

LOYDL TAMÁS

A TELEPÜLÉS ÉS TÉRSÉGÉNEK KAPCSOLTA A KÖZÉP-MAGYARORSZÁGI RÉGIÓ PÉLDÁJÁN¹

A településügy legfontosabb kérdései napjainkban

Az elmúlt közel fél évszázad meglehetősen viharos hazai valósága, szakmai történései, változásai, eredményei és tévútjai gyakorta felvetették valószínűleg mindnyájunkban, akik a települési és a „területi” ügyekkel törődünk, kutattunk, terveztünk, kodifikáltunk, igazgattunk, szerveztünk, megvalósítottunk vagy tanítottunk: vajon kellő körültekintéssel, megfelelően tevékenykedtünk és tevékenykedünk? Valóban egy nyelvet használunk, ugyanarról beszélünk, azonosat értünk ezen ügyekkel kapcsolatos jelenségekkel, fogalmakkal, témákkal kapcsolatban?

Ezt követően aztán feltehetjük a kérdést, hogy miként viszonyul ehhez többi honfitársunk, miként éli meg a települési és a „területi” ügyekkel kapcsolatos történéseket, mit és hogyan érti, milyen véleményt alkot az ügyekről vagy rólunk, akik ezen ügyekkel közvetlenül foglalkozunk, ezeket formáljuk? Hiszen amit és ahogy tesszük, azzal meghatározóan befolyásoltuk és befolyásoljuk a települések és a „területek” sorsának alakulását, az ország jövőjét és végső soron mindnyájunk életét.

2008 márciusától hazánkban új időszámítás vette kezdetét, mert beigazolódott, hogy már nálunk is meg lehet, meg kell kérdezni, hogy a politikai döntéshozókon és a „szakértőkön” kívül mi a társadalom véleménye. Az emberek ugyanúgy vélekednek a települési és „területi” ügyekkel kapcsolatban, ugyanazt és ugyanúgy értik mint az előző két csoport? Egyáltalán mindent megteszünk annak érdekében, hogy a társadalom széles körében a települési és a „területi” ügyekhez értő, cselekvő emberek legyenek, hogy a fejekben azonos vagy közelálló gondolatok fogalmazódjanak meg? Azért fontos e kérdéseket tisztáznunk, mert a dolgaink akkor jobban mennek, az eredmények jobbak lesznek, ha mind többen értik, *ugyanazt* értik és azonos irányban tudatosan és meggyőződésből cselekszenek.

Célszerű, ha a várhatóan bekövetkező dolgok elé megyünk, fogadásuk érdekében valamit teszünk is, és nem várjuk meg ölbe tett kézzel a ránk zúduló jövőt. Hiszen érzékelhetjük, hogy az egészségügy, az oktatás, sőt már az agrárium vonatkozásában is mind szélesebb körökben formálódik az a társadalmi vélemény, ami nem feltétlen azonos azzal, amit egy regnáló hatalom vagy egyes „szakértői” csoportok képviselnek. Aztán természeteszerű, hogy felmerül az okok keresése, sőt a „hózzá nem értés, esetleg a szándékos károkozás” gondolatköre is, melyek során a szakmai tanulmányok tartalma, jellege, olykor nyelvezete is mérlegelés tárgya lehet.

Beszélünk-e arról, ami ma és itt a releváns gondjaink közé tartozik? Azokkal a témákkal is kellő súllyal foglalkozunk, ahol nem mennek a dolgok, vagy csak az eredmé-

¹ Eredeti változatban megjelent: *Comitatus* (2008), 18, 6, 3–23. o.

nyekről, a semlegesnek mondható ügyekről tudósítunk? Milyen fokú a kritikai szemlélet, mennyire merünk rámutatni a nem túl szerencsés folyamatokra, esetleg a kényelmesebb megoldásokat választjuk. Mindenekelőtt pedig a szélesebb közvélemény is érti és tudja követni mondanivalónkat, vagy csak egy viszonylag szűk réteg?

A „terület”- és településügy vonatkozásában mindezen kérdések korántsem mellékesek, hiszen a társadalmi-gazdasági-környezeti szereplők, résztvevők, aktorok nélkül, olykor azok ellenében vagy közömbös részvételével itt még lassúbb az előrelépés.

Az ELTE Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanszéke által elindítani kívánt közös gondolkodás – sors által meghatározott – időszerűségéhez kapcsolódó gondolatai sorában nemcsak természetszerű, de talán kötelező, hogy markánsabban bukkanjanak fel azon témák, amelyek újragondolása, differenciáltabb megközelítése elősegítheti a hazai települési és „területi” szemlélet továbbfejlődését, módosulását².

Jelen írás a Közép-magyarországi régió (vagyis az ország fővárosának és térségének) ügyeivel foglalkozik, és a gyakorlatban is hasznosítható következtetéseket tartalmaz. Ezen ügyek egyik csoportja az, amely egy település és egy térség kapcsolatát vizsgálja, értékeli és azok bonyolult viszonyaira irányul. A település a főváros, a térség pedig akár Pest megye, akár a budapesti agglomeráció is lehet. Kétségtelen, hogy az ország szempontjából a település és a térség viszonyrendszerében ez a legösszetettebb, legfontosabb és legérzékenyebb. A megoldásra, rendezésre váró, az ellentmondásokat hordozó kérdéseknek sora meglehetősen hosszú és jórészt ismert, de a kibontakozás itt is lassú³. Úgy tűnik a számos kezdeményezés, az eseti kezelések, a részmegoldások hatékonysága mérsékelt eredményekkel jár.

Időszerű, sőt ma már megkerülhetetlen, néhány alapvető kérdés felvetése, majd a kérdésekre valamilyen válaszadás megkísérlése is. Ezen kérdések egyikére kíván a jelen tanulmány rámutatni. Jelesül arra, hogy nem lehet a települést és a „területet” külön kezelni, *nem lehet a teret szétszakítani, azt megbontva kezelni, szabályozni, fejleszteni stb.* Hazánkban ugyanis az egységes tér szétszakadt, szétszakították. Ahhoz, hogy a dolgaink jobban menjenek helyre, ill. *vissza kell állítani az egységes térszemléletet.*

A tér, a település és a térség

A tér azonos értelmezésére elfogadható, hogy az anyag létezésének az a formája, amelyet háromirányú kiterjedés jellemez (Magyar Értelmező Kéziszótár 1972). Gyermekünket már az iskoláinkban is olyképp tanítják, hogy a tér az a háromdimenziós környezetünk, amelyben a tárgyak sokaságát találjuk. Hiszen hosszú évek alatt tanulunk meg eligazodni a tér formái és jelenségei között és megértjük, hogy a térben vannak a magas hegyek, a mély tengerek, valamint kozmikus tér is létezik.

A tér esetében a hangsúly a *háromirányú kiterjedésen* van, a három dimenzió jelenik meg képzeletünkben. Így van ez, ha a földrajzi, az építészeti, de akár szellemi vagy társa-

² A munka kb. egy évtizede indult, melynek eredménye egy tankönyv megírása (Köszegfalvi–Loydl, 1999), és persze a településfejlesztés és a településüzemeltetés c. tárgyak tematikájának kidolgozása volt. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján pedig – az oktatáson túl – egyfajta szakmai műhelymunka beindításának igénye is felmerült. Jelen írást e műhelymunka egyik vitaindítójának szántuk.

³ 18 év telt el a rendszerváltozás óta, és a településügyben nem történt érdemi előrelépés.

dalmi, esetleg gazdasági térről beszélünk, amely különböző nagyságú, akár végtelen is lehet. A térbeliséget, a háromirányúságot a minket körülvevő világban számtalan formában, alakban és nagyságrendben éljük, élhetjük meg, ülünk akár lakásunk nappali szobájában, sétáljunk a főváros Kossuth terén, lakjunk Ráckeven, kiránduljunk a Budai-hegységben, vagy fedezzük fel a Duna-Ipoly Nemzeti Parkot. Mindig háromirányú kiterjedést, három dimenziót, teret érzékelünk, érzünk magunk körül.

A társadalomtudományi kutatásokban alapvetően kétfajta térszemléletet különböztethetünk meg, nevezetesen az abszolutista és relativista értelmezést. Az abszolutista irányzat szerint a tér magába foglalja a „dolgot” (tartályszemlélet), a relativista irányzat szerint a tér „dolgot” közötti viszony, az együtt létezés elve (Nemes-Nagy, 1998, 15. o.). Jelen vizsgálat így értelemszerűen a relativista térszemléletet követi⁴.

A különféle kultúrákban több évezrede léteznek, mondhatni élnek és folyton változnak a települések – a városok és a falvak – a maguk társadalmával, gazdaságukkal és fizikai valóságukkal. A nemzetközi és hazai szakirodalom sokszor és sokszíniően fogalmazta, határozta meg a *települések* mibenlétét, sajátosságait, jellemzőit. Az európai és mediterrán kultúrkörben közel nyolc évezred óta általában közel azonos, egyetértő vagy hasonló álláspont, szemlélet alakult ki, de más kultúrkörökben sem vélekednek nagyon eltérően⁵.

A térszemléleti vonatkoztatásban a település is egy háromdimenziós jelenség⁶, egy tér, mert a földfelszín felett és alatt is kiterjedéssel bír. Hiszen a fővárosban az országházat vagy a bazilika kupoláját éppúgy beleértjük a város terébe, mint a vár alatti kazamatákat vagy a Budafoki borpincéket. Mindezek hozzátartoznak a városhoz, a város szerves részei. Sőt talán éppen ily vagy hasonló, a harmadik dimenzióban létezők miatt is tartjuk Budapestet Budapestnek és nem Bécsnek, mert az más miatt az, ami.

