréséhez járul hozzá.

A támogatások odaítélése az egyes célkitűzések szerint eltérő területi, **földrajzi egységek** szerint történik

- A **1. célkitűzés** alá azok a NUTS-2 szintű régiók tartoznak, amelyekben a vásárlóerő-paritáson mért egy főre eső GDP nem éri el a közösségi átlag 75%-át.
- A **2. célkitűzés** alá a strukturális problémákkal küzdő térségek (az ipari és szolgáltatási ágazatokban társadalmi-gazdasági változásban lévő térségek, a hanyatló vidéki térségek, a nehézségekkel küzdő városi térségek) tartoznak, amelyeket a tagállamok javaslata alapján a Bizottság jelölt ki a közösségi szinten meghatározott részletezett mutatók alapján.
- A **3. célkitűzés** keretében támogatásra jogosult térségek az 1. célkitűzés hatókörén kívül eső térségek lehetnek.

A **Kohéziós Alap** célja a környezetvédelmi és a transzeurópai hálózatok kiépítését segítő beruházások támogatása. A Kohéziós Alapból csak azok a tagországok részesülhetnek a támogatásában, melyeknek vásárlóerő paritáson számított GNP-je nem éri el az EU átlag 90%-át.

6.5.2 A 2007-2013. közötti programozási időszak támogatási rendszere

A *Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről* megállapítja azokat a célkitűzéseket, amelyekhez a strukturális alapoknak és a Kohéziós Alapnak hozzá kell járulniuk, valamint azokat a kritériumokat, amelyek alapján a tagállamok és a régiók az alapok keretében támogatásra jogosultak, továbbá a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat és az ezek szétosztására vonatkozó kritériumokat. E célból a rendelet a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott felelősség alapján megállapítja a partnerség, a programozás, az értékelés, az irányítás (beleértve a pénzügyi ellenőrzést), a monitoring tevékenység és az ellenőrzés elveit és szabályait is.

A rendelet szerint az ERFA, az ESZA, a Kohéziós Alap, az Európai Beruházási Bank és az egyéb, már létező közösségi pénzügyi eszközök mindegyike hozzájárul a következő **három célkitűzés** megvalósításához:

- A **"konvergencia" célkitűzés** az alapok elsődleges célkitűzése, amely arra irányul, hogy felgyorsítsa a konvergencia folyamatát a legkevésbé fejlett tagállamokban és régiókban azáltal, hogy a fizikai és emberi tőkébe való jobb minőségű beruházással javítja a növekedés és a foglalkoztatás feltételeit, fokozza az innováció és a tudásalapú társadalom fejlődését, a gazdasági és társadalmi változásokhoz való alkalmazkodóképességet, a környezet védelmét és állapotának javítását, és a közigazgatás hatékonyságát.
- A **"regionális versenyképesség és foglalkoztatás" célkitűzés** arra irányul, hogy a legkevésbé fejlett régiókon kívül is növelje a régiók versenyképességét, vonzerejét és foglalkoztatási rátáját, felkészülve a gazdasági és társadalmi változásokra, a humán tőkébe való beruházás minőségének javítása, az innováció, a tudásalapú társadalom, a vállalkozói szellem előmozdítása, a környezet védelme és állapotának javítása, továbbá az elérhetőség javítása, a munkavállalók és az üzleti vállalkozások alkalmazkodóképességének növelése, illetve a nyitott munkaerőpiac fejlesztése révén.
- Az **"európai területi együttműködés" célkitűzés** arra irányul, hogy erősítse a határokon átnyúló együttműködést közös helyi és regionális kezdeményezések útján, a transznacionális együttműködést az integrált területi fejlődéshez vezető, a közösségi prioritásokhoz kapcsolódó intézkedések révén, valamint az interregionális együttműködést és tapasztalatszerét a megfelelő területi szinten.

Az alapokból finanszírozandó kötelezettségvállalások tekintetében rendelkezésre álló **források** összege (2004-es árakon) 308.041 millió EUR. Ebből a "konvergencia" célkitűzés számára biztosított összes forrás a globális források 81,54 %-a (251.163 millió EUR), a "regionális versenyképesség és foglalkoztatás" célkitűzés számára biztosított összes forrás a globális források 15,95 %-a (49.128 millió EUR), az "európai területi együttműködés" célkitűzés számára biztosított összes forrás a globális forrás 2,52 %-a (7.750 millió EUR).

A következő 2007-2013. közötti programozási időszakban a célok koncentrációja mellett az alapok koncentrálására is sor került. Ennek eredményeként a HOPE, az EMOGA orientációs részlege, valamint a közösségi kezdeményezések közül a LEADER integrálódik a Strukturális Alapokon kívüli Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapba. A Strukturális alapok rendszere pedig kiegészül a Kohéziós Alappal.

Az EU regionálispolitikája megvalósítását szolgáló támogatásokat biztosító **pénzügyi keretek**, az alapok - összhangban az egyes alapokat szabályozó különös rendelkezésekkel - a következőképpen járulnak hozzá a három célkitűzés megvalósításához:

- **"konvergencia" célkitűzés:** az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap;
- **"regionális versenyképesség és foglalkoztatás" célkitűzés:** az ERFA és az ESZA;
- **"európai területi együttműködés" célkitűzés:** az ERFA.

A három célkitűzés alapján az alapokból nyújtott támogatás – az alapok természete szerint – egyrészt figyelembe veszi az egyedi gazdasági és társadalmi jellemzőket, másrészt pedig a sajátos területi jellemzőket. A támogatás a gazdaság diverzifikációja által megfelelő módon támogatja a fenntartható városfejlesztést, különösen a területfejlesztés, valamint a vidéki térségek és a halászattól függő térségek megújulásának részeként. A támogatás továbbá kiterjed azokra a térségekre, amelyek olyan földrajzi vagy természeti hátrányok által érintettek, amelyek súlyosbítják a fejlesztéssel kapcsolatos problémákat, különös tekintettel a legkülső régiókra, valamint kiterjed a nagyon kis népsűrűségű északi térségekre, egyes szigetekre és szigeten fekvő tagállamokra, illetve a hegyvidéki térségekre.

A *Tanács 1083/2006/EK rendelete* részletesen meghatározza a **támogatásra jogosult területek** is. E szerint:

- A **"konvergencia" célkitűzés** alapján a strukturális alapokból támogatásra azok a NUTS-2 szintű régiók jogosultak, amelyek esetében a 2000–2002 közötti időszakra vonatkozó, a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) nem éri el az EU-25 átlagának 75 %-át. A Kohéziós Alapból nyújtott támogatásra pedig azok a tagállamok jogosultak, amelyek esetében a 2001–2003 közötti időszakra vonatkozó, vásárlóerő-paritáson mért bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nem éri el az EU-25 átlagának 90 %-át, és amelyek rendelkeznek a konvergencia-feltételek teljesítésére irányuló programmal.⁵⁶
- A **"regionális versenyképesség és foglalkoztatás" célkitűzés** alapján a strukturális alapokból azok a régiók jogosultak támogatásra, amelyek nem tartoznak sem a konvergencia kritériumoknak, sem az átmenetileg támogatható régiók közé.
- Az **"európai területi együttműködés" célkitűzés** keretében támogatásra jogosult területek a Közösség valamennyi NUTS-3 szintű belső és egyes külső szárazföldi határok mentén fekvő és a tengeri határok mentén fekvő, egymástól legfeljebb 150 km távolságra található régiója.

Átmeneti támogatásra jogosultak a strukturális alapokból a "konvergencia" célkitűzés alapján azok a NUTS-2 szintű régiók, amelyekben a GDP támogathatósági küszöbértéke az EU-15 átlagának 75 %-a maradt volna, ám meghaladja az EU-25 GDP-átlagának 75 %-át. Átmeneti és egyedi alapon jogosultak a strukturális alapokból a "regionális versenyképesség és foglalkoztatás" célkitűzés alapján nyújtott támogatásra azok a 2006-ban 1. célkitűzés hatálya alá tartozó NUTS-2 szintű régiók is, amelyek esetében az egy főre jutó GDP meg fogja haladni az EU-15 GDP-átlagának 75 %-át. Átmeneti és egyedi alapon jogosultak a Kohéziós Alapból a "konvergencia" célkitűzés alapján nyújtott támogatásra a 2006-ban a Kohéziós Alapból támogatásra jogosult azon tagállamok is, amelyekben a GNI-re vetített támogathatósági küszöbértéke az EU-15 átlagának 90 %-a maradt volna, ám esetükben az egy főre jutó nominális GNI meghaladja az EU-25 szerint mért GNI 90 %-át,

A tagállamokban az alapok a nemzeti stratégiai referenciakereten belül **operatív programok** formájában fejtik ki tevékenységüket. Az "operatív program" a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, s annak megvalósításához valamely alapból támogatást vesznek igénybe.

⁵⁶ A Bizottság által elfogadott listát, amely a kritériumoknak megfelelő régiókat és tagállamokat tartalmazza, 2007. január 1-jétől 2013. december 31-ig hatályos. A tagállamoknak a Kohéziós Alapból nyújtott támogatásra szóló jogosultságát 2010-ben az EU-25-re vonatkozó közösségi GNI-adatok alapján felül kell vizsgálni.

Valamely operatív program stratégiájának azon prioritása, amely olyan műveleteket foglal magában, amelyek kapcsolódnak egymáshoz, és konkrét, mérhető célokkal rendelkeznek, ún. "prioritási tengelyt" képez. A Bizottság és a tagállam eltérő megállapodásának hiányában egy operatív program a három célkitűzés közül kizárólag egyre vonatkozhat.

Az operatív programok kidolgozása és támogatása kapcsán az *EK rendelet* előírásai szerint:

- A **"konvergencia"** célkitűzés keretében benyújtott operatív programokat a megfelelő földrajzi szinten és legalább a NUTS-2 szintű régiók szintjén kell kidolgozni. A célkitűzés keretében benyújtott, a Kohéziós Alap hozzájárulásával megvalósítandó operatív programokat nemzeti szinten kell kidolgozni.
- A **"regionális versenyképesség és foglalkoztatás"** célkitűzés keretében benyújtott operatív programokat az ERFA finanszírozásában részesülő régiók esetében a tagállam sajátos intézményrendszerének megfelelően a NUTS-1 vagy NUTS-2 szintű régiók szintjén kell kidolgozni. Amennyiben azokat az ESZA finanszírozza, a tagállam az ennek megfelelő szinten dolgozza ki a programokat.
- Az **"európai területi együttműködés"** célkitűzés keretében benyújtott, a határokon átnyúló együttműködésre irányuló operatív programokat általában az egyes határookra vagy megfelelő csoportosításban a határok egy csoportjára, NUTS-3 szintű szinten kell kidolgozni. A célkitűzés keretében benyújtott, transznacionális együttműködésre irányuló operatív programokat az együttműködési területek szintjén dolgozzák ki. Az interregionális együttműködésre és a tapasztalatcserére irányuló programok a Közösség egész területére vonatkoznak.

A "konvergencia" és a "regionális versenyképesség és foglalkoztatás" célkitűzés keretében az alapokból az operatív programokhoz történő társfinanszírozás felső határa 85 % azon tagállamok (köztük Magyarország) esetében, amelyeknek az egy főre jutó GDP a 2001–2003 közötti időszakban az EU-25 ugyanezen időszakban mért átlagának 85 %-a alatt volt.

Az "európai területi együttműködés" célkitűzés keretében megvalósítandó operatív programok tekintetében, amelyeknek legalább egy résztvevője egyike azon tagállamoknak, amelyeknek egy főre eső GDP-je a 2001–2003 közötti időszakban nem érte el az EU-25 ugyanezen időszakra számított átlagának 85 %-át, az ERFA hozzájárulása 85 %-ánál nem lehet magasabb. Az összes többi operatív program tekintetében az ERFA hozzájárulása nem lehet magasabb az ERFA által társfinanszírozott elszámolható költségek 75 %-ánál.

A prioritási tengely szintjén az alapokból származó hozzájárulásokra a felső határok nem vonatkoznak. Ugyanakkor a hozzájárulásokat úgy kell rögzíteni, hogy az alapokból származó hozzájárulások legmagasabb összegének és az operatív program szintjén meghatározott, alaponkénti legmagasabb hozzájárulási arányt tiszteletben tartsák. A Bizottság kezdeményezésére vagy nevében végrehajtott technikai segítségnyújtási intézkedések 100 %-ban finanszírozhatók.

A *Tanács 1083/2006/EK rendelete* meghatározza azokat a szervezeteket is, amelyeket a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználása kapcsán a tagállamoknak létre kell hozniuk.⁵⁷ A létrehozás módjának megválasztása (területi szintek szerepe, szervezeti forma meghatározása, az egymás közötti jogviszony szabályozása stb.) az adott tagállam önálló döntési jogkörébe tartozik.⁵⁸

⁵⁷ Irányító hatóság: a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv. Igazoló hatóság: a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatot és a kifizetési kérelmeket. Ellenőrzési hatóság: a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt olyan nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szervezet, amely funkcionálisan független az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól, és amely az irányítási és ellenőrzési rendszer eredményes működésének vizsgálatáért felel.

⁵⁸ Az eljárásrendre vonatkozó magyar szabályokat a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet tartalmazza.

6.5.3 Magyarország által elnyerhető EU-támogatások

Magyarország esetén a közösségi források a **2007-2013. közötti időszakban** - az egyes források felhasználására vonatkozó EK rendeletek szerint⁵⁹ - az alábbi megoszlásban kívánnak hozzájárulni a fejlesztési célok megvalósításához:

MAGYARORSZÁG FINANSZÍROZÁSI JOGOSULTSÁGA A KÖZÖSSÉGI FORRÁSOKBÓL 2007- 2013 KÖZÖTT

	millió euró
Konvergencia célkitűzés	
Strukturális Alapokból támogatható régiók*	12 622
Kohéziós Alapból	7 570
Regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés**	1 861
Európai területi együttműködés célkitűzés	338
Összesen	22 391

* A célkitűzés tekintetében minden magyar NUTS-2 régió érintett a közép-magyarországi régió kivételével

**A célkitűzés tekintetében a közép-magyarországi régió érintett

Az **Új Magyarország Fejlesztési terv** még nem véglegesített és elfogadott változata szerint **2007 és 2013 között** Magyarország várhatóan 22,4 milliárd euró fejlesztési támogatásra jogosult az EU kohéziós politikája keretében. A kohéziós fejezeten kívül az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból további mintegy 3 milliárd euró fejlesztési forrás áll rendelkezésére. Az egyes operatív programokban a 15 %-os hazai kormányzati társfinanszírozással együtt az alábbi források állhatnak rendelkezésre.

EU fejlesztési támogatások tervezett felosztása (2007-2013) *

Operatív programok	min. %	max. %	min. milliárd euró	max. milliárd euró	min. milliárd Ft	max. milliárd Ft
Gazdaságfejlesztés	8,5	12,7	2,2	3,3	588	882
Közlekedés	19,6	26,0	5,1	6,8	1361	1802
Emberi erőforrás fejlesztése	11,7	14,8	3,1	3,9	810	1027
Közigazgatás megújítása	0,5	0,6	0,1	0,2	34	43
Közszolgáltatások korszerűsítése	0,5	2,0	0,1	0,5	33	141
Humán infrastruktúra	5,2	9,1	1,4	2,4	359	634
Környezet, energia	14,9	20,6	3,9	5,4	1037	1430
Közép-Magyarország	6,0	6,5	1,6	1,7	418	451
Regionális programok (1. célkitűzés)	16,0	17,4	4,2	4,6	1114	1210
Nemzeti Teljesítmény Tartalék	1,7		0,4		118	
ÚMFT összesen (döntési intervallum)	(84,6)	(111,4)	(22,1)	(29,2)	(5872)	(7738)
ÚMFT összesen	94,5		24,9		6599	
Európai Területi Együttműködés	1,5		0,4		106	
Technikai segítségnyújtás	4,0		0,9		238	
Mindösszesen	100		26,2		6943	

* 2006 augusztusában egyeztetésre bocsátott tervezet szerint, a 15 %-os hazai kormányzati társfinanszírozással együtt, 265Ft/euró árfolyam mellett

⁵⁹ Az EP és a Tanács 1080/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Az EP és a Tanács 1081/2006/EK rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. A Tanács 1084/2006/EK rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A konvergencia célkitűzés alá tartozó regionális operatív programok közötti forrásmegosztásnál a lakosság számát (20 %-os súllyal), a települések számát (10 %-os súllyal), a munkanélküliséget (20 %-os súllyal), az elmaradott településen élők számát (10 %-os súllyal), valamint az egyes régiók fejlettségét (40 %-os súllyal) vették figyelembe. Ennek alapján került kialakításra a terv egyeztetési változatában a forrásmegosztásra vonatkozó javaslat.

Javaslat a regionális operatív programok forrásmegosztására (2007-2013)*

	%	min. milliárd Ft	max. milliárd Ft
Közép-Dunántúl fejlesztése OP	12,0	134	145
Nyugat-Dunántúl fejlesztése OP	10,9	121	132
Dél-Dunántúl fejlesztése OP	15,2	170	185
Észak-Magyarország fejlesztése OP	21,3	237	258
Észak-Alföld fejlesztése OP	23,0	256	277
Dél-Alföld fejlesztése OP	17,6	196	213
Összesen	100,0	1114	1210

* 2006 augusztusában egyeztetésre bocsátott tervezet szerint, a 15 %-os hazai kormányzati társfinanszírozással együtt, 265Ft/euró árfolyam mellett

III. fejezet

Településfejlesztés

1 A településfejlesztés fogalma, célja, kapcsolata a területfejlesztéssel

A településfejlesztés fogalmának hazánkban általánosan elterjed, esetleg jogi formába öntött definíciója nincs. Általában mindazon **beavatkozások gyűjtőfogalmának** tekinthetjük, amelyek következtében a települések a térben és időben egyaránt változó társadalmi igényeknek jobban megfelelnek, mint korábban. A településfejlesztési beavatkozások rendszerint a **fizikai viszonyok változtatására, egyes beruházások megvalósítására** irányulnak.¹

A településfejlesztés fogalmát a fentiekben belül többnyire széles értelemben használjuk, de rendszerint csak azokat a beavatkozásokat, beruházásokat soroljuk ide, amelyek a közösségi használat, **a közviszonyok szempontjából** változást okoznak² Ennek megfelelően a településfejlesztés fogalomkörébe soroljuk általában az adott **település intézményi vagy műszaki infrastruktúrájának változtatását**, amely akár új létesítmények megvalósításával, akár meglévők korszerűsítésével, átalakításával, vagy felújításával egyaránt történhet.

Az egyes településfejlesztési beavatkozások az adott település szélesen értelmezett **szolgáltatási színvonalának emelését**, egyúttal az érintett társadalmi csoportok **életkörülményeinek javítását** jelentik, függetlenül attól, hogy az adott beruházás közhatalmi, vagy magán beruházással, illetve működtetéssel valósul meg. Ilyen módon a településfejlesztés fogalomkörébe utaljuk többnyire az egyházi vagy magániskola megépítését éppúgy, mint az új üzletek nyitását.

A települések fejlesztésével összefüggésben az egyik leggyakrabban használt fogalom a **„fenntartható fejlődés”**. Az elmúlt másfél évtizedben a fenntartható fejlődés fogalma egyre árnyaltabb lett, ma olyan beavatkozásokat értünk alatta, amely a **jelen és a jövő társadalmi igényeinek megfelelőek, gazdasági szempontból megvalósíthatók és gazdaságosan működtethetők**, ugyanakkor minél kisebb beavatkozást jelentenek a fizikai környezetbe, illetve **takarékosan bánnak a környezeti erőforrásokkal**. Ennek a definíciónak megfelelően a szakirodalom, illetve a tervezési dokumentumok a **fenntartható fejlődés három pilléréről, a társadalmi, gazdasági és fizikai környezet szempontjainak azonos súlyú mérlegeléséről** szólnak. Bár a fogalom a kör-

¹ Ennek megfelelően pl. az új önkormányzati ügyfélszolgálati iroda – mint szervezeti egység – létrehozását nem tekintjük településfejlesztési intézkedésnek, ha azonban új helyiséget létesítenek a szervezeti egység számára, azt igen.

² A magánlakásoknak a tulajdonos által megvalósított korszerűsítését például nem településfejlesztési tevékenység, bár a település lakásállománya ezáltal is fejlődik.

nyezeti szakirodalom szótárából indult, és sokan ma is a fizikai környezetet tartják a három pillér közül a meghatározónak, ha abból indulunk ki, hogy a fejlesztés az életkörülmények javítását szolgáló beavatkozásokból áll, a társadalmi pillér fontossága válik szembeötlővé, míg a megvalósítás és működtetés szempontjaiban a gazdasági pillér szerepe a meghatározó.

A fenntartható fejlődés mellett az európai szakirodalom gyakran használja az „**értékkörző fejlesztés**” fogalmát. Ez a fogalom szerencsésebb az nálunk általában használt „értékvédelem” szónál, mert jobban kifejezi azt a széles körben elismert, alapvető szempontot, hogy az értékeinket is csak akkor őrizhetjük meg, ha azok azokat nagyjából részben valamilyen célra használni tudjuk.

A település fejlesztése folyamat. Ennek megfelelően a fejlesztés tervezése rendszerint **különféle időtávokra** érvényes módon valósul meg, konkrét hosszabb, vagy rövidebb időszakokra határozza meg – a dokumentum műfajától függően – az elérendő **célokat** és a megvalósításhoz szükséges tennivalókat. A település átfogó fejlesztése ennek megfelelően igen **összetett folyamat**, ahol az egyes társadalmi igények kielégítésére vonatkozó beavatkozások összefüggésben állnak más beavatkozásokkal, erősíthetők, vagy gyengíthetők azok hatását, egyszerűsíthetők, vagy bonyolultabbá tehetik megvalósításukat.³

Az egyes beruházások iránti igények a közszféra hagyományos működési modelljének megfelelően a legtöbbször az egyes ágazatok szakembereiben fogalmazódnak meg. Az **ágazati gondolkodás** azonban az esetek jelentős részében önmagában meglehetősen egysíkú, a szakma saját értékrendjén kívüli szempontokról ritkán vesz tudomást, és rendszerint ritkán veszi észre a szakma értékrend avulását, a társadalmi igények jobb kielégítése érdekében szükséges innováció iránti igényt. Mindenképpen szükséges az **ágazati szaktudás** azonban a megvalósítás és a működtetés során, hiszen ezekben az esetekben a részletekbe menő szakmai tudásanyag a fontos. Az **átfogó fejlesztéspolitika** kialakítása, a fejlesztéspolitikai döntések előkészítése során az **ágazati logikák összessége** szükséges, de önmagában ez sem elégséges alap. Az ágazati gondolkodás ugyanis csak ritkán hajlamos az ágazat értékrendjén, fogalomkészletén kívül eső tények, folyamatok figyelemmel kísérésére, illetve ilyen irányú logikai kapcsolatok keresésére, ami viszont esetenként a tényleges társadalmi igényektől való jelentős elrugaszkodást is eredményezhet, és ez a szükségszerűen sok ágazatot átfogó **településpolitikai döntéseket** meghozó választott képviselők számára teheti súlytalanná az adott ügyet.

Igen fontos ezért, hogy a **településfejlesztés átfogó célrendszere** ne az egyes ágazatokban már megfogalmazott részcélok egyszerű összegzéséből alakuljon ki, hanem a **részcélok** olyan **összehangolt rendszeréből**, ami az ágazatok közötti logikai kapcsolatok szerteágazó viszonyaival, ok-okozati összefüggéseivel számol, és az így kiformalódó rendszerből bontja le az ágazati feladatokat. A sokféle ágazatot egyenrangúként kezelő, egyaránt figyelembe vevő, az összefüggéseket is szem előtt tartó gondolkodásmódot **integrált megközelítésnek** nevezzük, és **ez az átfogó településfejlesztési gondolkodás, tervezés alapvető elemét** jelenti. Az integrált gondolkodás egyik tipikus megjelenési formája a fenntartható fejlődésnek megfelelő **célrendszer** kialakítása, aminek a megvalósítása több ágazat összehangolt munkáját teszi szükségessé, és **nemegyszer túlnyúlik a hagyományos értelemben vett településfejlesztés fogalomkörén** is.⁴

A településfejlesztés részben az **egy meghatározott területen** való előrelépést célzó, de **többféle szereplő** többféle munkájával megvalósuló, rendszerint **hosszabb ideig tartó** különféle programok, részben az egyes objektumok, akciók megvalósítására irányuló projektek összességéből jön létre. A programok rendszerint eleve olyan tevékenység-sorok, ahol a **fejlesztést irányító közhatalmi szervezet más szervezetek, vagy egyének közreműködésétől**, aktivitásától, projektjétől reméli az előre lépést, és saját eszközeivel ezeket támogatja. (A projektek természetesen úgy

³ Ezek között az összefüggések között vannak széles körben, régóta ismertek, és vannak összetettebbek, kevésbé nyilvánvalók. Kétdudott például az, hogy az útépitést a közművek lefektetését követően kell megvalósítani ahhoz, hogy az elkészült utat a közműépítéskor ne kelljen felbontani. Kevésbé ismert ugyanakkor az az összefüggés, hogy új lakónegyedek megvalósítása gyakran jelentős intézményfejlesztési követelményekkel is együtt jár.

⁴ Ha például a helyi közlekedési hálózatfejlesztés fontos célja a járműforgalom csillapítása az iskolák környékén, akkor ez a megfelelő forgalmi létesítmények – pl. lámpával is védett gyalogátkelők – mellett a szabályok betartását figyelő és a szabályszegést büntető rendőrök, a gyerekeket kioktató pedagógusok, illetve az egész ügyet a lakosság tudomására hozó kommunikációs szakemberek összehangolt munkáját igényli.

is megvalósulhatnak, hogy a települési önkormányzat saját beruházásában, esetenként saját tulajdonú vállalataival végeztet el a település fejlesztésének részét képező munkákat.)⁵

A település fejlesztését, illetve az azt megalapozó társadalmi igényeket alapvetően meghatározza a **technológiai fejlődés**, ami a fokozatosan az élet részévé váló innováción keresztül folyamatosan **új szolgáltatásokat alakít ki**, és megteremti az ezek iránti keresletet is.⁶ Napjaink jellemző példája az infokommunikáció viharos terjedése, ami korábban nem létezett települési közműhálózatok – kábeltévé, internet, mobiltelefon – iránt hozott létre a településfejlesztéssel közvetlenül összefüggő, robbanásszerűen növekvő **keresletet**, másrészt viszont az **életmód változásán** keresztül közvetve is lényeges és folyamatosan változó befolyást gyakorol az újabb és újabb településfejlesztési igényekre.⁷

A nagyobb térségekben lezajló **regionális folyamatok** – amelyek szintén kapcsolatban állnak a technológiai fejlődés által is befolyásolt társadalmi igényváltozásokkal – további igényeket gerjeszhetnek az egyes településeken, és a technológia fejlődésével, a távolságok „csökkenésével” a **változási folyamatok egyre inkább térségi szinten jelentkeznek**. Így váltak az elmúlt évtized **szuburbanizációs folyamataiban** felkapott elővárossá korábban csendes nagyváros-környéki települések, ami rendszerint együtt járt a demográfiai helyzet változásával és az ebből fakadó következményekkel (új, nehezen kielégíthető óvodai, iskolai kapacitások jelentkezése egyes városkörnyéki településen, ugyanakkor – a kisfalvakhoz hasonlóan – a gyereklétszám csökkenése miatti iskolabezárások a nagyvárosokban). Közismert következmény az is, hogy a munkahelyek és a lakófunkció elkülönülése miatt a város és környéke közötti **közlekedési igények** – a közösségi források, vagy műszaki lehetőségek hiányában – **kielégíthetetlen mértékben növekszenek**, ami viszont a torlódások, dugók nehezen elviselhető mértékét eredményezheti. A tapasztalt kellemetlenségek egy idő után **csökkenthetik a kiköltözési igényeket**, megnövelhetik érdeklődést a kibocsátó városok iránt, így hosszú távon végül egy ciklikusan ismétlődő **körfolyamat** is létrejöhet, ami viszont rövidebb időszakokban a források felesleges költését, illetve számos társadalmi **konfliktus** megjelenését hordozza magában.

A fejlődésnek az egyes településeken túlnyúló hatásainak befolyásolása, az egyes térségek településeinek összehangolt fejlesztési követelményei hozták életre a regionális tervezés műfajait, ami ma Magyarországon a **területfejlesztési és a területrendezési** tervezés kategóriáiba sorol a hatályos jogszabály (1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről).

A területfejlesztés településfejlesztési célokot is szolgál, de ez fordítva is igaz. Általános érvényű, a nemzetközi gyakorlatban is széles körben elterjedten alkalmazott szempont az, hogy a területfejlesztés – a településfejlesztéshez hasonlóan – a társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatok integrált, összehangolt, összefüggő befolyásolására törekszik, különböző időtávlatokban, míg a területrendezési tervezés a fizikai-térbeli rend megállapítására vonatkozik. Speciális viszont, a magyar joggyakorlat és területi tervezés sajátosságaihoz tartozik, hogy ezt a kétféle tervet a törvény megkülönbözteti, és készítésükre, jóváhagyásuk rendjére is eltérő szabályokat állapít meg. Ezeket a nemzetközi gyakorlatban inkább egy, komplex alapokon nyugvó, és a térbeli viszonyokra is súlyt fektető dokumentumban szokták összefoglalni, ami rendszerint nem törvény, csak határozat, tehát a döntéshozó szerv (kormány, tartomány, régió, stb.) önmagára és saját szervezeteire kötelező döntése.

⁵ A közzsféra finanszírozási helyzetének romlása előtérbe helyezte a közösségi és a magánszféra együttműködésén alapuló megvalósítást, ezzel együtt a mai Magyarországon is számos esetben találkozunk olyan beruházásokkal, amelyeket a közzsféra saját forrásaiból saját cégével valósít meg, de ugyanolyan gyakori az is, ha az önkormányzati beruházás feladatait külső cég végzi. Ismét egyre gyakoribb az a megoldás, amikor a közzség szükségleteit kielégítő szolgáltatásokat a magántőke, nyereségérdekeltségű vállalkozásként nyújtja, az ehhez szükséges beruházásokkal együtt. Ez esetben a közzsféra egyrészt kezdeményező szerepben, másrészt a piaci alapon esetleg túl magas ár csökkentése érdekében támogatás finanszírozójaként lép fel. A két szerep gyakran ugyanazon projekt esetében is együtt jár.

⁶ Ilyenek voltak korábban pl. az elektromos áram felhasználásával működő találmányok, a belső égésű motorok, majd az autó, a repülőgép feltalálása, amelyek gyökeresen megváltoztatták a gazdaságot, az életmódot.

⁷ Jellemző példát ad erre a városkörnyéki kirándulóerdők használata. Az évtizedekkel ezelőtt jellemző bakancsos turizmus már régen elvesztette jellemző rekreációs szerepét, ami persze az ilyen igények kiszolgálására létrejött turistaházak, erdei vendéglők kihasználását is csökkentette. Ehelyett viszont divatba jöttek a néhány órás erdei séták, az intenzívebb sportok (erdei lovaglás, terepbiciklizés), amikor a „kirándulók” autótól közelítik meg az erdőt, ami viszont utak, parkolók kijelölését, karbantartását igénylik.

A területi és a települési tervezés során gyakran felmerülő, **alapvető kérdés** az, hogy **ki határozza meg a terv tartalmát**, azaz **hol húzódik meg a határ a terv tartalmának alakításában a települési önkormányzatok, valamint a térségi, regionális, vagy országos szervezetek kompetenciái, illetékessége között.**

A gyakran igen nehezen eldönthető, számos konfliktussal járó kérdésben – amely természetesen egymással szembenálló álláspontok esetén válik aktuálissá – a **szubszidiaritás elvének alkalmazása segítheti a döntést**, azaz az egyes döntéseket a hierarchikus szervezetnek azon a **legalacsonyabb szintjén** kell meghozni, ahol a megalapozott döntéshez szükséges információk rendelkezésre állnak.

