TELEPÜLÉS ÉS FEJLESZTÉS

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSE A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSBEN

KÖZIGAZGATÁSI OLVASMÁNYOK

TELEPÜLÉS ÉS FEJLESZTÉS

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSE A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSBEN

SZERKESZTETTE: RECHNITZER JÁNOS

A kötet a
MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZETBEN
(KORMÁNYZATI SZEMÉLYÜGYI SZOLGÁLTATÓ ÉS KÖZIGAZGATÁSI KÉPZÉSI KÖZPONT – KSZK)
készült, az
Európai Unió Strukturális Alapjainak támogatásával,
a Regionális Fejlesztés Operatív Program 3.1.1 keretében,
„A helyi közigazgatás kapacitásépítése képzési programok, tanácsadás és infrastrukturális fejlesztések révén" című központi programjának,
„A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben"
című témája eredményeinek összefoglalásaképpen.

Programigazgató:
DR. KÖKÉNYESI JÓZSEF

Témavezető: **RECHNITZER JÁNOS** egyetemi tanár, intézetigazgató
Kutatásszervező: **HEGYI FATIME BARBARA** doktorandus

Kutatásban részt vettek:
CSÓKA JUDIT – 4. fejezet
HAVAS ÁGNES – olvasószerkesztő
HEGYI FATIME BARBARA – 2., 7., 9. fejezet
KASZTNERNÉ KŐMŰVES MÁRIA – technikai szerkesztő
KÁROLYI JÁNOS – 3. fejezet
KOVÁCS GÁBOR – 10. fejezet
LADOS MIHÁLY – 10. fejezet
NÉMETH IVÁN – 8. fejezet
PÁTHY ÁDÁM – 12. fejezet
RECHNITZER JÁNOS – 1., 2., 13. fejezet
REISINGER ADRIENN – 11. fejezet
SCHUCHMAN PÉTER – 3. fejezet
STION ZSUZSA – 11. fejezet
SZABÓ IMRÉNÉ – Irodalomjegyzék. A témakörrel kapcsolatos fontosabb jogszabályok
SZÉPVÖLGYI ÁKOS – 5., 6. fejezet
SZIRMAI VIKTÓRIA – 5., 6. fejezet
TÓTH PÉTER – 12. fejezet

Kutatásszervezők:
KÁDÁR KRISZTIÁN
MOCSÁRI JÓZSEF

Kiadó:
KSZK ROP 3.1.1. PROGRAMIGAZGATÓSÁG
1054 Budapest, Alkotmány u. 25.
Felelős kiadó:
MENNER ÁKOS

A kézirat lezárásának ideje 2007. augusztus 31.

© KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2007
© Rechnitzer János, 2007

BUDAPEST, 2007

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a terjesztés és a fordítás jogát.
A mű a kiadó írásbeli engedélye nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható és nem terjeszthető.

Tartalomjegyzék

Ábrajegyzék ... 9

Táblázatok jegyzéke ... 11

1. A településfejlesztés tartalma és működési rendszere Kutatásösszegző tanulmány ... 13
   1.1. A cél és annak megvalósulása ... 13
   1.2. A településfejlesztés ... 15
   1.3. A fejlesztés iránya, szemlélete és tervezése ... 16
   1.4. A fejlesztés szereplői és az együttműködések ... 20
   1.5. A fejlesztés forrásai ... 26
   1.6. A fejlesztés szemlélete és menedzsmentje ... 32

2. A településfejlesztés állami és önkormányzati feladatai ... 37
   2.1. Területi szervek feladatainak vizsgálata a településfejlesztésben ... 39
   2.2. Együttműködések és egymásra épülések hazai valósága ... 42
   2.3. Lehetséges modell a településfejlesztés harmonizálására ... 45

3. Településfejlesztési és területfejlesztési feladatok összehangolása ... 51
   3.1. A területfejlesztés (területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényben szabályozott) feladatai ... 52
   3.2. A területfejlesztés szereplői közötti egyeztetés és érdekegyeztetés a településfejlesztés szemszögéből ... 55
   3.3. A szereplői együttműködések gyakorlata ... 57
   3.4. A terület- és településfejlesztés összehangolásának irányai ... 59
      3.4.1. Térségi és települési szintű tervezés, illetve tervegyeztetés ... 59
      3.4.2. Településközi megállapodások és egyeztetések ... 60
      3.4.3. Kistérségi terv ... 62

4. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS JOGI KÖRNYEZETE ÉS A TERVEZÉS MENETE ... 63
4.1. A településfejlesztés tervezési gyakorlata ... 64
4.1.1. A vizsgálati szakasz ... 65
4.1.2. A településfejlesztési koncepció tartalmi elemei ... 67
4.1.3. Településfejlesztési program ... 68

5. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS SZEREPLŐI ... 71
5.1. Az érintett szereplőcsoportok ... 72
5.2. A részvétel szabályozása ... 75
5.3. Szereplői részvétel a településfejlesztés, az önkormányzatok szemszögéből ... 79
5.4. A részvétel eredményességét befolyásoló tényezők ... 87

6. TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL SZEREPLŐI ... 89
6.1. A társadalmi részvételi eljárás szereplőinek modellje ... 90
6.2. A civil szervezetek szerepvállalása ... 92
6.3. A társadalmi részvétel szabályai és szempontjai ... 93
6.4. A civil szféra aktivitása a fejlesztésekben, hazai tapasztalatok ... 97
6.5. A civil társadalom részvételének jellemzői ... 103

7. A MAGÁNSZFÉRA A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSBEN ... 105
7.1. A hazai gyakorlat ... 107
7.2. Az együttműködés lehetséges irányai ... 112

8. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS MENEDZSMENTJE ... 115
8.1. Menedzsmentfunkciók ... 118
8.1.1. A tervezés ... 119
8.1.2. Szervezeti modell ... 121
8.1.3. A közszolgáltatás fejlesztési feladatainak szervezése ... 124
8.2. A településfejlesztés szervezése ... 127

9. MARKETINGORIENTÁLT TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ... 129
9.1. Elméleti háttér ... 130
9.1.1. A város/település, mint termék ... 133
9.1.2. A település/város termék fogyasztói ... 135
9.2. A marketingorientált fejlesztés alkalmazási feltételei ... 138

10. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSI RENDSZERE, PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSA ... 143
10.1. Az önkormányzati településfejlesztés finanszírozásának szabályozása ... 144
10.1.1. Gazdasági program és éves költségvetés ... 144
10.1.2. Címzett és céltámogatások szabályozása ... 145
10.1.3. Ágazati célelőirányzatok ... 146
10.1.4. Területfejlesztési források a településfejlesztés finanszírozásában ... 147
10.2. Saját források szabályozása a településfejlesztés finanszírozásában ... 148
10.3. A közbeszerzés, mint a fejlesztésfinanszírozásra ható közvetett tényező ... 149
10.4. A településfejlesztés alakulása az európai uniós csatlakozástól napjainkig ... 150
10.5. Összefoglalás, ajánlások ... 153

11. Településfejlesztési pályázatok ... 163
11.1. Pályázatokról általában ... 164
11.2. Hazai források ... 166
11.3. Európai uniós pályázatok ... 168
11.3.1. A 2007–2013-as időszak pályázatai ... 172
11.4. Az önkormányzat pályázati aktivitása ... 174
11.5. Ajánlások a településfejlesztési pályázatokra ... 178

12. A településfejlesztés az önkormányzatoknál. Kérdőíves felmérés ... 181
12.1. Módszertan ... 181
12.2. A településfejlesztési dokumentumok tartalma és jellege ... 183
12.3. A települések jövőképe, alapvető értékek a tervezésben ... 189
12.4. A szereplők bevonása ... 190
12.5. Településfejlesztés pénzügyi és humán háttere ... 198
12.6. Helyi szereplők részvétele a tervezési munkában ... 201
12.7. Pályázati gyakorlat ... 202
12.8. Településmarketing-eszközök ... 205

13. ROP 3.1.1. Központi Program: A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben című kutatási program ajánlásai ... 207
1. Településfejlesztés központi/állami környezete ... 207
2. A településfejlesztés, mint közfeladat ... 209
3. A településfejlesztés eszköz- és intézményrendszere ... 210

Irodalomjegyzék ... 215

A témakörrel kapcsolatos fontosabb jogszabályok ... 225

Név- és tárgymutató ... 229

Ábrajegyzék

2.1. ábra: A különféle szintek szerepe a településfejlesztésben (%) ... 43
2.2. ábra: Milyen hatást gyakorolnak a következő tényezők a településfejlesztési célok meghatározásában? ... 45
2.3. ábra: A területfejlesztés intézményrendszere ... 46

5.1. ábra: Kik és milyen erőteljesen befolyásolják a településfejlesztési döntéseket? (erőteljes befolyást gyakorolók, %) ... 85

6.1. ábra: A társadalmi részvételi eljárás szereplőinek modellje ... 91
6.2. ábra: A helyi fejlesztési döntésekhez kapcsolódó társadalmi részvételi eljárás szereplőinek modellje ... 91
6.3. ábra: A működő civil szervezetek fő tevékenység szerinti megoszlása (%, 2004) ... 93
6.4. ábra: Melyik a leghatékonyabb formája az Ön lakóhelyi érdekei érvényesítésének? ... 98
6.5. ábra: Az érdekérvényesítés formái hatékonyságának megítélése végzettség szerint ... 99
6.6. ábra: A városrészek sorrendje az érdekérvényesítés lehetőségének hiánya szerint (%) ... 100
6.7. ábra: Az egyes szereplők igényeinek figyelembevétele a helyi döntéshozatalban (5 fokú skálán mért értékek átlaga) ... 101
6.8. ábra: A különböző civil aktivitások megoszlása a teljes mintában ... 102
6.9. ábra: A civilek igényeinek figyelembevétele (5 fokú skálán mért értékek átlaga) ... 103

7.1. ábra: Az önkormányzati fejlesztések célcsoportjai ... 111

8.1. ábra: A fejlesztés modellje ... 115
8.2. ábra: A településfejlesztés menedzsmentje és az önkormányzati kapcsolatok rendszere ... 117
8.3. ábra: A település, mint vállalkozás rendszer modellje ... 118
8.4. ábra: Az önkormányzat, mint vállalkozás rendszer modellje ... 119
8.5. ábra: Az ad-hoc fejlesztési szervezet modellje ... 124

9.1. ábra: A városok versenyének értelmezése ... 131
9.2. ábra: Települések versenyképességének piramis modellje ... 132
9.3. ábra: Fogyasztói értékek alakulása (Fogyasztói percepciós térkép) ... 137
9.4. ábra: Önkormányzati marketingmodell ... 139

10.1. ábra: Az önkormányzatok konszolidált mérlege (Mrd Ft; összehasonlító áron: 1990 = 100) ... 157
10.2. ábra: A központi költségvetés mérlege GFS rendszerben, 1990–2007 (Mrd Ft, összehasonlító áron: 1990 = 100) ... 158
10.3. ábra: Az önkormányzati támogatások súlya a központi költségvetésben (Mrd Ft; összehasonlító áron: 1990 = 100) ... 161

11.1. ábra: A nyertes településfejlesztést szolgáló pályázatok regionális eloszlása ... 171

12.1. ábra: A mintába került települések elhelyezkedése ... 183
12.2. ábra: Rendelkezik-e a település érvényes településfejlesztési koncepcióval? ... 184
12.3. ábra: A koncepciók megoszlása az elfogadás időpontja szerint ... 185
12.4. ábra: Hiányosságok és javítható elemek a koncepciókban ... 186
12.5. ábra: Ágazati programok és koncepciók ... 187
12.6. ábra: Az ágazati programok meglétének összefüggése a települések népességszámával ... 189
12.7. ábra: A különböző szereplők részvétele a településfejlesztési dokumentumok elkészítésében ... 191
12.8. ábra: A szereplők részvétele a településfejlesztési dokumentumok által meghatározott intézkedések végrehajtásában ... 192
12.9. ábra: Milyen szinten foglalkoznak a különböző statisztikákkal a tervezés során? ... 195
12.10. ábra: Különbségek a települési jellemzőkben aszerint, hogy rendelkezik-e az önkormányzat megfelelő szervezeti és személyi háttérrel a településfejlesztési politika kidolgozásához (standardizált értékek) ... 196
12.11. ábra: A településfejlesztésben dolgozók értékelése a településnagyság kategóriái alapján ... 197
12.12. ábra: Településfejlesztési programok megvalósítása érdekében elvégzett változtatások az egyes önkormányzatoknál (%) ... 200

Táblázatok jegyzéke

2.1. táblázat: A fejlesztési tervek ismertsége (%) ... 42
2.2. táblázat: Kompetenciák a településfejlesztésben (%) ... 44
2.3. táblázat: Központi állami szervek szerepe a településfejlesztésben ... 47
5.1. táblázat: Részt vesznek-e a következő csoportok a településfejlesztési dokumentumok elkészítésében? ... 80
5.2. táblázat: Részt vesznek-e a következő csoportok a településfejlesztési dokumentumok által meghatározott intézkedések végrehajtásában? ... 80
5.3. táblázat: Milyen egyeztetések történtek a településfejlesztési dokumentum elkészítésekor? ... 81
5.4. táblázat: Az alábbi szereplők és intézmények milyen szerepet játszanak a településfejlesztésben? ... 82
5.5. táblázat: Léteznek-e intézményesített és nem intézményesített helyi mechanizmusok, egyeztetési fórumok, tárgyalási formák a következő szereplők között? ... 83
5.6. táblázat: Kik és milyen erőteljesen befolyásolják a településfejlesztési célok meghatározását? (%) ... 84
5.7. táblázat: Milyennek ítéli meg a lakossági fórumok hatékonyságát a településfejlesztésben? (%) ... 85
5.8. táblázat: Önkormányzati beruházási döntéseket alakító szereplők (5 fokú skálán mért értékek átlaga) ... 86
7.1. táblázat: A magánszféra bevonásának terei az önkormányzati működésbe (%) ... 108
7.2. táblázat: A településfejlesztés dokumentumai egyeztetésében résztvevők (%) ... 109
7.3. táblázat: A különféle szereplők részvétele a településfejlesztési koncepciók kidolgozásában és megvalósításában (%) ... 109

7.4. táblázat: A különféle érdekek befolyása a településfejlesztési célok meghatározására (%) ... 110
7.5. táblázat: A különféle érdekek befolyása a településfejlesztési döntésekre (%) ... 110

8.1. táblázat: A tervezés rendszere, kiemelve a jogszabályban előírt tervfajtákat ... 119

9.1. táblázat: Versenyelőnyök szintjei ... 132
9.2. táblázat: A település fogyasztói csoportjai ... 135
9.3. táblázat: Az egyes előnyök jelentése a különböző célcsoportok számára ... 136

10.1. táblázat: A helyi önkormányzatok fejlesztési kiadásai a GDP százalékában, 1990–2006 ... 156
10.2. táblázat: Az önkormányzati fejlesztések forrásszerkezete, 1991–2006 (Mrd Ft, %) ... 159
10.3. táblázat: Az önkormányzati fejlesztési támogatások szerkezete, 1991–2006 (%) ... 160

11.1. táblázat: Az Operatív Programok településfejlesztést szolgáló nyertes pályázatainak száma, a támogatás mértéke és a főbb fejlesztési területek, 2004–2006 ... 169
11.2. táblázat: A pályázati rendszerrel kapcsolatos kérdések ... 174
11.3. táblázat: A településfejlesztési célú pályázatok benyújtásának alakulása 2002 és 2006 között ... 174
11.4. táblázat: A pályázati források elutasításának okai ... 175
11.5. táblázat: A benyújtott pályázatok elutasításának okai ... 176
11.6. táblázat: A jelenlegi pályázati rendszer javításának lehetséges megoldásai ... 177
11.7. táblázat: A pályázatírásban résztvevő, segítő szervezetek ... 177

12.1. táblázat: Súlyozás a kiválasztáshoz a településnagyság kategóriái alapján ... 181
12.2. táblázat: A mintába került települések megoszlása régió és jogállás szerint ... 182
12.3. táblázat: Speciális ágazati programok ... 188
12.4. táblázat: A települési jellemzők hatása a szereplők részvételére a koncepciók elkészítésében ... 193
12.5. táblázat: A települési jellemzők hatása a szereplők részvételére a koncepciók intézkedéseinek végrehajtásában ... 194
12.6. táblázat: Önkormányzati és állami hozzájárulás aránya a fejlesztésre szolgáló forrásokban Magyarország egyes régióiban ... 199
12.7. táblázat: Megyei támogatások aránya a különböző nagyságú települések között ... 199
12.8. táblázat: Változások megoszlása a különböző jogállású települések között (%, N=302) ... 201
12.9. táblázat: Az egyes településfejlesztési döntések értékelése (%) ... 201
12.10. táblázat: A területfejlesztés területén érdekelt szereplőknek mekkora kompetenciát adnának az önkormányzatok? (%, N=308) ... 202
12.11. táblázat: A pályázati sikeresség alapján lehatárolt klaszterek középpontjai ... 203
12.12. táblázat: A pályázati sikeresség klaszterei és néhány települési jellemző átlagának eloszlása ... 204
12.13. táblázat: A települések által benyújtott pályázatok céljai ... 205

1.

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS TARTALMA ÉS MŰKÖDÉSI RENDSZERE

Kutatásösszegző tanulmány

1.1. A cél és annak megvalósulása

„1990-ben – az Önkormányzati törvény hatálybaléptetésével – alapvetően megváltoztak a településfejlesztés irányításának, gyakorlatának körülményei. A társadalmi és gazdasági átalakulással a települési önkormányzatok váltak a településfejlesztés gazdái, azonban ehhez a feltételrendszer a mai napig nem alakult ki megfelelő mértékben. Az elmúlt 15–17 évben az *önkormányzatok* többnyire magára hagyatottan, megfelelő jogi, pénzügyi és szakmai támogatás nélkül dolgoztak, így napjainkban – a felkészültebb és a nagyobb települések kivételével – nem tudják kézben tartani a fenntartható településfejlődés hosszú távú folyamatát. A társadalmi és gazdasági fejlődés fokozódó követelményei miatt a *településfejlesztési tevékenységet* új alapokra kell helyezni, ami a mai *eszköz és intézményrendszer gyökeres átalakítását* teszi szükségessé.

A kutatási téma *az önkormányzatok településfejlesztési tevékenysége teljes feltétel-, eszköz- és intézményrendszerének vizsgálatát, elemzését, valamint a továbbfejlesztés, korszerűsítés lehetséges irányainak meghatározását* foglalja magában.

A kutatási eredményeknek a központi állami szerveknél történő számbavételével és a települési önkormányzatoknál történő tudatosításával, hasznosításával jelentős, kedvező irányú *szemléletváltozás* következhet be a *településfejlesztés gyakorlatában*. A korábbi központosított, támogatás-centrikus és egyoldalúan műszaki szemléletű gyakorlatot fokozatosan felválthatná a *decentralizált, elsősorban a helyi erőforrásokra támaszkodó tevékenység*. Ezáltal közelebb kerülhetnénk a fejlettebb európai tagországok fejlesztéspolitikájához, illetve a *helyi közösségek számára előnyösebb hosszabb távon eredményes fejlesztési gyakorlatához*. Egyidejűleg megkezdődhetne annak a helytelen településfejlesztési politikának átalakítása, melyet jelenleg a választási ciklusokhoz alkalmazkodó rövid távú szemlélet jellemez. Összességében a kutatás hasznossága elsősorban a *fenntartható településfejlődés* követelményeinek megfelelő, a mainál *gazdaságosabb fejlesztések* megvalósításánál mutatkozhat meg. Egyidejűleg az elkészülő kutatási anyagok, továbbképzési programok keretében, a településfejlesztő szakemberek kiképzésénél, illetve továbbképzésénél háttéranyagként, illetve tananyagként is felhasználhatóak" (*Kutatási koncepció* 2006).

A kutatás során a fenti célokat és eredményeket tűztük ki. A településfejlesztést vettük tehát górcső alá és annak legfontosabb elemeit, így a tervezés, a szereplői részvétel, a finanszírozás, a megvalósítás gyakorlatát. S kerestük a megfelelő jövőbeli megoldásokat a megújításra, a település szintű fejlesztések lehetséges eszköz- és intézményrendszerére.

Az összefoglalás elkészülte után, mint témavezető azt jelenthetem, hogy a feladatunkat *nem voltunk képesek maradéktalanul teljesíteni*. Áttekintettük ugyan a hazai rendszert, törekedtünk annak sokoldalú bemutatására, a létező struktúraelemek legfontosabb alkotóinak vizsgálatára, sőt alapos település szintű felmérésünkkel meg kívántuk támasztani a gyakorlatból a megállapításainkat. Ám eredményeink *mérsékeltek, mondhatni sablonosak, nem átütő erővel, megrázó hatással bírnak*. Újat mondani, a korábbiaktól alapvetően eltérő megoldásokat nem találtunk, azokat nem tudunk nyújtani.

Mi lehet ennek az oka? Első a kutatás nem kellően *tematizálása*. A tematika elfogadást nyert a megbízó részéről, így abban nem láthatjuk az alapvető problémát. Ugyanakkor a településfejlesztés rendszerének áttekintése a hagyományos módot követte, hiszen értékeltük az állam és az önkormányzatok szerepét, a szabályozás mechanizmusait, a területfejlesztés és a településfejlesztés viszonyát, a finanszírozás rendszerét, a menedzsmentet. Így egy átfogó képet állítottunk fel, de az inkább *színtelen, mint ragyogó lett*, éppen a rendszer számtalan nehézsége és problémája miatt.

A másik a *kutatók személye*. Arra törekedtem, hogy fiatalokkal dolgozzam, akiknek nincsenek szakmai előképeik, jól, vagy rosszul működő általánosításaik, meglátásaik a településfejlesztéssel kapcsolatban. A kutatók egy része tehát fiatal doktorandusz volt, a másik része olyan igazgatási, tervezési és tervezési-menedzselési tapasztalatokkal rendelkező szakember, akik a tömény gyakorlat oldaláról elemezték az egyes fejlesztési tényezőket. A fiatal kéz tapasztalatlanságát sajnos a szerkesztésnél megszenvedtem. Hasonlóan a szabályozásban elmerült gyakorlati szakemberek röghöz kötöttségét, egy-egy túldimenzionált probléma kiemelését, az általánosítás gyengeségét.

A *tematikai elv pontatlansága*, nem egységessége. Ezen harmadik feltételnél azt kértük az elemzőktől, hogy egységes rendszerben gondolkodjanak, aminek lényege a hazai helyzetelemzés (jogszabályi háttér, elvek, gyakorlat), legjobb hazai gyakorlatok bemutatása, nemzetközi irányok érzékeltetése, s végül a javaslatok, lehetséges megoldások kidolgozása. Az elveket a tanulmányok többsége betartotta, az uniformis működött. Ám a hangsúlyok különbözőek voltak, az értékelés szempontjai egyes gyakorlatoknál eltértek egymástól, így nehéz volt a legjobb megoldásokat közreadni.

A negyedik dilemma a *településfejlesztés értelmezése*, annak szakmai kidolgozottsága, elveinek és módszereinek rendszere. Nos, azt kellett tapasztalni, hogy bármilyen széles is a hazai szakirodalom abban nem találtunk olyan átfogó műveket, irányadó monográfiákat[1], amik a településfejlesztés rendszerét feldolgoznák, abban érdemi, elméleti,

[1] A hazai irodalom igencsak gyengécske a témában, néhány korábbi és mai művet csak felsorolunk: Kőszegfalvi György: Településfejlesztés, településpolitika. Kossuth Kiadó, Budapest, 1985; Urbanisztikai Kézikönyv. Szerk: Perényi Imre. Építésügyi Tájékoztatási Központ, Budapest, 1987; Városépítésről. Kossuth Kiadó, Budapest, 1984; Urbanisztika 2000. Szerk. Csontos János, Lukovics Tamás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999; Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005; A terület- és településfejlesztés alapjai. Szerk. Süli Zakar István. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003.

módszertani eligazítást nyújtanának. Áttekintve a hazai kutatási témákat, érdekes módon a vizsgálati témában „fekete lyukat" találtunk. Csak egy-egy, mondhatni részkutatás szólt a településfejlesztésről, annak egyes elemei (például tervezés, önkormányzati gazdálkodás, részvétel) került többé-kevésbé feldolgozásra, vagy pontosabban ezeken a témákon belül részkérdések elemzésére. Számos nem feldolgozott, nem kellően kutatott metszetét találtuk a településfejlesztésben, így a tervezési rendszerek kapcsolatát, a tervezési technikák egymásra épülését, a település és terület viszonyát, a megvalósítás intézményi kereteit, a települési és a területi menedzsment kapcsolatát, a települési menedzsment technikákat, a finanszírozási módok gyakorlatát, a szereplői együttműködés rendszerét, technikáját és sorolhatnám tovább. Döntő megállapításunk, hogy nem kellően, mondhatni *elhanyagolt a településfejlesztés kutatása*, s egyben működés rendszerének kutatása, s ennek következtében tudományosan nem kellően feltárt a településfejlődés iránya, annak mozgatórúgói s mindezek hatásmechanizmusa.

Nehezen birkózott meg tehát, mint szerkesztő a kutatás összefoglalásával. Az alábbi összegzések azonban mégis a kutatás fontosabb *megállapításait, eredményeit tartalmazzák.* Egyben azt ösztönzi, azt kéri az olvasótól, hogy további, még alaposabb kutatások induljanak el a magyar településfejlődés és működés témakörében, mert csak azok birtokában lehet a jövőre vonatkozó új megoldásokat kidolgozni és ajánlani.

1.2. A településfejlesztés

A településfejlesztés adott térbeli közösség, egy meghatározott település *megnyilvánulásainak összessége*, amely a *közösség életfeltételeinek javítására, annak jobbítására vonatkozik*. A település emberi közösségi tér, ahol szereplők sokasága él, ténykedik és keresi a működéséhez, illetve életfeltételéhez szükséges legjobb feltételeket. Ezek között a szereplők között, vannak olyanok, akiket a közösség bizonyos időszakra megválaszt, hogy képviseljék magát a közösséget, annak érdekeit az ott élő többség felé érvényesítsék akaratukat. Az állam, mint a nemzeti kultúrák meghatározott nagyközösségi intézményrendszerei felelősséggel tartoznak a településért, mint az alkotó közösségek lakhelyéért, működési teréért. *Hiszen bármilyen akció vagy tevékenység mindig is a településben zajlik*.

Az állam, s annak intézményei különböző mértékben és formában vállalnak *közösségi feladatokat*, amelyek között kiemelt szerepet képviselnek az alkotó, helyi közösségre irányuló funkciók. Ezeket a feladatokat az állam, mint a nagy, nemzeti közösség megjelenítője, vagy *direkt módon, vagy átruházott jogkörben* gyakorolja, érvényesíti a településben. A funkciók jellege, sokasága, azok mértéke, illetve azok működtetésének módja eltérő az államok között, azok berendezkedésének eredménye. Függ továbbá a történelmi hagyományoktól, a gazdasági helyzettől, a politikai és kulturális értékektől, az intézményrendszerek jellegétől, illetve a lakosság, a népesség nagyságától, összetételétől, s nem utolsósorban a településhálózat jellegétől, felépítésétől.

A településfejlesztés tehát valamiféle *beavatkozás a települési közösség működésébe*, döntően a jobbító szándékkal, annak intézményi, szervezeti, vagy éppen strukturális viszonyainak a megújítása, az ott élők életkörülményeinek javítása.

A településfejlesztést tehát értelmezhetjük *tágan*, azaz mindennemű települési működési megújítást fejlesztésnek, vagyis a meglévő közösségi szerkezeti rendszerek mennyiségi és

minőségi feltételeinek bármilyen megváltoztatása fejlesztésnek minősülhet. A tág értelmezés alapján, tehát a *település állandó fejlesztés, megújítás állapotában van*, hiszen a működési keretek és körülmények folyamatosan változtatásra kényszerülnek, s ezzel a szerkezetük módosul, az előző időponthoz képest más, újabb, eltérő, az esetek többségében kedvezőbb lesz. A funkciók bővülnek, újabb és újabb feladatok, aktivitások jelennek meg, vagy éppen a meglévők szerkezete, intézményi és működési terei változnak, bővülnek, átrendeződnek. A fejlesztés e tág értelmezése azért nem szerencsés, mert határtalan, egyben nem rendszerezhető, nem áttekinthető. Fejlesztésnek minősülhet a közösségi szolgáltatások megújítása, a gazdasági erőterek folyamatos bővülése, a közösséget alkotó egyének és családjaik életkörülményeinek javulása, azokat megtestesítő javak és szolgáltatások körének bővülése és még számtalan, a település különféle elemeiben, szereplőiben, azok megnyilvánulási tereiben bekövetkező változások.

A településfejlesztésnek van egy *szűkebb értelmezése*, éspedig mindazok a rendszerek, *objektumok, intézmények létrehozása*, amelyek felett közösségi kontroll valamilyen formában érvényesül, s ezáltal a *közösség jövőbeli céljait szolgálják*, annak a korábbiaktól *eltérő, kedvezőbb működési terét létrehozva*. A településfejlesztés tehát a településen lévő, vagy oda települni szándékozó szereplők fejlesztései, ami létesítményekben, objektumokban, intézményekben jelenik meg. Ezek a településrendszer-elemek valamilyen módon kapcsolódnak, vagy beépülnek a település egészének működésébe, azt általában új helyzetbe hozzák, annak új körülményeket adva. Így változtatják a szereplők körét, összetételét, növelik azok számát, vagy módosítják az erőforrások összetételét, az ott lévő szereplők számára más, a korábbiaktól eltérő külső és belső kapcsolatokat teremtenek, és még számos változást eredményezhetnek.

Az *önkormányzati rendszer*, mint a helyi közösségeket fenntartó és működtető közösségi egységek a törvényekben előírt feladatok mellett saját maguk is kijelölnek *önálló feladatokat*, amik között meghatározóak a fejlesztések. A közösségi létesítmények és funkciók jobbítása, a működési terek stabilitása és megújítása az önkormányzatok *alapvető kötelessége*. Ezek mellett, részben ezeket kiegészítve, vagy a közösségi funkciók jobb, hatékonyabb, alaposabb működését biztosítóan jönnek létre a fejlesztések. A fejlesztések a települési funkciókat gyarapítják, s ennek következtében a közösség erőforrásai bővülnek, ami visszahat a településen élők életkörülményeinek alakulására, egyben a települési, közösségi funkciók jobb ellátásában.

1.3. A fejlesztés iránya, szemlélete és tervezése

A települések az országban *hálózatot alkotnak*, azaz egymással valamilyen kapcsolatban vannak, a funkcióik köre és azok mértéke más és más, hierarchikus viszonyokat testesítenek meg. Ezek a viszonyok döntően történetiek, a társadalom fejlődése során a települések szerepe, s ezzel funkcióik folyamatosan átértékelődnek, bizonyosak befolyása csökken, másoké növekszik. A település szerepköreinek természetes mozgását azonban lehet alakítani, arra az adott országok *állami, nagyközösségi politikákkal befolyással bírnak*. A településhálózat fejlesztése lényegében a társadalom jövőbeli céljainak megjelenítése, hiszen kifejezi az emberi közösség lakó- és élettereinek elvárt, igényelt állapotát, valamint azokat megtestesítő szerepkörök elosztását.

Az *állami és a települési, pontosabban önkormányzati fejlesztések* súlya és jellege eltérhet egymástól. A központi állam politikai céljai érvényesítésére beavatkozik a települések fejlesztésébe. Ennek módja lehet, hogy például kiemel állami feladatokat, s azok intézményeinek térbeli telepítésével orientálja bizonyos települések (centrumok) fejlődését, vagy felállíthat egy településfejlettségi szintet, minimális ellátottsági küszöböt és támogatja azokat a településeket, akik ezen szint alatt vannak, vagy preferálhat bizonyos ágazatokat és tevékenységeket, s ezzel forrásokat biztosít ezen akciótérben fejlesztő településeknek. *Számtalan módja* van és lehet a központi állam településfejlesztésben való részvételének. Ennek mértéke, nagysága, szintje és aktivitása nemcsak a gazdasági helyzettől függ, hanem a redisztribúció jellegétől, azaz a források elosztásától és újraosztásától, a településhálózat egészének jellegétől, a térbeli különbségek mértékétől, a demokratikus intézményrendszerek tradícióitól, a politikai kultúrától és más tényezőktől.

Látni kell, hogy *hazánkban* a központi állam a rendszerváltozás első szakaszában erőteljesen jelen volt a fejlesztésekben, majd szerepe a kilencvenes évek közepétől csökkent, aztán ismét felerősödött és e periódus utolsó harmadában visszaesett. *Változó intenzitással, változó célrendszerrel és erősen változó eszközrendszerrel vett részt az állam a hazai településfejlesztésben.* Ennek számos kedvező hatása volt, így például a települések elérhetőségének növekedése, bizonyos szektorok látványos terjedése, alapvető infrastrukturális felszereltség kiépülése. Ugyanakkor a települések közösségi funkciói, mint közszolgálati szerepköreik látványosan növekedtek, ami munkaterheket jelentett, források elvonását eredményezte éppen a fejlesztésektől, illetve az állandóan változó finanszírozási környezetben erőteljesen csökkentette a tervezés, az átgondolt jövőalakítás feltételeit. Az *európai uniós források* belépésével jelentősen bővült a településfejlesztés forrástere, de aktivitási irányai is, azonban ezzel arányosan az *állami szerepvállalás visszaszorult*, mérséklődött.

Országunkban alapvető gondnak tartjuk, hogy nem tisztázott, nem egyértelmű, hogy mely *fejlesztési feladatok hárulnak az államra* (vagy azon keresztül az Európai Unióra), melyek maradnak a *település szintjén* és melyekben szükséges a *két fél együttes közreműködése*. Tisztázatlan és kidolgozatlan a *fejlesztési kataszter.* Ennek következtében átfedések, szerepzavarok, át nem gondolt beavatkozások, s természetesen mindezt átszövő lobbi- és érdekérvényesítési (láthatatlan, informális) rendszerek működnek, amik számos esetben erősebbek és hatékonyabbak, mint a nagy energiákat megmozgató lokális tervezési rendszerek.

A településhálózat egészének jövőbeli irányait kifejező koncepciórendszernek, illetve arra épülő államilag meghatározott eszköz- és intézményrendszernek a *területfejlesztésre* vonatkozó elvekre és fejlesztési irányokra kell épülni. A területfejlesztés, s azt kifejező területi politika az adott állam térbeli folyamatainak jövőbeli rendszerét jeleníti meg, s ezzel a szereplők széles körének magatartását orientálja.

A *településfejlesztés a területfejlesztés része*, annak alkotó eleme, attól nem választható el, abban ugyan számos önálló elemet jeleníthet meg, de döntően és alapvetően a területi politikára megfogalmazott általános és speciális célokat, elveket, s ezeket képviselő eszközök, és intézmények rendszerében valósulhat meg. *Nincs önálló településfejlesztés területfejlesztés nélkül, és nem létezik területfejlesztés településhálózat fejlesztésre vonatkozó jövőbeli elképzelések nélkül.* A két, a társadalom és a gazdaság térbeli szerveződésére vonatkozó célrendszer és azt megtestesítő *szakpolitikák szerves egységet alkotnak.* Egymást erősítő hatást kell kiváltaniuk, ha egymást – a másik hiánya következtében, vagy elveit nem kellően képviselő megjelenítés miatt – gyengítik, akkor kedvezőtlen esetben kioltó hatást is elérhetnek.

A területi és települési folyamatok napjainkban és a jövőben nemcsak az adott állam szintjén, hanem az *európai és egyre határozottabban közép-európai vonatkozásban is érvényesülnek*. Szükséges a hálózati jelleget részben az európai fejlődési irányokhoz szabni, az arra kidolgozott, s az európai területi politikában egyre nagyobb hangsúllyal megjelenő város/településhálózat jövőbeli célrendszereihez kapcsolni, azokat érvényesíteni. Ugyanakkor nélkülözhetetlen, hogy a *települések szintjén ne gondolkodjunk a közép-európai, határokon túl mutató együttműködésekben*, fejlesztési irányokban. A két nagytérségi dimenzió olyan *keretet* kínál a településfejlesztés számára, amelynek révén nemcsak a források köre bővülhet, hanem az integrációs folyamatok is kiszélesednek, s ezzel a településhálózat egésze, illetve egyes alkotói új megvilágításba kerülhetnek.

A településfejlesztés magyar gyakorlata az elmúlt 50 évben alapvetően *objektum szemléletű* volt, amit egy beidegzett szakmai fogalom a *településrendezés* is kifejez. A településrendezésnek több évtized alatt kialakult gyakorlata, tervezési rendszere és egyben értelmezhető jogszabályi háttere volt és van hazánkban. Ez a rendszer a település adottságait emeli ki, törekedve az értékek megóvására, azok fenntarthatóságára és ezen túl bizonyos építészeti, illetve művi környezeti *érték- és normarendben* foglalt szabályok betartását kívánja meg a településektől, annak szereplőitől. Ezzel erősen hat, mondhatni döntően befolyásolja a fejlesztéseket, azok irányait. A határozottan a művi környezeti értékeket képviselő, *rendezési szemléletnek* a normatív szabályai értelmezhetőek, nagy pontossággal leírhatók, az esetek többségében egyértelműek, betarthatók. A rendezés szemléletű településfejlesztés *uralkodott hosszú évtizedekig* Magyarországon[2], ám a piacgazdaság megjelenésével a szereplői igények roppant változatos skálán mozogtak, mozognak. Nem egy központ, a korábbi politikai és gazdasági rendben maga az állam, illetve annak helyi képviselője a település lesz már a fejlesztő, hanem *többségében a piaci aktorok*, akik roppant széles igényskálát, egyben elvárásrendszert állítanak fel egy-egy településsel szemben.

A településfejlesztés tervezési rendszerében így *konfliktusok* sorozatával kell számolni. Létezik egy természeti és művi környezeti értékeket megtestesítő, azok helyi optimumára törekvő település jövőképet felvázoló rendszer, illetve terv, s ezzel szemben a fejlesztés tényleges szereplői által megfogalmazott – az esetek többségében a pillanatnyi, vagy rövid távú gazdasági, üzleti, kisközösségi érdekeket képviselő – igények. A két rendszer harmonizálása, összekapcsolása, a kölcsönösségen alapuló egységesítése nehezen feloldható helyzetet eredményez. Az esetek többségében a település kénytelen engedni *elképzeléseiből*, mert a versenyhelyzet miatt nem szalaszthatja el a szereplői igények teljesítését. A tartós, jövőbeli működése megköveteli, hogy befogadja az új vagy régi aktorok fejlesztési aktivitását, s elviselje azoknak a településre gyakorolt esetlegesen kedvezőtlen hatását.

A *rendezés szemléletű tervezés* és az arra épülő fejlesztés szükségszerűen magával hozza a konfliktusokat és a jó vagy kevésbé jó kompromisszumokat. *A településfejlesztés tervezési szemléletének változása, átalakítása elkezdődött.* Oka a fentebb leírtakon túl az is, hogy növekedett a *települések önállósága*, azok aktivitása és versenye a fejlesztési szereplőkért

[2] Jellemzője volt a megosztott rendszernek, hogy a területfejlesztés és a településfejlesztés igazgatási szinten is elvált egymástól. Más-más minisztérium felügyelte a településrendszert és a területi folyamatokat. 2006-ban történt meg a két rendszerelem állami szintű összekapcsolása egy minisztériumban.

egyre látványosabb. A *területi tervezés egész rendszere* mindeközben módosult. A kisebb-nagyobb területi egységek terveket, jövőbeli célkitűzésrendszereket készítenek, a szinteknek, így a település, a kistérség, a régió és az ország terveinek elviekben egymásra kellene épülnie, s abban mindegyik fejlesztési/területi dimenziónak biztosítva a mozgásterét. A település tehát *egy területi rendszer része*, s ezáltal a kínált, vagy az óhajtott fejlesztések terepe, befogadó közege.

Bármilyen területi terv megvalósulási szintje maga a konkrét település. Nem lényegtelen ennek következtében, hogy a magasabb területi szintek miként számolnak a településsel, illetve a település miként kapcsolja jövőjét a nagyobb területi egységhez. A *tervek közötti kapcsolat*, egymásra épülés, kölcsönös átfedések meghatározása egyre nagyobb igényként jelentkezik. Sajnos a jelenlegi magyar gyakorlatban a területi és települési terveknek nincs egyértelmű egymásra épülése. *Nincs tervtörvény*, amely meghatározná a tervek hatókörét, funkcióját, felelősségi körét, kidolgozásának módját és más szükségszerű kapcsolati elemeket. Ennek hiányában minimális a kötelezőség, a meghatározottság, gyengék, esetlegesek a kapcsolatok, hiányosak a ráhatások, mérsékeltek a kényszerek, a kötelezettségek vállalása.

Az elemzések egyre látványosabban igazolták, hogy a *település szinten* – s ez érvényes a nagyvárostól a legkisebb településig – *a tervezési rendszer átalakításra szorul*. Ennek egyik iránya a *térségi szintű tervezési rendszer* kialakítása. A nagyváros csak agglomerációjával együtt működőképes, a középváros tényleges funkcióit hatékonyan – azaz a kor elvárt színvonalán – csak akkor működtetheti, ha egy konkrétabb térségben gondolkodik, arra szervezi intézményeit, a kisváros szerepkörei szintén az adott, a befogható településkörnyezetben életképesek, és mindeközben a települések egyre nagyobb tömege képtelen önmaga az elvárt és vállalt funkcióit működtetni. A tervezést, s legyen az a klasszikus rendezés, vagy a *térségi összefogást már egyre gyakrabban demonstráló fejlesztés orientált jövőkép alakítást*, és programalkotást csak *kistérségi szinten* érdemes elvégezni és tartósan működtetni. A *kistérségi szintű tervezés* és az arra épülő fejlesztés lehet a holnap valós megoldása, egyben a tervezési szemléletek, módszertani különbségek feloldása. A települések együttműködése egy új típusú érdekérvényesítését, megvalósítási akcióteret eredményezhet, gondoljunk a nagyobb területi egység, a régió felértékelődésére. Szükséges a kistérségi szintű tervezés rendszerének kialakításához a jelenlegi *jogi szabályozás megváltoztatása*.

A *tervezés módszertanában* lényeges különbségeket nem találtunk a területi és a települési szint között. A *településfejlesztési koncepció*, mint a tervezési rendszer alapja kidolgozásában követi a területi tervezés módszereit. A koncepció azonban az esetek többségében csak a tervezés környezetét, pontosabban vázát alkotja, mert annak időtáv dimenziói, tartóssága, valós fejlesztési irányokban történő megjelenése erősen meghatározott a település *politikai aktorainak* elvárásai és elképzelései szerint. A koncepció tehát nem szolgál keretként a település jövőbeli fejlesztési irányainak, azok időszakosan átszabásra, kiegészítésre, feloldásra kerülnek, éppen a *négyéves politikai programok* következtében. A tervezés stabilitása és folyamatossága a jelenlegi rendszerben nem vagy kevésbé biztosított, ennek garanciái a helyi szabályozásokban ugyan megjelennek, de betartása, következetés véghezvitele nem történik meg.

