

ZONGOR GÁBOR

Visszatekintés a területfejlesztési tanácsokra

A look back at the Regional Development Councils

(Faragó László: Szempontok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához című írása alapján)

•

SZERZŐ:

ZONGOR GÁBOR, nyugdíjas önkormányzati érdekvédő, zongor53@gmail.com,
ORCID: 0009-0009-4269-4243

JEL-kód: R5

Kulcsszavak: Comitatus • területfejlesztési tanács • politika, szakmaiság • tudás

Absztrakt: A politikai rendszerváltoztatást követően 1996-ban született meg a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény (Tft. 1996), amely lényegében másfél évtizedig meghatározta a kereteit a többszintű területpolitikának és létrehozta annak intézményrendszerét. Faragó László 1997-es írása a tanuló időszak elején nyújtott szakmai fogódzókat a gyakorlatban tevékenykedő amatőrök és félprofik számára egyaránt. Ezen írás alapozta meg rövid visszatekintésemet, amelyben megpróbálom ütköztetni az akkori elvárásokat, reményeket és elképzeléseket a később történt változásokkal, változtatásokkal, valamint megfogalmazva a jelen állapotokkal kapcsolatos kritikai észrevételeket és reményeket.

AUTHOR:

GÁBOR ZONGOR, retired municipal vascular protector, zongor53@gmail.com,
ORCID: 0009-0009-4269-4243

JEL-code: R5

Keywords: Comitatus • Regional Development Council • policy • professionalism
• knowledge

Abstract: Following the political regime change, the Law on Spatial Development and Planning was adopted in 1996, which essentially set the framework for multi-level territorial policy and established its institutional framework for a decade and a half. László Faragó's 1997 paper provided a professional guide for practising amateurs and semi-professionals alike at the beginning of the apprenticeship period. It is the basis for my brief retrospective, in which I try to contrast the expectations, hopes and ideas of the time with the changes and changes that have taken place since, and to formulate critical comments and hopes about the present situation.

ELŐZMÉNYEK

Ma, 70 évesen visszatekinteni az 1990-es évek magyarországi történéseire sokféle hatást vált ki az emberben. Egyrészt három évtizeddel fiatalabbak és aktív életünk kiteljesedésének növekvő szakaszában voltunk, ami számtalan kellemes és maradandó emléket idéz vissza. Másrészt a mai vitaszegény és párbeszéd mentes szakmai közeghez képest nagyon aktív, eleven és sokszínű időket élhettünk meg. Az elméleti és a gyakorlati szakemberek a jobbítás és tenni akarás szándékával szálltak bele a vitába. Hittünk egy igazságosabb, szabadabb, demokratikus társadalom felépítésében. Izgalmas időszak volt, amikor a tudomány képviselői, egyetemi oktatók és kutatók, valamint a gyakorlati szakemberek rendszeresen kicserélhették véleményüket, ütköztethették álláspontjukat. Ezekben a nyilvános vitákban a kormányzati szereplők és a parlamenti képviselők is többnyire aktívan részt vettek. A szakmai párbeszéd helyettesítő fórumain túl 1991 nyarától a Comitatus Önkormányzati Szemle folyamatosan helyt adott a vélemények kifejtésének. Ebben a kezdeti időszakban a folyóirat lényegében havonta megjelent, volt igény az írásra, az olvasásra és a frissen létrejött megyei önkormányzatok is fontosnak tartották az útkeresésük közepette a folyóirat támogatását.

Miközben a társadalmi, gazdasági folyamatok átalakítása zajlott, aközben a szakmai viták is folyamatosak voltak. Ebben az időszakban a társadalmi helyzet megismerése, értékelése és átalakítása közben a közszereplők állandó jelleggel tanulási kényszerben is voltak.

Az új demokratikus társadalomirányítási rendszer egyik kiemelt terepe az önkormányzati rendszer működőképességének biztosítása volt. A Horn-kormány időszakára nyilvánvalóvá vált, hogy a közszolgáltatások biztosítása, az önkormányzatok működtetése nem lehetséges előrettekintés és tudatos tervezés nélkül. A kormányzat is felismerte, hogy a tervezés nem felesleges szocialista csökevény, hanem egy jól működő társadalom elengedhetetlen része, így a tervezés rehabilitációja is megtörtént. Ebben a folyamatban kiemelkedő jelentősége volt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. (Tft. 1996) törvény megalkotásának.

Az MTA Regionális Kutatások Központja mint szakmai, tudományos kör és műhely ebben az időszakban kiemelkedő szerepet töltött be a közös gondolkodásban. Rendszeresen és visszatérően vettünk részt Pécsert a különféle szakmai fórumokon, vitákban és beszélgetéseken, amelynek évenkénti visszatérő eseménye volt a Baranya megyei önkormányzat

által szervezett kezdetben „Európába megy a megye” néven futó konferenciasorozat.