Ez – kibővített értelemben – azt is jelentheti, hogy pl. a helyi önkormányzatok ne döntsenek olyan ügyekben, ahol az egyes állampolgárok képesek érdemben mérlegelni saját ügyeiket, tehát amelyek nem közügyek, de azt is, hogy települési szinten eldönthető kérdésekbe a régiós, vagy kormányzati szervek ne avatkozzanak be döntéseikkel. Az „alacsonyabban” működő döntéshozó szintek döntéseivel kapcsolatosan az átfogóbb illetékességgel rendelkező döntési szintek természetesen – éppen a nagyobb közösség érdekében – ilyen esetekben is állíthatnak különféle feltételeket. Ezért az **Országgyűlés a települési önkormányzatok döntéseit számos esetben tereli keretek közé** törvényekkel.⁸

A fenti elvek maradéktalan alkalmazása sem eredményezi azt, hogy egyes – a nagyobb csoportok érdekében eldöntött – fejlesztések ne járjanak hátrányokkal egyes kisebbségi **csoportok** számára. Ezekben az esetekben alapelv, hogy a tervező szervezetnek olyan **tervezési eljárást** kell alkalmazniuk, ami feltárja a tényleges érdekviszonyokat, **minimalizálja a hátrányokat szenvedők körét és az okozott hátrányt**, másrészt a károsultaknak okozott hátrányokat **kompenzálni** kell. Ez az elv szintén egyaránt érvényes úgy a települési önkormányzat és az egyes állampolgárok, lakossági csoportok vagy gazdálkodó szervezetek viszonyában, mint az országos, térségi, illetve települési szervezetek kapcsolatrendszerében.⁹

A világosnak tűnő alapelveken belül a problémák általában jórészt a területi viszonyokra, másrészt viszont az érdekek kiegyenlítésére, közelítésére alkalmatlan tervezési eljárásokra vezethetők vissza. Gyakorlatilag ugyanis **minden egyes közhatalmi szinten meghozott döntés érinti más döntési szinten működő szervezetek döntéseit**. A konfliktusok ezekben az esetekben rendszerint az eltérő érdekelttség, vagy értékrend következtében, a legtöbbször a környezeti viszonyok megváltoztatásából fakadóan jön létre.¹⁰

Növeli a konfliktusok esélyét és heveségét az ilyen esetekben, ha a tervező szervezetek nem teremtenek világos és átlátható döntési helyzetet az ügy lehetőleg összes érintettje számára, nem tájékoztatják fel, vagy indokolják őszintén az adott létesítmény mellett és ellen szóló érveket, nem gondolkoznak tényleges **alternatívákban**, és nem teremtenek **platformot** ezek megvitatására. Az ilyen – meglehetősen gyakori, inkább az erőfölény megszerzésére és érvényesítésére törekvő – esetek rendszerint a többi érintett részéről a bizalmatlanság, és az ellenállás fokozódásához, a konfliktusok kiéleződéséhez, és nemegyszer a tényleg szükséges megoldás elhúzódnásához, vagy elmaradásához, az indokolt, és optimálisnak mondható megoldás meg nem találásához, vagy elvetéséhez vezetnek.

Az ilyen anomáliák elkerülése, illetve a területi fejlődés elsegítésére szánt közpénzek optimális elosztása érdekében születtek meg a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló jogszabályok, illetve az egyes ágazatoknak az ezekkel összehangolt saját szabályozásai, amelyek azonban mindeddig összetettségük, illetve széttagoltságuk miatt nem hoztak átütő sikert a helyi önkormányzatok és az országos, vagy regionális szervezetek viszonyrendszerében jelentkező konfliktusok megelőzése, vagy megoldása területén.

⁸ Ilyennek tekinthető például a helyi adók kivethetőségét, maximális szintjét megállapító törvény éppúgy, mint az épített környezet alakításáról, vagy éppen a környezet vagy a termőföld védelméről szóló törvény. Ezek hiányában ugyanis a döntéshozó szervezetek saját döntéseikkel sok esetben kárt, hátrányt okozhatnak a szomszédos önkormányzatnak, vagy saját polgáraik egyes csoportjainak.

⁹ A fenti értelemben a helyi tervekben kell eldönteni a közösség igényeit kielégítő fejlesztéseket (pl. a közutakat, a helyi közcélú közlekedés megoldását), míg a térségi, vagy országos igények kielégítését szolgáló fejlesztéseket (pl. főútvonalak, vasútvonalak létesítését) az országos, vagy térségi szinten kell eldönteni.

¹⁰ Hiába lenne valóban országos érdek például egy akkumulátor-bontó elhelyezése, ha az természetvédelmi, vagy turisztikailag frekvenciát területen, esetleg lakóterületekhez túlságosan közel kerülne megvalósításra, előre programozható a települési önkormányzatok, a helyi lakosság élénk és gyakran jogos ellenállása.

Az ilyen konfliktusok kezelésében – éppen a túlságosan széttagolt, ugyanakkor átláthatatlan **jogszabályi háttér**, illetve a hazai **konfliktuskezelési kultúra** hiányosságai miatt – gyakran az látható, hogy valamelyik résztvevő az érdekek összehangolása, az optimális megoldás megtalálása helyett egyszerűen zsarolni próbálja a többieket, ami viszont mindig a **közös optimumtól** való távolodással jár együtt.

A fejlett európai demokráciák gyakorlata szerint a **regionális és helyi tervezés** közötti **összhang** a regionális tervezés során a „felülről” és „alulról” érkező elhatározásokat összhangba hozó **„ellenáram elvnek”** nevezett eljárás során valósítható meg a legteljesebben. Eszerint a **területi** tervezésért felelős szervezet a tervezés megkezdésekor kikéri a **helyi szint** szereplőinek **javaslatait** a tervben általuk fontosnak ítélt, saját terveikben is figyelembe vett tervi elemekről, és ezeket saját tervi elemeivel **koordináltan** összefoglalva állítja elő a terv tervezetét, amelyet ismét a hierarchiában alacsonyabban lévő szervezetek véleménye alapján pontosítva fogad el, helyez hatályba.

Az ellenáram elv alkalmazása természetesen a **tervező hatóságok nyitottságát** jelzi a partner szervezetek felé, így a területi hierarchiában elvben „feljebb” lévő szervezet „nagyvonalúságaként” is értékelhető. A tényleges folyamatok ismeretében állítható azonban, hogy az elv alkalmazása inkább bölcsességet, mint nagyvonalúságot tükröz, hiszen a demokratikus jogállamokban – Magyarországot is ide értve – a „felsőbb” hatóságoknak igen kevés esélyük van akaratauk hatékony érvényesítésére az „alsóbb” szinten működő szervezetekkel szemben, így a **kooperáció egyúttal a hatékony megvalósítás záloga** is.

2 A települési önkormányzat településfejlesztési feladatai

2.1 Jogi keretek

A települési önkormányzatok **településfejlesztési** feladatait **jogszabályok** tartalmazzák. A nemzetközi és a hazai gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy az önkormányzati szféra – és más területek – **tényleges viszonyai, aktivitásai** lényegesen **túlnyúlnak** a jogszabályokban megfogalmazottakon, és számos törvényben, rendeletben nem szereplő tevékenységet is ellátnak, az állampolgárok életviszonyainak javítása érdekében. A különféle helyi-települési önkormányzatok eltérő adottságainak és törekvéseinek elismerését jelzi, hogy a helyi önkormányzatokról szóló **1990. évi LXV. törvény (Ötv.)** meg is fogalmazza, hogy **a helyi önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket vállalhatnak, és a helyi önkormányzat önként vállalt, illetőleg kötelezően előírt feladat- és hatáskörei a helyi közügyek széles körét fogják át, de törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe is.**

A következőkben a **„formális”** fogalma alatt azokat a dolgokat értjük, amelyek **jogszabályi előírások alapján** valósulnak meg, vagy működnek, míg az **„informális”** jelző – összhangban a fejlettebb európai demokráciák szóhasználati szokásaival – amelyeket a jogszabályban foglaltaktól függetlenül, **célszerűségi alapon** valósítanak meg. Ilyen értelemben például **formális** eszköznek mondhatók a **településrendezési tervek, informálisak** viszont a középtávú **településfejlesztési programok**, amelyek alkalmasak az operatív feladatellátás színvonalának javítására, illetve a térségi, illetve országos érdekérvényesítés, a sikeres pályázat megvalósítására is.

A települési önkormányzatok feladatkörét az **Ötv.** meglehetősen széles körben határozza meg: A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, köztisztaság és a településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”

A *törvény a településfejlesztés és a helyi társadalom közösségi életéhez szükséges feladatok főbb területeit emeli ki*, határozza meg. A felsorolásban megtalálhatók azok a legalapvetőbb feladatok, amelyek révén biztosítható egy-egy település működése, megvalósítható műszaki-technikai infrastruktúrája, továbbá a lakosság kommunális és humánszolgáltatásokkal való legalább alapfokú ellátása. A felsorolás azonban nem öleli fel teljes körűen a közszolgáltatások terén lehetséges önkormányzati feladatokat.¹¹

A települési önkormányzatok ún. *önként vállalt feladatként* a közszolgáltatási feladataikat bővíthetik a felsorolásban foglaltakon túlmenően is, ha annak a feladatnak az ellátását jogszabály nem utalja más szerv hatáskörébe. Ugyanakkor törvény - tehát az önkormányzati törvényen kívül más törvény is - megállapíthat helyi önkormányzati kötelezettséget, ebből következően feladatot is a közszolgáltatások biztosítása terén. Így különösen az *1991. évi XX. törvény, az ún. Hatásköri törvény*, majd a későbbiekben megjelenő ágazati és más törvények bővítették, részletesen meghatározták a települési önkormányzatok által ellátandó, ill. ellátható közszolgáltatási feladatokat. A Ötv-ben meghatározott feladatok nem jelentenek valamennyi települési önkormányzat számára teljes terjedelemben teljesítési kötelezettséget. Vannak olyan feladatok is, amelyek egyes önkormányzatok vonatkozásában önkéntesen vállalhatók, más önkormányzatoknál azonban kötelezőek.

A szerteágazó, az élet sokszínűségét leírni próbáló *önkormányzati feladatok ellátásának prioritásai, megvalósítási módja tekintetében a település önkormányzatáé a döntés*. Az Ötv. szerint a települési önkormányzat - a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően - maga határozza meg, hogy mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. Fontos azonban, hogy a döntés *a lakosság igényei alapján történjen, továbbá nem lehet független az önkormányzat anyagi lehetőségeitől*, mivel saját költségvetésén belül kell maradnia. Azt, hogy az önkormányzat mely feladatok ellátását vállalja, befolyásolja a helyi társadalom szerkezete, a népesség összetétele, a település adottságai, fejlettsége, helyzete és egyéb más körülmények is. Mindezek korlátok közé szorítják az önkormányzat feladat-választási szabadságát. Az önkormányzat anyagi lehetőségeinek terjedelme a feladat-vállalás esetén is különösen hatással van - sokszor a lakossági igényekkel ellentétben - arra, hogy milyen eszközökkel, milyen mértékben és hogyan oldja meg a feladatot. Fakultatív feladatvállalás nem történhet a kötelező feladatok terhére.

Az Ötv. rögzíti *a mindenképpen ellátandó, kötelező önkormányzati feladatok körét* is, amely szerint a települési önkormányzat köteles gondoskodni az *egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról*; valamint köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.¹²

Az Ötv-ben foglaltak szerint az Országgyűlés csak törvényben kötelezheti a települési önkormányzatokat arra, hogy egyes közszolgáltatásokról gondoskodjanak. E *kötelezettségek a település nagyságától, a lakosságszámtól, és egyéb feltételektől függően eltérően is megállapíthatók*. A kötelező feladatok tekintetében választási lehetőségük nincs, ott legfeljebb abban dönthetnek saját elhatározásból, hogy a kötelező feladatot milyen mértékben, hogyan oldják meg. (Gyakorta előfordul azonban, hogy a kötelező feladatellátásáról rendelkező törvény meghatároz normatívákat, előírja az ellátás minimális szintjét vagy a végrehajtásra vonatkozó más szabályokat állapít meg.)

A fentiek értelmében a jogszabályban sehol sem definiált *„településfejlesztés” egyértelműen az önkormányzati hatáskör*.

¹¹ A jogszabályi idézetben megfogalmazott feladatok széles gyűjteménye nem egyszilárdaságú. A felsorolás három átfogó, inkább gyűjtőfogalomnak tekinthető feladattal, a településfejlesztés, településrendezés, az épített és természeti környezet védelmével indít, ezzel előkészítve az egyes tárgykörökben évekkel később megszületett törvények megalkotását. A felsorolás a továbbiakban a települési szolgáltatások tágas körét tartalmazza, de az egyes szolgáltatáscsoportok tekintetében a jogszabály más-más állítványokat tartalmaz. Ennek megfelelően vannak ügyek, ahol a települési önkormányzat feladata az „ellátás”, van ahol a „gondoskodás”, a „közreműködés”, a „biztosítás”, a „támogatás”, vagy éppen az „elősegítés”. Az árnyalatnyi különbségek éppen a szolgáltatás megvalósításában való szerepvállalásban lévő differenciáltságra utalnak.

¹² Az Ötv. nem határozza meg e közszolgáltatások fogalmát és az egyes feladatkörök tartalmát, mélységét. Azokat más törvényekből ismerhetjük meg (pl. a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a temetőkről és a temetkezésekről az 1999. évi XLIII. törvény)

A **feladatellátás módjának megválasztásával** kapcsolatos szabadságát alapvetően meghatározza az, hogy az *Ötv.* szerint a helyi önkormányzat

- a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan jár el,
- a törvény keretei között önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket, döntését csak az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül,
- a képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, de az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.

A **helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés kormányzati feladatait** *Ötv.* szerint a belügyminiszter **hangolja össze**.¹³ A jelenlegi kormányzati struktúrában e feladatokat már a **területfejlesztési és önkormányzati miniszter** látja el. Az országos célkitűzésekkel összhangban elősegíti a helyi önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek megvalósulását. Emellett összehangolja a települési önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztési, valamint a megyei önkormányzatok működésével összefüggő fejlesztési, tervezési és gazdálkodási feladatokat. Ezzel összefüggésben:

- ellátja a kormányzati településpolitika megvalósításából reá háruló feladatokat;
- gondoskodik az önkormányzatok településfejlesztési tevékenységének kormányzati támogatása érdekében szükséges eszközrendszer kialakításáról és működtetéséről;
- közreműködik a településtervezés differenciált szakmai követelményeinek a szabályozásában, valamint a sajátos adottságú és speciális helyzetű települések fejlesztésével összefüggő kormányzati feladat ellátásában;
- részt vesz a települések fejlesztésével összefüggő ágazati döntések előkészítésében.

A **helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről** szóló 1997. évi *CXXXV. törvény* a helyi **önkormányzatok és szerveik együttműködéséről** is rendelkezik. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei, bizottságai, polgármesterei, jegyzői, a képviselő-testületek intézményei, társulási feladatkörükben egymással, illetve más jogi személlyel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel eseti és rendszeres kapcsolatot alakíthatnak ki, tanácskozásokat, közös rendezvényeket szervezhetnek tapasztalataik kölcsönös átadása, a helyi sajátosságoknak megfelelő szervezeti megoldások, kulturális és egyéb feladataik hatékonyabb, eredményesebb és színvonalasabb ellátása, valamint a lakosság önszerveződő közösségeivel, a társadalmi és érdekképviseleti szervekkel való hatékonyabb és szélesebb körű együttműködés érdekében. Ezt kívánja elősegíteni a települési **önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról** szóló 2004. évi *CVII. törvény* is, amelynek alapján a többcélú kistérségi társulások részt vehetnek a kistérség területének összehangolt fejlesztésében és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatják kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását.

A településfejlesztés ágazati viszonyrendszerében számos ún. ágazati törvény, illetve ezek végrehajtási rendelete ad feladatokat a helyi önkormányzatoknak. Ilyen például az **épített környezet alakításáról és védelméről** szóló 1997. évi *LXXVIII. törvény (Étv.)*.

A törvény az **önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal jóváhagyott dokumentumként** határozza meg a **településfejlesztési koncepció** fogalmát. Definiálja továbbá az **önkormányzati településfejlesztési döntés** fogalmát is, a következők szerint: „**a települési érdekek érvényre juttatása céljából a település fejlődésének alapvető lehetőségeit és irányait meghatározó, a település természeti adottságaira, gazdasági, szociális-egészségügyi és pénzügyi szempontjaira épülő településfejlesztési elhatározás.**”

¹³ A Belügyminisztérium többször is előkészítette a településügyi törvény tervezetét, amely a települések fejlesztésével, működtetésével kapcsolatos szabályokat tartalmazta, mivel azonban a mindenkor kormányok a tervezetet mindmáig nem terjesztették az Országgyűlés elé, a településfejlesztés átfogó kérdései a mai napig jogilag szabályozatlanok.

Az *Étv.* szerint a településrendezés során **biztosítani kell a területeknek a közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét**, figyelembe véve:

- a) az egészséges lakó- és munkakörülmények, a népesség biztonságának általános követelményeit,
- b) a népesség demográfiai fejlődését, a lakosság lakásszükségletét,
- c) a lakosság fizikai, szellemi és lelki igényeit, különös tekintettel a családok, a fiatalok, az idősek, a korlátozott képességűek igényeire, az oktatás, a sport, a szabadidő és az üdülés, valamint a társadalmi szervezetek, egyházak működési feltételeinek lehetőségeire,
- d) a megőrzésre érdemes történeti vagy településképi jelentőségű településrészek és az építészeti örökség védelmét, felújítását és továbbfejlesztését, valamint az értékes építmény és tájrészlet látványát (rálátás), továbbá az ingatlanról feltáruló kilátás védelmét, annak mértékéig, hogy az az érintett telkek szabályos beépítését ne akadályozza,
- e) a környezet-, a természetvédelem, a tájhasználat és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, különös tekintettel a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág védelmére,
- f) a lakosság megélhetését, ellátását biztosító gazdasági érdekeket, a munkahelyek megőrzésének és új munkahelyek teremtésének érdekeit, a mező- és az erdőgazdaság, a közlekedés, a posta és a hírközlés, az ellátás, különösképpen az energia- és a vízellátás, a hulladéktárolás és -elhelyezés, a szennyvízelhelyezés és -kezelés, valamint a nyersanyaglelőhelyek biztosítását,
- g) a honvédelem és a polgári védelem érdekeit,
- h) a területtel és a termőfölddel való takarékos gazdálkodást,
- i) az arra alkalmas természeti adottságok gyógyászati hasznosításának elősegítését és védelmét.

Az idézett jogszabályhelynek azért van kiemelt jelentősége, mert jelenlegi jogrendszerünkbe egyedülként – és a keletkezésének időszakában fennállt minisztériumi hatásköröknek megfelelően a „településrendezés” meghatározó körülményeként – az a)-c)-ig tartó, valamint f) szakaszaiban általánosságban, de meglehetősen szabatosan körülírja a települési szinten (is) jelentkező társadalmi igények lehető legszélesebb körét, ami természetesen a település fejlesztésének is meghatározó jellegű kiinduló pontját adja.

A **településrendezéssel** kapcsolatos, illetve a közszolgáltatáshoz fűződő jogosítványain keresztül a települési önkormányzatoknak széles körű lehetőségük van arra is, hogy a hatáskörükbe nem tartozó fejlesztéseket – pl. kiskereskedelmi létesítmények megvalósítását – is befolyásolják. A megfelelő településrendezési termódosítások eldöntése, vagy megtagadása, a települési tulajdonban lévő utak, közművek kapacitásának bővítéséhez való tulajdonosi hozzájárulás megtagadása vagy megadása ugyanis a konkrét beruházásban való bármilyen részvétel nélkül is alkalmas lehet a legtöbb esetben az egyes beruházások megakadályozására, vagy elősegítésére.

Az *Étv*-n kívül számos más ágazati jogszabály is ad településfejlesztéssel összefüggő részfeladatokat az önkormányzat, illetve annak hivatala számára. Így a *közüti közlekedés fejlesztéséről szóló 1988. évi I. törvény* a helyi közúthálózat fejlesztésében, a *környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény* a környezet védelmére hivatkozással a kommunális és zöldterületi ellátásban, a *természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény* pedig a helyi jelentőségű természetvédelem tekintetében ad feladatokat az önkormányzatoknak, illetve azok hivatalának (jegyzőjének).

2.2 Társadalmi-gazdasági keretek

Az *Ötv.* egyértelműen leszögezi, hogy a települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a **lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel**. E közösségek bevonásával eredményesebben, hatékonyabban oldhatók meg az önkormányzati feladatok. E közösségek is **közvetítik a lakossági igényeket**, tájékoztatásukkal, a velük való párbeszéddel könnyebben megértethetők a képviselő-testületi elképzelések, koncepciók, tervek. A képviselő-testület építhet e közösségekre, részt vállalhatnak az önkormányzati feladatmegoldásban.

A kapcsolattartás rendszeressé tételét, valamint a véleménycserét biztosítja a törvénynek az a rendelkezése, mely szerint az önszerveződő közösségek képviselői részére tanácskozási jogot

biztosít. A képviselő-testület határozza meg, hogy mely szervezetek számára biztosít tanácskozási jogot. Ennek meghatározása önkormányzati rendeletben (a Szervezeti és Működési Szabályzatban) történik.

A képviselő-testületi döntések előkészítésében fontos szerepet töltenek be a **bizottságok** is, ezért a törvény a bizottsági ülésen történő tanácskozási jog meghatározását is a képviselő-testület hatáskörébe utalja. E szabályozás nem zárja ki, hogy a képviselő-testületek állandó jelleggel (állandó meghívottként) meghívják azon lakossági önszerveződő közösségek vezetőit is a testületi ülésekre, akiknek a **tanácskozási jogot** tevékenységi körükben nem biztosítják. Eseti döntéssel e szervezetek is részt vehetnek egy-egy napirend testületi megvitatásában.

A települési döntéshozók döntéseit rendszerint nem csak a jogszabályokhoz való igazodás – hiszen egyetlen jogszabály sem tartalmazza pl. a sikeres helyi politizálás (értsd: közhatalmi döntéshozás) követelményrendszerét –, hanem ezen túlmenően a **választói elvárások** („a lakosság igényei”) irányítják.¹⁴

Figyelemre méltó ezért az Ötv. azon része, amely szerint „**A helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széleskörű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot**” Ebben a megfogalmazásban kifejeződik az a – választott önkormányzati képviselők, tisztségviselők által ismert – alkotmányjogi alapelv, mely szerint az „önkormányzat” fogalma alatt nem a választott képviselők, hanem a választott és választó polgárok együttese értendő, akiknek a nevében a képviselő-testület jogosult a döntéshozásra, amelynek a tagjai ezekért a döntésekért azonban politikai felelősséggel tartoznak a választóiknak. Az **Alkotmány** szerint ugyanis „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”, továbbá „A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

A települési önkormányzatok képviselők számára a sikeres politizálás, az újraválasztás érdekében fontos, hogy a településen az életfeltételek a közvetlen önkormányzati szerepvállaláson túlmenően, vagy attól lényegében függetlenül is javuljanak, hiszen ez növelheti a választói elégedettséget. A **lakossági igények megismerése**, folyamatos figyelemmel kísérése az önkormányzati településfejlesztés alapját képezi, éppen ezért törvényi eszközök nélkül is olyan állandó feladata az önkormányzatnak, aminek a megvalósítási módja természetesen szorosan függ a település nagyságától.

A jogszabályi keretek között ennek eszköze a **közmeghallgatás** intézménye, amely azonban – más, az érdekeltek öntevékeny fellépésére szolgáló intézményekkel, pl. a fogadóórákkal együtt – a magyar gyakorlatban rendszerint csak az átlagosnál rosszabb helyzetben lévő, vagy az átlagosnál jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező lakosok keresik fel egyéni problémáikkal, így sokszor sem teljes, sem hiteles képet nem ad a társadalom különböző rétegeinek helyzetéről, törekvéseiről, igényeiről. Nem tökéletes, de az előbbinél kedvezőbb eszköz lehetne a hatóságoknál jelentkező építési igények, lakossági érdeklődések tapasztalatainak rendszeres összegzése, ami – a beadott építési engedélyekkel együtt – érdekes képet adhat a település fejlődésének sajátosságairól.

Kisebbségi településeken, ahol az emberek jobban ismerik egymást a lakosság különböző csoportjainak tagjai között rendszeres, élő, tapasztalatokon nyugvó kapcsolat él, jól alkalmazhatók a fejlesztés tervezéséhez kapcsolódó, a közvetlen, **személyes kommunikáción** alapuló, vagy a település lakosságát reprezentáló munkacsoporttal lefolytatott megbeszélések, ahol a település erős és gyenge oldalai, a veszélyek és lehetőségek számba vétele után a célrendszerrel, illetve

¹⁴ Jól mutatja ezt az Ötv. megszületése idején még nem létezett, ezért a törvényi felsorolásban nem szereplő kommunikációs szolgáltatásokkal kapcsolatos fejlemények. A mobiltelefon-, vagy a kábeltévé-hálózatok megépítését – amely gyorsan terjedő lakossági igények kielégítését szolgálta – a legtöbb helyen támogatták a képviselőtestületek tagjai, tudván, hogy azok valós lakossági igények kielégítését szolgálják. Ilyen esetekben legfeljebb egyes szakmai körökben merültek fel a település, illetve a táj képét az átjátszó-tornyoktól, vagy a légkábelektől féltő aggályok, illetve egyes környezetvédő mozgalmak, állampolgárok léptek fel a különféle hivatalosan ki nem mutatott káros hatásoktól tartva. A jelentős működtetési haszonnal járó tevékenységek gyakorlójától ugyanakkor egyes helyeken elvárták, hogy a tv-kábeleket a földben vezessék, egyúttal igényesebb elemes betonburkolatra cserélve a fölöttük lévő járdák régebbi, tönkrement aszfaltburkolatát, ami a beruházási költségeket persze lényegesen megnövelte, de ha a megtérülési idő nem növekedett meg túlságosan, a beruházó a többletterhet felvállalta.

ennek egyes elemeiről, azok feltételrendszeréről is szót lehet váltani a többoldalú megközelítés, a tényleges változatok felállításának jegyében.

Főként **nagyobb városokban**, ahol a személyes kapcsolatok nem annyira kiterjedtek, már problémák adódnak a lakossági elvárások közvetlen kommunikációval való tisztázása során. A **lakossági igényeknek a tervezésbe való legjobb beépítése** akkor érhető el, ha az a munka lelegejétől, az átfogó helyzetkép, illetve a célok meghatározásától kezdve megvalósul. A folyamatnak ez a része ugyanakkor csak az embereknek egy kisebb, a közélet iránt különösen érdeklődő része érdekes, a többség ezt a munkaszakaszt saját problémáitól, életétől távolinak tartja, ezért megnyerésük a munkában való részvételre sajátos erőfeszítéseket igényel. Az emberek jelentős részét a településfejlesztés akkor kezdi el érdekelni, amikor az adott akció, projekt a közvetlen környezetében, szomszédságában valósul meg. Ekkor viszont rendszerint már késő van az érdemi változtatásra, az **egyzetetések** helyett csak az elmérgesedő konfliktusok kezelése lehet az elkésett megoldás: Ezért jelentős **kommunikációs munkára** van szükség, hogy a tervezésről, annak várható hatásairól, előrehaladásáról valóban minél inkább képet kapjanak az átlagosan érdeklődő polgárok is. Ezekben a városokban a **folyamatos informáltság** elérése érdekében a közvetlen kommunikáció színteréül szolgáló csoportmunka, illetve **fórumok** a közvetett kommunikációt jelentő rendszeres médiamunkával párosítva képes elérni azt, hogy **lakosság minél nagyobb része ismerje a város lényeges problémáit, és vegyen valamilyen szinten részt a megoldások megtalálásában, megvalósításában.**

A nagyvárosokban, ahol a lakosság jelentős része a város más negyedeiben szinte nem is járt, az átfogó helyzetkép feltárása a marketing és a szociológia eszköztárával, különféle rendszeres igényfelmérések **kérdőíves kutatás** formájában történő megvalósításával lehetséges. Emellett a nagy tájékozottságú lakosokkal szervezett csoportmunka a **médiamunkával párosítva** hozhat megfelelő információcserét az átfogó kérdésekben, míg a közvetlen kommunikáció eszköze különösen az egyes kisebb városnegyedek, szomszédságok sajátos viszonyainak, törekvéseinek feltérképezésére, a városrészi szintű információcserére használható.

A **települési folyamatok** rendszeres figyelemmel kísérésére alkalmazhatók – és alkalmazandók – azok a **statisztikai adatok**, amelyek részben a KSH évente megjelenő, minden településre számos adatot tartalmazó megyei évkönyveiből, részben pedig az önkormányzat munkájából kinyerhető adatok (pl. a természetes szaporodás, vándorlás, személygépkocsik, vállalkozások száma, helyi adóbevételek, stb., mint a város gazdaságának jellegzetes mutatói).

A helyi **önkormányzati közigazgatásban dolgozó szakemberek** gyakran kétféle indokot hangoztatnak a fenti összefüggésekkel szemben. Ezek egyike az, hogy a lakossági igények a „szakmai” megközelítésekkel szemben túlságosan rövidlátóak, igénytelenek, nem látják át a szélesebb összefüggéseket, amelyek hosszabb távlatban több előnnyel járnának. Ezekben az érvelésekben rendszerint a fizikai – épített – környezetalakításának a minőségére vonatkozó utalás is szerepel, és nemegyszer fedezhető fel bennük „antiglobalista”, illetve a fogyasztói társadalmat kárhóztató szempontok is. A másik sokszor hangoztatott szakmai ellenérv a politikusok gondolkodásának rövidtávúságára vezeti vissza a problémákat, mondván, az egy választási ciklusban – négy évben – gondolkodó politikusok elutasítják azokat a távlatban előnyösebb megoldásokat, amelyek eredménye csak a választási ciklushatáron átívelően jelentkezik.