Nem feledkezhetünk meg a *tervezők* szemléletének átalakulásáról sem. A település jövőképét tervezői szervezetek és egyének dolgozzák ki a szereplők és a helyi önkormányzatok megfelelő testületeinek, vezetőinek véleménye alapján. A korábbi, *klasszikus építészeti szemléletű* településtervezési iskolák mellett *egyre nagyobb számban jelennek meg a területi szemléleten és tervezési módszertanon felnőtt tervezők*, akik a településrendszer működésében nemcsak a létesítmények, a művi és természeti környezet adottságaiból indulnak ki, hanem az egyre változó társadalmi, gazdasági feltételrendszerekből, s ezek következményeit kívánják érvényesíteni a települések fejlesztésében.

A településfejlesztési koncepcióra épülő *szabályozási fejezetek* már rendezés centrikusak, hiszen azt kívánják meghatározni, hogy a település egésze és egyes részei milyen objektumok befogadására alkalmasak és képesek. Az övezeti besorolás, a tervezés megkötések és más rendezési elvek hasznos és szükséges keretet adnak a település értékeinek, környezetének megóvásához, védelméhez. Ezek a *keretek azonban sokszor módosulnak* éppen a befektetések igényei következtében, hiszen ezekkel teremthető meg a település működésének gazdasági alapjai, illetve a helyi önkormányzatok politikai elvárásai és ígéretei. A *tervezés és fejlesztés libikókája* állandóan jelen van a hazai településfejlesztésben, ezek politikai, társadalmi és gazdasági konfliktusokat eredményeznek, illetve feloldásuk *újszerű település/térségi kommunikációt* követel meg.

Éppen a kistérségi szintű tervezés lehetne az egyik mérséklése a gyakorlati igények és a jövőbeli elképzelések ütközésének, mivel ezzel alternatívákat lehet kínálni a térségen belül befektetni szándékozóknak, s egyben az össz-egész települési érdekeket lehetne megvédeni, vagy éppen érvényesíteni. Egy *magasabb szintű gondolkodás* és cselekvés a tervezésben és a fejlesztésben, a jövőben kikényszerítődik, létre fog jönni, vélhetően az *egész önkormányzati rendszer megújításával egyetemben*, vagy éppen azt megelőzve, azt ösztönözve.

1.4. A fejlesztés szereplői és az együttműködések

A kutatási tapasztalatok szerint a gazdasági, társadalmi és környezeti (tegyük hozzá, egyben fenntartható) helyi fejlődés sikere döntő mértékben függ a *helyi döntéseket megelőző társadalmi egyeztetéstől*, az érintett és érdekelt társadalmi csoportok bevonásától. A településfejlesztési döntések társadalmi megalapozása nélkülözhetetlen a területi folyamatok kedvező alakulása, a hosszú távú tervezés és a települési társadalmak jólétének megteremtése szempontjából.

A településfejlesztés társadalmi részvételi mechanizmusainak megerősödését *számos tényező* gátolja. Ilyen a civil társadalmak és a civil társadalmi szervezetek fejletlensége, illetve a civil érdekérvényesítés kultúrájának kialakulatlansága. De ide sorolhatók a településfejlesztésben részvevők (például a fejlesztési döntéseket hozó elit, de a kapcsolódó különböző szakmacsoportok) és a civil társadalom, valamint az azt képviselő civil társadalmi szervezetek többnyire *differenciált érdekviszonyai és korlátozott kapcsolatai*. Gátló tényező a településfejlesztésben, a különböző konkrét fejlesztési döntésekben ma érintett társadalmi szereplők és csoportok közötti *kooperáció és a tárgyalásos mechanizmusok hiánya* is. A településfejlesztés integrációs folyamatai is korlátozottan működnek, számos (közte főként civil társadalmi) érdek marad kívül a fejlesztési döntéseken, részben a mai döntéseket

hozók érdekviszonyai, részben pedig a nem megfelelő jogi, szabályozási környezet miatt. Ez utóbbi lehetőséget teremt a társadalmilag megalapozott településfejlesztés folyamatának akadályozására. A részvételi demokrácia megvalósulását gátolja a döntéshozatali idő rövidsége is, amely összeegyeztethetetlen a széles körű egyeztetéssel.

A *társadalmi részvétel* mai mechanizmusaiból való kiszorítottság strukturálisan meghatározott, a településfejlesztési döntésekkel kapcsolatos érdekérvényesítés a társadalmi és térbeli helyzettől is függ. Meghatározott helyi szakmacsoportoknak, a politikához és a gazdasághoz erősebben kapcsolódó köröknek, a magasabb státuszú népességnek jobbak, a civil társadalmi szervezeteknek és meghatározott értelmiségi köröknek, valamint az alacsonyabb társadalmi státuszúaknak rosszabbak a részvételi lehetőségeik.

A településfejlesztés *sokszereplős folyamat*, amelyben a lehetséges szereplők köre jól definiálható. Az általuk elvégzett tevékenységek a strukturális meghatározottság mellett a közösségi és magánérdekek mentén is differenciálódnak. Az *alkalmazott eszközök* sokfélesége a jellemző. Ezek egy részét a kapcsolódó jogszabályok határozzák meg. Azonban ezek csak bizonyos (konkrét) tevékenységekre és szereplőkre vonatkoznak és általában csak *általános iránymutatásokat* tartalmaznak. A társadalmi részvétel eszközrendszerét ma éppen a nem szabályozott, illetve egyedi problémákhoz kapcsolódó ügyekben használják hatékonyan. A döntéshozók (többségében) a többi szereplő részvételi lehetőségét csak a kötelezően előírt esetekre korlátozzák. E probléma megoldására ki kell alakítani a társadalmi részvétel *nem szabályozott eszközrendszere hatékonyabb alkalmazásának módjait*, ki kell dolgozni a döntésfolyamatokhoz való kapcsolódásuk metodikáját. A döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó érdekegyeztetés módszerének kiválasztásánál túl kell lépni a törvényi keretek biztosította lehetőségeken, illetve kötelezettségeken. Ezt a következő szempontok figyelembevételével kell megtenni:

Az alkalmazható eljárásokat alapvetően befolyásolja a *döntéshozatalra* rendelkezésre álló *idő*. Ehhez igazodva rugalmasabbá kell tenni az egyeztetések formáit, illetve a véleménynyilvánítás határidőit.

– Célszerű a helyi szükségleteknek megfelelően pontosítani az *érdekegyeztetés alapelveit*, illetve dokumentálni ezek figyelembevételének lehetőségeit. Lényeges, hogy a törvényi szabályozáshoz hasonlóan ezeknek az alapelveknek is egy szükséges tartalmi minimum megfogalmazására kell törekedniük.
– Az érintett szereplők érdekeltségeinek rögzítése nem csak a fejlesztési folyamat során kell, hogy megtörténjen. A nemzetközi példák alapján, a *folyamatos nyomon követés* is indokolt.

Az érintett szereplők bevonásának mértéke a településfejlesztés egyes területein *eltérő*. A szereplők kiemelt aktivitása tapasztalható a környezetvédelmi döntéshozatalhoz kapcsolódóan (különösen a tervezés fázisában). Ez feltevésünk szerint nem az adott település méretével, illetve szerepkörével, hanem részben a *döntéshozók nyitottságával*, illetve részben a civil társadalmi szervezetek *jelenlétével*, és erős aktivitásával, továbbá a helyi és az országos civil környezetvédelmi szervezetek együttműködésével függ össze. A tapasztalatok szerint ma már a globális civil társadalmi környezetvédelmi szervezetek is jelentős mértékben támogatják a helyi kezdeményezéseket.

Országos környezetvédelmi intézmények például, megjelennek konkrét helyi ügyek kapcsán. Ennek eredménye, hogy a nagyvárosok mellett a kisvárosi, vagy községi kör-

nyezetvédelemben is átlag feletti az érintett szereplők aktivitása. Ennek egy további oka, hogy a környezetvédelem területén pontosan megfogalmazottak azok az alapelvek, amelyek a szereplők aktivitását meghatározzák.

Javaslatunk, hogy ezeket az *alapelveket célszerű lenne a településfejlesztés* egyéb területein is alkalmazni, amelyek a következők lehetnek.

– *Együttműködés*: Az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek. Lényeges, hogy a döntéshozóknak ezt az együttműködést a feladatok minden szakaszában elő kell segíteni.
– *Információhoz jutás*: A környezet minőségére, állapotára, a környezet-egészségügyi veszélyekre vonatkozó adatok, információk megismerése és megismertetése alapvető állampolgári jog. E tekintetben kiemelhető az állam feladata, amely szerint az egyes tevékenységek és azok fontosságának megismerése állampolgári jog. De itt említhető, hogy a döntéshozók kötelessége a hatások nyomon követése, nyilvántartása és közzététele.
– *Egyéni és kollektív társadalmi részvétel*, az érintett területek lakosságának a bevonása, egyénenként, illetve csoportonként is. A társadalmi részvétel az önkormányzatok, a hatóságok és a civil szervezetek bevonását is magában foglalja.

Lényeges, hogy a különböző szereplők együttműködéseire alkalmazott eszközöknek csak egy része működik megfelelően, illetve *kihasználtságuk alacsony*. Hiányoznak azok az eszközök, amelyek kellő rugalmasságot biztosítanak az érdekérvényesítéshez. Ez azt mutatja, hogy a társadalmi mechanizmusok szerepe már ma is növelhető. Létfontosságú tehát az érdekérvényesítés rugalmas biztosítását adó eszközök kidolgozása és terjesztése, és a működés feltételeinek kimunkálása.

Az empirikus vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a településfejlesztésben, illetve az ehhez kapcsolódó döntéshozatalban meghatározó szereplőkről az *önkormányzati és a városi társadalmi vélemények különbözőek*. Az önkormányzatok képviselői önmagukat, a „lakosságot", a helyi kis- és középvállalkozásokat, illetve a hivatali szakértői apparátust tekintik a legfontosabb szereplőnek. A várostérségi lakosság szerint a döntésekben a helyi politikusok, külföldi befektetők, illetve meghatározó helyi vállalkozók érdekei dominálnak.

A településfejlesztésben, illetve az ehhez kapcsolódó döntéshozatalban meghatározó szereplők, az önkormányzati és a városi társadalmi vélemények eltérései *komoly fejlesztéspolitikai problémára mutatnak*. A településfejlesztésben részt vevő két nagy szereplő, a lakosság és az önkormányzati elképzeléseik közötti szakadékot, az elit csoportok érdekeinek integrációján is túl mutató társadalmi részvétel hiányát, akadályait mutatják. Ugyanezt a problémát mutatják a *várostérségi társadalmak véleményei*, amely szerint az egyéni megoldásokra alapozott érdekérvényesítési módok a közösségi megoldásokhoz képest hatékonyabb eszköznek tekinthetők. A diszkrepancia alapján további tudományos vizsgálatokra van szükség. Ezekből kiderülhetnek a különböző települési formákra jellemző fejlesztéspolitikai integrációs problémák és a kezelés eszközei, valamint a különböző vélemények közelítésének módjai az érdekérvényesítés javítása érdekében.

Az eredmények arra is rámutattak, hogy a *civil szervezetek* lehetőséget kapnak a véleményalkotásra (amellyel legtöbb esetben élnek is), de érdekeiket a legtöbbször nem tudják érvényesíteni. Mégpedig a társadalmi bázis hiánya, a civil társadalmi szervezetek és

az érintett civil társadalmak közötti szakadékok, a társadalmi támogatottság elégtelensége miatt is. A civil társadalmi szervezetek részvételének növelése érdekében fontos lenne, hogy az önkormányzatok és az érintett lakóhelyi társadalmi csoportok jobban ismerjék a *civil szervezetek konkrét tevékenységeit* és érdekeiket is. Ennek alapján hatékonyabban lehetne dönteni abban, hogy a konkrét ügyek intézésében mikor melyik civil társadalmi szervezet bevonására van szükség. Ez azt is jelenti, hogy nem mindig és minden szervezet bevonása szükséges, csak differenciált bevonásuk lehet eredményes.

Ennek alapján javasoljuk, hogy települési szinten is kerüljön kidolgozásra az az *eljárásrend*, amely a szereplők érdekeltségeinek megismerését és figyelembevételét biztosítja. Erre megfelelő eszköznek tartjuk az egyeztetési kézikönyvek kidolgozását. Rendkívül szükséges a *civil szervezetek részvételi lehetőségeinek támogatása*. Ennek érdekében javasoljuk azoknak a *pályázati formáknak* az erősítését, amelyek a civil szervezetek településfejlesztési folyamatokban való részvételét segítik, továbbá előnyösen értékelik a különböző szintű kooperációkat, az érintett aktorokkal való kapcsolattartást. Fontos lenne olyan *civil (lakóhelyi) irodák létrehozása*, ahol a konkrét helyi fejlesztési ügyekhez kapcsolódó információk találkoznak, ahol az érintettek kapcsolatfelvétele is megtörténhet (ez akár a jelenleg is működő civil szervezeti szövetségek, illetve civil házak szervezeti keretei között is elképzelhető). Véleményünk szerint ehhez a településfejlesztés eszközrendszere csak kiegészítő szempontokat nyújthat. Vagyis nem pótolja a civil társadalom fejlődését, csak igazodik ahhoz. A magyarországi esettanulmányok eredményei alapján, a civil szervezetek aktivitásának – különösen kezdeményezési lehetőségének – növelésére szintén javasoljuk a társadalmi részvételi eljárások intézményesítését, azok *beépítését a döntéshozatali gyakorlatba*.

A településfejlesztés szereplőinek bevonása akkor hatékony, ha azt egy *külön szervezet*, vagy *egy meglévő szervezet külön feladatként végzi*. Ezért érdemes – akár pályázati eszközökkel is – támogatni azoknak a szervezeteknek, kisebb lobbi csoportoknak, lakóhelyi közösségeknek a részvételét a konkrét településfejlesztési folyamatokban, amelyek képesek az érdekek feltárására, összehangolására, az egyeztetési folyamat lebonyolítására is. Ennek hatékonyságát is növelhetik a fejlesztési célokhoz igazodó részvételi kézikönyvek, ezért pályázati eszközökkel, felkérésekkel is támogathatók az olyan típusú kézikönyvek, amelyek külön szereplők szerint mutatják be az eljárási rendet. A részvételt koordináló szervezetek ki-, illetve átalakításánál fontosnak tartjuk a *térségi szemlélet fokozását* is. Az érdekegyeztetési feladatok közös érdekeltségeken alapuló megosztását elsősorban a kistérségi szintű, közös fejlesztések és feladatellátás területén javasoljuk. Erre megfelelő alapot teremthetnek a többcélú kistérségi társulások.

A nemzetközi példákból kiderült fontos szempont, hogy a településfejlesztési döntéshozatal egyik igen fontos célja a *közösségi és piaci érdekek közötti egyensúly megtalálása.* Ez csak akkor valósítható meg, ha az egyeztetési folyamatban az érintettek közötti konfliktusok feloldása és az érintett helyi társadalmi (lakossági) érdekek figyelembevétele kerül a középpontba. A településfejlesztési folyamatban résztvevő szereplők számára (az állami, illetve az önkormányzati, vagy valamelyik közvetítő helyi szereplő által) kidolgozott és bevezetett *konfliktuskezelési tréningek*, az abban való részvételt támogató pályázatok ebben segítséget nyújthatnak.

A mai településfejlesztés egy *duális struktúrában* szerveződik. E dualizmus egyrészt az *önkormányzati szereplők*, az azokhoz hierarchikus rendben kapcsolódó egyéb aktorok, különböző szakmacsoportok, politikai és gazdasági szereplők, civil társadalmi szerveze-

tek működésében, illetve azok településfejlesztési hatásaiban érzékelhető. A duális struktúra másrészt az előbbi érdekszférán részben *kívül valósul meg*, részben ahhoz lazán kapcsolódó módon, a települést gazdasági szempontból fejlesztő piaci és globális eredetű folyamatok, az azokat megvalósító szereplők tevékenysége révén. E szereplők részben megegyezhetnek az előző struktúra szereplőivel, de egy attól *eltérő hierarchikus modellben is alakulnak*, eltérő szabályok, érdekviszonyok és források szerint. A kettős struktúra részben a korábbi időszakok történeti hatásait, részben a mai modernizációs piaci átalakulások rendjeit, az ezekből fakadó pozitív és negatív hatásokat és ellentmondásokat fejezik ki. De azt a változást is, amely a hagyományos a társadalmi hátteret negligáló településfejlesztéstől, a modern, a társadalmi környezetre, az érintettekre és érdekeltekre épülő, azzal kommunikáló településfejlesztéshez vezet el.

Az önkormányzati rendszer megalakulásával, a városi vezetés önállóságának növekedésével párhuzamosan együtt járt a *funkciók, a feladatok számának a növekedése.* Mindez egy hajtóerő az önkormányzatoknak, hogy a *piac nyújtotta lehetőségek irányába mozduljanak el*, amelyek megkövetelik, hogy az önkormányzati döntések, illetve *fejlesztések a piaci igényeket is szolgálják.* Fenntartható fejlődést szem előtt tartva szükségszerű a településfejlesztésben az *újfajta partnerségek, együttműködések kialakítása és hatékony működtetése*. Ezért, azokon a területeken, ahol a magánszféra hatékonyabban képes a feladatok ellátására, ott ennek meg kell teremteni a szükséges kereteit.

A magánszféra bevonásának szükségessége mögött az áll, hogy a helyi szinten rendelkezésre álló *erőforrások* nem teszik lehetővé a fejlesztések önálló megvalósulását. A partnerségeken keresztül nem csupán a finanszírozás oldható meg, hanem így a *fejlesztési elképzelések a gazdasági fejlesztési folyamataival összhangban és együttműködve történnek meg. Következésképp a magánszférát oly módon kell bevonnia az önkormányzat fejlesztési folyamataiba, hogy ezen szereplők új társadalmi és politikai szerepekhez jussanak az önkormányzatok elképzelésein és közszolgáltatási feladatain keresztül. Természetesen, ezeket, az együttműködéseket nagyban befolyásolják az egyes szereplők érdekei, értékei, tevékenysége, illetve kapcsolatai.*

Az önkormányzat létrehozhat különböző intézményeket, abból a célból, hogy ezek szakmailag *támogassák, koordinálják, illetve ellenőrizzék* az önkormányzati munka településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseit. A döntések meghozatalát, illetve megvalósítását a magánszféra több módon is segíteni tudja; így szakmai tanácsokkal, információkkal, a pénzügyi források feltételeinek javításával. *Mindezen intézményekben minél intenzívebben vannak jelen a magánszféra szereplői, annál hatékonyabban tudja az önkormányzat településfejlesztési tevékenysége a magánérdekeket is szolgálni, illetve annál inkább kerülnek az önkormányzati elképzelések összhangba a magánérdekekkel.*

Az önkormányzat részéről nem az az elvárás, hogy átvegyék a piacon, a gazdaságban, illetve a vállalatoknál alkalmazott módszereket és technikákat, hanem hogy *érvényre jutassanak a tevékenységeikben* – így a településfejlesztés területén – olyan szempontokat és szempontrendszereket, amelyek folyamataikba beépítik *a hatékonyság és a gazdaságosság* elveit. *Az együttműködések további pozitív hatásai között említhető a magángazdaság tevékenységeinek ösztönzése, segítése. Mégis, az együttműködés során a fő szempont a közszolgáltatások magas színvonalú biztosítása kell, hogy legyen.*

A célja a településfejlesztés irányításának és vezetésének, hogy a magánszféra megjelenjen mind a településfejlesztési *programok megvalósításában, mind az ahhoz kapcsolódó*

döntéshozatali folyamatok különböző szintjein. Mindez összhangban van az *Európai Unió fejlesztési politikájának prioritásaival* is, amely elvárja és kihangsúlyozza a központi, regionális és helyi szervek magánszektorral történő együttműködését és partnerségét.

Az együttműködés során lényeges, hogy – az egyes klasszikusan közfeladatnak számító tevékenységeket, így – *a tervezési, építési, működtetési és finanszírozási feladatokat az állam a szokásosnál nagyobb mértékben átruházza* a magánszektorra. Ezek az együttműködések hosszú távra szólnak, így a magánszféra nem csupán a *projektek megvalósításában* vállalhat szerepet, hanem a *közszolgáltatások biztosításában* is, valamint a *projektfinanszírozásba*, így a két szféra közösen viseli a *közszolgáltatások biztosításának felelősségét és kockázatát*.

A közszféra feladata a *projekt definiálása, a szolgáltatás minőségének meghatározása, az árpolitika kialakítása, illetve az ellenőrzés és monitoring*. Tehát, az önkormányzat meghatározza, hogy mit és milyen minőségben szeretne létrehozatni, illetve, hogy mennyi ideig fogja igénybe venni a szolgáltatást. Lényeges, hogy az együttműködés feltételei és elvei *pontosan legyenek meghatározva*; így az együttműködő feleknek tisztában kell lenniük a felelősségekkel, a vállalásokkal. A végeredmény egy olyan együttműködés, amely során a közszolgáltatás a magánszféra segítségével egy elvárt és előírt színvonalon biztosított. Össze kell kapcsolni a magán- és közszféra érdekeit ezen együttműködések során, hiszen a közszférának szüksége van a magánszféra piaci értékeire és vezetési szemléletére annak érdekében, hogy egy rugalmasabb, hatékonyabb közszolgáltatást tudjon a település biztosítani. A *piaci szemlélet erősítése* a közszférában hozzásegíti az önkormányzatokat egy költség- és munkahatékonyabb munkavégzéshez, amely jobban megfelel a közösségek elvárásainak és igényeinek.

A magánszféra bevonása több előnnyel is jár a közszolgáltatásokra nézve, amelyeket mindig szem előtt kell tartania a településeknek. A magánszféra bevonásával elkerülhető mind az a *hatékonyságcsökkenés, amelyet a bürokratikus folyamatok* okozhatnak és okoznak az önkormányzatoknál. A magánszféra *innovatív és hatékony módszereket* vezethet be a közcélok kialakításának folyamataiba, amelyek megteremik a lehetőségét annak, hogy a költséghatékonyságnak köszönhetően a *közösségi szolgáltatások alacsonyabb áron biztosíthatóak és elérhetőek legyenek*. A magánszféra bővebb forrásokkal rendelkezhet a szolgáltatások fejlesztéséhez, illetve annak módjai, megvalósítása egyértelmű piaci kontroll alatt valósítható meg. Ugyanakkor óhatatlanul veszélyeket is rejt a magánszférának átadott szolgáltatások vagy fejlesztések. Így tulajdonproblémák merülhetnek (pl. fejlesztések esetében), a költségek ellenőrzése nem mindig biztosított (pl. árképzési szabályok), új igények alkalmazása késhet, vagy további követelésekkel együtt valósulhat meg (pl. szerződésmódosítás).

Az önkormányzat részéről fontos, hogy *differenciáltan* álljon hozzá a befektetők különböző csoportjaihoz, hiszen minden típusú magánbefektetők más-más igényeket támasztanak a település vezetésével szemben. Minden esetben erre *specializált*, a fejlesztési stratégiába foglalt politikákkal kell biztosítania az önkormányzatnak a sikeres és hatékony együttműködést. Az együttműködéseknek lényeges eleme, hogy minden esetben vizsgálni kell a lehetséges *kockázatokat*; azok mértékét és elveit, valamint az együttműködések kidolgozása során alapos költség- és haszonelemzést kell készíteni. A sikeres együttműködés további alapfeltétele, hogy a projekttervben szerepelnie kell a technikai terven túl, a társadalmi-gazdasági értékelésnek, a pénzügyi tervnek, a kockázatkezelési elveknek, illetve a menedzsmentben való részvételnek. Folyamatos és rendszeres ellenőrzés-

nek kell figyelemmel kísérnie a projektet, amellett, hogy írásban le kell fektetni a fizetési megoldásokon túl, a viták levezetésének rendjét, az ellenőrzési módszereit és a minőségellenőrzési technikákat.

1.5. A fejlesztés forrásai

A helyi fejlesztéspolitika ma döntően nem belülről, hanem *kívülről determinált*. Nem csupán az önkormányzatok működésének, pénzügyeinek törvényi szabályozásával befolyásolja a kormányzat a helyi döntéseket, de az *aktuális* nemzeti/ágazati fejlesztési célok támogatási rendszerén keresztül is. A településhierarchia mentén eltérők az önkormányzatok pénzügyi és szervezeti/menedzsment adottságai. Így minél kisebb egy önkormányzat, annál kevesebb szabad döntésű saját forrással rendelkezik, következésképpen fejlesztési döntései, méretétől és sajátforrás-termelő kapacitásától függően egyre inkább *támogatásvezéreltek*.

De miről is beszélünk? Egyfelől a hazai GDP nagyjából 2,5%-át kitevő, az önkormányzati mérlegekben *felhalmozási kiadásként* megjelenő önkormányzati beruházásokról, felújításokról és fejlesztési célú pénzeszközök átadásáról az államháztartás rendszerén belül (például közös beruházások esetén más önkormányzatok számára), másfelől az államháztartás rendszerén kívüli (pl. önkormányzati tulajdonú közszolgáltató szervezetek, vagy közfeladatot ellátó magánszervezetek számára) szervezetek fejlesztéseiről. Összegét tekintve az 1990-es évek eleji 56 Mrd Ft-ról *másfél évtized alatt*, folyó áron, éves szinten több mint *tízszeresére* emelkedő (2006-ban 682 Mrd Ft) önkormányzati fejlesztést regisztrálhatunk.

Az Ötv. 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, az *államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény* (Áht.) tartalmazza. Az önkormányzat a választási ciklusok indulásánál – a képviselő-testület alakulását követő hat hónapon belül – köteles az adott választási időszakra szóló *gazdasági programot* készíteni, amely tartalmazza az önkormányzat következő évekre kiterjedő *településfejlesztési politikai célkitűzéseit*, fejlesztési elképzeléseit, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat.

Az Ötv. felsorolja a helyi önkormányzatok *főbb bevételi típusait*. Azok tényleges szabályozása – különös tekintettel az állam által nyújtott támogatásokra és átengedett bevételekre – elkülönült törvényekben valósul meg, aktuális mértékét, nagyságrendjét pedig az *éves költségvetési törvények* határozzák meg. A fejlesztési források tekintetében az önkormányzati rendszer indulásakor a *helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvényt* tekinthetjük meghatározónak. A törvény tartalmazza a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásának általános feltételeivel, finanszírozásával, valamint elszámoltatásával kapcsolatos fontosabb előírásokat. A felhasználás részletes, aktuális szabályai a *19/2005. (II. 11.) Korm. rendeletben* találhatók.

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 fordíthatók (*Ötv. 85–86. §*). A *címzett támogatások* esetén a törvény rögzíti tételesen a támogatás célját, a folyósítandó összeget és a felhasználásra jogosultakat (például egy-egy konkrét kórház, színház rekonstrukciója, szennyvíztisztító beruházás). A *céltámogatások* vonatkozásában pedig a támogatandó felhasználási célt, valamint a támogatás feltételeit, mértékét határozza meg az erről szóló külön törvény. Azok az önkormányzatok, amelyek az abban foglaltaknak megfelelnek, alanyi jogosultjaik a támogatás igénybevételére (*Varga* 2004).

Az *ágazati célelőirányzatok* többségére az önkormányzatok is pályázhattak. A rendszer problémája volt, hogy a célrendszerben jelentős *átfedések* alakultak ki az egyes ágazati célelőirányzatok és egyéb fejlesztési források között, pl. a csatornarendszer-fejlesztésre lehetett pályázni a céltámogatási rendszer keretében, de ugyanezt a célt támogatta a Környezetvédelmi Célelőirányzat, a Vízügyi Alap, valamint a Területfejlesztési Célelőirányzat is. Ha minden lehetőséget igyekezett megragadni valamely önkormányzat vagy azok társulása, akkor ugyanazon célra *négy különböző pályázat* anyagát kellett kidolgozni, illetve több példányban mellékelni az azokhoz szükséges nem csekély mennyiségű dokumentumot (például alapító okirat, mérlegek, hatósági igazolások a köztartozásokról stb.).

Hiányzott ugyanakkor a *forráskoordináció*. Az egyes célelőirányzatok nem rendelkeztek információval a másikhoz is benyújtott pályázatokról. Az egyes források pályázati kiírása és ezzel együtt a benyújtott pályázatokról történő döntés időben eltért egymástól, ez nehézkessé tette a projekt időbeni megvalósítását. Ugyanakkor a pénzügyi megvalósíthatóság is bizonytalan volt, hiszen nem volt garancia arra, hogy az önkormányzat mindegyik, ugyanazon projektre benyújtott pályázata nyertes lesz. További nehézséget jelenthetett, hogy az egyes pályázatok elszámolási rendje is eltért egymástól, ami a projekt adminisztrációs terheit is növelte.

A *területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény* (Tft.) rendelkezik a területfejlesztés eszközrendszeréről, amely tovább bővítette az önkormányzatok fejlesztési forrás lehetőségeit (Tft. 20–21. §)[3]. A *Területfejlesztési Alap* (később Területfejlesztési Célelőirányzat), illetve annak megyei, később regionális fejlesztési tanácsokhoz is decentralizált része azonban *nem csupán az önkormányzatok számára* álltak rendelkezésre. Így ezért a forrásért – a különböző elkülönített alapok és ágazati célelőirányzatokhoz hasonlóan – a civil, a nonprofit és esetenként a versenyszféra szereplőivel kell versenyezni. A *területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás* (TEKI) sem volt elérhető valamennyi önkormányzat számára. A TEKI az alapvetően a társadalmilag-gazdaságilag *elmaradott térségek felzárkóztatását segítő fejlesztési forrás*. Az igénybevételre jogosult, kedvezményezett kistérségeket és településeket – háromévenként megújított – országgyűlési határozatban rögzítették.

[3] A területfejlesztési támogatások részletes bemutatását és értékelését lásd Szigeti (2006) Terület és településfejlesztési ismeretek c. kötetében a II.6.3. A területfejlesztés pénzügyi eszközrendszere c. fejezet (57–68. o.).

2005-től jelentősen *átalakult* az 1998 és 2004 között kialakult és működtetett területfejlesztési támogatási rendszer. A korábbi támogatási formák (TFC, TEKI, CÉDE stb.) megszűntek. Helyükre *a terület- és régiófejlesztési célelőirányzat* (TRFC) és a *decentralizált támogatási programok* (DTP) előirányzat került, amelyek működését kormányrendeletek szabályozzák[4].

A TRFC rendeltetése a jelentős *térbeli esélyegyenlőtlenségek mérséklése*, valamint az átfogó szerkezetátalakítási; a térségi integráción alapuló gazdaságfejlesztési programok kialakításának és végrehajtásának segítése; továbbá a nemzetközi pénzügyi források, illetve a vállalkozói és befektetői tőke területfejlesztési programokba való bevonásának elősegítése. A források felhasználásáról a *regionális fejlesztési tanácsok döntenek*.

A DTP előirányzatainak rendeltetése az *önkormányzati szolgáltatások* és az ezekhez kapcsolódó *tárgyi eszközök fejlesztése*, immateriális javak beszerzése, a meglévő egyenlőtlenségek mérséklése, valamint a *vis maior* helyzetek kezelése. A rendelkezésre álló források felhasználásáról a pályázott céltól függően, a *megyei vagy a regionális fejlesztési tanács*, míg a központi vis maior tartalékkeret terhére benyújtott pályázatokról az *önkormányzati és területfejlesztési miniszter* dönt.

A fejlesztést szolgáló források közül ki kell még emelni az *önkormányzatok saját bevételei* között megjelenő *felhalmozási bevételeket*, amely az önkormányzati vagyon hasznosításából, működtetéséből származik. Az a természetes, ha az ebből származó forrásokat az önkormányzat a helyi közösség vagyonának megújítására, gyarapítására fordítja. Az Ötv. rendelkezik a különböző törvények alkalmazása során létrejött *önkormányzati vagyon* számbavételéről és nyilvántartásáról *(Ötv. 78–80. §)*. Ennek alapján az önkormányzat megalkotja saját vagyonáról és annak kezeléséről szóló rendeletét. A településfejlesztés finanszírozása szempontjából a helyi szabályozás kulcseleme az önkormányzati vagyon tételes besorolása, osztályozása a *forgalomképesség* alapján. Az önkormányzat által meghatározott törzsvagyon döntő hányada nem forgalomképes vagyon. Csak a forgalomképes, illetve a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek és az azokból származó források használhatók fel fejlesztési célokra.[5]

A *beruházások* általában olyan *nagy forrásigényű tevékenységek*, amelynek forrásigénye rövidtávon jelentkezik. A saját döntésű folyó bevételekből (pl. helyi adók) nem lehetséges a rövidtávon szükséges többletforrások biztosítása. Ezért természetes, hogy a rendelkezésre álló források (legyen az a saját vagy pályázati forrás) és a beruházás költségei közötti *hiányzó részt* az önkormányzat *hosszú távú hitel* felvételével biztosítja. Az önkormányzati finanszírozás „aranyszabálya" szerint az önkormányzatok hosszú távú hitelt kizárólag beruházásra vesznek fel (*Kopányi–Vigvári* 2003).

Ötv. szerint a helyi önkormányzat *hitelt vehet fel, és kötvényt bocsáthat ki*; ennek fedezetéül az önkormányzati törzsvagyon, a normatív állami hozzájárulás és egyéb állami támogatások, a személyi jövedelemadó, valamint az államháztartáson belül működési célra átvett bevétel nem használható fel. Az Ötv. 1996. évi módosítása korlátozza az

[4] TRFC: 90/2004. (IV. 25.) Korm. rendelet; DTP: 295/2005. (XII. 23.) Korm. rendelet.

[5] Sajnálatos módon az 1990-es évek közepén, a költségvetési megszorítások hatására számos önkormányzat a felhalmozásból származó bevételeit döntően működésre és nem beruházásokra, felújításokra, vagyis vagyonának megőrzésére, bővítésére fordította.

önkormányzatok adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételnek és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határát, amely a *korrigált saját folyó bevétel*[6] *70%-a* [Ötv. 88. § (2) bek.]. A hazai szabályozás sajátossága, hogy a *likvid hitelre* nem vonatkozik a fenti korlátozás [*Ötv.* 88. § (4) bek.].

A külső kölcsönforrás-bevonásnak, így magának az *önkormányzati kötvények* kibocsátásának is megvan a maga helye, speciális funkciója a helyi fejlesztések finanszírozásában. Ahhoz azonban, hogy az önkormányzatok megfelelően, a helyi közösség hosszú távú érdekeit is szolgálva tudják használni ezt az értékes finanszírozási alternatívát, *elengedhetetlen a hitelfinanszírozással kapcsolatos elméleti, szakmai tudás megléte, a kötvénykibocsátás előnyeinek és hátrányainak józan mérlegelése*. Mivel a külső kölcsönforrás-bevonás – nem megfelelő mértékű és módú igénybevétel esetén – *komolyan veszélyeztetheti* az önkormányzatok pénzügyi stabilitását, a világ számos országában a központi kormányzat megpróbálja *behatárolni* azokat a kereteket, melyen belül az önkormányzatok élhetnek a kötvénykibocsátás lehetőségével. Az állami szabályozás még abban az esetben is indokolt, ha egyébként erős piaci kontroll érvényesül a szubnacionális hitel- és tőkepiacokon.

Ma Magyarországon – nemzetközi összevetésben is – véleményünk szerint egy *liberálisnak tekinthető szabályozás érvényesül* a hitelfinanszírozás területén, mely nem korlátozza jelentős mértékben az önkormányzatok külső kölcsönforrás-bevonását. A kapcsolódó jogszabályi háttér ugyanakkor kellő biztosítékot szolgáltat arra– megfelelő következetesség és szigor esetén –, hogy az *önkormányzatok pénzügyi stabilitásához* szignifikánsan hozzájáruljon.

A magyarországi jogszabályok ugyanakkor *indokolatlanul szűkítik le az önkormányzati kötvény fogalmát* csupán az egyes települések, kerületek és a megyék kibocsátásaira. A tőkepiaci finanszírozás során kiemelt jelentőségű méretgazdaságosság miatt ugyanis éppen a *régiók, és a többcélú kistérségi kibocsátásai* esetén lehetne elsősorban a *kötvény versenyképes alternatíva a bankhitelekkel* szemben. Megítélésünk szerint ugyancsak nem célszerű az *önkormányzati tulajdonban lévő szolgáltató vállalatok* kibocsátásainak kivonása az önkormányzati kötvények fogalmából, illetve leszűkítése csupán arra az esetre, ha az önkormányzat garanciát is vállal a kötvénykibocsátásból eredő kötelezettségekre.

A közelmúltban a kötvényfinanszírozást választó települések megítélése szerint az önkormányzatok hitelfinanszírozását, illetve a magyarországi értékpapírok kibocsátását szabályozó rendelkezések *nem gördítenek különösebb akadályt* az értékpapír-alapú forrásszerzés elé. Ami pedig a tőkepiaci lehetőségeket, a keresleti oldalt illeti, a potenciális vásárlók, befektetők közül egyre *többen mutatnak markánsabb érdeklődést* az önkormányzati kötvények iránt. A vizsgált önkormányzatok *sikeres kibocsátásokat* tudhatnak magukénak és utólagosan is jó döntésnek tartják a kötvényfinanszírozás választását. A települések ennél fogva várhatóan a közeljövőben is szívesen veszik majd igénybe ezt a fajta forrásszerzési lehetőséget.

[6] Korrigált saját folyó bevétel: A saját folyó bevétel – helyi adók, az önkormányzat illetékbevétele, kamatbevétele, a környezetvédelmi bírság, valamint az önkormányzat egyéb sajátos bevételei – csökkentve a kamat- és tőketörlesztésekkel, lízingdíjakkal.

A kötvényfinanszírozással szembeni *ellenérvek* közül – a vizsgált kibocsátások alapján – a fellépő járulékos kockázatok kezelése, a nyilvános kibocsátásokkal járó viszonylag magas tranzakciós költségek és – bár várhatóan csak az önkormányzati szektor bizonyos szegmenseiben – az *állami beruházási hitelek kiszorító hatása* tűnik jelenleg Magyarországon relevánsnak. A helyzetet mindenesetre megkönnyíti, hogy a kötvényfinanszírozással járó kockázatok nagy részének kezelésére a mai magyar tőkepiacon már viszonylag *fejlett konstrukciók* állnak rendelkezésre.[7] A relatíve magasnak tekinthető *tranzakciós költségek* pedig – a költségek méretgazdaságossága miatt – egy jelentősebb volumenű kibocsátás esetén – még nyilvános forgalomba hozatal mellett is – szinte elhanyagolhatóvá válhatnak. Az állami beruházási hitelek pedig, elsősorban a nem piacképes beruházások finanszírozásakor, illetve azon önkormányzatok számára lehetnek elsősorban a kötvény versenyképes alternatívái, melyek másként, hitelképességük miatt *nem tudnának közép- vagy hosszúlejáratú hitelforrásokhoz jutni*.

A kötvényfinanszírozás lehetőségét sok tekintetben azonban ma még a kibocsátó önkormányzatok is csupán *a banki hitelfelvétel egy alternatív technikai formájának tartják*. A kötvénynek, mint értékpapírnak számos *potenciális előnyével* nincsenek teljesen tisztában még ezek a települések sem. A jelenlegi hazai kötvényfinanszírozások gyakorlata hasonló mintákat követ és nagyrészt gyakorlatilag ugyanazzal, a sok esetben leegyszerűsített speciális sémával írható le, jellemezhető. Magyarországon a kötvényfinanszírozásban tehát még további *értékes potenciálok rejlenek*, mind az önkormányzatok finanszírozási mozgásterének bővítésére, mind a hitelfinanszírozáshoz kapcsolódó pénzügyi kockázatok kezelését illetően.

A *nem piaci településfejlesztési források* elemzése során áttekintettük a hazai és európai uniós településfejlesztési pályázatokat, kitérve a jövőbeli lehetőségekre is. Az adatgyűjtés során azt tapasztaltuk, hogy konkrétan *ilyen célú pályázati kiírással nem találkozhatnak* a települések, illetve a helyi fejlesztési szereplők. A település fejlesztésére irányuló elképzeléseknek megfelelő kiírásokat *különböző fejlesztési célokra kiírt* pályázatok között kell megtalálni. Kivételt képez ez alól néhány 2007 és 2013 között kiírásra kerülő európai uniós pályázatok, ahol a településfejlesztés megjelenik önálló célként, de többségében a *regionális operatív programokban*.

Közvetlen pénzmozgással nem jár, mégis az önkormányzati fejlesztésfinanszírozásra ható tényezőként vesszük figyelembe a *közbeszerzések* rendszerét. Az önkormányzat közpénzekből gazdálkodik, ezért lényeges annak hatékony felhasználása, illetve transzparenciája, valamint a verseny tisztaságának biztosítása. A közbeszerzés tárgya árubeszerzés, építési beruházás, építési koncesszió, illetőleg szolgáltatás megrendelése, kivéve a szolgáltatási koncessziót.

Az *NFT elkészítése*, operatív programjainak meghatározása és az OP-ken belüli prioritások, intézkedések és akciók meghatározása széles körű egyeztetést kíván meg mind az ágazatok, mind a területi szintek között, valamint a társadalom egészével (vállalkozások, nonprofit és civil szféra). A 2004–2006 közötti időszakra szóló I. NFT „automatikusan"

[7] Gondoljunk csak az értékesítési kockázat áthárításának lehetőségére a pénzügyi szolgáltató jegyzési garanciájának igénybevételével, vagy az esetleges árfolyamkockázat fedezésére határidős ügylet kötésével.

helyére tett néhány egy-másfél évtizede vajúdó, megoldatlan fejlesztéspolitikai témát. Ezek közül kiemelendő az *egycsatornás finanszírozási rendszer*, vagyis egy adott célt csak egyfajta támogatási rendszerrel lehet *társfinanszírozni*.

Szintén lényeges elem, hogy az elnyert uniós támogatáshoz automatikusan biztosítani kell a *nemzeti társfinanszírozást*. Az I. NFT időszakában ennek általános mértéke az újonnan csatlakozott tagországok számára 25%, amelynek megosztását az állam és a pályázó saját forrás között az egyes pályázati kiírások határozzák meg. Tehát nem kell különkülön alapokra pályázni egy szennyvíztisztító beruházásnál, de nem kell külön pályázni az uniós és hazai forrásra sem. Ez így működik az induló – a 2007–2013 uniós programidőszakra szóló – Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT – II. NFT) esetében is.