Kissé bonyolultabb a *térség* mibenlétének megragadása. A különféle szakterületek sokféle értelmezésben használják a térség fogalmát, esetenként meghatározás nélkül, de mindenesetre létező hazai szavunk, fogalmunk⁷. A települési és „területi” ügyek világában a térség fogalmával többször találkozhatunk, használjuk, alkalmazzuk. Térségről beszélünk egy település igazgatási, irányítási területe vonatkozásában, vagy egy tájegység, egy ország, nagyobb földrajzi terület kijelölt, meghatározott része esetén. Ismerünk statisztikai kistérséget éppúgy, mint mediterrán térséget vagy az 1992-ben létrejött Európai Gazdasági Térséget, és tagjai vagyunk a schengeni térségnek is.

Egy város, egy falu vagy azok belső tereinek esetében a térség kifejezés nem vagy alig jelenik meg, helyette inkább a téregyüttes, a térsorozat vagy hasonló kifejezéseket, fogalmakat használjuk, ha a tér – square, place, platz, plaza – vagy utca léptékét meghaladó háromdimenziós jelenségről beszélünk. Például Gödöllő térségén sem magát a várost, mint teret értjük, hanem inkább a települést és annak valamely nagyságú környékét együtt.

⁴ Jelen tanulmány keretében nem szükséges ennél mélyebben elemeznünk a tér fogalmát. Akit mindez részletesebben érdekel, annak ajánlom Dusek Tamás könyvét (Dusek, 2004).

⁵ A jelen *szakmai* tanulmánykötet esetében talán megengedhető, hogy a település részletesebb elemzéseitől eltekintessünk, és elegendő az ESDP (1999) szimbólumára (Society-Economy-Environment) utalnunk.

⁶ Minközben természetesen tudatában vagyunk annak, hogy a „negyedik dimenzió”, az idő is létezik és ez a településre is igaz.

⁷ Jankó Ferenc meghatározása szerint a térség a településnél nagyobb szint, amelyet valamely társadalmi-gazdasági ismérv, kapcsolat alapján lehet meghatározni; jellemzően a különböző területi egységek (régió, megye, kistérség) összefoglaló elnevezése (Jankó, 2005, 282. o.)

Ismerünk kistérségeket, tájegységeket, használjuk a Váci térség, a Kelet-európai térség stb. kifejezéseket. A településföldrajz ezeket általában valamiképp rendszerezte. A térség tehát egy a településnél nagyobb háromdimenziós fogalom, hiszen a Dunakanyar térsége sem két dimenzióban létezik, éppúgy része a földfelszín felett emelkedő Visegrádi várhegy, mint a földfelszín alatti hajdan volt kőbánya. A „területi” ügyekkel foglalkozó hazai establishment szemlélete szerint a térség a településnél nagyobb, de az országnál kisebb „terület”.

A terület

A terület kifejezés alatt egy síkbeli, tehát kétdimenziós fogalmat értünk, a Föld felszínének valamely részét, egy síkbeli kiterjedést, annak egy mértékét, egy síkidom nagyságát, tehát semmiképp nem egy háromdimenziós fogalmat (Magyar Értelmező Kéziszótár, 1972). Még egy, a „város területe” kifejezés is azt hangsúlyozza, hogy ez esetben nem a térbeli városról van szó, hanem annak síkbeli vetületéről. Nemes-Nagy József meghatározása szerint a terület a síkbeli kiterjedés dimenziója, és bár a térbeli és területi jelenségek között ritkán tesznek különbséget, azért megállapíthatjuk, hogy csak az utóbbi esetében kapnak nagyobb hangsúlyt a lehatárolt terület egységei sajátosságai (Nemes-Nagy, 2005, 282. o.). Mindez, mint a következőkben majd láthatjuk, több problémát is eredményez, így nem célszerű keverni a két fogalmat.

A történelmi századok során a települések és a térségek vonatkozásában a térbeliség természetes létét jól reprezentálta a természeti környezet, az organikus földhasználat, a tájba illeszkedő, azzal harmonikus kapcsolatban lévő emberi települések, de a városok belső terei is, melyet az európai kultúrtörténet tájleíró, vidékeiről, városairól, falvairól, építészeti együtteseiről megjelentetett kötetek ezrei igazolnak.

Az organikus települési fejlődés bomlását követő 19–20. századi kedvezőtlen változások befolyásolására, mondhatni szabályozására létrejött, elsősorban tervezési törekvések nyomán erősödött fel a *települések síkbeli kezelésének szemlélete*, mely jól tükröződött az ún. master plan – általános terv – készítési és alkalmazási gyakorlatában, a síkbeli területfelhasználással. Említésre méltó, hogy ez esetben a terület szó tényleg azt jelentette, ami, tehát a település területének (két dimenzióval rendelkező, síkban lévő földfelszíni egységének) egy részét. Ekkor még a terület alatt tényleg területet is értettek. De a háttérbe szorított térbeliség újbóli előretörését mégis jól reprezentálta az 1970-es években nemzetközi szinten is megjelenő ún. „térbeli területfelhasználási” szemlélet, mely a települési háromdimenziós tér igényével lépett fel, hiszen levezette, hogy az akkori, elméletileg meghirdetett és a gyakorlatban elterjedt alapvetően síkbeli települési területfelhasználás nem képes a valóságban térbeli település kezelésére (fejlesztésére, rendezésére).

Hazánkban 1964-ig a településfejlesztés a város- és községrendezési tevékenységhez kapcsolódott. A települési (városi és községi) ügyek szférájában a két dimenziót jelentő terület (amely szó azt jelentette, ami) kifejezésnek nem volt dominanciája, hiszen elődeink a városok és a községek alakulását akarták befolyásolni és tudták, hogy a település egy térben megjelenő összetett társadalmi-gazdasági-fizikai jelenség⁸. Az 1960-as évek

⁸ Elegendő utalnunk a Városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvényben megfogalmazott szemléletre, nemcsak a kodifikációra, hanem a gondolkodásmódra!

meghatározó hazai légkörében eltűnt a települések saját város- és községrendezése, de a város- és községfejlesztése is. A megváltozott világot már az OT területfejlesztése és az ÉM területrendezése fémjelezte⁹.

Egyidejűleg – ma már történelmi távlatból – azt is megállapíthatjuk, hogy már ekkor, az 1960-as évek első felében, egy másik, meghatározó koncepcionális váltás is történt, amelytől sajnálatosan sem elméletben, sem a szabályozás terén mind a mai napig nem vagyunk képesek megszabadulni. Jelesül az, hogy a *települések rendezési ügyeit* „*betolták*” az *építésügy alá*. Ez az akkori hatalmi politikai- (egypártrendszerű diktatúra) és gazdasági- (központi tervezettség) struktúra igényeinek, meg az ágazatnak voltaképp jól megfelelt. Ebben az országban 1964-ig más volt a város- és községrendezés (településrendezés) és más volt az építésügy. *A város- és községrendezés nem volt az építésügynek alárendelve, nem volt annak része*. Igaz már kevesen vannak, akik erre még emlékezhetnek, de talán elegendő az 1937. évi VI. törvénynek csak a címét elolvasni, ha a tartalma már a levéltárak homályába merült is¹⁰.

Mintegy fél évszázada a *területi, a síkbeli szemlélet a településnél nagyobb térségek* – ország, régió, megye stb. – vonatkozásában is megjelent, mind európai, mind hazai szinten, amely a különböző léptékű területi tevékenységekben, különösen a területi tervezésben követhető is volt.

Összességében megállapítható, hogy nem túl szerencsés a települési és a térségi ügyek vonatkozásában a „terület” kifejezést használni. Tehát egy síkban értelmezhető fogalmat és kifejezést olyanra használni, ami térbeli, mert a beavatottakon kívül nem mindenki érti ugyanazt. Arra a kérdésre, hogy „*Mit értsz a területrendezés kifejezés alatt?*”, a tématerületbe nem beavatottaktól – és ez az ország lakosságának túlnyomó része – olyasféle választ kapunk: „*Az valami planírozás féle*”. Kedvező vagy nem kedvező, de vannak ilyen és hasonló szakmai sajátságaink, de valószínű előnyös, ha ezek számát nem növeljük tovább, mint tettük azt az 1990-es évek közepén, bár kétségtelenül már nem az 1960-as évek sajátos légkörében.

Fontos hangsúlyozni, hogy bár az 1990-es évek közepéig a „terület” kifejezést használtuk, ezen név alatt értettük a térbeli jelenségek két csoportját, a települést (város és község) és a térséget (megye, ország, stb.) egyaránt, de legalább *mindkettőt*. A tér egységét, belső kapcsolatait még nem bontottuk meg, mondhatni az egységes térelmélet, a terek rendszerszerű szemlélete még valahol megvolt, annak ellenére, hogy sokan a tér helyett a „terület” kifejezést használták¹¹.

⁹ Az Építésügyi Minisztérium és annak ágazati kapcsolati rendszerei, szervezetei a településekkel és a térségekkel (területekkel) kapcsolatos tevékenységüket az 1964. évi III. törvény „területrendezés” elnevezése alatt leírtak szerint formálták át. A területrendezés alatti terület kifejezésbe azonban ekkor még a *település és a települési nagyságrendnél nagyobb összes térség* beletartozott. Kétségtelen a szemlélet erősen síkbeli volt, de legalább *nem választották szét* a települést a térségről, hiszen azt nem kérdőjelezték meg, hogy legalábbis területe – síkbeli kiterjedése – *mindkettőnek* van, csak nagyságban más.