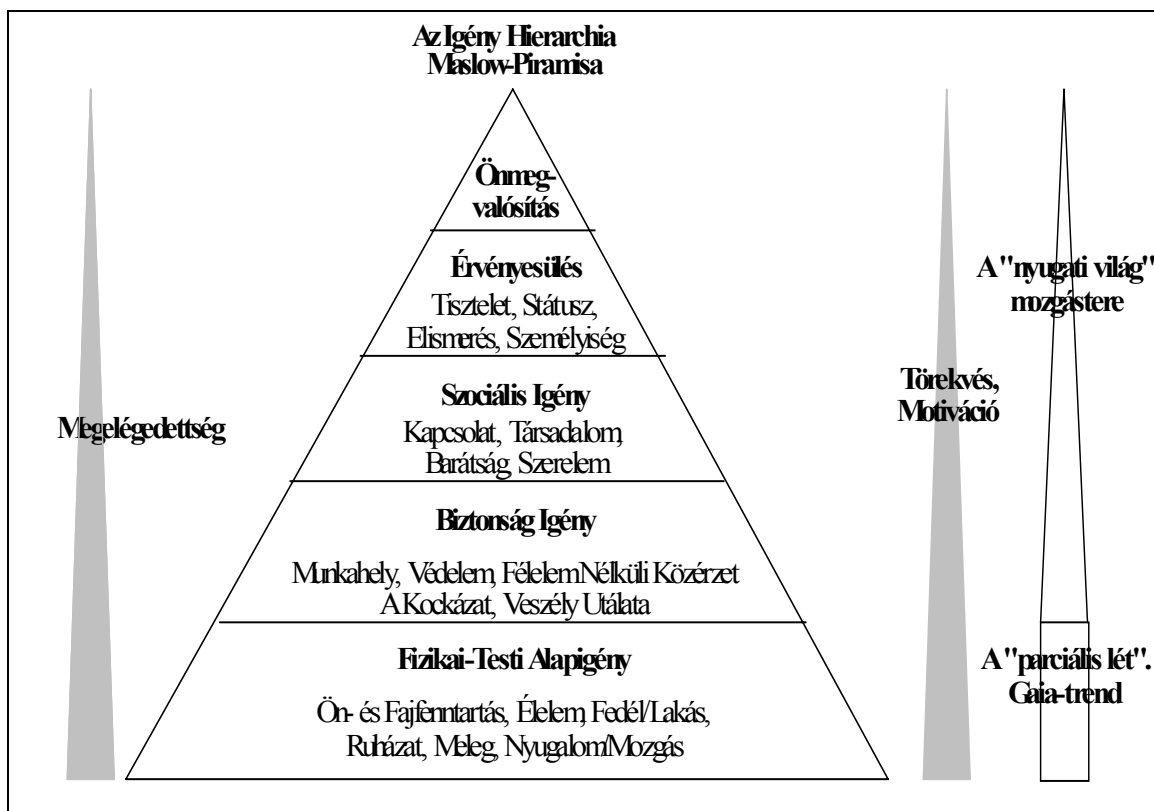
Mindkét érvelés kétségkívül tartalmaz igazségelemeket, gyakran mégis inkább az azokat hangoztató szakemberek találják bennük őket önmaguk előtt is felmentő indoklást saját sikertelenségükre, kétségkívül nem egyszerű helyzetükben. A település fejlesztésének megvalósításában ugyanis az önkormányzatok szakemberei személyesen viszonylag csekély tényleges szerepet játszanak, a **sokszereplős eljárásokban** pedig az általuk kialakított, a lakossági véleményektől, igényektől, életmódtól esetenként a szakmai értékrend nevében távol eső szemléletmódot tükröző szabályok tekintetében – ha a képviselő-testület jóvá is hagyja azokat – a jogkövetési hajlandóság meglehetősen csekély, működő és érdemi retorzió híján így a szakmai fáradozás valódi határfoka alacsony. Hasznosabbnak tűnik annak elismerése, hogy **a szakma saját szabályai csak a társadalom értékrendjével összhangban képesek igazi eredményt elérni**, és az előírásokat olyan módon és mértékben megfogalmazni.

A kérdés megítéléséhez nyújthat segítséget a marketingben – azaz a társadalmi igények felismerésében, kielégítésük legjobb módjának megtalálásának tudományában – gyakran idézett társadalmi igény-hierarchia piramis, amit kitalálójáról **Maslow-féle piramisnak** is neveznek.

Abraham Maslow amerikai kutató elmélete szerint az adott társadalomban létező igények egy olyan piramisban foglalhatók össze, amelynek a talpán a legáltalánosabb, elemi igények, csúcsának közelében pedig az olyan elvont igények, mint a tudásvágy található. A piramis szélessége azt jelzi, hogy az **adott társadalom mekkora része érzi magáénak az adott igényeket.**

Maslow elmélete szerint az emberek leginkább akkor éreznek késztetést a magasabb szinten lévő igényeik kielégítésére, ha az alapvetőbb igényeik nagyrészt már kielégítettek. Ebben az esetben az adott **társadalom igényeinek fejlettsége jelzi azt, hogy milyen fejlett az adott társadalom.** Ez az elv magyarázza például azt, hogy a jóléti társadalmakban a környezet minőségével kapcsolatos elvárások, aktivitások jóval magasabb szinten jelentkeznek, mint azokban a szegényebb országokban, térségekben, ahol pedig a kialakult helyzet alapján az ilyen fellépések jóval indokoltabbak lennének. A Maslow-piramis egyúttal arra is felhívja a figyelmet, hogy a **társadalmi igények növelése meggyőzéssel, neveléssel csak korlátozottan változtatható meg.** Célul tűzhető a szakmai elvek alapján a környezeti igényesség egy fokkal való növelése, két fok azonban valószínűleg meghaladja az adott társadalmi közeg fejlődőképességét, és ez az érdeklenséget váltja ki az érintettekől.

Hasonló a helyzet az **időtávlatokkal** kapcsolatos kritikák terén is. Kétségtelen, hogy léteznek olyan ügyek, ahol a legjobb megoldás érdekében hosszú időn át kell áldozatokat hozni, erőfeszítéseket tenni, ez azonban nem jelentheti azt, hogy ne próbáljunk éppen a társadalmi, és az ezzel is összefüggő döntéshozói támogatottság megszerzése érdekében olyan **kompromisszumos megoldásokat** keresni, amelyek **már középtávon belül jelzik, hogy az alkalmazott megoldások életképesek,** valóban fejlődés várható. Ennek hiányában ugyanis bármilyen szép gondolat megmarad illúzióknak, a megvalósulásra semmi esélye sincs. Ide sorolhatók azok a javaslatok is, amelyek nem vetnek számot a megvalósítás anyagi-pénzügyi körülményeivel. A nemegyszer hallható „a többi már csak pénz kérdése” típusú megállapítások arra mutatnak, hogy kijelentőjük legfeljebb egy ötlettel rendelkeznek, amelynek életképessége még egyáltalán ne bizonyított, hiszen ehhez a **társadalmi támogatottság mellett a gazdasági megvalósíthatóság is hozzátartozik.** Voltaképpen ezekből az elemekből áll a fenntartható fejlődés korábban már említett három pillére, így az utóbbi szempontokat figyelembe nem vevő szakmai munka nem sorolható a fenntartható településfejlesztés előremozdításához.



A településen megvalósuló jelentősebb fejlesztések rendszerint a köz-, illetve a magánszféra szereplőinek széles köréhez kapcsolhatók. A város megközelítését biztosító utak az állam illetékes szervezetének, a vasút, a térségi közösségi közlekedés az állam tulajdonában álló, a közszolgáltatást erre vonatkozó szerződés szerint ellátó gazdasági társaságoknak a birtokában vannak, fejlesztésük az ő feladatuk. A városi úthálózat ugyanakkor – az országos utak átkelési szakaszának kivételével – az önkormányzat tulajdonában, és vagy saját, vagy az általa alapított, illetve többségi tulajdonában álló gazdasági, vagy közhasznú társaság kezelésében van. Egyes áruházak, kereskedelmi létesítmények parkolói, az idevezető utak ugyanakkor gyakran a kereskedelmi cég tulajdonában és kezelésében áll, a közúti forgalom számára megnyitva. Nagyvárosokban emellett gyakran működik helyi közlekedési társaság, ami rendszerint szintén a helyi önkormányzat többségi tulajdonában áll.¹⁵

Ehhez járul az a jellemző körülmény, hogy a gyakran változó jogszabályok szerint a települési **önkormányzat részére az állam alapvetően a működéshez nyújt normatív támogatást, a körülmények javításához, a kapacitások bővítéséhez általában csak a címzett és céltámogatási pályázatok** keretein belül. Ilyen helyzetben érthető az, hogy a helyi önkormányzatok felelős vezetői általában szívesen látnak minden olyan kívülről érkező kezdeményezést, amiről alappal feltételezhető, hogy javítja a településen élők komfortját, életszínvonalát, ez viszont – épen a külső jelentkezések jellemző spontaneitása miatt – nemegyszer nehezen tervezhetővé, átláthatóvá teszi a fejlesztések összefüggésrendszerét, a rendszerezett településfejlesztés megvalósítását.

A településfejlesztés ilyen módon egy **sokszereplős**, véget nem érő **folyamat**, ahol a szereplők és a szerepek is folyamatosan változnak, és így a tervezés is csak dinamikusan, a változásokra részben rugalmasan reagálva történhet. Ennek megfelelően a települési önkormányzatoknak a település fejlesztésével kapcsolatos projektszintű beavatkozási lehetőségei is többfélék, attól függően, hogy milyen módon vesz részt, vállal szerepet az adott projekt megvalósításában.

A szakmai körökben leggyakrabban említett elvárt szerep vagy feladat hagyományosan az önkormányzati intézmény, létesítmény **önkormányzati fejlesztésének**, létesítésének, bővítésének, korszerűsítésének. modellje. Ebben az esetben az önkormányzat érzékelve a lakossági igényeket **saját elhatározásból, saját forrásaiból** (ide sorolva a hitelt, a pályázaton nyert támogatást is) önállóan valósítja meg a beruházást, leginkább saját munkatársainak lebonyolításában, esetenként – leginkább mélyépítés, parképítés esetén – saját cégének kivitelezésében. Ide soroljuk azt az esetet is, ha a kivitelezést erre szakosodott magáncég végzi, értelemszerűen pályáztatás alapján. Ennek a megoldási módnak előnye, hogy a megvalósítás kiszámítható, nem vagy csak kis mértékben függ más személyek, szervezetektől. Hátránya viszont egyrészt, hogy az önkormányzat saját forrásait igényli, másrészt, hogy az állami, önkormányzati pályázatok a kötött eljárás miatt gyakran magasabb vállalási árakat okoznak.

A következő modell az **önkormányzat területén megvalósuló állami beruházás** esete. Idesorolhatók azok az esetek, amikor a kormányzat vagy intézményei, szervezetei hoznak létre egy beruházást – pl. közutat, vasutat, egyetemet – az adott településen. Ebben az esetben az önkormányzat elvben csak jól járhat, hiszen úgy kerülhet kedvezőbb helyzetbe, hogy az nem igényel önkormányzati forrásokat, és különösebb más aktivitást sem. Bár ezek valóban az ilyen beruházások előnyeire számíthatók, rendszerint érdemes a ráfordítások között számba venni azt a gyakran sokéves lobbizást is, ami egy-egy ilyen beruházást esetenként megelőz. A hátrányoknál pedig kalkulálni kell azt a kockázatot, illetve a kiszolgáltatottságot, ami az ilyen beruházások elhúzódnásából, esetenként hosszabb időn át való elmaradásából fakad, és ami – ha az önkormányzat más fejlesztéseket is erre alapoz – nemegyszer a csatlakozó beruházások kényszerű elhúzódnását is eredményezheti.¹⁶

¹⁵ A fenti felsorolás csak a közlekedés, a közlekedésfejlesztés szereplőiről ad vázlatos áttekintést. Ha ehhez hozzávesszük, hogy pl. egyes egészségügyi, oktatási, kulturális létesítmények a helyi önkormányzat mellett lehetnek a megyei önkormányzat, az állam, vagy magáncégek, civil szervezetek tulajdonában, kezelésében, és az adott objektumok – pl. színház, orvosi rendelő, iskola – mind-mind szerepet játszik a város életében, befolyásolja a polgárok életfeltételeit, akkor láthatjuk azt, hogy a településeken sokkal több olyan dolog történik, ami nem a helyi önkormányzat hatásköre, de a politikai felelősség a dolgok összességéért elvitathatatlan.

¹⁶ A köz- és a magánszféra projektszintű együttműködésére lehet példa az adott szolgáltatás, beruházás olyan – a koncesszió elvét idéző – megvalósítása, amikor egy önkormányzati feladat ellátására létrehozott projektcégre az önkormányzat privát partnereket von be, a beruházási tőke biztosítása, és/vagy a magánszektorban a közszférával szemben szokásos működési hatékonyságtöbblet elérése érdekében. Ebben az esetben a befektetések megtérülését rendszerint a működési eredmény biztosítja, ezt követően pedig a bevételek, a társaság eredményessége esetén rendszeres anyagi hasznot – szabadon felhasználható forrásokat – is hozhatnak a társaságban való önkormányzati tulajdonrész után. A módszer előnye, hogy a társaság alapításával az önkormányzati forrás- és kapacitásigény

Sokfajta települési szolgáltatás esetén lehetséges olyan, a település életkörülményeit javító projekt megvalósítása – pl. alapvetően az önkormányzati törvényben értelemszerűen nem is említett kiskereskedelem, szolgáltatás területén, de nemegyszer az egészségügyi, oktatási, művelődési szférában is – ami **privát alapon** nyújt olyan szolgáltatást, amit nálunk hagyományosan inkább a közhatalom szerepvállalásához kapcsolnak. Ide sorolhatók a magánklinikák éppúgy, mint az alapítványi, vagy egyházi, esetenként üzleti alapon működő óvodák, iskolák, szociális otthonok, stb. Ezek feltétlen előnye, hogy a fejlesztés, a szolgáltatás nyújtása sok esetben semmibe sem kerül az önkormányzatnak, sőt, működésük nemegyszer a helyi adókat is növeli. Hátrányuk azonban, hogy – a kereskedelmi, szolgáltató szférától eltekintve – az ilyen intézmények rendszerint réteg-igények kielégítésére alkalmasak, az önkormányzat által biztosítandó alapfeladatokból általában csak keveset vesznek át.

Az önkormányzatoknak a privat szféra együttműködésével kapcsolatos teendői, feladatai két fő csoportba, a program- és a projektszintű együttműködés kategóriájába sorolhatók. A **programszintű kooperáció** azt jelenti, hogy az adott szervezettel a közszféra hosszú távon is együtt kíván működni, ennek érdekében megosztja vele hosszabb távú fejlesztési elképzeléseit, lehetőséget biztosítva arra, hogy az adott magánvállalkozás szilárd önkormányzati háttérrel, viszonylag megbízhatóan kalkulálhassa saját beruházásait, amelyek rendszerint szinergikus hatásban állnak az önkormányzat, a közszféra különféle beruházásaival. Ebben az esetben az önkormányzat konkrét szerepvállalása csekély, leginkább a tervezési és fejlesztési kommunikációs munkán keresztül valósul meg. A **projektszintű együttműködés** hozadéka a közhatalom számára hosszabb távon realizálódik, hiszen az önkormányzat a csekély ráfordításért cserébe kiszámítható, tájékozott üzleti partnereket szerez a privat alapon megvalósítani kívánt fejlesztésekhez, továbbá a kapcsolat révén a terveit is úgy tudja alakítani, hogy azok szükség esetén lehetővé tegyék a magánszféra szerepvállalását. Ebben az esetben előnyös lehet a programszinten már megismert partnerekkel való együttműködés, hiszen az ismert partner lényegesen csökkenheti az önkormányzat kockázatait, ugyanakkor a privat partner számára is biztonságot jelent az önkormányzati szféra sajátosságainak ismerete.

A fenti sajátosságoknak megfelelően a települések önkormányzatainak a település fejlesztése érdekében igen **széleskörű kapcsolatrendszert célszerű működtetniük**. Ebbe az illetékes **állami szervezetekkel** való kapcsolatrendszer éppúgy beletartozik, mint a **szomszédos településekkel, a regionális szervezetekkel**, vagy éppen a **helyi vállalkozók széles rétegeivel** való szervezett, világos és átlátható kapcsolatok.

A településfejlesztési feladatok megvalósításában kiemelkedő szerepük van az önkormányzat hosszú- és középtávú terveinek. Ezek azok a legitim dokumentumok, amelyek azon kívül, hogy megalapozzák az önkormányzat konkrét rövidtávú lépéseit, az ezekhez szükséges költségvetést, kulcsszerepet játszanak a kormányzati támogatások elnyerésében (ide értve az EU-támogatások jelentős részét is), valamint a közhatalmi és privat partnerhálózat kialakításában is.

A jóváhagyott távlati és középtávú tervek logikus, átlátható és indokolt tartalmi rendszere az, amely megbízhatóvá, kiszámíthatóvá teszi az önkormányzatot, mint fejlesztési partnert, és ezek igazolják a támogatást nyújtó közhatalmi szervezetek számára azt is, hogy az **egyes projektek hogyan illeszkednek bele a település fejlesztési rendszerébe**. Alátámasztják, hogy milyen feltételek mellett milyen eredmények várhatók el az adott projekt megvalósulása esetén, illetve, hogy az adott projekt mennyire illeszkedik ténylegesen a meghirdetett támogatási program célrendszerébe.

Sajátos problémát jelent a gyakorlatban az a tény, hogy a település üzemeltetésében, intézményeinek irányításában működő **szakemberek**, vezetők gyakran nem érzik magukat felkészültnek, illetve feljogosítva tapasztalataik megosztásában a különféle munkacsoportokban. Közrejátszik ebben az a – magyar **köztsztszviselők** körében etalonnak tekintett – „köztsztszviselői etika” is, amely természetesnek veszi, hogy a különféle egységek vezetői nem nyilvánítanak véleményt (nyilvánosan) a hivatalosan más egységek feladatkörébe tartozó dolgokról, és ezt másoktól is elvárják.

lényegesen kisebb a saját beruházásnál, ugyanakkor az önkormányzat ráhatása szerényebb, ami viszont adott esetben a megtérülés elmaradásával a kockázatokat növelheti, hiszen a vártnál gyengébb fizetőképes kereslet, vagy működési hatékonyság esetén a bevételek alacsonyabb szinten realizálódnak, és ez esetben a szolgáltatás működtetése az önkormányzat számára ráfizetéssel is járhat.

Ennek a normának természetesen a mindennapi életben számos előnye lehet, ugyanakkor a fejlesztés tervezéséhez szükséges integrált megközelítést szinte kizárja. Érdemes ezért az átfogó tervezés során olyan technikákat keresni amelyek segítenek az egyes szereplők számára, hogy az adott körülmények között a közös munkával kapcsolatos javaslataikat konstruktívan közöljék.

Sajátossá teszi a települési önkormányzatoknak a településfejlesztési munkáját az a tény, hogy a rendszerváltozás óta eltelt időszakban Magyarországon széles köztisztviselői körben elterjedt az a viselkedési minta, ami az egyes fejlesztési célok eléréséhez szükséges aktivitásokat meghagyja a választott képviselők, tisztségviselők számára, és a saját feladatának inkább a jogi feltételrendszer betartásán való örökődést tekinti. Nem vitatva a gyakran laikus képviselők attitűdjével kapcsolatosan helyenként indokolt tartózkodást, le kell szögezni azt is, hogy a szakmai támogatás a legtöbbször inkább segítené a hivatali szakértők és a választott képviselők gyakran javításra szoruló együttműködését.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a települési önkormányzatoknak a település fejlesztésében kulcsszerepük van, ez azonban csak kisebb részben nyilvánul meg közvetlen fejlesztési aktivitásokban, azok nagyobb része más állami, vagy magán szereplőkkel együttműködésben, vagy azok generálásával, serkentésével valósul meg, ami viszont állandó aktivitást kíván meg az önkormányzat részéről.

3 A településfejlesztés Intézményei

A településfejlesztés közhatalmi eszközrendszerét a településfejlesztéssel foglalkozó intézmények, szervezetek, partnerségek rendszere, a településfejlesztés terveinek hálózata, a fejlesztésre igénybe vehető pénzügyi eszközök, valamint a mindezt széles körben tudatosító, a célok megfelelőségét kontrolláló, és a célok elérése érdekében mozgósító kommunikáció képezi.

Az önkormányzati törvény meglehetősen nagy szabadsággal ruházta fel az egyes települések önkormányzatát saját szervezeti és működési rendjük kialakításában, ezért az egyes önkormányzatok belső szervezeti rendszere részleteiben sok ponton eltér egymástól. A kisebb eltérések mellett országszerte az a feladatmegosztás alakult ki, amely szerint a döntések előkészítését a jogszabályok által előírt esetekben a jegyző irányítása mellett a hivatal szakemberei végzik, a jogszabályokban nem szabályozott ügyekben – ide értve a településfejlesztés egyes kérdéseit is – az esetek jelentős részében a polgármester, vagy az általa megbízott választott képviselő (alpolgármester, bizottsági elnök, stb.) készíti elő a döntést. Egységes gyakorlatról tehát a **településfejlesztés ügyeiben** nem beszélhetünk, olyan, széles körben elterjedt megoldásokról azonban igen, amelyek a mindennapi életben viszonylag kis eltérések mellett jellemzik a helyi politikusoknak a település fejlesztésével kapcsolatos tevékenységét.

3.1 A képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságok és a polgármester

Az *Ötv.* szerint önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete – annak felhatalmazására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester –, illetőleg a helyi népszavazás hozhat. A képviselő-testületet a polgármester képviseli. A **polgármester** az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a képviselő-testület általa irányított hivatalának közreműködésével látja el.

A helyi önkormányzatok meglehetősen széles körű szabadsággal bírnak saját működési módjuk meghatározásában. A képviselő-testület, a bizottságok, illetve a polgármester működésére egyaránt jellemző az, hogy minél nagyobb az adott település, annál több az ügyek száma és típusa, ugyanakkor annál nagyobb az apparátus, és annál inkább formalizáltak az egyes ügyekkel kapcsolatos szabályok, eljárások. Míg a kisebb-nagyobb falvakban rendszerint meghívó nélkül is bárki részt vehet a képviselő-testület ülésén, és jelentkezése esetén rendszerint szót is kaphat az ülést vezető polgármestertől, tehát részt is vehet a tanácskozásban, ez nagyobb városokban, fővárosi kerületekben elképzelhetetlen, itt a formalitások jóval kötöttebbek, azok betartása a működőképesség érdekében fontosabb.

A kisebb településeken rendszerint sokkal nagyobb szerep jut a képviselő-testület döntéseinek kisebb ügyekben is, míg a nagyobbakban több a testület által átruházott hatáskörben meghozott bizottsági, vagy polgármesteri döntés.¹⁷

Mindenhol a **képviselő-testület** dönt a településfejlesztési ügyek közül az átfogó, hosszú távú kérdésekről, így a településfejlesztési koncepció, vagy a középtávú program elfogadásáról, egyes jelentősebb programok, vagy projektek beindításáról, és számos konkrét előzetes döntést hoz településfejlesztési ügyekben a képviselő-testület (megyei jogú városokban és a fővárosban a közgyűlés) az éves költségvetés elfogadásakor is. A településfejlesztés számos rövidtávú önkormányzati feladatáról ugyanis – a finanszírozás kapcsán – az éves költségvetés elfogadásakor dönt a testület, illetve az előző évi gazdálkodást lezáró „zárszámadás” beszámolójának elfogadásával hagyják helyben a megtörténteket.

Általános, az önkormányzati törvényen nyugvó szokás egyrészt az, hogy az illetékes **bizottságok** előzetesen megvitatják a képviselő-testület elé kerülő, illetékességi körükbe tartozó ügyeket, azokat a bizottságok véleményének meghallgatása után vitatja meg és dönti el a testület. A nagyobb településeken gyakori ugyanakkor, hogy a településfejlesztésekkel kapcsolatban felmerülő, helyi szinten nem túl jelentősnek számító döntések jogát (pl. tervezési, vagy kivitelezési pályázatok eredményének a megállapítása, illetve magáncégekkel, magánszemélyekkel megkötendő szerződések jóváhagyása, stb.) a képviselő-testület átruházza az illetékes bizottságára.

Az önkormányzat képviselő-testülete pénzügyi, illetve kisebbségi jelöltként mandátumot szerzett tagjai kezdeményezésére a kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottságot köteles létrehozni, ezeken kívül azonban – noha törvény más bizottság létrehozását is elrendelheti – gyakorlatilag szabadon dönt a bizottságairól, illetve azok feladatairól. Tekintettel arra, hogy a bizottságok munkájában a helyi szakpolitikusok, és felkért szakértők vesznek részt, az ügyek ágazati jellegére tekintettel, a célszerű működés érdekében a bizottságok gyakran többféle, egymással összefüggő ügycsoporttal is foglalkoznak, amit az ilyen esetekben összetett elnevezésük is tükrözni szokott (pl. szociális és lakásügyi bizottság). A bizottságok száma, tevékenységi köre mindazonáltal az adott település viszonyaitól, illetve azok politikusi megítélésétől függ, és gyakran nem független a helyi pártpolitikai viszonyoktól sem.

Az egyes településeken a bizottságok rendszerének igen széles skálájával találkozhatunk, ami a feladatok és az elnevezések változatosságában is megmutatkozik. Gyakori, bár egyáltalán nem magától értetődő, hogy az önkormányzat **településfejlesztési bizottságot** is alakít, de nagyobb városban is előfordul, hogy a nagyobb jelentőségű településfejlesztési kérdésekben – ilyen bizottság híján – a gazdasági, a környezetvédelmi és a kulturális bizottság együttes ülésén alakítja ki álláspontját, illetve a kisebb lélegzetű ilyen ügyekben a gazdasági bizottság dönt, kikerve az említett másik két bizottság véleményét is.

A településfejlesztéssel kapcsolatos döntések igen gyakran tartoznak – éppen sokféle összefüggésük, illetve kihatásuk miatt – több bizottság hatáskörébe, ami természetesen a döntés természetétől függően változhat. Ilyenkor rendszerint az összes érintett bizottság véleményét kikéri döntéshozó testület vagy bizottság, és bonyolultabb esetekben gyakori az is, hogy az érintett bizottságok a többoldalú megvitatás, az összehangolt álláspont kialakítása érdekében összevont bizottsági ülést tartanak, és együttesen döntenek is. Az ilyen együttes döntéssel kialakított vélemények, javaslatok gyakran – bár nem feltétlenül – nagyobb súllyal esnek latba a testület döntésénél.

A képviselő-testület bizottságainak településfejlesztési szerepe kétféle módon valósul meg: a **véleményező, vagy a döntéshozó hatáskör** megvalósulásával. Az átfogóbb, hosszabb távú terveket – pl. a településfejlesztési koncepciót, a középtávú programot gyakran az összes bizottság véleményének a kikérésével a képviselő-testület, míg az egyes kisebb lépések konkrét döntéseit rendszerint csak egy-két illetékes bizottság véleményezése mellett a testület, vagy az illetékes bizottság hagyja jóvá.

¹⁷ Pl. egy önkormányzati tulajdonú építési telek értékesítéséről a nagyobb városokban rendszerint az illetékes bizottság dönt, kisebb településeken az ilyen ügyek is a testület hatáskörébe szoktak tartozni, az önkormányzati testület által elfogadott szervezeti és működési szabályzat értelmében.

A polgármesteri hivatal **döntéskészítő** tevékenysége a tervez(tet)ési feladatok ellátása mellett a leggyakrabban a hatósági munkában merül ki, emellett nem ritka a vagyongazdálkodással, vagy a beruházásokkal foglalkozó egységek érintettsége sem. Tisztán önkormányzati beruházások esetén ezek előkészítésének viszonyrendszere általában világos: az előkészítésért felelős (a jegyző által kijelölt) egység szükség szerint bevonva a többi érintett egységet elkészíti az előterjesztést, a határozati javaslatot a döntéshozó képviselők számára. Ezek az esetek éppen az önkormányzati, hivatali működés sajátos, erősen szabályozott, kötött rendje miatt viszonylag egyszerűek, bár hatékonyságuk ugyanezért gyakran kérdőjelezhető meg. A jogszabályok ugyanis sehol sem tartalmazzák – nem is tartalmazhatják – a gazdasági hatékonyság, vagy a szakmai eredményesség kritériumait, azok mindig az adott viszonyok között, a konkrét megítélés kérdései.

Tekintettel arra, hogy a **településfejlesztés fogalmkörébe tartozó tevékenységek mindegyike szorosan összefügg a privát gazdasággal**, magánszemélyek, magáncégek közvetlen anyagi érdekeivel, nem közömbös, hogy hogyan viszonyul ehhez a közhatalom helyi szervezete. Ilyen szempontból az önkormányzatok helyzete igen bonyolult. A világos, átlátható ám rendszerint éppen ezért lassú döntéshozatali eljárás ugyanis a gyorsan reagáló, nagyobb kockázatot vállaló privát szféra számára – pl. egy, a település fejlesztése számára fontos telek megvásárlása esetén – versenyelőnyt jelent, ami az önkormányzatot esetenként kiszolgáltatottá teheti, amit esetenként a közvagyon feletti tulajdonosi, illetve a jogalkotási szerepvállalással tudnak ellensúlyozni. A testületi **döntéshozatali procedúra** sajátos kockázata az **indiszkreció** és az **obstrukció** soha be nem vallott, mindig politikai vitákat kiváló jelensége is.¹⁸

A településfejlesztési döntések előkészítésének legérzékenyebb pontját általában a **magántőke és a közhatalom együttműködésével** megvalósuló projektek jelentik. Ezekben az esetekben ugyanis olyan – rendszerint szerződés(ek)ben is tetet öltő – feltételrendszer létrehozása szükséges, amely a közös előnyök érdekében mindkét fél részéről kötelezettségvállalásokkal jár. Az ezek kialakítására vonatkozó tárgyalások során mindkét fél saját, illetve az általa képviselt szervezet érdekeit helyezi előtérbe, ezek összehangolása a gyakorlatban olyan alkudozással jár együtt, amelynek az eredménye – egzakt indikátorok híján – mindig is vitatható. Érthető ezért, ha az ilyen alkufolyamatokban az önkormányzati hivatalnokok a legtöbbször nem szívesen vesznek részt, s ha igen, akkor is legtöbbször a „második vonalban”. Az ilyen tárgyalásokat vagy a polgármester, vagy a megbízásából eljáró más vezető politikus – alpolgármester, bizottsági elnök – vezeti. Ez viszont azt a kockázatot rejti magában, hogy a szakmai, vagy jogi, hatósági feltételrendszerrel kevésbé tisztában lévő, ám sikerorientált politikusok esetenként az önkormányzat számára kedvezőtlen, vagy végrehajthatatlan kötelezettségeket is felvállalnak, ami a megvalósítás során számos problémát okozhat, időben elhúzzák, vagy ellehetlenítik az adott projekt megvalósulását.

Kedvező megoldása lehet az ilyen helyzeteknek az, ha a **tárgyalásokon** a közhatalom részéről olyan – kettő-négy fős – delegáció vesz részt, amelyben képviselve van a hivatali szakmai hátter, és a különféle érintett politikusi körök is. Ebben az esetben ugyanis a hibák mennyisége és mértéke csökkenhet, ugyanakkor a megállapodás kereteinek létrehozásában és elfogadtatásában a politikai egyensúly, és lehetőség szerint a nyilvánosság is biztosítható, ami viszont a korrekt, hatékony megvalósulás felé ható tényező.

A település fejlesztésének folyamatában igen jelentős szerepe van a **kommunikációnak**. A nagyközönség ugyanis általában a résztvevők megnyilvánulásaiból szerzi meg információit, és ezek hazánkban rendszerint politikusi megnyilvánulások. Ez önmagában természetesnek mondható, a mai magyar viszonyok között gyakori konfliktusforrás viszont, hogy a politikusi kommunikáció a tényeket és a helyzet értékelését együtt tartalmazza, ami további politikusi vitákat gerjeszt, és érdektelenné, bizonytalanná, vagy (párt)politikai oldalról motiválttá teszi a nagyközönséget a közélet iránt eredetileg érdeklődő részét.

¹⁸ Ha a képviselő-testület valamelyik bizottsága például egy ingatlan megvételéről dönt, a tulajdonos rendszerint már a döntés nyilvánosságra kerülése előtt értesül a szándékról, így az adás-vétellel összefüggő tárgyalásokon jobb pozícióba kerül a közhatalom képviselőinél. Az obstrukció gyakran jelentkezik az ellenzéki képviselők részéről olyan ügyekben, amelyeket ugyan ők is szükségesnek, vagy kedvezőnek tartanak, szakmai kontextusba öltöztetett – és a nyilvánosság, vagy legalább szimpatizánsaik szempontjából esetenként indokoltnak tűnő – kifogásaik azt a mindig tagadott célt szolgálják, hogy a fejlesztés megvalósulása ne a hatalmon lévők népszerűségét növelje.

Az elfogult kommunikáció „önbeteljesülő próféciaivá” is tehet egyes politikusi megnyilvánulásokat, amelyek aztán nehezen megoldható, problematikus folyamatokat indukálhatnak.