Nyilván az eltérő *forrásfelszívó (abszorpciós) képesség* miatt az önkormányzatok jelentős hányada az elérhető támogatások mentén próbálja megvalósítani fejlesztési elképzeléseit. A jelentősebb saját erőforrással és még alacsony adósságállománnyal rendelkező önkormányzatoknak azonban *nagyobb az esélye* arra, hogy hosszú távú stratégiájuk teljesítése felé mozduljanak el a következő időszakra szóló programdokumentumuk és akcióterveik mentén. A stratégia és az éves költségvetések közötti kapcsolat megteremtését segítheti az ún. *programköltségvetés* alkalmazása. Ugyan számos önkormányzat megismerkedett ezzel a tervezési technikával az 1990-es évek második felében, azonban *alkalmazása nem vált elterjedtté*. Mivel az Áht. által szabályozott költségvetés készítése eltér az alkalmazott metodikától, így a programköltségvetést készítő önkormányzatoknak gyakorlatilag *két költségvetést kell kimunkálnia*: egyet az Áht. által meghatározott egységes keretrendszerben, egyet pedig az önkormányzat belső igényeiből fakadóan és szerkezetben.

A finanszírozás oldaláról egyre meghatározóbbá válik az *önkormányzatok forrásabszorpciós képessége*, illetve az abban meglévő jelentős eltérések. Számítások szerint 2003-ban 168 statisztikai kistérséget vizsgálva az alábbi helyzet volt regisztrálható (*Vigvári szerk.* 2005, 63): „...

– 121 kistérségben a saját bevételek részaránya 20% alatt van (jóval az átlag alatt);
– 41 kistérség nem tudott indulni pályázati programokon, illetve nem részesült céltámogatásban;
– 49 kistérségben a beruházások összkiadáson belüli aránya 10% alatt van (közel sem elég az elhasználódott vagyon pótlására)..."

A *többcélú kistérségi társulások* (2006) folyamatos erősítésével, pénzügyi ösztönzésével előtérbe kerülnek a *kistérség egészére*, vagy annak jelentős részére ható *fejlesztési projektek*. Ennek az önkéntes önkormányzati területfejlesztési társulások évtizedes működése alapján vannak már *hagyományai*. A forráskapacitások, illetve azok elérhetősége a hangsúlyt a többcélú kistérségi társulásokra helyezi, amellyel lassan felszámolódnak a többes tagság lehetőségét biztosító önkéntes társulások, másrészt hosszabb távon megalapozhat egy *közigazgatási reformot* a helyi önkormányzatok alsó szintjén.

Az együttműködés keretében megvalósuló projektek másik típusa a *közösségi és magánszektor együttműködésével*, az ún. *PPP (Public Private Parntership) konstrukciók* keretében létrejövő fejlesztések. A közműfejlesztések érdekeltségi hozzájárulásán keresztül mintegy három évtizedes gyakorlata van már a magánforrások közösségi beruházásokba történő bevonásának. Az önkormányzati fejlesztések szükségleti oldalát rendre meghaladja a rendelkezésre álló saját források és támogatások összege, továbbá a hitelfelvétel is csak egy bizo-

nyos korlátig növelhető (*Vigvári szerk.* 2005). A magánforrások PPP típusú bevonása tovább bővíti az önkormányzati fejlesztések eszköztárát.[8]

A helyi fejlesztések forrásaiban egyre nagyobb hányadot képviselnek a külső források, s ezek között is ez európai uniós támogatások, amiknek a megszerzésében a *pályázati rendszer* érvényesül. A kérdőíves felmérés eredményei bizonyították, hogy súlyos hiány tapasztalható a *pályázatokkal kapcsolatos információk beszerzésénél*, azokhoz való hozzájutásnál. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nincs elegendő információ, hanem *rengeteg forrás* (honlap, információs rendszer, tájékoztatási eszköz) foglalkozik pályázatírással és a pályázatokkal kapcsolatos tevékenységekkel, így a *forrásgyűjtők* elveszhetnek az információáradatban.

Az elemzés során azt tapasztaltuk, hogy *bonyolult és bürokratikus a hazai pályázati rendszer,* azonban ehhez azt is tudni kell, hogy a források nagyobb része ma már az Európai Unióból származik, így a kiírás feltételeit nem a hazai szereplők szablyák meg. Ez értelemszerűen azzal is jár, hogy olyan elvekhez, eljárásokhoz, rendszerekhez is alkalmazkodni kell, amelyeknek *eddig nem voltak tapasztalatai*, hagyományai Magyarországon. Valójában tehát nem feltétlenül arról van szó, hogy túl bonyolult a rendszer, hanem inkább arról, hogy még *el kell sajátítani egy másik szemléletet* és *technikát* a nem piaci források megszerzésében. Ahhoz, hogy a gazdasági, társadalmi szereplők ne érezzék túlságosan szabályozottnak a rendszert, megoldás lehet, ha minél *többször pályáznak*, illetve ha a lehetőségekhez mérten részt vesznek különböző tanfolyamokon, képzéseken.

A pályázatok vizsgálata során arra a további következtetésre jutottunk, hogy célszerű lenne a pályázatokat nem az önkormányzatnak magának, hanem a *fejlesztési partnerekkel együtt beadni*. Miért is lehet ez jó? Így több szereplő szaktudásának egyesítésével tudják a pályázók elkészíteni a dokumentumot, és a megvalósítás során sem maradnak egyedül; minél több szereplőt lehet bevonni a folyamatba, annál nagyobb az esély a sikeres megvalósításra. Ezzel a módszerrel javulna a *pályázók együttműködési készsége*, hiszen előbb vagy utóbb, de meg kell tanulniuk a kooperációt, és ez nem könnyű feladat. Márpedig egy projekt megvalósítása és sikere a benne résztvevő felek folyamatos egyeztetésén és sokszor kompromisszumkészségén is alapul.

1.6. A fejlesztés szemlélete és menedzsmentje

A marketingorientált településfejlesztés *egy piacorientált szemléletet, egy stratégiát, egy eszközrendszert* kínál a város vezetése számára ahhoz, hogy a település fejlesztése a fenntartható fejlődést szolgálja versenyképességének kialakításával, illetve növelésével.

A marketingorientált településfejlesztés olyan *komparatív versenyelőnyökre támaszkodó stratégiák kidolgozását, megvalósítását és kommunikálását* foglalja magába, amelyek hozzájárulnak a település gazdasági, életmódbeli fejlődéséhez és fejlesztéséhez. Az önkormányzatnak egy olyan *szolgáltató rendszert kell alkotnia, amely követi a fogyasztók szükségleteit*, azaz a területen élő, dolgozó vagy egyéb tevékenységet végző egyének és azok közösségeinek, szervezeteinek, intézményeinek igényeit.

[8] A PPP önkormányzati alkalmazási területeit, jogszabályi környezetét, a lehetséges önkormányzati PPP projektek tevékenységeinek elemzését lásd Keményné Koncz Ildikó (2005, 169–184. o.).

A marketingorientált településfejlesztés magába foglalhatja a település bármely jellemzőjét, adottságát, vagy lehetőségét, amivel fel tudja kelteni a piac, vagyis a fogyasztók érdeklődését, illetve általa ki lehet elégíteni igényeket. Ez lehet mindenegyes fejlesztés, illetve fejlesztési elgondolás, program, vagy akár új/régi szervezet, szolgáltatás, de lehet eszme-gondolat, vagy éppen a biztonság, esetleg a környezet minősége. Így, a település nem más, mint *egy név, egy jel, egy szimbólum, egy terminus, egy szlogen,* vagy ezek kombinációja, amelyek mind arra szolgálnak, hogy identifikálják a terméket vagy a település által kínált szolgáltatások bizonyos csoportjait, amelyek megkülönböztetik a várost a versenytársaktól, illetve a versenytársak által kínált szolgáltatásoktól.

Összekapcsolva az önkormányzati marketingben a termék és a fogyasztó fogalmát, a marketing központi feladata, hogy *értéket és elégedettséget* szerezzen a fogyasztóknak, ezért az önkormányzatnak meg kell határozni a fogyasztói szükségleteket, és ezekre a kell egy olyan „terméket" létrehozni, amely értéktöbbletet teremt a fogyasztók kiválasztott szegmenseinek; szem előtt tartva az önkormányzatok kötelező feladatait a közszolgáltatások területén.

A település adottságainak, értékeinek megismertetésén és a versenyelőnyök hangsúlyozásán túl, az önkormányzatnak *aktivizálnia kell a helyi társadalmat*, meg kell szereznie a lokális közösségek támogatását a fejlesztési stratégia kidolgozásához és annak megvalósulásához. Így a marketingorientált fejlesztés révén a település a legnagyobb mértékben igazodik a kiválasztott célcsoportok igényeihez, s ezzel is elősegíti a gazdasági és társadalmi folyamatok kedvező alakulását.

Az önkormányzat szerepe abban rejlik, hogy *ösztönöz, illetve visszatart* egyes tevékenységeket, s így képes megteremteni és élénkíteni a piacot. A településről alkotott vélemény azzal javítható, hogyha a település fejlődése megegyezik a fogyasztói csoportok elképzeléseivel, így a cél a különféle igények keresletté formálása, hiszen a *kereslet* megléte biztosítja a területi egység fejlődését. A fejlődés és a tudatos fejlesztés megteremti a gazdasági, társadalmi, környezeti jólétet az emberek számára, ezért fontos a településfejlesztés marketingorientált megközelítése és alkalmazása a település vezetése és irányítása során.

Olyan folyamat megy végbe az önkormányzati marketing során, amely révén a település irányítói a *fogyasztók legfőbb igényeit, szükségleteit, érdekeit, aggodalmait, félelmeit megfogalmazva* alakítja ki a „terméket", ami település *iránti preferencia kialakítása és növelése.* A marketing segítségével látható, hogyan kerül „piacra" a település. Az egész tervezés és végrehajtás a fogyasztó igényei köré szerveződik, így az önkormányzat azt teszi, amivel képes eladni a település céljait, elképzeléseit a fogyasztók egyes csoportjainak. Mindez, egy komplex vezetői szemlélet elsajátítását és alkalmazását igényli a város vezetése részéről, hiszen itt egy szervezetről, egy intézményrendszerről, de legfőképp gazdasági, társadalmi szándékról van szó, amely a település fenntartható fejlődését hivatott megteremteni.

A *stratégiai szemléletű várostervezés* során a piaci vonásoknak kell megerősödniük, azaz figyelem középpontjában a kereslet igényeihez való igazodásnak kell szerepelnie. Egy olyan szervezési és fejlesztési tevékenységet igényel az önkormányzati marketing, amely *megtervezi, koordinálja és érvényesíti* a település csoportjainak az érdekeit, szükségleteit, majd meg is ismerteti mindezt e célcsoportokkal. A várostervezési és fejlesztési folyamatok sikerességének maximalizálása érdekében az önkormányzatok részéről a *magán- és*

közösségi érdekek összehangolására és megjelenítésére van szükség, hiszen egy település akkor válhat sikeressé, hogyha képes az eltérő érdekekből közös fejlesztési célokat kialakítani, majd azokat képes megvalósítani. Ezért, a városmarketing a település versenyképességének, komparatív előnyeinek feltárása, kialakítása, realizálása, majd kommunikálása.

A megvalósítás során elengedhetetlen egy olyan *szervezeti intézményrendszer* kialakítása, amely képes a stratégiai célok hatékony működtetésére, illetve amely hozzájárul a település vonzerejének, versenyképességének a javításához. Tehát, feladata a marketingnek, hogy *megismertesse és eladja a település céljait, elképzeléseit, illetve, hogy aktivizálja a különféle szereplőket* arra, hogy részt vegyenek a város építésében. A fogyasztók csakis abban az esetben aktivizálhatóak, amennyiben a fejlesztésekben megtalálják saját elképzeléseiket, tehát a város tervei és fejlesztései a fogyasztói igényeket követik. Így, az önkormányzati marketing egyaránt jelent keresletorientáltságot, konszenzust, koordinációt, kreativitást, koncepciót, kooperációt, kampányt, kontinuitást, kontrolt és kommunikációt, amelyek helyes alkalmazása mind hozzájárulnak a sikeres marketingorientált településfejlesztéshez és egyben a lakosság életszínvonalának a biztosításához és növeléséhez.

A településfejlesztés irányítási rendszerének működésére általában kedvező hatással van az *üzleti menedzsment módszerek alkalmazása*; a *településmenedzsment*. A településfejlesztés alapvetően nem a település önálló szervezeti egységének elkülönült feladata, hanem a *szervezet működésének egy speciális formája*, amelynek lényege a különböző szintű menedzsmentek, sőt az önkormányzat szervezetén kívüli szereplők együttműködése a stratégiai tervezéstől, azok megvalósításáig terjed.

Mind a tervezés, mind a megvalósítás metatervezése, működtetése és kommunikációja olyan speciális feladat, amely *szakosodott szervezeti egység nélkül* nem képzelhető el, illetve csak alacsony hatékonysággal valósítható meg.

A hazai gyakorlatban az önkormányzatok a kis átlagos mérete miatt nem tudja kielégítő színvonalon ellátni a fejlesztés feladatait. A feladatellátás *minőségének pontosabb előírásával*, a kis önkormányzatnak szolgáltató nagyobb önkormányzatokat (megyei jogú város, középvárosok, kisvárosok, vagy kistérség) pilot-modellekkel lehet ösztönözni a sokrétűbb együttműködéseket. A *végrehajtó szervezetben* az alapos és sokoldalú együttműködést igénylő településfejlesztési tevékenységben nem kedvező a jelenlegi polgármester-jegyző hatalommegosztás, helyette javasolt a *polgármester funkció megerősítése* (hivatali irányítással kiegészítve) vagy a *city-manager vezetésű* fejlesztési és egyben működést szervező centrum és annak vezetői rendszerének a kialakítása. Az üzleti viszonyokhoz hasonló működés eredményességének feltétele a *teljesítmény mérése*, amelynek alapja a *standardizált tartalmú nyilvántartások*, a települési információs rendszerek kiépítése.

A közmenedzsment és az üzleti menedzsment közötti különbségek elsősorban az előbbi bonyolultabb érdekviszonyaiban keresendő, ami a közvetlen politikai, hatalmi befolyás miatt következik be. A közmenedzsment kedvező teljesítményének a szokásos sikertényezőkön túl éppen a *települési érdekviszonyok átláthatóvá tétele* az egyik legfontosabb záloga. Az EU közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikája a *monopolhelyzet* feloldására irányul, amelynek két fontos eszköze lehet, egyrészt a hardver (infrastruktúra, intézmények) és az azzal történő szolgáltatás szétválasztása, másrészt pedig a szolgáltató szervezet és árhatósági szerep megosztása.

A településmenedzsment, a településfejlesztési menedzsment *olyan szervezeti változásokat indukál*, amelyek az önkormányzatok *fejlesztési forrásait növelhetik*. A településfejlesztési menedzsment professzionális működésének technikai és személyi feltételei nem teremthetők meg minden önkormányzatnál, ezért legalább a településfejlesztési menedzsment szolgáltatási funkciói terén (pl. tervezés, szervezés, kommunikáció) szükség van a *kistérségi szintű együttműködésre.*

2.

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI FELADATAI

Az állam szerepe jelentős változásokon ment keresztül a modern társadalomban a gazdasági, politikai és társadalmi átalakulásoknak köszönhetően az elmúlt évtizedben. A rendszerváltást követően Magyarországon megváltozott a közigazgatás területi szerkezete, így a területi irányítás hangsúlyos pontjai jelentősen átrendeződtek.

A településfejlesztés egy *komplex folyamat*, hiszen egyidejűleg célja a térségek közötti fejlettségi különbségek kialakulásának megelőzése, a fejletlenebb térségek felzárkóztatása, a partnerségen alapuló gazdaságfejlesztés támogatása, illetve az európai integráció megteremtése, ezért a különféle feladatok pontos meghatározása lényeges, mert minden egyes településfejlesztéssel kapcsolatos feladatot azon szerv hatáskörébe kell helyezni, amely a leghatékonyabban tudja ezeket ellátni. Továbbá, a környezeti, társadalmi, gazdasági változások különféle módosításokat igényelnének az egyes településfejlesztési feladatokat ellátó szervek feladatait és funkcióit illetően.

Amennyiben a településfejlesztés intézményrendszerét, illetve az intézményi felelősségeket szeretnénk vizsgálni, akkor többféle megközelítés alkalmazható. Az egyik szempont az *államszervezés*, illetve a közigazgatás-szervezés szempontja, amely meghatározza a centralizáció, a decentralizáció összefüggéseit és egymáshoz fűződő viszonyaikat. E megközelítés meghatározza a területi szintek számát és a közöttük lévő felelősség megosztását, így a hatalommegosztást is. A másik megközelítés a *tevékenységek szervezése* és a *közfeladatok menedzsmentje* szempontjából vizsgálja az intézményrendszert, amely a különféle motivációkat veszi számba, így a munkamegosztás és finanszírozás kérdéseit is. A harmadik megközelítés az *önkormányzatiság* oldaláról vizsgálja a kérdést, így az önkormányzati jogok oldaláról, az állam és az önkormányzatok kapcsolatát taglalja; meghatározva az önrendelkezés, az önszerveződés, valamint az önálló szervezetalakítás lehetőségeit (*László–Magay* 2005).

A területszervezés, a terület- és településfejlesztés kérdése a rendszerváltás óta vitatott kérdés. Az 1989-es átalakulásoknak köszönhetően olyan változások mentek végbe az or-

ságban, amelyek során nagyobb szerep jutott a helyi önkormányzatoknak, valamint amelyek megszüntették a helyi és megyei szintek közötti alá- és fölérendeltséget, oly módon, hogy nagyban meggyengítették a megyei szintet. Mindezzel szinte megszűnt a magyarországi területi integráció megléte, habár a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája megköveteli a területi integráció szükségességét. A területi integráció mellett – természetesen – egyéb értékeket és alapelveket is szem előtt kell tartani, mint például a demokratizmus és a decentralizáció elveit, amelyekkel szorosan összefüggnek a megyék, a régiók, a kistérségek, a városok vonzáskörzetének ügyei is, ezért az önkormányzati és állami feladatok meghatározásánál fontos minden felelős intézmény felelősségének a vizsgálata. Az intézményrendszer rendszeres felülvizsgálata azért is szükséges, mert csakis így igazítható az állami irányítás – a területi szintek vonatkozásában is – a változó környezeti lehetőségekhez, ez által egy olyan rendszer feltételeinek a kialakítását lehetővé téve, amelyben a feladatok megosztása optimalizált (*Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* 1997).

Az államra, illetve az *állami szerepvállalásra* egyértelműen szükség van a településfejlesztés területén, hiszen számos olyan feladat van, amelyet csakis az állam képes hatékonyan ellátni. E célkitűzések és feladatok az állam részéről a piacgazdaság kiépítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek kialakítása, az innováció térbeli ösztönzése, a térbeli szerkezetek kialakítása, illetve az egyenlőtlenségek mérséklése. A területfejlesztés ma is az *állam területi politikájának* egyik fő iránya, hiszen az állam határozza meg a fejlesztési célokat, illetve azok eszközeit a megvalósításhoz. Mégis, az állam szerepe ma a településfejlesztésben túlidealizált, ezért célszerű áttekinteni, majd rendezni az állami szinten meghatározott településfejlesztési feladatok körét.

Az állami szervezetekről általánosságban elmondható, hogy olyan termékeket és szolgáltatásokat hivatottak biztosítani, amelyek egyénileg nem biztosíthatóak. A *közszolgáltatások* jelentős részénél nincsen választási lehetőség egy másik hasonló termék, illetve szolgáltatás igénybevételére. Az állami szerveknek így az adókból, díjakból, illetve állami forrásokból kell beavatkozniuk és megfelelő színvonalon biztosítani e szolgáltatásokat. Célja az állami tevékenységeknek a közszolgáltatások területén olyan színvonalú szolgáltatások biztosítása, amely elégedettséget teremt ezzel a felhasználók számára. A közszolgáltatások biztosításáért az állam, illetve az önkormányzatok közösen vállalnak felelősséget. Az általuk nyújtott szolgáltatásokat saját szervezeteiken keresztül szükséges megoldaniuk bizonyos meghatározott keretek között (*Gáspár* 2003).

Ma az *állam* jogilag szabályozza a településfejlesztés intézményi kereteit, illetve a településfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységeket, valamint pénzügyi forrásokat biztosít a településfejlesztési programok megvalósításához. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény értelmében az államnak és az önkormányzatoknak is meghatározott építésügyi feladatai vannak, így a területrendezés kereteinek a biztosítása, a közösségi infrastruktúra fejlesztése, a környezetvédelem stb. Az államnak kötelessége az építésügy központi irányítása a településrendezés tekintetében, illetve az arra vonatkozó követelmények kialakítása és ellenőrzése, amelynek keretén belül a szabályok kialakításán túl működtetnie kell egy megfelelő intézményrendszert, valamint biztosítania kell a szükséges költségvetést. Az állam döntései közvetlenül vagy közvetett módon befolyással vannak a régiók, és így a települések fejlődésére is, hiszen míg a településfejlesztés és településrendezés önkormányzati feladat, mégis az állami központi szervek irányítása és felügyelete mellett kell az önkormányzatoknak végezniük mindezen településfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységüket.

A településfejlesztés alapdokumentuma az *1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről*, amely meghatározza az Országgyűlés, a Kormány, az Országos Területfejlesztési Tanács, a miniszterek, illetve a területi szervek feladatait. A célja a törvénynek az országos és területi területfejlesztési és területrendezési feladatok összehangolása, illetve az ország kiegyensúlyozott fejlődésének az elősegítése. Emellett ez a törvény az, amely megteremti az Európai Unió regionális politikai céljaival és prioritásaival összhangban lévő területi struktúrák alapjait. Az újonnan csatlakozott európai uniós országok közül ezzel a törvénnyel Magyarország teremtette meg elsőként a regionális politika jogi hátterét, továbbá ez a törvény hozta létre a területfejlesztés intézményrendszerét, amely négy szintet alakított ki az intézmények tekintetében, így az országos, a regionális, a megyei, illetve a kistérségi szinteket. Országos szinten a Kormány, az Országgyűlés, a felelős miniszter, valamint az Országos Területfejlesztési Tanács tevékenységeivel foglalkozik a törvény. Regionális szinten a hét statisztikai régióra épülő Regionális Fejlesztési Tanácsok feladatait határozza meg, illetve lehetővé teszi a régiókon átnyúló önkéntes együttműködéseket. Megyei szinten a Megyei Területfejlesztési Tanácsok munkájával foglalkozik, míg a kistérségi szint fő elemévé az önkormányzatok alulról építkező együttműködései váltak, így ösztönözve a települési önkormányzatokat a közös gondolkodásra, amellyel lehetőség nyílik számukra a megyei elosztási döntésekben történő aktív részvételre.

2.1. Területi szervek feladatainak vizsgálata a településfejlesztésben

A területfejlesztést és területrendezést ellátó területi szervek feladatainak vizsgálata során sorra kell venni a helyi önkormányzat, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a kistérségi fejlesztési tanács, a megyei önkormányzat, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács, a regionális fejlesztési tanács, valamint a területi államigazgatási szervek feladatait. A területi szervek funkcióinak elosztása a decentralizáció elvét követi, így az 1996. évi XXI. törvény is alulról építkezve határozza meg a településfejlesztés intézményrendszerét.

1990-ben született meg az a törvény, amely bevezette a helyi önkormányzati rendszert az országban, ezzel jelentősen decentralizálva az ország korábbi központosított állami hatalmát. A decentralizáció lényege, hogy a központi és a területi szervek között egy hatalom- és munkamegosztás jön létre; egy nagyfokú szabadságot és önállóságot biztosítva a helyi szervezetek számára, így bevezetve és lehetőséget teremtve a helyi igazgatás lehetőségének. Az önkormányzati törvény igen nagy szabadságot biztosít az önkormányzatok számára olyan tekintetben, hogy lehetőségeiken belül ellássák mindazon feladatokat, amelyeket szükségesnek éreznek, illetve amelyek nem tartoznak más szerv hatáskörébe. Mégis a bekövetkezett és folyamatosan jelen lévő változásoknak köszönhetően az önkormányzati feladatok némileg módosultak, ezért fontos a feladatok pontos vizsgálata és meghatározása. Az állami funkciókkal szemben, a *helyi önkormányzatok* feladata a helyi közügy ellátása, így a jogszabályok keretein belül történő épített környezet kialakítása, a szükséges anyagi és személyi feltételek biztosítása, következőképp az önkormányzat feladata a helyi építési szabályzat és a településrendezési terv elkészítése, felülvizsgálata és módosítása. Az önkormányzatok széles körű felelőssége mellett az

állam a törvényességi ellenőrzést végzi az intézményrendszeren keresztül. A területi szervezetek minden esetben – az állam által megosztott feladatok tekintetében – önállósággal rendelkeznek, így önállóan szervezhetik a feladataikat.

A településfejlesztés egy kötelező feladata az önkormányzatoknak, amely új kihívások elé állítja az önkormányzatokat a szervezeti és feladat-megosztási kérdések tekintetében. Erre egy lehetőség az önkormányzatok számára, hogy szabadon létrehozhatnak társulásokat, így a települési önkormányzatok képviselő-testületei a területfejlesztési prioritások kidolgozására létrehozhatnak egy jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társaságot, amelyre az 1997. évi CXXXV. törvény szabályai vonatkoznak, ezzel hatékonyabbá téve a településfejlesztés kérdéseit anyagi, intézményi és személyi erőforrások tekintetében. Ezek a társulások a térség fejlesztését szolgálják, legyen az helyzetelemzés, programkészítés, finanszírozás, partnerkapcsolatok kiépítése stb.

Az önkormányzati törvény nem tesz különbséget helyi önkormányzatok között sem hatáskörökben, sem feladatokban. Igaz, a valóságban egy nagyobb település önkormányzata – már csak a települések komplexitását tekintve is – jóval több feladatot lát el. Jogilag azonban egy kistelepülés önkormányzata is felvállalhatná mindezen funkciókat. A települések nagyságától nem függetlenül tapasztalható, hogy egyes településeken a településfejlesztés az építéshatósági részleghez tartozik, míg másutt önálló szervezeti egységként funkcionál.

Az önkormányzati törvény a *településfejlesztést önkormányzati feladatként* értelmezi, mégis a törvényből hiányoznak azon rendelkezések, amelyek egy kötelező keretet biztosítanának az önkormányzatok részéről a településfejlesztés területén, így nem szabja meg a településfejlesztéssel kapcsolatos elvárt és kötelező dokumentációt, annak tartalmi elemeit, illetve ezek gyakoriságát sem. A fent nevezett 1997. évi törvény az „épített környezet alakításáról és védelméről" határozta meg elsőként a településfejlesztés és a településrendezés jogi kereteit, amely törvény a településfejlesztéssel kapcsolatos feladatokat a képviselő-testület hatáskörébe rendelte. A településfejlesztést érintő feladatokat tekintve a törvény önkormányzati hatáskörbe sorolja a gazdasági program, a költségvetés, helyi adó megállapítása, területrendezési terv elfogadása feladatokat. A törvény szerint a településrendezési tervek elkészítése, finanszírozása és jóváhagyása mind önkormányzati kötelezettség. Az önkormányzatok építésügyi feladataival kapcsolatos döntéseket az önkormányzati főépítész készíti elő. A területi főépítész a feladatainak törvényben előírt megfelelő biztosításához egy területi településrendezési, illetve építészeti, műszaki tervtanácsot működtet.

A *kistérségi fejlesztési tanács* – mint a kistérség területfejlesztési ügyeinek képviselője – az adott kistérség területfejlesztési feladatainak összehangolásáért felel. A tanács fogadja el a kistérségi területfejlesztési koncepciót, valamint a helyi önkormányzatokkal együttműködve alakítja ki a területfejlesztési programokat, az önkormányzat társulásaival, illetve a kistérségben működő állami szervekkel. A tanácsnak össze kell hangolnia az adott kistérség területén működő szervezetek fejlesztési elképzeléseit, majd ezekre alapozva kell kidolgoznia a területfejlesztési programját, amelyhez pénzügyi tervet is kell készítenie. Véleményt nyilváníthat a megyei, illetve regionális fejlesztési koncepciókról és programokról is. Tehát, a kistérségi tanács felelős a térség társadalmi, gazdasági, környezeti fejlesztéséért oly módon, hogy össze kell hangolnia a helyi önkormányzatok, a kistérségi területfejlesztési tanácsok, illetve a kistérség területén működő gazdasági

szervezetek fejlesztési elképzeléseit. A kistérségi tanács megállapodhat a helyi önkormányzatokkal, illetve önkormányzati társulásokkal a fejlesztési program finanszírozását és megvalósítását illetően (1996. évi XXI. tv.). A kistérségek vonatkozásában egyértelműen jelen van az alulról szerveződés, hiszen már a kistérség meghatározása is a települések közötti funkcionális – és intenzív – kapcsolatokat emeli ki. A kistérségi szint némileg nem illeszkedik a településfejlesztés intézményrendszerébe, mégis az állam egyes államigazgatási funkciók átruházásával törekedett a szint megerősítésére. Megalakult egy kistérségi megbízott hálózat, amelynek feladata a kistérség fejlesztésének előmozdítása és a kistérségi szereplők segítése. A kistérségi társulások – mint jogi személyiségek – fontos szerepet játszanak az állami támogatások igénylésénél.

Ahogyan már említésre került, a megyék szerepe jelentős változásokon ment keresztül a rendszerváltás óta. A *megyei önkormányzat* területfejlesztési és területrendezési feladatai minden esetben az adott megye területére vonatkoznak, amelyen belül elkészíti a területrendezési tervet, összehangolja a fejlesztési és tervezési feladatokat, koordinálja a megye településeinek fejlesztési tevékenységét a megye gazdasági szereplőivel együttműködve. További funkciója a megyei önkormányzatnak a települési önkormányzatok területfejlesztési társulásainak segítése. A megyei önkormányzat közgyűlése foglal állást – a megyei területfejlesztési tanács döntését megelőzően – a megye területfejlesztési koncepciójáról. A döntést követően elfogadja az önkormányzatra vonatkozó részeit.

A *megyei területfejlesztési tanács* felel – a települési önkormányzatokkal, illetve a területi államigazgatási szervekkel együttműködve – a megyében a területfejlesztési feladatok összehangolásáért. A tanács maga alakítja ki a munkaszervezetét. A megyei területfejlesztési tanács a megyei szintű területfejlesztési feladatok összehangolásáért felelős, ezen belül a megye társadalmi, gazdasági helyzetét megvizsgálva és értékelve egy területi információs rendszer működtetéséért, az országos területfejlesztési koncepcióval összhangban kidolgozza és elfogadja a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, illetve a megye fejlesztési programját. A megyei tanácsnak kell koordinálnia a kistérségek fejlesztéseinek megyei szintű előkészítését, illetve véleményeznie és segítenie kell a kistérségi területfejlesztési koncepciók és programok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró folyamatait. Továbbá, a tanács feladata a pénzügyi terv elkészítése (1996. évi XXI. tv.).

A megyei területfejlesztési tanácsok mellett a *regionális tanácsok jelenítik* meg a területi szintet. Feladata a régió és a kistérségek helyzetének vizsgálata, területi információs rendszer működtetése, a régió területfejlesztési koncepciójának elfogadása, a gazdaságfejlesztés területi feladatainak ellátása, a kormányzati és térségi érdekek egyeztetése, valamint a térségi szereplők koordinálása. Továbbá, a tanács fogadja el a fejlesztési programok megvalósítását szolgáló pénzügyi tervet, valamint javaslatot tesz a hazai közösségi források összetételére és a felhasználás ütemezésére. A tanácsnak kell felügyelnie a források hatékony felhasználását, valamint a programok érvényesülését. Évente tájékoztatnia kell a tanácsnak a minisztert a programok megvalósulásáról. A tanács előzetesen véleményezi az országos fejlesztési koncepciót, illetve a régiót érintő ágazati fejlesztési koncepciókat, területrendezési terveket.

A térségi fejlesztési tanácsok célzott területfejlesztési feladatokat látnak el, így régió-, és megyehatárokon túl terjedő területfejlesztési feladatok ellátását szolgálják. A regionális, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok hozhatnak létre fejlesztési tanácsot, amelynek

célja – az adott térséget érintő – területfejlesztési koncepció és programok kidolgozása, javaslattétel a regionális fejlesztési koncepcióra. A tanács megállapodhat más térségi fejlesztési programokban résztvevőkkel, így a regionális, megyei és kistérségi fejlesztési tanácsokkal a programok és fejlesztések finanszírozásáról (1996. évi XXI. tv.).

A magyar államigazgatási rendszer úgynevezett széles felelősségű rendszer, következőképp a legtöbb funkció önkormányzati kézben van, mégis az egyes minisztériumok alárendelt szervei is fontos szereplői a magyar területi igazgatásnak. Így a *területi államigazgatási szervek* a területfejlesztéssel és területrendezéssel összefüggő osztályai is részt vesznek a kormányzati feladatok végrehajtásában és érvényesítésében. A fejlesztés és tervezés koordinálása szakmai tanácsadáson keresztül történik. Szinte minden minisztériumnak van területi-helyi szerve, amelyek regionális, megyei, illetve helyi szinteken működnek. Több ilyen szervezet működik regionális szinten, mint például a környezetvédelmi, vízügyi igazgatási szervek, illetve a területi főépítész is regionális szinten működik. A területi főépítész látja el a területrendezési feladatokat, aki előzetesen véleményezi a terület fejlesztési terveit, figyelemmel kíséri a tervek megvalósulását, kezdeményezheti módosításukat, és különféle hatósági feladatokat is ellát. Érdekesség, hogy egyes szolgáltatók 6 régiós rendszert építettek ki, míg mások 12-t. Mégis a területi államigazgatási szervek nagy része megyei szinten működik, de megindult a regionalizáció (*László–Magay* 2005).

2.2. Együttműködések és egymásra épülések hazai valósága

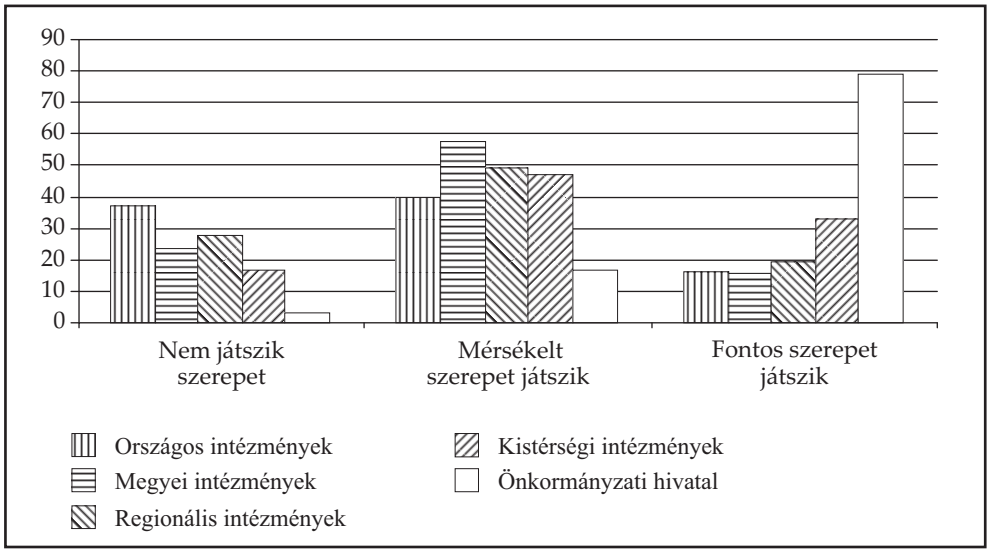
Kérdőíves felmérésünk során vizsgáltuk, hogy a településeken milyen arányban ismerik és használják a különféle szintek tervezési dokumentumait, s ennek következtében a településfejlesztési elképzeléseik milyen módon épülnek a magasabb szintek fejlesztési terveibe. Látható a számokból, hogy nagy arányban *ismerik* az önkormányzatok az említett programokat és dokumentumokat, illetve jelentős esetben fel is használják őket a tervezés során. Megfigyelhető, hogy a kistérségi és megyei területfejlesztési koncepciókat használják fel legtöbben települési szinten.

2.1. táblázat
A fejlesztési tervek ismertsége (%)

	Ismeri	Felhasználja
Felkészítő program a strukturális alapok felhasználására (SPP)	56,5	42,9
Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT II.)	92,2	76,3
Országos Területfejlesztési Koncepció (OTFK)	75,6	60,1
Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK)	49,7	42,2
Országos Területrendezési Terv (OTRT)	66,6	56,2
Kistérségi területfejlesztési koncepció	89,3	85,1
Megyei területfejlesztési koncepció	88,3	80,8
Regionális területfejlesztési koncepció	68,5	64,3

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

2.1. ábra
A különféle szintek szerepe a településfejlesztésben (%)



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A települések 47,7%-ában válaszolták, hogy a regionális fejlesztési tanács részt vesz a településfejlesztési dokumentum elkészítésében, míg a települési fejlesztési tanácsok 35,4%-ban. A végrehajtásban történő részvételeket tekintve hasonló arányokról beszélhetünk, hiszen a települések 44,5%-ban vesznek részt a településfejlesztési dokumentumok által meghatározott intézkedések végrehajtásában a regionális fejlesztési tanácsok, míg 27,6%-ban a településfejlesztési tanácsok. Összevetve a helyi, megyei, regionális, illetve országos intézmények szerepét a településfejlesztésben megfigyelhető, hogy az önkormányzattól az országos intézményekig haladva jellemző, hogy az egyes szervezetek *nem játszanak szerepet a településen*, így a települések 37,3%-ában az országos intézményeknek nem jut szerep.

Hasonlóképp a települések kevesebb, mint 20%-ban értékelik úgy, hogy a megyei, a regionális, illetve az országos intézmények fontos szerepet játszanának a településfejlesztésben.

Az állami és önkormányzati feladatokat tekintve érdekes kérdés, hogy a megkérdezettek miként vélekednek arról, hogy *mely szerveknek, intézményeknek volna szükségük több kompetenciára*, illetve melyek rendelkeznek több kompetenciával a szükségesnél.

2.2. táblázat
Kompetenciák a településfejlesztésben (%)

	Nem változtatna	Többet adna	Elvenne
Országos településfejlesztési tanács	47,7	26,9	20,5
Regionális fejlesztési tanács	23,7	63,3	9,1
Megyei fejlesztési tanács	25,0	49,7	21,8
Kistérségi fejlesztési tanács	12,3	78,9	5,2
Települési önkormányzatok	12,0	83,8	1,9

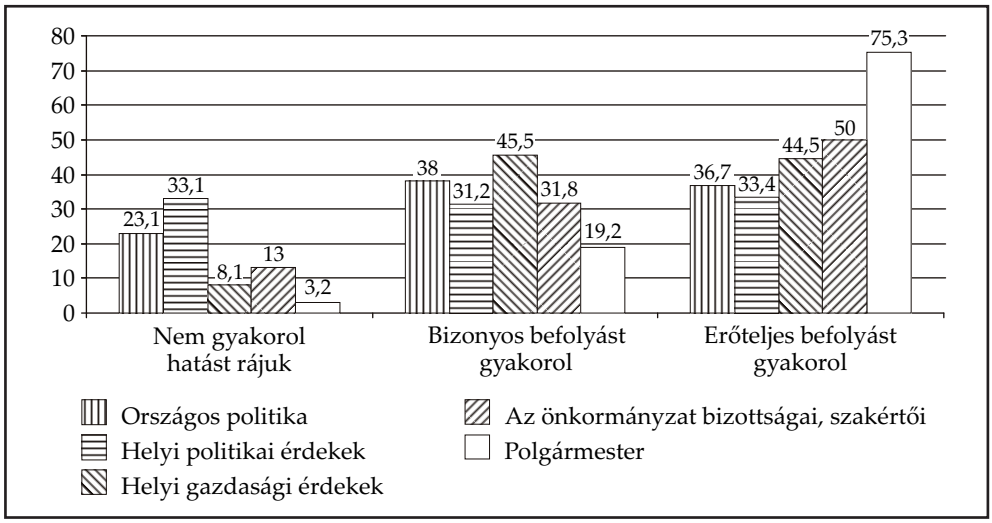
Megjegyzés: a „nem tudja", illetve „nem válaszol" értékek nem lettek a táblázatban feltüntetve.
Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A települések 50%-ában az önkormányzatok nem változtatnának az országos intézményeknek biztosított kompetenciák körén, mégis jellemzőbb, hogy ha a helyihez *minél közelebbi intézményről* van szó – kivételt jelentenek ez esetben a regionális intézmények – annál inkább biztosítanának több kompetenciát a településfejlesztés területén a megkérdezettek. Hasonlóképp, minél inkább településközeli intézményről van szó, annál kevesebb esetben vennének el a ma biztosított kompetenciák közül.

A *2.2. ábrából* kiderül, hogy a települések 36,7%-a értékeli úgy, hogy az *országos politika erőteljes befolyást gyakorol a településfejlesztési célok meghatározásában*, illetve az esetek 23,1%-ában egyáltalán nem gyakorol rájuk hatást. Látható, hogy a helyi politikai érdekek hatásai hasonló arányokat mutatnak, így 33,4%-ban erőteljesen gyakorolnak hatást, míg 33,1%-ban nem gyakorolnak hatást a településfejlesztési célokra. A válaszadók szerint a *helyi gazdasági érdekek erőteljesebben befolyásolják a településfejlesztési célok* meghatározását, mint a helyi politikai érdekek.

Amennyiben az egyes hatásokat hasonlítjuk össze egymással, látható, hogy a *polgármester* a települések több mint 75%-ában erőteljesen befolyásolja a településfejlesztési célok meghatározását, míg az *önkormányzat bizottságai* 50%-ban, a *helyi gazdasági érdekek* 44,5%-ban, a *helyi politikai érdekek* 33,4%-ban, illetve az *országos politika* 36,7%-ban. A települések 3,2%-ától érkezett az a válasz, hogy a polgármester egyáltalán nem befolyásolja a településfejlesztési célokat, 13%-ban, hogy az önkormányzat bizottságai nem befolyásolják, 8,1%-ban a helyi gazdasági érdekek, 33,1%-ban a helyi politikai érdekek, míg az országos politika 23,1%-ban.

2.2. ábra
Milyen hatást gyakorolnak a következő tényezők a településfejlesztési célok meghatározásában?