¹⁰ 2. 1937. évi VI. törvény a város- és községrendezésről és az építésügyről. Egy fogalmi kör volt a város- és községrendezés és egy másik az építésügy, a kettő között pedig az „és” kötőszó szerepel, melynek mindkét oldalán két mellérendelt, egyenrangú ügy volt. Ezen törvény sem a címében, még kevésbé a *tartalmában* nem nyilvánította és nem is értette a város- és községrendezést az építésügy részének, mint ahogy az 1964. évi III. törvény tette.

¹¹ A későbbiekben, elkerülendő, hogy „Krisztust mondjunk és Barabás hangozzék” a *térség* kifejezést használjuk a településnél nagyobb *összes térbeli egységre* (pl.: kistérség, kiemelt térség, megye, régió, ország stb.)

A tér szétszakadása hazánkban

Hazánkban az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején történt változások, majd az önkormányzati törvény mindinkább sürgette a települési és a térségi (területi) ügyek rendbetételét. Az egységes térszemlélet ekkor még nem szakad szét, ezt jól reprezentálta, hogy a térségi (területi) és települési fejlesztési ügyek még *együtt voltak* és a térségi (területi) és települési rendezési ügyek is. Ekkor még a fejlesztés és rendezés a korábbi szemlélettel egyezően külön voltak kezelve, mely az egypártrendszerű és tervezési struktúrának, de az ágazati érdekeknek is megfelelt¹².

Csak később, az Antall-kormány felállását követően került a Belügyminisztériumból (BM) kiszervezésre – sajátos okok miatt – a térségi (területi) fejlesztés a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumba (KTM), míg a települési szintű fejlesztési ügyek kormányzati szintű kezelése a BM-be marad. Ez utóbbi nehezen is lehetett volna más, hiszen a létrejött, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (ÖTV), mely a településfejlesztést a települési önkormányzatok feladataként jelölte meg. A településrendezés azonban nem került a BM-be, bár az ÖTV szerint a településrendezés is a települési önkormányzatok feladatává vált, mégis a kormányzati szinten a megszünt KÖHÉM-ből a KTM-be került¹³.

Mikor az ÖTV – mint kerettörvény – a települési szintű ügyeket, így többek között a településfejlesztést, a településrendezést a települési önkormányzatok feladatává tette, kilátásba helyeződött, hogy a további törvények, szabályozások ki fogják tölteni a helyi önkormányzati – mind a középszintű, tehát a térségi (területi), mind a települési – feladatok *tartalmát*. Tehát az *önkormányzati funkcionális ügyek* is rendezésre kerülnek¹⁴.

A szervezeti mozgások ellenére a tér egységes szemléletével ekkor még alapvetően talán nem volt baj. *A tér térségi (terület) és települési ügyeit együtt akarták kezelni. Szervezeti vonatkozásban a központi (kormányzati) szinten mindkét szféra ún. rendezési ügyei, jól-rosszul, de voltaképp az ÉVM óta együtt voltak, és a koncepcionális ellentmondások alapvetően csak abból fakadtak, hogy mindez – hozott teherként – az építésügyi szemlélet alá volt gyűrve. A fejlesztési ügyek azonban már megosztottakká – a térség (terület) a KTM-ben és a település a BM-ben – váltak.*

zárójelbe téve a „terület” kifejezést, ugyanis ma az ország és a legkülönbözőbb térségeit (kivéve a települést) hivatalosan a „terület” kifejezés fedi le. A *térség* kifejezést (a törvénnyel ellentétben) nemcsak az országnál kisebb, és a településnél nagyobb térségi egységekre, de magára az országra, sőt annál nagyobb térségi egységekre is vonatkoztatjuk. Ugyanis, ha az országnál nagyobb térségi egységre nem értelmeznénk, aligha lehetne az országon átnyúló (EU) fejlesztési vagy rendezési ügyeket vagy a „területfejlesztési, és területrendezési” kapcsolatokat kezelni. *A tér ugyanis a határnál nem áll meg.* A település alatt – bár ez evidens – város és községet, város és falut értünk.

¹² Az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (ÉVM) megszűnése után, még a Németh-kormány alatt a térségi (területi) és a települési fejlesztési ügyek a Belügyminisztériumba (Lackó L. vezetésével), a térségi (területi) és a települési rendezési ügyei pedig az akkor létező Közlekedési Hírközlési és Építésügyi Minisztériumba, KÖHÉM (Baráth Etele vezetésével) kerültek. A teret azonban még a pártállam sem választotta szét!

¹³ Ezzel a kormányzati szintű „védelem” és „területi” *fejlesztés*, valamint a „területi” és a települési rendezés *egy ágazati jellegű szervezeten belüli összevonása történt meg.* A kialakult helyzet logikája sajátos jellemzőkkel bírt. Egyrészt a védelem összekerült a – „területi” szintű – fejlesztéssel, és miközben a „területi” és települési rendezés együtt volt, a fejlesztés vonatkozásában nem, hiszen a települési fejlesztés „hiányzott”.

¹⁴ Ezt másfél év alatt akarták megtenni.

A nemzetközi kapcsolatok, a központi érdekek azonban sürgették a települési és térségi (területi) ügyek valamilyen formájú, a jogállamiság keretei közötti kezelését és létrejött az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, amely a *térségről (területről) jól vagy rosszul, de intézkedett, azonban a településről nem*. Az a fogalom, hogy település, város vagy község a törvényben jószerezivel alig fordul elő, de úgy tetszett nem is volt rá szükség, hiszen a törvény mindjárt az elején kimondta, hogy „A településfejlesztésre és a településrendezésre külön törvény rendelkezései az irányadók.”¹⁵ *Ilyen törvény azonban nincs, nem létezik mind a mai napig.*

Kétségtelenül sajátos helyzet alakult ki hazánkban. Hat évig arról beszéltünk, hogy a **település- és területfejlesztést** meg kell oldanunk, majd a ún. területfejlesztést és területrendezést azzal „oldottuk meg”, hogy egyidejűleg deklaráltuk, hogy a településfejlesztést és településrendezést majd máshol, máskor kezeljük. Ezt követően alig egy évre rá az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi XXI. törvényben került kodifikálásra a településrendezés, de a *településfejlesztés nélkül*.

Amennyiben az tűnt indokoltnak, hogy a *területfejlesztést és a területrendezést együtt* közel húsz oldalon keresztül kell törvénybe foglalni, ugyan miért nem indokolt ugyanezt tenni mondjuk legalább két oldalnyi terjedelemben a *településfejlesztéssel és a településrendezéssel*, vagy nevezzük akár bármi másnak, elkerülendő a nem kívánatos magyarázkodásokat. *És közben eltelt több mint egy évtized!*

Hazánkban ezzel az 1996-ban történt lépéssel és a törvényt előkészítő szakmai és szakmapolitikai szemlélet kialakításával a *tér kettészakadt, organikus egysége megbomlott*. A tér egy része, a *település* (város és község), másik része a *térség (terület)* lett.

A tér 1996 utáni szétszakadásának vizsgálatakor úgy tűnik hazánkban megkerülhetetlen a szervezeti, irányítási kérdések mérlegelése is, mert sajnálatosan nálunk az utóbbi években a szakmai ügyek alakulását, azok szemléletét, szabályozását a *kelleténél nagyobb* mértékben határozta meg a mindenkori politikai érdekeket kiszolgáló szakértői szervezeti, irányítási struktúra is¹⁶.

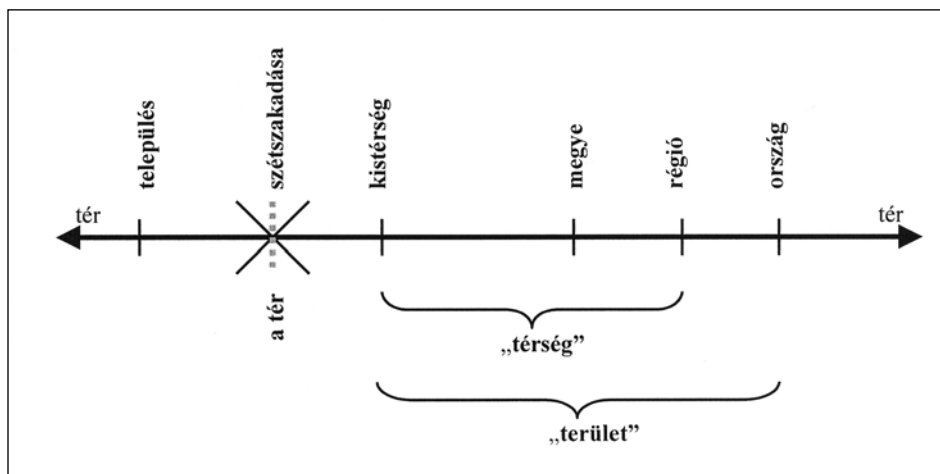
Hasznos lehet azonban mélyebben elemezve, hogy a tér szempontjából voltaképp mi történt. Ha a település és a térség (terület) fogalomkörébe a különböző nagyságú téregységeket egymás után, *növekvő nagyságrendben* felhordjuk egy egyenesre, jelölve azt is, ahogy jelenleg nálunk értelmezik, akkor jól érzékelhető „a tér szétszakadásának” problémája (1. ábra).