Természetesnek mondható, hogy a választott helyi politikusok gyakran és szívesen nyilatkoznak meg a település fejlesztésének kérdéseiben, az **objektív és hiteles tájékoztatás** érdekében azonban az is szükséges, hogy a tervezésért felelős tisztviselők folyamatosan birtokában legyenek a település fejlődésével, annak irányjaival összefüggő lényeges információknak, és azokat rendszeresen tegyék is közzé, hogy az állampolgárok minél szélesebb köre objektív képpel bírasson lakóhelyének, környezetének aktuális folyamataival, azok legfontosabb összetevőivel, ok-okozati kapcsolatrendszerével.

3.2 A jegyző és a polgármesteri hivatal

Az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat ellátó polgármesteri hivatal, vezetője a jegyző, aki gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról; tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén; döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket; dönt a hatáskörébe utalt ügyekben és azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át.

A település fejlesztésében a polgármesteri hivatal munkájának irányításáért, az önkormányzati és hatósági munkában a törvényesség biztosításáért felelős **jegyzőnek kevés közvetlen, személyes szerepe van**, egyebek mellett azért is, mert ma a fejlesztés jogi háttere csak egyes részleteiben van meg, átfogó viszonyrendszerei jogi szempontból nem szabályozottak, így ezek kontrollja is nehézségekbe ütközhet.

Bár az önkormányzatok gazdálkodásával is összefüggő, *a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény* nevesíti a jegyző gazdasági feladatait is, ezek közül a település fejlesztésével csak az „elkészíti a helyi önkormányzat gazdasági programtervezeteit, a költségvetéséről szóló koncepciót, majd a költségvetési törvény elfogadása után a költségvetési rendelet, illetve az ahhoz kapcsolódó, azt megalapozó rendeletek tervezetét”, illetve a „rész vesz az önkormányzatot érintő térségi fejlesztési programok megalapozásában, véleményezésében, koordinálja a programok végrehajtásának helyi feladatait, információt szolgáltat azok megvalósításáról” kitételek hozhatók összefüggésbe. Más kérdés, hogy az egyes, a jegyző feladatkörébe tartozó **hatósági ügyekben való szerepvállalás igen jelentős befolyást gyakorolhat az egyes fejlesztési projektek megvalósulásában**, pozitív és negatív értelemben egyaránt.

Más a helyzet a **település fejlesztésének részterületeivel**, hiszen azok között számos olyan tevékenységi kör létezik, amelyek a **hivatal szokásos és folyamatos munkájának részét képezi**, és amelyek **jogi szempontból is többé-kevésbé szabályozottak**. Érdemes ilyen szempontból – a településenként és az időben is folyamatosan változó viszonyok miatt a teljesség igénye nélkül – sorra venni azokat a tevékenységeket, amelyek a **polgármesteri hivatal munkájában összefüggenek a településfejlesztéssel**, hiszen így képet kaphatunk a jogilag szabályozott, illetve a szabadon gyakorolható tevékenységek összefüggés-rendszeréről is.

Az önkormányzat hivatalának munkatársai közül jogilag is nevesített településfejlesztési feladatai vannak az **önkormányzati főépítésznek**. Az *önkormányzati főépítési tevékenység ellátásának részletes szakmai szabályairól és feltételeiről szóló 9/1998. (IV. 3.) KTM rendelet* szerint a helyi önkormányzat a településfejlesztéssel kapcsolatos egyes feladatait a települési, illetve a megyei főépítész közreműködésével látja el. A települési főépítész részt vesz a **településpolitikai, településfejlesztési, településüzemeltetési és az önkormányzatok ingatlanvagyon-gazdálkodási programjának elkészítésében és egyeztetésében, továbbá az ágazati koncepciók települést érintő részeinek összehangolásában és véleményezésében**. Szakmai véleményével segíti az önkormányzatnak az előzőekkel kapcsolatos döntéseinek előkészítését, állásfoglalásainak kialakítását. A szomszédos **megyék és települések főépítészei** pedig a településfejlesztési feladatok ellátása során - igény szerint a fővárosi, illetve területi főépítész bevonásával - részt vesznek az érintett önkormányzatok közös, összehangolt döntéseinek előkészítésében.

A fentiek értelmében a főépítéseknek közvetlen feladatai vannak a településfejlesztés tervezése, és ennek egyeztetése során, ezek azonban a „résztevő”, „véleményező” szerepben merülnek ki, az ilyen döntések előkészítéséért, a tervek elkészítéséért a rendelet nem teszi felelőssé a települési főépítést, szemben a településrendezési tevékenységgel, amelyben – bár a döntési jogkör természetesen a képviselő-testületé – a jogszabály konkrétan nevesíti a döntés-előkészítésnek a főépítész által megteendő lépéseit.

A főépítészen kívül az egyes **ágazatok ügyeit intézők mellett az építési hatósági, a vagyongazdálkodási**, illetve **beruházási feladatokat ellátó köztisztviselőknek**, és nem utolsósorban az önkormányzat jogi szakértőinek szokott feladatuk lenni a település fejlesztésének egyes részterületein, projektjeiben.

Sajátossága a magyar jogrendnek, hogy a fizikai környezettel kapcsolatosan – kevés kivételtől eltekintve – inkább a meglévő helyzet, annak hivatalosan kinyilvánított értékei megóvását helyezi előtérbe, mintsem a fennálló viszonyoknak a társadalmi igények jobb kielégítését szolgáló megváltoztatását, vagyis a fejlesztést. Ennek az oka részben a hazánkban ez elmúlt évtizedekben (évszázadokban?) kialakult, a mindenkori hatalommal és annak törekvéseivel szemben fennálló bizalmatlanságban, részben viszont a hivataloknak a rendszerváltozást követő működési sajátosságaira vezethető vissza.

Sajátos különbség lelhető fel a települések fejlesztésének a **műszaki és a humán infrastruktúra** létesítésével kapcsolatos összetevői között. Amíg ugyanis a különféle létesítmények (pl. lakások, irodaházak, közintézmények, kereskedelmi, szolgáltató épületek) – megvalósításához szükséges műszaki infrastruktúra (utak, közművek) létesítéséről az 1997-ben elfogadott Étv. már a kezdetektől rendelkezett, és a közúti közlekedésről szóló törvény is régóta nevesíti a települési önkormányzatok ágazati feladatait, a humán ágazatok jogszabályai csak az adott szolgáltatás nyújtásának körülményeivel foglalkoznak.

Csak az *Étv.* 2006-ban született módosításával született meg a törvény új 30/A szakasza, amely bevezeti a településrendezési szerződés jogintézményét, azzal, hogy kimondja, hogy a települési önkormányzat egyes, a településrendezési eszközökben rögzített célok megvalósítására **településrendezési szerződést** köthet az érintett ingatlan tulajdonosával, illetve az ingatlanon beruházni szándékozóval. A jogszabály szerint ennek a szerződésnek a tárgya lehet „azon egyéb költségeknek vagy egyéb ráfordításoknak a cél megvalósítója általi átvállalása, amelyek a cél megvalósításának előfeltételei vagy következményei és az önkormányzatot terhelik”.

Gyakorlatilag ez a rendelkezés teszi jogilag rendezetté azt a különféle módokon már számos helyen létező gyakorlatot, amely szerint az egyes, a magántőke által megvalósított, a település fejlesztésének is részét képező projektek megvalósítóira az adott beruházással összefüggésben jelentkező **járuelkos beruházások** – pl. lakásépítés esetén az út és a közművek mellett szükség esetén az iskola, óvoda, orvosi rendelő, stb. – költségét a település áthárítja. Ennek a megoldásnak az elvi alapját az a megfontolás képezi, amely szerint nem igazságos az, ha a hasznot hozó beruházással járó közvetett többletterheket az önkormányzatnak, vagyis a beruházás hasznából nem részesülő többi adófizetőnek kell viselnie, hanem indokolt azt a hasznot élvezőre hárítani. Ezzel a jogalkotó egyrészt megkönnyítette az önkormányzatok számára a településfejlesztés gazdasági viszonyrendszerének igazságosabbá tételét és forrásainak kiszélesítését, másrészt pedig – az új jogi eszköz definiálásával rendezetté, áttekinthetővé, nyilvánossá tette az ilyenfajta ügyleteket, egyúttal a hivatal szakértőinek szakmai szempontból indokolt részvételét is megkönnyítve, a korábban gyakran „gyanús machinációnak” tekintett alkufolyamatokban.

A fenti szempontok, jogszabályi, és jogszabályon kívüli szempontok egyaránt indokoltá teszik, hogy az önkormányzat szakmai szervezetei folyamatosan figyeljék a település működését, a szolgáltatások változásait, az ezekkel kapcsolatos társadalmi igények jelentkezését, és indokolt esetben hívják fel a döntéshozók figyelmét a település fejlesztésével összefüggő közhatalmi beavatkozások szükségességére.

A jelenlegi jogi viszonyok között a **települési főépítész** feladata, hogy „folyamatosan figyelemmel kíséri a rendezési tervek hatályosulását, tapasztalatairól évente tájékoztatást ad, illetve négy évente összefoglaló jelentést készít a képviselő-testület (közgyűlés) részére”, ez a kötelezettség viszont csak a településrendezési tervekre vonatkozik.

Ezért a településfejlesztésével kapcsolatosan – utalva a *jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényre*, amely kimondja, hogy „a jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárnuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell” – indokolt, hogy a jegyző saját hatáskörében gondoskodjon a rendezési tervezésen túlmenően is a településfejlesztés monitoringjáról, a képviselő-testületnek tett éves jelentés formájában.

Ez a megoldás biztosíthatja azt, hogy a település fejlesztésének véget nem érő folyamatában a politikusok esetleges rögtönzése helyett minél inkább a tényleges igényeket a legjobban szolgáló, hosszú időn át hatékonyan fenntartható megoldások érvényesüljenek, és ebben a polgármesteri hivatal szakértői is megtalálhassák alkotó szerepüket.

3.3 A partnerség intézményei

A település fejlesztésének nagyobb része nem nélkülözheti a *privát szereplők* szerepvállalását, hiszen a települési szolgáltatások legnagyobb része a magántőke részvételével is megvalósítható, és ennek különösen a közhatalmi források – folyamatosan és mindig fennálló – szűkössége esetén kiemelt jelentősége van. Elméleti közgazdasági iskolák évtizedek óta vitát folytatnak a *közszolgáltatások privatizálásának* előnyeiről, hátrányairól, annyi azonban bizonyos, hogy a legtöbb közszolgáltatás magáncégek kezdeményezésére, privát szolgáltatásként jött létre, és megfelelő feltételrendszer esetén gyakran ma is kedvező a *magántőke szerepvállalása* a közszolgáltatásokban, illetve különösen azok fejlesztésében. A magyar közgazdasági jogrend ugyanis az elviekben az önkormányzatok szolgáltatásainak működtetéséhez rendeli hozzá az állami forrásokat, és a jogalkotók a fejlesztésre az önkormányzatok saját bevételeit, illetve a címzett és céltámogatások rendszerét szánták. Ma már egyértelműnek tűnik, hogy az *állami, közhatalmi források gyakran és sokfelé nem elégségesek* a gyorsan növekvő társadalmi igények kielégítésére, ezeket azonban nem is kell ingyen, vagy kedvezményes áron biztosítani, így a magángazdaság feltételrendszerében a fejlesztések igen jelentős hányada megvalósítható.

A *partnerség* ezekben az esetekben azt az *egyenrangú, de eltérő érdekeltségű és eltérő feladatú felek között létrejövő viszonyrendszert* jelenti, ahol a közösen kitűzött célok eléréséhez az összes résztvevő hozzájárul a közös siker érdekében, egyenrangú félként – partnerként, társként – kezelve a többi résztvevőt is. A partnerség fogalmán belül elvben szerepelhetnek az önkormányzat szervezetei, intézményei éppúgy, mint egészen vagy részben önkormányzati tulajdonú gazdasági, illetve közhasznú társaságok, illetve magántársaságok, közhasznú szervezetek, egyesületek, alapítványok egyaránt.

A *public-private-partnership* (szó szerinti fordításban „*közhatalmi-magán-partnerség*”) fogalma éppen azt a nemzetközi gyakorlatban is igen gyakran, igen sokféleképpen alkalmazott megoldási módot jelenti – eltérően a jelenlegi szóhasználatától, ami a PPP fogalmát igen gyakran egy sajátos, az ingatlanlízinghez hasonló konstrukcióra szűkíti le – amikor a *közös célok (a társadalmi igények jobb kielégítése) érdekében a közhatalom valamilyen formában együttműködik a magángazdaság szereplőivel*.

Sajátos szerepe van ebben az úgynevezett *közszolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek*. A helyi önkormányzat *közszolgáltatásainak – az időben változó – körét* az önkormányzati törvény sorolja fel, elvben és általánosságban azok a szolgáltatások sorolhatók ide, amelyeket az adott kor társadalmi viszonyai között mindenki számára alapvetően szükségesnek tartanak. Az ilyen szolgáltatások nyújtását *vagy az önkormányzat maga, saját szervezetével, intézményével látja el, vagy közszolgáltatási szerződés megkötésével más szervezettel* biztosítja, általában nem ingyenesen, hanem díjfizetés ellenében. Lényeges szempontja a közszolgáltatásoknak, hogy – éppen a széles körű hozzáférhetőség, a mindenki által igénybe vehetőség érdekében – a *közhatalom általában fenntartja a jogot a szolgáltatás díjának alapvető befolyásolásában*. Hozzá tartozik a képhez az, hogy a természetesen a közszolgáltató szervezetekre is vonatkoznak a gazdaság alapvető törvényei, tehát a bevételeinek és a kiadásainak egyensúlyban kell lennie. Ha a bevételek – a szolgáltatási díjak alacsony volta miatt – nem fedezik a kiadásokat, a megrendelő közhatalom általában saját forrásaiból, költségvetéséből, más területen szerzett bevételeiből egészíti ki azokat.

A közszolgáltatásokkal, azok bevezetésével, nyújtásával kapcsolatosan két igen lényeges vitapont szokott felmerülni. Az egyik ezek közül az, hogy **mi is tekinthető voltaképpen közszolgáltatásnak**.¹⁹ A másik jelentős és állandó vitapont a **közszolgáltatások monopolisztikus helyzetéből** fakadó nyereségesség, illetve az ilyen haszon sorsa szokott lenni. A dolgok természetéből fakadóan ugyanis a közszolgáltatások nyújtásában sokféle téren nemigen képzelhető el igazi verseny.²⁰

Optimális, mindenhol jól alkalmazható megoldási modell híján annyi állapítható meg, hogy az ilyen kérdéseket rendszerint nem általánosságban, hanem az adott helyen, az adott körülmények között érdemes vizsgálat tárgyává tenni, és az adott megoldás helyességét lehet megítélni, az egyéb elérhető lehetséges megoldásokkal összevetve, különösen azért, hogy az észlelt hibák, hiányosságok javíthatók legyenek.

A településfejlesztés egyes elemei – a piacgazdaság alapvető törvényszerűségeivel összefüggésben – rendszerint gazdasági tevékenységként jelennek meg a gyakorlatban, ezért a legtöbb-ször megvalósításuk is célszerűen az erre kitalált modell alapján létrehozott szervezeti formában, tehát **gazdasági társaság keretében** valósítható meg. Az ilyen társaságok működési modellje az önkormányzati, vagy költségvetési intézményi működési módnál lényegesen jobban megfelel a piacgazdaság eredményorientált gazdálkodási tevékenységének folytatására, ezért az egyes jelentősebb projektek megvalósítására, különösen, ha az adott projekt eredményes gazdasági működését folyamatosan figyelemmel kívánjuk kísérni, az úgynevezett **projektcégek létrehozása** a szokásos megoldás. A projektcégek rendszerint **akkor is társas vállalkozások formájában** (pl. korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság – kerülnek megalapításra, **ha egyetlen tulajdonosuk az önkormányzat, vagy más közhatalmi szervezet**, ha viszont az adott tevékenység több szervezet együttműködésével – partnerségben – valósul meg, akkor a társas vállalkozási forma választása még inkább kézenfekvő.

Az egyszemélyes – kizárólag a közhatalom, az önkormányzat által tulajdonolt – **gazdasági társasági forma előnyei** közé tartozik az ésszerűbb rugalmasabb gazdálkodás lehetősége, az egyes tevékenységi körök közötti eltérő nyereségesség közötti keresztfinanszírozás lehetősége, illetve az esetek jelentős részében az ÁFA visszaigényelhetősége miatti olcsóbb működés, a közpénzek kímélése.²¹ **Hátrányai** között szokás említeni, hogy a cégvezetés általában közvetlenül nem utasítható a tulajdonos által, ezt azonban egyes – a napi politika ügyeit kritikusan szemlélő – elemzők szintén inkább az előnyökhöz sorolják.

A partnerségi szervezatként működő projektcégek mind a különféle **közhatalmi szervezetek közötti partnerség** esetén (pl. a megyei és a települési önkormányzat, a fővárosi és a kerületi önkormányzat, a kormányzat és az adott ügyben érintett önkormányzatok között), mind a **közhatalmi és a privát szervezetek együttműködések** is célszerű megoldást jelenthetnek.

¹⁹ A nagyvárosok egyre zsúfoltabbá váló belvárosaiban való ingyenes parkolás, a közterületek tetszés szerinti használata például mindaddig természetesnek számított, ameddig az nem kezdte el veszélyeztetni a belvárosi közterületek használatát. Ebben az esetben a megoldást először az jelentette, hogy a parkolást lehetőség biztosítását a közterületen szolgáltatásnak tekintették, és díjat szedtek érte. Ahol ez nem hozta meg a kellő eredményt, és a közterületek nem váltak alkalmassá a közlekedésre, ott magát a belvárosi személygépjármű-közlekedés lehetőségét tekintették szolgáltatásnak, és díjasították. Az ilyen „új” közszolgáltatások bevezetése mindenhol viták forrása, könnyebb azonban a bevezetésük, ha az érintettek tudják, hogy a befolyó díjakból a közhatalom birtokosa az adott viszonyrendszer javítja (a példánál maradva a parkolási díjbevételek a működési költségeket meghaladó részét a parkolási, közlekedési helyzet javítására fordítja).

²⁰ A mobiltelefon szolgáltatásban, a műholdas tévésugárzásban pl. természetes a versenyhelyzet, de ahol fizikailag is nagy területet elfoglaló, drága hálózatok szükségesek - pl. vízellátás, szennyvíz-elvezetésben - a tényleges versenyhelyzet általában kizárt. Ilyenkor a közszolgáltatási szerződés alapján szolgáltató magáncégek gyakran éri a vád, hogy a monopolhelyzetükkel visszaélve túlzott profitra tesznek szert. A közhatalmi tulajdonlású szervezetekkel szemben viszont az a vád szokott felmerülni, hogy megfelelő motiváció és tulajdonosi kontroll híján gazdaságtalanul működik.

²¹ Ilyen modell alapján működnek pl. Németország számos városában a településüzemeltetés széles körét végző „Stadtwerke” (városi üzemek) típusú szolgáltató cégek, ahol lehetőség nyílik például a közösségi közlekedés működési veszteségeit a víz-csatornaszolgáltatás nyereségével ellensúlyozni, vagy csökkenteni, ami például az adózás terén észrevehető megtakarításokat eredményez.

(Az előbbire mutatnak példát a különféle turisztikai, vagy kulturális intézményfenntartó kft-k, kft-k, vagy egyes budapesti városrehabilitációs szervezetek, az utóbbira más városrehabilitációs szervezetek mellett pl. egyes regionális energiaszolgáltató társaságok.)²²

A **partnerségi intézményként működő projektársaságokban** a partneri viszony – a tulajdonviszonyok, vagyis a gazdasági eredményen való osztozás mellett a társaság irányításában, ellenőrzésében való szerepvállalásban nyilvánul meg, ez gyakran a társaság formájának megválasztásánál is szerepet játszik. Az, hogy a szóba jöhető társasági formák közül az adott esetben melyiket érdemes választani, részben a tevékenység típusától, annak finanszírozási, elszámolási igényeitől, részben pedig az irányító szervekben való részvételi szándéktól függ.

A **részvénytársaság** általában a nagyobb pénzek, vagyon mozgatásának eszköze, megalapításához nagyobb tőke szükséges, igazgatótanács, és felügyelő bizottság is működik benne, ami – **zárt alapítás** esetén is – a stratégiai irányításban és kontrollban való többszínű részvételi lehetőséget biztosít több partner számára. A **nyílt alapítású** részvénytársaság akkor jön szóba, ha az alapítók a részvények egy részének nyílt eladásával akarnak többlettőkét bevonni, és a céget a tőzsdére is be akarják vezetni. A **korlátolt felelősségű társaságban** általában kevesebben vesznek részt, és alapító tőkeigénye, az irányító apparátusa is gyakran – bár nem feltétlenül – kisebb a részvénytársaságénál.²³

A **településrendezési szerződés**, mint a településfejlesztés olyan eszköze, a privát fejlesztőkkel együttműködve lehetővé teszi egyes közösségi célú fejlesztések magántőkéből való megvalósítását. Tudnivaló ugyanakkor, hogy az ilyen szerződések csak a **privát projekttel szoros összefüggésben megvalósítandó fejlesztések** (pl. lakóterület létesítése miatti iskola vagy óvodabővítés) létrehozására vonatkozhatnak a törvény értelmében. A törvény – azon kívül, hogy az önkormányzat köteles megindítani a településrendezési tervezés eljárását – nem tesz kötelező előírásokat az ilyen beruházásokban való szerepvállalás módjára. Így az a felek – az önkormányzat és a privát kezdeményező – megállapodása alapján szabadon rögzíthető. A közhatalom szemszögéből nézve az ilyen szerződések kulcspontja valószínűleg az lesz, hogy a felvállalt kötelezettségek teljesítésében milyen módon vegyen részt az önkormányzat. A teljesítés kockázatainak csökkentése érdekében vonzónak tűnhet az a megoldás, amelyben a kezdeményező magánfél – a törvény szóhasználatában „a cél megvalósítója” – átadja a szükséges pénzt az önkormányzatnak, amelyik aztán saját beruházásaként megépíti az adott objektumot. Tekintettel azonban arra, hogy az önkormányzat a piacon a számos rá vonatkozó előírás miatt a piaci szereplőknél lényegesen hátrányosabb helyzetben van, a „cél kezdeményezője” valószínűleg nem kívánja a számára nem elhanyagolható többletterhet jelentő formát elfogadni, hanem sokkal inkább saját beruházásban kívánja a szükséges létesítményeket megépíteni, annál is inkább, hiszen beruházóként maga is szakértelemmel, kapcsolatokkal bír az adott tevékenységi körben. Ez viszont a minőség biztosításának szemszögéből az önkormányzat részére lehet kedvezőtlen. Természetesen a felek az alkufolyamatban – bár a törvény a kötelezettségvállaló által készített tanulmánytervet ír elő a tárgyalások alapjául – valószínűleg sokszínű és gazdag garanciális eszköztár felvonultatását fogja eredményezni.²⁴

22 A települések rehabilitációjában a magántőke részvételének sajátos modellje alakult ki az 1960-1970-es években a nagy részt centralizált államberendezkedésű Franciaországban, ahol a jelentős léptékű központi indítatású projektek megvalósítására projektcéggként úgynevezett „vegyes gazdasági társaságokat” (société economic mixte – SEM) hoztak létre. Ezekben az érintett állami szervezet (pl. minisztérium) mellett a finanszírozást segítő - rendszerint szintén állami tulajdonosi többségű, de gazdasági társasági formában működő - bank, illetve privát cégek is részt kaphattak. Bár a többségi állami/közhatalmi részvétel számos kritikus számára megkérdőjelezte a társaságok vegyességéből származó hatékonyságot, a közreműködésükkel megvalósuló projektek sikere nemzetközi szinten is jó példává tette az ilyen társaságokat. Németországban – ahol a rendszerváltás után a korábban állami bérlakás-állományt a magyar szabályoktól eltérően privatizációs kényszer nélkül adták az önkormányzatok tulajdonába – az önkormányzati lakásvagyonnal gazdálkodó lakástársaságok a legtöbbször egyszemélyes városi tulajdonú részvénytársaság formájában működnek szép sikerrel a városrehabilitáció terén. A magyar jog viszont tiltja, hogy az önkormányzatok bérlakásait gazdasági társaságaik tulajdonába adják.

23 A közhasznú társaság – amely 2007-től Magyarországon nem alapítható, ehelyett a különféle gazdasági társaságok választathatják a non-profit működést – működési szabályai leginkább a korlátolt felelősségű társasági működés szabályaira emlékeztetnek, azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy a működés eredménye nem osztható fel a tagok között, és kötelező könyvvizsgáló, valamint felügyelő bizottság foglalkoztatása, viszont a közhasznú tevékenység után nem kell társasági és iparüzési adót fizetni.

24 Bár a hazánkban nagyon friss jogi eszközzel kapcsolatosan egyelőre nem állnak rendelkezésre tapasztalatok, valószínűsíthető, hogy a nagyobb városok jobb alkupozícióban lévő önkormányzatai – ahol például több egyes lakásépítési beruházásokhoz kapcsolódó projekt egyesíthető, egy iskola, vagy óvoda megépítésével – inkább a pénzbeli megváltást fogják preferálni, míg a kisebb, a fejlesztők által kevésbé felkapott, rosszabb alkupozícióban lévő, kevesebb szakemberrel bíró önkormányzatok a privát beruházásban megvalósuló járulékos beruházásokkal is be fogják érni, ez esetben az ellenőrző szerepet erősítve.

A településfejlesztésben való partnerség és az építésügyi hatósági munka kapcsolatrendszerét elemezve megállapítható, hogy a kettő között semmiféle érdemi kapcsolat nem lehet(ne), hiszen a hatóság a kérelmező személyétől, a kérelmezett projekt háttérétől teljesen függetlenül adja, vagy tagadja meg az engedélyt, legalábbis az elvek, a jogszabályok szintjén. A gyakorlatban sajnos előfordul, hogy a hatósági jogkör betöltője – pl. politikusi befolyásolás hatására – kedvezőbb elbírálásban részesíti az önkormányzattal szerződéses viszonyban álló kérelmezőt, mint ahogyan ennek ellenkezője is megtörténhet. Az ilyenfajta konfliktusok megelőzésére a fejlettebb demokráciák sem tudtak hatékonyabb eszközt kialakítani a rendszeres, magától értetődő nyilvánosságnál.

4 A településfejlesztési tervek és tervezés

4.1 A településfejlesztési tervek rendszere és tartalma²⁵

A település fejlesztésének tervezése különböző időtávlatban, különböző részletezettséggel, konkrétsággal történhet, nem tévesztve szem előtt a gyakorlati használhatóság azon követelményét, ami szerint az átfogó, hosszú távra érvényes terveknek, koncepcióknak is a **megvalósítható, hasznos cselekvések, fejlesztések megalapozását** kell szolgálnia.

Sajátos „**tervezési hullámot**” indított el a fejlesztési tervezés terén az **Európai Unióhoz való csatlakozás**, hiszen az első pillanatoktól világossá vált, hogy az uniós források elnyeréséhez szükséges feltételrendszer lényegesen szigorúbb – és gyakran korrektebb, egyben ésszerűbb – a Magyarországon korábban megszokottnál. Ennek a feltételrendszernek az egyik első, és legfontosabb eleme a projekt „relevancia-vizsgálata”, azaz annak a bemutatása, hogy a támogatásért folyamodó település, illetve annak térsége terveiben hol helyezkedik el, milyen fontossággal, összefüggésekkel, szinergikus hatásokkal bír az adott projekt, ehhez pedig elfogadott, **legitim tervek szükségesek, települési és térségi szinten egyaránt**.

A gyakorlatban a **településfejlesztés tervezési rendszere** az átfogó, **hosszú távú** tervekből indul ki, az ebben foglalt – a legtöbbször inkább vázlatosnak mondható – **elképzelések** alapján készülnek a gyakran szükséges ágazati tervek, programok, és e projektek köréből kerül – megfelelő monitoring után – kiválasztásra és részletesebb megtervezésre a **középtávú programok**, tekintettel a megvalósításukhoz várhatóan rendelkezésre áll források nagyságrendjére is. A program alapján kerülnek azután megtervezésre és megindításra a különféle projektek, illetve kerül elkülönítésre az ezekhez szükséges összeg a település, vagy adott esetben akár az ország éves költségvetésében is.

A tervtípus időtávlatban szoros összefüggésben áll az adott terv részletezettsége, tárgyalásmódja is. Tekintettel arra, hogy a jövőbeli események ismeretlenek a számunkra, a tervek is cselekvési szándékokat tükröznek, nem biztosan bekövetkező eseményeket. Minél hosszabb időre tekintünk előre, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy a tervben nem kalkulált események következnek be, amelyek ellehetlenítik, vagy módosítják a tervben foglaltakat. Éppen ezért a **távlati tervek** bizonytalansági foka meglehetősen magas, ezért e tervek **inkább átfogó**, időállóan gondolt célokat, **elérni kívánt állapotokat** tartalmaznak, mint az azok eléréséhez szükséges, részletesen megtervezett cselekvéssorokat, amelyek az idővel úgyis változnának, gyorsan elavulnának.

A **középtávú terveknek** ennél már lényegesen **konkrétabbaknak** kell lenniük: ezekből vezethetők le azok a beavatkozások, cselekvések, amelyek elvégzéséhez az önkormányzatnak a szükséges **kapacitásokat és forrásokat** – a megvalósítás tervezett módjától függően – biztosítani kell.

A **rövid távú tervekben** az átfogó célokra legfeljebb utalás történik, itt már az éves költségvetésben szereplő összegeket, hatósági engedélyezés, illetve a **közvetlen megvalósítás céljából készülő műszaki terveket** találhatunk.

²⁵ A terület- és településrendezési tervek rendszerétől eltérően a településfejlesztés tervezésének eszköztára jelentős mértékben az informális – azaz nem jogszabályban előírt, hanem célszerűségi megfontolásból készülő – eszközök közé tartozik, ezért az itt ismertetettek is a helyes gyakorlatot tükrözik, és csak részben támaszkodnak jogi háttérre.

Az ágazati tervek a fenti – időtávlat és részletezettség szerint csoportosított rendszeren belül – az ágazati működési modellben működő szervezeti egységek számára bontja le a megvalósítás-hoz szükséges cselekvéssorokat, míg a gazdasági tervezés a várható, a fejlesztés forrásaként is felhasználható bevételek időben ütemezett számbavételével teremti meg a középtávú tervezés megvalósíthatóságának pénzügyi alapjait.

4.1.1 A településfejlesztési koncepció

A településfejlesztési koncepció a település fejlesztésének átfogó, *hosszú távú – 15-20 évre* előrettekintő – terve, amely integráltan, összefüggéseiben tárgyalja a társadalmi, gazdasági és fizikai viszonyrendszer fejlesztését.

Az *épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi törvény* fogalom-meghatározása szerint a **településfejlesztési koncepció**: „a fejlesztés összehangolt megvalósulását biztosító és a településrendezést is megalapozó, a település közigazgatási területére kiterjedő önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal elfogadott dokumentum, amely a település jövőbeni kialakítását tartalmazza. A fejlesztési koncepció elsősorban településpolitikai dokumentum, amelynek kidolgozásában a természeti-művi adottságok mellett a társadalmi, a gazdasági, a környezeti szempontoknak és az ezeket biztosító intézményi rendszernek van döntő szerepe.”

A fejlesztési koncepció felépítését, tartalmi összetevőit tekintve jogszabályi előírások nincsenek, a gyakorlat számára azonban hasznos kapaszkodót adhat a területfejlesztési – tehát regionális - tervek jogszabályban foglalt tartalomjegyzéke, az értelemeszerű különbségekkel. Ennek megfelelően a **településfejlesztési koncepció felépítése a helyzetértékelő és a tervi fejezetekre** osztható. **Egy lehetséges**, de természetesen nem kötelező **szerkezeti felépítés** lehet például – a területfejlesztési koncepcióra vonatkozó tartalmi előírás felhasználásával – a következő:

I. Helyzetkép, helyzetértékelés

1. Tervi előzmények

A település, a kistérség, a megye, a régió és az ország hatályos fejlesztési és rendezési tervei- nek azon elemei, amelyek befolyásolják a koncepció tartalmát.