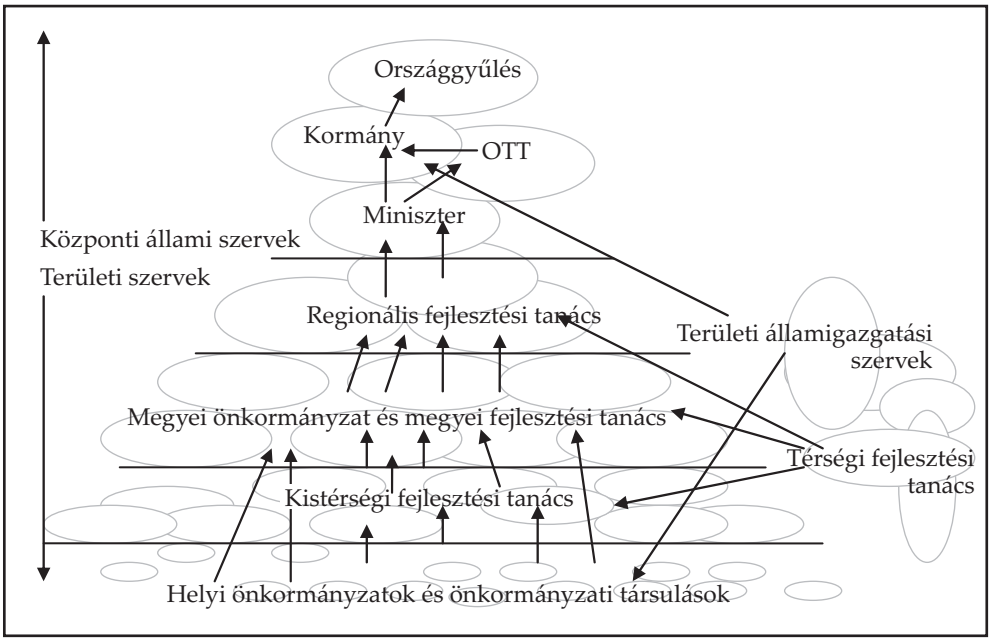


Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

2.3. Lehetséges modell a településfejlesztés harmonizálására

Ahhoz, hogy a településfejlesztés megvalósítsa a kitűzött céljait, egy megfelelő eszköz- és intézményrendszert kell kialakítani és működtetni az országban. A településfejlesztésben résztvevő központi állami, illetve területi szervek bemutatásából is érzékelhető, hogy egy hatalmas intézményrendszer látja el ma Magyarországon a településfejlesztés feladatait, így a központi állami szervek részéről az Országgyűlés, a Kormány, az Országos Területfejlesztési Tanács, illetve a miniszter. Területi szinten az önkormányzatok mellett a területfejlesztési önkormányzati társulás, a kistérségi fejlesztési tanács, a megyei önkormányzat, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács, a regionális fejlesztési tanács, valamint a területi államigazgatási szervek látják el a törvényileg rájuk szabott feladatokat a településfejlesztés területén. Ez a sűrű intézményhálózat megnehezíti a felelősségek átláthatóságát, hiszen azonos feladatok több intézmény kezében is összpontosulnak, csak eltérő területi szinteken. Ahogyan már említésre került a bevezetőben, az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről vezette be Magyarországon az Európai Unió regionális politikájának megfelelő területi szerkezetek alapjait, illetve ez a törvény vezette be a területi döntéshozás különböző szintjeit. Viszont hiányzik az egyes szintek közötti funkciómegosztás, illetve a regionális szintek viszonyát nem tisztázza a közigazgatás irányába.

2.3. ábra
A területfejlesztés intézményrendszere



Forrás: Saját szerkesztés.

Az előző vázlatos ábrából is látható, ahogyan az intézményrendszer tagozódik. Gyakran átfedések is vannak a területi lefedettség tekintetében, illetve megkérdőjelezhető, hogy melyek azok a szintek, amelyeken a településfejlesztés bizonyos szintű kérdéseit a leghatékonyabban lehet kezelni. Meg kell találni azt az *optimális szerkezetet* az intézményrendszer tekintetében, amely a szubszidiaritás elvét figyelembe véve egy átlátható feladatmegosztáson keresztül a leghatékonyabb munkát képes végezni.

Ez a fajta feladatmegosztás egy részről növeli a kontrollt, hiszen így a különböző érdekeket képesek ezek a szervek összhangba hozni és koordinálni. Továbbá ily módon bizonyos, hogy semmilyen olyan elem nem kerül a fejlesztési tervekbe, illetve az azokat megvalósító programokba, amelyek nem pozitívan járulnak hozzá a település fenntartható fejlődéséhez, fejlesztéséhez. Egyes feladatok több intézményen keresztül jutnak el addig a pontig, míg az elfogadásra kerül, hiszen minden intézmény más felelősséggel rendelkezik egy-egy feladat tekintetében; így az egyik szervezet javasol, a másik véleményez, a harmadik segíti a munkát, míg más intézmények koordinálnak. E bonyolult szervezetrendszer, illetve döntéshozási mechanizmus *nem teszi hatékonnyá a döntéshozatalt;* nem csak lassúvá, de költségessé is téve a működést és egyáltalán a fejlesztéseket.

Egyrészről azért, mert nem egy kézben összpontosul egy-egy felelősség, hanem a feladathoz kapcsolódó felelősség felaprózódik, ami nehezíti az *átláthatóságot* is. Másrészről, jelentősen megnöveli az intézményrendszer komplikáltsága és összetettsége a döntésho-

zatallal kapcsolatos költségeket. A költségek alatt értendőek mindazon források, amelyek az intézmények fenntartásához, a személyi feltételek biztosításához szükségesek. Emellett költségként értelmezhető az időtényező is, hiszen mire a döntés megszületik, több intézményen keresztül kell mennie egy-egy tervnek; minden intézménynek el kell látnia a törvény, illetve az egyéni megállapodások szerinti feladatát a tervekkel kapcsolatban. Ez az időtényező rendkívül negatívan tud hatni a hatékonyságra.

Az intézmények felelőssége nem feladat-specifikus, így minden intézmény foglalkozik szinte minden feladattal, ezért a döntés is később születik meg, illetve mivel minden intézmény be van vonva a feladatba, ezért nem tudnak olyan feladatokra koncentrálni, ami az adott terület jólétét közvetlenebbül és hatékonyabban szolgálná. *A 2.3. táblázat* mutatja – a teljesség igénye nélkül – a központi állami szervek egyes felelősségéhez fűződő, törvényben előírt feladatait.

A felelősségek pontos lehatárolásán túl, meg kell határozni azoknak a szinteknek a körét, amelyeken *érdemes kezelni a településfejlesztést.* Egy átlátható intézményrendszer felállítása hatékonyabbá tenné a rendszert, mind munkában, mint időben és főként költségekben is. Célszerű – a megfelelő szintek kiválasztása után – egy tiszta piramis formájú intézményrendszert felállítani, ahol a felelősségek és feladatok megosztása élesen lehatárolt, átfedések nélküli. Az is fontos, hogy egy-egy szerv melyik másik szerv alá tartozzon közvetlenül, tehát melyik szervnek tartozzon beszámolási kötelezettséggel, mert egy mátrix jellegű szervezetrendszer, ahol egy intézmény több másik intézmény felé is beszámolási kötelezettséggel bír, az jelentősen csökkenti a hatékonyságot.

2.3. táblázat
Központi állami szervek szerepe a településfejlesztésben

Funkciók/ Szervek	**Országgyűlés**	**Kormány**	**OTT**	**Miniszter**
Országos koncepció	Elfogadja	Előkészíti és OGY elé terjeszti	Véleményez	Koncepciókat és javaslatokat készít, részt vesz az elkészítésben
Irányelvek	Megállapítja	Előkészíti és OGY elé terjeszti	Közreműködik a kialakításban	Elősegíti a programok összhangját, részt vesz az elkészítésben
Hosszú távú prioritások	Megállapítja	Előkészíti és OGY elé terjeszti	Közreműködik a kialakításban	Elősegíti a programok összhangját, részt vesz az elkészítésben
Kiemelt térségek	Meghatározza	Előkészíti és OGY elé terjeszti, elfogadja az országos, regionális, fejlesztési tanács javaslatát	Véleményez	Közreműködik a kidolgozásban, részt vesz

2.3. táblázat folytatása

Funkciók/ Szervek	Országgyűlés	Kormány	OTT	Miniszter
Eszköz- és intézmény-rendszer szabályok	Meghatározza		Javaslatot tesz	Részt vesz
Terület-fejlesztési támogatások	Határozza meg	Előkészíti és OGY elé terjeszti	Véleményez	Elősegít
Decentralizáció elvei	Határozza meg	Előkészíti és OGY elé terjeszti	Véleményez	Elősegíti
Pénzeszközök	Dönt	Előkészíti és OGY elé terjeszti	Véleményez	Koordinál

Forrás: Saját szerkesztés.

A *piramis-jellegű szervezeti struktúrában* már könnyebben meg lehet határozni – a megállapított felelősségek tekintetében – a funkciókat, a határidőket, csak úgy, ahogyan az üzleti szférában alkalmazzák a minőség-, és munkafolyamat-biztosítási rendszereket. Az egyes részlegeknek a döntéshozatali mechanizmusaikba természetesen be kell vonniuk minden olyan szereplőt, amelyek jelenléte biztosítja az egyes területek érdekeinek megvalósulását és érvényesülését.

Az ideális intézményrendszer kevesebb szintből állna, így például a Kormányon kívül egy szint az országos, egy a regionális és egy a kistérségi szint fejlesztéseit képviselné. A legalsó a kistérségi fejlesztésekért felelősé szint volna, akinek a munkája a 168 *kistérség* területfejlesztési ügyeinek a képviselete. Egy-egy kistérség fejlesztési tervét minden esetben a kistérség településeinek a fejlesztési koncepcióinak az összhangjából kell megteremteni, építeni a terület erősségeire, lehetőségeire. A *települési önkormányzatok* továbbra is felelősek lennének a saját településük fejlesztési koncepciójának az elkészítéséért, de az országos intézményben a *kistérségi szint reprezentálná a települések érdekeit* is, amely szervnek továbbra – a jelenleg törvényben megfogalmazottak szerint – a helyi önkormányzatokkal együttműködve kell összhangba hoznia a fejlesztési feladatokat. A kistérségi szint megbízottja volna felelős azért, hogy a kistérségi fejlesztési terv mellett egy olyan *információs adatbázist* működtessen, ahol elérhető az összes alá tartozó település fejlesztési terve, fejlesztési prioritásai. Továbbá biztosítani kellene, hogy a kistérségi fejlesztési terv elkészítésében minden olyan szereplő részt vegyen, akinek részvétele nélkül nem születhet meg egy felelős kistérségi fejlesztési terv. A második szint a *regionális szintet* képviselné. A kistérségi szint közvetlen a régiós szintnek jelentene, illetve a kistérségi szint munkája adná a régiós szint alapját, bázisát, amely meghatározná az országos fejlesztési szintet. A mai Országos Fejlesztési Tanácshoz hasonlóan lehetne egy országos szintet képviselő testület, amely a területfejlesztéssel összefüggő ágazati feladatok elvégzése mellett befolyásos elemévé válna a területfejlesztésnek. Ma az OTT ilyen funkciót nem tudhat magáénak a szabályozás hiányosságai folytán.

Célja az új rendszernek, hogy *egyértelművé tegye a felelősségeket, megszüntesse az átfedéseket, illetve hatékonyabbá tegye a településfejlesztés döntési mechanizmusait, és ez által felszabadítson jelentős erőforrásokat, amelyeket már a településfejlesztési tervek konkrét megvalósításaihoz lehet felhasználni.*

Érzékelhető, hogy Magyarországon szükséges a területfejlesztés megújulása, a területfejlesztés intézményrendszerének a felülvizsgálata, abból a célból, hogy a rendelkezésre álló források hatékonyabban legyenek felhasználva. Mindez egyrészről a bevált európai uniós gyakorlatok adaptálása során érhető el, illetve a területfejlesztés intézményrendszerének átszervezésével.

3.

Településfejlesztési és területfejlesztési feladatok összehangolása

A területi és települési folyamatokkal Magyarországon a területfejlesztés és -rendezés, illetve a településfejlesztés és -rendezés foglalkozik. Jelen fejezet a – terület-, illetve településfejlesztéssel szorosan összefüggő – rendezési kérdésekkel nem foglalkozik, vizsgálatának középpontjában a területi és a települési szint fejlesztési feladatai állnak.

A *területfejlesztés és a településfejlesztés szétválasztása* erőteljes a magyar jogrendben és a gyakorlatban. A terület előtag a kialakult szaknyelvben a települési szintnél nagyobb kiterjedésű területegységek fejlesztési, illetve rendezési kérdéseit illeti. A területfejlesztés kompetenciájába tartoznak a települési szintnél kiterjedtebb, összetett, az egyes települési érdekek felett álló és a térségi érdekeket előtérbe helyező tervezési kérdések. A területfejlesztés kompetenciájába tartoznak az Európai Uniót lefedő területi rendszere szerinti NUTS 1 (ország), NUTS 2 (régiók), NUTS 3 (megyék) és a korábbi elnevezés szerint NUTS 4, ma LAU 1 (kistérség) területi szintek. A településfejlesztés foglalkozik a NUTS 5, ma LAU 2-nek nevezett települési szinttel.

A hazai jogszabályi környezet két külön törvényben szabályozza a területfejlesztés és a településfejlesztés fogalmait, célrendszerét, feladatait, eszköz- és intézményrendszerét. A területfejlesztés jogszabályi alapját *A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv.* (Tft.) képezi. A településfejlesztés jogszabályi alapjait *Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv.* (Étv.) fekteti le, amellett, hogy már *A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv*. (Ötv.) törvény is nevesíti a települési önkormányzatok településfejlesztéssel összefüggő feladatait. Mind a terület-, mind a településfejlesztés jogszabályi alapját megteremtő törvényekre alapozottan számos további jogszabály (például a tervek tartalmi követelményeiről, az egyeztetési eljárás szabályozásáról stb.) segíti és teszi egységessé mind a területi, mind a települési fejlesztési tervezést.

Megjegyzendő, hogy míg a területfejlesztés szabályozása külön alaptörvényben történik meg, addig a *településfejlesztés alapjait egy ágazati törvény* határozza meg annak ellenére, hogy a településfejlesztés szerteágazó, komplex tevékenység, melynek során

kiemelt szerepet kap az eltérő érdekek összehangolása. Az eltérő fejlesztési feladatok jogszabályi szinten mutatkozó elkülönítése abban a tekintetben *hasznos és indokolt, hogy a terület- és településfejlesztés átfogó céljának tekinthető fenntartható fejlődés biztosítása* más típusú feladatok megoldását kívánja *meg települési szinten, és mást egy magasabb területi kategória esetében.*

Az önkormányzati törvény feljogosítja a települési önkormányzatokat arra, hogy saját közigazgatási területüket érintő döntéseket hozzanak. Ezt segíti elő az Étv.-ben a településrendezési eszközökről – közte a településfejlesztési koncepcióról – szóló döntés képviselő-testületi hatáskörbe utalása. A kistérségi, megyei vagy regionális meghozott, és nem törvényi megerősítéssel jóváhagyásra kerülő területfejlesztési döntések – területfejlesztési koncepciók és programok – nem lehetnek kötelező érvényűek a települési önkormányzatokra nézve (más a helyzet például a törvényben rögzített kiemelt térségi területrendezési tervek esetében).

A végső cél, a települési és térségi szinten egyaránt elfogadható *fejlesztési dokumentumok és fejlesztési döntések megszületése*, amelyek jól hasznosíthatók és jól szolgálják a települések és a több települést magába foglaló területi szintek érdekeit. A terület- és településfejlesztés intézményrendszerének és a döntési kompetenciák túlzott szétválasztásának kára éppen az érdekegyeztetés, a döntés-előkészítés folyamán nélkülözhetetlen sokoldalú kapcsolódás biztosításának elmaradásában mutatkozik meg. Az egyeztetés fórumainak nem kellő hatékonyságú működése, az érdekellentétek feloldatlanul hagyása vezet a területi folyamatok befolyásolására irányuló törekvések lehetségesnél alacsonyabb hatásfokához.

3.1. A területfejlesztés (területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényben szabályozott) feladatai

Magyarországon a Tft. határozza meg a területfejlesztés (és -rendezés) célját, alapvető szabályait, feladatait, és e jogszabály fekteti le a területfejlesztés intézményrendszerének alapjait. A Tft. felsorolja a területfejlesztés (és -rendezés) területi egységeit és rögzíti azok definíciószerű meghatározását. A Tft. meghatározza az alábbi – területfejlesztéssel összefüggő – térbeli kategóriák fogalmát: régió, kiemelt térség, városkörnyék, kistérség, térség, vállalkozási övezet, elmaradott térség, kedvezményezett térség, szerkezetátalakítás térségei, mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei (rurális térségek), innovációs központok, hátrányos helyzetű határ menti térségek.

A Tft. értelmezésében a *területfejlesztés*: az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, 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 Tft. a *célmeghatározások* között nem, csak a feladat-meghatározás során választja szét egymástól a területfejlesztés és a területrendezés fogalmát. Az általános célok között nevesítésre kerül többek között a fenntartható fejlődés területi feltételeinek biztosítása, az innováció térbeli terjedésének, valamint a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítése mellett a térbeli fejlettségbeli különbségek mérséklése és további válságterületek kialakulásának megakadályozása.

A területfejlesztés feladata a térségi és a helyi közösségek területfejlesztési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolása az országos fejlesztési célkitűzésekkel, fejlesztési dokumentumok: koncepciók, programok kidolgozása. A Tft. kiemeli a területfejlesztés feladatkörébe különösen beletartozó feladatokat is. Ezek között szerepel többek között a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, az elmaradott térségek felzárkóztatásának elősegítése, az innováció feltételeinek javítása, a gazdaság szerkezeti megújulásának elősegítése, a munkanélküliség mérséklése, a kiemelt térségek sajátos fejlődésének elősegítése, befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása.

Az Étv. *meghatározza a településrendezési eszközök körét és azok fogalmát*. Az Étv. szerint:

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.

Önkormányzati településfejlesztési döntés: 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.*

Településrendezési terv elemei:

– *Településszerkezeti terv*: az a településrendezési 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.
– *Övezeti terv*: a helyi építési szabályzatban megállapított építési övezetek, illetőleg övezetek területi lehatárolását – a település ingatlan-nyilvántartási térképének másolatán – tartalmazó terv, amely a szabályzat mellékletét képezi.
– *Szabályozási terv:* az a településrendezési terv, amely 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 ábrázolja.

A *települési önkormányzatok hatáskörébe* számos kötelező, illetve vállalható, de nem kötelezően ellátandó feladat tartozik. Az Ötv. 8. § (1) szerint: „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,
– a köztisztaság és 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 települési önkormányzat törvényben kötelezhető fentieken túl további feladatok, közszolgáltatások ellátására is. A települési önkormányzat azonban a fent felsoroltak közül minden esetben 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 az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

Jelen fejezet a településfejlesztéssel – és részben a településrendezéssel – összefüggő *önkormányzati feladatokat vizsgálja*, különös tekintettel a településfejlesztési tervezés folyamatában az érdekérvényesítés lehetőségeire. A településfejlesztés terén az önkormányzat hatáskörébe tartozó alapvető feladat a településfejlesztési koncepciónak az elkészítése.

A kutatás megalapozására készített széleskörű kérdőíves felmérés kitért a legfontosabb településfejlesztési dokumentumnak, a *településfejlesztési koncepciónak* a megítélésére. A válaszadók több mint fele (57,9%) úgy nyilatkozott a koncepcióról, hogy az a településrendezési terv kidolgozása keretében készült, és döntően azokkal a tématerületekkel foglalkozik, amelyek a településrendezés eszközeivel befolyásolhatók. További 7,1%-uk ennél komplexebbnek tartja, a fennmaradó 35% szerint pedig a koncepció kiterjed a településfejlesztés valamennyi meghatározó tématerületére. A település jogállása szerinti megoszlás azt mutatja, hogy a *komplexebb koncepciók elsősorban a városokra* jellemzők.

A koncepciók kétharmada (66,1%) a *település egészére vonatkozik*, a fennmaradó egyharmad pedig kitér a speciális adottságú és érdekű településrészek eltérő irányú fejlesztésére. Természetesen ez utóbbiak elsősorban a *városi jogállású településekre jellemzők*; a megyei jogú városok esetében megfordul az eredeti arány, több mint 60%-uk differenciáltnak nevezhető koncepcióval rendelkezik. Az érvényes választ adók 43,9%-a nyilatkozott úgy az érvényes településfejlesztési dokumentumról, hogy az *kielégítő*, bár ezen válaszadók mintegy negyede említett olyan területeket, amelyek szempontjából még *lenne mit javítani a koncepción*. A teljes minta vizsgálata azt mutatja, hogy a *koncepció konkrétsága és részletessége, illetve a helyi szereplők tervezésbe való bevonása merül fel leginkább hiányosságként;* a válaszadók 26,7%-a említette ezt a két tényezőt. A többi probléma előfordulásának aránya alacsonyabb, 10–15% közötti.

3.2. A területfejlesztés szereplői közötti egyeztetés és érdekegyeztetés a településfejlesztés szemszögéből

A területfejlesztés szereplői közötti együttműködés elvi jogszabályi alapja biztosított, mivel a Tft. előírja, hogy a területfejlesztési feladatokat az állami szervek, az önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek, valamint más intézmények összehangoltan, egymással együttműködve látják el.

A területfejlesztés szereplői közötti egyeztetés az erre a célra *megalkotott jogszabályban meghatározott kötelező egyeztetési eljárás keretében valósul meg*. Emellett helyet kap a gyakorlatban az *informális* szinten megvalósuló egyeztetés, érdekérvényesítés többféle lehetősége és technikája is.

A területfejlesztési dokumentumok – területfejlesztési koncepciók és programok – egyeztetését a 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet szabályozza, amely hasonló módon a területrendezési tervek egyeztetési eljárásrendjét is előírja. A rendelet szerint 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 koncepciókban rögzítettek nem lehetnek ellentétben a térséget érintő jóváhagyott területrendezési tervekben foglaltakkal sem.

A területfejlesztési koncepciók és programok egyeztetési eljárásában az alábbi szervek vesznek részt:

– az Országos Területfejlesztési Tanács;
– a területfejlesztési és területrendezési feladatok ellátásának irányításáért felelős miniszter;
– a miniszterek, valamint az érintett országos hatáskörű szervek vezetői;
– a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter a közigazgatás- és területpolitikai feladattal megbízott politikai államtitkár útján;
– 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 megyei, illetve a régióra készülő területfejlesztési koncepciót és programot véleményezésre meg kell küldeni a fentieken kívül a szomszédos megyei, valamint regionális területfejlesztési tanácsoknak, a fővárossal szomszédos megye és régió esetén a fővárosi

önkormányzat közgyűlésének, és további szerveknek és intézményeknek. Kistérségi koncepció és program esetében az egyeztetésbe be kell vonni a szomszédos kistérségeket is.

A területfejlesztési dokumentumok kidolgozásával kapcsolatban az érintett önkormányzatokat és a lakosságot tájékoztatni kell. A tájékoztatás alkalmas módja a helyi, esetleg országos lapokban való közzététel. A tájékoztatás keretében szólni kell a tervezési munka megkezdéséről és a készülő fejlesztési dokumentum céljáról, feladatáról, az abban kezelt főbb tématerületekről. Az egyes főbb munkarészek elkészültéről való tájékoztatás szintén indokolt. Meg kell jelölni a lakosság vélemény-nyilvánításának lehetséges módját. Az elkészült, jóváhagyott dokumentumok nyilvánosságát, a betekintés lehetőségét biztosítani kell.

A területfejlesztés különböző területi szintjein elkészülő fejlesztési koncepciók, programok esetében a *települési önkormányzati érdekek érvényre juttatásában eltérések tapasztalhatók*. Azt mondhatjuk, hogy a tervezés léptékéből adódóan csak kevesebb és jóval formálisabb lehetőség van regionális és megyei területfejlesztési tervezés esetében az egyes helyi önkormányzati érdekek figyelembevételére. Ugyancsak az eltérő léptékkel magyarázható, hogy a fejlesztés alsóbb – helyi önkormányzati – szintjeiről jelentkező javaslatok, igények nem jeleníthetők meg közel sem a maguk konkrétságában egy több száz települést magába foglaló régió fejlesztését tárgyaló koncepció keretei között. A kistérségi tervezési szint már sokkal inkább megfelel annak a jogos települési önkormányzati igénynek, hogy az egyeztetés fórumain a település részéről a magasabb szintű fejlesztési anyagok felé megfogalmazott javaslatok beépíthetők és a jóváhagyott dokumentumokban a települések által viszontláthatók legyenek.

Az egyeztetési folyamat során problémát jelent az is, hogy sok esetben *nincsenek tisztában a területfejlesztési tervezés szintjeivel* az egyeztetésben részt vevő önkormányzatok. Az egyeztetési eljárás során megfogalmazott véleményük gyakran éppen azért sikkad el, mert nem a megfelelő fórumon, egyeztetési körben nyilvánítják ki azt. Kistérségi szinten, készülő anyagokon kérnek számon országos vagy nagytérségi szinten kezelhető fejlesztési kérdéseket, míg a megyei regionális fejlesztési anyagoktól gyakran települési szintű konkrétságot várnának el.

Általános jelenség, hogy a jogszabályban rögzített egyeztetési eljárás során *alacsony részvétel* mutatkozik a települési önkormányzatok részéről, és kevés az érdemi vélemény-nyilvánítás is. Gyakori a helyi képviselő-testületek regionális és megyei fejlesztési dokumentumokat véleményező *formális* egyetértő döntése. A helyi önkormányzatok *szakembergárdájának hiányosságaira* vezethető vissza, hogy a magasabb szinten készült fejlesztési koncepciókat, programokat a településeken véleményezők gyakran nem kompetensek, és csak „egysoros" támogató vélemény születik, amivel formálisan ugyan megtörténik települési részről az egyeztetés, de érdemben nem közeledik a térségi és a települési szint területfejlesztéssel kapcsolatos álláspontja.

A *lakosság közvetlen részvétele* a megyei vagy regionális területfejlesztési dokumentumok kidolgozásában minimális, és gyakorlatilag az egyoldalú tájékoztatásban merül ki. A lakosság érdeklődése is meglehetősen mérsékelt, sokkal inkább érdeklődnek és részt vesznek a helyi ügyekkel összefüggő települési szintű fejlesztési koncepciók egyeztetésében és alakításában. A *gazdasági szereplők* érdekérvényesítésére területfejlesztési koncepciók és programok hivatalos egyeztetési eljárásrendje biztosít lehetőséget. Az egyeztetés-

be kötelezően bevonandók között az országos és az érintett területi gazdasági kamarák képviseltetik magukat. A gazdasági érdekek érvényesítésére a megyei vagy regionális fejlesztési anyagokban lehetőség van megyei önkormányzati képviselők, vagy a regionális, megyei, illetve kistérségi fejlesztési tanácsokba delegált képviselők útján, a rendelkezésre álló informális csatornák felhasználásával is. A megyében, kistérségben vagy a régióban tervezett nagyobb léptékű befektetések esetében lényeges, hogy a fejleszteni, beruházni kívánó gazdasági vállalkozás tevékenysége összhangban legyen a térségi fejlesztési koncepcióval, és lehetőség szerint illeszkedjen, vagy épüljön be a konkrét stratégiai és operatív programok sorába is. Például egy termálvízre alapozott komplex fejlesztés esetében lényeges elérni a kistérség fejlesztési koncepciójában és programjaiban, hogy az idegenforgalom, azon belül is a termálturizmus nevesítve legyen a kistérségi érdekből támogatott fejlesztési programok között.

A társadalmi érdekek kifejezésre juttatása a területfejlesztési tervezés során az országos és az érintett területi szakmai társadalmi szervezetek tervegyeztetésben jogszabályilag biztosított részvételével valósul meg. E szervezetek sorába elsősorban mérnöki tevékenységgel, településfejlesztéssel foglalkozó, önkormányzatokat tömörítő szakmai egyesületek és kamarák tartoznak.

Jellemző probléma, hogy minimális az olyan *civil szervezetek* száma – vagy egyáltalán nincs ilyen –, amely a társadalmi érdekek szélesebb lenyomatát képviseli. A civil társadalom képviseleti szervei másként jelennek meg települési, megyei vagy épp regionális szinten, ami megnehezíti a tervezés különböző szintjeibe történő bevonásukat, főként igaz ez a tervhierarchia felsőbb szintjein. A társadalmi érdekek közvetlenül, a lakosság útján kevésbé, az egyeztetésben résztvevő minisztériumok, megyei képviselők, regionális tanácsokba delegált küldöttek, kamarák útján közvetve érvényesülhetnek.

3.3. A szereplői együttműködések gyakorlata

A kutatást megalapozó kérdőíves felmérés során megvizsgálásra került egyrészt a különböző *szereplők közötti együttműködés szintje a tervezés és végrehajtás folyamatában*, másrészt az egyeztetés és véleményezés különböző formái, illetve színterei.

A válaszok alapján kialakult egy általános kép, miszerint a településfejlesztési dokumentumokkal kapcsolatos tervezési és végrehajtási folyamatok a *helyi gazdasági szereplők, civil szervezetek és a lakosság széles körű bevonásával zajlanak*. Azoknak a szereplőknek a bevonása, amelyek elvben a települések túlnyomó többségében szóba jöhetnek, magas szintűnek tekinthető. A lakosság a települések több mint 80%-ában, a helyi gazdasági szereplők majdnem kétharmadukban megjelennek a tervezési folyamatban.

Arra a kérdésre, hogy milyen *egyeztetések* történtek a településfejlesztési dokumentum elkészítésekor, a válaszadók több mint fele (54,8%) úgy válaszolt, hogy a koncepció a lakosság, a gazdasági szereplők és a civil szektor érdemi részvételével készült. További 30% esetében nem volt szó a különféle szereplők érdemi részvételéről, de érdemi vagy formális egyeztetés történt. Elenyésző, 5 százalék körüli volt azoknak a településeknek az aránya, ahol saját bevallásuk szerint a koncepció készítés kapcsán nem történt érdemi egyeztetés. A koncepciók 8,3%-a csak a lakossággal, 0,8%-uk csak a gazdasági szereplőkkel lett egyeztetve. A településfejlesztés *aktorai* – mint az fentebb áttekintésre került – igen

széles körből kerülnek ki. Kapcsolatrendszerük összetettsége a településsel eltérő, a település egésze fejlesztéséhez fűződő kapcsolatuk *mélysége változó*. Sokkal inkább elmélyült kapcsolatról beszélhetünk a településfejlesztési ügyek vonatkozásában, a helyben élő lakosság, vagy egy-egy helyi civil szervezet esetében, mint egy rövidtávon megtérülő befektetésben érdekelt, a település kedvező adottságainak és erőforrásainak kihasználásával – felélésével – realizált profitot a településről kivivő és azt máshol újra befektető vállalkozó esetében. Nagy szerepet tulajdoníthatunk a személyes érintettségnek, a település iránt érzett kötődésnek, ami a lakosság, a helyi mozgalmak és a helyi illetőségű kisvállalkozások esetében is erősebb lehet, mint egy nagybefektető vagy multi cég esetében várható.

A *szakmai szervezetek, szakhatóságok, államigazgatási szervek* esetében ugyancsak a személyes kötődés, a lokálpatriotizmus hiánya érzékelhető, természetesen teljes joggal. A településfejlesztési döntések szakmai szempontú értékelése, befolyásolása, vagy éppenséggel korlátozása megvalósul ugyan, mindez pusztán a szakmai megfelelősségre korlátozódik, és a jogszabályok merev betartatása adott esetben a településfejlesztés egészét vagy kapcsolódási pontjait tekintve nem mindig kedvező. Elegendő például a Natura 2000 területek kijelölésére gondolnunk, amely – bár jogszabályilag megfelelően, de – korántsem megfelelő kommunikációval történt meg, és a helyi gazdálkodók emiatt sok helyütt lehetetlen helyzetbe kerültek.

A településfejlesztéssel kapcsolatos *prioritásoknak, célrendszernek* és konkrét döntéseknek számos aspektusa létezik. Már a fejlesztési célok megfogalmazása is gyakran komoly érdekellentéteket szül a településfejlesztés szereplői között. Ha az általános fejlesztési irányok kijelölésében konszenzus is alakul ki, a konkrét megvalósítást lehetővé tevő fejlesztési lépések, támogatásra javasolt projektek kijelölésénél már előtérbe kerülnek részérdekek. Eltérő a megítélése a megvalósítás lehetséges és kívánatos módozatainak. Míg a település általános fejlesztési céljai esetében az érdekelt számos szereplő hasonló érdekek mentén sorakozik fel, addig a fejlesztési lépések konkrét nagyságrendjei, paraméterei – például területek kijelölése, irányszámok rögzítése stb. – meghatározásakor eltérő érdekek feszülnek egymásnak.

A településfejlesztés összetett feladatsorában felszínre kerülő *eltérő érdekek* közelítésére, egyeztetésére helyben több lehetőség is kínálkozik. Ezek egy része az egyeztetés hivatalos fóruma, míg számos lehetőség van nem hivatalosan előírt, informális, különböző szereplők részvételével megtartott egyeztetések lebonyolítására is településfejlesztést érintő kérdésekben.

A *lakossági érdekek és a gazdasági szereplők* érdekeinek érvényesítési lehetőségei különös figyelmet érdemelnek azért is, mert a fejlesztés aktorai közül e két megkerülhetetlen szereplő érdekérvényesítése kevésbé részletekbe menően szabályozott, mint az elmondható a település vezetése – képviselő-testület, önkormányzati bizottságok – vagy az államigazgatási szervek esetében. Különösen igaz ez a – településfejlesztési elhatározások területi, műszaki feltételeit meghatározó – településrendezési tervek esetében.

A kérdőíves felmérés eredménye rámutatott arra is, hogy a *településfejlesztési koncepciók elkészítésében és az abban kitűzöttek végrehajtásában való részvétel szorosan összefügg egymással.* Azaz a kidolgozásban résztvevők – válaszadók által megjelölt – fontossági sorrendje hasonló a végrehajtásban résztvevőkéhez. Az elmondható viszont a kutatás eredményei alapján, hogy a *hazai és külföldi befektetők szerepe sokkal jelentősebb a végrehajtásban, mint magában a dokumentumok elkészítésében.*

3.4. A terület- és településfejlesztés összehangolásának irányai

3.4.1. Térségi és települési szintű tervezés, illetve tervegyeztetés

A térségi tervezés magába foglalja a regionális, a megyei és a kistérségi szintet, amelyek mindegyike a területi hierarchiában a települési szint felett helyezkedik el. Az egyes települések a térségek részét képezik, ebből következően a térségi tervek – mélységüktől függően – érintik az egyes települések területét, és a terv léptékének megfelelő részletességgel kitérnek a településeket érintő kérdésekre. A térségi tervek eltérő léptékéből adódik, hogy a kistérségi területfejlesztési típusú tervek közelebb állnak a települési szinthez. A kistérségi fejlesztési tervek és a települési tervek közötti összhang ezért jobban érvényesül.

Területrendezési tervek esetében a jogszabályban előírt lépték magában hordozza azt a részletezettséget, amelynek megfelelően a térség egészére készülő terv egy települést és közvetlen környezetét tárgyalni képes. Területrendezési és településrendezési tervek kapcsolatrendszere jogszabályi alapon biztosított, mivel a megye és a kiemelt térség területrendezési tervéhez – térségi terv elfogadásától számított bizonyos időn belül – a településrendezési terveket hozzá kell igazítani. Ez utóbbi kötelezettségnek megyei területrendezési terveknél csak a megyei önkormányzati rendelettel elfogadást nyert tervi elemek esetében kell eleget tenni.

Területfejlesztési koncepcióknál és programoknál az összefüggés nem ilyen direkt, mivel egységes jelkulcs szerinti tervlapot a fejlesztési típusú tervek nem is kell, hogy tartalmazzanak. A fejlesztési tervezés során az érdekegyeztetés fórumai közül a települési szintű fejlesztési elképzelések és a térségi koncepciók és programok összehangolását biztosító hivatalos egyeztetési eljárásnak van lényeges szerepe. Az egyeztetés során mód van a települési érdekek képviseletére a magasabb szintű terv irányába, legyen az, jóváhagyott településfejlesztési koncepcióban rögzített elem, vagy akár előkészítés szintjén álló települési projektötlet. A települési fejlesztési döntések meghozatala – településfejlesztési koncepció, stratégiai program kidolgozása – során a már jóváhagyott magasabb szintű tervekben térségi érdekből rögzített térszerkezeti elemek, fejlesztési prioritások, vagy stratégiai programelemek figyelembevétele szükséges.

A mai jogszabályi, intézményrendszeri szétválasztottság és a bevett tervezési gyakorlat átformálása érdekében *javasolt a területfejlesztési és a településfejlesztési intézményrendszer kapcsolati pontjainak meghatározása.* Ez biztosítékot jelenthet a jobb oda-visszacsatolási folyamat megvalósulására. Így válik elérhetővé többek között az, hogy ne lehessen településfejlesztési koncepciót elfogadni a régió, és különösen az érintett kistérség véleményének kikérése nélkül. Ez az első lépés lehet a kötelező oda-visszacsatolás jogszabályi keretek közötti meghatározásához, és – a rendezési tervezés gyakorlatához hasonlóan – a fejlesztési típusú tervek egymásra épüléséhez.

A fejlesztési és rendezési tervezés települési szintű közelítése terén célszerű elérni a szükséges *jogi háttér* kidolgozásával, hogy a hazai tervezésben – hasonlóan a településrendezési tervezéshez – megvalósuljon a *településfejlesztési tervezés szakhatósági kontrollja* is. Ez azért javasolt, mert így elérhetővé válik, hogy a településfejlesztési koncepciók készítésekor befogadott elemek már a fejlesztési tervezés fázisában szűrhetők legyenek, és a fejlesztési elképzelések – projektek – ne a településrendezési terv szakhatósági egyeztetése során ütközzenek hatósági tiltásba vagy korlátozásba.

Szükség van az egyeztetés szintjein a képviselet, a részvételi kör érdemi szélesítésére. A mai gyakorlat szerint a helyi önkormányzatot a kistérségi társulás ülésein kizárólagosan a település polgármestere képviseli. *Javasolt a települési érdekek, és a település fejlesztési elképzeléseinek szélesebb körű képviselete érdekében az egyeztető és a kistérségi elhatározásokat megalapozó döntés-előkészítő ülések szélesebb, szakmai álláspontok megvitatását még inkább lehetővé tevő körben történő szervezése és bonyolítása.*

A *civil szféra* szerepének erősítése ugyancsak feladatként jelölhető meg. Szélesíteni kell a mai gyakorlatot, amely szerint a civil szervezetek túlnyomóan csak települési ügyekben nyilvánítanak véleményt. Kívánatos és támogatandó az alulról építkező kistérségi, várostérségi civil és szakmai szervezetek kezdeményezése. Lényeges elvárás irányukba, hogy kísérjék figyelemmel a komplex tervezési folyamatot, továbbá a települési ügyek mellett térségi kihatású ügyeket is vállaljanak fel. Ez a települési szinten felülemelkedni képes tevékenység kistérségi, vagy ennél szélesebb térben folytató, térségi összefüggések iránt érzékeny civil szervezetek alakulását igényli.

A területfejlesztés és a településfejlesztés jelenlegi szétválasztottsága az érdekegyeztetést fokozottan szükségessé teszi. Ezen a téren pozitív változás kezdete lehet az *Országos Fejlesztési és Program Iroda* létrehozása, amely a térségi és települési szint közötti koordinációt és a hatékonyabb érdekegyeztetést segíti elő. Az Iroda szervezetileg az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium területfejlesztési szakállamtitkárságához tartozik. Feladata három szervezet – az önkormányzati és térségi koordinátor-hálózat, a vidékfejlesztési tanácsadó-hálózat és a Nemzeti Fejlesztési Terv tanácsadó-hálózat – munkájának összehangolása. Az Iroda létrehozásának többek között célja, hogy megerősödjön a *kistérségek szerepe a fejlesztéspolitikában*, és hogy a fejlesztésben érintett szereplők egy munkaszervezetben integrálódjanak. Az Országos Fejlesztési és Program Iroda a kistérségek számára szakmai segítséget is nyújt stratégiai tervezés és projektfejlesztés területén, valamint az európai uniós programokkal és az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel összefüggésben.

3.4.2. Településközi megállapodások és egyeztetések

Települési önkormányzatok egymással megállapodhatnak egyes feladatok közös megoldásáról, olyan esetekben, amikor a kezelendő tervezési, fenntartási, üzemeltetési, projekt-előkészítési stb. feladat több települést is érint. Az Étv. lehetőséget biztosít a *közös tervezésre* is, több települési önkormányzat esetében az összefüggő településrendezési feladatok közös megoldására. Ilyen esetben közös településrendezési terv és helyi építési szabályzat készítésére is mód van. *Településközi megállapodások* tárgya lehet az összehangolt tervezésen túl számos *tartós együttműködés vagy egy-egy konkrét kérdés kezelése*. Alapvető jelentősége a feladatellátás racionalizálásában rejlik. Megállapodás keretében végezhető többek között: iskola közös fenntartása, több települést érintő környezetvédelmi probléma elhárítása, közös buszjárat üzemeltetése, településeket felfűző tanösvény létesítése stb.

A településközi megállapodások egyfajta *átmenetet képeznek* egy adott kérdéskör térségi – kistérségi – kezelése irányába, mert segítségükkel a települési érdekek összehangolása valósul meg. Azonban a településközi megállapodások nem ölelik fel a térségi fejlesztési tervezés keretei között kezelendő valamennyi lényeges kérdéskört.

A statisztikai kistérségek fogalmát, jellemzőit, rendeltetését és lehatárolását *„A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről" szóló 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet* szabályozza. A kistérséghez tartozó települési önkormányzatok érdekeinek megjelenítése a kistérségi területfejlesztési koncepció, illetve az operatív programok esetében közvetlenül érvényesülhet. A települések érdekérvényesítő képessége jóval erősebb a kistérségi fejlesztési tervezés során, mint a magasabb, megyei vagy regionális szinteken. A kistérségi fejlesztési tanácsi üléseken a települések közvetlenül, a polgármester által képviseltek, ami a helyi és a kistérségi érdekek összehangolásához megfelelő elvi alapot biztosít.