Az ábrán természetesen a település terénél kisebb (balra), az ország terénél nagyobb (jobbra) terek, téregységek is vannak, ha úgy tetszik elvileg mindkét irányban végtelen is lehet az egyenes, de ezek az 1996-ban megjelölt települési és térségi (területi) tereken kívüliek. Az ábrázolt téregységeken túli tereket természetesen figyelembe, számításba kell és lehet is venni, és ez egyformán igaz a település (város és község) és az ország esetében is.

Elvileg azzal is lehet érvelni, miként a törvény és szakmai szellemisége is tette, hogy egyáltalán ne is szerepeljen az egyenesen a település, az szerepeljen egy egyene-

¹⁵ 1996. évi XXI. törvény 1§.(3).

¹⁶ Az 1990-es évek Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériuma (KTM) a *területfejlesztésről és területrendezésről*, majd az épített emberi környezet alakításáról és védelméről elnevezések alatt koncepcionált a térnek ugyanarról a térségi (területi) és települési elemeiről. Voltaképp szerencsésnek is mondhatjuk, hogy a *Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM)* regnálásakor nem gazdagodott tovább a koncepciók sora.



Szerkesztette: Loydl Tamás

1. ábra: A tér jelenlegi hazai értelmezése

sen, amelyen mondjuk a település további belső térrendszerei vannak, a településnek itt nincs semmi keresnivalója. Csakhogy a valóság, az élet más, bár ami történt még *elvileg sem igazolható*. Nem így volt az elmúlt évezredek során és most sincs másképp. Hát elképzelhető a Római birodalom provinciáival, akármilyen bontású akármilyen jellegű, funkciójú térségi (területi) egységeivel Róma, *az urbs nélkül*. Hasonlóképp senki sem gondolhatja komolyan, hogy esetünkben az ország központi régiójával bármit is – fejleszteni, rendezni, szervezni stb. – lehet és szabad tennünk Budapest nélkül. Ámde Budapest, *a város településfejlesztésére és településrendezésére egy nem létező törvény rendelkezései lehetnek csak az irányadók*. E törvény előírásai természetesen az ország összes településére kell, hogy vonatkozzanak. Alapvetően nem csak a szabályozás hiánya a gond, hanem az, hogy a térben végbemenő folyamatok megfelelő befolyásolására csak akkor van esélyünk, ha azt a tér települési egységeinél is módunk van összehangoltan megtenni.

1996-tól tehát az egységes térnek a nevesíthető, meghatározó, fontosabb (rész)terei: a település, a kistérség, a megye, a régió, az ország. A különböző nagyságú terek megnevezése során a jelenleg használt, fontosabb téregységeket jelöltük meg, és a rendszeren nem változtat, ha több vagy kevesebb téregységet kívánunk jelölni. Azért csak ezt az öt teret ábrázoljuk, de pl. a járást, a kiemelt térséget, a városkörnyéket, az agglomerációt stb. nem, mert jelenleg ez az öt szabályozott és kodifikált, igazgatási, gazdasági és egyéb szempontok alapján életünket *meghatározóan* ezek befolyásolják. Másfelől ezen öt téregységen kívüli más téregységek gyakorta egymást is átfedik, sajátos – esetenként ad hoc – kapcsolatokat alkotnak.

Mi is történt voltaképp az 1990-es évek közepén? A település és kistérség közé egy elválasztó vonalat húztak, egy cezúrát, külön van a település, balra és külön az összes többi egy gyűjtőfogalom a „terület” alatt jobbra, majd ezt az utóbbit szabályozták sokrétűen „szakterületi” szempontokból. A „terület” fogalom alatti négy jelenségből három – a kis-

térség, a megye, a régió – a térség gyűjtőfogalmi – mondhatni alrendszeri – elnevezést kapta, tehát az ország nincs térségnek deklarálva.

A „terület” alatt a felsorolt négy jelenséget, teret kell értenünk, a települést nem, és e vonatkozásban arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy a „terület” (mely egy gyűjtőfogalom) a valóságban nincs is. Kistérség, megye, régió, ország – mint tér is – természetesen van, de „terület” az nincs. Hazánkban azt már megtapasztalhattuk az elmúlt évtizedek alatt, hogy ami a valóságban nincs is, azt könnyű félre- vagy mellé érteni, esetleg azt manipulálni. Még akkor is, ha ez nem is szándék mindenki részéről. A valóságban nem létező fogalmakra vonatkoztatott kompetenciák, ha egyáltalán vannak – esetleg az egyes kompetenciákhoz tapadó felelősség és a forrásallokációk – többnyire „sajátosan” alakulnak. Az eredmény pedig az lehet, hogy a dolgok nem jól mennek, *mindannyiunk* számára nem jól mennek.

Általában előnyös, az EU tagjaként pedig talán nem is árt, ha megkíséreljük lefordítani egy másik nyelvre is, hogy mások mit értenek az általunk jelöltek, esetenként kodifikáltak alatt. A „terület” valóságbeli nem létét az is megerősítheti, hogy a területfejlesztés hivatalosnak minősíthető hazai angol fordítása *regional development*, ami nem pontosan ugyanazt a tartalmat jelenti, mint a lefordított magyar kifejezés. Ha „Karinthy nyomán” az angol *regional development*-et visszafordítanánk magyarra, akkor megfelelné magyarul is a „regionális fejlesztés”. A régió fejlesztése – márpedig Magyarországon ezt értik regionális fejlesztés alatt – azonban a régióra vonatkoztatott, nem pedig a valóságban nem létező „terület”-re. Amennyiben a „területfejlesztés” helyett a tér fejlesztésére vonatkoztatunk, majd ezt fordítjuk le, akkor persze a „spatial development”-et illene használnunk, amelyre egyes szerzők már itthon is évekkal ezelőtt kitűnően rámutattak (lásd pl. Faragó, 2001). Csakhogy akkor nehezebben lehetett volna a települést, a *térnek egy részét* egyszerűen *eltüntetni*, mintha nem is lenne, amint ez a kormányzati szinten a településfejlesztési feladatokra kijelölt szervezeti egységgel meg is tették¹⁷.

Másfelől továbbgondolásra érdemes az is, hogy miért éppen a *település és a kistérség között* történt az egységes térrendszer *szétszakítása*, miért nem máshol, akár a kistérség és megye között. Volt idő, mikor a települési szférához tartozott az ún. *településcsoport*. Ez amolyan város és közvetlen vidéke, városkörnyék, esetleg a mai kistérség területe vagy annak egy része volt. A településcsoport tervezése, rendezése, egyes működési feladatainak ellátása együtt történt. Az akkori térségi, regionális szemlélet nem vonta hatókörébe a településcsoportot, természetes, mondhatni életszerű volt a település és a településcsoport egységes kezelése¹⁸.

Vagy egy konkrét összevetés alapján, aligha vitatható, hogy egy 3 településből álló Dunakeszi kistérség *minden* problémájának kezelése közelebb áll egy város (pl. Szentendre) ügyeihez, mint a 209 településből és fővárosi kerületből álló Közép-magyarországi régióéhoz, hogy a több ezer településből (3175 települési önkormányzat!) álló országhoz már ne is viszonyítsuk. Mégis a kistérség az ún. „területi” rendszerbe tartozik, a város pedig a településibe.

¹⁷ A település és a térség (terület) szétválasztását ellenző utolsó szervezeti egység, a BM Településfejlesztési és Lakásügyi Főosztálya több mint egy évtizeddel ezelőtt, a Horn-kormány alatt megszűnt.

¹⁸ A maga korában (az 1970-es években) nemzetközi tapasztalatokra alapozottnak deklarált, elsősorban „tudományos” és tervezési „korszakos vívmányként” kezelt szemlélet alig egy évtized után nyomtalanul eltűnt.

Valószínűleg azért a település és a kistérség (a „terület” legkisebb eleme) között történt az elválasztás, mert a *városokkal és községekkel* nem lehetett volna ugyanazt, ugyanúgy megtenni, mint a valóságban nem is létező „terület” -tel. Nemcsak azért, mert az ÖTV létezett, létezik, hanem azért is, mert az európai kultúrában valamilyen formában mindig meg volt a települési képviselő helyi formája és ez, ha kellett, ha „nagy volt a szükség” nem hajtott fejet a központi hatalomnak. Legfeljebb le lehetett „fejezni”, mint egykoron Eperjes 24 polgárát.

Kétségtelen, hogy az 1990-es évek első felében a települési és térségi ügyek rendezésére egy meglehetősen „csapdahelyzet”-ben került sor. Egyfelől a tér települési nagyságrendjének mondhatni alanyi képviseletét a demokratikusan választott és működő települési önkormányzatok jelentették, és az önkormányzatok jogait, feladat- és hatásköreit az országgyűlés által elfogadott kétharmados törvény (ÖTV) szabályozza. A térségi (területi) ügyek alanyi képviselete azonban csak országos szinten volt erős, hiszen az ún. kistérségekről még alig beszélhettünk, nemhogy választott képviseletükről. A megyének volt ugyan választott képviselete, de mint középszint voltaképp „kiürítetté” vált¹⁹. Az országban *valós* régiók – történelmi okokból is – nem voltak és ma sincsenek, az ún. fejlesztési-statisztikai régiókat fejlesztési tanácsok reprezentálták és reprezentálják jelenleg is. Így a *valóságban nem létező „terület”* előnyös mozgásteret kínált mind a *központi politikai, mind az ágazati-szakmai hatalomnak* az érdekeik érvényesítésére. Ezzel az ún. „területtel” bármit meg lehetett tenni: fejleszteni, rendezni, kodifikálni, a településektől elszakított térbe képzelné, a központi érdekek szerint értelmezni, hiszen a „terület” – mivel nem is létezett – nem tudta szavát felelni, nem tudta belső ellentmondásait visszajelezni.