2. Külső körülmények

Azoknak a térségi, regionális vagy országos tendenciáknak az összegzése, amelyek hatással a koncepció időtávjában számolni kell.

3. A település adottságai

A településen belüli tényezők, jelenleg és jövőben rendelkezésre álló források, illetve azok fejlesztési irányainak, eszközeinek és intézményeinek áttekintése, ezen belül

- humán erőforrások (demográfiai szerkezet és prognózis, foglalkoztatási viszonyok, humánkapacitások, intézményhálózat);
- gazdasági bázis (főbb gazdasági ágazatok, azok fejlődési irányai, a gazdasági belső és külső kapcsolatai, a gazdaság szerkezeti jellemzői, a termelési és tevékenységi infrastruktúra állapota, a telepítési tényezők értékelése, a területi innovációs potenciál, a település gazdaságának versenyképességét befolyásoló tényezők);
- a környezet adottságai (az épített és a természeti környezeti adottságok, a környezet és a természet minősége, annak alakítását befolyásoló fontosabb tényezők);
- a település intézményi ellátottsága (a lakosság egészségügyi, szociális, oktatási, kulturális, szabadidő, sport-, kereskedelmi, szolgáltató és igazgatási intézményekkel való ellátottsága, lakásvizonyok); infrastruktúra (műszaki hálózati rendszerek, létesítmények), minőségi jellemzők, kapacitások,
- a településszerkezet sajátosságai (a település térbeli viszonyainak sajátosságai, az egyes településrészek, a közöttük fennálló kapcsolati rendszerek,
- társadalmi környezet (társadalmi szerkezet, kulturális adottságok, értékek, területi identitás).
- g) A településfejlesztés eszköz- és intézményrendszere

4. Összefoglaló helyzetértékelés

Az eddigi fejlődést befolyásoló legfontosabb tényezők összefoglalása, majd azok értékelésével, illetve a külső meghatározottságok figyelembevételével több lehetséges fejlődési irány meghatározása, hatásuk vizsgálata.

- a) A település fejlesztését befolyásoló tényezők összefoglaló értékelése, azok rendszerezése (az egyes tényező csoportok gyengeségeinek és erősségeinek meghatározása, a fejlődés lehetőségei és veszélyei – SWOT-analízis).
- b) A területi egység fejlesztésének lehetséges irányainak bemutatása (azok tervezett beavatkozásainak együttes környezeti, társadalmi és gazdasági hatásainak értékelése, a fejlesztés forgatókönyveinek kidolgozása).

II. Távlati koncepció

A legkedvezőbb fejlesztési irány részletes kidolgozása, az ahhoz szükséges feltételek tételes meghatározása, a fejlesztési program számára a legfontosabb irányelvek kijelölése:

- A településfejlesztés fő célja, irányai.
- A településfejlesztés célcsoportjai, azokhoz kapcsolódó részcélok rendszere (célpiramis), célszerűen a fenntarthatóság pillérei szerint csoportosítva.
- A részcélok egymás közötti kapcsolata, a megvalósításuk tervezett időbeli ütemezése (hosszú, közép-, rövid táv).
- A fejlesztési célok értelmezése a különféle sajátosságokkal rendelkező településrészekre (a részcélok és beavatkozás területi egységei).
- A fejlesztés eszköz- és intézményrendszere.
- A fejlesztési hatások regisztrálása (igények a területi monitoring rendszerrel szemben).
- A településfejlesztési koncepció megvalósítása következtében várható környezeti, társadalmi és gazdasági változások és társadalmi reakciók leírása (előzetes hatásvizsgálat).

Bár a fejlesztési koncepció műfaji sajátosságai, átfogó jellege miatt esetenként emlékeztet a különféle tudományos kutatási anyagokra, elemzésekre, a két műfaj között alapvető különbség van. A tudomány – amely a helyzet-feltárásban és -értékelésben jelentős szerepet játszhat –, igazi mozgásteret ugyanis a múltbéli viszonyokra korlátozódik. A kutatásnak mindig tényekből kell kiindulnia, ok-okozati és egyéb összefüggéseket keresnie és találnia a jelenségek magyarázatának megtalálására, a jövőt illetően azonban senki sem tudhat bizonyosat, így logikai alapon legfeljebb a lehetséges perspektíva-változatokig lehet eljutni. Ezeket szokás a **kutatásban prognózisnak** nevezni, ami azonban mindig **passzív szemléletű**; rendszerint a lezajlott, ismert folyamatok továbbfolytatódásán alapulva számba veszi a valószínű jövőbeli befolyásoló eseményeket, fejleményeket, és ezek egymásra hatásából állít fel különféle változatokat a lehetséges jövőre vonatkozóan.

A **tervezés** – bár szintén nem lát, nem is láthat a jövőbe – a prognóziskészítéssel szemben **aktív** műfaj. A különféle prognózisokra támaszkodva, a jelen és a jövőbeli társadalmi igények, elvárások, aktivitások kielégítésére vonatkozó célokat fogalmaz meg, megjelölve az elérésükhöz vezető utat, eszközöket, a feltételrendszer egyéb elemeit, és éppen a társadalmi igényekre, a különféle ezzel kapcsolatos előnyökre hivatkozva kísérletet tesz a célok eléréséhez szükséges aktivitások potenciális résztvevőinek mozgósítására. Így a terv természetesen nem jelent bizonyosságot a jövőre nézve, de minél realisabb, a tényleges igényeken alapuló, annál valószínűbb, hogy a társadalom és a gazdaság közhatalmi és privát szereplői készletet éreznek a megvalósításban való közreműködésre, és a tervvel összehangolt aktivitásaikkal valóban a kijelölt irányba mozdítják el a település fejlődését. A tervezés műfaja ennek megfelelően mindig aktív, és – gyakorta inkább problémaorientált kutatással szemben – mindig optimista, hiszen hinnie kell abban, hogy a problémák többé-kevésbé leküzdhetők. Ellenkező esetben ugyanis éppen a mozgósító hatás marad el, és ez esetben a terv nem töltheti be küldetését, fölöslegessé válik.

A gondolkodásnak a jövővel való viszonya terén megkülönböztethetjük a „**spekulatív**” **gondolkodást**, amelynek célja a prognózisok megfogalmazása, és az „**aktív**” **gondolkodást**, ami azért akarja valószínűsíteni a jövő fejleményeit, hogy a cselekedeteit a várhatóan bekövetkező fejleményekhez igazítva érjen el sikereket.

Ennél is aktívabb a „**proaktív**” **gondolkodás**, ami a várható alternatívák, ok-okozati összefüggések, illetve az egyes szereplők, résztvevői csoportok törekvéseinek ismeretében a legjobb eredmény érdekében befolyásolni akarja a jövőben bekövetkező fejleményeket, tekintetbe véve azt, hogy az ember – számos korlátja ellenére – aktív részese a jövő alakításának. A proaktivitás legnagyobb hatékonyságának eléréséhez lényeges szempont az egyes tervi elemek közötti szinergiák, egymást erősítő hatások felfedezése, megmutatása, ami a szereplők érdeklődése felkeltésének is fontos eszköze.

A **mozgósító hatásra** törekvésnek meg kell nyilvánulnia a **dokumentum kialakításában** is. Szemben a különféle kutatási anyagokkal, szakértői tanulmányokkal a mozgósító hatáshoz nélkülözhetetlen a könnyű megismerhetőség, az olvashatóság. Ennek egyik összetevője a korlátozott terjedelem, a másik pedig a könnyen olvasható, népszerű, közérthető stílus. Éppen ezért a jó koncepció nem haladja meg **60-70 oldalt**, és ennek a terjedelemnek **csak kevesebb, mint a fele vonatkozik a helyzet ismertetésére és értékelésére, a nagyobb rész a jövő tennivalóit, a tervi fejezeteket** kell hogy tartalmazza. A megnyerő hatás érdekében a jó koncepció fogalmazásmódja tárgyilagosan színes, ahol a hitelesség érdekében inkább kicsit szikár, de közérthető megfogalmazású, viszonylag rövid fejezetekre tagolt szöveget vonzó, érthető illusztrációk és ábrák, illetve a hangzatosságtól, a reklámos megfogalmazásoktól sem távoli, esetenként szlogenszerű címek tagolják.

A **koncepció a társadalmi részvétel biztosításának az alapköve, ezért széleskörű ismerete a demokratikus részvétel alapeleme**. A problémát e tekintetben rendszerint az adja, hogy a település egészére vonatkozó, hosszú távú tervek rendszerint kevésbé megfoghatók az emberek nagyobb része számára, akiket a közeli jövőben, a saját környékükön megvalósuló fejlesztések, változások érthető módon jobban érdekelnek. Tekintettel azonban arra, hogy a közép-, vagy rövidtávú beavatkozások a távlati programra vezethetők vissza, fontos, hogy az emberek nagyobb része már a koncepció egyeztetése során kifejezhesse egyet nem értését, **módosító javaslatait**. Ezért különösen fontos a gyakran érzékelhető érdektelenség leküzdésére megtalálni azokat a módszereket, amelyek a későbbi siker érdekében minél szélesebb körben felkeltik az érdeklődést a koncepció iránt. Ehhez a színes, közérthető, rövid, frappáns **dokumentumok**, nyomtatványok, az érdeklődést felkeltő **rendezvények** nélkülözhetetlenek.

4.1.2 A településfejlesztési program

A településfejlesztési program a **középtávú – általában 4-8 évre kitekintő – tervezés** műfaja. A középtávú program mindig a **hosszú távú koncepcióra támaszkodik, helyzetértékelése ezért legfeljebb aktualizálja a koncepció elemzései óta bekövetkezett változásokat, de szinte teljes egészében a – már egyre beláthatóbb – jövőre koncentrálnak**.

A fejlesztési program két fő fejezetre bomlik, ami a készítés során is egymást követi. Az első szakasz, a **stratégiai program** a távlati koncepcióban megfogalmazott célok és feladatok alapján – szükség szerint a részletesebb tervezés során felülvizsgálva a nagyvonalú célrendszer egyes részleteit – szűri le azokat az aktivitásokat, amelyeket a hosszú távon elérendő célok közül már középtávon meg kell valósítani, a hosszú, közép- és rövidtávon egyaránt sikeres, fenntartható tervezési és megvalósítási rendszer érdekében. Bár a stratégiai programszakasz is tartalmazza a megvalósítás feltételrendszerének az elemeit, ez a munkafázis inkább az összefüggések, a szinergiák, a célrendszer összhangjának a kimunkálása szempontjából fontos.

Ennek a munkarésznek a széleskörű egyeztetését követően készülhet el az **operatív programrész**, amely az összefüggések helyett már az egyes programelemek, projektek, alprogramok részleteinek kimunkálásán van a hangsúly, a tényleges megvalósítás közvetlen eszközzrendszerének meghatározásához és biztosításához. Lényeges különbség továbbá a két programszakasz között, hogy a stratégiai programban – éppen a szinergikus hatások felmutatása, a stratégiai privát partnerek megtalálása érdekében – a közérdekű, de nem közhatalmi megvalósítású programelemek is szerepelnek, míg az operatív program rendszerint már a közhatalmi részvétellel megvalósuló programelemekre vonatkozik (a privát projektek operatív feltételrendszerét a privát megvalósítók rendszerint saját szempontjaik szerint dolgozzák ki maguknak).

Bár jogszabályi követelmények a középtávú programmal kapcsolatosan sincsenek, a gyakorlat számára jó útmutatót jelenthet – szintén nem kötelező jelleggel – a területfejlesztési programokra kidolgozott és bevezetett tartalmi vázlat, aminek az értelemszerű alkalmazása egyszerűsített megkönnyítheti a területi és a települési tervek összhangjának megteremtését, a

települési tervek tartalmának beépítését a regionális tervekbe. Javasolható ezért az alábbi **tartalmi felépítés** alkalmazása.

I. Stratégiai program:

- a) közép-, illetve rövid távú célpiramis kialakítása, a végrehajtandó közép- és rövid távú feladatok meghatározása, rangsorolása;
- b) a megvalósítás lehetséges szereplőinek és a közreműködők körének megjelölése, a megvalósítás mechanizmusának bemutatása;
- c) a fejlesztéshez szükséges lehetséges források feltárása, a finanszírozás átfogó rendszerének kialakítása;
- d) a program és alprogramok eredményessége kritériumainak, illetve mutatóinak meghatározása, a társadalmi, gazdasági és környezeti beavatkozások hatásainak bemutatása;
- e) a program végrehajtásában közreműködő szervezetek közti munkamegosztás, együttműködés és információcsere meghatározása, az érdekérvényesítés rendszere;
- f) a program egészének, illetve az egyes részprogramoknak végrehajtásáért felelős operatív szervezetek megjelölése;
- g) a fejlesztési programok megvalósítását, a társadalmi, gazdasági és környezeti hatások nyomon követését, hatékonyságelemzését és a források felhasználását követő monitoring-rendszer meghatározása.

II. Operatív program:

1. Alprogramok és részprogramok szerinti csoportosításban:

- a) az egyes feladatok elérendő céljainak részletes meghatározása;
- b) az egyes feladatok végrehajtásának intézkedési és ütemezési terve;
- c) a végrehajtásért felelős szervezetek és közreműködők;
- d) a megvalósításhoz szükséges források pénzügyi ütemterve (elkülönített alapok, központi célelőirányzatok, egyéb központi források, térségi decentralizált, helyi önkormányzati, lakossági, vállalkozói, nemzetközi, hitel- stb. források szerinti bontásban);
- e) a végrehajtás módja és feltételrendszere;
- f) a végrehajtás ellenőrzési rendszere;
- g) az eredményesség vizsgálata és értékelése;
- h) a teljesítés-igazolás követelményrendszerének kialakítása.

2. A programhoz szükség szerint csatolandók a végrehajtás során készített dokumentumok (*műszaki és üzleti tervek, szerződéses kötelezettségvállalások stb.*).

A fenti tartalmi vázlatokból világosan látszik, hogy a **programok nem pusztán az önkormányzat saját használatára készülnek**, hanem igen fontos szerepük van a különféle - közhatalmi-privát, vagy különféle közhatalmi szereplők közötti - partnerségek megteremtésétől kezdve a különféle támogatások elnyerésében való felhasználásig. A részletesen kialakított, összehangolt – bár az operatív programrészben rendszerint már igen bürokratikus – dokumentumok igazolják a támogató, vagy együttműködő szervezet, partner számára a támogatandó projekt kapcsolatrendszerét, fontosságát, hasznosságát, a megtérülés körülményeit.

A stratégiai program elemeinek vonatkozásában éppen a **megvalósítási partnerségi rendszerek** kialakítása érdekében igen lényeges a potenciális **szereplők körének meghatározása**, hiszen ez jelentheti a partnerkeresés alapját. Ahogyan erről már a korábbi fejezetekben szó volt, a településen jelentkező közhatalmi feladatok köre is igen sok résztvevő között oszlik meg (pl. országos és térségi közlekedési szolgáltató, üzemeltető szervezetek) jóindulatuk megnyerése ezért – mondjuk a településen átvezető országos út felújításában, vagy elkerülő szakasz megépítésében – igen fontos lehet. Ezt segítik elő azok a „komoly programok”, amelyek minden kívülálló potenciális partner számára bizonyítják az adott projekt „relevanciáját”, fontosságát és megalapozottságát is.

Tekintettel arra, hogy a koncepció erősen nagyságrendi becslései után a középtávú program teremt alkalmat a szükséges **ráfordítások megalapozott kiszámítására**, és az önkormányzati források biztosításának megkezdésére is, ez az a tervezési szakasz, ahol a különféle ágazatok, szakmai lobbik a legerőteljesebben lépnek fel tevékenységük távlati forrásbiztosítása érdekében.

Éppen ez az a momentum, ami a középtávú tervek **kommunikációjának** fontosságát aláhúzza: a terv nyilvános vitái, az ott elhangzó indokok és érvek, azok megalapozottsága és helytállósága

jelenti az előzetesen kalkulált finanszírozási rendszer megfelelőségének próbáját. Ezek azok az alkalmak, amelyek a konkrét partnerkeresést, a megfelelő együttműködő felek kiválasztását is lehetővé teszik, ezért a kommunikáció esetleges hiányosságai a megvalósítást veszélyeztethetik.

A program felépítése, a programelemek megválasztása során figyelembe kell venni azt a követelményt, hogy a fejlesztések során **minden partner a lehető legteljesebb mértékben a saját kompetenciakörébe tartozó feladatokat lássa el**. Korábban szó volt már arról, hogy a közösségi igények igen jelentős körének kielégítése lehetséges profitorientált szervezetek közreműködésével is megvalósítható. A tapasztalatok szerint ugyanakkor már a jól szervezett, logikus tervezés, illetve annak kommunikációja felkelti az ilyen tevékenységekben részt venni kívánó üzleti szereplők érdeklődését, ami viszont megkönnyíti a partnerségben való megvalósítást.

A programelemek kiválasztása, kalkulációja azonban nem állhat meg pusztán a szükséges ráfordítások, illetve a források lehetséges körének kimunkálásánál. A közszolgáltatások igénybevételi feltételrendszerének kimunkálása során mindig és mindenhol törvényszerűen jelentkező településpolitikai szempontok mellett normális esetben a szolgáltatás igénybevételének díja fedezetet nyújt a szolgáltatás fenntartására, a feltételrendszer újratermelésére, és sok esetben a más fejlesztésekre fordítható nyereség elérésére is. A **program egyes elemeinek sorrendiségének meghatározása** során a megtérülés, a nyereségtermelés lényeges szempontot jelenthet a közhatalmi tervezés során is.

A középtávú programok rendszerint alkalmasak az egyes választási ciklusok eredményességének nyomon követésére, a koncepcióban megfogalmazott célok életszerűségének, illetve aktualitásának kontrolljára, továbbá az egyes – a megvalósítással foglalkozó – hivatali egységek munkájának felmérésére is. Fontos ezért a program kidolgozásakor **a szervezeti feltételrendszeren belül egyrészt az egyértelmű felelősségi körök rögzítése, másrészt olyan munkacsoport, vagy szervezeti egység rögzítése, amely évről-évre figyelemmel kíséri a program teljesülését**, és szükség esetén megfelelő módon felhívja a figyelmet a hiányosságok, elmaradások pótlásához szükséges intézkedések megtételére.

A széles körben ismertett, reális középtávú program – optimális esetben a koncepcióval együtt – fontos szerepet tölt be a **település marketing munkájában** is. A tervekre érkező visszajelzések folyamatos gyűjtése és értékelése segíti a tervek továbbfejlesztését, szükség szerinti korrekcióját, illetve a továbbtervezés minőségét is javítják. Ennek megfelelően a rendszerezett, megalapozott tervezési munka kommunikációja sok esetben önmagában is alkalmas a településen a **befektetési, beruházási kedv növelésére**, ami viszont a gazdaság fejlesztésével szerencsés esetben a fellendülés megindítására is alkalmat teremt.

4.1.3 A település fejlesztésének éves terve – az önkormányzati költségvetés

Az **államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény** értelmében az államháztartás alrendszereihez tartozó szervezetek – köztük a települési önkormányzatok – az éves költségvetésükben foglalt módon gazdálkodnak az adott naptári évben. A **költségvetés** a törvény definíciója szerint „olyan pénzügyi terv, illetve pénzügyi alap, amely az érvényességi időtartam alatt a feladat ellátásához teljesíthető jóváhagyott kiadásokat és a teljesítendő várható bevételeket (költségvetési kiadásokat és költségvetési bevételeket) előirányzatként, illetve előirányzat-teljesítésként tartalmazza”.

A képviselő-testületnek **rendeletet** kell alkotnia a költségvetéséről, amely minden olyan tételt tartalmaz, a hozzá tervezett összeggel együtt, amire az önkormányzat az adott évben pénzt kíván fordítani. Amennyiben év közben merülnek fel olyan kiadások, amelyeket az önkormányzat valamilyen előre nem látható, ezért a költségvetésben nem szereplő projektre szán, a kifizetés előtt a képviselő-testületnek rendeletet kell alkotnia a költségvetéséről szóló rendeletének módosításáról.

Az egyes önkormányzati részvétellel tervezett beruházások terveit, költségvetését az úgynevezett **beruházási célokmány** jóváhagyásával hagyja jóvá a képviselő-testület. Az ilyen jóváhagyott okmányok időbeli ütemezésének figyelembe vételével állítják be a kiadási oldalon a projekt megvalósításához, folytatásához az adott évben szükséges költségeket, míg a korábban megvalósított, működő projektekből származó esetleges bevételeket a költségvetés másik, bevételi oldalán összegzik.

A település fejlesztésével összefüggő **projektek rendszerint több éves előkészítést követően szintén több éven át valósulnak meg**, így finanszírozásuk is több év költségvetésében szerepel. Tekintettel arra, hogy nagyobb önkormányzatok számos beruházást folytatnak párhuzamosan különféle konstrukcióban, rendkívül fontos, hogy az önkormányzat csak annyit költsön fejlesztésre, amennyit a bevételei megengednek.²⁶

A **bevételek prognóza** során a szakértők számolnak a jogszabályi környezet – pl. egyes adókulcsok – váltoásaival, a demográfiai, illetve társadalmi strukturális változásokból származó bevétel-változásokkal, vagy a gazdasági szerkezet átalakulásából származó bevételi változásokkal is. A **kiadások prognóza** során szintén számolnak – számos egyéb tényező mellett – a jogszabályi körülményekből fakadó változások mellett a várható inflációval, a különféle projekthitelek adósságszolgálati terheivel, vagy a szolgáltatások igényváltozásából, vagy színvonal-növekedéséből származó kiadás-növekedéssel is.

A hosszú időre előretékintő tervezési módszereknek nagy jelentőségük lehet a **hitelfelvételeknél** is, hiszen a hitelnyújtó a kamatszintben is elismeri az átlátható, kiegyensúlyozott gazdálkodási körülményeket, a biztonságos gazdálkodás garanciáját jelentő tervezési technikákat, ami viszont jelentős megtakarítással jár az önkormányzat számára. Az önkormányzat a település számára fontos projektek megvalósítása során az üzleti szokásokhoz képest esetenként kissé kedvezőbb kondíciókat érhet el, ha a hitelt egy üzleti hitelezőtől, hanem – pl. kötvény, vagy téglajegy formájában – saját polgáraitól veszi fel. Ekkor ugyanis az ott élőknek a projekt megvalósulása saját kényelmük, identitásuk, komfortjuk szemszögéből is fontos lehet, ezért esetenként alacsonyabb kamattal is beérik.

A településfejlesztés egyik legfontosabb költségvetéssel kapcsolatos megvalósítási szempontja az **időzítéssel** függ össze. A helyi önkormányzatok ugyanis a központi költségvetést követően, célszerűen februárban-márciusban tudják megalkotni a saját költségvetési rendeletüket, ezt követően az egyes beruházásokra kiírt **közbeszerzési pályázatok** a legegyszerűbb esetben is könnyen eltarthatnak május-június végéig. A megbízott cégek gyakorlatilag tehát – szerencsés esetben – nyár elején kezdenek hozzá az adott évre tervezett beruházások megvalósításába, ami viszont rendszerint rohammunkával, illetve – a nem szerencsés esetekben, például a közbeszerzés eredményének megtámadása esetén – a beruházás hosszú időn át való elhúzódásával jár. Érdekesek ilyen szempontból azok a több évre elhúzódó nagyberuházásokkal kapcsolatos technikák, amelyek a fentiek ellenére bizonyos feltételek teljesülése esetén lehetővé teszik a folyamatos munkavégzést.

Érdekes következtetések adódnak az éves és a középtávú tervezés között a közhatalmi finanszírozás bizonytalanságai miatt. Elvben a középtávú tervekben lebontott éves költségvetéseknek kellene biztosítaniuk a tervszerű, hatékony végrehajtást, a fentiek szerint látható viszont, hogy a betervezett projektek megvalósítása, a források szabályozott, ésszerű elköltése gyakran akadályokba ütközik (pl. a közbeszerzés elhúzódása, vagy más okok miatt). Hogy legalább két-három éven belül a tervezett ütem nagyjából tartható legyen, érdemes az adott évre a szükségesnél több projektet előkészíteni, hogy egyes beruházások elhúzódása esetén más – szintén tervezett – projektekre a rendelkezésre álló összegeket elkölteni, esetenként megcserélve az egyes projektek egymásutánját.

Sok helyen beváltak azok a megoldások, amelyek egy adott önkormányzati működési körben keletkező forrásokat, vagy azok előre meghatározott részét automatikusan visszaforgatják az adott ügyvel kapcsolatos fejlesztési tevékenységbe, rendszerint a költségvetésben elkülönítetten kezelt alapok, keretek segítségével, amelyek segítenek kimutatni az adott évben elkölthető összeget.²⁷

²⁶ Ennek az előrebecslésére fejlesztették ki Budapesten az úgynevezett gördülő hétéves tervezést, amelyben a „gördülő” kifejezés a folyamatos tervezésre utal. A gyakorlatban ez – erősen egyszerűsítve – úgy történik, hogy az önkormányzat megbízásából egy felkészült pénzügyi tanácsadó cég minden évben hét évre előre felméri az önkormányzat várható bevételeit és működési kiadásait, és a kettő különbségként fennmaradó összeget osztják el a folyamatosan vezetett, a legszükségesebb megvalósítandó beruházásokat feltüntető projektlista élén szereplő fejlesztések között, a következő hét évre. A hét éves időszakot az indokolja, hogy ennyi idő alatt általában minden beruházás befejezhető, ugyanakkor az EU tervezési ciklusa is ennyi időt tesz ki.

²⁷ Ilyen például Budapesten – és egyes más városokban is – a városrehabilitációs keret, amelynek bevételeit az egykori lakásprivatizációs törvény előírásainak megfelelően a korábbi önkormányzati bérlakások értékesítéséből befolyó összeg, kiadásait pedig a pályázati úton a rászoruló társasházak felújítási munkáira, vagy a kerületi önkormányzatok által menedzselte rehabilitációs területek felújítási munkáira fordítják. Hasonló módon Bécsben a közterületi parkolásból befolyt díjak

4.1.4 Önkormányzati projektek és programok

A településfejlesztés olyan véget nem érő, olykor fellendülő, olykor alábbhagyó folyamat, amely egyes részenként, akciónként, projektenként valósul meg. **A programok olyan akciók, amelyek keretében több, vagy sok projekt valósul meg valamely átfogóbb, sokakat érintő cél elérése érdekében**, úgy, hogy a program szervezője rendszerint másokat támogat a célok eléréséhez szükséges cselekvéssorok megvalósításában.

A településfejlesztésben a projekt olyan megtervezett, sok oldalról alátámasztott megvalósítható fejlesztést jelent, ami rendszerint találkozik a helyi társadalom egyetértésével is. Az egyes projektek megvalósulása nagyon eltérő **feltételrendszerekkel** járhat együtt, a tulajdonviszonyok, az időbeli átfutás, a finanszírozhatóság, a megtérülés szemszögéből egyaránt, és ezek a szempontok rendszerint alapvetően meghatározzák az egyes projektek életképességét. Számos embernek vannak érdekes ötletei, amelyekbe esetenként igen sok munkát bele is fektetnek, ha azonban azokat a megvalósítás piaca nem igazolja vissza, azok megmaradnak ötlet szinten.

A hosszú távú tervek megvalósítása, a koncepcióban megfogalmazott célok elérése éppen az átfogó javaslatoknak a konkrét cselekvéssorokra való lefordításával lehetséges, ennek jellegzetesen megkülönböztethető alapegységét jelenti a különféle településfejlesztési projektek. A projektek megvalósítását, a végterméket, a megvalósítás módját, költségeit, szereplőit rendszerint az adott akción belül **összehangoltan tervezik**.

Tekintettel arra, hogy a település fejlesztése jórészt ezeknek a projekteknek a megvalósulásából áll össze, egyáltalán nem közömbös a **projektek egymásra hatása**, sorrendje logikai kapcsolatrendszere, időbeli lefutása és térbeli elhelyezkedése. A projektek egymásra hatása egyúttal az esetek jelentős része azt is jelenti, hogy egyes projektek megvalósítása kedvezőbb körülményeket teremt más projektek végrehajtása számára, más esetekben viszont ennek az ellenkezője is előfordulhat: egyes projektek megvalósítása ellehetlenítheti, vagy megnehezítheti más fejlesztések megvalósítását. A településfejlesztés tervezése, megvalósítása során ezekkel a szempontokkal számolni kell, hiszen az ilyen körülmények kisebb-nagyobb embercsoportok ellenállását, tiltakozását, illetve életkörülményeik romlását, de javulását is kiválthatják.

Nagyobb akciók, kiterjedt és hosszú időn át megvalósuló településfejlesztési programok – pl. egyes településrészek rehabilitációja, vagy új negyedek megépítése – esetén az első projekteket úgy kell megválasztani, hogy azok jelentőségükkel, kialakuló hírnevükkel hitelesítsék az adott programot, felkeltsék a további projektek megvalósuláshoz szükséges projektek potenciális beruházóinak érdeklődését, elhitessék velük, hogy az adott program megvalósításában való részvétel előnyös az ő számukra is, és a biztonságos megvalósítás egyúttal alacsony kockázatot is jelent. Ezeket a „vezető szerepet” betöltő projekteket szokás **zászlóshajó projekteknek** nevezni, hiszen úgy követi őket a többi projekt, mint a flotta parancsnoki hajóját a többi hajó.²⁸

A nagyobb településfejlesztési akcióknál, ahol a megvalósításban számos szereplő vesz részt, gyakori, hogy –a minél gyorsabb, hatékonyabb megvalósulás, az ehhez szükséges partnerek megtalálása érdekében – a zászlóshajókról az önkormányzat gondoskodik. **A kinyilvánított, tervekkel, és megvalósuló részekkel is alátámasztott önkormányzati szándékok ugyanis az ingatlanfejlesztésben a kockázatot csökkentő tényezőnek számítanak, így a fejlesztők szívesen választják az ilyen területeket.** A településközpontok rehabilitációjában éppúgy, mint új városnegyedek esetében a központi szerepet betöltő közterületek fejlesztése ugyanis bizonyítja a közhatalom elkötelezettségét az adott programot illetően.

Abban az esetben, ha meghatározott cél érdekében olyan fejlesztési akciót kell elindítani, amelyben még nem áll rendelkezésre megfelelő tapasztalat, **kísérleti jellegű, un. pilot projektet** szoktak megvalósítani, ami – a ténylegesen megvalósuló, közvetlen célon túlmenően – tudatosan azt a célt is szolgálja, hogy az egyes tervezett megoldások, módszerek tényleges megfelelő-sége, alkalmassága bizonyított legyen.

összegét a közterületen kívüli parkolás fejlesztésére – parkolóházak, mélygarázsok építésére –, később a közcélú közlekedés javítására fordítva kb. egy évtized alatt mintaszerűen szervezett közlekedési rendszer létrehozását sikerült elérni.

²⁸ Ilyen zászlóshajó projekt volt a 19. század végén kialakuló Budapesten a Lipótváros tekintetében a Parlament, vagy a Neugebäude bontását követően kialakított Szabadság tér, amely mágnesként vonta a környezetébe a különféle nagyarányú beruházásokat. A zászlóshajó projektek közé sorolható napjainkban például a budapesti Józsefváros rehabilitációja tekintetében a Corvin-sétány létrehozása.

A pilot projekt sajátossága a fokozott monitoring, azaz a fejlemények figyelemmel kísérése, éppen azért, hogy az egyes beavatkozások, eszközök, az azok által kiváltott hatások, esetleges mellékhatásaikkal együtt megfigyelhető, kiértékelhető legyenek.