Ebben az időszakban találkoztam először Faragó Lászlóval és ismerkedtem meg gondolataival, írásaival, amelyek közül több is megjelent a Comitatusban.

FARAGÓ LÁSZLÓ ÍRÁSÁRÓL

Rövid írásomban Faragó László „Szempontok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához” című írását idézem vissza. Az írás frissessége imponáló volt, mivel a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény (Tft. 1996) 1996-os hatálybalépését követően már 1997 februárjában megjelent az írás. Akkor Veszprém megyében a Comitatusot megkapta valamennyi megyegyűlési tag, polgármester és a területfejlesztési tanács tagja is. A mai kollégák számára sem jelentéktelen, hogy a hivatkozott Faragó írást tartalmazó számban többek között Agg Zoltánnak, Horváth Gyulának, Kőszegfalvi Györgynek, Nemes Nagy Józsefnek, Oláh Miklósnak és Vigvári Andrásnak is volt írása. A Comitatusban megjelenő írások, gondolatok jelentős részben segíthették a helyi önkormányzati döntéshozók szakmai felkészülését, és tudását, ezért is jutottak hozzá a folyóirat számaihoz.

Faragó László írásában fontos tervezéseméleti alapvetéseket fogalmazott meg a gyakorlók szakemberek, a döntéshozók, a friss területfejlesztési tanácsstagok számára. A „mi a tervezés” kérdésre adott válasza a mai napig érvényes iránymutatást ad az önkormányzati döntéshozóknak. „A tervezés egy szakma, amely speciális ismereteket igényel. Ebből az következik, hogy a tervek készítését szakemberekre, szakmai szervezetekre kell bízni. Vagy rendelkezik ilyen operatív szervezettel a fejlesztési tanács vagy külső megbízásokat kell adni pályázatok útján. A tervek elfogadásakor pedig nem tervezési szakmai kérdéseket kell vitatni, hanem a szakmailag előkészített alternatívák közül kell politikai felelősséggel választani” (Faragó, 1997, 38.). Akkortájt a legtöbben úgy gondoltuk, hogy a szakma és a politika szerepe és felelőssége egymástól jól elhatárolható és elhatárolandó, ma már jobbra a szerepek összecsúsztak és a szakmát a politika maga alá gyűrte.

„A területfejlesztés többszintű rendszere önmagában nem determinálja az irányítási rendszer típusát. A jelenleg kialakított intézményi keretek egyaránt lehetőséget kínáltak egy hierarchikus, fentről lefelé közvetítő és egy letről, az önkéntesség alapján építkező rendszerre” (Faragó, 1997, 39.). A megállapításával egyetértve a kialakult új területfejlesztési rendszer már akkor magában hordozta az irányítási rendszer kettősségének lehetőségét, miközben a területfejlesztési intézményrendszerben tevékenykedők értelemszerűen az alulról építkezés elvében hittek. A mai kormányzati gyakorlat ezt nem támasztja alá, annak ellenére, hogy a területfejlesztési miniszter előadásában ez utóbbi fontosságát rendszeresen hangoztatja.

Fontos alapvetés volt akkor a fejlesztési (innovatív) tervezés – „Az innovatív, fejlesztési tervezés egy olyan cselekvéssorozat, amely strukturális változásokot eredményez minden téren és így képes megváltoztatni a korábbi folyamatok jellegét” (Faragó, 1997, 40.) – és a rendezési (allokatív) tervezés – „Az allokatív tervezés feltételezi a funkcionális racionalitást, azaz, hogy a tervezők az elvárható szakmai ismeretek és minden elérhető információ birtokában racionálisan cselekszenek és a képviseleti demokráciában a döntéshozók a „közjót” képviselik” (Faragó, 1997, 40.) – közötti tudatos különbségtétel.

Miközben Faragó László a legalapvetőbb fogalmak tisztázásához adott segítséget, aközben kitért az előzményekre és az akkori gyakorlat főbb jellemzőire is.

A TERÜLETFEJLESZTÉSI TANÁCSOK

A területfejlesztési törvény alapján létrejött megyei területfejlesztési tanácsokkal kapcsolatos Faragó kritikával akkor is és ma is egyetértek, mely szerint: „A törvény megyei szinten létrehozta az autonóm területfejlesztési tanácsokat és azokat számos (döntési) jogotvívással ruházta fel, többek között ezek döntenek a területfejlesztésre fordítható decentralizált pénzeszközök felhasználásáról és fogadják el a megye területfejlesztési koncepcióját. Véleményem szerint ebben az a kedvezőtlen, hogy ezen a szinten fölöslegesen megkettőződnek a döntési kompetenciák, illetve sérül a legitim, választott megyei testület döntési és rendeletalkotási jogköre” (Faragó, 1997, 43.).