Másfelől az ágazati, a szektorális szemlélet rendkívül erős volt, a szervezeti érdekek túlzottan domináltak. Sajnálatosan ez utóbbi hazánkban talán a kelleténél erősebben érvényesült, amit jól reprezentáltak az egyes ágazatok, tárcák, valamint az érdekeiket érvényesítő szervezeteik által létrehozott, esetenként még bürokratikus szabályozások. Az alapvető gond abban van, hogy a szétszakadt térben a társadalmi-gazdasági-környezeti(fizikai) folyamatok nem a legkedvezőbbben vagy nem jól zajlanak le. Ráadásul e folyamatokat nehéz előnyösen befolyásolni, legalábbis ezt láthatjuk a főváros és a Középmagyarországi régió, a főváros és Pest megye, a főváros és a környező kistérségek, de a főváros és az budapesti agglomeráció között feszülő és megoldásra váró ügyek (közlekedési, közforgalmú közlekedési, környezetvédelmi, területfelhasználási stb. ügyek) vonatkozásában is.

A települési és a települési önkormányzati funkcionális ügyek helyretétele

Ismert, hogy az 1990-es évek elején kialakult szakterületi koncepciók és szervezeti érdekek következtében a települési és települési önkormányzati ügyek háttérbe szorultak. Egyes vélemények szerint a települések egy része még ma sincsen kellően felkészülve a településügyi feladatai ellátásának egy részére (Fiala, 2007).

Miközben a térségi (területi) rendszer több mint egy évtizede létezően deklarált is, a települési (városi, községi) rendszer funkcionálisan, szakmailag alig kimunkált, a két

¹⁹ Lásd az „Európába megy a megye” konferenciasorozat köteteit.

rendszer összefüggéseiben pedig még kevésbé. A városi és községi önkormányzatok mondhatni magukra hagyatva kísérelték, kísérlik meg a településben jelentkező és a térséggel (területtel) meghatározóan összefüggő problémákra megadni a válaszokat. Érdeemes néha elgondolkodnunk azon, hogy miért csak most, 12 év után merülnek fel a településfejlesztési koncepció tartalmi kérdései? Most sem a településüggyel – a fejlesztéssel, a rendezéssel, az üzemeltetéssel, az igazgatással stb. – átfogóan, a térségi (területi) ügyek viszonylatában, hanem csak egy koncepció tartalmi kérdéseire korlátozottan.

Időszerű és szükséges lenne a települési ügyek és a települési önkormányzatok funkcionális ügyeinek átfogó kimunkálása és rendbetétele. Csak ekkor van esély arra, hogy a települési és a térségi(területi) ügyek egységes rendszerét és kapcsolatát megfelelően tudjuk kezelni.

A települési és a térségi (területi) ügyek egységes szemléletének időszerűsége és szükségessége hazánkban

Az előzőkből is következtethető, hogy a tér egységének helyreállítása, a település és a térség (terület) egységes, átfogó szemléletének visszaállítása, újra egy rendszerbe foglalása nélkül nehezen lehet a térben lezajló folyamatokat, a térbeli ügyeket eredményesen kezelni, az ország és mindannyiunk épülésére kedvezően befolyásolni²⁰.

Az egységes térszemlélet *hazai* helyreállításának *szükségességét* azonban még egy fontos térelméleti összefüggés is indokolja. Ezzel akkor szembesülhetünk, ha a tér, mint nagy rendszer és a tér egyes elemeinek, mint alrendszerének viszonyát, egymásra hatását vizsgáljuk. Az egyszerűbb áttekinthetőség miatt már az előzőekben említett (1. ábra) egyesre felhordott térbeli alrendszerek összehasonlító vizsgálata is elegendő és egyértelmű megállapítást eredményezhet, mert az eredményen itt sem változtat, ha további elemekkel bővül. Tehát a tér, mint egységes rendszer e térelméleti szempontból vizsgált alrendszerei: a *települési* és az *ún. „területi”* (ezen belül kistérségi, megyei, regionális, ország) alrendszerek. Voltaképp közömbös, hogy e két alrendszert minek nevezzük, vagy saját magukon belül hány további csoportot nevesítünk.

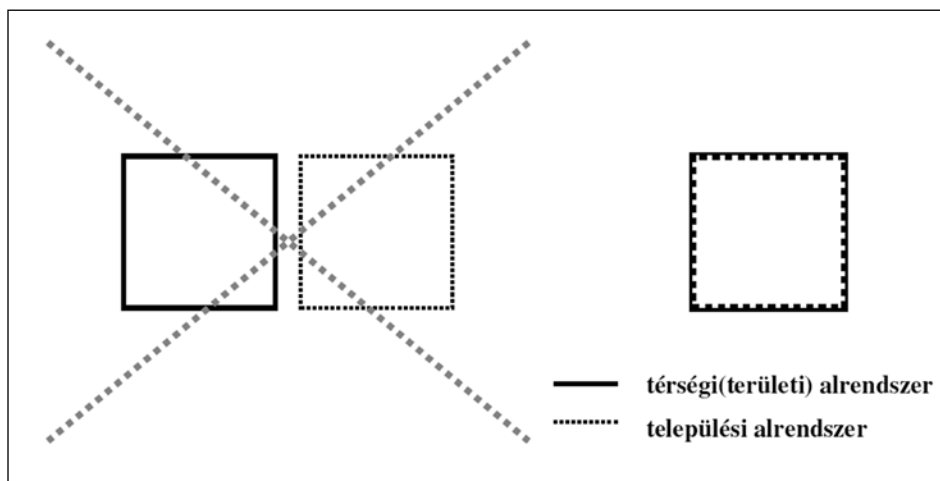
A vizsgálat szempontjából a hangsúly a két alrendszer *kapcsolatán, viszonyán* van. Az egyszerűség, vizuálisan is könnyebb érthetőség okán szintén egy ábrán szemléltetjük ezen kapcsolatrendszer (2. ábra).

A térszerkezeten belül az egyik esetben (az ábra bal oldala) a települési alrendszer és a térségi (területi) alrendszer egymás mellett van, míg a másik esetben (az ábra jobb oldala) a települési alrendszer a térségi (területi) alrendszeren belül van. A rendszereket

²⁰ Talán megengedhető, ha rendhagyó módon a rendszerről, a rendszerelméletről nem L. von Bertalanffy-t idézem, hanem Márai Sándort „...az idősebb kor nagy előnye, hogy rendszert tudunk felépíteni tapasztalatainkból, ha nem vagyunk egészen ostobák vagy aljasok, nem óhajtunk öregségünkben az emberek által kinevetett és lenézett ósz pojácák lenni!. Mint a vándor, aki egy bonyolult hegyrendszert ismert meg vándorlásai közben, s a legmagasabb csúcra érve átlátja a táj szerkezetét, áttekinti a hegycsúcsok összefüggő sorozatának geológiai törvényszerűségét, úgy látjuk mi is múltó évekkel a rendszert mindabban, ami történik életünkben és mások életében. Ez az áttekintés, melyet csak az évek múlása hoz meg, a legnagyobb elégtétel, melyet az emberi és világi dolgok megismerése közben szerezhetünk.” (Márai S.: Füves könyv.)

tehát nemcsak egymás mellett, hanem egymáson belül is *el lehet képzelni*. Egyes korok, mint pl. az antik görög, erre minden további nélkül képes is volt.

A kérdés, hogy melyik rendszerábra felel meg a valóságnak. Könnyen belátható, hogy a jobb oldali, mert a települési alrendszer mindenestül benne van a térségi (területi) alrendszerben, nem pedig attól elkülönülten létező. Azt a megállapítást is tehetjük, hogy esetünkben a bal oldali *ábra a valóságban nincs*, nem létezik, a jobb oldali ábra esetében pedig tér a térben rendszerről beszélhetünk. Fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy a települési alrendszer pontosan *ugyanakkora*, mint a térségi (területi) alrendszer (az országban belül, hiszen az országnál nagyobb terek nem is ábrázoltak).