A zászlóshajó projektek és a pilot projektek megvalósításában az önkormányzatoknak meghatározó szerepe van. A település érdekében az ő feladata azoknak a lépéseknek a megtétele, amelyek kiváltják a magánbefektetők érdeklődését, aktivitását. Természetes ugyanakkor, hogy mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a pilot projektek sikeresek legyenek, nem csak funkcionális, hanem anyagi értelemben is. Ennek során a közhatalom számára való megtérüléshez gyakran érdemes hozzámítani a projekt által kiváltott közvetett – például adó- – bevételeket is.²⁹

A **közvetett önkormányzati fejlesztési tevékenység** egyik alapeleme a különféle programok kialakítása. Ezek a programok olyan fejlesztési területek, amelyek fő célja általánosságban megfogalmazott – pl. a közterületek rendezettségének növelése, vagy a kihasználatlan korábbi iparterületek hasznosítása –, részleteiről azonban nem az önkormányzat kíván intézkedni, közvetlenül beavatkozni, például a szükséges kapacitások, illetékességek, vagy hozzáértés híján. Ilyenkor a program a megvalósítására szánt forrásoknak a célokat szolgáló elköltésére **pályázatot** hirdetnek meg azok számára, akiktől reálisan várható, hogy saját tevékenységükkel és az önkormányzat támogatásával elősegítik a kitűzött célok elérését.

Ezek a pályázatokon a résztvevők saját – a cél elérése érdekében megfogalmazott – projektjeikkel indulnak, és a pályázat kiírója, a kiírásban megfogalmazott szempontok szerint dönt a pénz elosztásáról. Az objektív elbírálás érdekében indokolt a pályázati kiírásban megfogalmazott célok mellett az azokkal összefüggésben összeállított bírálati kritériumok közzététele, a bírálati szempontok fontosság szerinti súlyozását is tükröző pontrendszer formájában. A pontrendszerben igen nagy súllyal kell szerepelnie a program céljainak való megfelelésnek – vagyis a projekt relevanciájának –, ezen kívül rendszerint a világos és indokolt projektfelépítés, a költségvetés indokoltsága, átláthatósága, a megvalósítók felkészültsége, tapasztaltsága, illetve a szükséges együttműködések partnerhálózata szokott a szempont-csoportok közé tartozni, ahol minden csoport több, a program jellegének megfelelően kialakított szempontot is tartalmaz.

A fejlesztés érdekében szükséges projektek létrehozására irányuló tevékenységet, az ilyen programok kialakítását **projektgenerálásnak** nevezzük. Különösen indokolt az ilyen projektgeneráló tevékenységek alkalmazása akkor, ha a kitűzött cél sok, egymással kapcsolatban nem álló szereplő széles körű közreműködését igényli, vagy ha az egyes projektek összetettsége meghaladja az önkormányzat kapacitását, vagy közvetlen szervezőkészségét.

A projektek kialakítása, elfogadása, illetve a projektgenerálást célzó programok kialakítása, lebonyolítása egyaránt széles körű kommunikációt, nyilvánossági munkát igényel. A nyilvánossági munka jellege eltérő a projektek különböző fázisában, illetve a projektgenerálás során. Míg a projektek megvalósítása elsődlegesen az érintettek, érdekelték széles körében megvalósított kommunikációt igényel, a **projektgenerálás kommunikációja** főként a potenciális érdekelték megtalálására, elérésére vonatkozik, ezért meglehetősen széles körű információ-terítést igényel.

4.2 A településfejlesztési tervezés főbb módszerei, folyamata

A település fejlesztésének a legfontosabb eszközét a tervezés jelenti. A tervezés fontossága – szemben a széles körben elterjedt nézetrel – nem azonos a terv kiváló szakmai tartalmával, legalább ilyen fontos az, hogy a terv az adott körülményeknek, adottságoknak, helyzetnek megfelelően a tényleges társadalmi igényeket tükrözve megfelelő társadalmi – és ezen belül politikai – támogatottsággal rendelkezzen, és alkalmas legyen a megvalósításhoz szükséges partnerkapcsolatok megteremtésére, a projektgenerálásra, tehát a dolgok tényleges előremozdítására, a fenntartható fejlődés megteremtésére.

²⁹ A 19. század végén a budapesti Nagykörút az akkor létrehozni szándékozott világvárosi Budapest egyik fontos zászlóshajó projektje volt. A már beépített területen haladó új körút nyomvonalát úgy választották ki, hogy az minél nagyobb mértékben magába foglalja az eredeti utcákat (ebből származik némelyik szabálytalansága is). A létrehozott új úthálózat jóval szélesebb volt a korábbiaknál, és az új szabályozással a mellékük építhető új épületek is jóval magasabbak lehetnek, tehát jóval több bérbe adható lakóterület létesülhetett bennük. A Fővárosi Közmunkák Tanácsának szakértői a projekt kimunkálása során azzal számoltak, hogy a rohamosan fejlődő városban az új, reprezentatív út melletti lakások igen kapósak lesznek magas bérleti díj mellett is. Az út kisajátításához, a közművek elhelyezéséhez szükséges hitelt vettek fel, de előtte gondosan kiszámították, hogy a megnövekvő lakóterületek bérleti díjából a háztulajdonosok mennyivel fognak több adót befizetni, és ebből a többlet-adóbevételekből hogyan lehet a hitelt visszafizetni.

Az átfogó településtervezési **tevékenység szemléletét és módszereit** tekintve a jelenlegi gyakorlatban két **fő típusra** bontható:

- A **spekulatív-intuitív (dokumentum-orientált) típusú tervezés**, amikor a tervezéssel foglalkozó szakemberek maguk próbálják meg kitalálni, és dokumentációban összefoglalni, érvelni, alátámasztani, hogy az adott helyzetben az adott településnek mit kellene célul tűznie, és azt hogyan érhetné el a legmegfelelőbb módon.
- A **koordinatív-participatív (folyamat-orientált) típusú tervezés**, amikor a tervezéssel foglalkozó szakértők az adott település fejlesztési szereplőinek, érintettjeinek bevonásával, azok szempontjaiból, értékrendjeiből, szándékaiból kiindulva, az így felmerülő célrendszerek, érdekkülönbségek harmonizálásával fogalmazzák meg a célokat és az ahhoz vezető aktivitások összetevőit, úgy, hogy a célkitűzések minél többek számára elfogadhatók, megvalósíthatók legyenek, minél többen részt kívánjanak venni a célok elérésében, amelyek természetesen itt is dokumentálásra kerülnek.

A **tervezési értékrend tekintetében négyféle tervezői megközelítésmód** alkalmazása különböztethető meg:

- A **tradíció-orientált** tervezői megközelítés az egyes helyi társadalmak gyakran fellelhető konzervatív attitűdjeire alapozva a múlt adottságainak továbbvezetéséből, a jövőbe való kivetítéséből próbálja meg a megcélzott jövő körvonalait felvázolni, és az ahhoz szükséges cselekvéseket keresi.
- Az **érték-orientált** tervezői megközelítés az értékőrzést tekinti fő feladatának, ezért a meglévő értékek feltárására, azok továbbfejlesztésére, húzóerőként való alkalmazásukra teszi a hangsúlyt, ehhez keresi a célkitűzéseket, és a szükséges cselekvéssorokat.
- A **probléma-orientált** tervezői megközelítés a fennálló problémákat, hiányosságokat kísérli meg számba venni, és azok kiküszöbölésére, megszüntetésének célszerű és lehetséges módjára teszi a hangsúlyt a tervezés során.
- A **jövő-orientált** megközelítésmód az elérni kívánt fő célok közös megfogalmazására teszi a hangsúlyt, és az ehhez vezető cselekvéssor-változatok közül való választások, döntések során kísérli megoldani az értékőrzés-továbbfejlesztést és a problémamegoldást egyaránt.

A **tervezéssel kapcsolatosan rendszerint kétféle alapvető tévedés** szokott jelentkezni:

- Az egyik gyakori tévedés a **tervezés meglehetősen szkeptikusan kezelése**; abból kiindulva, hogy a jövő konkrétan rendszerint nem határozható meg teljes egzaktással, hiszen számos nem, vagy csak igen nehezen befolyásolható körülmény érheti a települést. Ebből egyfajta tervezéssel szembenes következtetést vonnak le, mondván: ha a meghatározó körülmények változnak, azokhoz alkalmazkodni kell előrelépni, tehát különösebb értelme nincs a tervek készítésnek, voluntarizmusként értékelik a tervezést, alábecsülve az aktivitások jelentőségét a jövő alakításában.
- A második gyakori tévedés éppen ellenkező megközelítésű: **szentírászként kezeli az elkészített tervet**, foggal-körömmel ragaszkodik az abban leírtakhoz, szem elől tévesztve azt, hogy a körülmények valóban gyakran változnak, és ezért a célok elérése érdekében gyakran kell – a kínálkozó lehetőségek kihasználása érdekében, vagy a fenyegető veszélyek elkerülése érdekében – kompromisszumokat kötni, esetenként eltérni a tervezett részletektől. Az ilyen típusú álláspont hajlik a voluntarizmus felé, megfelelkezve arról, hogy bár a jövőnk alakítása a kezünkben van, céljaink eléréséhez a mindennapi személyes életben magunk is számtalan korrekciót hajtunk végre terveinken.

A tervezés tartalma, folyamata rendszerint a fenti elvi változatok megfelelő keverékéből, vegyítéséből áll össze. Ahogyan a helyzetek, problémák megítélése rendszerint több oldalról közelíthető meg, úgy a **lehetséges megoldások sem szoktak vegytiszta lenni: mindig az adott helyzetnek, a megcélzott résztvevői körnek az értékrendjéhez, felkészültségéhez, befogadóképességéhez kell alkalmazkodni a tervezési folyamat megtervezése, a dokumentumok összeállítása során.**

A tervezéshez rendszerint **nem lehet mindig mindenhol érvényes megoldási módokat adni**, hiszen a helyzet, a résztvevői kör mindenütt más és más, még ha léteznek is tipizálási módok, modellek, eljárási sémák. A tervezés legmegfelelőbb megoldási módját, eljárását, résztvevőit mindig „az elérhető legjobb” megoldásra való törekvésnek kell jellemeznie.

Természetesen ez mindig vitatható, hiszen elvben számos változat tartható elérhetőnek, és a választás közöttük mindig szubjektív elemeket is tartalmaz, ami a véleménykülönbségek, viták lehetőségét hordozza magában.

A tervezés és a megvalósulás kapcsolatrendszerét az állandó folyamatfigyelésnek és értékelésnek kell jellemeznie. A tervezés során mindig célokat tűzünk ki, és megtervezzük az elérésükhöz szükséges utat is, de ha a körülmények nem várt módon változnak, gyakran át kell gondolnunk, hogy megtehető-e a soron következő lépés, járható-e a választott út, esetleg váratlanul jobb utat találhatunk. **Időről időre a célkitűzések felülvizsgálata is indokolt** lehet, hiszen a társadalmi igények az élet változásaival együtt változnak, és ez esetekben a célkitűzések is aktualizálhatók, különösen akkor, ha elérésük - mint ez a települések fejlesztésében nem is ritka - hosszú időt, esetenként sok évet, több évtizedet igényel.

A politikusokat, a közhatalmi döntésekben résztvevőket gyakran éri az a – sokszor nem is alaptalan – vád, hogy kizárólag egy választási ciklusban gondolkoznak, így a fejlesztésben is a lehető legkönnyebben elérhető megoldásokat keresik, amelyek azonban gyakran csak látszatmegoldások. A **különböző időtávlatok együttes szemlélete** sokszor megoldást kínál az ilyen nézetkülönbségek rendezésére, hiszen így jobban megítélhető, hogy a rövid távra alkalmazott megoldás ellehetetleníti-e a távlati célok elérését, vagy segíti azt. Tudnivaló: a távlati célok eléréséhez sok apró – rövidtávú – lépésen keresztül vezet az út.³⁰

A társadalom fejlettségi foka, kultúrája szorosan összefügg a Maslow-féle igény-hierarchia piramisban betöltött helyzettel, és attól tartósan és jelentősen nem téríthető el. Ez az egyszerű tény indokolja azt, hogy a kommunikáció nélkül, **pusztán szakértői munkával készülő tervek a legtöbbször nem tölthetik be az elvárt szerepüket.** A szakértők nagyobb része ugyanis saját helyzetét tekintve rendszerint az átlagosnál magasabban kvalifikált, magasabb jövedelmű, magasabb igény szintű társadalmi csoportokhoz tartoznak, tehát az általuk helyesnek gondolt szempontok nemegyszer lényegesen meghaladják a „felhasználók”, a lakosság széles rétegeinek igény szintjét, szempontjait. Ezt a problémát tetézi nemegyszer az egyes szakmák saját kiválasztottságának hite, ami nemegyszer a szakmai zsargon, az idejét múlt szakmai szabályok fontosságának túlhangsúlyozásában jelentkezik. Ahhoz, hogy a tervek szemléleti szintje csak olyan mértékben haladjon meg a széleskörű igényeket, ahogyan az a társadalom szereplői részéről még követhető, **szükség van az információcserén alapuló széles nyilvánossági munkára,** hiszen az ennek során szerzett információk jelentik a visszajelzést a tervezők számára.

A tervezés alapját mindig a hiteles, korrekt helyzetkép, az ehhez szükséges megbízható információk adják. Ahhoz ugyanis, hogy a helyzet egyáltalán megítélhető lehessen, szükség van annak tárgyyszerű ismeretére, hogy mi milyen, mennyire tölti be feladatát, mennyire elégíti ki a társadalmi igényeket, és min kellene javítani, a korrekt összehasonlításhoz azonban az esetek jelentős részében adatok, és az ebből képzett információk szükségesek. A magyar tervezési gyakorlatban széles körben elterjedt az, hogy a szakértők különösebb adatgyűjtés, összehasonlító elemzés nélkül, saját „szakmai” megítélésük alapján minősítenek. Ez nem csak azért nem szerencsés, mert a „szakma” hangsúlyozása alkalmas annak az elkendőzésére, hogy a szakértő a saját, személyes véleményét, értékítéletét teszi adott esetben a közösségi normává, hanem azért is, mert a más szempontok alapján, más tapasztalatok szerint gondolkodó többség – a fejlesztés potenciális résztvevői – számára a terv betartása nem lesz vonzó, ezért megvalósítása helyett inkább más aktivitásokban lesz érdekelt, és a terv gyorsan jelentőségét veszíti.

A tervezés legfontosabb alapja az a folyamat, amelynek során a terv kialakul. A megfelelő **eljárási lépések** korrekt megvalósítása, széleskörű nyilvánossági és részvételi munkával nyújthatja azt az előnyt, hogy a tervezés feltárja a tényleges körülményeket, visszaigazolja a szakértői helyzetképet, és visszatükrözi a tényleges társadalmi igényeket, megjelölve azok legjobb kielégítésének módját az adott viszonyok között, a hosszú távú fenntarthatóság követelményeinek figyelembe vételével.

³⁰ „Minden ezer mérföldes út egy lépéssel kezdődik” tartja az ősi kínai bölcsesség, de ahhoz, hogy az első lépéseket megfelelő irányba tegyük meg, tudnunk kell, hogy merre akarunk ezer mérföldet megtenni. Lehet – sőt, valószínű - persze, hogy az út nem lesz nyílegyenes. Ki kell kerülnünk járhatatlan területeket, akadályokat, de ahhoz, hogy ne tévedjünk el, tudnunk kell, hogy hová megyünk, és nem árt a térkép és az iránytű sem. Ezeket kínálják a megfelelő tervek, még akkor is ha a „térkép és az iránytű” birtoklása sem ment fel a terepen való tájékozódás képességének szükségessége alól. A folyamatfigyelés és –értékelés lényege, hogy észrevegyük, ha új stratégiákat kell választanunk.

Az ilyen tervezési folyamat egyáltalán nem teszi feleslegessé a szakértői munkát, de új, a korábban megszokottól eltérő szerepet, hozzáállást igényel a szakértőktől, tervezőktől. A társadalmi igények feltárása, összefoglalása, a különböző egymásnak ellentmondó igények közötti kompromisszumok megtalálása, a helyzetkép és a terv logikai összefüggéseinek megtalálása, a terv logikájának a tényleges igényeket kielégítő projektekből, programokból való összeállítása éppúgy, mint a részletes megvalósítási tervek, megvalósíthatósági tanulmányok elkészítése mindenképpen felkészült szakértői munkát igényel.

A társadalmi részvételen, a nyilvánossági munkán alapuló tervezési eljárásokban a korábbi megoldásoktól való különbséget az jelenti, hogy a célok meghatározásában, az értékrend összefoglalásában az érintettek a vezető szerep, az eszközök hozzárendelése, a logikai kapcsolatrendszer felállítása, a folyamat irányítása a megfelelő tudásbeli eszközökkel rendelkező szakértők, tervezők feladata. A *tervezés ezért mindig kollektív munka*, amelybe a lehető legegyszerűbb esetben is szükség van a külső szakértők mellett a polgármesteri hivatal szakértőinek, szakbizottságainak közreműködésére, sok esetben a lakosság reprezentánsainak alkotó együttműködésére, akkor is, ha a végső megszövegezés a „profik” munkája lesz.

Általánosságban leszögezhető, hogy a szakértői közreműködés mellett az átfogóbb, koncepcionálisabb jellegű tervekben rendszerint nagyobb szerepet kell kapjanak az „önkényesek”, a különféle információk birtokosai, érdekek, szemléletek képviselői, míg az egyre rövidebb távú, egyre konkrétabb tervek esetében mind nagyobb szerepet kap a szakértői munka, a nyilvánosság kontrollja mellett. A logikát jól szemlélteti, hogy egy falu *fejlesztési koncepciójának* munkája során lényegében mindenkinek biztosítani kell legalább a véleménynyilvánítás, javaslattevés lehetőségét, egy *rendezési tervnél* ugyanezt az érintettek számára kell biztosítani, addig egy építési engedélyt pedig a szomszédoknak küld meg fellebbezésre lehetőséget adva az építési hatóság, hiszen ott ők a közvetlenül érintettek (a nem közvetlenül érintettek pedig például az *építési szabályokat* tartalmazó szabályozási terv kapcsán nyilváníthatnak véleményt).

4.3 A fejlesztési tervezés és az önkormányzati gazdasági program összefüggései

Az Ötv. a helyi önkormányzatok számára – a közelmúltig a részletek megjelölése nélkül – kötelező feladatként írja elő a költségvetés mellett gazdasági program kialakítását is. Az önkormányzatok részére a törvény már 1990-ben előírta a gazdasági program készítését, azonban ezen előírásnak az önkormányzatok legtöbbje nem tett eleget, leginkább azért, mert nem volt számukra világos, hogy gazdasági program alatt mit kell érteni. A törvény 2005. évi módosítása ehhez nyújtott segítséget az önkormányzatok számára, amikor meghatározta a gazdasági program célját, szakmai szempontjait és időtartamát. A törvény ezen rendelkezéseit első alkalommal a *2006. évi önkormányzati választások után kell alkalmazni.*

Az Ötv. jelenleg hatályos szövege szerint: „A *gazdasági program* a képviselő-testület megbízatásának időtartamára, vagy azt meghaladó időszakra szól. A gazdasági program az önkormányzat(ok) részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti, gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével – a kistérségi területfejlesztési koncepcióhoz illeszkedve – az önkormányzat(ok) által nyújtandó kötelező és önként vállalt feladatok biztosítását, fejlesztését szolgálják. A gazdasági program *tartalmazza* különösen: a fejlesztési elképzeléseket, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, a településfejlesztési politika, az adó politika célkitűzéseit, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat, továbbá városok esetében a befektetés-támogatási politika, városüzemeltetési politika célkitűzéseit.”

Az Ötv. tartalmazza azt is, hogy a gazdasági programot a képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül fogadja el, ha az egy választási ciklus idejére szól. Ha a meglévő gazdasági program az előző ciklusidőn túlnyúlik, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles **felülvizsgálni**, és legalább a ciklusidő végéig *kiegészíteni vagy módosítani*.

A fentiek azt mutatják, hogy a gazdasági programot előíró jogszabályi kötelezettség 16 éve fennáll, az elmúlt másfél évtizedben ugyanakkor elvéve fordult elő, hogy az önkormányzatok középtávú gazdasági programot alkottak volna meg.

Bizonyára ezért látta szükségesnek a jogalkotó, hogy az önkormányzatok gazdasági tevékenységével kapcsolatos néhány módosítást tartalmazó csomagon belül – amelynek súlyponti része az önkormányzati vagyongazdálkodással kapcsolatos egyes szabályokról szól – részletesebb előírást adjon a gazdasági program tartalmáról, és érvényességi időtartamáról. Tekintettel arra, hogy a 2005. nyara óta hatályos törvénynek a vonatkozó pontjait csak a 2006. évi önkormányzati választások után kell alkalmazni, a gazdasági programmal kapcsolatos tapasztalatok, szokások még nem alakultak ki.

A tartalmi előírásokból az a következtetés vonható azonban le, hogy a **gazdasági program** készítésére igen nagy mértékben alkalmazhatók a **középtávú fejlesztési programban** írottak, így – a törvényi követelmények esetén a **két dokumentum integráltan, összevontan is készülhet**. A program időtávlataira vonatkozó szabályok lehetővé teszik a meghatározott időre – egy választási ciklusra, azaz négy évre, illetve a hosszabb időtávra készülő gazdasági program készítését, és így a gördülő gazdasági tervezést is.

Az elmúlt évtizedben szakértői körökben szakmai viták tárgya volt az, hogy a választási időszakokra vonatkozó **ciklusprogram**, vagy a hosszabb időt átívelő, esetleg **gördülő programozás** a legjobb megoldás. Az előbbi megoldás előnye a politikai döntéshozás változásával való összhang, a programban foglalt céloknak a ciklus végén való számon kérhetősége, a ciklikus monitoring volt, az utóbbié pedig az, hogy a ciklusokon átnyúló programokat kevésbé politikafüggőnek gondolták, éppen azért, mert a választások miatt is hatályban marad. A tapasztalatok azt mutatják – **figyelemmel az elmúlt évek EU-konform tervezésének következtetéseit is – hogy az optimális megoldást a két megoldás ötvözése** adja.

A kétféle tervezés párhuzamos, egymásból következő folytatása lehetővé teszi a célrendszer megvalósulásának folyamatos figyelését, és egyúttal a változó viszonyrendszerhez való programozott igazodást, ez azonban nem teszi fölöslegessé az adott időszakon belül megvalósítandó beruházások számbavételét, egyszersmind az egyes ciklusok eredményességének értékelését.

A **gazdasági program a városok esetén** magában foglalja a fejlesztési és szolgáltatási program elemein túlmenően a befektetés-támogatási és a városüzemeltetési politika célkitűzéseit is, ezáltal kapcsolatot teremtve a fejlesztés és az üzemeltetés gazdasági kapcsolatrendszerei között. Ezzel remélhetőleg biztosítható lesz a hosszabb időtávon át kiszámítható, és fenntartható fejlesztéspolitika alkalmazása és megvalósítása, sok szálon futó interaktív összefüggésben a településfejlesztési politika más oldalait tükröző különféle tervekkel, programokkal.

A gazdasági program kiszámíthatóbbá, korrektebbé, megalapozottabbá és átláthatóbbá teheti az önkormányzat gazdálkodását, illetve annak fejlesztési oldalát. . Elvben és tisztán jogilag nyilvánvalóan a programnak az önkormányzat saját fejlesztéseire, saját gazdálkodási viszonyaira kell vonatkoznia. Érdekes kérdés ugyanakkor, hogy hogyan számol az önkormányzat a saját programjában a privát fejlesztők szerepvállalásával. Ezért a számos kapcsolódási, egymásra hatási felület, illetve a szinergiák miatt kívánatos, hogy a gazdálkodási program magában foglalja azokat a terveket is, amelyek megvalósulását az önkormányzat a privát szférától várja, illetve amelyek privát kezdeményezésűek, hiszen a megvalósulással összefüggésben lehetnek olyan közvetett kihatások, amelyekkel számolni érdemes.

5 A településfejlesztés pénzügyi eszközei³¹

5.1 A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai

5.1.1 Az önkormányzatok bevételei

Az *Alkotmány* szerint a helyi képviselőtestület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat, az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül és törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét.

³¹ Az önkormányzatok településfejlesztési céljait is szolgáló területfejlesztési állami támogatások rendszerét a területfejlesztésről szóló tananyag II. 6. fejezete ismerteti

A képviselő-testület hatásköri alapjogai körében megtaláljuk az önkormányzat gazdálkodási autonómiáját. Az *Alkotmány* tehát három összetevőjét fogalmazza meg a gazdasági önállóságnak: az **önkormányzati tulajdon** létét, a **saját bevételi jogosultságot**, melyben benne foglaltatik a helyi adó kivetésének joga, végül az **állami támogatást**.

Az önkormányzat saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, kiadásaival önállóan gazdálkodik. Az önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, ahhoz az állami támogatásokkal és más költségvetési kapcsolatokkal kötődik.

Az önkormányzati törvény szerint az **önkormányzat költségvetési** bevételeivel és kiadásaival önállóan gazdálkodik. Ez a jogosultság azonban annyiban korlátozott, hogy a helyhatóságok költségvetése az **államháztartás részét képezi**, ahhoz teljes pénzforgalmával kapcsolódik. Éppen ezért az idevonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza. Az önkormányzat köteles gazdasági programot és költségvetést készíteni, az utóbbira vonatkozó rendelettervezetet a polgármesternek **minden év február 15-ig** szigorúan a testület elé kell terjesztenie. Ebből következően a **költségvetésről** szóló döntés jogi norma formáját ölti, **önkormányzati rendeletben** jelenik meg.

Az *Ötv.* szerint az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit **saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból** teremti meg.

Önkormányzatok saját forrásai

Az önkormányzatok valós mozgásterét, különösen a településfejlesztési feladatok vállalásának képességét jórészt a saját bevételek nagyságrendjével lehet lemérni. Természetesen a modern demokráciák egyikében sem tud megvalósulni, hogy az önkormányzat kizárólag helyi bevételekre építkeznek, de mindenképpen cél ezek arányának növelése az összbevételen belül. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is arról rendelkezhet csak, hogy a helyi önkormányzatok a nemzetgazdaság keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, melyeknek a számukra jogszabályban előírt feladatokkal arányban kell állniuk.

Az *Ötv.* az önkormányzatok **saját bevételeinek** az alábbiakat tekinti:

- a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók;
- a saját tevékenységből, vállalkozásból, önkormányzati vagyon hozadékból származó nyereség, osztalék kamat és bérleti díj;
- az illetékek meghatározott része;
- az átvett pénzeszközök;
- az önkormányzat területén kiszabott környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályban megállapított hányada;
- az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel;
- egyéb bevételek.

Helyi adók

Az önkormányzatok saját bevételei egyre növekvő része a helyi adókból származik. A magyar önkormányzati rendszerben adóketési jogot kizárólag a települési önkormányzatok birtokolnak. A helyi adó kivetésére törvényi keretek között van módja az önkormányzatnak, ami jelenti egyfelől a helyi adófajta kööttségét, másfelől a mértékre vonatkozóan megszabott tól-ig határok betartását, harmadsorban a kötelező mentességek érvényesítésének feladatát. Bármely település azonban adóztatási jogával csak **helyi adórendelet** megalkotásával élhet. A **helyi adókról** szóló 1990 évi C. törvény szerint önkormányzati saját bevételt képező **helyi adók** jelenleg a következők:

- a vagyoni típusú adók (**épitményadó, telekadó**),
- a kommunális jellegű adók (**vállalkozók kommunális adója, lakosság kommunális adója, idegenforgalmi adó**),
- a gazdasági tevékenységhez kötődő adó (**helyi iparüzési adó**).

Egyéb saját bevételek

Az **önkormányzati tevékenység, vállalkozás, vagyon hozadéka** közé tartoznak a nyereség, az osztalék kamat és bérleti díj. Az önkormányzatok ugyanis működtethetnek ingatlant (bérleti díj)³², vásárolhatnak értékpapírokat (kamat)³³, teljes vagy résztulajdonosai lehetnek vállalkozásoknak, gazdasági társaságoknak (nyereség, osztalék). Ide sorolhatók az önkormányzatok privatizációból származó bevételei is. Az önkormányzat területén a vadásztatási jog értékesítéséből származó bevétel a vadászati jog haszonbérbe adása, amelyet mint vagyoni értékű jog haszonbérleti szerződés keretében értékesít.

Az **illetékbevételek** önkormányzatokat illető részének jogosultjai a jelenlegi szabályozás szerint kizárólag a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok önkormányzatai, amelyeket az illetékbevételek fele (a végrehajtási cselekmények eredményeként befolyó illeték esetén négyötöde) illet meg.

Az **átvett bevételek** abból fakadnak, hogy az önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy együttműködjenek más költségvetési szervekkel, gazdasági társaságokkal, és az ilyen együttműködések keretében működési vagy fejlesztési célra juttatott források tervezhetők pénzeszköz-átvétellként. Az önkormányzatok feladataik ellátáshoz pénzeszközöket vehetnek át államháztartási alrendszerektől (pl. OEP³⁴, elkülönített alapok), valamint társadalmi szervektől vagy üzleti szervezetektől is. E pénzeszközök felhasználását az átadó és az önkormányzat megállapodása szabályozza.

Az önkormányzat bevétele a területén kiszabott és onnan befolyt **környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság** teljes összege, ha azt a települési önkormányzat szabta ki, egyébként pedig annak 30%-a.

Az **egyéb saját bevétel** közé az önkormányzat által alapított, felügyelete alá tartozó egyes intézmények által realizált ár- és díjbevételek tartoznak. Az ilyen bevételeket az intézménytől elvonni nem lehet, tehát az intézményfenntartó önkormányzat számára nem jelenik meg szabadon felhasználható pénzként.

Az önkormányzati gazdálkodás forrása lehet banki **hitel felvétele** vagy **kötvénykibocsátás**. Szükség lehet rá akkor, ha az önkormányzat átmeneti pénzhányban szenved, természetesen ilyenkor rövid lejáratú hitel jöhet számításba, illetve egy-egy nagyobb beruházás finanszírozásánál mindkét módszer alkalmazható. A kötvénykibocsátás jellemzője a fix kamatozás (bár mostanában már választják az önkormányzatok a változó kamatozású kötvényeket is) és a hosszabb futamidő (általában 5 év). Az önkormányzati kötvényeket többnyire a biztosítótársaságok, nyugdíjpénztárak vásárolják a hosszabb távú befektetés és a bankgarancia miatt, amit a kibocsátó bank brókervállalata szokott vállalni.

Központi költségvetési kapcsolatokból származó források

A központi költségvetésből származó önkormányzati bevételek közé **az un. átengedett bevételek, a normatív állami hozzájárulások, valamint a pályázati úton elnyerhető központosított előirányzatok és feladatmutatókhoz kötött támogatások, címzett és céltámogatások, továbbá kiegészítő támogatások** sorolhatók.

³² Az önkormányzati ingatlantulajdonhoz tartoznak az önkormányzati lakások is, melyeket az önkormányzatok bérbe adnak. A bérleti díjak nem túl magas összegek, de hosszú távon tervezhetők, és biztosítanak egy állandó bevétel forrást. Jelenleg azonban sokkal kevesebb önkormányzati bérlakás van, mint korábban, és mint ahogy indokolt lenne, mivel az 1991-es lakástörvény alapján az önkormányzatok kénytelenek voltak eladni lakásaikat a tényleges érték töredékéért. A közelmúltban indult bérlakás-programok segíthetnek ezen a helyzeten.

³³ Értékpapírok közül az önkormányzatok elsősorban az államkötvényeket részesítik előnyben, de vásárolnak különböző vállalati kötvényeket, sőt részvényeket is.

³⁴ Az átvett bevételek közül a legjelentősebb az Egészségbiztosítási Alaptól átvett pénzeszköz, ez finanszírozza az önkormányzatok által biztosított egészségügyi ellátás működtetését.