Ugyanakkor a törvény hatására jelentősen megélnkültek, elsődlegesen a megyéken belüli térségek önkormányzatai közötti együttműködések. Pillanatok alatt megalakultak a statisztikai vonzáskörzetenkénti területfejlesztési önkormányzati társulások. Ekkor az önkormányzati szereplők és az általuk alkotott térségek közötti párbeszéd, szakmai együttműködés általánossá vált. A partnerség elve gyakorlattá vált, és kialakult a nyitott párbeszéd a gazdaság szereplői, a munkaadói és munkavállalói oldal egymás közötti, valamint az önkormányzati szféra képviselői között egyaránt. A jogilag közvetlenül, vagyis listás választás útján létrejött megyei közgyűlésekben az egyes vonzáskörzetek képviselote viszont esetleges volt, mivel a politikai pártok lista állításainak szempontjai befolyásolták a mandátumot szerzők helyi kötődéseit. Ezzel szemben a nem igazán legitim, vagyis delegáltakból álló területfejlesztési tanácsok térségi kötődése egyértelmű volt, és így az elkötelezettségük is számonkérhető volt.

Ugyanakkor a döntéshozó szereplők szakmai ismerete, felkészültsége nem volt, nem lehetett kiegyenlített. A döntés-előkészítés szakmai megalapozásának a jelentősége e tekintetben sem volt elhanyagolható. A szakmai apparátus felkészültségén sok minden múlt, főleg, ha a helyi politikusok elfogadták a szakma megalapozó, alternatívát kínáló szerepét.

A megyék által létrehozott regionális fejlesztési tanácsok egy újabb szintjét jelentették a fejlesztéspolitika intézményrendszerének. Ezen a szinten újabb szakmai műhelyek jöttek létre az ügynökségek által. Ebben az időszakban a tanulás és a gyakorlás kéz a kézben járt, amiben jelentős segítséget nyújtott a tudomány és a képzés. A speciális szakmai igények iránti igény kielégítése a felsőoktatás területén is széles körűen érzékelhető volt.

A gazdaság szereplőinek a későbbiek során történő kizárása a döntéshozatalból, valamint a pártpolitika befolyásának erőteljesebbé válása folyamatosan rombolta a területfejlesztési tanácsok alkotó szerepét. Az első Orbán kormány időszakában a területfejlesztésért felelős miniszterként Torgyán József, a megyei kisgazda helyi politikusokat ültette be a minisztérium képviselőiként a tanácsokba. Ezt követően Medgyessy Péter decentralizációs kísérlete megbukott a kisebbik kormányzópárt, az SZDSZ pártterdekén, így a tanácsokban maradt a több minisztériumi képviselő, jellemzően helyi politikusok által. Így csúsztak össze a szerepek és a szereplők, amelynek következtében pártelkötelezett polgármesterek, megyei közgyűlési tisztségviselők lehettek miniszteri képviselők a tanácsokban. Miközben

megyei szinten még nyomokban megmaradtak a térségi szemlélet és a helyi ismereteken alapuló döntés-előkészítés, aközben a döntések egyre inkább feljebb csúsztak és váltak a pártpolitika martalékává.

A tanácsok döntését segítő, előkészítő szakmai apparátus működését is egyre erőteljesebben határozták meg a központi elvárások, így a szakmai munka egyre inkább centralizálttá vált. A területfejlesztési tanácsok rendszerének 2011-es felszámolása következtében a térségi szemlélet, valamint a regionális és területfejlesztési szakma teljeskörűen áldozattá vált.

A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A TERÜLETFEJLESZTÉS

A megyei önkormányzatok hiába váltak 1994-et követően törvényi szabályozásban is területi önkormányzatokká, mint láttuk, a térségfejlesztésben nem kaptak szerepet és a legitimit, választott megyegyűlés mellett hozták létre a területfejlesztési tanácsokat. A 2011-ig terjedő időszakban a kettős elnöki tisztséget betöltő megyei közgyűlési elnök személyes befolyása, a megyében zajló folyamatokra gyakorolt szerepe felértékelődött, amelyet politikai szempontból tovább erősített, hogy a közgyűlési elnökök túlnyomó többsége egyben országgyűlési képviselővé is vált. Így a törvényben meghatározott fejlesztéspolitikai intézményrendszer mellett kiépült egy informális, mögöttes térségi érdekérvényesítő hálózat is. Ugyanakkor a megyei szintű forráselosztás mértéke meglehetősen szerény volt a fejlesztési források között.