Szerkesztette: Loydl Tamás

1. ábra: A tér jelenlegi hazai értelmezése

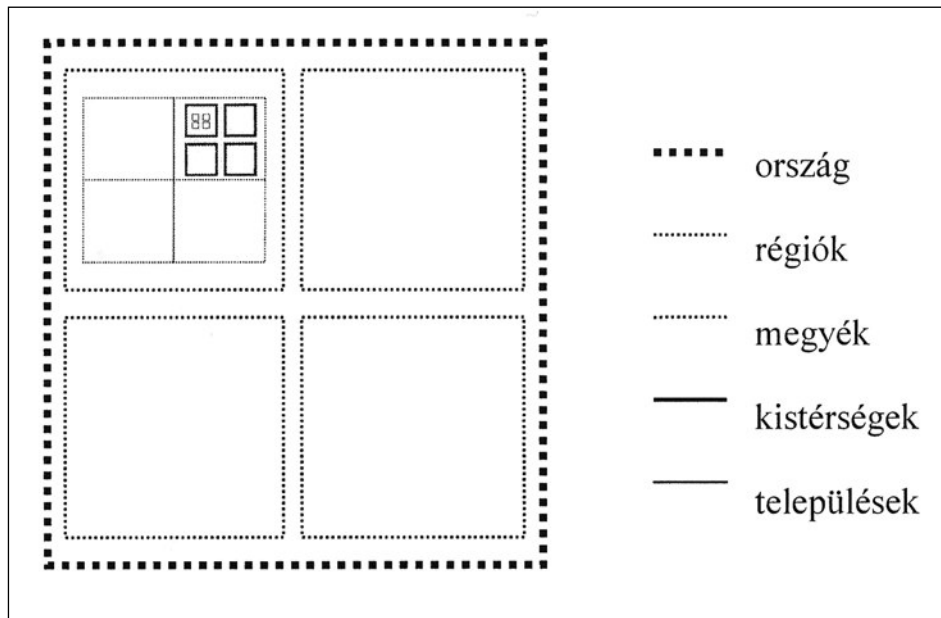
Egymás melletti rendszerek kapcsolatát, működését sokféleképp lehet vizsgálni, értelmezni, ábrák közötti kapcsolati jelekkel szemléletessé tenni, de egymáson belüli rendszerek esetén a külső rendszert nem lehet a belső nélkül (amennyiben a belső önmaga egyáltalán létezik) működtetni, hiszen a belső „szerves része” a külsőnek, a külső nem létezhet nélküle. Tehát megengedően fogalmazva *nem kívánatos, nem előnyös*, határozottabban fogalmazva pedig *nem lehet* a térségi (területi) alrendszert kezelni, működtetni, befolyásolni, fejleszteni, rendezni, szabályozni vagy akár kodifikálni, a belső alrendszer, a települési nélkül.

A települési és a térségi (területi) rendszerek mélyebb értelmezése során hasznos lehet az elméleti okfejtések és a valóság (a gyakorlat) összevetése. A tér léte mind gondolati, mind a valóság síkján elfogadott, a település (a város és falu), mint a tér egy része az ember megjelenésével kialakult. Mondhatni előbb alakult ki, mint a térség (terület), a településnél nagyobb térségi (területi) formának mindig szükséges feltétele volt a település léte. Az ókori Théba vagy a mai Szingapúr *város*a a létalapja mindkét esetben a térségüknek(területüknek), sőt az „államiságuknak”. De másfelől, ha valamilyen okból eltűntek a települések, nem volt miért értelmezni (fejleszteni, rendezni, befolyásolni stb.) a további térségi (területi) egységeket. A települési fogalom oly mélyen rögződött, hogy még nap-

jainkban is az összefüggő régiónyi, néha országnyi „emberi környezeteket” a településekhez (metropoliszok, Budapesti agglomeráció stb.) kötjük. Él bennünk valami, talán tudatalatti, hogy inkább a települést „növesztjük”, mint a térséget (terület) „kicsinyítjük”.

A térbeli rendszer (vagyis a 2. ábra jobb oldalán ábrázolt és helyes értelmezésként elfogadott viszonyrendszer) további vizsgálatát elősegítheti a könnyebb áttekinthetőség miatt ismét csak a síkban szerkesztett terek ábrázolása (3. ábra).

Ábrázolásra öt téregység került, a négy nagyobb a „terület”, a legkisebb a település. Mivel a „terület” téregység gyűjtőfogalom és valóságban nincs, ezért annak nevesített, kodifikált négy tér(al)egységét – ország, régió, megye, kistérség – tüntettük fel. A legnagyobb téregység az ország, a legkisebb pedig a település, a többi pedig e kettő között van, melyek különböző nagyságrendűek. *Az ábra azonban a tér a térben rendszerű, tehát a kisebbik tér mindig benne van a nála nagyobb térben.*



Szerkesztette: Loydl Tamás

3. ábra: A tér és egységei

Az elvi ábrában a szemléletesebb megjelenítés miatt az egyes tér(al)egységeknek rendre négy-négy elemét tüntettünk fel, természetesen több vagy kevesebb is feltüntethető. Az egyszerűség kedvéért a regionális tér(al)egység egyik elemén tüntettük csak fel a további belső tér(al)egységek elemeit, de a többiekben is ugyanez ábrázolható. Az ábra nemcsak azt tükrözi, hogy a települések benne vannak a „saját” kistérségeikben (a kistérségek a megyéjükben, a megyék a régióikban és a régiók az országban), hanem azt is, hogy mindenestül, *teljes téregységükkel*. Így megállapítható, hogy az ország teljes tere, bármely pici téregysége rendre benne van valamelyik település, kistérség, megye, régió és az ország téregységében. Tehát nincs „fehér folt”, nincs „elkallódott tér”.

Az ábrából az is látható, hogy az egymáson belüli öt téregység alapvető, lényegi tulajdonsága, hogy a *kisebbik mindig benne van a következő nagyobbikban, és ez a településre is éppen úgy igaz, mint a másik négyre.*

Mivel a térség (terület) fejlesztési, rendezési, egyáltalán bármilyen tevékenységének konkrét megvalósulási szintere ***mindig egy település*** (egy város vagy egy község), aligha lehet a *települési* (városi-községi) rendszer sajátosságainak (településfejlesztés, településrendezés, településüzemeltetés stb.) kellő ismerete és figyelembevétele, szabályozása és „kezelése” nélkül *térségi (területi) rendszereket* működtetni. Egyszerűen azért, mert a települési rendszer a térségi (területi) rendszeren belüli, annak részét képező szerves (organikus) rendszer. Már pedig hazánkban ez történik.

Az 1996 óta eltelt több mint egy évtized után megállapítható, hogy a térségi(területi) fejlesztés és rendezés valamilyen formában kezelt, szabályozott, de a településfejlesztés nem vagy alig. A településrendezés pedig egyrésztől hagyományosan túlszabályozott, másrésztől követő jellegűvé vált (Rechnitzer, 1998).

Csupán azzal, hogy a tér egységes szemléletét helyreállítjuk, sikeresebb, eredményesebb lehet a térségi (területi) és a települési szférában folytatott tevékenység. Ha a térségi (területi) szinten hozott döntések a települési szinten működő rendszerek ismeretében történnek és fordítva. Csupán ezzel, a tételmelet megfelelő alkalmazásával magukat a rendszereket is képesek vagyunk kedvezően befolyásolni és a „kudarokat” elkerülni vagy jelentősen mérsékelni. Például az „országos térben” hozott döntés (pl. a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése, azon belül is az M0 építése) úgy történik, hogy tudjuk, miként, mennyi idő alatt és hogyan lehet azt *konkrétan* megvalósítani. A „települési térben” született elképzelések pedig (pl. a fővárosi közlekedés fejlesztése) teljességében összhangban vannak a *térségi (területi)* (pl. a regionális, az országos, az európai) lehetőségekkel, feltételekkel, mozgásterekkel, azok időbeliségével. Ez utóbbi példánál maradva: a fővárosnak a megfelelően alkalmazott szabályozási eszközökkel (pl. a közlekedésfejlesztés terén az ún. behajtási díj, parkolási díj, útdíj, súlykorlátozás) úgy kell élnie, hogy az az országos szintű szabályozásban is helytálló legyen. Vagy a térségi rendszerek körültekintő figyelembevétele esetén nemcsak belátható, de számítható is, hogy nem lehet minden községben wellness- és gyógyfürdő-központokat fenntartani és üzemeltetni (még ha a beruházási költséget össze is hozták).

A tér hazai szétszakadásának megszüntetése azért is *időszerű*, mert az egységes szemlélet elfogadását követően idő szükséges a további feltételek megteremtésére, kimunkálására, hiszen ebben a vonatkozásban is jelentős a késedelem. 2004 májusa óta tagjai vagyunk az EU-nak, így hazai térségeink (területeink) és településeink sorsának alakulása számottevő mértékben az uniós rendszerektől, allokációs forrásoktól is függ. Napjainkban tapasztalható, hogy az uniós források felhasználásánál érzékelhető „problémák” vannak a kiemelt projektek területén, melyeket részben a beruházások engedélyezéséhez kötött bürokratikus folyamatok idéznek elő²¹.

²¹ A Közép-magyarországi régióban az országosan kiemelt projektek közé tartozik többek között a Csepeli gerincút első szakaszának megépítése, az Állami Egészségügyi Központ további fejlesztése, a Szent Imre és az Uzsoki kórház további rekonstrukciója, a Dél-budapesti régió vízrendezése, a Budapest–Székesfehérvár és az Óbuda-Esztergom vasútvonal fejlesztése, a Gödöllői kastély komplex átépítése, a Margit hid felújítása, a 42-es villamos meghosszabbítása stb.

Aligha vagyunk képesek ezen új kihívásokra egy európai versenykörnyezetben reagálni, ha a saját ügyeink rendbetétele érdekében nem kezdjük meg a cselekvő munkát. Az évtizedes gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező (és működő) rendszerek mindig is felhívták a figyelmet az idő szerepére, a dolgok „kihordási idejére.” Ha most elméletileg megalapozottan jól fogalmazzunk meg egy eszmerendszert, kidolgozzuk annak megvalósítási stratégiáját, taktikáját és képzését, elindítjuk szabályozását, megteremtjük szervezeti és személyi feltételeit, akkor esélyünk lehet arra, hogy *néhány év* után a gyakorlatban is jól működjék.