A helyi önkormányzatok – a 2004. évi CVII. tv. felhatalmazása alapján – *többcélú kistérségi társulás keretében* kezelhetik a hangsúlyozottan térségi együttműködést igénylő és közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó feladataikat. Azon feladatokat, amelyekre a kistérségi társulás létrehozható, szintén az említett jogszabály rögzíti. A többcélú kistérség a statisztikai kistérségen belül, az ahhoz tartozó települési önkormányzatok csatlakozásával jön létre. A többcélú kistérségi társulások keretében a helyi önkormányzatok kölcsönösen előnyös, komplex együttműködést folytatnak a társulás célja szerinti feladatok megoldásában. A *regionális szint* esetében a települési érdekképviselet csak jóval közvetettebb formában valósul meg, mint a kistérség esetén. Ez egyrészt adódik a régió és a kistérség között meglévő puszta méretbeli – helyi önkormányzatok száma szerinti – különbségből, másrészt a regionális és a kistérségi fejlesztési koncepciók és operatív programok feladata közötti eltérésekből. A régió területére készülő fejlesztési dokumentumok nagytérségi összefüggéseket kezelnek, egy-egy országrészre vonatkoztatva fogalmaznak meg prioritásokat, illetve operatív programokat. Ebben az összefüggésrendszerben a *települési szint, a települési érdek nem jelenhet meg önálló értékként.* A kistérségi fejlesztési tervezés keretei között, ahol a kistérségi szempontból lényeges fejlesztési feladatok kerülnek meghatározásra, sokkal inkább van lehetőség a települési érdekek – akár közvetlen – figyelembevételére és beépítésére.

E tekintetben sajátos az átlagostól eltérő *versenyképességi pólusok és az elmaradott települések helyzete*. A térségi szintű fejlesztési tervezés során általában kiemelt figyelmet élveznek ezek a települések, településcsoportok. A jóváhagyott területfejlesztési dokumentumok pedig gyakran külön fejlesztési programok keretében foglalkoznak a fejlett vagy leszakadó települések sajátos feladataival. E települések speciális érdekei ezért adott esetben nagyobb súllyal jelennek meg a térség egészére elkészült fejlesztési típusú tervekben. Támogatásra javasolt a régión belül hasonló – azonos – helyzetben lévő és hasonló érdekek által vezérelt települések szerveződése. A felvállalt érdekközösség mentén szerveződő településközi együttműködések hatékonyabb érdekképviseletet tudnak megvalósítani a régió fejlesztési dokumentumainak kidolgozása során.

A térségi és a települési szint közötti jobb kommunikáció és az oda-visszacsatolási folyamat kiteljesedése igényli a *térségi érdek és a települési érdek fogalmának* pontos meghatározását. A mai jogszabályi keretek közül hiányzik ez a fogalom. A tervezési gyakorlatban pedig akadályt jelent a sokszor hivatkozott, de nem kellően tisztázott megyei, kistérségi, vagy regionális érdek fogalomkörének nem kellő ismerete és elfogadottsága. A települési döntéshozók sok esetben nincsenek tisztában azzal, hogy miért kell elfogadniuk olyan felsőbb szintű terveket és alkalmazkodniuk azokhoz a felsőbb szintű fejlesztési döntésekhez, ami saját kézzelfogható települési érdekeiket korlátozza, vagy sérti a „magasabb" térségi érdeket.

A térség egésze szempontjából alapvető fontosságú területfejlesztési elhatározások, amelyek például a fejlesztési pólusok kijelöléséről, projektek helykiválasztásáról, meghatározó jelentőségű térszerkezeti elemekről stb. határoznak, térségi szinten meghozott döntéseket igényelnek. Ezek többsége mindaddig elvi támogatásra talál helyi önkormányzati szinten is, ameddig azok *nem kerülnek összeütközésbe a település saját fejlesztési érdekeivel*. Ugyanis ma még a tervezők által kifejtett szakmai indokolás az egyes konkrét esetekben nem tűnik elegendőnek, és a helyi települési szereplők számára sokszor nem is tűnik elfogadhatónak.

Bár az Alkotmánybíróság határozataiból közvetve kiolvasható, hogy az alkotmány és az önkormányzati törvény együttes értelmezése szerint különböző az országos, a térségi és a helyi közérdek, de ennek egyértelmű törvényi meghatározása – egy közérdekeltségi törvény keretei között – jelentős előrelépést jelentene valamennyi érdekelt szereplő számára. Ehhez kapcsolódva szükséges tisztázni a térségi érdeknek a települési érdekekkel lehetséges és szükséges kapcsolódási pontjait.

3.4.3. Kistérségi terv

A hazai tervezési hierarchiafejlesztés vonatkozásában települési, valamint kistérségi, megyei, regionális és országos fejlesztési koncepció elkészítéséről rendelkezik. A területrendezés esetében a hierarchia nem teljes, mivel a településrendezési terv „felett" a megyei területrendezési terv áll. A *kistérségi szint hiányzik*. Figyelembe véve azt, hogy a területrendezés egyik alapvető feladata és kapcsolódási pontja a területfejlesztéssel a fejlesztési koncepcióban és programokban rögzített elhatározások helykijelölése és helybiztosítása, a kistérségi terv hiányának lényeges következménye, hogy a kistérségi fejlesztési döntések nem épülnek be az ugyanazon szinten készülő területrendezési terv keretei közé.

További kezelendő kérdést vet fel, hogy miként lehet *összehangolni* az egyes településrendezési tervekben rögzítetteket az eggyel magasabb területi szinten, a kistérségben. Ezek együttesen indokolják egy új tervfajta, a kistérségi terv metodikájának kidolgozását, és bevezetését a tervezési gyakorlatba.

A *kistérségi terv fő feladata* egyrészt tehát a kistérségi területfejlesztési döntések *rendezési szintű kezelése,* másrészt szoros *kapcsolat biztosítása* helyi településrendezési tervekkel. A kistérségi terv képes betölteni azt a ma még hiányzó szerepet, miszerint a fejlesztési területek kijelölése térségileg összehangoltan történjék. Számos példa bizonyítja, hogy gyakran a szomszédos települések településrendezési tervei között sincs meg az összhang, és például egymás mellé nem illeszthető funkciók számára biztosítanak helyet – jogszerűen, saját tervükben a saját területükön ugyan, de – a közigazgatási határ közvetlen közelében, így ellehetetlenítve a szomszéd településben tervezett fejlesztést. Továbbá a kistérségi terv tudja garantálni a térségi koordinációt a lakóterületi, gazdasági, vagy éppen turisztikai fejlesztések esetében. A térségi érdekeket mérlegelve dönthető el a kistérségi terv keretében, hogy mely település milyen típusú fejlesztésre helyezze a hangsúlyt, amihez ott a legjobb adottságok is rendelkezésre állnak.

4.

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS JOGI KÖRNYEZETE ÉS A TERVEZÉS MENETE

A településfejlesztést *a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)* a helyi önkormányzatok feladataként határozza meg. Ugyanezen törvény a „belügyminiszter" feladatává teszi a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés összehangolását.

Az *épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény* (Étv.) definiálja a településfejlesztési koncepció fogalmát, a településrendezés eszközeként meghatározza egyeztetésének rendjét. Az Étv. 2. § (27) bekezdése szerint: „A területfejlesztési koncepció: a fejlesztés összehangolt megvalósulását biztosító és a településrendezést 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."

Az Étv. 2006. évi módosításával immár a településrendezési tervvel, építési szabályzattal azonos megítélés alá esik a koncepció szükségessége, egyeztetési rendje is, illetve felhatalmazást adott a településfejlesztési koncepció részletes tartalmi követelményeinek meghatározására.

2006-tól a Belügyminisztérium jogutódja az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, s az állam településfejlesztéssel kapcsolatos szakmai irányítását az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Területrendezési és Építésügyi Szakállamtitkársága Területrendezési és Településügyi Főosztályon keresztül látja el.

Települési önkormányzatok feladata a településfejlesztéssel kapcsolatos helyi jogi eszközök megalkotása, a településfejlesztéssel kapcsolatos feladatok ellátása. A helyi önkormányzatok dolgozzák/dolgoztatják ki a településfejlesztési koncepciót. *A településfejlesztési koncepciót az önkormányzat képviselő-testülete határozattal hagyja jóvá.* A települési önkormányzat feladata a településfejlesztési koncepcióban meghatározott fejlesztési

célok kijelölése és a településfejlesztési programok készítésekor, illetve a megvalósításakor a célok szem előtt tartása és határozott képviselete.

A településfejlesztési *tervezésben* domináns az önkormányzatok szerepe, de nem egyedüli. Rajtuk kívül, abban a társadalmi, a gazdasági, a civil szervezeteknek, a lakosságnak egyaránt részt kell(ene) vennie. Az elvileg közösen elkészített, a többség elképzeléseit, vágyait tükröző települési fejlesztési terv a helyi közösséget erősítő tényezőként is értelmezhető.

Jelenleg mindössze a *települések* kb. negyede, rendelkezik *„komplett" települési rendezési tervvel* (településszerkezeti terv, szabályozási terv), és *helyi építési szabályzattal*. Hasonló arányt képvisel az a 700 település is, akik semmilyen tervvel nem rendelkeznek, míg a további településeken csak a régi – nem az új törvény szellemében készült – rendezési tervek, építési szabályzatok találhatók, illetve – jobb esetben – jelenleg készülnek a hatályos jogi szabályozásnak megfelelő tervek.

A *településfejlesztési koncepciók esetében még nagyobb az elmaradás,* holott az Étv. szerint a településrendezési terveknek ezeken kell alapulnia. Mivel a törvény *szankciót nem alkalmazott* a településfejlesztési koncepció *hiánya* esetére, ezért a településfejlesztési koncepciók sok esetben elmaradtak, vagy csak formálisan teljesültek. A rendezési tervek készítői általában speciálisan *képzett – külső – szakemberek*, így a település csapdába esik, hiszen a *tervező műszaki jellegű terve határozza meg a fejlődési irányokat*, mivel a hatályos rendezési tervvel nem lehetnek ellentétesek a fejlesztési elképzelések.

A másik nagy probléma, hogy jelenleg gyakran a térségben megjelenő *befektetők határozzák* meg a település fejlesztési irányát, nemegyszer magát a településszerkezeti tervet, annak kidolgozására erősen hatnak. Miután a települések jellemzően forráshiánnyal küzdenek, a településen beruházni kívánó – gyakran munkahelyteremtést ígérő – vállalkozások eleve nyertes helyzetből indulnak a települési önkormányzatokkal történő tárgyalásaik során. Az önkormányzatok az eredetileg – szerencsés esetben a lakossággal, civil szervezetekkel egyeztetett, közösen kialakított – elfogadott, helyi érdekeket figyelembe vevő fejlesztési koncepciót negligálják, a településrendezési terveiket a jelentkező vállalkozók igényeihez igazítják. Más esetben a vállalkozó – önkormányzati forrás hiányában – finanszírozza a településrendezési tervek elkészítését, amelyben természetesen az igényei kiemelt figyelmet kapnak. Így a településfejlesztési koncepció – ha készül egyáltalán – már a rendezési tervben meghatározottak szerint készül el.

Erre a helyzetre adhat megoldást, s jogilag szabályozott eszközt az Étv. 2006. évi módosításakor a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézmények között megjelenő *településrendezési szerződés*. Az új együttműködési forma lehetőséget ad arra, hogy a települési önkormányzat egyes, a településrendezési eszközökben rögzített célok megvalósítására szerződést köthet az *érintett ingatlan tulajdonosával, illetve az ingatlanon beruházni szándékozóval.*

4.1. A településfejlesztés tervezési gyakorlata

Annak ellenére, hogy a településfejlesztési koncepciók részletes tartalmi követelményeire vonatkozóan még csak az Étv. 2006. évi módosítása során kapott felhatalmazást *rendeletalkotásra* a területfejlesztésért és településfejlesztésért felelős miniszter, a hazai

gyakorlatban a tervezők egy csoportja kialakított egy szempontrendszert, vizsgálati, alátámasztási munkarészekre vonatkozó tartalmi minimumot. Ennek alkalmazásával a településfejlesztési koncepciók olyan minőségben készülhetnek el, amelyekre valóban megalapozottan lehet támaszkodni a településrendezési tervek készítésekor.

A településfejlesztési koncepció a településrendezési tervek, konkrétan a *településszerkezeti terv készítését megelőző*, a szerkezeti tervhez kötelezően elkészítendő fejlesztési dokumentum. A településfejlesztési koncepció képezi a gyakorlatban a *településrendezési terv tervezési programját.* A koncepció a települési szintű tervezésnek az egyik legfontosabb alapdokumentuma, és a településrendezési terv előkészítésének indító tervművelete. A településfejlesztési koncepció megalapozottságában, későbbi megvalósításában döntő szerepe van a tervezési folyamatnak. A *tervezési folyamatot* több okból is hangsúlyossá kell tenni.

– A koncepciónak kellően határozottnak, de ugyanakkor rugalmasnak is kell lennie, hogy képes legyen a folyamatos, a stratégiai célokat nem érintő változások befogadására. Ennek a két, valójában ellentétes elvárásnak csak a fejlesztés szereplőivel való folyamatos közös gondolkodás eredményeként lehet eleget tenni.
– Reális koncepció csak a fejlesztés szereplőinek sajátos céljai ismeretében fogalmazható meg. Ugyanakkor a velük folytatott folyamatos párbeszédben lehet csak elérni sajátos érdekeiknek a közérdekkel való egyeztetését.
– A tervezési folyamatban való részvételnek komoly mozgósító ereje van a közösen formált célok teljesítéséhez. Csak a tervezés folyamatában való részvétel biztosíthatja, hogy a fejlesztés szereplői ne csak megismerjék a koncepciót, hanem egyes elemeit saját fejlesztési stratégiájukba, sajátjukként be is építsék.

A településfejlesztési koncepció kidolgozása során természetesen mindig igazodni kell az adott település *egyedi sajátosságaihoz*, de az alábbi legfontosabb módszereket mindenütt célszerű alkalmazni:

– a település területét érintő területfejlesztési koncepciók, programok, területrendezési tervek települést érintő vonatkozásainak elemzése,
– a települést érintő ágazati koncepciók, programok elemzése,
– a település eddigi fejlődésének, és a mögöttük álló okok elemzése,
– a települést érintő kutatások, elemzések összegyűjtése, kiértékelése,
– a hozzáférhető statisztikai adatok elemzése,
– a gazdaságra jellemző trendek, tendenciák elemzése,
– személyes látogatások, konzultációk a fejlesztések potenciális szereplőivel.

4.1.1. A vizsgálati szakasz

A dokumentumok szélesebb körű megalapozása a fölösleges átfedések megakadályozása érdekében célszerű a településfejlesztési koncepcióhoz és a településrendezési tervhez a szükséges vizsgálatokat együtt készíteni, illetőleg biztosítani kell kölcsönös figyelembe-vételüket. A településfejlesztési koncepcióhoz készített vizsgálatok során a sajátos főbb vizsgálati témák általában a következők:

Előzmény-feltárás:
– a különböző szintű területfejlesztési és területrendezési dokumentumokban a települést, illetve a település környékét érintő információk összegyűjtése, rendszerezése,
– a területi tervekben lévő, a település fejlesztését befolyásoló döntések és elemzésük,
– a korábbi jelentősebb fejlesztési projektek indítékainak és eredményességének elemzése.

Település jellemzői:
– területi elhelyezkedés, külső kapcsolatok,
– területek felhasználása, területhasználat hatékonysága,
– épített környezeti értékek,
– infrastruktúra ellátottság,
– a település szerepköre, intézményei,
– az életminőséget befolyásoló tényezők.

A gazdasági szerkezet, a vállalkozási potenciál:
– jellemző szektorális összetétel, üzemnagyságok, ezek változási trendje,
– telephelyek korszerűsége, nagysága, környezeti állapota, fejlődésük dinamikája,
– a termelés gazdaságossága,
– bedolgozói hálózatok, kapcsolatok a térséggel,
– export-import, nemzetközi kapcsolatok,
– meglévő és megszerezhető versenypozíciók.

Az önkormányzat gazdasági szerepe:
– az önkormányzat gazdaságfejlesztési koncepciói,
– az önkormányzat gazdálkodási tevékenysége,
– az önkormányzat költségvetésének elemzése,
– önkormányzati vagyongazdálkodás,
– ingatlanértékek és változási trendjük,
– adójövedelmek.

A fejlesztő szervezetek:
– az önkormányzat hivatali szervezetének szerepe a fejlesztésekkel kapcsolatos feladatok ellátására,
– külső fejlesztő szervezetek és tevékenységük áttekintése,
– a fejlesztő szervezetek együttműködése, rendszerelvű tevékenységük értékelése,
– a fejlesztések szervezeti hátterének jobbítási lehetőségei és feltételei.

Humán erőforrások:
– demográfiai trendek,
– a lakossági mobilitás mutatói, trendjei,
– képzettség, rendelkezésre álló ismeretek,
– foglalkoztatási jellemzők, aktív keresők ágazati szerkezete,
– munkanélküliség alakulása és jellemzői,
– a rendszeres szociális támogatásban részesülők száma,
– humán infrastruktúra.

Környezet állapota:
– levegő, zaj, víz és talajszennyezés feltárása,
– szennyvízkezelés,
– hulladékkezelés, veszélyes hulladékok,
– természetvédelem, védett természeti elemek, jelentős zöldfelületek, zöldterületek, közparkok és gondozottságuk,
– az épített környezet állapota, épített környezeti értékek, régészeti lelőhelyek, műemlékek, utcák, közterek hangulati értékei,
– használaton kívüli vagy alulhasznosított területek.

Vonalas infrastruktúra:
– térségi közlekedési kapcsolatok értékelése,
– tömegközlekedés,
– személyi közlekedés (személygépkocsi, kerékpár, gyalogos),
– teherforgalom, parkolás helyzete,
– közlekedési csomópontok, utak kialakítása, állapota, forgalombiztonság,
– közműellátottság.

Vizsgálati összefoglaló:
Az elemzések, vizsgálatok eredményeinek összefoglalásához jó áttekinthetőséget biztosít a SWOT analízis használata.

4.1.2. A településfejlesztési koncepció tartalmi elemei

A koncepcióban be kell mutatni a fejlődés lehetséges *forgatókönyveit* (szcenárióit), a település lehetséges fejlődési alternatíváit. Ennek keretében fel kell tárni a fejlődést befolyásoló külső tényezőket, és a településnek az ezekhez való alkalmazkodási módjait. A forgatókönyvek arra a kérdésre adnak választ, hogy „mi történne, ha...", s ennek kapcsán különböző fejlődési pályalehetőségeket vázolnak, azért, hogy
– ki lehessen választani a település fejlődése szempontjából a még reálisnak tűnő forgatókönyvet,
– egyértelművé váljon, hogy milyen külső feltételek határozzák meg a fejlődést,
– világossá váljon, hogy a településnek magának mit kell tennie a kívánt fejlődési pálya érdekében,
– a település fel tudjon készülni a külső körülmények kedvezőtlen alakulása esetén azok lokális hatásainak mérséklésére.

A kiválasztott forgatókönyv egyben a település realitásokon belüli optimális jövőképét is megfogalmazhatóvá teszi, mely a területfejlesztési stratégia alapjául szolgál.

A *településfejlesztési stratégia* munkarészben a koncepció azokat a legfontosabb és egyben legáltalánosabb célokat fogalmazza meg, amelyeket a település fejlesztésével el kell, el lehet érni. A településfejlesztési stratégiában megfogalmazott *célok* között olyanok szerepelnek, mint például, miben kell növelni a település regionális, kistérségi szerepét, milyen sajátos területeken kell javítani a környezet minőségét, mit lehet célul kitűzni a munkanélküliség enyhítésére stb.

A stratégiában felvázolásra, illetve meghatározásra kerülnek a fejlesztésben érvényesítendő *prioritások* (a sok fejlesztési igény közül a legfontosabbak). Fontos, hogy a munka a konkrétumok felé haladva meghatározza a stratégiai célokhoz kötődő *kiemelt programokat*, valamint a realizálásukhoz szükséges *cselekvések (projektek) kereteit* is. Nagyobb települések esetében lényegesen emeli a településfejlesztési koncepció gyakorlatba való átvitelének lehetőségét, ha az általános prioritások és programok a *konkrét településrészekre*, a nagyobb településszerkezeti egységekre is lebontásra kerülnek. Így a szükséges beavatkozások, a fejlesztési célok és a kiemelt fejlesztési programok nem csak a stratégiai célok, hanem az általuk érintett területi egységek is csoportosításra kerülnek. A *területegységekre* bontott feldolgozás megkönnyíti a településfejlesztési koncepcióban foglaltaknak a településrendezési tervekben való érvényesítését, és az egyes városrészek lakóit, az ott működő gazdasági egységeket is mozgósítani tudja a koncepció céljainak a saját környezetükben történő realizálásához. Természetesen a településrészenkénti fejlesztési feladatok között is lehet, sőt célszerű *súlyozni*, és prioritásokat felállítani. Így például, prioritást kaphat a történelmi belváros rehabilitációja, revitalizációja, vagy a lakótelepek környezeti minőségének jobbítása stb. Ahol a funkcionális és a területi prioritások találkoznak, ott erősíteni fogják egymást. Hasznos és kívánatos, ha a településfejlesztési koncepció *önálló fejezetben* foglalkozik a koncepció realizálásához szükséges *önkormányzati szerepvállalással*, és eldönti, hogy az önkormányzat milyen eszközökkel akar élni a koncepcióban foglaltak megvalósítása érdekében. Így célszerű áttekinteni

– az önkormányzati fejlesztéseket befolyásoló eszközöket (politikai súly, kapcsolatrendszer, általános és pénzügyi szabályozási hatáskörök, szervezet, szakismeret, információ, saját fejlesztési forrás stb.),
– várospolitikai eszközöket (intézményesített partneri együttműködések), városmarketinget,
– településrendezési tervezés, helyi építési szabályozás, s ezen belül a megvalósítást biztosító jogintézmények használatát,
– telekgazdálkodást és ingatlanfejlesztést,
– vagyonkezelést, adópolitikát, szolgáltatások szervezését.

4.1.3. Településfejlesztési program

A településfejlesztési programnak a településfejlesztési koncepcióhoz illeszkedően, abból egy *önkormányzati ciklusra* tervezett *konkrét projekteket* célszerű tartalmaznia. A tervezett projekteket részletesen ki kell dolgozni, a megvalósításukhoz szükséges forrásokat meg kell jelölni és a megvalósításba bevonandó szervezetek felelősségét meg kell határozni. Ezen túlmenően át kell tekinteni a program egyes elemeinek *gyakorlati megvalósításához szükséges intézkedéseket* is.

A településfejlesztési program stratégiai része a településfejlesztési koncepcióra alapozottan, de annál részletesebben fogalmazza meg a *középtávon elérendő, megvalósítandó célokat*. A településfejlesztési program operatív programrésze számbaveszi az egyes megvalósítandó fejlesztési projekteket, vagy ágazati, vagy területi bontásban.

A *fejlesztési projektek* a településfejlesztési program egyes elemeinek konkrét kidolgozását jelenti, a megvalósítás műszaki és pénzügyi kereteinek bemutatásával. Az építéssel is járó projekteknél a településrendezési terv figyelembevételével kidolgozott építési vagy elvi építési engedélyezési terv jelenti a projekt műszaki előkészítettségét.

A települések fejlesztését célzó programok megvalósítása a meglévő települési szerkezet, területhasználati mód változtatását igényli. Megvalósításukat a rendezési tervekhez – szabályozási tervek és a helyi építési szabályzat – kötődő úgynevezett *sajátos jogintézmények* alkalmazása segíti. Ezt a lehetőséget azonban az önkormányzat – néhány kivételtől eltekintve – csak akkor érvényesítheti, ha azt a szabályozási tervbe, illetve a helyi építési szabályrendeletbe beépítette. A sajátos jogintézményeket – a változtatási tilalom elrendelését kivéve – az építési hatóság egyedi határozatokban érvényesítheti, de ezeket csak közérdekből, a közérdeket megjelenítő rendezési terv végrehajtása érdekében, a rendezési tervben rögzítetteknek megfelelően rendelheti el.

Az Étv. a *közcélú fejlesztések és a településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézményei*:

– építésjogi követelmények,
– tilalmak (változtatási, telekalakítási, építési),
– elővásárlási jog,
– kisajátítás,
– helyi közút (kiszolgáló és lakóút) céljára történő lejegyzés,
– útépítési és közművesítési hozzájárulás,
– településrendezési kötelezések (beépítési, helyrehozatali, beültetési),
– kártalanítási szabályok,
– településrendezési szerződés.

5.

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS SZEREPLŐI

Ma már aligha vitatható, hogy a sikeres településfejlesztés elképzelhetetlen az érintett *társadalmak aktív, tudatos részvétele nélkül*. De elképzelhetetlen az ehhez szükséges intézmények kialakítása, továbbá az adott térben együtt élő, illetve a településfejlesztés különböző folyamataihoz differenciált érdekstruktúrákkal kapcsolódó társadalmi szereplők kommunikációja, tárgyalása és több lépcsős érdekegyeztetésre épülő együttműködése nélkül. A sikeres településfejlesztés az érintett társadalmi szereplők kooperációját, és az ebből fakadó konszenzusát feltételezi. Továbbá azt, hogy minden aktor – közös érdekegyeztetés alapján – találja meg saját szempontjait.

Az általunk képviselt (egyben sikeres) településfejlesztési felfogás – a mai folyamatok kihívásainak megfelelően – túl lép a hagyományos értelmezéseken. Ezekben az értelmezésekben a *településfejlesztés*, az azt megvalósító szereplők – jóllehet történetileg differenciált különbségekben, hol az állam, hol az önkormányzat, a különböző intézmények, fejlesztési tanácsok stb. – mintegy kívülről, vagy éppen felülről vállalják és képviselik az érintett lakosság életminőségével, ellátásával összefüggő tervezési és operatív tevékenységeket. Véleményünk szerint a piaci folyamatok és a kapcsolódó új piaci szereplők csak részben modernizálják a hagyományos településfejlesztést, jóllehet kiszélesítik a résztvevő aktorok és a képviselt érdekek körét. A piaci szereplők megjelenésével sincs garancia arra, hogy az érintett *helyi társadalmak* teljes körének érdekviszonyai megjelenjenek a településfejlesztési döntésekben, számos helyi társadalmi csoport és szereplő továbbra is kívül reked, a hatóságok által képviselt érdekek is sokszor parciálisak. A hagyományos jellegű értelmezésben (amely szerintünk inkább sikertelen, mint sikeres) elválnak azok a társadalmi szereplők, csoportok, akik a fejlesztési döntéseket hozzák és azok, akikre ezek a döntések vonatkoznak (akik kívül rekedtek a döntési mechanizmusokból). És ez akkor is igaz, ha az adott döntések képviselik, vagy képviselhetik az utóbbiak szempontjait. Bár ez elég nehezen hihető, hiszen senki nem tudja úgy az érdekeit megfogalmazni, mint az érintett szereplők, akiket a különböző hivatalos dokumentumok az egyszerűség ked-

véért lakosságnak neveznek, mi inkább beszéljünk az érintett helyi társadalomról, vagy civil társadalomról.

Az általunk javasolt (egyben sikeres) modernizált, vagy másképp fogalmazva *társadalmilag megalapozott településfejlesztési felfogás*, széles körű társadalmi részvételről és érdekegyeztetésről, valamint érdekképviseletről szól. A társadalmilag megalapozott településfejlesztési felfogás az önkormányzatok és – a legkülönbözőbb ágazatokat képviselő – tervezők, a háttérben megtalálható, befolyással rendelkező (helyi és nem helyi) gazdasági és politikai szereplők, civil társadalmi mozgalmak, illetve szervezetek, mérvadó értelmiségiek, a (helyi) társadalmi hierarchiában különböző helyet elfoglaló „lakossági" csoportok, és a különböző közvetítők, valamint a média képviselőinek közös tevékenységéről szól.

A *rendszerváltás előtt* tudtuk, hogy a modern nyugat-európai településfejlesztési folyamatok így működnek. Mint ahogy azt is tudtuk, hogy a konkrét települések fejlesztési folyamatai nem kezelhetőek külön a környező térség fejlesztési folyamataitól. S ez nemcsak egy szélesebb kontextus szerinti elemzést, fejlesztési elképzeléseket kíván meg, hanem azt is, hogy a résztvevő társadalmi aktorok számát is szaporítani kell.

Az 1990-es évek a településfejlesztésben érintett *szereplők körét* is kiszélesítették. A rendszerváltozást követően – a demokratizálódási folyamattal párhuzamosan – a hatósági funkciójú szereplők köre mellett megjelent a magánszféra (elsősorban helyi vállalkozások), illetve szereplővé vált a civil társadalom is. A folyamat nem csak a szereplők körét módosította, hanem az egyes szereplők feladatait, lehetséges szerepvállalását is átalakította. A lehetséges szerepek egy része a szabályozási háttérben is megjelenik, jelentős része azonban csak a gyakorlati tapasztalatok alapján válik a folyamat integráns részévé.

5.1. Az érintett szereplőcsoportok

A településfejlesztés hatékonyságát alapvetően meghatározza az abban *résztvevő szereplők* köre. Történetileg mindig az a társadalmi csoport volt főszereplő a fejlesztésben, mely az adott rendszerben erre megfelelő tőkével, illetve hatalommal rendelkezett (*Tóth et al* 2003). Egyes szereplőcsoport vagy csoportok dominanciája a településfejlesztést meghatározó igényeket és az ebből következő fejlesztési irányokat is alapvetően befolyásolta, illetve befolyásolja. A modern településfejlesztés a szereplők körének meghatározásánál éppen az ilyen túlsúlyok kiküszöbölésére törekszik. Ezt az érintettek lehető *legszélesebb körének* (legalábbis elvi) *bevonásával* teszi meg, amelynek kereteit a szabályozási háttér adja meg. Ehhez azonban szorosan kapcsolódnak a közösségi érdekérvényesítés kevésbé szabályozott, de sok esetben hatékonyan működő formái is.

Az *1980-as évek* végéig a településfejlesztés szinte kizárólagos szereplője a – tevékenységét központi és helyi intézményein keresztül gyakorló – *központi hatalom, az állam volt*. Annak képviseletében kiemelhető az Országos Tervhivatal, amely a településfejlesztési források kizárólagos elosztó intézményeként működött (*Gömöri et al* 2003). Emellett fontos szerephez jutott a Város- és Községgazdálkodási Minisztérium (1954–56), az Építésügyi Minisztérium (1949–67), valamint az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (1967–88) is. A rendszerváltozás a településfejlesztés területén is számottevő átalakulást eredményezett. Részben a korábbi állami túlsúly elleni „védekezés", részben pedig a

piacgazdaság új viszonyainak következtében a magánszektor is a folyamat tevékeny részesévé vált. Az állam, részben az államszocializmus válsága, továbbá a piacgazdaság új törvényei és folyamatai, a helyi demokratizálódás következtében fokozatosan kivonult a településfejlesztési folyamatokból. Az új helyzet a köz- és magánszféra közötti új típusú szerepmegosztást, illetve a közösségi és magánjellegű célok közötti koordináció biztosítását is igényelte.

A hazai szakirodalomban a településfejlesztés szereplőinek a köz-, illetve magánérdekek alapján történő megkülönböztetése terjedt el. Előbbiek a közérdek védelme, az utóbbiak a magántulajdon érdekeinek védelme szerint végzik a tevékenységüket. (*Gömöry et al* 2003).

E – döntően fejlesztéscentrikus, de az érdekeltségeket jól jelző – felfogás alapján a településfejlesztésben résztvevők két nagy csoportra oszthatók (*Meggyesi* 2006)[1]. *Az első csoportba a magánérdekű fejlesztők tartoznak.* Ide sorolhatók az ingatlantulajdonosok, fejlesztők, befektetők, a pénzügyi befektetők, illetve a lakosság is. *A szereplők másik csoportjába a területi önkormányzatok, regionális fejlesztési tanácsok és kormányzati szervezetek tartoznak.* A magánérdekű fejlesztők közül az ingatlantulajdonosok egyének és szervezetek egyaránt lehetnek. Településfejlesztési irányultságukat egyértelműen az általuk birtokolt ingatlanok értékének megtartása határozza meg. Az ezzel kapcsolatban hozott döntések legtöbb esetben közvetett módon, de településfejlesztési tevékenységnek tekinthetők. Természetesen az önkormányzat e szereplők tevékenységét is befolyásolja, különösen a település rendezési tervén keresztül.

Szintén fontos szereplők az *ingatlanfejlesztők,* akik a leginkább magánérdekeket figyelembe vevő szereplőnek tekinthetők. Ennek oka, hogy egy olyan terméket állítanak elő, amelyből csak piaci szempontok alapján képes profitot termelni. E szereplőcsoport céljai gyakran csak rövid távúak, ezért sok esetben nem esnek egybe a településszerkezet alakításának hosszú távú közösségi céljaival. Az ingatlanbefektetők – mivel céljuk a bérbeadás és nem az eladás – általában sokkal inkább érdekeltek a hosszú távú gondolkodásban, mint a fejlesztők. Éppen ezért az önkormányzattal kialakított együttműködéseik is kiterjedtebbek.

A magán- és közösségi érdekek egyaránt megjelennek a *lakosság, vagyis a helyi civil társadalom* településfejlesztési tevékenységében. E szereplőcsoport egyaránt érdekelt ingatlantulajdonosként, a helyi érdekképviselet tagjaként, illetve a döntés-előkészítés résztvevőjeként. Felfogásunk szerint tehát szerepük elvileg lényegesen túlmutat az egyéni érdekeken, közös szempontokat is hordozhat, ezért a demokratikus döntéshozatal, illetve közösségi fejlesztés elengedhetetlen szereplői. E tevékenységüket a társadalmi participáció keretein belül gyakorolhatják.

Elvileg egyértelműen közösségi érdekeltségű szereplő *a települési önkormányzat.* A rendszerváltást követően az önkormányzatok olyan független testületek lettek, melyek munkáját csak törvényi szintű szabályozással lehet befolyásolni. Feladatukat, hatáskörüket is törvény állapította meg, s ez a helyi közügyek tekintetében a jogszabályok keretei között

[1] A következő részben e tanulmányra építve ismertetjük a településfejlesztés szereplőit.

teljes autonómiát ad az önkormányzatoknak. Minden ezt érintő szabályozás is csak törvényi szinten, vagy törvényi felhatalmazás alapján hozott miniszteri rendeletek szintjén jelenhet meg (*Gömöry et al* 2003).

A településfejlesztésben betöltött szerepük többoldalú. Egyrészt a *jogalkotás* és a *tervezés eszközeivel* (különösen területhasználat, illetve beépítés) alapvetően meghatározzák a településfejlesztési folyamatot. Másrészt *közvetlen, illetve közvetett* (pályázati forrásokon keresztül) *finanszírozói szerepet* is betöltenek. A települési önkormányzatoknak az állami szerepvállalás visszaszorulásával párhuzamosan növekedett feladatkörében kiemeltnek tartjuk a piaci alapú fejlesztések koordinálását is, de csak olyan mértékben, amennyire azt a helyi közérdek szükségessé teszi. Továbbá a települési önkormányzatok kötelező és önként vállalt *közszolgáltatások*, illetve egyéb közfeladatok ellátásával is bekapcsolódnak a településfejlesztés tevékenységébe.

A fenti felfogástól részben eltérően (bár a közösségi és magánszektor dichotómiáját elismerve) definiálja a településfejlesztés résztvevőit a Kőszegfalvi György–Loydl Tamás szerzőpáros (*Kőszegfalvi–Loydl* 2001). Az *állam részvételét* e szerzők az előzőhöz hasonlóan az Országgyűlés, illetve a Kormány szabályozási, tervezési és támogatási kereteket meghatározó tevékenységében látják. Az állami szerepvállalás felfogásuk szerint túlsúlyos, amelynek oka egyrészt a korábbi centralizált modell továbbélése, illetve az önkormányzati érdekvédelmi szervezetek gyengesége.

A legfontosabb szereplők ebben a felfogásban is a *települési önkormányzatok*, amelyek feladata a következő:

– településfejlesztés szereplői tevékenységének összehangolása,
– stratégiaalkotás,
– for profit és nonprofit érdekek összehangolása,
– helyi kezdeményezések felkarolása (*Kőszegfalvi–Loydl* 2001).

Lényeges, hogy e szereplői csoport az adott település forrásainak függvényében településenként *eltérő feladatokat vállal*. A településfejlesztési feladatokat (természetesen a kötelezőkön túliakat) – véleményünk szerint – a rendelkezésre álló források mellett a fejlesztési célrendszer, illetve a lehetséges partnerek köre (pl.: vállalkozói nyitottság, civil szervezettség) is alapvetően meghatározza.

A harmadik szereplőcsoport a *gazdálkodó szervezeteké*. Súlyuk az önkormányzati források szűkössége miatt az elmúlt évtizedben folyamatosan növekedett. Mai feladataik közül kiemelhető a javaslattétel, illetve a civil kezdeményezések (anyagi) támogatása. Végül negyedikként megjelenik a *nonprofit, társadalmi szervezetek* köre. E szereplők jellemzőit később – a társadalmi részvételben betöltött szerepük bemutatásakor – ismertetjük.

A szereplők között nem szabad figyelmen kívül hagynunk a *tervezőket* sem. Az ő szerepük, hogy a korábban jellemző egy javaslatos tervezői megközelítésmóddal szemben fejlesztési alternatívákat kínáljanak, többek között a fejlesztési koncepciókban, tervezési elképzelésekben érintett csoportok érdekeinek feltárása alapján is. Ez csak a korábbitól eltérő tervezői szemlélettel valósítható meg, hiszen csak akkor működőképes, ha egyforma fontosságot kap a döntéshozók és az érdekeltek bevonása. Hiszen csak így hozhatók meg a széles körben legjobb feltételeket biztosító fejlesztések, illetve a hozzájuk kapcsolódó döntések (*Gömöry et al* 2003).

Összességében tehát megállapítható, hogy a rendszerváltást követően, a piacgazdaság kiépülésével összefüggésben is átalakult a településfejlesztésben *résztvevő szereplői kör*, a nyugat-európai mintának is megfelelően *kiszélesedett*, a közszféra, a magánszféra, illetve a köz- és magánérdekeket egyaránt képviselő csoportok köréből szerveződik. Településfejlesztési irányultságukat, illetve aktivitásuk jellegét is a *magán- és közérdek kettőssége* határozza meg. A leírtakból az is megállapítható, hogy a településfejlesztés szempontjából fontos szereplők a rendszerváltozást követően Magyarországon is kivétel nélkül megkezdték, illetve folytatták működésüket.

A településfejlesztés az érintett szereplők szemszögéből *ma sem tekinthető problémamentes folyamatnak*. Nem a különböző érdekeltségű szereplők hiánya miatt, hanem bevonásuk, illetve a nem kellő részvétel jelenti a fő problémát. Ennek oka, hogy a döntéshozatali folyamat során részvételüket biztosító – elsősorban szabályozási – feltételrendszer ugyan biztosított, azonban ez egyrészt nem adja a különböző szereplők érdekeltségét, másrészt nehezen oldja a településfejlesztési folyamat történetileg kialakult, öröklött rugalmatlanságát, központosított jellegét.

5.2. A részvétel szabályozása

A településfejlesztés szereplőinek áttekintése mellett fontosnak tartjuk néhány olyan szempont összefoglalását, amelyek a kapcsolódó tevékenységek jellegét, illetve lehetőségeit meghatározzák. Mindezt abból a nézőpontból vizsgáljuk, hogy a végcél nem a fejlesztések megvalósítása, hanem a *társadalmi igények* lehető legszélesebb körű kielégítése.

A fentieket szem előtt tartva, fontosnak tartjuk a *szabályozási környezet* néhány elemének kiemelését. Először is általánosan azt a tényt, hogy a szabályozás (más területen is) csak egy keretet ad, amelyben a településfejlesztés döntéshozóinak meglehetősen nagy a szabadsága. Vagyis a szabályozás csak a szereplők minimálisan elvárt feladatait tartalmazza, az attól való pozitív irányú eltérés az egyes beavatkozások jellegéhez igazodva elvárható.

Ilyen jellegű keretet adott a 7/1983. ÉVM rendelet, amely elvben biztosította a településfejlesztési tevékenységek széleskörű partnerségen alapuló megvalósulását. Ennek ellenére itt még csak a kötelező lakossági fórumokról beszélhetünk.

Az Önkormányzati törvény kimondja, hogy az önkormányzatok támogatják a lakosság önszerveződő közösségeit, mégpedig úgy, hogy a döntések előkészítésében tanácskozási jog illeti meg őket. Szintén deklarálják a közmeghallgatás intézményét, de ez a civil társadalom alulfejlettsége miatt ma sem tölti be szerepét (Kulcsár–Domokos 2005). A törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy a civil szervezetek bekapcsolódjanak a bizottsági munkába, illetve helyi érdekegyeztetésre, fórumok megrendezésére, vagy akár helyi népszavazás kiírására kerüljön sor. De még egyszer hangsúlyoznunk kell, hogy az eszközök többségénél *a szabályozás csak a lehetőséget biztosítja,* az alkalmazást csak egyes esetekben (például közmeghallgatás) teszi kötelezővé.

Az *építési törvény* is tartalmaz olyan elemeket, amelyek az érintett szereplők tájékoztatására és a véleménynyilvánítás lehetőségére vonatkoznak. Erre utal, hogy „az érintett terület lakosságának életkörülményeiben bekövetkező hátrányos következmények elhá-

rítása vagy csökkentése érdekében figyelemmel kell lenni az érintettek értékrendjére, szociális helyzetére, ezek várható változására, továbbá vizsgálni kell a lakosság életkörülményeit és igényeit".

Az *1996. évi XXI. törvény* is befolyásolja – bár csak közvetett módon – a településfejlesztésben résztvevők tevékenységét. Különösen igaz ez a *támogatási források* elosztásához kapcsolódóan.

De az *épített környezet alakításáról és védelméről szóló* 1997. évi LXXVIII. törvény az, amely az általunk vizsgált problematikához kapcsolódóan a legrészletesebben tárgyalja a *részvétel*, illetve az *érintett szereplők* együttműködéseinek kérdéseit. E témakörben a következő szempontokat tartalmazza (*A párbeszédben álló…* 1999):

„3. § (1) Az épített környezet alakítását és védelmét:

d) A résztvevők – építtetők, tervezők és kivitelezők – együttműködésével kell megvalósítani.

(2) Az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt állampolgárok, szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattételre."

„9. §

(2) A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során:

a) Az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviseleti szervek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell, ennek érdekében a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni kidolgozásuk elhatározását, amelynek keretében;

b) az államigazgatási szerveket, valamint az érintett települési önkormányzati szerveket az előkészítésbe be kell vonni, hogy állásfoglalásukban ismertessék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint ezek időbeli lefolyását, továbbá a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelményeket;

c) az érintett terület lakosságának életkörülményeiben bekövetkező hátrányos következmények elhárítása vagy csökkentése érdekében figyelemmel kell lenni az érintettek értékrendjére, szociális helyzetére, ezek várható változására, továbbá vizsgálni kell a lakosság életkörülményeit és igényeit.

(4) Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt.

(5) Azt az érdekeltet, aki a véleményezési eljárás során írásbeli véleményt nem adott, és az egyeztető tárgyaláson sem vett részt, kifogást, nem emelő véleményezőnek kell tekinteni.