A megyei önkormányzatok helyének és szerepének 2011-es átalakítása, majd az új önkormányzati törvényben megjelenített hatásköre alapján azt gondolhatnánk, hogy a középszintű önkormányzat végre a területfejlesztés gazdájává vált. Valójában azonban sajnos nem így történt. Az azóta vármegyévé átnevezett területi önkormányzatok kiegészítő jellegű szereplői a térségfejlesztésnek. Talán a legjobban jelzi a háttérbe szorulásukat, hogy kistérségek fejlesztésében szerepet játszó Magyar Falu Programban a vármegyei önkormányzatoknak semmilyen szerepe sincsen. Úgy alakul az egyes települések fejlesztése, hogy nem jelenik meg tervezetben a térségi szemlélet, minden az egyes pályázat sikerén múlik. A sikeres pályázat viszont döntően a térség országgyűlési képviselőjének a lobbiján múlik. A vonzáskörzeti, kistérségi és megyei területi szempontok nincsenek a rendszerben. Ahogy a megyei jogú városok, mint modern városok fejlesztése szigetszerű, úgy ma már a községek „fejlesztése” is szigetyszerű és esetleges.

A területfejlesztési tanácsok helyére lépő megyei közgyűlések azonban saját forrással továbbra sem rendelkeznek és területfejlesztési hatáskörük is korlátos. A megye, akarom mondani a vármegye érdekérvényesítő szerepe gyenge, míg a vármegyén belüli térségek, járássok intézményesített érdekképviselete továbbra sem megoldott.

A TUDÁS ÉS HIÁNYA

A több mint három évtizede működő magyar önkormányzati rendszerben a választott szereplőkkel szemben lényegében semmiféle szakmai elvárás nincsen. A választott polgármesteren múlik, hogy miközben a megválasztása pillanatától fogva döntési pozícióban és

kényszerben van, képes-e tanulni, tudást szerezni, illetve felismeri-e, hogy mi a tényleges szerepe, miért kell támaszkodnia a szakmai szereplőkre és a már megismerhető tudásra, jó gyakorlatokra és példákra.

E tekintetben elmaradt a polgármesterek és önkormányzati képviselők szervezett képzése, miközben ennek kipróbált és bevált módszereit kísérleti jelleggel alkalmazta már a magyar önkormányzati rendszer. Itt elsődlegesen a Norvég Alap által finanszírozott és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége által szervezett Polgármester Akadémiára gondolok.

Az új önkormányzati törvény formálisan előírja a megválasztott képviselők kötelező képzését, amely azonban a tapasztalatok alapján állíthatóan nem nyújt maradandó tudást és ismeretet, így ezáltal nem válnak képessé a feladatuk ellátására a választott szereplők.

A helyzet nem javult azáltal sem, hogy megváltozott a jegyzők pozíciója is. Az a feltevés, mely szerint a járási hivatalok létrehozatalával az államigazgatási feladatoktól megszabadulnak a jegyzők, nem történt meg teljesszűrésen, így a jegyző továbbra is ellát államigazgatási hatásköröket, miközben az őt kinevező polgármestertől való függősége a korábbi időszakhoz képest még erőteljesebbé vált. A település menedzseri szerepe jellemzően a polgármesternél maradt, amelyhez szerencsés esetben tud szakmai háttérrel és segítséget nyújtani a jegyző. Így a döntéshozók képessé tevésében továbbra is adós maradt a rendszer. A tervező, gondolkodó és autonóm önkormányzást egyre inkább felváltja a központi akaratot végrehajtó helyi szerep.

HOGYAN TOVÁBB?

A „hogyan tovább?” kérdésre Faragó László a következő választ adta több, mint negyedszázada:

„Remélem az illetékesek a kritikámat cáfolni igyekeznek és így még időben mód lesz a széleskörű párbeszédre” (Faragó, 1997, 44.). A jelen ismeretében úgy vélem, hogy ez a reményünk még sokáig remény marad.

JEGYZET

1 Faragó Lászlónak a Comitatusban megjelent írásai:

- *Esélyek és lehetőségek*, 1992/1-2, 25–28.
- *Egy program margójára: Dél-Dunántúl versenyképes fejlesztési koncepciója*, 1994/1, 65–68.
- *Regionális gazdaságfejlesztés “kereslet-oldali” stratégiák segítségével*, 1994/12, 60–63.
- *Szemponatok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához*, 1997/2, 38–44.
- *Előszó a regionalizációhoz*, 2003/11-12, 39–43.

IRODALOMJEGYZÉK

- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről.
- Faragó László: *Szemponatok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához*, Comitatus, 1997/2, 38–44.