Átengedett bevételek

Az Ötv. szerint az Országgyűlés által külön törvényben átengedett központi adók: a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része, valamint az egyéb megosztott adók. Az állam az előzőleg központosított bevételek meghatározott részét visszajuttatja az önkormányzatoknak. A **személyi jövedelemadó** átengedett részénél ez a visszajuttatási arány jelenleg összesen 40 %, amelyből 10 % az úgynevezett helyben maradó adó, 30 %-ot pedig normatív módon, meghatározott feladatokra, mutató számok alapján osztanak vissza. A megosztás aránya minden évben a költségvetési törvényben kerül meghatározásra. A **gépjármű adó** jelenleg teljes egészében az előírás és a beszedés feladatait ellátó önkormányzatokat illeti meg. A **termőföld bérbeadásból származó bevétel** szintén 100 % -ban kerül az önkormányzatokhoz.

Az átengedett adók gerincét a magánszemélyek személyi jövedelemadójából származó bevétel alkotja, melynek helyben maradó hányada a rendszerváltás óta évről évre csökken. Ennek oka, hogy mértékének megállapítása évente a költségvetési vita során parlamenti alku tárgyát képezi, a nyugati demokráciáktól eltérően alkotmányban vagy törvényben rögzített mértéke nincsen. Az SZJA kisebb hányada a település közigazgatási területére kimutatott bevétel százalékos arányában, nagyobbik része normatíván illeti meg a helyi önkormányzatokat. A személyi jövedelemadónak e helyben maradó részéhez az állami költségvetés a települési önkormányzatok jövedelmi különbségei mérséklésének funkcióját rendeli és azt egy a településkategóriánként megállapított összegre kiegészíti.

Normatív költségvetési hozzájárulások

A települések lakosságszámával, az egyes korcsoportokkal, valamint az intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján kerül meghatározásra. A normatív állami hozzájárulás felhasználási kötöttség nélkül illeti meg az önkormányzatokat, saját döntési jogkörükbe tartozik, hogy milyen konkrét feladatra használják fel.

Az Országgyűlés normatív költségvetési hozzájárulást állapít meg **a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb feladatmutatók alapján**. A központi költségvetésben meghatározott összeg felhasználásra vonatkozó kötöttség nélkül, közvetlenül megilleti a helyi önkormányzatokat.

A normatív finanszírozásnak az a lényege, hogy felhasználási kötöttség nélküli nettó finanszírozást valósít meg, tehát az önkormányzat a normatívák között szükséglete szerint szabadon átcsoportosíthat. A rendszer működésének problémája, hogy ez csupán elvi lehetőség marad, mivel az általános vélekedés szerint a normatívák átlagosan a feladatok kiadási szükségletének csak mintegy 70–75%-át fedezik. Az önkormányzati gazdálkodásnak a másik nem kevés nehézséget okozó tényezője, hogy a rengeteg féle normatíva már-már kiismerhetetlenül működik, ami az elosztási rendszert sérülékennyé teszi. Ráadásul azok száma évről évre változik. A normatívák kétféleképpen lehetnek. Egyik fajtájuk az igazgatási feladatok ellátásához népességszám arányosan folyósított, a másik a feladatokhoz az ellátotti létszám alapján kapcsolódó normatíva. Ezen kívül létezik a rendszerváltás óta az ún. települési normatíva, mely a községi jogállású településeket alanyi jogon illeti meg, tehát pozitív diszkriminációban részesíti őket.

Pályázati úton elnyerhető állami támogatások

Az **önkormányzati finanszírozásban lényeges forráscsoportot képeznek a pályázati úton megszerezhető speciális állami források**, mint a központosított előirányzatok, a cél- és címezett támogatások, valamint az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok állami támogatása. Ezek közös jellemzője, hogy **csak meghatározott célra használhatók** fel. Ezek többségének igénybevételére az előirányzat-kezelő főhatóságok által év közben meghirdetett pályázatok révén van módja az önkormányzatoknak.

Központosított előirányzatok

A pályázati úton elnyerhető központosított előirányzatok esetében **felhasználási kötöttség** érvényesül. Ennek **feltételrendszerét és nagyságát a központi költségvetési törvény** rögzíti, amelyen belül a beérkezett igényekről pályázati elbírálás alapján születik döntés. A 2006. évi költségvetési törvény pl. 28. fajtá a helyi önkormányzatok által felhasználható központosított előirányzatot tartalmazott.

Ezek között a települések fejlesztését szolgáló a közmű és intézmény fejlesztési, település-üzemeltetési, szociális, kulturális és közoktatási célú feladatok egyaránt voltak.

Cél- és címzett támogatások

Minden államnak lehetnek ágazati, illetőleg fejlesztési célpreferenciái, melyeket általában a térségek és települések közötti kiegyenlítés szolgálatába állítanak. Ez jeleződik ki a cél- és címzett támogatásokon keresztül. Az önkormányzatok túlnyomó többsége fejleszteni csak állami támogatás birtokában tud, saját forrásai legfeljebb az állami támogatások kiegészítésére elegendők. A cél- és címzett támogatási rendszer éppen ezért nagyon jelentős hatást gyakorol az önkormányzatok fejlesztési tevékenységére.

Címzett és céltámogatások a helyi önkormányzatok nagy költségigényű, kiemelt fejlesztési és rekonstrukciós feladatainak megvalósításához, a saját erő kiegészítésére szolgálnak. Az állam meghatározza, hogy mely feladatok ellátását preferálja, ezeket a támogatásokat az önkormányzatok a fentiek megvalósítása során igényelhetik. A cél- és címzett támogatások kizárólag a meghatározott célra fordítható. E támogatási formák a *helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről* szóló - egyes részleteiben többször módosított - 1992. évi LXXXIX. törvény alapján működnek.

A címzett és céltámogatások rendszere 1992 óta többször is változott az aktuális kormányzati területpolitikai céloknak, törekvéseknek megfelelően (amelyek természetesen nem voltak függetlenek egyes önkormányzati lobbicsoportok törekvéseitől sem). Ennek során rendszerint a törvény mellékletének módosításával oldották meg a változó célok követését. Érdekes, területi tervezési tudatosságnövelési szempontból hasznosnak mondható eleme volt a címzett és céltámogatásoknak, hogy egyes támogatások esetén – például a szennyvíztisztítóknál – preferálták, ha több önkormányzat közösen pályázott. Ez a gesztus főként az 1990-es évek első felében volt fontos, amikor az önkormányzati önállóság frissen szerzett bővületében az egyes településeknek egyébként nem jutott volna eszükbe együttműködni másokkal.

A *helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről* szóló - egyes részleteiben többször módosított - 1992. évi LXXXIX. törvény szerint **céltámogatás** a törvény mellékleteiben meghatározott céloknak és feltételeknek megfelelő, 1 milliárd forint, illetve az 1 milliárd forint alatti beruházási összköltségű **önkormányzati beruházások megvalósításához** igényelhető.

A rendszerváltáskor életbeléptetett centralizált forráselosztást - amikor a legkisebb település fejlesztési céljáról is a minisztériumok, illetőleg formálisan az országgyűlés döntött - sikerült felszámolni. A céltámogatások elosztási mechanizmusának változásával azonban az országgyűlés nem mondott le a társadalmilag kiemelt célok meghatározásáról. Ezek a támogatható célok - a törvény aktuális melléklete szerint - 2005-2006. években a szennyvízelvezetés és -tisztítás, valamint működő kórházak és szakrendelők gép-műszer beszerzései.

A céltámogatás nyújtásáról - társult települések esetén a székhely település szerinti illetékeséggel - a **Regionális Fejlesztési Tanács dönt**, az ágazati minisztériumokkal történt szakmai egyeztetést követően. A Regionális Fejlesztési Tanácsok által a feltételeknek megfelelő céltámogatási igények kielégítésére fordítható előirányzat összegét az éves költségvetési törvény határozza meg. A **2005-2007 közötti időszakban** a szennyvízelvezetés és -tisztítás, valamint a működő kórházak és szakrendelők gép-műszer beszerzései a támogatható célok. Települési önkormányzatok közös beruházása esetén a céltámogatás az e törvényben meghatározott mérték 10% ponttal emelt összege.

A **szociális feladatokat ellátó nem állami fenntartók** (pl. egyházi jogi személyek, egyesületek, alapítványok) is igényelhetnek címzett támogatást a szociális szakellátási célt szolgáló és 250 millió forint feletti beruházási összköltségű beruházások megvalósítására, ha az állammal vagy a Kormánnyal megállapodást kötött szociális feladatok átvállalására, illetve, ha a beruházással érintett intézmény működtetésére a feladat ellátására kötelezett helyi önkormányzattal érvényes ellátási szerződéssel rendelkezik.

Az **önkormányzatok címzett támogatást** a céltámogatási körben nem támogatható vízgazdálkodási, egészségügyi fekvő- és járóbeteg-szakellátási célú, szociális, közoktatási és kulturális önkormányzati térségi, vagy jogszabály által elfogadott országos, illetve törvényben meghatározott fővárosi, megyei szakmai fejlesztési programba foglalt önkormányzati feladatok ellátását szolgáló, kiemelt fontosságú, 250 millió forint feletti beruházási összköltségű önkormányzati beruházások megvalósítására, továbbá a szennyvízelvezetést és -tisztítást szolgáló milliárd forint feletti összköltségű beruházások megvalósítására igényelhetnek. Az Országgyűlés - a Kormány javaslata alapján - egy alkalommal dönt a beruházás teljes időszakára a címzett támogatásról, a beruházási adatlapon feltüntetett éves támogatási ütemeknek megfelelően.

A törvény tartalmazza helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásának általános feltételeivel, finanszírozásával és elszámoltatásával kapcsolatos fontosabb előírásokat is, de *a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatása felhasználásának részletes szabályait a 19/2005. (II. 11.) Korm. rendelet tartalmazza.*

Kiegészítő támogatások

Önállósága és működőképessége védelme érdekében az *Ötv.* alapján kiegészítő állami támogatásra jogosult az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő települési önkormányzat. Az **önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok működőképességének helyreállítása** céljából működteti az állam az ún. **ÖNHIKI támogatást**, mely egyedi eseteket kezelő dotációs forma. A támogatás feltételéről és mértékéről az Országgyűlés az éves állami költségvetési törvényben dönt. A forrás igénybevétele szigorodó feltételrendszer mellett működik. Valamely önkormányzat jogosulttá akkor válik, ha forráshiányának megszüntetése érdekében saját forráslehetőségeit maximálisan feltárta, kiadásai lehetséges csökkentését elvégezte és ennek ellenére nem képes kötelező önkormányzati feladatai ellátására, vagy pedig 1990 előtti hitel-, kötvénykötelezettségeinek vagy azok kamatainak teljesítésére.

5.1.2 Az önkormányzati vagyon és vagyongazdálkodás

A köz- és azon belül különösen a településüzemeltetési feladatok, valamint a településfejlesztési célok megvalósításához elengedhetetlen az eszközrendszer alapvetően az önkormányzati vagyonból, valamint a különböző forrásokból tevődik össze.

Az önkormányzat vagyona a **tulajdonából** és a helyi önkormányzatot megillető **vagyoni értékű jogokból** áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósulását szolgálják. Önkormányzat nem létezik vagyon nélkül. A vagyontárgyak két fő csoportja különböztethető meg a **törzsvagyon** és az **egyéb vagyon**. A törzsvagyon további két részre tagolódik, forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyonelemekre. A megkülönböztetés lényege, hogy a forgalomképes korlátozására azért van szükség, hogy a kötelező feladatok ellátásához szükséges vagyont a helyhatóság tulajdonában tartsa. A törzsvagyon rendeltetése ily módon a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésében és a közhatalom gyakorlásában fogalmazódik meg.

A **forgalomképtelen vagyon** nem értékesíthető, gazdasági társaságba nem vihető, nem lehet követelés biztosítéka és tartozás fedezete. A törvény értelmében ebbe a vagyoni körbe tartoznak a közutak és műtárgyaik, a terek, a parkok és minden más ingó és ingatlan dolog, melyet a törvény vagy az önkormányzat ilyennek nyilvánít. Ezzel szemben **korlátozottan forgalomképesnek** számítanak a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók. Mindezen vagyonelemek csak korlátozottan forgalomképesek. Az egyéb önkormányzati vagyont nevezhetjük **vállalkozói vagyonnak**, mivel azokat az ingókat és ingatlanokat fogja át, melyek nem minősülnek törzsvagyonnak, tehát forgalomképesek. Idesorolódhatnak általában az önkormányzati lakások, , értékpapírok, a vegyes rendeltetésű ingatlanok, vállalkozások stb.

Az önkormányzatok vagyonukkal a törvények keretei között szabadon rendelkeznek, elidegeníthetik, megterhelhetik és vállalkozás céljára hasznosíthatják. A tulajdonosi joggyakorlás a **vagyongazdálkodás** során valósul meg, aminek az önkormányzati gazdálkodás egészét át kell fognia. A vagyongazdálkodás jelenti **a vagyon működtetési formáinak, eszközrendszerének és finanszírozásának megválasztását**, s ily módon nem azonos a pénzügyi gazdálkodással. A **vagyongazdálkodás joga a képviselő-testületet illeti meg**, ami célszerűen vagyonpolitikai program kialakításával és annak vagyonrendeletbe foglalásával történik.

Erre vonatkozóan nincs az önkormányzatoknak törvényi kötelezettsége, ezért általában az SZMSZ-ük egyik fejezetébe foglalják a helyi szabályokat, s csak ritkábban, a vállalkozói szemléletű városoknál figyelhető meg a helyi rendeletalkotás igénye.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás nem jelent egyúttal vállalkozói tevékenységet, de vállalkozói szemléletet igenis feltételez. Nem cél a haszonszerzés, de a helyi vezetésnek mindenkor szem előtt kell tartania a vagyoni értékének növelését, valamint a gazdaságos és hatékony feladatellátást. A vagyongazdálkodás alapja a **vagyonnyilvántartás** vezetése, amit **ingatlanvagyon-kataszter** formájában kötelezettségként írnak elő a központi jogszabályok. Miután az államháztartáshoz kapcsolódó vagyonról van szó, annak változásait és értékét egyaránt nyilván kell tartani.

Az önkormányzat alapvetően nem **vállalkozói önkormányzat**,³⁵ erre ugyanis vagyonának jellege és összetétele nem teszi alkalmassá. Vagyonának döntő többségét kötelezettségei miatt nem mobilizálható intézményi vagyon alkotja. Ez azonban nem zárja ki gazdasági társaságban való részvételét. Arra joga van, hogy társaságot alapítson, abban részt vegyen, de felelőssége nem haladhatja meg a társaságba bevitt vagyoni hozzájárulás mértékét. Ebből következően önkormányzat kizárólag korlátolt felelősségű társaság és részvénytársaság alapítója lehet. Másfelől az önkormányzat feladataiba benne foglaltatik a helyi gazdaság fejlődésének, a helyi foglalkoztatásnak az elősegítése, tehát a **vállalkozásbarát környezet kialakítása**. Ez nem feltételez közvetlen vagyoni részvételt a gazdasági életben, de a helyi adópolitika, az infrastruktúra fejlesztés, a helyi gazdasági szféra előnyben részesítése stb. eszközök segítségével megteremthető.

A **vagyongazdálkodásnak más modelljei** is ismertek, melyek választási lehetőséget nyújtanak a helyhatóságoknak.³⁶ E modellek tetszőlegesen kombinálhatók egymással. Az önkormányzatnak azonban létérdeke olyan forma megválasztása, mely egyfelől minimálisra csökkenti a testületi irányítást, másfelől garantálja a vagyon gyarapítását és megőrzését.

5.1.3 Az önkormányzati gazdálkodás

Az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el. Az önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit. Az önkormányzati gazdálkodás körében közérdekű kötelezettségvállalást tehet, hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki, dönt a célhoz nem kötött forrásai betétként történő elhelyezéséről, valamint egyéb banki szolgáltatások igénybevételéről.

Az önkormányzat hitelfelvétele azonban korlátozások alá esik, mivel annak fedezetéül önkormányzati törzsvagyon, a normatív állami hozzájárulás, az állami támogatás, a személyi jövedelemadó, valamint az államháztartás alrendszeraitől átvett bevétel nem használható fel. A likvid-hitel kivételével a hitelösszeg és járulékai felső határát a törvény az önkormányzat korrigált saját folyó bevételével (helyi adók, illetékek, kamatbevétel, környezetvédelmi bírság és egyéb saját bevétel) határozza meg.

A **helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, annak szabályszerűségéért a polgármester felelős**. A veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel. A **helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról alkotott 1996. évi XXV. törvény** szerint ilyen esetben (amire azonban a gyakorlatban igen ritkán kerül sor) az önkormányzat fizetőképessége helyreállítása érdekében köteles feladatai finanszírozását – a hatósági és az alapvető közszolgáltatási feladatok kivételével – felfüggeszteni. Az adósságrendezési eljárást a polgármester kezdeményezésére a bíróság rendeli el, amely **pénzügyi gondnokot** nevez ki az önkormányzathoz.

³⁵ Az első évek a rendszerváltás után a vállalkozói önkormányzat jelszavának meghirdetésével teltek. A városok viszonylag jelentős tulajdonhoz jutottak az átalakuló állami, főleg kereskedelmi, szolgáltatási vállalkozásokban. A vállalkozói vagyon azonban rendkívül egyenlőtlenül oszlott meg, s időközben az is kiderült, hogy az önkormányzatok igazán nem alkalmasak klasszikus vállalkozások üzemeltetésére.

³⁶ Ilyen vagyonkezelési formák lehetnek: vagyontárgyak értékesítése (privatizációja); bérbeadás, koncesszióba adás; saját többségi tulajdonú vállalkozás alapítása; önkormányzaton és közigazgatási szervezeten belüli komplex vagyonkezelő létrehozása; közigazgatás struktúráján kívüli önálló vagyonkezelő szervezet szerződéses megbízása; önkormányzat vagyontárgyaival közvetlenül bekapcsolóik működő vagy újonnan szerveződő vállalkozásokba.

A válságköltségvetés mellett tovább működő önkormányzatnál **adósságrendezési bizottság** alakítandó, mely a **reorganizációs program** összeállításával és egyezségi javaslat készítésével megkísérel a hitelezőkkel megegyezni. Az önkormányzati **vagyon értékesítését** a törvény végső megoldásnak tartja fenn.

Az **önkormányzati gazdálkodás ellenőrzése** több szálon fut. Külső ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi, melynek nem áll rendelkezésére kielégítő kapacitás e feladat teljesítéséhez. Az ÁSZ tevékenysége annyiban korlátozott, hogy kifejezetten az állami támogatások felhasználásának vizsgálatára irányul. A célvizsgálatok illetve eseti átfogó ellenőrzések tapasztalatai, s a meg-meg jelenő önkormányzati csődhelyzetek azt mutatják, hogy az önkormányzatok gazdálkodása törvényességi, s különösen célszerűségi, hatékonysági szempontból gyakran kifogásolható, miközben nincsenek mechanizmusok ezek megelőzésére, illetve korrigálására.³⁷

1994 óta az önkormányzat kötelezettsége, hogy a – 2000 főnél népesebb önkormányzatok esetében kötelezően megalakítandó - **pénzügyi bizottság** mellett gondoskodjék **belső ellenőr** alkalmazásáról, hiszen a saját intézményei ellenőrzését is magának kell elvégeznie. Végül az Ötv. 1996. évi módosításával került a rendelkezések közé a **könyvvizsgáló** alkalmazásának kötelezettsége a megyei önkormányzat, a megyei jogú város, a főváros és kerületei számára, illetőleg azon az önkormányzatoknál, amelyek hitelállománnyal rendelkeznek vagy hitelt vesznek fel és az előző évben teljesített kiadásai meghaladják a háromszáz millió forintot. Esetükben a kötelelem a hitel visszafizetéséig tartó időszakra vonatkozik.

Az önkormányzatok gazdálkodási autonómiája Magyarországon látszólag igen tág mozgásteret nyújt. Az önkormányzati önállóság kérdése ennél jóval összetettebb, azt mindenekelőtt az állam költségvetési és gazdaságpolitikája, az önkormányzatok gazdasági környezete, valamint a gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó szerepvállalásuk képessége határozza meg. Forrásaik többsége központi támogatás, melyek gyakran célhoz kötöttek. Korlátozott az önállóságuk atekintetben is, hogy forrásaik esetenként még a biztonságos működést sem finanszírozzák, és az állami támogatási rendszer előre nem kiszámítható. Az önállóság növelése tehát a szabad felhasználású és előre kiszámítható támogatások függvénye, ami mellett az ellenőrzés indokolhatóan szigorítható is.

5.2 A településfejlesztés helyi pénzügyi és vagyoni eszközei működtetése

A település fejlesztésében – éppen a sokszereplős folyamat következtében – gyakorlatilag az összes elképzelhető forrás bevonása lehetséges. Adott esetben felhasználhatók benne Európai uniós, kormányzati, regionális, vagy települési önkormányzati költségvetési források, közvetlen felhasználással, vagy közvetetten, támogatásként, lehetséges a haszonérdekeltsgű, vagy a non-profit magántőke, és ezeknek az elképzelhető összes különféle variációja is.

A **település fejlesztésének fenntartható gazdasági hététerét** a kiadások és a bevételek hosszú távon fennálló egyensúlya adja, ami jelentkezhethet az egyes projektek szintjének eseti finanszírozásánál, és értelmezhető (értelmezendő!) az önkormányzat gazdálkodásának folyamatának szintjén is.

A projekt-finanszírozás logikája triviális: ahhoz, hogy valamely fejlesztés megvalósuljon, saját eszközök, támogatások, hitelek, vagy más formában a szükséges forrásoknak a megvalósulás tervezett ütemében rendelkezésre kell állniuk. A tervezés során ugyanakkor **vizsgálni kell nemcsak a lehetséges forrásokat, hanem a megvalósítás, vagy a működés során várható, lehetséges bevételeket is**. A központi tervezéskor több évtizeden át érvényesülő logikájának következményeként még ma sem nyilvánvaló minden döntéshozó, vagy szakértő számára, hogy a település fejlesztésében, működtetésében sincs „ingyen ebéd”, a látszólag díjtalan, vagy kedvezményes árú dolgokat valakinek valamilyen forrásból – például a többi adófizető adójából – fedeznie kell.

³⁷ Jelenleg is folyik a szakmai és politikai vita arról, hogy milyen szervezeti rendszerrel és módszerekkel valósuljon meg az önkormányzatok gazdasági ellenőrzése. Lényegében két megoldás kínálkozik: vagy az ÁSZ kap arra megfelelő kapacitást, hogy vállalkozhasson a rendszeres ellenőrzésre, vagy a törvényességi ellenőrzés kormányzati hatáskörbe kerül, s a megyei közigazgatási hivatalok a törvényességi ellenőrzéshez kapcsolódóan végzik ezt a tevékenységet is, természetesen ugyanazokkal a korlátokkal, amelyek az általános törvényességi ellenőrzésben is megakadályozzák az önkormányzatok önállóságába való beavatkozást.

Ez a gondolkodás természetesnek mondható a közműszolgáltatók működési viszonyainak esetében, ugyanakkor a fejlesztések finanszírozásában gyakran nem jelentkezik, hanem az egyébként jövedelmező szolgáltatás fejlesztését az üzemeltető ellentételezés nélkül a tulajdonos önkormányzattól, vagy az államtól várja. Kevésbé természetes a **költség-haszon egyensúlyra törekvő gondolkodás** – „a használó fizet” elv érvényesítése – a humán szféra közszolgáltatási intézményrendszerében, például az egészségügyben, vagy a kultúrában, oktatásban.

Az ilyen szolgáltatások fizetési módjáról, mértékéről, igazságosságáról, vagy szükségességéről időről időre a kormányzati politika szintjén jelentős mértékű viták szoktak kibontakozni. Kevésbé közismert ugyanakkor, hogy sok esetben a **non-profit szféra helyi fejlesztéseinek során is lehetőség nyílik fizetős szolgáltatások** helyigényének kielégítésével a létesítés, vagy a fenntartás támogatásának csökkentésére. (Ilyen lehet pl. a könyvtárhoz csatlakozó kávézó, vagy az orvosi rendelőhöz épített gyógyszerár, fitotéka.)

A projektszintű költség-haszon egyensúlyon túlmenően – éppen azért, mert nem minden projektől várható el az egyensúly, más projektek, szolgáltatások viszont alkalmasak többletbevételek elérésére is – kialakítható az önkormányzat ágazati, vagy integrált fejlesztéspolitikájának a pénzügyi egyensúlya is. Ez azt jelenti, hogy **a különböző projektek ráfizetése, illetve haszna kiegyenlíti egymást**, akár az egyes ágazatok szintjén, ami nehezebb feladat, akár az ágazatok közötti keresztfinanszírozással, ami az egyes ágazatok eltérő jövedelemtermelő képessége miatt könnyebbnek mondható. Az egyes ágazatok működési költségei és bevételei ezekben az esetekben hosszabb távon, lényegében véget nem érő folyamatként értelmezendők, ahol az egyes részfolyamatok egyensúlyára érdemes törekedni.

Ennek a törekvésnek az eszköze az **önkormányzati alapok, elkülönített költségvetési keretek** képzése, ami az egyes tevékenységek finanszírozási viszonyainak átláthatóvá, kiszámíthatóvá tételét, stabilitását szolgálja. Az ilyenek létrehozásához **meg kell határozni** azokat a **közösségi célokat**, amelyekre az alap forrásai felhasználhatók, és azokat a bevételeket, amelyek az alap forrását jelentik. Természetes és indokolt – bár gyakran csak részben megvalósítható – az törekvés, hogy ezek a bevételek és kiadások minél közelebbi oksági kapcsolatban álljanak egymással.³⁸

A településfejlesztés vagyoni eszközei között lényeges helyet foglal el a pénzeszközök mellett az **ingatlanokkal való gazdálkodás**. Az önkormányzati létesítmények ingatlanjai mellett a települési önkormányzatok jelentős része jutott hozzá az 1990-es évek első felének privatizációs folyamataiban több-kevesebb ingatlanvagyonhoz. Azok az önkormányzatok, amelyek nem idegenítették el a szűkös finanszírozási forrásokra hivatkozva ingatlanvagyonukat, a fejlesztés finanszírozását javíthatják az arra alkalmas ingatlanoknak a projekt megvalósításába való bevonásával. Ez jelentheti az új önkormányzati beruházásnak az önkormányzati telken való megvalósítását, de az ingatlanok adott esetben apportálhatók a település fejlesztésére létrehozott önkormányzati, vagy egyes tulajdonú társaságokba, vagy bérbeadásuk, esetleg koncesszióba adásuk esetén bevételük részben vagy egészben hozzárendelhető különféle önkormányzati alapok bevételeihez.

Az alapokkal való gazdálkodás alapelvét ismét csak a fenntarthatóság jelenti: ez azt jelenti, hogy azok forrásainak és bevételeinek folyamatosan egyensúlyban kell lenniük. Lehetnek azonban olyan **jelentősebb fejlesztési projektek**, amelyek lényegesen meghaladják a szokásos gazdálkodás szintjét, ilyenkor **egyéb források** – pl. hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, költségvetési többletforrás biztosítása – is sor kerülhet. A fenntarthatóság elvének érvényesítése ez esetben azt jelenti, hogy az ilyen projektek megvalósítását akkor és úgy indokolt napirendre tűzni, hogy a megvalósulás nyomán jelentkező többletbevételek, és/vagy elmaradó, vagy csökkenő kiadásokból származó megtakarítások fedezetet nyújtsanak a többletforrások felvételének a többletköltségekkel (kamat, kezelési költség, stb.) növelt összegben, meghatározott időn belül való visszafizetésére.

³⁸ Ilyennek számít például az a gyakorlat, hogy parkolóhiányos városokban a fizetős parkolás nyereségét a parkolási lehetőségek bővítésére fordítják. Ez esetben a növekvő – szintén fizetős – közterületen kívüli parkolási lehetőségek nem csak közterületek minőségjavítását teszik lehetővé, hanem a bevételeket is növelik. Amikor a parkolóhelyek már elégségesnek látszanak, a nyereség pl. a közcélú közlekedés fejlesztésére fordítható. Az ilyen többletbevételek természetesen meg is oszthatók az egyes ágazatok között, így a parkolási díjból származó nyereség egy része átvihető lehet a közterületi rekreációs létesítmények fejlesztésébe is, a logikai kapcsolat szélesebb értelmezésével.

Normális esetben, ha ez az idő rövidebb, mint a létrehozott létesítmény avulása, a megtérülés után a működési kiadásokat meghaladó bevételekből az önkormányzat többletforrásokhoz jut.

A település fizikai fejlődésével, és társadalmi fejlődésével is összefügg a település gazdaságának helyzete, a településen működő – a foglalkoztatást is jelentős részben biztosító – gazdasági társaságok prosperitása, illetve annak változása rövidebb és hosszabb időtávlatban egyaránt. Az **önkormányzatok gazdaságfejlesztési tevékenysége** azon a megfontoláson alapul, hogy a vállalati gazdálkodás eredményessége, annak fejlődése a közvetlen (pl. iparüzési adó) és a közvetett (pl. személyi jövedelemadó) adóbevételek, valamint a stabil foglalkoztatásból származó politikai előnyök (pl. lakossági elégedettség) kapcsán előnyös az önkormányzat számára is.

A helyi gazdasági adottságainak, lehetséges, és kívánatos fejlesztési irányainak megfelelően akkor is szükséges az önkormányzatnak a gazdaság fejlesztésével foglalkoznia, ha ilyen kötelezően ellátandó feladatot az önkormányzati törvény nem tartalmaz. A gazdasági támogatás módja általában eltér a kormányzati támogatástól, az önkormányzatok rendszerint nem pénzzel, hanem másfajta módon, természetben nyújtnak támogatást, saját gazdasági programjuk megvalósítását elősegítő gazdasági szereplőknek. Ez a **támogatás** nagyon sokféle módon megvalósulhat. Ide sorolható például a meghatározott ideig a működéshez való kedvezményes ingatlanhasználat biztosítása (ami tipikusan az inkubátorházakban valósul meg), de ide tartozhat a telek apportálásával való közös cégalapítás is, aminek a cég prosperáló gazdálkodásával a megtérülést is biztosítani kell (például ipari parkok, technológiai parkok, vagy összetett, vegyes városi ingatlanprojektek esetén).

A gazdaságfejlesztés Nyugat-Európában széles körben elterjedt támogatási formája a **helyi gazdaság kulcstényezőinek promóciója**. Ez rendszerint olyan kommunikációs tevékenységet jelent – konferenciák, kiállítások szervezésével, kiadványok, újság-mellékletek készítésével –, amelyek segítik a gazdaság helyi szereplőinek fejlődését, az ehhez szükséges partnerszerzést, tőkebevonást, stb. A célra orientált gazdaságfejlesztési munka lényeges eleme, hogy azt azokra az egymással összefüggő szektorokra, az ehhez tartozó cégesoportokra, projektekre érdemes összpontosítani, amit távlatban is fontos **húzóágazatnak** érdemes tekinteni a helyi gazdaságban. Az ilyen szektorokat – amit a gazdaságfejlesztés terminológiája klasztereknek nevez – támogató, a külső kapcsolatrendszer mellett nagyobb városokban, városi térségekben a belső kapcsolatépítést is szolgáló tevékenységet nevezik **klasztermenedzsmennek**.

A gazdaságfejlesztés támogatása nem vonatkozhat a településen működő összes vállalkozásra. A hatékony **támogatás fókuszálást** igényel a legtöbb eredménnyel kecsegtető ágazatokra, és azokon belül is azokra, ahol a nyújtott támogatásra szükség van, és az hosszú távon ki is fizetődik. Kulcskérdés ezen belül a fejlesztési fókuszpontot jelentő innovatív ágazatok, tevékenységi körök, szervezeti csoportosulások megtalálása, kijelölése. A gazdaságfejlesztésben – mivel közvetlen megnyilvánulásaiiban közpénzt fordít magánpénzek megtermeléséhez, és ez könnyen a korrupció látszatát keltheti – fokozott jelentősége van a logikus, tiszta, világos és átlátható viszonyok kialakításának.