(6) A véleményezési eljárás befejezése után a szabályzatot, illetőleg a terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt – azok magyarázatával együtt – a polgármesternek (főpolgármesternek) legalább egy hónapra a helyben szokásos módon közzé kell tennie azzal, hogy az érintettek a közzététel ideje alatt azokkal kapcsolatban észrevételt tehetnek.

(7) A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)–(6) bekezdésekben előírt véleményeztetések nélkül nem hagyhatók jóvá.

(8) A megállapított helyi építési szabályzatot, valamint a jóváhagyott településrendezési terveket a polgármesternek (főpolgármesternek) meg kell küldenie azok egyeztetésében részt vett államigazgatási, érdekképviseleti szerveknek és társadalmi szervezeteknek."

A szabályozási környezet mellett korábbi kutatási eredményeink alapján (*Szirmai et al* 2002, 2004) a településfejlesztés sikerességét *az érintett szereplők széleskörű együttműködése* is meghatározza. Ezért az együttműködések lehetősége, területei, illetve az azt gátló tényezők a településfejlesztés fontos elemévé váltak. Ezek jellemzője, hogy a településen belüli, a települések közötti, város és vidék vonatkozású, illetve a különböző területi szintek közötti fejlesztési lehetőségeket is meghatározzák.

A *multinacionális vállalatok* térségi hatásaival foglalkozó kutatások eredményei rámutattak (*Szirmai et al* 2002, 2003a), hogy a térségi városvezetők kényesen figyelnek arra, hogy a betelepedett nemzetközi tőke érdekei ne sérüljenek, a velük való együttműködések hatékonnyá váljanak. A városvezetők szerint ez a viszony kölcsönös, a külföldi vállalkozások szintén igen érzékenyek az őket érintő külső hatásokra, a térségből, a városokból érkező hírekre, melyek gyakran befolyásolják őket. Ez a városmenedzsment, a média, a politika és a lakosság részéről egyaránt új helyzetet teremt. A nemzetközi cégek vezetői szerint azonban nagyban befolyásolja a kapcsolatokat, hogy a lokális információáramlással sokszor problémák vannak. Ennek elsődleges oka az egyirányú átjárhatóság, amit a helyi gazdaság és társadalom mentális és partnerségi hiányosságaira vezettek vissza, hisz elvileg adott az összefogás és a minőségi információcsere minden feltétele, a közös gondolkodás és az együttes fellépés lehetősége. A nemzetközi cégek igénylik is az együttműködés lehetőségeit: ezt alátámasztja, hogy letelepedésükkor kialakított gazdasági filozófiájuknak célja volt helyi, regionális és országos együttműködések kialakítása. A jelzett kutatás során készült kérdőíves adatfelvétel eredményeként kapott válaszokban azonos (mintegy 30%-os) arányt képviselt a *helyi és országos együttműködések* kialakításának fontossága, melyeket ki is építettek, míg ennél valamivel kisebb (25%) súllyal szerepeltek a *regionális kapcsolatok*.

Az együttműködések azonban a városok és vidékeik vonatkozásában is gyakran nehézkesek (*Szirmai et al* 2004, 2005b). Egyes városi véleményformálók szerint sok esetben annak ellenére nincs meg a megfelelő összefogás, az intenzív kapcsolatrendszer a térséggel, hogy a letelepülő multinacionális vállalkozások, vagy a hazai KKV-k is együttesen vizsgálják a városok és vidékeik adottságait. Ennek legfőbb településfejlesztési vonatkozása, hogy a többszintű és valójában partneri, *városok és környékeik közötti összefogás hiánya* a városok térségi szerepkörének beszűkülését eredményezhetik. Vagyis ha a városok komolyan veszik az összefogást, akkor kibővülhet, területileg kisugározhat sikerességük is, ami e hiányosságok miatt egyelőre erősen korlátozott.

Szintén az új típusú megközelítés létjogosultságára utal a *településközi kapcsolatok* (gazdasági, szakmapolitikai, társadalmi, területfejlesztési) jellege és annak várható fejlesztési iránya (*Szirmai et al* 2004)[2]. Eredményeink alapján körvonalazódik a területi kapcsolat-

[2] Ezt a Közép-dunántúli Régió minden polgármesterének (405) kiküldött kérdőív segítségével vizsgáltuk 2004-ben. Célunk annak vizsgálata volt, hogy a polgármesterek hogyan látják a náluk (is) jelentkező feladatokat, hogyan és hol, mely területi szinteken szerveződve látják ők maguk azok legjobb megoldási lehetőségét.

rendszerek jelenlegi (valós) és elvárt rendszere közötti eltérés, illetve a kapcsolatrendszerek alakulásának várható iránya, területi szintje.

A *gazdasági kapcsolatok kistérségi szinten* a legerőteljesebbek. Ehhez a területi szinthez elsősorban a közös beruházás, fejlesztés, a közös intézményfenntartás rendelhető, bár utóbbi megjelenik a megyeszékhely szintjén is, és a regionális szint felé haladva egyre dominánsabbá válik a szakmai konzultációk, szakmai véleménycsere, valamint a közös befektetés ösztönző politika szerepe. A jövőre vonatkozóan megfogalmazott igények kistérségi szinten *a közös intézményfenntartás*, regionális szinten pedig egyre erőteljesebbé válik a szakmai konzultációk szükségessége. Ez arra utal, hogy célszerű lenne folyamatos *fórumot* teremteni a tágabb döntéshozói kör számára, amely megteremti az érdekek összehangolásának lehetőségét. Erre megfelelő alapot teremthetnek az újonnan megalakult *kistérségi fejlesztési tanácsok* és a *többcélú kistérségi társulások*.

A szakmapolitikai kapcsolatrendszerekre vonatkozóan a kérdőíves vizsgálatból kiderült, hogy azok szintén *kistérségi szinten* a legerőteljesebbek. A különböző területi szinteket elemezve a *jövőre vonatkozóan regionális szinten fogalmazódnak meg a legmarkánsabb elképzelések*. Például a Közép-dunántúli Régió települései készek a regionális léptékű szakmai gondolkodásra a közös érdekképviselet, közös döntés-előkészítés, közös döntéshozatal érdekében. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy a *régió központja* – jelen esetben Székesfehérvár – *fogalmazza meg stratégiáját*, alakítsa ki eszközrendszerét a régió városai és falvai tekintetében egyaránt.

Eredményeink alapján a társadalmi kapcsolatok esetében sem találtunk eltérést, vagyis itt is a *kistérség* szerepe a legerősebb. E szinten elsősorban az önkormányzatok közötti közös szociális és egészségügyi ellátás emelhető ki. A megyeszékhelyhez rendelt kapcsolatok a munkanélküliség felszámolására és a bűnözés visszaszorítására, regionális szinten a szegénység mérséklésére irányulnak. A jövőre vonatkozóan is elsősorban a kistérségi területi szintet tartják alkalmasnak a társadalmi kapcsolatok fejlesztésére, de regionális szinten is markáns igények fogalmazódnak meg, elsősorban a munkanélküliség felszámolása és a szegénység mérséklése tekintetében. Lényeges továbbá, hogy egyértelműen kimutatható a régióközponthoz fűződő sokrétű kapcsolatrendszerek megléte, illetve az, hogy a jövőben elsősorban a régióközponttól várják a munkanélküliség csökkentését és a szegénység mérséklését, illetve ennek kezelési lehetőségeit.

Végül a *területfejlesztési kapcsolatok* meghatározó szintje a kistérség is. Kivételt képez ez alól a közigazgatás-szervezés területe, mely jelenleg megyei szinten a legjelentősebb. Az elvárt kapcsolatokat elemezve megállapítható, hogy a megyei és regionális területi szint súlya megfordulni látszik, ezen belül is a regionális szintű fejlesztési elképzelések a legmeghatározóbbak, melyek elsősorban a közigazgatás-szervezés, és a közös szakmai munka kapcsán fogalmazódnak meg.

A fentiek alapján szükséges a jól működő szerepkörök, és meglévő funkciók megújítása, további erősítése (pl. befektetés-ösztönzés, a tudás- és az innovációs készség növelése, fejlett kapcsolatok kiépítése az európai infrastruktúrákhoz). Ezek azonban várhatóan új feladatokkal is kiegészülnek, melyek közül a legfontosabb a *térségi partnerség bővítése*, amely elsősorban a kistérségi kezdeményezések további támogatásával valósítható meg.

5.3. Szereplői részvétel a településfejlesztés, az önkormányzatok szemszögéből

A jelen kutatás keretében készült önkormányzati kérdőíves vizsgálat kérdéskörei közül a tervezésben való részvétel, a döntéshozatalhoz kapcsolódó aktivitás, illetve a civil szervezetek szerepének megítélése szolgál a részkutatás céljához kapcsolódó tapasztalatokkal.

A megkérdezett önkormányzatok képviselői szerint a településfejlesztési döntések megalapozásához kapcsolódó *tervezési feladatok résztvevői köre* igen széles *(5.1. táblázat)*. A résztvevői kör aktivitása azonban nagyon differenciált, amely arra a kérdésre adott válaszokból látszik, hogy milyen csoportok vesznek részt a településfejlesztési dokumentumok elkészítésében. A megkérdezett önkormányzati képviselők véleményéből kiindulva, a felsorolt szereplők aktivitásuk szintje alapján három csoportba oszthatók.

A megkérdezett önkormányzatok legnagyobb arányban az *önkormányzatokat*, illetve a különböző hivatalokat, vagyis azokat jelölték, akik törvényben meghatározott feladataik alapján, kötelezően vesznek részt dokumentumok elkészítésében. A megkérdezett önkormányzatok igen nagy arányban sorolták a *lakosságot* is az aktív csoportok közé. (Ennek azonban számos dolog mond ellent, részben a társadalmi részvétellel kapcsolatos korábbi elemzéseink, részben majd a városrészi társadalmak vonatkozó felfogásai is.) Az első csoportba sorolhatjuk a helyi kis- és középvállalkozók körét is.

A válaszok százalékos arányai alapján a második csoportba a *regionális fejlesztési tanácsot, a turisztikai intézményeket, a helyi szolgáltatókat, illetve a településfejlesztési tanácsait* sorolhatjuk. Az ő aktivitásuk vélhetőleg tevékenységük jellegéből adódóan kisebb. Vagyis csak egyes kérdésekben, illetve nem önkéntesen, hanem felkérésre vesznek részt a dokumentumok elkészítésében.

A válaszok alapján a harmadik csoportba kerültek a *hazai és külföldi befektetők*, vállalkozásfejlesztési ügynökségek, illetve termelőszövetkezetek, amelyek aktivitását a legalacsonyabbnak értékelték.

A későbbiekben majd látjuk, hogy az önkormányzati véleményeknek ellentmondanak az egyéb, közte a városrészi szereplői vélemények, továbbá számos, itt nem elemzett kutatás, és a valóságos területi fejlődési folyamat is (például a budapesti városfejlesztési folyamatokat meghatározó érdekstruktúrák) (*Szirmai–Baráth–Bognár* 2003). Az önkormányzati véleményeket – vélhetőleg – az motiválta, hogy a *befektetők helyi beágyazottsága* sokszor hiányos, kizárólag profitszerzési és nem közösségi érdekek mentén végzik tevékenységüket. Miközben ennek is sok minden szól ellene. Számos önkormányzat van tisztában azzal, hogy a befektetők erőteljesen közvetítik a véleményüket, érdekeiket a kapcsolódó dokumentumokban. Vannak olyan konkrét kutatások is, amelyek a külföldi befektetők erős részvételére utalnak (*Szirmai et al* 2003b). Végül nem szabad elfelejteni a befizetett adók, vagy a munkaalkalmak teremtésének közvetett hatásait sem.

5.1. táblázat
Részt vesznek-e a következő csoportok a településfejlesztési dokumentumok elkészítésében?

	Igen válaszok aránya (%)
Önkormányzat	97,7
Lakosság	81,5
Helyi kis- és középvállalkozások	64,0
Hivatalok	63,3
Regionális fejlesztési tanács	47,7
Turisztikai intézmények	36,4
Szolgáltató szervezetek	36,0
Települési fejlesztési tanács	35,4
Hazai befektetők	23,7
Vállalkozásfejlesztési ügynökség	18,8
Termelőszövetkezetek	14,9
Külföldi befektetők	14,3

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai.

Az előzőekhez nagyon hasonló kép rajzolódik ki a *településfejlesztési intézkedések végrehajtásával* kapcsolatban *(5.2. táblázat)*. A lakossági részvétel itt már alacsonyabb aránya sejtetni engedi, hogy vannak önkormányzatok, akik látják, érzik a kapcsolódó problémát.

5.2. táblázat
Részt vesznek-e a következő csoportok a településfejlesztési dokumentumok által meghatározott intézkedések végrehajtásában?

	Igen válaszok aránya (%)
Önkormányzat	98,1
Lakosság	69,8
Helyi kis- és középvállalkozások	64,0
Hivatalok	57,8
Regionális fejlesztési tanács	44,5
Szolgáltató szervezetek	40,3
Hazai befektetők	35,7
Turisztikai intézmények	34,4

5.2. táblázat folytatása

	Igen válaszok aránya (%)
Települési fejlesztési tanács	27,6
Külföldi befektetők	23,4
Vállalkozásfejlesztési ügynökség	19,8
Termelőszövetkezetek	16,9

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai.

Az önkormányzatok szerint a hazai és a külföldi befektetők a végrehajtásban sem érdekeltek, illetve esetleges érdekeltségük nem nyilvánul meg aktivitásban. Ki kell azonban emelnünk, hogy a megkérdezettek véleménye szerint a hazai befektetők aktivitása lényegesen magasabb a végrehajtás, mint a tervezés során.

A településfejlesztési döntéseket megalapozó dokumentumok elkészítésekor lényeges a *lefolytatott egyeztetés* jellege *(5.3. táblázat)*. Ez egyértelműen meghatározza az *egyes szereplők érdekérvényesítési lehetőségeit*.

Az *5.3. táblázat* kérdése vélhetőleg inkább közelít a valóságos folyamatokhoz, az egyeztetések rögzítése sokkal *konkrétabb kérdés*, mint az előzőek esetében. Kedvezőtlen, hogy csak a válaszok 45%-a számol be érdemi egyeztetésről. Bár az egyeztetés teljes hiánya ritka, az eredmények arra utalnak, hogy a településfejlesztési dokumentumok készítése során az esetek jelentős részében (mintegy 33%) *csak formális, és a szereplők nem teljes körére kiterjedő egyeztetések történnek*.

5.3. táblázat
Milyen egyeztetések történtek a településfejlesztési dokumentum elkészítésekor?

	Igen válaszok aránya (%)
A koncepció a lakosság és az érintett gazdasági szereplők, illetve civil szervezetek érdemi részvételével készült	44,8
A dokumentum a lakossággal és az érintett szereplőkkel is egyeztetett	16,2
A dokumentum a lakossági és gazdasági szereplőkkel formálisan egyeztetett	8,8
A dokumentum a lakossággal egyeztetett	6,8
Nem történt érdemi egyeztetés	4,5
A dokumentum a gazdasági szereplőkkel egyeztetett	0,6

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai.

Az önkormányzati válaszok alapján úgy tűnik, hogy a *településfejlesztési döntések meghozatala* a fentiektől részben eltérő szereplőket mozgósít. E tekintetben egyértelmű az *intézményi, illetve szakmai szereplők túlsúlya*, valamint a közvetlen döntéshozók kiemelkedő szerepe *(5.4. táblázat)*.

5.4. táblázat
Az alábbi szereplők és intézmények milyen szerepet játszanak a településfejlesztésben?

	Fontos szerepet játszik (%)
Képviselő-testület	92,9
Polgármester	92,2
Önkormányzat hivatala	78,9
Pénzügyi/gazdasági bizottság	53,0
Településfejlesztési/műszaki bizottság	43,2
Főépítész	38,6
Lakosság	37,0
Kistérségi intézmények	32,8
Regionális intézmények	29,2
Civil szervezetek	24,7
A helyi gazdaság szereplői	24,0
Országos intézmények	16,2
Megyei intézmények	15,6
Szakmai lobbicsoportok	14,6
Pártok	9,1

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai.

A válaszokból kiindulva az állapítható meg, hogy a döntéseket hozó képviselő-testület és polgármester mellett megnövekszik a döntéseket szakmailag előkészítő *hivatali egységek* szerepe. A döntéshozatali mechanizmusok mai – hadd tegyük hozzá, diszfunkcionális – jellegéből adódóan a *külső csoportok* szerepe alacsonyabb. Ez egyrészt igaz a különböző területi szintek esetében, másrészt a lakosság és a civil szervezetek szerepének csökkenésében. Lényeges, hogy a lakosság és a civil szervezetek szerepe különválik, amely az egyéni érdekérvényesítés lehetőségének felértékelődésére utal.

Az önkormányzati értékelések összefoglalóan nemcsak azt mutatják, hogy az önkormányzati testület nagyobb fontosságot tulajdonít saját munkájának, hanem azt is, hogy a valóságos fejlesztési folyamatokban egyéb módon is résztvevő további *fontos szereplők kerülnek háttérbe*.

A döntéshozatal szempontjából lényeges, hogy léteznek-e olyan *helyi mechanizmusok*, amelyek az egyeztetéseket lehetővé teszik *(5.5. táblázat)*.

5.5. táblázat
Léteznek-e intézményesített és nem intézményesített helyi mechanizmusok, egyeztetési fórumok, tárgyalási formák a következő szereplők között?

	nincs*	**int****	**n. int*****
Helyi szellemi elit és önkormányzat	36,4	13,0	46,8
Fejlesztők és önkormányzat	28,2	20,8	48,7
Civil szervezetek és önkormányzat	18,8	37,3	41,6
Helyi gazdasági szereplők és önkormányzat	16,9	24,4	57,1
Lakosság és önkormányzat	5,8	56,2	36,7

Megjegyzés:
* nincs – nem létezik
** int – intézményesített
*** n. int – nem intézményesített
Forrás: Kérdőíves felmérés adatai.

A kapott válaszok alapján a *lakosság és önkormányzat intézményesült kapcsolata* a legkiterjedtebb. Ezt követik a civil szervezetek és az önkormányzatok intézményesült kapcsolatrendszerei. Véleményünk szerint ennek több oka van. Egyrészt a lakossági egyeztetések a döntések során kötelezőek és formájuk is meghatározott. Másrészt a helyi politikai érdekek érvényesítése is ebben a relációban a legkönnyebb. Ezzel szemben a helyi szellemi elit bevonása, illetve annak intézményesültsége a legalacsonyabb.

Ezek a válaszok további elemzéseket igényelnek. Egyrészt azért, mert kifejeznek olyan *anomáliákat*, amelyek számos településen megtalálhatók. A felsorolt szereplő csoportok szinte mindegyikénél igaz, hogy bár intézményesített módon csak korlátozottan (de eltérő mértéken) gyakorolnak hatást a döntésekre, a nem intézményesített hatások (szintén differenciáltan) erősebbek. Ez a mai intézményesült mechanizmusok *komoly hibáját mutatja*, vagyis számos aktor kirekesztését.

A fenti táblázat mellé, ha odatennénk még egy oszlopot, ahol a *megvalósult fejlesztési döntések*, és azok érdektartalma jelenne meg, egy további hipotetikus megállapítást is tehetnénk. A lakosság és az önkormányzatok közötti egyeztetések mai – de nem az önkormányzati véleményekre alapozott – diszharmóniája ismeretében állítható, hogy az intézményesült mechanizmusok tényleges hatásai ma *kisebbek*, mint a nem intézményesült mechanizmusok tényleges hatásai. Erre az utal, hogy ez utóbbiak sorrendje sokkal inkább megfelel egyéb kutatási tapasztalatoknak, illetve a városi társadalom kapcsolódó nézeteinek is [az *5.5. táblázatban* a nem intézményesült egyeztetési formák sorrendje a következő: gazdasági szereplők, fejlesztők, helyi szellemi elit (vélhetőleg a szakértők informális hatásai is ide kerülhetnek), civil szervezetek és lakosság].

Most nézzük meg, hogy az önkormányzati kutatásban megkérdezettek szerint *kik és milyen mértékben befolyásolják* a településfejlesztési célok meghatározását *(5.6. táblázat)*.

5.6. táblázat
Kik és milyen erőteljesen befolyásolják a településfejlesztési célok meghatározását? (%)

	Erőteljes befolyást gyakorló szereplők
Polgármester	75,3
Az önkormányzat bizottságai, szakértői	50,0
Helyi gazdasági érdekek	44,5
Lakosság	39,3
Országos politika	36,7
Helyi politikai érdekek	33,4
Civil szervezetek	15,9
Lobbicsoportok, érdekcsoportok	14,3

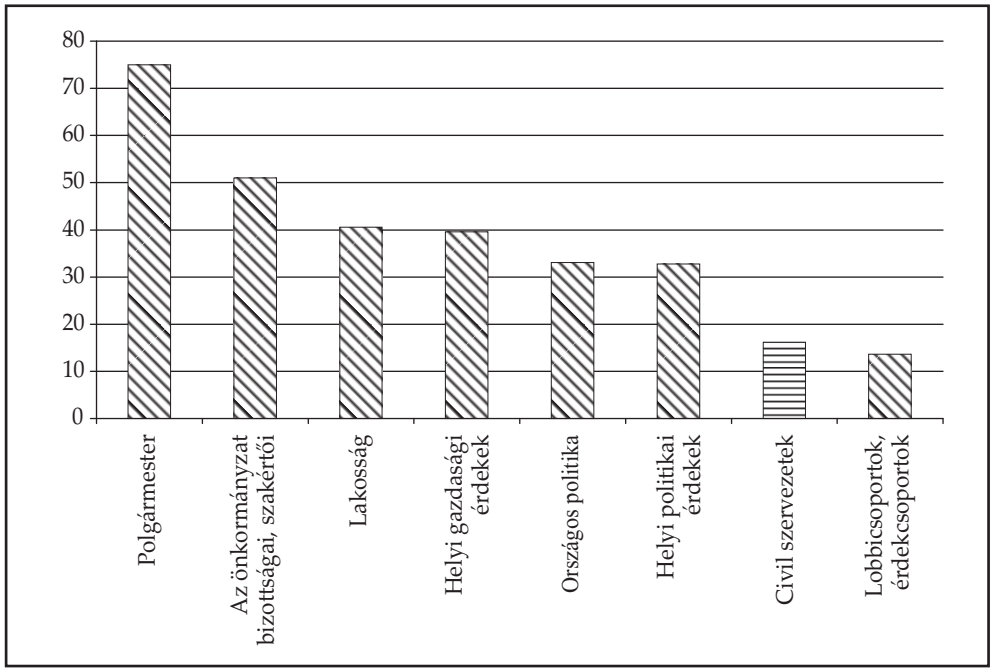
Forrás: Kérdőíves felmérés adatai.

Az adatokból egyértelmű, hogy a *polgármester és bizottságain keresztül a képviselő-testület dominanciája jellemző*, amely kiegészül a helyi gazdasági érdekekkel. A lakossági, illetve az országos, majd a helyi politikai érdekek megközelítően hasonló súllyal érvényesülnek. Egyértelműen háttérbe szorulnak a civil szervezetek és a különböző lobbi- és érdekcsoportok.

Ezt az értékelést *nehéz elfogadni,* részben azért, mert a valóságban a felsorolt szereplők nem különülnek ilyen élesen el egymástól, részben azért, mert az önkormányzati testületek nem jelentenek független érdekeket, hanem sokkal inkább közvetítő erők. Az egyéb kutatások szerint ez a közvetítés jelentheti a *különböző érdekcsoportok hatásait*, de jelentheti az országos vagy helyi politikai érdekeket, és jelentheti a lakosság, illetve inkább meghatározott lakossági érdekcsoportok – akár politikai – érdekeit is.

A megkérdezett önkormányzatok hasonlóan vélekedtek, amikor a most elemzett kutatásban azt a kérdést tettük fel nekik, hogy kik és milyen mértékben befolyásolják a településfejlesztési döntéseket *(5.1. ábra)*. Az egyetlen eltérés a lakossági érdekérvényesítés kis mértékű növekedése, illetve a helyi gazdasági érdekek érvényesítésének kis mértékű csökkenése.

5.1. ábra
Kik és milyen erőteljesen befolyásolják a településfejlesztési döntéseket? (erőteljes befolyást gyakorolók, %)



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai.

A lakossági érdekérvényesítés egyik fontos színtere a *lakossági fórumok* intézménye *(5.7. táblázat)*.

5.7. táblázat
Milyennek ítéli meg a lakossági fórumok hatékonyságát a településfejlesztésben? (%)

Válaszok	%
Egyáltalán nem hatékony	5,8
Nem hatékony	33,4
Hatékony	53,9
Nagyon hatékony	6,5

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai.

Ezeket a megkérdezettek többsége *hatékonynak* értékelte, de a válaszok közel 40%-a szerint a hatékonyság nem kielégítő. Ez egyrészt jelzi, hogy az önkormányzatok tisztában vannak a lakossági intézményes bevonások formális, nem hatékony voltával. Másrészt azt is jelzi, hogy nagy szükség van a hatékonyabb együttműködés intézményes kereteinek kialakítására, javítására.

A témában készült egyéb kutatások is hasonló tendenciákat mutatnak (*Péteri* 2005). Vagyis a megkérdezett önkormányzatok véleménye szerint az *önkormányzati beruházási döntésekben az önkormányzat, illetve a hivatali apparátus bír a legnagyobb szereppel (5.8. táblázat)*.

5.8. táblázat
Önkormányzati beruházási döntéseket alakító szereplők (5 fokú skálán mért értékek átlaga)

	Átlag (2004)
1. Képviselő-testület	4,62
2. Polgármester	4,40
3. Önkormányzati pénzügyi bizottság	4,24
4. Hivatal pénzügyi részlege	3,85
5. Jegyző	3,82
6. Hivatali vezetők	3,61
7. Intézményvezetők	3,50
8. Minisztériumok	3,16
9. Helyi gazdálkodó szervezetek	2,86
10. Egyes állampolgárok, az itt lakók	2,72
11. Vállalkozók, üzletemberek	2,71
12. Helyi pártszervezetek	2,45
13. Köztiszteletben álló helyi személyiségek	2,44
14. Helyi egyesületek, civil szervezetek	2,39
15. Idősek, nyugdíjasok	2,26
16. Egyházak	1,78
17. Helyi sajtó, helyi-regionális tévé	1,75

Forrás: Péteri 2005.

A fenti felmérés kiemeli, hogy a szórása alapján legnagyobb különbségek éppen az önkormányzaton kívüli szereplők fontosságának megítélésében vannak. Tehát a helyi pártszervezetek, a helyi sajtó, az egyházak, a minisztériumok, az egyes állampolgárok, köztiszteletben álló személyiségek szerepét látják nagyon eltérőnek a polgármesterek (*Péteri* 2005).

5.4. A részvétel eredményességét befolyásoló tényezők

A különböző kutatási és elemzési tapasztalatok szerint a gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődés sikere erősen függ a *helyi döntéseket megelőző széleskörű egyeztetéstől*, az érintett, az érdekelt társadalmi csoportok bevonásától, vagyis a döntések társadalmi megalapozásától (*Társadalmi részvétel…* 2004).

A településfejlesztés *sokszereplős folyamat*, a lehetséges szereplők köre jól definiálható. Az általuk elvégzett tevékenységek a közösségi és magánérdekek mentén is differenciálódnak.

A településfejlesztésben résztvevő szereplők tevékenységét *számos eszköz biztosítja*. Ezek egy részét a kapcsolódó jogszabályok határozzák meg, amelyek csak bizonyos (konkrét) tevékenységekre és szereplőkre vonatkoznak, és általában iránymutatásokat tartalmaznak.

A *társadalmi részvétel eszközrendszere a nem szabályozott*, illetve egyedi problémákhoz kapcsolódó ügyekben különösen hatékonyan használható.

Komoly probléma, hogy a döntéshozók ma még általában az összes érintett társadalmi szereplő részvételi lehetőségét csak a *kötelezően előírt esetekre korlátozzák*. További gond az is, hogy a *különböző szereplők együttműködéseire alkalmazott eszközöknek* csak *egy része* működik megfelelően, illetve kihasználtságuk alacsony. Hiányoznak azok az eszközök, amelyek kellő rugalmasságot biztosítanak az érdekérvényesítéshez. A társadalmi mechanizmusok szerepét növelni szükséges.

A településfejlesztés *társadalmi részvételi mechanizmusainak megerősödését* számos tényező gátolja. Ezek közül a legfontosabb a döntéshozatali idő rövidsége, amely megnehezíti, sokszor ellehetetleníti a széles körű egyeztetést. Az egyeztetési folyamatból számos csoport kimarad. Komoly probléma, hogy a *társadalmi bevonás lehetősége egyoldalú*, azt a szabályozási háttér az önkormányzatok hatáskörébe utalja. A társadalmi részvételi mechanizmusok megerősödését akadályozza a településfejlesztésben, a különböző konkrét fejlesztési döntésekben érintett és érdekelt társadalmi szereplők és csoportok közötti *kooperáció hiánya* is. A kapcsolódó kutatások szerint (*Szirmai* 1999) az *azonos érdekű és helyzetű szereplők* közötti kapcsolatok lehetnek hatékonyak. Ezek hatósági erősítése fontos feladat.

Végül fontosnak tartjuk, hogy a *város-vidék együttműködés*, illetve a *térségi kooperáció* területi szintenként differenciált jellege és funkciói is a településfejlesztés új feltételrendszerének tekinthetők.

6.

Társadalmi részvétel szereplői

A településfejlesztés modernizációja érdekében, a sikeres településfejlesztés megalapozásához ugyanis egy olyan értelmezés kívánatos, ahol a társadalmi részvétel *különösen jelentős*, ahol a társadalmi részvétel fogalma azt a fajta településfejlesztést fejezi ki, ahol nemcsak az elvek, hanem a valóságos folyamatok síkján is megvalósul a társadalmi részvétel, ahol az érintett és érdekelt társadalmi szereplők teljes köre részt vesz a fejlesztési folyamatokban, a megalapozó döntésekben.

E felfogás szerint a településfejlesztés szereplőit a legszélesebb értelemben a társadalmi részvétel lehetséges érdekeltjeivel azonosíthatjuk. Véleményünk szerint a *közösségi fókuszú tervezés és döntéshozatal* leginkább ebben a kontextusban, az előzőkhöz hasonló szereplőkkel, de a köztük lévő kapcsolatok újradefiniálásával értelmezhető. A társadalmi részvétel és érdekegyeztetés elvileg minden szervezetre vagy személyre kiterjed, aki a településfejlesztésben valamilyen érdekkel bír. Számos példa bizonyítja, hogy az érdekérvényesítés folyamata, az állampolgári részvétel sokkal eredményesebb, ha egy nagyobb csoport, a társadalom széles rétege áll mögötte (*Zwiep* 1994), tehát itt egy kollektív érdekegyeztetésen, illetve érdekazonosságon alapuló tevékenységről beszélhetünk.

Egy adott problémához kapcsolódóan nem minden társadalmi csoport, szervezet részese a folyamatnak. *Országos szinten* általában a társadalmi csoportok makroszintű szervezetei képviseltetik magukat, tárgyalópartnereik pedig a minisztériumok és az országos közintézmények. *Regionális és helyi szinten* a regionális és helyi hatóságok, az önkormányzatok képviselői, a releváns szektorok képviselői és az adott ügyben érintett lakossági csoportok részvétele jellemző. *Alacsonyabb szinteken* még specifikusabb érdekcsoportokkal találkozhatunk. Ilyenek lehetnek az érintett lakóközösségek, a körzeti önkormányzati képviselők vagy egy intézmény (pl. iskola) képviselői is. Ők az adott témáról, a helyi sajátosságokról és problémákról a legalaposabb ismeretekkel rendelkeznek (*Társadalmi részvétel…* 2004).

A szakirodalom az állampolgári vagy civil szervezeteket különböző *típusokba* sorolja:
– állampolgárok olyan csoportjai, amelyek helyi kezdeményezéseket szerveznek *egy-egy tervezett projekt ellen*,
– *tudományos szakértők szövetségei*, amelyek egy adott kérdésben semlegesek maradnak, így töltenek be tanácsadó szerepet,
– *egy-egy szektor képviselőinek csoportjai*, amelyek saját vállalatuk nézőpontját képviselik (*Zwiep* 1994).

Megfigyelhető továbbá, hogy ezek a szervezeti típusok különböző *szerveződési elvek*, célok mentén tömörülnek. Léteznek önálló szervezetek, melyek általában helyi kezdeményezéseket támogatnak, helyi ügyeket képviselnek, léteznek különböző érdekszövetségek, és kialakultak országos és nemzetközi hálózatok is.

Az érintett „lakossági" csoportok képviselete a társadalmi részvétel igen problematikus területe. Ebben az esetben ugyanazok a tényezők jelentenek problémát, mint a képviseleti demokratikus intézmények esetében. Ennek oka, hogy konkrét döntésekben ezek a szervezetek nem szerződésképesek.

6.1. A társadalmi részvételi eljárás szereplőinek modellje

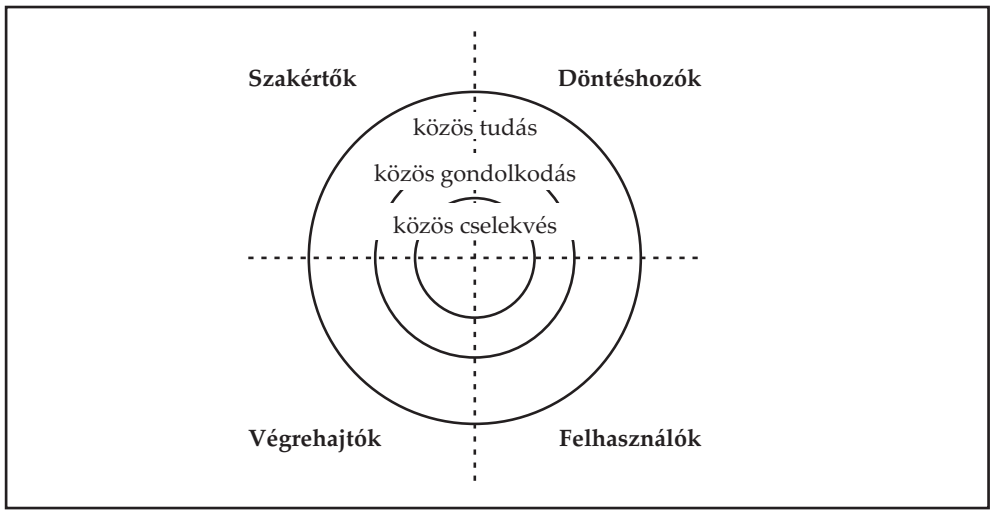
A sikeres településfejlesztés lehetőségét a valós folyamatokba is beépülő társadalmi részvételben látjuk, amely a jelenleg is alkalmazott döntéshozatali modellel szemben az érintett és érdekelt társadalmi szereplők teljes körének részvételét biztosítja. Felfogásunk szerint a kapcsolódó szereplők az érdekegyeztetési folyamatban betöltött szerepkörük, funkciójuk szerint jól elkülöníthetőek, a szereplők köre feladataik alapján modellezhető. A következőkben az általunk javasolt szereplői *modellt* ismertetjük.

Az érdekegyeztetési eljárásban *négy szereplőcsoport* különíthető el. Ezek a döntéshozók, a szakértők, a végrehajtók és a felhasználók. A *döntéshozók* azok a szereplők, akik az adott probléma esetén határoznak annak megoldási lehetőségeiről, illetve a megoldás módszereiről. Ez a szereplői kör döntéseit ideális esetben a másik három érintett fél véleményének ismeretében és annak figyelembevételével hozza. A *szakértők* ebben a modellben információkat szolgáltatnak a döntéshozók számára, vagyis az ő feladatuk a döntések szakmai előkészítése (emellett sokszor közvetítő szerepet is vállalnak). A megvalósítás fázisában kapcsolódnak be a *végrehajtó szervezetek*, akik a korábban egyeztetett döntésekben foglaltak érvényesítéséért felelősek. Végül a negyedik szereplő csoportba azok tartoznak, akiket a döntések *közvetlenül érintenek*.

A társadalmi részvételi eljárás ismertetett modelljét mutatja a *6.1. ábra*. (*Guidence on PP…* 2002).

A *döntéshozók körébe* sorolható az önkormányzat, a helyi szolgáltatók, vagy a tervezők, illetve a mögöttes befolyással rendelkező különböző érdekcsoportok is. Közvetítő szerepkört egyaránt betölthet a szolgáltató, a média, vagy egyes civil szervezetek. Emellett sok esetben jellemző a kifejezetten ilyen jellegű szervezetek bevonása is. A harmadik szereplői csoport elsősorban az érintett lakosságot képviselő – jelentős támogatottságú – civil szervezeteken és a lakosság véleményhordozóin keresztül kapcsolódik be a folyamatba. A döntések mindhárom szereplői csoport tevékeny részvételével lehetnek a leghatékonyabbak.

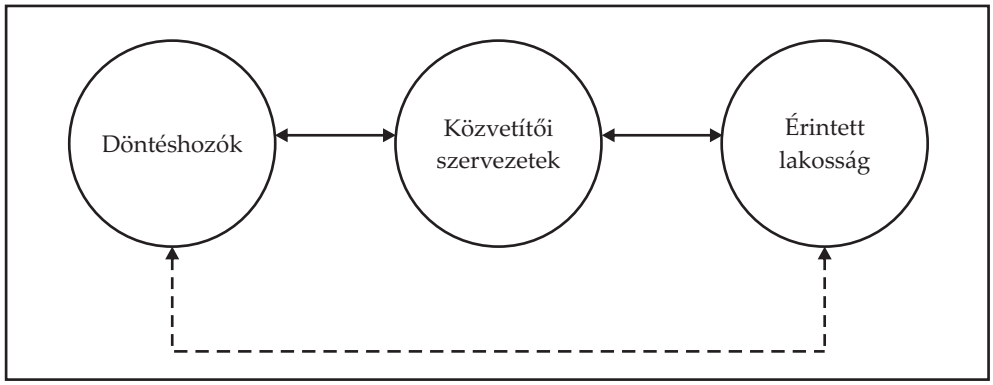
6.1. ábra
A társadalmi részvételi eljárás szereplőinek modellje



Forrás: Guidence on PP in relation to the water framework directive, 2002.

A szereplőcsoportok leírt modelljét mutatja a *6.2. ábra*.

6.2. ábra
A helyi fejlesztési döntésekhez kapcsolódó társadalmi részvételi eljárás szereplőinek modellje



Forrás: Saját szerkesztés.

Az ismertetett modellben fontos kérdés a döntéshozók *társadalmi részvételi eljárásban betöltött szerepének elemzése*. Vagyis lényeges szempont, hogy kik lehetnek a döntéshozók ebben a folyamatban (tervező, önkormányzat), illetve milyen szerepük van az említett csoportok közötti kapcsolatok kialakításában. Ezzel párhuzamosan feltárandó kérdés, hogy a *döntéshozók és a lakosság között milyen közvetítő szervezetek vannak*, illetve vannak-e olyan típusú szervezetek, akik felvállalják ezt a közvetítő szerepet (például média, egyes civil szervezetek, szolgáltatók). Szintén itt merül fel, hogy a *közvetítés mennyire intézményesült*, illetve hogyan lehetne intézményesíteni, milyen viszonyok, kapcsolatrendszerek befolyásolják ennek hatékonyságát. A közvetítő szervezetek kapcsán kerül előtérbe a *lakossági képviseletet ellátó* (jelentős lakossági támogatottsággal rendelkező) *civil szervezetek*, illetve a lakosság véleményhordozói szerepének vizsgálata. A legfontosabb kérdések ezzel kapcsolatban, hogy hogyan képesek biztosítani a közvetítést, milyen feltételek teljesülése szükséges ahhoz, hogy ez hatékonyan megtörténjen (például ők mobilizálják a lakosságot, ők biztosítják a lakossági csoportok aktivitását), milyen működési mechanizmusok befolyásolják a civilek ilyen irányú tevékenységét (célok, elvárások). Emellett lényeges, hogy a civilek milyen érdekegyeztetési módszereket alkalmaznak (például szakértők szerepének növekedése vagy akciók előtérbe kerülése), vagyis hogyan próbálják céljaikat elérni (*Társadalmi részvétel…* 2004).

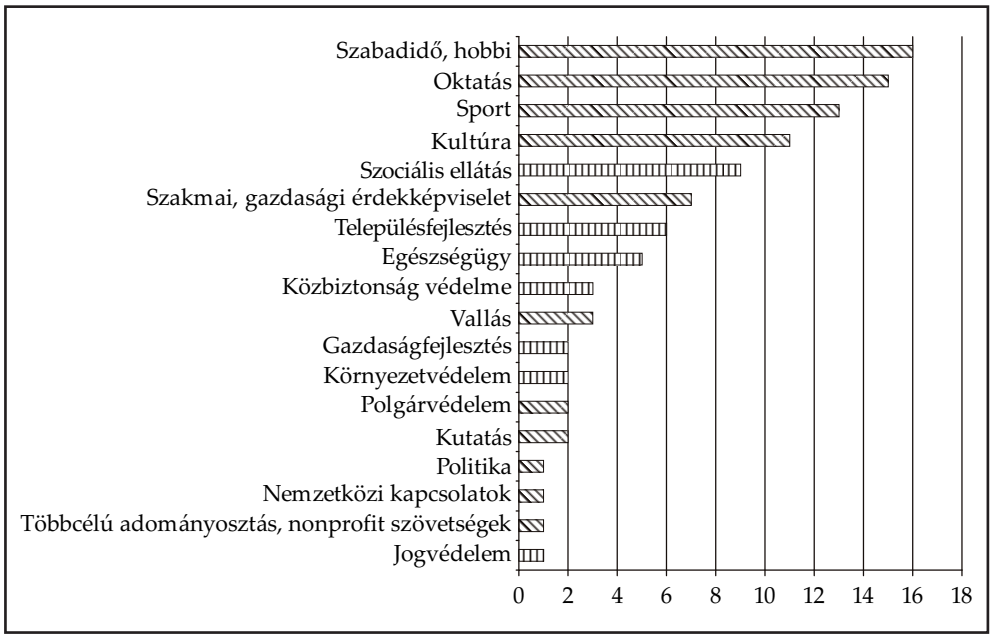
6.2. A civil szervezetek szerepvállalása

A rendszerváltás folyamatainak előretörése, a civil társadalom erőteljesebbé válása, az európai integráció, a különböző szektorok, az önkormányzat, a civil szféra, a piaci szereplők együttműködést is feltételező pályázati rendszerek új helyzetet teremtettek. Lehetővé vált a társadalmi önszerveződések tevékenységének minőségi fejlődése.