Kívánatos elkerülni, hogy a két évtizeddel ezelőtti csapdába ismét beleessünk. *Ez a következő hatalmi struktúra számára is átgondolásra érdemes!* Még jó néhányan emlékezhetünk, hogy az 1980-as évek végén a regionális és települési ügyekkel foglalkozó szakmai műhelyekben megindult egyfajta másként gondolkodás (VÁTI, BUVATI, ÉTE), de egyes politikai és szervezeti érdekek ezt lefojtották. Többek között ennek következtében az 1990-es évek elején hiányzott a kiutat mutató, egyeztetett szakmai koncepció, szakmai konszenzus, amely elősegíthette volna az országos átalakítások kezdetén a térségi (területi) és települési ügyek kedvezőbb szabályozását és a szervezeti kialakításait. A gazdasági, pénzügyi és jogi területeken valamivel kedvezőbb volt a helyzet. *Az 1990-es évek közepére pedig az eredmény egy „erőből létrejött” térségi (területi) és egy „magára hagyott” települési rendszer lett egy szétszakadt térrendszerben.*

A térségi (területi) és a települési ügyek jövőbeni kezelésének útja már nem lehet a helyi kozmetikázás, a rész megoldások keresése, a hol itt, hol ott jelentkező ellentmondások tüneti kezelése. Egyfelől felül kell vizsgálni azokat a korábbi években, évtizedekben hozott helytelen döntéseket, amelyek alapján a gyakorlatban nem jól működő rendszerek jöttek létre, és az európai folyamatok figyelembevételével új alapokra kell helyezni a hazai települési és térségi ügyeket, azok koncepcióit, szabályozásait és átfogó kodifikálását.

A *településügy* – településfejlesztés, településrendezés és településüzemeltetés – *egységének újbóli helyreállítása* és továbbfejlesztése, valamint a *települési és térségi (területi) ügyek egységének megteremtése* már önmagában is számos vonatkozásban kezdeményezheti vagy eredményezheti a gondokkal, az ellentmondásokkal történő szembenézés kényszerét, a valamilyen formában történő cselekvést, a halogató, esetenként tehetlenségre kárhóztatott álláspontokkal való szakítást, és a pozitív, a kedvező folyamatokat. Így:

- Végre szembesülni lehet azzal, hogy az országnak egyszerűen nincs semmilyen – nem-hogy *társadalmi konszenzussal* elfogadott – *településpolitikája*. Tényleg fálvaink egy részének – elsősorban a kis- és törpefalvak – eltörlése a jövő? Mert számos politikai és/vagy „szakmainak” nevezett lépés ebbe az irányba mutat. Az is látható, hogy a globalizálódó világunkban városaink alig képesek fejlődni, az új kihívásokkal egyenként megbirkózni. Miként lehet megteremteni a „kritikus tömeg” elérését (esetleg azzal, hogy több kisebb város „legyen” egy nagyobb város), a működő települési kapcsolatrendszereket, a közös célú besegítéseket, melyeket reálisan csak a települési rendszeren belüli, mondhatni alulról jövő irányból lehet számítani. Ennek hiányában még az öt (nemzeti FUA) város pozíciója is alig tartható, nem említve egy-egy esetleges kiemelési szándék esélyét. No és a többi kis- és középvárosunk? Nincs stratégiánk – az EU-nak sincs – a nagyvárosok, nálunk Budapest életével, működésével, fejlesztésével

- kapcsolatban (URBACT programon belüli EUKN), hiszen még fővárosunk pozicionális (MEGA 3) helye sem lesz majd tartható²².
- Nem lehet majd megkerülni a *településfejlesztési és településrendezési integráció* szükségességét, a kettő kapcsolatát; a települési fejlesztési ügyek és a rendezési ügyek koncepcionális és gyakorlati kérdéseinek tisztázását és mindezek *egységes és egy időben történő* megfogalmazását, leírását és szabályozását. A településszintű tervezési integráció szükségességéről már évek óta jelennek meg a javaslatok (Rechnitzer, 1998, vagy lásd az utóbbi hónapokban sokfelé készülő IVS-eket). Valódi integráció azonban a gyakorlatban mindaddig nem jön, nem jöhet létre, amíg nem kerül helyretételre a településfejlesztés és a településrendezés kapcsolata. Aligha lehetséges, hogy a településfejlesztési koncepció, gyakorlatiasabban fogalmazva valamilyen településfejlesztési elhatározás *egyrésztől* meg kell előzze a településrendezést, *másrésztől* ugyanez a településfejlesztési koncepció a településrendezés eszköztárához is. Mindkettő egyidejűleg nehezen képzelhető el. Nem lehet véletlen, hogy egy évtized próbálkozása sem volt képes településügyi, településfejlesztési jellegű szabályozást megalkotni, mert erre csak akkor van esély, ha hozzányúlunk a településrendezéshez is.
 - A jövőben nehezen működtethető a fejlesztés és rendezés települési szintje úgy, hogy a *Kormány és az önkormányzatok közt* a jelenlegi méretű *ellentétek feszülnek* (pl. a kormányzat a települési funkció-ellátás finanszírozásának jelentős részét áthárítja az önkormányzatokra, de a településrendezéssel (zóna, moratórium stb.) korlátozza a területhasznosítást (Tózsza, 2002).
 - A térségi(területi) politika formálóinak előbb-utóbb tudomásul kell venniük, hogy a térségi (területi) folyamatok a városokban és községekben (is) játszódnak le. Hiába feltételeznénk, hogy az első az ún. „területi” térben a dolgok remekül működnek, ha a másodikban, a településiben nem. A településügy átfogó koncepcionális megfogalmazása természetesen szükségessé teszi majd a *települési önkormányzati gazdálkodási ügyekkel* történő valós szembesülést egyszerűen azért, mert néhány éven belül a rendszer „leül”. (Kb. 2000 ÖNHIKI-s település, önkormányzati eladósodás, csúcsra járatott kötvénykibocsátás stb.). Úgy tűnik, hogy a társadalmilag is elfogadott igényszintet településeink egy része – hiába akarja – nem tudja kielégíteni a jelenlegi pályázati feltételek és az elvárt saját források hiánya miatt.
 - Számolnunk kell azzal is, hogy a jelenlegi globális versenyben a települési közszolgáltatások szervezése csak az egyik, bár kétségtelenül fontos szempont, de e mellett a *települési versenyképesség is* – miként a térségi (területi) is – meghatározó (LLS – Local Labour System). A versenyképesség pedig nemcsak gazdasági, hanem társadalmi értelemben is igaz. Egyrésztől fel kell ismernünk a nemzeti és a városi versenyképesség közötti összefüggéseket. A hazai városhálózat átgondolt fejlesztéspolitikával megfelelő alapokat nyújthat az igen magas innovatív képességű kis- és középvállalkozási szektor térségi (területi) feltételeinek.
 - Szemünk előtt új folyamatok játszódnak le, a főváros körül különböző település-együttesek, -formák jönnek létre. Nem csupán arról van szó, hogy a főváros és a több mint

²² A vonatkozó kutatások és nemzetközi kapcsolatok az EUKN Európai Városok Tudáshálózata, az EPSON Európai Tervezési Megfigyelő Hálózat és a RePUS Regionális Többközpontú Városhálózati Rendszer alapján.

évtizedes szabályozásban lehatárolt 81 település²³ (összesen 104 települési önkormányzat + 1 megyei önkormányzat) térsége felülvizsgálatra szorul, hanem annak feltárása is, hogy miért maradt el a képességeihez képest. Mik voltak a *külső* – a térségi (területi) – és mik a *belső* – települési – okok?

- Várhatóan ki kell mondani, hogy a tér fejlődését nem lehet csak a térségi (területi) eszmerendszerre alapozottan kezelni a települési, a városi-községi rendszer figyelmen kívül hagyásával. Korábban sem lehetett, mégis nálunk az utóbbi másfél-két évtizedben jószerivel ez folyt. Úgy tetszik megint meg kellett várnunk, míg kívülről más mondja meg, hogy a tér fejlődésének esetleg a *városok policentrikus hálózatán* kell alapulni, a város és vidék viszony megteremtésével, a hozzáférhetőség növelésével, az értékekkel való fenntartható gazdálkodással (ESDP 1999).
- Az elmúlt két évtizedben az *MTA Településtudományi Bizottsága* hiába mutatott rá jószerivel minden évben²⁴, hogy a hazai településügyi kérdések méltánytalanul háttérbe szorultak, e téren kutatások alig jelennek meg, számos kérdés rendezésre vár. Pedig annak is elég nagy esélye van, hogy egy több központú városhálózati rendszer szerves része kell legyen a tér fejlődésének (RePUS, INTERREG. III.B. CADSES).
- Nekünk is számításba kell majd vennünk, hogy a hazai városhálózatot – miként az európaiat, de a *két évezredre* tekintettel a Kárpát-medenceit aztán még fokozottabban – egyszerűen nem lehet csak a *határon belül* értelmeznünk. Ebben az esetben pedig Budapest, sajátos adottságaival, ha azokat képesek vagyunk jól kiaknázni, talán méltó helyére kerülhet. E nélkül aligha remélhető, hogy választ tudunk adni a szuburbánus folyamatokra, az általános decentralizációs hatásokra. Ahhoz, hogy a Kárpát-medence legalább jelenlegi EU tagállamok területén lévő városhálózatát megkíséreljük *összerakni*, jószerével még politikai akadálya sincs, nemhogy gazdasági. Ehhez természetesen előbb megalapozott koncepció és nemzetközi „szakmai” stratégia és taktika, majd ezt követően aktív kormányzati cselekvés kell. Ennek azonban mindenekelőtt – *országban belüli* *belső feltétele* – a térségi (területi) fejlesztés és a települési fejlesztés egységének megteremtése, a város és vidékének integrált politikája lehet.
- A külső hatások: a nemzetközi, az európai folyamatok és a megfelelő szakmai tudományos kutatások végre kezdenek hozzánk is beszűrődni. A nemzetközi folyamatok sora jelzik, hogy csak *egy új, átfogó térszemlélettel kísérhetjük* meg a globális rendszerek korszakában a települési, különösen a nagyvárosi ügyek kezelését.
- Nagyobb esélyünk lehet a térségi (területi) eloszlási, homogenitási kérdések gyakorlati kezelésére is. Evidencia, hogy a különböző nagyságú térségek (területek) nem homogének, ha pedig nem azok, akkor miként lehet a gyakorlatban is hatékonyan mérsékelni a feszültségeket. A feszültségek szintje a települési struktúrában elég jól látható, sőt annak belső törvényszerűségeit ismerve, meglehetősen jól kezelhető. A feszültség annál nagyobb, minél nagyobbak az ellentétek, az ellentétek pedig a települések közt vannak. Így nélkülük nem lehet a térséget (területet) kezelni, a főváros

²³ 1997-ben 78 település és Budapest (összesen 79 település) tartozott a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácshoz, de később 81-re növekedett számuk, hiszen önálló település lett Csörög (Szödről vált le) és Remeteszőlős (Nagykovácsiról vált le).