5.3 A privátszféra forrásai és szerepe

Ahogy a szocializmusból a piacgazdaságba való átmenet során a **közhatalmi tulajdonban, illetve magántulajdonban lévő tőke aránya** megváltozott a privát tulajdon javára, hasonló módon változott települések fejlesztésében részt vevő eszközök összetétele is. **Egyre nagyobb rész jut a fejlesztési projekteken belül a magánkezdeményezőknek.** A szociális jóléti állam ideája, ahol a prosperáló magángazdaság által befizetett magas adókból a közhatalom bőkezű szociális szolgáltatásokat – például magas színvonalú olcsó bérlakásokat – biztosít, mára Nyugat-Európában is szertefoszlott, egyre több közösségi szolgáltatásról derül ki, hogy privát alapon jobban végezhető, mint önkormányzati intézményes formában. Ennek megfelelően a települések fejlesztésében is egyre gyakoribb, hogy egyes – korábban kizárólag közhatalmi intézményként működtetett – funkciókat más formációban eredményesebb működtetni.³⁹

³⁹ Budapesten pl. az önkormányzat által közszolgáltatási szerződés keretében támogatott alapítványok, non-profit egyesületek látják el a hajléktalan-ellátás, az utcai szociális munka feladatait, az átmeneti otthonok és menhelyek működtetését. A közüzemi díjtámogatásokat a rászorulóknak számára az önkormányzat a közműszolgáltatók által biztosított keretből egy ezzel megbízott közalapítvány közreműködésével osztja el a rászorulóknak között.

A privát szférának a településfejlesztésben való részvétele tekintetében nem ritka eset az, amikor az önkormányzat szervezésében az érintettek részleges finanszírozásával valósul meg valamilyen – főként műszaki infrastruktúra – létesítmény. Ilyen közműtársulati formában valósult meg az ország településeinek nagy részén a vízellátás és a csatornázás. Nem ritka az sem, hogy valamilyen közös cél megvalósítását az állampolgárok támogatnak, vagy cégek szponzorálnak.

Sajátos új eszköze lehet a település fejlesztésének az ingatlanfejlesztési projektek olyan megvalósítása, ahol a fejlesztésből az önkormányzatra háruló terheket a fejlesztő vállalja át megvalósításra.

A **településrendezési szerződés** működtetéséhez érdemes tudni, hogy hogyan alakulnak az ingatlanfejlesztés során az adott terület értékviszonyai, amelyek a nyereség alakulásának alapvető elemét adják. Általánosságban megállapítható, hogy egy mezőgazdasági terület jogilag beépíthetővé tétele – azaz építési övezetbe sorolása – az adott föld értékét körülbelül megduplázza, és a megfelelő, kurrens létesítmény elhelyezése hasznot hoz az ingatlanfejlesztőnek. A legnagyobb arányú értéknövekedés a legkisebb ráfordítás mellett az építési övezetbe sorolás – azaz lényegében a megfelelő szabályozási terv elkészíttetése és elfogadása – során következik be, ezért az ingatlanból hasznot elérni kívánók számára ez a leggyakoribb törekvés. Az útépités, közművesítés már jelentős beruházást igényel, amelyet csak akkor érdemes megvalósítani, ha a telek értéknövekedése a beruházás értékét meghaladja. Ezt a beruházási összeget növeli, ha a műszaki infrastruktúra mellett a beruházónak más terheket – pl. iskola, orvosi rendelő megépítését, bővítését – is fel kell vállalnia. Növeli a teherviselő készséget, ha a beruházó nyereségét növeli az övezeti átsorolás haszna is, hiszen így a költségekkel szemben nagyobb értéknövekedés áll. Szintén összhangban áll a beruházói törekvésekkel az a szabály, hogy az ilyen járulékos fejlesztéseknek az alapberuházással szoros, közvetlen összefüggésben kell lennie, ezt a beruházó által elkészített tanulmány alapján lehet elbírálni.

Tudnivaló, hogy az ingatlanbefektetés a **befektetési lehetőségek** egyik meglehetősen elterjedt, viszonylag alacsony kockázatú fajtáját jelentik, ezért a különféle bankok, vagy a kifejezetten ingatlanügyletekre szakosodott ingatlanalapok szívesen beszállnak a megbízható projektek finanszírozásába, tehát az ingatlanfejlesztőnek nem feltétlenül kell jelentősebb saját vagyonnal bírnia. A hitelek kamata ilyen esetekben összefügg a hitelezői kockázat mértékével, tehát a fejlesztő számára a kockázat igazolható csökkentése – pl. elfogadott rendezési terv, az önkormányzat támogató hozzáállását bizonyító irat, szerződés, a közműszolgáltatók pozitív nyilatkozata, adott esetben a projekt végfelhasználójával kötött szerződés – a fejlesztő számára a fejlesztés lukrativitásának fontos tényezője.

Tekintettel azonban arra, hogy az esetek nagy részében a **rendezési terv elfogadása** számos kockázatot rejt magában, a fejlesztők sok esetben a projekt helyszínéül szolgáló, építési övezetbe sorolandó, vagy átsorolandó területet nem vásárolja előre meg, hanem határozott időre szóló opciót – előre meghatározott feltételek mellett kizárólagos vételi jogot – köt ki magának. Ennek következtében a fejlesztő az ilyen esetekben az idő szorításába kerül, hiszen az opció lejártával a tulajdonos várhatóan csak jócskán megemelt áron lesz hajlandó, ami a projekt eredményességét csökkenti.

A **településrendezési szerződés megkötésének időpontja** stratégiai kérdés. A szabályozási terv elfogadása után ugyanis a beruházó számára megfelelő tervek esetén az építési engedélyt ki kell adni, részéről tehát – bár az önkormányzatnak esetenként szükség esetén adódhat még lehetősége a beruházás akadályozására – érdekmulás következik be. A szerződést megkötését tehát mindenképpen meg kell várni a szabályozási terv jóváhagyásával. A rendezési terv készítése során számos, a beruházás feltételrendszerében lényeges szerepet játszó körülmény feltárásra kerül, és ez indokolja azt, hogy a szerződést a terv jóváhagyást közvetlenül megelőzően, a műszaki feltételrendszer, az államigazgatási szervek – az építési engedélyezésben szakhatóságok – álláspontjának ismeretében kössék meg. Ha a rendezési terv készítését is a beruházó finanszírozza – a településrendezési szerződés keretén belül – akkor olyan két ütemben megvalósuló szerződést kell kötni, ahol az első ütemet a szabályozási terv elkészítése jelenti, a másodikat pedig a megvalósulással összefüggő kötelezettségek vállalása, úgy, hogy a szabályozási tervben feltárt feltételrendszer elégtelensége esetén a beruházónak lehetősége legyen a második ütemtől való visszalépésre.

A településrendezési szerződés megkötése – ami az önkormányzat számára az ingatlanfejlesztés hasznából való közérdekű részesedés lehetőségét jelenti – természetesen csak akkor valósul meg, ha az mindkét fél számára kedvezőnek látszik. Bár az elkészítendő tanulmány a beruházás következményeinek objektív feltárására kell irányuljon, valószínűsíthető, hogy annak tartalmát mindkét fél a maga javára kívánja befolyásolni, így végső soron a feltételrendszer a felek alkuját követő megállapodás során jön létre, vagy hiúsul meg. A szükséges feltételek biztosítása ugyanis rendszerint nem állapítható meg mindenhol érvényes ódon, teljes egzaktussággal.⁴⁰

Munkahelyteremtő gazdasági beruházások esetében a csatlakozó fejlesztések megtérítésébe – tekintettel arra, hogy az önkormányzat a társaságtól iparüzési adót szed majd, ami a közösségi beruházások megtérülésébe beleszámítható – lényegesen kevesebb elem jön számításba. Az adott térség, település, az aktuális versenypozíció kérdése, hogy ilyen esetekben egyáltalán kér-e ilyen ellentételezést az önkormányzat, vagy versenypozíciója javítása érdekében eltekint ettől, sőt, adott esetben indokoltan kedvezményeket biztosít a beruházó számára, például önkormányzati telek kedvezményes biztosításával, a rendezési terv elkészítésével, vagy akár az iparüzési adó átmeneti elengedésével. Az ilyen kedvezmények persze gyakran vita tárgyát képezik, szerencsés ezeknek olyan számítások elkészítésével elejét venni, ami a várható bevételeket, előnyöket veti össze a kieső bevételekkel, és egyéb hátrányokkal.

5.4 Az EU támogatási rendszere a településfejlesztésben

Az Európai Unió támogatási rendszerének egyre fontosabb szerepe van a települések fejlesztésében. **Tekintettel arra, hogy a támogatási rendszerben mindinkább teret nyernek az uniós támogatások, egyre nagyobb jelentősége van annak, hogy a térség és a település tervei összhangban legyenek egymással, hiszen pályázni a regionális tervekben megfogalmazott célok elérését szolgáló projektekkel lehet.** Mindez a **települési tervezés szerepének fontosságát** is megnövelte.

A rendszerváltozás óta eltelt évtizedben a településrendezési tervek rendszere kialakult, a településfejlesztési tervezés jogi háttere viszont hiányzott, és módszertana sem volt széles körben ismert és elfogadott, ezért sikeres fejlesztési tervezésről legfeljebb egyes városok, falvak esetében beszélhetünk, elterjedt gyakorlatról nem. Lényeges változás figyelhető meg azonban 2004-2005-től a fejlesztési tervezésben. Az **uniós támogatási pályázatokhoz** ugyanis sok esetben mellékelni kell mindazokat a terveket, amelyekből kiderül, hogy a tervezett projekt miért fontos a település és a térség fejlődésében, hogyan illeszkedik a hosszú távú célrendszerbe. Ehhez pedig **a településrendezési tervek legfeljebb szükséges, de általában nem elégséges feltételt jelentenek**, hiszen tartalmuk részben az átfogó településszerkezet egyes területeire, részben pedig az építési előírásokra szorítkozik, a stratégiai tervezés és operatív tervezés azonban a jelenlegi jogrendben – a tisztázatlan tartalmú településfejlesztési koncepció készítésének kötelezettségétől eltekintve – nem feladatuk. Így a pályázat során a rendezési tervek csak azt bizonyítják, hogy az adott projekt megvalósítása illeszkedik a település szerkezetével kapcsolatos tervekbe, és az építési előírások nem támasztanak korlátokat a megvalósítás elé.

A projektnek a fejlesztési stratégiába illeszkedésének, fontosságának bizonyítása azonban a fejlesztési tervekkel lehetséges a leginkább, ez magyarázza a fejlesztési tervezés térnyerését a magyar települések tervezési rendszerében.⁴¹

⁴⁰ Ha például osztályonként két-három gyerekkel bővül az iskolai osztálylétszám, az túlszűfolt iskolai helyzet esetén indokolhatja a bővítés megkövetelését (ekkor még mindig kérdéses, hogy az önkormányzati beruházás finanszírozása, vagy saját privát beruházásban megvalósuló létesítmény készüljön-e), ugyanez előregedő település esetén átmeneti mentőkötelet jelenthet a kiürülőben lévő iskola számára. További vitapontokat jelenthet például a befektetések megtérülésének megkövetelése, és az azon való osztozás: kérdés lehet az is, hogy a létesítendő orvosi rendelő helyiség bérleti díját, vagy annak egy részét megkapja-e a beruházó, és egyáltalán, kér-e bérleti díjat a vállalkozóként működő családi orvostól az önkormányzat.

⁴¹ Az EU pályázatok fogalomrendszere ezt az illeszkedést nevezi „relevanciának”, és ennek megfelelése rendszerint jelentékeny súllyal kerül figyelembe vételre a pályázat elbírálása során. Ennek a relevanciának – vagyis megfelelésnek – a települési és a térségi tervekkel összefüggésben is jelentősége van. A terveknek a relevanciával kapcsolatosan kétféle problémájuk szokott lenni: a túl sok, vagy a túl kevés összefüggés. Ha a fejlesztési terv, amibe az adott projektnek illeszkednie kell túlságosan általános, akkor az összefüggés nem kézenfekvő, bizonyítása nem egyszerű. Ha viszont – és ez sem ritka – a fejlesztési terv túlságosan sok konkrét célt nevesít – rendszerint azért, hogy minél többféle projekt alátámasztására felhasználható legyen, akkor a fontosság kérdőjelezhető meg, hiszen száz projekt közül egy elem sokkal kevésbé tűnik fontosnak, mint öt-tíz elemből az egyik.

A *térségi és a helyi tervek összhangjának biztosítása megfelelő partneri viszonyt és a szubszidiaritás elvének hiteles alkalmazását* igényli a településektől és a regionális tervező szervezetektől is, ami a gyakorlatban a tervezés során folytatott intenzív, kétirányú kommunikációval oldható meg. Ennek során a tervezést irányító szervezet kezdeményezi a párbeszédet, a tervezési munka indításakor. Célszerűen ez a kezdeményezés már tartalmi aktivitással is együtt jár, bevonva az érintetteket például a *helyzet értékelésébe*, vagy véleményezésre közzétéve a *tervezés irányelveit*. Az első megoldást az indokolja, hogy a tényeken alapuló helyzetkép értékelése – mi a sok, mi a kevés, mi a jó, mi a rossz – már viszonylagos, nézőpont kérdése, az egyetértés a helyzet értékelésében tehát megalapozza a térség, a régió közös kibontakozási útjában, a közös tervekben való egyetértés megteremtését. A második megoldás a tervezés során betartandó „közös szabályokban” való megegyezést célozza, ami megint csak a korrekt „játék” megvalósításához szükséges. A *részvételbe bevont szereplőknek* a saját terveikre alapozott válaszait a térségi szintű tervek absztrakciós fokának megfelelően szelektálnia, illetve összegeznie kell a tervezőknek, és más előzmények – például kormányzati szintű elfogadott tervek, vagy EU-normák mellett – ezekre (is) alapozva kell megszerkeszteniük a regionális tervek célrendszerét, javaslatait és intézkedéseit. Ezeket a résztvevők elé tárva a tervvel kapcsolatos vélemények, és azok elbírálása során közelíthető tovább a terv a térség településeinek tényleges igényeihez

A magyar gyakorlatban számos esetben lehet azzal találkozni, hogy a tervezésbe bevont településeket meglehetősen felkészületlenül találja a térségi szintű részvételi felhívása, ezért gyakran a település által egyébként is foglalkoztatott külső szakértők – pl. a rendezési tervek készítői – kapnak felkérést arra, hogy konzultáljanak a regionális tervek készítőivel. Ezt az informális, a közhatalmi szereplők közvetlen kapcsolata mellett/helyett a felkért szakértők és más szereplők önkéntes, gyakran szívességi alapú együtt-tervezési gyakorlatot nevezzük „*fogaskerek-elvnek*”, jelezve, hogy a látszólag egyszerű kapcsolatrendszerek megvalósulása a gyakorlatban sokszor bonyolult, részben informális kapcsolatokon keresztül történik.

6 Kommunikációs eszközök

A település fejlesztése a résztvevők igen széles körét érinti, akkor is ha önkormányzati, vagy állami, és akkor is ha privát, vagy vegyes beruházásról van szó. A résztvevők között szükséges összhang megteremtése, de legalábbis a jelentősebb társadalmi feszültségek megelőzése, a résztvevők megtalálása, a település fejlődéséről széles körben szükséges informáltság a kommunikáció folyamatos gyakorlását, a különféle kommunikációs eszközök folyamatos, vagy alkalmi használatát igénylik a közhatalom részéről.

A településfejlesztés egyes projektjei egyes társadalmi csoportok, vagy egyének számára kedvező változtatásokat hoz, másokat viszont - pl. forgalomvonzó létesítmények telepítése esetén - hátrányosan érint. *A településfejlesztés a játékelmélet megfogalmazás szerint „nem zérus összegű játszma”, tehát jó esetben a kedvező változásokkal érintettek száma lényegesen meghaladja a hátrányosan érintettekét.* Alapszabály, hogy a tervezési folyamat során olyan megoldásokat kell keresni, amelyekkel a kedvezőtlenül érintettek száma minimalizálható, és a kedvezőtlenebb helyzetbe kerülőket kompenzálni – kártalanítani – szükséges. Ez viszont olyan tervezési eljárást igényel, ami biztosítja az érintettek, a különféle szempontokat képviselők, a különféle érdekek feltárását, a legjobb megoldás, vagy adott esetben a legjobb kompenzáció módjának megtalálását, ehhez pedig nélkülözhetetlen a nyilvánossági munka, a kommunikáció.

A településfejlesztés kommunikációs munkája általában az egyes átfogó tervezési eljárások során, vagy az egyes projektek megvalósulásával kapcsolatosan valósul meg, rendszerint ezek állnak össze az összképet biztosító kommunikációs folyamattá, megtoldva mindezt az önkormányzati választások előtt törvényszerűen jelentkező értékelő-kampányoló kommunikációval.

A kommunikációs munka egyik alapja a *társadalmi igények tudatos és folyamatos felmérése*, amelynek módszerei a település nagyságától függően többfélék lehetnek. Kisebb településeken az adott ügyben rendezett fórumok, pódiumbeszélgetések segíthetik az adott ügyben a különféle vélemények, megoldási javaslatok feltárását, míg nagyobb városokban érdemes időről időre reprezentatív felméréseket is készíttetni a helyzet megítélésének, a hiányosságnak, a lakossági elégedettségnek, illetve annak változásának mérésére. A mérési eredmények ismertetése, széles körű kommunikációja növeli a lakosság és a döntés-előkészítők, döntéshozók tudatosságát, kö-

zelíti nézőpontjukat, mások álláspontjának, vagy a közvéleménynek a megismerése sokakat orientál saját véleményük kialakításában.

A **tervezési kommunikáció** projektenként legalább három szakaszban valósul meg. A **bevezető szakasz** tudatja az érintettekkel és a széles közvéleménnyel a terv indítását, célját, felhívja a figyelmet arra, hogy a tervekkel kapcsolatosan javaslatokat, a tervezés során figyelembe veendő szempontokat várnak a tervezők. A következő, **tervkorrekciós szakasz** az elkészült, munkaközi állapotban lévő tervekről, megoldásokról várja a véleményeket, javaslatokat, míg a döntés előtti állapotban a munkaközi tervhez érkezett **javaslatok beépítésének** módját, vagy elutasítását, az eltérő vélemények kezelésének megoldását, a „kész” tervet véleményezhetik az érintettek.

A tervezési kommunikáció sohasem csorbíthatja formálisan az illetékesek döntési jogkörét, alkalmas azonban arra, hogy korrekt, adott esetben több változatos tervezési eljárásban kiderüljenek a vitás kérdések, azok lehetséges megoldási módjai, és kiválasztható legyen az adott esetben optimálisnak tekinthető megoldás. Ha ez távol esik a lakosság egyes csoportjainak értékrendétől, vagy hátrányosan érint egyeseket, számunkra a lakossági ellenérzések kifejezésének szokásos megoldásai állnak rendelkezésre.

A tervezési kommunikáció során a tervező szervezeteké a kezdeményező szerep, a folyamat szervezésének legfontosabb szemléleti alapját az egyenrangúság, a partnerség, az együttműködési szándék, a bizalom kell jelentse a hivatalosságok és a lakosság különböző résztvevői között. A laikus résztvevők tudatában vannak annak, hogy a tervezők, az illetékes tisztviselők munkaköri kötelességüket teljesítik, fizetésért, ezért elvárják, hogy az illetékesek is akceptálják, és legalább figyelmességgel honorálják a közért hozott „áldozatukat”. A jól szervezett kommunikáció alkalmas a lakosság bizalmának megnyerésére a közös ügyek intézői iránt, míg a rosszul szervezett, a partnerségre törekvést nélkülöző kommunikáció Magyarországon hagyományosan bizalmatlan emberekben gyakran azt az érzést kelti – okkal, vagy gyakran ok nélkül –, hogy szándékosan leplezni akarnak valamit.

A tervezési kommunikáció kulcsfontosságúja a barátságos, nyílt légkör, ahol mindenféle kérdés, szempont felvethető, és elfogultságtól mentesen, tárgyilagosan megvitatható, ahol a felvetett változatok között a célszerűség, a közösségi érdek dönt a szakmai keretek között. Ennek az egyik legfontosabb, nélkülözhetetlen összetevője a **közérthetőség**.

A **kommunikáció csatornái** között elvben mindenféle létező, rendelkezésre álló eszköz alkalmazható, az adott médium sajátosságainak, alkalmasságának megfelelően. A folyamat szervezésében megkülönböztethetünk közvetett, közvetlen, vagy félig közvetlen kommunikációra – azaz információcserére – módot nyújtó eszközöket.

A **közvetlen kommunikáció** két, vagy több ember közvetlen személyes részvételével zajlik, ahol közvetlenül tehetők fel kérdések, és adhatók ezekre válaszok. Előnye, hogy itt mód nyílik az érdemi párbeszédre, az esetleges félreértések gyors tisztázására, a gyors előrelépésre, a megoldási változatok összevetésére, megállapodások alapjainak megteremtésére. Hátránya a korlátozott létszám, és az, hogy éppen az egyidejűség miatt a jelen nem lévők számára az ésszerűség határain belül kiegészítő lehetőségeket indokolt biztosítani, ami esetenként a lefolytatott vita más szempontok alapján való újraélesztését is eredményezheti.

A **közvetett kommunikáció** különféle eszközök igénybevételével történő, időben elhúzódó információcserét jelent. Ilyen például a tervek közzététele az ügyfélszolgálaton, illetve véleményezésre megküldése írásbeli választ kérve, vagy a helyi újságokban, elektronikus médiában közzétett felhívások, ismertető, plakátok, hirdetések, amelyekre az olvasók, hallgatók, nézők reagálhatnak. Ennek a megoldásnak az előnye a széleskörű részvétel lehetősége, és az, hogy megfelelő idő áll rendelkezésre az egyes részletekben való esetleges elmélyülésre, a megfontolt reakciókra, amelyeknek nyomuk is marad, tehát követhetők, visszakérhetők. Az időigényesség mellett hátránya a megoldásnak, hogy az esetleges félreértések nehezen tisztázhatók, igazi vitára, sokféle álláspont megismerésére, ütköztetésre, konszenzusteremtésre az ilyen módszerek önmagukban nem alkalmasak.

A **félig közvetlen kommunikáció** estei azok, amelyek alkalmat teremthetnek a közvetlen kommunikációra, de valamelyik fél ellentétes szándéka esetén ez időben elhúzható, a közvetett kommunikáció irányába terelhető. Ilyennek számítanak az e-mailen megteremthető kapcsolatok, ahol a vita szinte közvetlen lehet, de adott esetben a korlátlan ideig el is halasztható. Ide sorol-

hatók azok a televíziós vagy rádiós betelefonálás műsorok is, ahol a telefon kezelője a szerkesztőnek adja tovább a hívó témáját, tehát eldönthető, hogy a hívó adásba kerül-e, vagy sem.

A hatékony tervezési kommunikáció folyamatba szervezve, az egyes eszközöket a megszólítandó célcsoport sajátosságait, és a rendelkezésre álló adottságokat figyelembe véve **célszerűen kombinálva** úgy valósítható meg, hogy abban a közvetett és közvetlen kommunikáció eszközei keveredjenek. Ezen belül a tervezés meghirdetése, az érdeklődés felkeltése egyrészt közvetett eszközökkel indokolt, hogy minél többen tudjanak róla, másrészt viszont érdemes közvetlen kommunikációt (pl. fórumot, pódiumbeszélgetést) is szervezni, hogy az érdeklődő kifejthessék véleményüket, a tervezéshez ajánlott szempontjaikat, és azok helyben megvitathatók lehessenek. Ez esetben a fórumról, annak eredményeiről ismét érdemes hírt adni, közvetett eszközökkel.

Ez a modell szolgálhat mintául a munkaközi és a **jóváhagyás előtti egyeztető kommunikáció** során, a közvetett kommunikáció szerepe elsődlegesen a híradás, a széles körű tájékoztatás, míg az érdemi vita – ide értve az írásban, külön érkezett javaslatok megvitatását is – a közvetlen kommunikáció feladata.

A közvetlen kommunikációs alkalmak megvalósítására általánosságban a korábban kifejtett elvek vonatkoznak, amelyek a kommunikáció korrekt, őszinte, a partneri viszonyra alapozó megoldását tekintik alapnak. Ezen belül a tervezőké-szervezőké a házigazda szerepe. Ők gondoskodnak a találkozó helyszínéről (konkrét, területhez kötött fejlesztési projekt esetén lehetőleg annak közelében, hiszen az érintettek nagyobb részét ilyenkor a környéken lakók teszik ki), a programról, előadóról és vitavezetőről, és – nem utolsó sorban – a meghívottak értesítéséről. Az ezekre vonatkozó számos szempont közül itt csak egyet érdemes összefoglalóan leszögezni: minden esetben a figyelmes, körültekintő, praktikus megoldásokat kell keresni és előnyben részesíteni. Itt olyan tényezőkre kell gondolni, hogy pl. a meghívottak időben értesüljenek az eseményről, a hirdetésény figyelemfelkeltő legyen, a helyszín elég nagy legyen ahhoz, hogy az érdeklődők beférjenek, a prezentációs anyagok láthatók és érthetők legyenek, stb.

A témakörrel kapcsolatos fontosabb jogszabályok

1 Magyar jogszabályok

1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1992. évi LXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről

184/1996.(XII.11.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről

189/1996. (XII.17.) Korm. rendelet a vállalkozási övezetek létrehozásának és működésének szabályairól

112/1997.(VI.27.) Korm. rendelet a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés rendjéről

61/2000. (V. 3.) Korm. rendelet a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról

7/2003. (I. 14.) Korm. rendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről

24/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználása összehangolásának rendjéről

26/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól

27/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a térség- és településfelzárkóztatási célelőirányzat

47/2003. (IV. 3.) Korm. rendelet a legkedvezőtlenebb helyzetű megyék - Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg - felzárkóztatására szolgáló keretek felhasználásáról

- 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről
- 64/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről
- 75/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet az országos jelentőségű területfejlesztési programokra szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának részletes szabályairól
- 90/2004. (IV. 25.) Korm. rendelet a terület- és régiófejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól
- 137/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet a tervpályázati eljárások részletes szabályairól
- 258/2004. (IX. 16.) Korm. rendelet a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak a kistérségi fejlesztési tanácsok és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács létrehozásával és a térségi fejlesztési tanács átalakulásával kapcsolatos feladatairól, a megalakulással és átalakulással kapcsolatos eljárás rendjéről, továbbá az egyeztető fórumok létrejöttének és működésének szabályairól
- 271/2004. (IX. 29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól
- 293/2004. (X. 28.) Korm. rendelet a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről
- 359/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet az INTERREG III Közösségi Kezdeményezés programok végrehajtásának részletes szabályairól
- 19/2005. (II. 11.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatása felhasználásának részletes szabályairól
- 27/2005. (II. 14.) Korm. rendelet a decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programok előirányzatai, valamint a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól
- 36/2005. (III. 1.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások megalakulásának 2005. évi ösztönzéséről és modellkísérletek támogatásáról
- 51/2005. (III. 24.) Korm. rendelet a területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól
- 186/2005. (IX. 13.) Korm. rendelet az „Ipari Park” címről és az ipari parkok fejlesztését szolgáló rendszer működéséről
- 295/2005. (XII. 23.) Korm. rendelet a decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programok előirányzatai, valamint a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól
- 7/2006. (I. 13.) Korm. rendelet a 2006. évi decentralizált fejlesztési programok előirányzatainak régiók és megyék közötti felosztásáról, valamint a terület- és régiófejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól szóló 90/2004. (IV. 25.) Korm. rendelet és a decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programok előirányzatai, valamint a vis maior tartalék felhasználásának részletes szabályairól szóló 295/2005. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról
- 15/2006. (III. 14.) BM rendelet a helyi önkormányzatok európai uniós fejlesztési pályázataihoz szükséges önkormányzati saját forrás kiegészítése 2006. évi támogatásának rendjéről
- 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről
- 168/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet az önkormányzati és területfejlesztési miniszter feladat- és hatásköréről
- 5/2000. (II.11.) FVM rendelet a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek nyilvántartásáról, továbbá az építésügyi műszaki dokumentációk megőrzésének és hasznosításának részletes szabályairól

53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet „Magyarország SAPARD Terve 2000-2006” kihirdetéséről

172/2004. (XII. 23.) FVM rendelet az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program kihirdetéséről

137/2004. (IX. 18.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv kihirdetéséről, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggésben a kedvezőtlen adottságú területek és az azokhoz tartozó települések megállapításáról

21/1992. (XII. 4.) KTM rendelet a területi főépítészekről

9/1998. (IV.3.) KTM rendelet az önkormányzati főépítési tevékenység ellátásának részletes szakmai szabályairól és feltételeiről

18/1998. (VI.25.) KTM rendelet a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről

4/2003. (V. 8.) MeHVM rendelet a vállalkozási övezetek támogatására irányuló céllelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól

5/2003. (V. 20.) MeHVM rendelet a kistérségi támogatási alap céllelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól

6/2005. (III. 23.) TNM-FMM-FVM-GKM-KvVM-PM-TNM együttes rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból, valamint Kohéziós Alapjából származó támogatásokhoz kapcsolódó költségvetési előirányzatok felhasználásának részletes szabályairól

24/2001. (IV. 20.) OGY határozata területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről

96/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról

97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról

2 EU-jogszabályok

2006/493/EK: A Tanács határozata (2006. június 19.) a 2007. január 1-je és 2013. december 31-e közötti időszakra vonatkozó közösségi vidékfejlesztési támogatás összege, annak éves bontása, valamint a konvergencia-célkitűzés alapján jogosult régiókban összpontosítandó legkisebb összeg meghatározásáról

2006/593/EK: A Bizottság határozata (2006. augusztus 4.) a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés keretében történő kötelezettségvállalási előirányzatok tagállamonkénti indikatív felosztásának a 2007-től 2013-ig terjedő időszakra történő rögzítéséről

2006/594/EK: A Bizottság határozata (2006. augusztus 4.) a konvergencia célkitűzés keretében történő kötelezettségvállalási előirányzatok tagállamonkénti indikatív felosztásának a 2007-től 2013-ig terjedő időszakra történő rögzítéséről

2006/595/EK: A Bizottság határozata (2006. augusztus 4.) a strukturális alapokból a konvergencia célkitűzés alapján 2007–2013 között nyújtott támogatásra jogosult régiók jegyzékének felállításáról

2006/596/EK: A Bizottság határozata (2006. augusztus 4.) a Kohéziós Alapból a 2007–2013. közötti időszakra történő finanszírozásra jogosult tagállamok jegyzékének megállapításáról

2006/597/EK: A Bizottság határozata (2006. augusztus 4.) a 2007 és 2013 közötti időszakban a regionális versenyképességi és foglalkoztatási célkitűzés keretében a strukturális alapokból átmeneti és egyedi alapon történő finanszírozásra jogosult régiók jegyzékének megállapításáról

2006/609/EK: A Bizottság határozata (2006. augusztus 4.) az európai területi együttműködés célkitűzés keretében történő kötelezettségvállalási előirányzatok tagállamonkénti indikatív felosztásának a 2007-től 2013-ig terjedő időszakra történő rögzítéséről

1080/2006/EK: Az EP és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

1081/2006/EK: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

1082/2006/EK: A Tanácsi rendelete az Európai Területi Együtműködési Csoportosulásról

1083/2006/EK: A Tanács rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

1084/2006/EK: A Tanács rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.