E feltételrendszerben a *civil szervezetek a településfejlesztés* egyes feladataiban meghatározó szereplővé válhattak. Egyrészt saját tevékenységükkel is kialakult ilyen szerepkörük, különösen igaz ez az egészségügy, a szociális ellátás, a környezetvédelem, a településfejlesztés, a gazdaságfejlesztés, a közbiztonság, a jogvédelem területén működő szervezetekre *(6.3. ábra)*. Jelenleg a működő *civil szervezetek 28%-a* végez ilyen tevékenységet.

Saját tevékenységük mellett *érdekképviseleti, illetve közvetítő szerepet* is ellátnak a döntéshozók és a lakosság között. Ez azonban csak a civil szervezetek egy szűk, nagy támogatói bázissal rendelkező körére igaz. Végül saját, illetve a számukra biztosított eszközeikkel (pl. munkabizottsági részvétel, szaktanácsadás, figyelemfelkeltő akciók), elsősorban szakértőiken keresztül is részt vesznek a településfejlesztéshez kapcsolódó döntés előkészítésében (*Éri–Laczó* 2005).

6.3. ábra
A működő civil szervezetek fő tevékenység szerinti megoszlása (%, 2004)



Forrás: Nonprofit szervezetek Magyarországon. KSH Bp. 2004. alapján Baráth G. szerkesztése.

Meg kell említenünk, hogy a fenti szerepek *nem minden esetben különülnek el tisztán*, maguk a civil szervezetek is keresik helyüket a településfejlesztési folyamatban. Ennek sikerességét az önkormányzat által választott *bevonási stratégia* is befolyásolja. Ennek egyik lehetséges formája, ha az önkormányzat egyes feladatok ellátására civil szervezeteket hoz létre (például önkormányzati alapítványok, egyesületek formájában). A másik pedig, ha az önkormányzat partneri viszonyt alakít ki az érdekelt civil szervezetekkel. Felfogásunk szerint a széles társadalmi csoportok érdekeinek érvényesüléséhez az utóbbi stratégia vezethet. Azonban az aktív és folyamatos (kötelező egyeztetéseken túlmutató) civil – önkormányzati kooperáció, illetve civil kontroll még nem épült be a településfejlesztési döntéshozatali gyakorlatba (*Kulcsár–Domokos* 2005).

6.3. A társadalmi részvétel szabályai és szempontjai

A társadalmi részvétel szerepével kapcsolatos felfogások hosszú nemzetközi és hazai *szakértői vitákra* tekintenek vissza. Még azokban az országokban sem egységesek a szakértői álláspontok, ahol a jogi keretek a magyarországinál jobban kialakultak. Vita van a társadalmi részvétel szükségességéről, gyakorlatba történő átültetéséről is.

Ezek a viták a civil társadalmak fejlődési folyamatait, részvételi igényeinek erősödését, a központi és a helyi hatalmak és a civil szféra folyamatosan alakuló viszonyát, a megváltozott hatalmi pozíciókon nyugvó új alkufolyamatokat fejezi ki, továbbá a központi és a helyi hatósági szférák beavatkozási igényeit és lehetőségeit is tükrözi.

A *társadalmi részvétel* szerepével kapcsolatos *ellenérvek* közül kiemelhető, hogy a döntéshozatali folyamat lelassul, nehézkesebbé, költségesebbé válik. A társadalmi részvétel *mellett szóló érvek* viszont, hogy a döntések megalapozottabbak, széles körű társadalmi támogatottságot élveznek, hatékonyabbá válik az együttműködés a kormányzat és a társadalmi szereplők között (*Zwiep* 1994), a társadalmi részvétel igazságos döntéshozatalt eredményez, az információáramlás a társadalom oldaláról is megvalósul, és a kormányzat segítséget kap a társadalomtól az ellenőrzés és jogérvényesítés terén (*Bándi* 2000). Emellett mindenképpen megjegyzendő, hogy a problémák megoldásának *időigénye* lényegesen kevesebb, mint akkor, ha bizonyos érdekcsoportok utólag peres úton próbálják megakadályozni a megvalósítást.

A településfejlesztés szempontjából az önkormányzat és helyi társadalom közötti kapcsolatrendszer a *társadalmi participáció* legfontosabb színtere. E kapcsolatrendszer kialakításának lehetősége ma még azonban egyoldalú, az önkormányzati törvény ezt egyértelműen az *önkormányzatokra bízza* (*Pálné* 2001). Ennek ellenére Magyarországon is egyre inkább terjed az *önkéntes alapú egyeztetés*, főleg az egyes érzékeny, széles társadalmi hatókörű, kiterjedt, vagy halmozott környezeti és egyéb tervezési ügyekben. Ez esetben általában a társadalom bizonyos szegmenseit reprezentáló, illetve egyes szakmai szervezetek, civil szerveződések az önkéntes alapú résztvevők a bevontak, cél pedig az ő véleményük meghallgatásával is a minél szélesebb közkonszenzus elérése, vagyis a legitimáció kiterjesztése (*Sifter* 2005).

Az *érdekegyeztetés célja* tehát a legfontosabb szociális, gazdasági és regionális partnerek véleményének megismerése és a lehetőségek szerinti beépítése a döntéshozatali és fejlesztési folyamatba. A *participáció* akkor tekinthető sikeresnek, ha a partnerek szerepe nem korlátozódik az előkészítés fázisára, hanem kiterjed a finanszírozásra, a monitoringra és az értékelésre is.

A társadalmi részvételt – az ismertetett településfejlesztési szabályozási háttér mellett – *önálló jogszabályi háttér* is támogatja. A társadalmi részvételnek meg vannak például az alkotmányjogi alapjai, garanciái, a jogalkotás esetén a véleményezési eljárás szabályai és a részvétel hatékonyságának feltételei (1987. évi XI. tv.). Létező kategóriák a közérdekű bejelentések, a javaslatok és panaszok (1977. évi I. tv.). Biztosított az ügyféli (és részvételi) jogkör a tartalmában, a különböző eljárási cselekményekben, az iratbetekintésben (1957. évi IV. tv.), az adatvédelmi törvényben (1992. évi LXIII. tv.), a sajtójogban (tájékoztatáshoz való jog, 1986. évi II. tv.) és a statisztikai jogban (1993. évi XLVI. tv.) (*Szirmai et al* 2005a).

A nyilvánosság és a társadalmi részvétel biztosítása az *egyeztetési folyamatokban* törvényeken keresztül is biztosított, bár legtöbbször csak tájékoztatásra, illetve adatközlési kötelezettségre korlátozódik (például a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. 25. §-a; az 1980. évi európai keretegyezményt kihirdető, a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határ menti együttműködéséről szóló 1997. évi tv. 10 cikke; az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. tv. 47. §-a, vagy a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kap-

csolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. tv. 24. §-a). Fontos azonban, hogy a törvényekben biztosított nyilvánosság a gyakorlatban csak igen nehezen érhető el.

Magyarországon ebben a tekintetben úttörőnek és egyben mérföldkőnek számít *környezeti ügyekben* – a fent már említett – az információ hozzáféréséről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (*Aarhus,* 1998 – 90/313/EEC direktíva) 2001. évi LXXXI. kihirdetési törvénye, amely részletesen szabályozza a jelen és a jövő generáció azon jogát, hogy egészségben és jólétének megfelelő környezetben élhessen. Törvényi keretekkel biztosítja továbbá:

– az országos, regionális és egyéb szintű kormányzatok;
– a környezethez kapcsolódó konkrét kötelezettségeket teljesítő, tevékenységeket és szolgáltatásokat végző – illetve az ellenőrzésük alatt álló állami feladatokat ellátó – természetes és jogi személyek;
– és az egyéb, az egyezményhez csatlakozó felek környezeti információkhoz való hozzáférését;
– a környezeti információk összegyűjtését és terjesztését;
– a nyilvánosság részvételét egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban (energiaipar; fémek feldolgozása; ásványianyag-ipar; vegyipar; hulladékkezelés; szennyvízkezelő telepek, egyes ipari üzemek, autó- és vasúti pályák, kikötők, repterek és gátak építése; vízkutak, csővezeték- és elektromos energia rendszerek, kő- és felszíni bányák telepítése; nyersolaj- és földgázkivétel; olaj- vagy petrolkémiai termékek tárolói, baromfi- és sertéstelepek létesítése, illetve más egyéb esetekben is: például textilüzemek, vágóhidak, bőrcserzők telepítése stb.);
– a környezettel kapcsolatos tervek, programok és irányelvekre vonatkozó eljárásokban és
– a végrehajtó jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozásában;
– a hozzáférést az igazságszolgáltatáshoz és
– a felek rendszeres találkozóinak, tanácskozásainak és jelentéseinek kereteit.

Magyarországon e jogi keretek kialakítása a civil társadalmak tevékenységét is tükrözi. Vagyis a kelet-közép-európai (így a magyarországi) rendszerváltás, a modern polgári átmenet szorosan összekapcsolódott a civil társadalom kialakulásának folyamatával és a társadalmi mozgalmak vonatkozó követeléseit is figyelembe vette (*Társadalmi részvétel…* 2004).

A társadalmi részvétel és érdekegyeztetés, mint a településfejlesztési döntéshozatal fontos része *eszközrendszerében* összetett. Az *eszközök* egy részét a *jogi szabályozás* biztosítja, vagyis ezek a településfejlesztés merev, az egyes szereplők részvételét meghatározó rendszerébe beépültek (pl. közmeghallgatás, lakossági bejelentés). Az eszközrendszer másik része az előzőt kiegészítő, jogilag nem szabályozott, ilyen értelemben *informális eszközöket* tartalmazza. Ezek közé sorolható a sajtó, demonstrációk, vagy tiltakozó gyűlések.

A fenti eszközök egyrészt a *tájékoztatást*, mint a társadalmi részvétel egyik alapvető elemét szolgálják. Sokféle eszköz ismert, melyek a tájékoztatás hatékonyságát növeli. Ezek közé tartozik az írásos anyagok terjesztése, médián keresztül történő bemutatás,

lakossági fórumok szervezése, információs iroda, panasziroda létesítése. Az itt felsorolt valamennyi eszköznek meg kell felelni néhány alapvető elvárásnak. Az elkészült anyagok, társadalmi fórumok legyenek közérthetőek, relevánsak, egyértelműek. Széles körben szólítsák meg az állampolgárokat. Legyenek egyszerűek, demonstratívak (*Vári* 1999). Nagyon fontos tehát, hogy a tájékoztatás csatornái eljussanak az érintettekhez, az információ minősége és mennyisége megfelelő legyen.

A tájékoztatás mellett szükség van a *megszólított állampolgárok részvételére* is. A kutatások szerint ez a szempont a legkevésbé kialakult Magyarországon (de a posztszocialista országokban is). Az állampolgárok részvételének következő, legfontosabb momentuma a *felkészülés*, azaz a begyűjtött információk alapján a vélemény kialakítása. Ezt követően, a hozzájuk eljuttatott információk birtokában, a részvétel különböző formáit igénybe véve (nyilvános meghallgatás, tanácsadó bizottságok, nemzetközi egyezmények, ombudsman intézménye) fejthetik ki álláspontjukat.

A részvételi eljárás fontos részei a kialakult *konfliktusok kezelésére irányuló eszközök.* Ezek a következők lehetnek:

– az érdekelt és érintett szereplők társadalmi, hatalmi helyzetének, érdekviszonyainak, elvárásainak (különböző tudományos eszközökkel történő) feltárása;
– az érdekelt csoportok tájékoztatása, illetve azok bevonása;
– kommunikációs csatornák kialakítása, kapcsolatfelvétel az érintetteket képviselő szervezetekkel;
– kompenzációs mechanizmusok létrehozása;
– komplex hatástanulmányok készítése (*Horváth M.–Szirmai* 2000);
– alternatív vitamegoldási eljárások (Alternative Dispute Resolution).

A felsorolt eszközrendszert figyelembe véve a településfejlesztésben előtérbe helyezendő a társadalmi mechanizmusok szerepe, vagyis szükséges a társadalmi részvétel fenti eszközeinek egyre *kiterjedtebb alkalmazása*. Ezek hatékonysága a helyi sajátosságokhoz minél jobban igazodó eljárások bevezetésével növelhető (*Szirmai et al* 2005a). A részvételi eljárás kiterjedt alkalmazását a következő – megvalósítás fázisában is hasznosítható – *eredmények* teszik indokolttá

– az együttműködési készség formálásával erősítheti a társadalom kohézióját, demokratizálódásának folyamatát;
– a település valós érdekeinek tudatosulásával közös álláspont alakulhat ki a különböző érdekcsoportok képviselői között;
– nő az egyes csoportok társadalmi aktivitása, de egyben világossá válnak érdekérvényesítésük korlátai, s ezek okai is;
– felszínre kerülnek az egyes társadalmi csoportok sajátos problémái, s ezek megoldási igényével együtt jár az adminisztráció és a döntéshozók ilyen kérdésekhez való érzékenységének növekedése;
– csökken a döntéshozók és a társadalom egyes tagjai között a képviseleti demokrácia kapcsán törvényszerűen kialakuló szakadék (*Gömöry et al* 2003).

A lehetséges pozitív hatások ellenére a jelenlegi tapasztalat az, hogy a társadalmi részvétel igényének megfogalmazódása, az ezzel kapcsolatos konkrét lépések, konkrét tervezési tapasztalatok *ellenére sem alakultak ki a részvétel egyértelmű, általános érvényű formái* (*Gömöry et al* 2003). Ennek oka többrétű, egyrészt a folyamat hatékonyságát Magyarországon is nagymértékben gyengíti a felgyorsult változásokból és a technológiai fejlődésből következő, esetenként igen rohamos, sokszor azonnali válasz- és beavatkozási kényszer. Másrészt a társadalmi részvételi folyamat vezérlése eltérő egyéni (lakóhelyi, státuszbeli stb.) és szervezeti érdekek miatt komoly egyeztetési hátteret is igényelne.

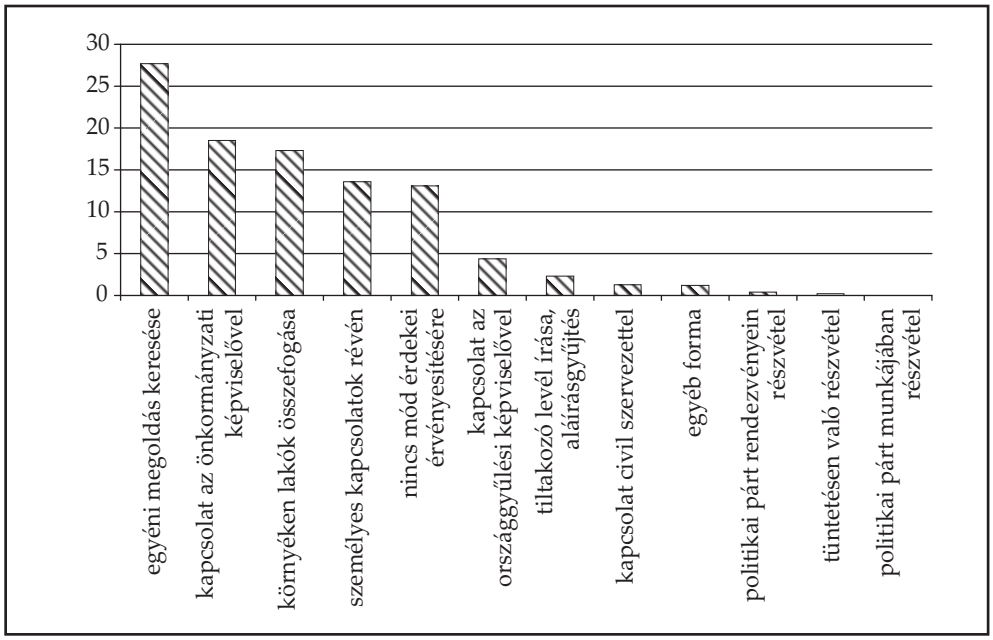
Szintén hátráltató tényező, hogy *mindig vannak olyan csoportok*, amelyek *kimaradnak* az egyeztetési folyamatból, mégpedig a gyengébb érdekérvényesítő képesség, az információ hiánya vagy egyéb okok miatt. Erre megoldást kínálhat az aktív hozzáállás, a széleskörű és szabályozott tájékoztatás és az ismeretszerzés lehetőségeinek növelése mind az egyes szereplői csoportok részéről, mind a potenciálisan érdekeltek számára (*Szirmai et al* 2005a).

6.4. A civil szféra aktivitása a fejlesztésekben, hazai tapasztalatok

A „Városterségek, térbeli társadalmi egyenlőtlenségek és konfliktusok – Az európai versenyképesség tényezői" című NKFP kutatás keretében készült reprezentatív lakossági kérdőíves felmérés kérdéskörei közül a *helyi érdekérvényesítés*, illetve az *egyes szereplőcsoportok igényeinek figyelembevétele* kapcsolódik szorosan jelen fejezet problematikájához. A következőkben ezek legfontosabb szempontjait emeljük ki (*Szirmai* 2007).

A városterségek politikai egyenlőtlenségeinek feltérképezése érdekében megkérdeztük a *városterségi társadalmakat*, hogyan ítélik meg az egyes érdekérvényesítési módok hatékonyságát *(6.4. ábra)*. A válaszok alapján a megkérdezettek 13%-a szerint nincs mód az érdekek érvényesítésére, tehát a többség megtalálja ennek módját. Problematikus azonban, hogy ebben egyértelműen dominál az egyéni megoldások keresése, amely a közösségi jellegű érdekérvényesítés kialakulatlanságára mutat. Bár az önkormányzati képviselővel történő kapcsolatfelvétel után fontos a lakók összefogása, illetve a személyes kapcsolatok mozgósítása is. Az utóbbi forma az államszocializmus idején is létezett, gondoljunk például a kaláka jellegű összefogásokra, amelyeknek ugyan inkább gazdasági, mintsem politikai tartalmuk volt, mégis mutatták a helyi mobilizáló erőt. Ezért is gond, hogy a polgári demokrácia civil intézményrendszereivel *kevésbé élnek*, a tények szerint a mozgalmi jellegű érdekérvényesítési formák, a tiltakozó akciók, illetve a civil szervezetek segítségével megvalósuló akciók jelentősége elenyésző.

6.4. ábra
Melyik a leghatékonyabb formája az Ön lakóhelyi érdekei érvényesítésének?



Forrás: NKFP kérdőívek adatai.

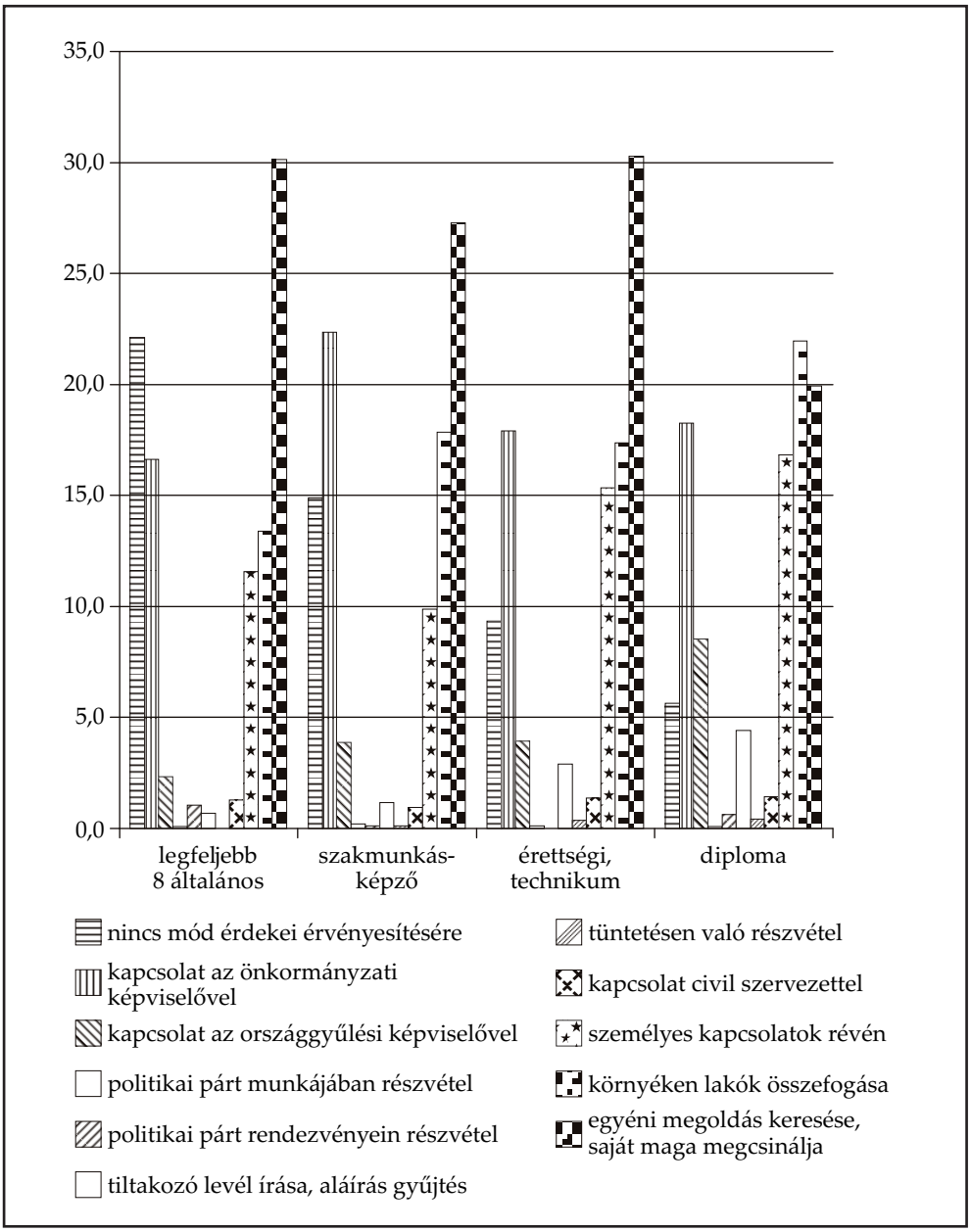
A válaszadók alacsonynak tekintik az országgyűlési képviselőn, politikai pártokon keresztüli érdekérvényesítés hatékonyságát is.

Az érdekérvényesítés lehetőségét és módját a megkérdezettek *iskolai végzettsége* jelentősen differenciálja *(6.5. ábra)*.

Problematikus, hogy az alacsony iskolázottságúak a legkiszolgáltatottabbak, vagyis minél alacsonyabb iskolázottságú csoportot vizsgálunk, annál kisebb a lehetőségük az érdekérvényesítésre. A képzettség növekedésével az érdekérvényesítés lehetősége, a személyes kapcsolatok súlya, illetve a lakossági összefogás szerepe is nő. Az egyéni megoldás szerepe az alap- és középfokú végzettségűeknél magas és a legfontosabb, míg a diplomásoknál is magas, de nem a legfontosabb érdekérvényesítési lehetőség. A helyi képviseleti demokrácia fontosságát jelzi, hogy az önkormányzati képviselő szerepét a megkérdezettek képzettségtől függetlenül fontosnak tartják.

Az érdekérvényesítés lehetőségének *korcsoportok* szerinti elemzésében nem találtunk számottevő különbséget. Mindenhol az egyéni megoldás és az önkormányzati képviselővel történő kapcsolatfelvétel dominanciája jellemző. Az előbbi tény azért problematikus, mert arra utal, hogy a fiatalabb és az előző adatsorok alapján egyben az alacsonyan iskolázottak sem élnek a közösségi megoldásokkal.

6.5. ábra
Az érdekérvényesítés formái hatékonyságának megítélése végzettség szerint



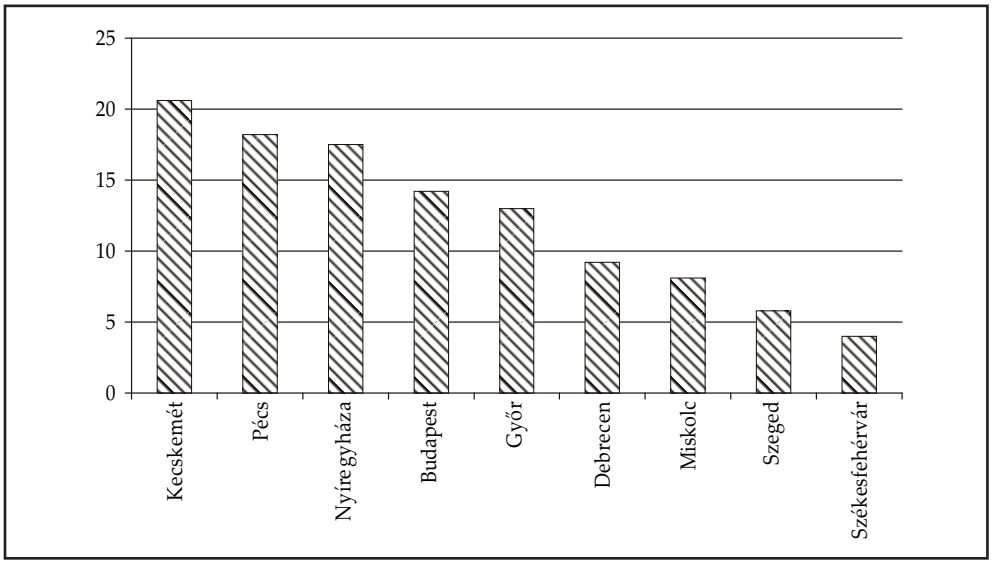
Forrás: NKFP kérdőívek adatai.

Az érdekérvényesítés módjának és a *lakóhely elhelyezkedésének* összefüggéséből kiemelhető, hogy a városi övezetek az egyéni megoldásokat, míg a háttértelepülések a közösségi – különösen önkormányzati képviselő – módokat részesítik előnyben. Mindez arra utal, hogy a nagyvárosi centrumokban élők sokkal inkább élnek, ha nem is individuálisan, de kevésbé integráltan, mint a kisebb települések lakói. Talán ebből is adódik, hogy az országgyűlési képviselővel való kapcsolatfelvétel csak a nagyvárosi övezetekben jellemző megoldás.

A következő ábra azt vizsgálja, hogy milyen különbségek vannak a kilenc *várostérségben* a hiányzó érdekérvényesítési lehetőségek szempontjából. Ez adalékkal szolgál a helyi demokrácia fejlettségében mutatkozó várostérségi különbségekhez is *(6.6. ábra)*. Az adatok szerint legkevésbé a Székesfehérváron megkérdezettek állították, hogy hiányoznak az érdekérvényesítési lehetőségek.

Kecskeméten, Pécsett és Nyíregyházán legalább minden hatodik válaszadó beszámolt az érdekérvényesítés lehetőségének hiányáról. Feltevésünk szerint ennek oka összetett. A gazdasági fejlettség bizonyára befolyásolja (például a székesfehérvári esetben), de nem kizárólagosan, hiszen mind Győr, mind pedig Budapest, amelyek gazdaságilag a legdinamikusabb települések, másképp viselkedik, mint Székesfehérvár. A győri és a budapesti megkérdezettek sokkal inkább úgy vélik, hogy nincs módjuk az érdekérvényesítésre, mint Székesfehérváron, és mint a gazdaságilag fejletlen Miskolcon. Lehetséges, hogy a fejlettség mögött meghúzódó gazdasági kiszolgáltatottság ténye, vagy a térségi kultúra, a közösséghez tartozás, a településvezetés jellege, nyitottsága adják a magyarázatot. Ennek pontosítása további elemzéseket igényel. Most csak annyi állapítható meg, hogy *jelentős különbségek* vannak az érdekérvényesítés városi folyamataiban, hogy az érintett városi társadalmak differenciáltan képesek az egyéb megoldásokra.

6.6. ábra
A várostérségek sorrendje az érdekérvényesítés lehetőségének hiánya szerint (%)

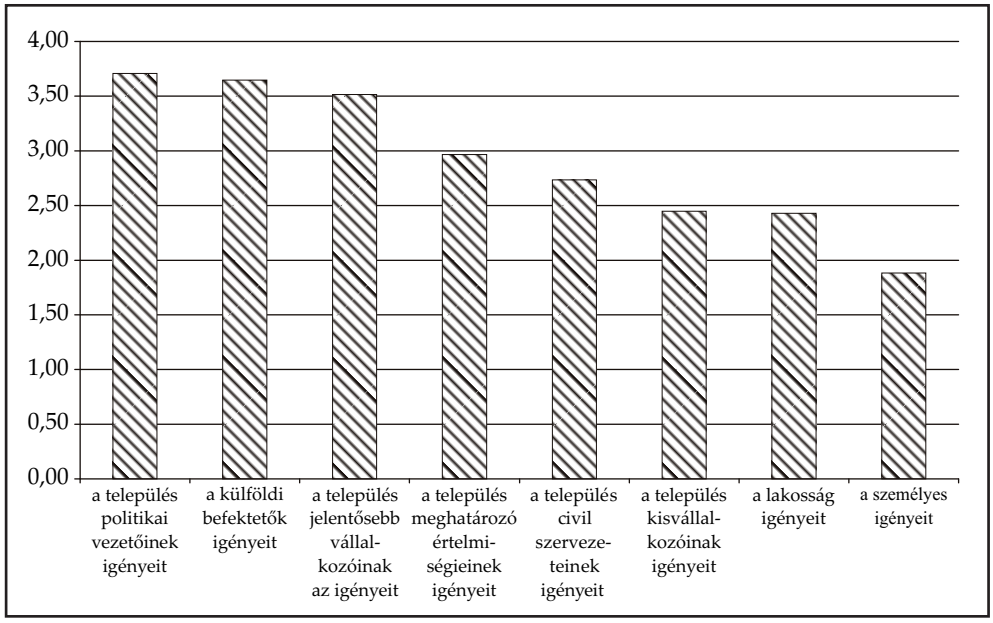


Forrás: NKFP kérdőívek adatai.

Az önkormányzati döntésekben érvényesített érdekek szerkezetét a városterségi társadalmak egész másként értékelik, mint az önkormányzatok. Az empirikus adatfelvétel keretében megkérdeztük a mintába kerülteket arról, hogy szerintük az utolsó tíz év *önkormányzati döntéseiben* milyen társadalmi csoportok, illetve milyen társadalmi szereplők érdekei érvényesültek. A *6.7. ábra* jól illusztrálja a kapott rangsort.

A válaszok alapján az utolsó tíz év önkormányzati döntései elsősorban a *település politikai vezetőinek igényeit* fejezik ki, ezt követően jelennek meg a *külföldi befektetők*, illetve a település jelentősebb *vállalkozóinak* szempontjai. Majd a település élete szempontjából (elvileg) fontos szerepet játszó értelmiségiek. A településeken működő civil társadalmi szervezetek, a helyi kis- és középvállalkozások és a lakossági igények csak ezt követően kerülnek sorra, jóval kisebb értékkel. A személyes igények a sorban a legutolsók, vagyis ezek kielégítése egyértelműen háttérbe szorul.

6.7. ábra
Az egyes szereplők igényeinek figyelembevétele a helyi döntéshozatalban (5 fokú skálán mért értékek átlaga)



Forrás: NKFP kérdőívek adatai.

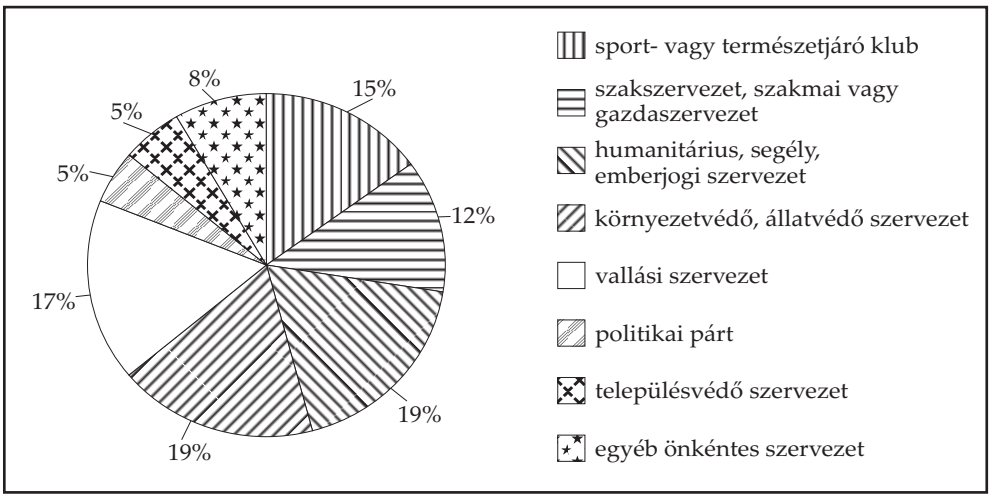
Az adatok nemcsak arra világítanak rá, hogy a meghatározó szereplőkről kialakult önkormányzati és lakossági kép – különösen a gazdasági szféra szerepének megítélésében – teljesen eltérő, hanem arra is, hogy a városterségi társadalmak egyértelműen úgy vélik, kiszorulnak az *önkormányzati döntésekből*, továbbá, hogy a lakossági részvétel és érdekérvényesítés jelenlegi eszközei rendkívül *alacsony hatékonysággal működnek*. Ebből az adatsorból is látható egy meglehetősen jellegzetes társadalmi csalódás abban, hogy az

önkormányzati döntések képviselik az egyének (és nem általában a lakosság) érdekeit. E csalódás további magyarázatot ad arra is, miért választanak a városterségi társadalmak, főként centrum részein élő, alacsonyabb képzettségű csoportjai olyan nagymértékben *egyéni érdekérvényesítési módokat*.

A lakossági és önkormányzati vélemények teljes diszkrepanciája fontos tény, mert a településfejlődés jövőjét nagymértékben befolyásoló két aktor közötti szakadékot, a nem megfelelő kapcsolatokat, a helyi társadalom integrálódását akadályozó tényezőket mutatja. Ez a probléma – a településfejlesztési döntések társadalmi megalapozásának a fejlesztése, a helyi döntések demokratizálásának a céljából is – további elemzést igényel.

A településfejlesztéshez kapcsolódó *lakossági attitűdöket* a civil aktivitások jellege is jól szemlélteti *(6.8. ábra)*.

6.8. ábra
A különböző civil aktivitások megoszlása a teljes mintában



Forrás: NKFP kérdőívek adatai.

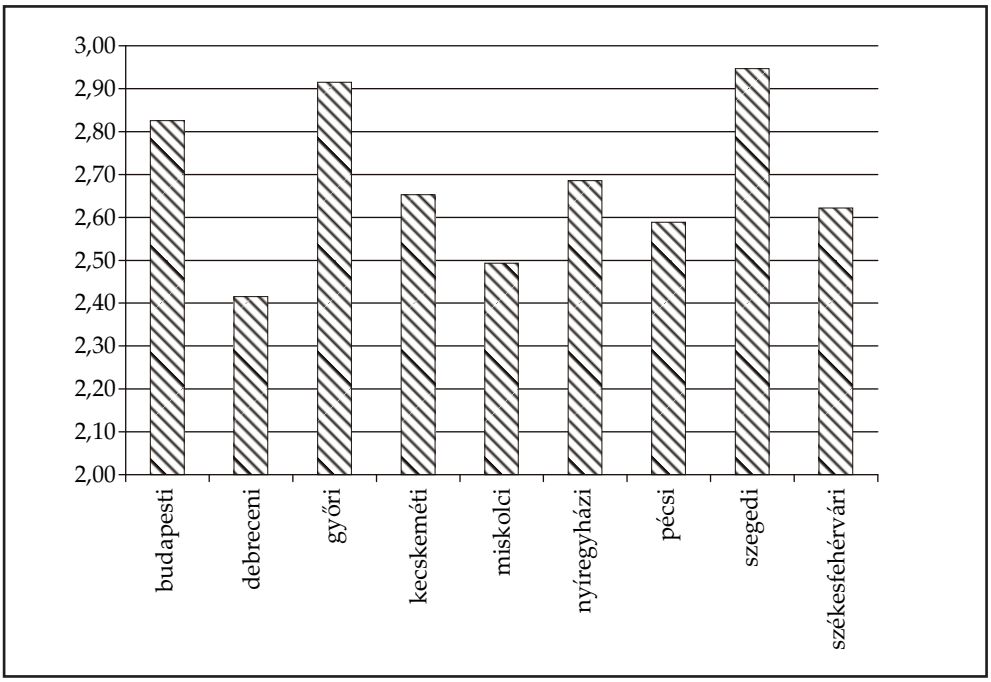
Az NKFP empirikus adatfelvételében megkérdeztük a városlakókat, hogy részt vesznek-e a *lakóhelyi civil társadalmi szervezetek* (és pártok) *munkájában*, akár aktív tagként, akár a különböző rendezvények látogatása révén, illetve, akár úgy, hogy pénzzel, önkéntes munkával támogatják azokat. A nagy többség *nem vesz részt* semmiféle civil társadalmi szervezetben [a felvételt megelőző egy évben a megkérdezettek 6,5%-a vett részt bármilyen formában (tagként, rendezvény résztvevőjeként, pénzbeli támogatóként, vagy önkéntes munkával) civil szervezet tevékenységében]. Az eredmények alapján a valamilyen civil aktivitást mutató lakosság mintegy egynegyede vesz részt olyan szervezetben (településvédő, illetve környezetvédő szervezetben), amelynek vélhetően van *közvetlen településfejlesztési tevékenysége*. Többségük azonban ehhez nem köthető, sport, szakszervezeti, humanitárius, vallási, illetve politikai szervezet tagja. Ennek oka valószínűleg a helyi döntésekből való kiszorítottság, illetve az ezzel kapcsolatos csalódottság, vagy-

is a civil szervezetek többsége inkább a magánélethez kapcsolódó tevékenységeket támogat.

A városrészi vizsgálatban azt is elemeztük, hogy a *civil szervezetek igényeit mennyire veszik figyelembe*. Az összes válaszadó ezt 2,74-re értékelte, vagyis az ötfokú skálán viszonylag alacsony, közepes szintű értéket regisztráltunk. Érdekes eltérés mutatkozik a városi, illetve városkörnyéki népesség válaszai között. A civil szervezetek szerepe a városkörnyéki falvakban lényegesen nagyobb.

Végül ki kell emelnünk, hogy az egyes nagyvárosi térségekben a civilek szerepének megítélése viszonylag *homogén*, bár a szegedi, illetve a győri és a budapesti városrészek valamivel magasabb értékeket jelöltek be *(6.9. ábra)*.

6.9. ábra
A civilek igényeinek figyelembevétele (5 fokú skálán mért értékek átlaga)



Forrás: NKFP kérdőívek adatai.

6.5. A civil társadalom részvételének jellemzői

A településfejlesztés szereplőinek és a hozzájuk kapcsolódó szerepek önkormányzati és lakossági megítélésének áttekintése alapján a következő szempontok *összegezhetők*.

– A településfejlesztésben, illetve az ehhez kapcsolódó döntéshozatalban meghatározó szereplőkről az önkormányzati és lakossági vélemények *különbözőek*. Az *önkormányzatok* képviselői önmagukat, a lakosságot, a helyi kis- és középvállalkozásokat, illetve

a hivatali szakértői apparátust tekintik a legfontosabb szereplőnek. Ezzel szemben a városterségi *lakossági vélemények* azt állítják, hogy döntésekben a helyi politikusok, külföldi befektetők, illetve meghatározó helyi vállalkozók érdekei dominálnak. Vagyis az önkormányzatok közösség-centrikus fejlesztési politikáját, ennek inkább ideologikus törekvéseit nem igazolja a városterségi társadalmak véleménye.

– Lényeges, hogy az érintett csoportok szerepvállalásában (illetve ennek megítélésében) az önkormányzaton belüli és azon kívüli szereplők között érzékelhető *éles törésvonal*.
– Az eredmények a településfejlesztésben részt vevő *két nagy szereplő,* a lakosság és az önkormányzati elképzelések között *szakadékokat*, a városterségi társadalmak fejlesztéspolitikai integrálódását akadályozó tényezők jelenlétét, a társadalmi részvétel problematikus megvalósulását is mutatják.
– Az elemzések szerint a *civil szervezetek* lehetőséget kapnak a véleményalkotásra, a településfejlesztési döntések befolyásolására (amellyel legtöbb esetben élnek is), de *érdekeiket a legtöbbször nem tudják érvényesíteni*. Ebben a társadalmi bázis hiánya, a civil társadalmi szervezetek és a lakosság közötti szakadékok, a valóságos társadalmi részvétel kialakulatlansága is szerepet játszanak.
– A társadalmi részvétel mai mechanizmusaiból való *kiszorítottság strukturálisan meghatározott*, a településfejlesztési döntésekkel kapcsolatos érdekérvényesítés a *társadalmi és térbeli helyzettől is függ*, meghatározott helyi szakmacsoportoknak, a politikához és a gazdasághoz erősebben kapcsolódó köröknek, a magasabb státuszú népességnek jobbak, a civil társadalmi szervezeteknek és meghatározott értelmiségi köröknek, valamint az alacsonyabb státuszúaknak rosszabbak a lehetőségeik.
– Az önkormányzati és lakossági értékelések dichotomikus jellege, az értékelések és a valóságos folyamatok ellentmondásai a mai településfejlesztés egy duális *struktúrájára mutatnak*. A duális struktúra egyik része a *hagyományos településfejlesztési modell*, illetve annak kvázi társadalmasodó modellje keretében jelenik meg. E strukturális rész alapvetően az önkormányzati szereplők, az azokhoz hierarchikus rendben kapcsolódó egyéb aktorok, különböző szakmacsoportok, politikai és gazdasági szereplők, civil társadalmi szervezetek működésében, azok településfejlesztési hatásaiban érzékelhető. A duális struktúra másik része vagy az *adott érdekszférán kívül valósul meg*, vagy ahhoz lazán kapcsolódó módon, a *települést gazdasági szempontból fejlesztő piaci és globális eredetű folyamatok*, az azokat megvalósító szereplők tevékenységén keresztül. E szereplők részben *megegyezhetnek* az előzőekben felsorolt és bemutatott szereplőkkel, de egy attól eltérő *hierarchikus modellben alakulhatnak*, attól eltérő szabályok, érdekviszonyok és források szerint.

7.

A magánszféra a településfejlesztésben

A közigazgatási reform elengedhetetlen a *közszolgáltatások* színvonalának növeléséhez, amelynek egyik módja a piaci szemléletű mechanizmusok bevezetése és alkalmazása az önkormányzati tevékenységek során; így a vezetés, tervezés, döntéshozatal, valamint a végrehajtás tevékenységei során, amelyhez nélkülözhetetlen a közszféra és magánszféra együttműködése. Mindezzel nem csupán a hatékonyság javítható a településfejlesztés folyamatai során, hanem az önkormányzat iránti bizalom is megteremthető, illetve növelhető a magánszféra részéről, hiszen egy település akkor mondható igazán sikeresnek, amennyiben elképzelései és fejlesztései aktív támogatásban és magas szintű közreműködésben részesülnek.