²⁴ A Bizottság üléseiből példaként csak néhány: 2000. 02.09, 04.12, 06.21, 10.11. 2001. 10.17, 11.07, 2002. 01.16, 04.12, 2003. 02.26, 04.08, 11.25, 2005.06.25.

és a többi település, az agglomerációs-, a belső-, a távolabbi gyűrű ügyeire hatást gyakorolni.

- Szakítani lehet az utóbbi közel másfél évtizedben megerősödött *szakmai vélemény-diktatúrával*. A térségi (területi) és települési folyamatok kezelésére a világban többféle modell létezik, sokféle kezdeményezés van. Egyáltalán nem biztos, sőt a sajnálatos hazai önkörkép alapján már beigazoltnak mondható, hogy új alapokra kell helyezni a térségi (területi) és települési fejlesztést, rendezést és működést. Jól tükrözi a kapcsolatrendszer-kissé elnagyoltan kezelt kérdéseit a rendezési szféra utóbbi évtizede. Hasznos összevetnünk a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényünk közel egy évtizeddel ezelőtti területrendezésről szóló mondanivalóját és a jelenlegit. A korábbi, meglehetősen „szerény” tartalommal és kétségtelenül gyors ütemben készült. A jelenlegi azonban jócskán kibővült, feltehetően azért, mert nem volt megfelelő a korábbi. A gyakorlat számos ellentmondást, megoldásra váró problémát hozott felszínre, ugyanis a rendszer nem jól működött. Ezek egyik alapvető oka, hogy a térségi (területi) és a települési rendezés sem tér a térben elméleti alapon áll. A sors fintora, hogy pont a rendezés, amely mégiscsak közelebb áll a térhez, jelzi dominánsabban a szemléleti váltás szükségességét.
- Lehetőség nyílhat újra, másként átgondolva szembesülni a főváros és agglomerációs gyűrűjének sajátos, aszimmetrikus *szervezeti kérdéseivel* is. Az agglomeráció szervezeti letéteményese a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT), melynek több mint egy évtizedes sorsa közismert. Az 1990-es évek közepén a Horn-kormány a térségi (területi) fejlesztés érdekében is azzal javasolta a megyei fejlesztési tanácsok rendszerét, hogy azok regionális fejlesztési tanácsokat hozhatnak létre, már ha akarnak. „Természetesen” akartak is. A főváros és agglomerációjára a BAFT (1997), a Balaton kijelölt üdülőterületre pedig a Balatoni Fejlesztési Tanács (BFT) került felállításra. Mindkettő regionális fejlesztési típusú tanács volt, és az első nevében is megjelent a régió, míg a másodikéban nem, amely elég sok gondot is okozott. Viszonylag rövid, 3 éves regnálás után a Budapesti Agglomerációs Regionális Fejlesztési Tanács megszűnt (1999) és a főpolgármesterrel és egy fővárosi kerületi önkormányzati képvisellel bővült a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács (KMRFT), és általában létrejött a térségi fejlesztési tanácsok rendszere is. A következő módosítással (2005) ismét létrehozták, és jelenleg is BAFT elnevezéssel működik, mely azonban nem regionális, hanem térségi fejlesztési tanács. Az úgy látszik nem okozott gondot, hogy amíg a több mint évtizedes alapkoncepció szerint a „*térség*” egy gyűjtőnév²⁵, és az voltaképpen különböző területi egységek (régió, megye, kiemelt térség, kistérség) összefoglaló elnevezése, addig a tanácsok esetében a régióknak regionális elnevezésű (mondhatni típusú) tanácsa van. A kiemelt térségek – mint esetünkben a budapesti agglomerációs – esetében pedig csak térségi elnevezésű (típusú) tanáccsal rendelkeznek. A főváros esetében a további aszimmetria abban is van, hogy a BAFT-ot a KMRFT és a Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése közösen hozta létre. Mivel a térségi típusú tanácsokat a megyei és regionális fejlesztési tanácsok hozzák/hozzátják létre, sajátos módon a főváros területén a Közgyűlésre – a kerületi önkormányzatok hatáskörébe tartozó fejlesztési feladatok kivételével – a megyei területfejlesztési, ill. kistérségi fejlesztési tanácsok törvény szerinti feladatait ruházták rá. Amolyan „kint is vagyok, bent

²⁵ A valóságban épp úgy nincs, mint a „terület”.

is vagyok” helyzet alakult ki, hiszen a települési ügyek és a térségi (területi) ügyek több mint egy évtizede elszakadtak egymástól és *Közügylésnek egyszer egy települési önkormányzat, másszor egy megyei és kistérségi tanács érdekrendszerére szerint kellett/kell ellátni feladatát.*

Következtetések

A térrendszer átfogó és egységes szemléletének bázisán felépített térségi (területi) és települési alrendszerek előnyös *fejlesztésének, rendezésének és működésének befolyásolásában* mindenféleképp nagyobb az esély, ha a társadalom túlnyomó többsége érti, tudja, érzi, sőt magáénak és érdekei szerint valónak tartja azt. Nemcsak egy szűkebb irányítói és azt kiszolgáló szakmai csoport, hanem az ország állampolgárai és lakópolgárai – mert mindannyian valahová születünk, valahol élünk, lakunk, dolgozunk, neveljük gyermekeinket és találunk végső nyughelyet – is vagyunk. Minden bizonyítás nélküli evidencia, hogy **hazánkban is „jobban menne” a térségi (területi) fejlesztés, rendezés, működtetés, ha a „zászlókon mindenütt az is lobogna”, hogy fejlesszük, rendezzük, működtessük a városainkat, a falvainkat.** *Ezekről ugyanis tudjuk, hogy mik, már évszázadok, évezredek óta.* A városokról és falvakról van képzetünk, élményünk, tapasztalásunk, sőt talán racionálisan még nem mindig igazolható érzelmi kötődésünk is.

Hogyan is lehetne elképzelni, hogy annak a „területnek” a fejlesztése, a rendezése, a működése eredményes lehet, *ami – az előzőek szerint – a valóságban nincs is, nem létezik.* Márpedig a társadalom széleskörű megértése, egyetértése és támogatása nélkül a térségi(területi) és települési ügyek nem fognak jól menni, nemcsak nálunk, de sehol a világban. Földünknek vannak térségei, ahol ezt a tételt felismerték, felismerik, vannak azonban olyan térségek, ahol ezen felismeréshez, megéléshez hosszabb idő kell. Számosan vagyunk hazánkban, akik olyan országban szeretnének élni, amely az első csoportba tartozik.

Felhasznált irodalom

- Dusek T. (2004): A területi elemzések alapjai. *Regionális Tudományi Tanulmányok 10.* ELTE Regionális Földrajzi Tanszék–MTA ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport, Budapest, 248. o.
- Faragó L. (2001): A területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak tartalma és használata. *Falu Város Régió, 3, 3–5. o.*
- Fiala I. (2007): „A fejlesztő is emberszabású” – Kerekasztal beszélgetés. *Falu Város Régió, 3, 2–17. o.*
- Jankó F. (társszerző): Regionális Tudományi Kislexikon. In.: *Regionális elemzési módszerek.* (Szerk.: Nemes-Nagy J.). ELTE Regionális Földrajzi Tanszék–MTA ELTE Regionális Tudományi kutatócsoport, Budapest, 259–284. o.
- Köszegfalvi Gy.– Loydl T. (1999): *Településfejlesztés.* ELTE Eötvös Kiadó, Egyetemi tankönyv, Budapest, 161. o.
- Magyar Értelmező Kéziszótár* (1972) (Szerk.: Juhász J.–Szőke I.–O. Nagy I.–Kovalovszky M.), Akadémiai Kiadó, Budapest

- Márai S. (2005): *Füves könyv*. Helikon Kiadó, Budapest, 168. o.
- Nemes-Nagy J. (1998): Tér a társadalomkutatásban. Hilschler Rezső Szociálpolitikai Egyesület. „Ember-Település-Régió”. Budapest. 195 o.
- Nemes-Nagy J. (társszerző) (2005): Regionális Tudományi Kislexikon. In.: *Regionális elemzési módszerek*. (Szerk.: Nemes-Nagy J.). ELTE Regionális Földrajzi Tanszék–MTA ELTE Regionális Tudományi kutatócsoport, Budapest, 259–284. o.
- Rechnitzer J. (1998): *Területi Stratégiák. Területi és települési kutatások 12*. Dialog–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 345. o.