Az 1980-as évekig a városok közötti *verseny* nem volt jelen Magyarországon, hiszen a települések fejlődése központi döntésektől függött, így a versenyképesség alapját nyújtó helyi adottságok, erőforrások, a helyi társadalom, illetve a kedvező társadalmi, természeti, kulturális környezet szinte alig játszott szerepet a fejlődésben és a fejlesztésben *(Koltai* 2004). A verseny a rendszerváltás után kezdett el kialakulni. Az önkormányzati törvény létrejöttével, 1990-ben módosultak a településfejlesztés keretei és lehetőségei, mivel ekkor alakultak ki a települések önrendelkezésének keretei, és ekkor teremtődött meg a lehetősége annak, hogy a települések adottságai váljanak versenyképességük motorjává.

Jelenleg, a fejlődés és fejlesztés kereteit több törvény is moderálja, amelyek lehetőséget teremtenek az önkormányzat számára ahhoz, hogy a települések erősségeikre, illetve lehetőségeikre építsék fel fejlesztési stratégiáikat, és ezek alapján alakítsák versenyképességüket. Mivel az önkormányzatok önigazgatási jelleggel működnek, így saját eszközeikkel kell elérniük a település céljait és megoldaniuk a problémáikat, amelyre referál az 1997-es törvény az épített környezet alakításáról és védelméről. Mégis érzékelhető, hogy az önkormányzati törvény nagy szabadságot biztosít az önkormányzatok számára olyan tekintetben, hogy lehetőségeiken belül *ellássák mindazon feladatokat, amelyeket szükségesnek éreznek,*

illetve amelyek nem tartoznak más szerv hatáskörébe. Így, az önkormányzati rendszer megalakulásával, a településvezetés önállóságának növekedésével párhuzamosan együtt járt a funkciók, a feladatok számának a növekedése is a területi szinten. Mindez egy hajtóerő az önkormányzatoknak, hogy a *piac nyújtotta lehetőségek irányába nyissanak*, amelyek megkövetelik, hogy az önkormányzati döntések, illetve fejlesztések a piaci igényeket szolgálják.

Mindehhez *különféle tényezőkkel rendelkeznek* az önkormányzatok: így anyagi-pénzügyi (pl. épületekkel, területekkel, hitelek, kedvezmények), hatósági (pl. engedélyezés, büntetés), hatalmi (pl. politikai befolyás), szervezeti (pl. intézmények, azok alapítása) eszközökkel. Ezeken kívül, az 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatokról megteremtette a lehetőségét annak, hogy önállóan alapítsanak olyan szervezeteket, amelyek segítik őket a kötelező és szabadon választott tevékenységeik hatékony végrehajtásában. (1990. évi LXV. tv.) Mindezeket áttekintve, az önkormányzatnak az *elérhető erőforrásait* oly módon kell kialakítania és átalakítania, hogy azok a településen élő személyek tevékenységeinek biztosítson olyan kereteket és feltételeket, amelyek az ott élők, illetve egyéb tevékenységet végzők jólétét szolgálják, természetesen szem előtt tartva a külső környezeti hatásokat, így a magyarországi és helyi társadalmi, politikai, szociológiai, kulturális, jogi és gazdasági környezetet.

Így, a magyarországi *decentralizációs folyamat* révén került a települések kezébe a lehetőség arra, hogy *forrásokért, funkciókért, befektetésekért versengjenek.* Mindehhez szükséges a versenyszférában ismert vállalati stratégiák és módszerek elsajátítása és alkalmazása a városvezetés és városfejlesztés területein, amely hozzásegíti a települést ahhoz, hogy a kívánt ütemben és irányban változzon. A globalizációs változások következtében vált szükségszerűvé a vertikális szintek bevonása a településfejlesztésbe, hiszen a fenntartható fejlődést szem előtt tartva szükségszerű a településfejlesztés területén az újfajta partnerségek, együttműködések kialakítása és hatékony működtetése. Ezért, azokon a területeken, ahol a magánszféra hatékonyabb munkát tud elvégezni a településfejlesztés területén, ott ennek meg kell teremteni a szükséges kereteket. Emiatt az önkormányzatok mellett a magánszféra is kulcsszerepet kell, hogy játsszon a fejlesztési koncepciók kialakításában és megvalósításában is.

A *magánszféra* bevonásának szükségessége mögött az áll, hogy a helyi szinten rendelkezésre álló erőforrások nem teszik lehetővé a *fejlesztések önálló megvalósulását*, mert a fejlődés csakis úgy realizálható, amennyiben ezek az elképzelések a gazdasági fejlesztés folyamataival összhangban és együttműködve történnek meg (*Bruckmeier* 1998). Éppen ezért szükséges és nélkülözhetetlen egy olyan hálózat kiépítése a településfejlesztés területén, amely épít a *magánszféra aktív részvételére*. Természetesen ezeket az együttműködéseket nagyban befolyásolják az egyes szereplők érdekei, értékei, tevékenysége, illetve kapcsolatai, következésképp a magánszférát oly módon kell bevonnia az önkormányzat fejlesztési folyamataiba, hogy e szereplők új társadalmi és politikai szerepekhez jussanak az önkormányzatok elképzelésein és közszolgáltatási feladatain keresztül.

Ma a településekhez kapcsolódó fejlesztési funkciók egy *valós vagy látens piac* keretei között működnek. A stratégiai településtervezés és településfejlesztés során a piaci vonásoknak kell megerősödniük, azaz a figyelem középpontjában a kereslet igényeihez történő igazodásnak kell szerepelnie. A felülről irányított településfejlesztési folyamatot egy olyan gyakorlatnak kell felváltania, amely megjeleníti a *valós és potenciális fogyasztók igényeit* a tervezésben és fejlesztésben, ezért a *kínálati oldaltól* történő elmozdulás elengedhetetlen a piacorientált szemléletű városfejlesztéshez.

Mindennek a megvalósulásához a fejlesztési politikának *új irányt* kell megcéloznia. Többféle megközelítés alkalmazható ezekben az esetekben. Az egyik az *alulról* érkező kezdeményezéseket emeli ki, amelyek során a helyi szereplők aktívan szerepet vállalnak a fejlesztésekben, míg a másik egy *felülről* érkező javaslattételt hangsúlyoz, amely kidolgozza a legideálisabb feltételrendszert a fejlesztések végrehajtásához (*Korten* 1990). A *felülről érkező* kezdeményezések gyakorlata a szubszidiaritáson alapul és egyértelműen kiaknázza a helyi erőforrásokat. A lakosság és a település egyéb csoportjainak szükségleteit figyelembe véve az ilyen jellegű fejlesztések aktív támogatásban részesülnek; nagyobb legitimációt szerezve az önkormányzati tevékenységeknek. További előnyei, hogy a megtermelt jövedelmeket így visszaforgatják, ezáltal egy újfajta redisztribúciós folyamat jön létre a településen, illetve a térségben. Így a hatalom is átstrukturálódik, hiszen a helyi közösségek aktivitása és részvétele új értelmet nyer (*Ray* 2000). Az ilyesfajta kezdeményezések előnyben részesítik a közösségi hálózatokat és partnerségeket, amely fontos eleme a sikeres településfejlesztésnek.

Az *alulról érkező* kezdeményezések – még ha sokszor preferált módszert is takar – könnyen *problémákba* ütközhetnek az ágazati politikák integrációját és az egyes szektorok (köz-, magán- és civil szektor közötti) koordinációja tekintetében (*Nevers* 1998). Tapasztalható, hogy ilyen *átfogó partnerségek* csupán hosszú idő alatt fejlődnek ki és ezért a fejlesztésekben csupán egy-két szereplő vesz részt a magánszféra részéről.

Érzékelhető, hogy az önkormányzatok nagy kihívások előtt állnak az említett változásoknak köszönhetően. Mégis, nem az az elvárás részükről, hogy átvegyék a piacon, a gazdaságban, illetve a vállalatoknál alkalmazott módszereket és technikákat, hanem hogy érvényre jutassanak a tevékenységeikben – így a településfejlesztés területén – olyan szempontokat és szempontrendszereket, amelyek folyamataikba beépítik a *hatékonyság és a gazdaságosság elveit*. Éppen ezért kiemelkedő a szerepe a magánszférának a településfejlesztésben, hiszen az önkormányzattal történő együttműködés során egyértelműen növelhető a *hatékonyság* a településfejlesztés folyamataiban. Az együttműködések további pozitív hatásai között említhető a magángazdaság tevékenységeinek ösztönzése, segítése. Mégis, az együttműködés során a fő szempont a közszolgáltatások magas színvonalú biztosítása kell, hogy legyen. Továbbá, például az európai uniós tagsággal, aminek fejlesztési forrásait a Nemzeti Fejlesztési Terv testesíti meg, új lehetőségek nyílnak meg az önkormányzatok számára a településfejlesztés területén, ami ugyancsak indokolja, hogy a települések újragondolják fejlesztési lehetőségeiket szervezeti, pénzügyi és jogi szempontból.

Tehát célja a településfejlesztés irányításának és vezetésének, hogy a magánszféra megjelenjen mind a településfejlesztési programok megvalósításában, mind az ahhoz kapcsolódó döntéshozatali folyamatok különböző szintjein. Mindez összhangban van az Európai Unió fejlesztési politikájának prioritásaival is, amely elvárja és kihangsúlyozza a központi, regionális és helyi szervek magánszektorral történő együttműködését és partnerségét.

7.1. A hazai gyakorlat

A mai magyarországi gyakorlatot tekintve, a projekt során felmért 300 településen eltérő tapasztalatokra lehetett szert tenni. Az önkormányzatok és az egyes helyi szereplők és csoportok között lényeges, hogy egy-egy településen milyen kapcsolat alakul ki, hiszen

az előre meghatározza az együttműködések minőségét és gyakoriságát. A kérdések során megkülönböztettük az *intézményesített és nem intézményesített kapcsolatokat* az önkormányzatok és a magánszféra képviselői között. A lakosság és a gazdasági szereplők csoportjait kiemelve elmondható, hogy a települések 56,2%-ában van intézményesített kapcsolat a lakosság és az önkormányzat között, míg további 36,7%-ában létezik a kapcsolat, de nem intézményesített. Csupán a megkérdezett települések 5,8%-ában nem létezik ilyen kapcsolat az önkormányzat és a lakosság között. Az önkormányzat és a helyi gazdaság szereplői között a települések 24,4%-ában van intézményesített, míg 57,1%-ában nem intézményesített kapcsolat.

A települések 35,7%-ban évente egyszer rendeznek *lakossági fórumokat*, míg 60,4%-ban évente néhány alkalommal. Csupán a települések 3,9%-ban rendeznek rendszeresen (havonta) fórumokat a lakosságnak. A megrendezett fórumokon a települések 39,3%-ban több mint 50-en jelennek meg, 42,5%-ban 20 és 50 fő között van a résztvevők száma. Természetesen, minden településnek magának kell meghatároznia, hogy milyen számban szeretnék, hogy a lakosság jelen legyen a megrendezett fórumokon, illetve a tényleges jelenléttől függően meghatároznia, hogyan kívánja elérni a lakosság szélesebb rétegeit. A lakossági fórumok *hatékonyságának* megítélésében nagy eltérések tapasztalhatóak. A települések 5,8%-ban egyáltalán nem találják hatékonynak a fórumokat, 33,4%-ban nem találják hatékonynak, 53,9%-ban hatékonynak ítélik meg, míg 6,5%-ban nagyon hatékonynak.

A lakossági fórumok hatékonysága összefüggésben lehet az önkormányzat megítélésével abban a tekintetben, hogy *mennyire is szükséges a magánszféra bevonása* a településfejlesztésbe. Erre a kérdésre a felmérés során csupán a települések 36%-ban gondolták úgy, hogy nagyon szükséges a magánszféra bevonása, 62,7% alkalmanként találja szükségesnek, míg 1,3%-uk egyáltalán nem tartja annak.

7.1. táblázat
A magánszféra bevonásának terei az önkormányzati működésbe (%)

	Bevonja	Nem vonja be
Stratégiai és tervezési funkciók	55,5	41,2
Döntési és szabályozási funkciók	20,8	75,3
Operatív irányítási funkciók	14,3	82,8
Ellenőrzési és felügyeleti funkciók	17,5	79,2
Együttműködési funkciók	77,9	20,1
Igazgatásszervezési funkciók	7,8	89,3

Forrás: Kérdőíves felmérés.

Látható, hogy legnagyobb arányban az *együttműködési, illetve a stratégiai és tervezési funkciókban* jelenik meg a magánszféra a településfejlesztésben. A stratégiai és tervezési funkciókba a települések több mint felében bevonják a magánszférát, míg az együttműködési funkciók során több mint a települések háromnegyede működik közre a magánszférával.

Hasonlóképp, a települések 44,8%-a állította, hogy a koncepció *érdemi részvételben* részesült mind a lakosság, mind a gazdasági szereplők, mind a civil szervezetek részéről *(7.2. táblázat)*.

7.2. táblázat
A településfejlesztés dokumentumai egyeztetésében résztvevők (%)

Egyeztetésben résztvevők*	Aránya
A koncepció a lakosság és az érintett gazdasági szereplők, illetve civil szervezetek érdemi részvételével készült	44,8
A dokumentum a lakossággal és az érintett szereplőkkel is egyeztetett	16,2
A dokumentum a lakossággal egyeztetett	6,8
A dokumentum a gazdasági szereplőkkel egyeztetett	0,6
A dokumentum a lakossági és gazdasági szereplőkkel formálisan egyeztetett	8,8
Nem történt érdemi egyeztetés	4,5

* A nem tudja, illetve nem válaszol értékek nem lettek a táblázatban feltüntetve.
Forrás: Kérdőíves felmérés.

A településfejlesztési dokumentumok *elkészítésébe* a települések 81,2%-ban vonja be a *lakosságot*, míg 64,6%-a vonja be a *kis- és középvállalkozásokat*. A *végrehajtásba* 70,5%-uk vonja be a *lakosságot*, míg 63,8%-uk a *kis- és középvállalkozásokat (7.3. táblázat)*.

7.3. táblázat
A különféle szereplők részvétele a településfejlesztési koncepciók kidolgozásában és megvalósításában (%)

	Elkészítés	Végrehajtás
Lakosság	81,2	70,5
KKV	64,6	63,8
Termelő szervezetek	14,9	16,8
Szolgáltató szervezetek	35,9	40,1
Hazai befektetők	23,6	35,6
Külföldi befektetők	14,2	23,3
Hivatalok	63,1	57,5
Regionális fejlesztési tanács	47,6	44,3
Települési fejlesztési tanács	35,3	27,5
Vállalkozásfejlesztési ügynökség	18,8	19,7
Turisztikai intézmények	36,2	34,3

Forrás: Kérdőíves felmérés.

A különféle csoportok különböző *fontossággal* bírnak az egyes településeken, a településfejlesztés területén. A települések 24%-ban a helyi gazdaság szereplői fontos szerepet játszanak és 13,5%-ban nem játszanak egyáltalán szerepet, míg a lakosság 37%-ban játszik fontos szerepet és csupán 5,1%-ban nem játszik egyáltalán szerepet.

A településfejlesztésben betöltött fontosságon túlmenően lényeges az is, hogy *milyen erősen befolyásolják* az egyes csoportok a *településfejlesztési célok meghatározását*, illetve az egyes *döntéseket*. A települések 44,5%-ban a helyi gazdasági érdekek erőteljes befolyást gyakorolnak a célok meghatározásában és csupán 8,1%-ban nem gyakorolnak befolyást egyáltalán *(7.4. táblázat)*.

7.4. táblázat
A különféle érdekek befolyása a településfejlesztési célok meghatározására* (%)

	Erőteljes befolyást gyakorol	Bizonyos befolyást gyakorol	Nem gyakorol befolyást
Országos politika	36,7	38,0	23,1
Helyi politikai érdekek	33,4	31,2	33,1
Helyi gazdasági érdekek	44,5	45,5	8,1
Az önkormányzat bizottságai, szakértői	50,0	31,8	13,0
Polgármester	75,3	19,2	3,2
Lobbicsoportok	14,3	44,5	34,1
Civil szervezetek	15,9	58,8	21,8
Lakosság	39,3	53,6	5,5

* A nem tudja, illetve nem válaszol értékek nem lettek a táblázatban feltüntetve.
Forrás: Kérdőíves felmérés.

7.5. táblázat
A különféle érdekek befolyása a településfejlesztési döntésekre* (%)

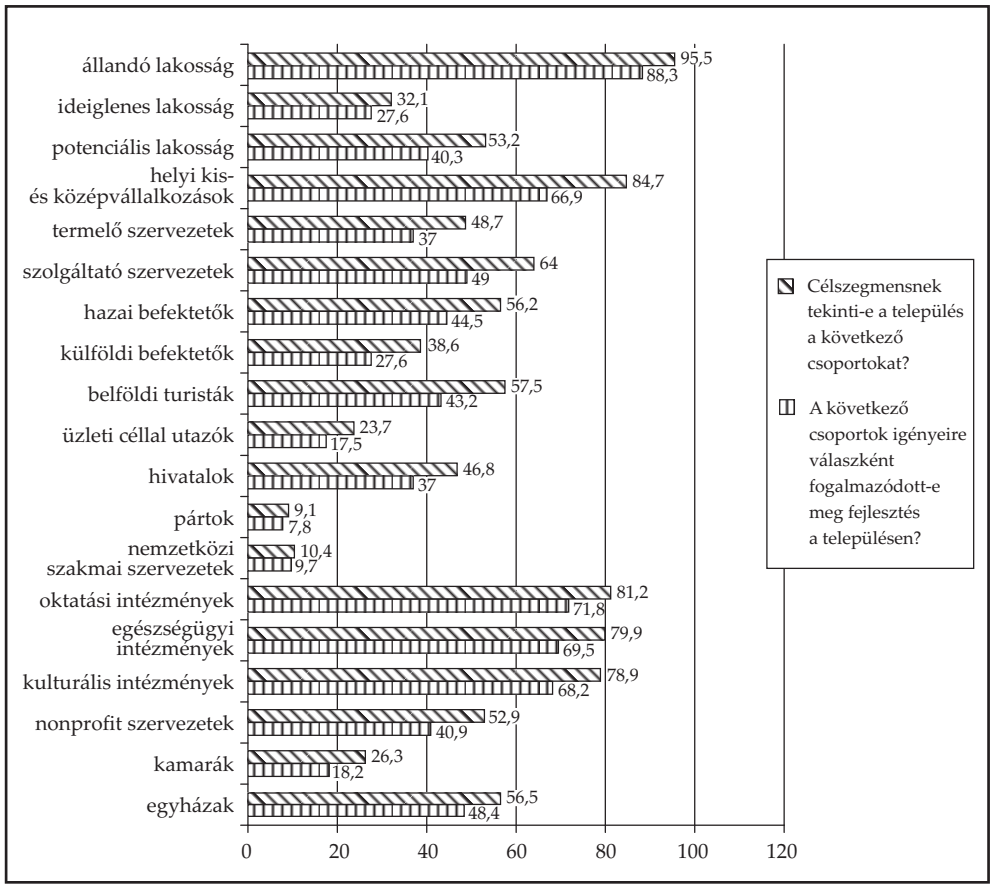
	Erőteljes befolyást gyakorol	Bizonyos befolyást gyakorol	Nem gyakorol rájuk befolyást
Országos politika	33,1	38,0	26,3
Helyi politikai érdekek	32,8	33,8	29,5
Helyi gazdasági érdekek	39,6	49,0	8,8
Az önkormányzat bizottságai, szakértői	51,0	30,2	13,6
Polgármester	75,0	20,5	1,9
Lobbicsoportok	13,6	44,2	33,4
Civil szervezetek	16,2	57,5	22,4
Lakosság	40,6	52,3	4,9

* A nem tudja, illetve nem válaszol értékek nem lettek a táblázatban feltüntetve.
Forrás: Kérdőíves felmérés.

A lakosság a települések 39,3%-ban gyakorol erős hatást és csupán 5,5%-ban nem gyakorol egyáltalán hatást a településfejlesztési célok meghatározására. Amennyiben a településfejlesztés *döntéseit* vesszük figyelembe, a számokból tapasztalható, hogy hasonló arányokat figyelhetünk meg, így a helyi gazdasági érdekek 39,6%-ban, míg a lakosság 40,6%-ban gyakorol erőteljes befolyást *(7.5. táblázat)*.

A fontosság megítélésén túl vagy inkább azok következményeképp, az egyes települések fejlesztési terveiben a különféle csoportok megjelennek, mint *célszegmens*, illetve konkrét fejlesztési program is megfogalmazódik, amely e csoportok igényeire válaszként szerepel a település fejlesztési tervében. A települések 84,7%-ban tekintik a *kis- és középvállalkozásokat célszegmensnek*, illetve a településeken és 66,9%-ukban fogalmazódott meg az ő igényeikre *konkrét fejlesztési program*. A *lakosságot* tekintve, a települések 95,5%-a tekinti célszegmensnek az állandó lakosságot és 88,3%-ukban a fejlesztési terv tartalmaz olyan fejlesztéseket, amelyek az állandó lakosság szükségleteire válaszként fogalmazódott meg.

7.1. ábra
Az önkormányzati fejlesztések célcsoportjai



Forrás: Kérdőíves felmérés.

Mindezek alapján az önkormányzatok értékelték a *település fejlesztési tervét*. A települések kevesebb, mint felében tartják kielégítőnek a terveket, míg 15,6%-uk gondolja úgy, hogy a lakosság érdemibb bevonása kívánatos, illetve 26,6% *erősítené* a gazdasági és egyéb szereplők befolyását a döntések során.

7.2. Az együttműködés lehetséges irányai

A magán- és a közszféra hatékony együttműködése a *település sikerének egyik forrása*, ezért a településfejlesztés különféle folyamataiba meg kell szervezni a magánszféra bevonását. A köz- és magánszféra partnerségének olyan együttműködési konstrukciókat kell takarnia, amelyek során a két szféra közösen viseli a közszolgáltatások biztosításának felelősségét és kockázatát (*Leiner* 2004). A hagyományos gyakorlattal ellentétben az állam *egy hosszú távú elkötelezettséget vár el* a magánszférától ezen együttműködések során. A magánszféra felelőssége több oldalon is jelentkezik; így az infrastruktúra tervezése, megépítése, működtetése és finanszírozása területén is. A *közszféra feladata* a projekt definiálása, a szolgáltatás minőségének meghatározása, az árazási politika kialakítása, illetve az ellenőrzési és monitoring funkciók. Tehát az állam meghatározza, hogy mit és milyen minőségben szeretne létrehozatni, illetve, hogy mennyi ideig fogja igénybe venni a szolgáltatást.

A cél a településfejlesztés területén, hogy az állam és/vagy a helyi közösség *átruházzon* bizonyos tevékenységeket a magánszférára. Nagyon lényeges, hogy az együttműködés feltételei és elvei *pontosan* legyenek meghatározva; így az együttműködő feleknek tisztában kell lenniük a felelősségekkel, a vállalásokkal. A végeredmény egy olyan együttműködés, amely során a közszolgáltatás a magánszféra segítségével egy *elvárt és előírt színvonalon biztosított*. Össze kell kapcsolni a magán- és közszféra érdekeit ezen együttműködések során, hiszen a közszférának szüksége van a magánszféra piaci értékeire és vezetési szemléletére annak érdekében, hogy egy rugalmasabb, hatékonyabb közszolgáltatást tudjon a település biztosítani. A piaci szemlélet erősítése a közszférában hozzásegíti az önkormányzatokat egy *költség- és munkahatékonyabb munkavégzéshez*, amely jobban megfelel a közösségek elvárásainak és igényeinek.

A *magánszféra bevonása* több előnnyel is jár a közszolgáltatásokra nézve, amelyeket mindig szem előtt kell tartania a településeknek. A magánszféra bevonásával elkerülhető mind az a hatékonyságcsökkenés, amelyet a bürokratikus folyamatok okozhatnak és okoznak az önkormányzatoknál. A magánszféra innovatív és hatékony *módszereket* vezethet be a közcélok kialakításának folyamataiba, amelyek megteremtik a lehetőségét annak, hogy a költséghatékonyságnak köszönhetően a közösségi szolgáltatások alacsonyabb áron biztosíthatóak és elérhetőek legyenek.

A településfejlesztés területén *több funkcióba* is bevonható a magánszektor. Elsőként, a különböző menedzsmentfunkciókba, mint például a *stratégiai és tervezési szerepkörökbe*, tehát a településfejlesztés közszolgáltatásainak áttekintésébe, prioritások meghatározásába, a stratégiák kialakításába, illetve a célprogramok kidolgozásába. A magánszférát érdemes bevonni mind az általános önkormányzati településfejlesztési stratégia kidolgozásába, a funkcióstratégiák kialakításába, illetve a célprogramok kidolgozásába is. Hiszen így alakítható ki az önkormányzati munka legitimitása, illetve ez által képes

az önkormányzat leginkább összehangolni a fejlesztéseket a valós fogyasztói, piaci igényekkel.

A *döntési és szabályozási funkciók*, illetve az *operatív irányítási funkciók* tekintetében az önkormányzat feladatai és hatáskörébe tartozó helyi közügyek kapcsán a magánszféra ismét bevonható bizonyos döntéshozatali mechanizmusokba; így a *településfejlesztéssel kapcsolatos szervezeti működésbe*, a feladatok végrehajtásának szervezésébe és koordinálásába. Ilyenek lehetnek bizonyos munkatervek elkészítése, feladatkiadás (pályázat), feladat követés, vagy akár a feladatok végrehajtásának szervezése és koordinálása (monitoring).

Az *ellenőrzési és felügyeleti funkciókban* való részvétel biztosítja az átláthatóságot. Mindez vonatkozhat a belső és intézményi működés felügyeletére. Természetesen ez nem akadályozhatja az önkormányzati munkát, így mindez megvalósulhat esetleg értekezletek vagy hírlevelek formájában is, ahol értékelik, hogy a stratégiák, illetve tervek összhangban vannak-e a megvalósulás időbeni tervezetével. Mindez szorosan összefügg az önkormányzat igazgatásszervezési funkcióival is, amelynek kereteiben fontos a településfejlesztési rendszer; a szervezet és működés viszonyainak fejlesztése, a hatékonyság javítása, így a feladatrendszer, a szervezetgondozás, a munkakörök kialakítása, az információs rendszer gondozása, illetve a technológiai eszközrendszer fejlesztése és karbantartása is.

Minden esetben az együttműködéshez létre kell hozni a *megfelelő személyi és intézményi infrastruktúrát*. Ez megvalósítható *külső vállalkozás megbízásán keresztül*, amely hatékony piaci működést tesz lehetővé. A másik megoldás *fejlesztési társaság létrehozása.* Ezekkel biztosítható az önkormányzati tulajdon szakszerű irányítása, s annak piacvezérelt működése.

Az együttműködéseknek lényeges eleme, hogy minden esetben vizsgálni kell a lehetséges *kockázatokat*; azok mértékét és elveit, valamint az együttműködések előtt készíteni kell egy költség- és haszonelemzést. A sikeres együttműködés további alapfeltétele, hogy az együttműködésről szóló projekttervben szerepelnie kell a technikai terven túl, a társadalmi-gazdasági értékelésnek, a pénzügyi tervnek, a kockázatkezelési elveknek is. Folyamatos és rendszeres *ellenőrzésnek* kell figyelemmel kísérnie a projektet, amellett, hogy írásban le kell fektetni a fizetési megoldásokon túl, a viták megoldásának rendjét, az ellenőrzési megoldásokat és a minőségellenőrzési metódusokat is.

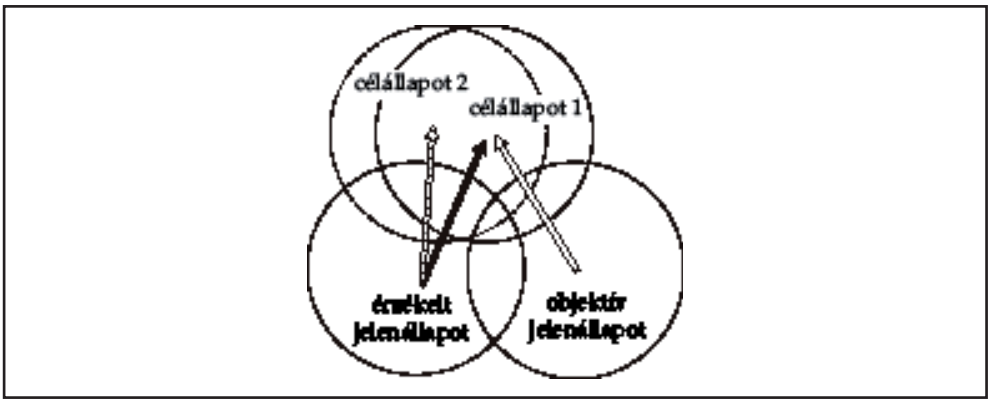
Befejezésképp érdemes kiemelni, hogy ahhoz, hogy az önkormányzatok hozzáférjenek az európai uniós forrásokhoz a fejlesztési elképzeléseik megvalósításához egy piaci elvárásoknak megfelelő, *pénzügyileg megalapozott koncepciót* kell megvalósítaniuk. Egy magas színvonalú közcélt szolgáló fejlesztési projekt minden esetben piacvezérelt elgondolást kell, hogy kövessen. Mindehhez legcélszerűbb – a nyugati példákat követve – vegyes tulajdonú fejlesztési társaságok létrehozása, amelyekben a magán- és közszféra együttműködve hajtja végre a fejlesztéseket.

8.

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS MENEDZSMENTJE

A településfejlesztési menedzsment kifejezést gyakran használják, sokféle értelemben.[1] A fejezetben jelentését a következők szerint határozzuk meg: *A településmenedzsment feladata, hogy a település fejlődésében kedvező irányú*[2] *változások következzenek be.*

8.1. ábra
A fejlesztés modellje



Forrás: Saját szerkesztés.

[1] Hétköznapi szóhasználatban jelentése leggyakrabban a településfejlesztés irányítása, az önkormányzatok mindennapos gyakorlatának része.

[2] Amilyen könnyű egyetértésre jutni a definícióról, olyan nehéz arról, hogy mit értünk kedvező irány alatt, hiszen ennek megítélése már érdekfüggő és nyilvánvaló, hogy a települést használók érdekei nem homogének (ez a tény is több témát vet fel; milyen érdekek nyilvánulnak meg, milyen preferenciák alapján történjen az érdekegyeztetés, az érdekharmonizáció).

A *településpolitikák* fő áramlata szerint az igazi „kedvező irányú változás":
– javítja a település lakói többségének *életkörülményeit*,
– a *fenntarthatóságot* szolgálja[3],
– már rövid-, legfeljebb középtávon *érzékelhető* és *pozitív hatásait* hosszú távon sem veszti el.[4]

A *településfejlesztés* tehát a település fejlődésére irányuló (tudatos) tevékenységek összessége. A *menedzsment* viszont egy olyan társadalmilag elkülönült funkció, amely egy szervezet *emberi, pénzügyi, fizikai és információs erőforrásai tervezésének*, azokról való *döntéseknek*, a források *szervezésének*, a szervezet *vezetésének* és *irányításának* folyamata, a szervezet céljai eredményes és hatékony megvalósítása érdekében (*Gyökér* 2005). Más definíció (*László M.* 2002) szerint a menedzsment része a *marketing*, amelynek többféle értelmezése[5] miatt, itt inkább a funkciókat a *kommunikációval*; a szervezet környezetének megismerésével, illetve a szervezet céljainak megismertetésével, működésének elfogadtatásával, a szervezeten kívüli tényezőknek a célok megvalósítása érdekében történő mozgósításával egészítjük ki.

Az *önkormányzat*, mint közhatalmi szervezet céljait alapvetően befolyásolják a jogszabályokban meghatározott *mozgástere, feladatai*. Ezeket – a témánk szempontjából elemezve – három feladatcsoportra osztjuk *(8.2. ábra)*:
– az önkormányzat *saját szervezeteivel* a település lakosságának és gazdaságának *közszolgáltatásokat* nyújt,
– amelyek közül egy speciális csoportot alkotnak a *hatósági igazgatási* szolgáltatások[6],
– és az önkormányzat saját *politikáival, szabályaival, beruházásaival jelentős hatással van a település egészének fejlődésére*[7].

Az önkormányzati településfejlesztési menedzsment tehát az egész település és az önkormányzat saját emberi, pénzügyi, fizikai, információs erőforrásainak az önkormányzat tervezési, szervezési, irányítási, vezetési, kommunikációs funkcióit felhasználó rendszer, amely a település lakói (többségének) jobb életkörülményeit, a település fenntarthatóságát, és egyben folyamatos fejlődését segíti elő.

---

[3] A fenntarthatóságot gazdasági, természeti, környezeti és társadalmi szempontból értjük. A fenntartható településfejlődés nemcsak eszme, hanem létező, sikeres gyakorlat, ráadásul az európai és országos tervezési dokumentumok egyértelmű prioritása, így támogatási feltétel is. A fenntartható fejlődést nem lehet automatikusan egyenlőnek tekinteni a növekedéssel.

[4] A rövid- és középtáv hangsúlyozása nem jelenti azt, hogy a tervek ne foglalkozzanak hosszú vagy nagytávú javaslatokkal. Ezek megvalósulása azonban nagyon sok tényezőtől függ, így inkább csak ígéretei a változásoknak.

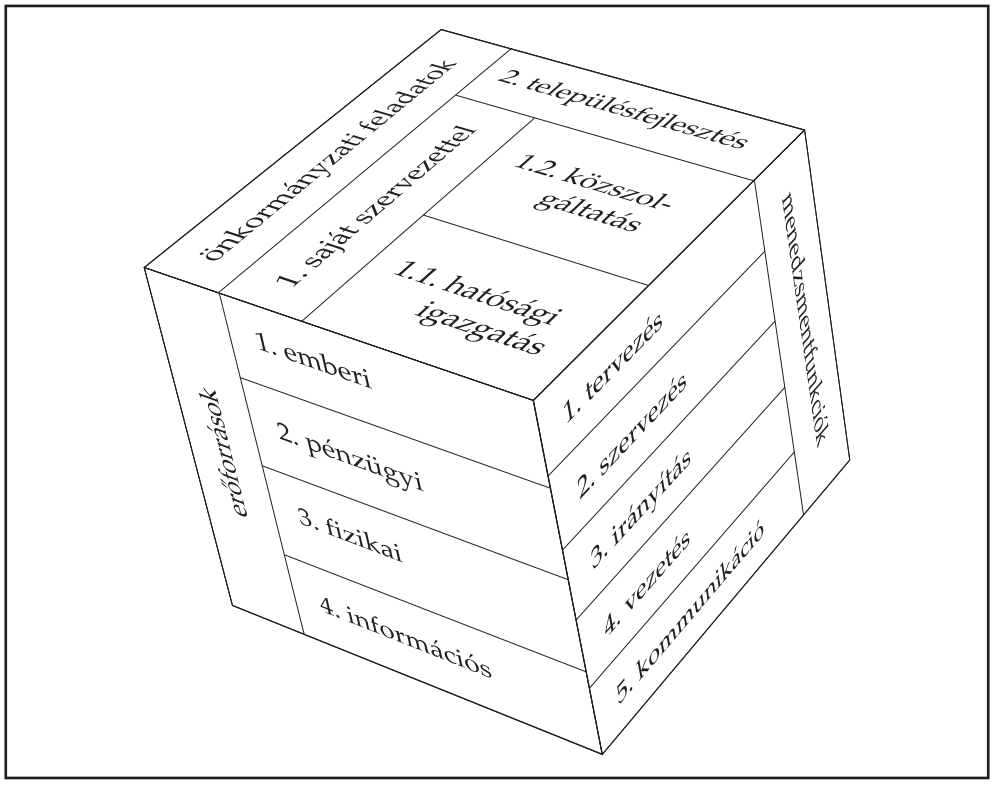
[5] Hétköznapi értelemben az értékesítés, Kotlernél része a stratégiai tervezésnek is.

[6] A közigazgatás különválasztását a többi közszolgáltatástól az indokolja, hogy formáját és tartalmát is nagymértékben meghatározzák a jogszabályok; viszonylag szűk mozgástere marad az önkormányzatoknak.

[7] Nagyon sok szerző tartja szükségesnek a települési feladatoknak az itt jelzett hármas tagolását és a szervezeti, finanszírozási modelleknek a három részterületen eltérő, a feladatnak megfelelő kialakítását. Például *Kéki* (2003) „Meggyőződésem – a megyei jogú városok példái is ezt igazolják –, hogy eltérő megoldást igényel a közszolgáltatási, a területfejlesztési és a hatósági igazgatási együttműködés fejlesztése."

Nem könnyű elkülöníteni a településfejlesztési menedzsmentet a *településmenedzsmenttől (László M.* 2002*).* A településfejlesztés a településmenedzsment egyik, ha nem a legfontosabb teljesítménye, így önállóan nem is intézményesíthető; a településmenedzsment településfejlesztési sajátosságai kiemelésének van értelme.

8.2. ábra
A településfejlesztés menedzsmentje és az önkormányzati kapcsolatok rendszere

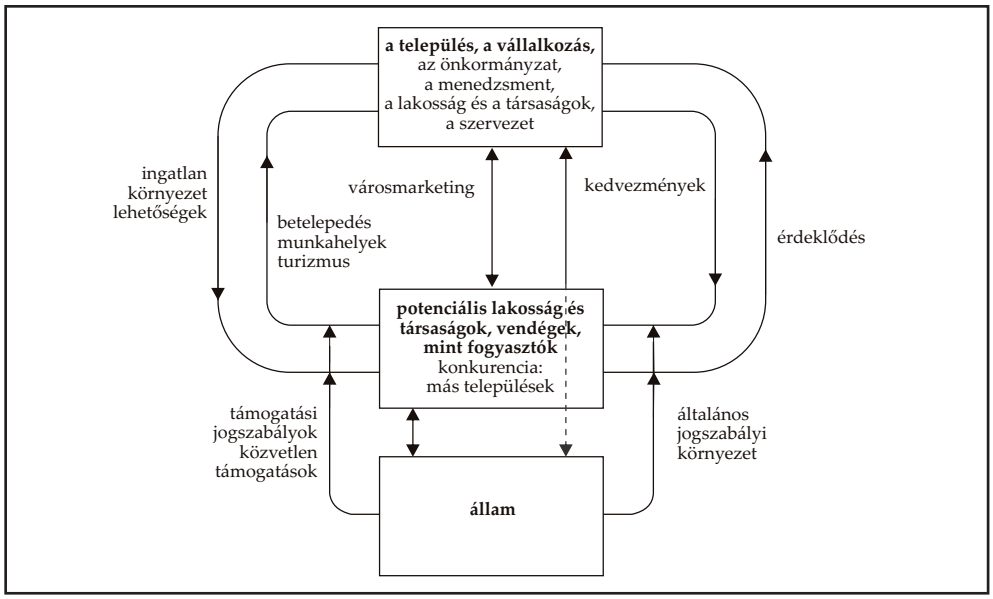


Forrás: Saját szerkesztés.

8.1. Menedzsmentfunkciók

Ha az *önkormányzat menedzsmentfunkcióiról* beszélünk, vagyis egy az üzleti élet fogalmi környezetébe helyezzük az önkormányzatot, akkor segítheti az eligazodást, ha a szinektika módszerével az önkormányzatot, mint vállalkozást vizsgáljuk *(8.3. ábra)*. Ebben az esetben a település más településekkel való *versenyben* küzd lakossága, gazdasági szervezetei megszerzéséért, megtartásáért, biztosítva ennek érdekében a lehető legjobb természeti, társadalmi, gazdasági környezetet. A modellben az önkormányzat a település egészének menedzsmentje.

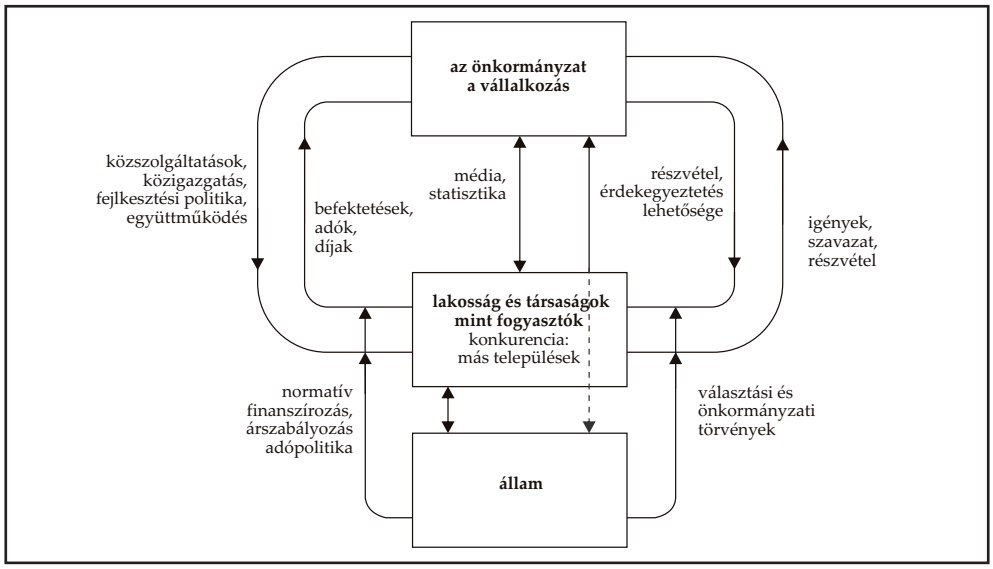
8.3. ábra
A település, mint vállalkozás rendszer modellje



Forrás: Saját szerkesztés.

Az önkormányzat saját vagyona és szervezete menedzsmentje is, azé a szervezeté, amellyel speciális közszolgáltatásokat nyújt a települést használóknak; lakosságának és gazdasági szervezeteinek, amelyek fejében részben valós bevételei vannak, részben pedig a fogyasztók választói minőségükben hoznak döntést a szolgáltató önkormányzat működéséről *(8.4. ábra)*.

8.4. ábra
Az önkormányzat, mint vállalkozás rendszer modellje



Forrás: Saját szerkesztés.

8.1.1. A tervezés

A jogszabályban előírt tervek a településfejlesztési koncepció és a településrendezési tervek jó esetben csak részei a településfejlesztési *tervezés rendszerének*, amelynek minden menedzsmentfunkciót segíteni kell.

A tervezésnek az összes fejlesztés során felvetődő kérdésre – *mit? hogyan? miből? kivel? mikor? miért?* – választ kell adni, vagyis ki kell terjedni a stratégiai tervezésen túl az összes erőforrás tervezésére.

8.1. táblázat
A tervezés rendszere, kiemelve a jogszabályban előírt tervfajtákat

Mit?	Stratégiai terv – Településfejlesztési stratégia
	Operatív terv – *Településfejlesztési koncepció*
Hogyan?	*Rendezési terv,* Ágazati tervek
Miből?	Költségvetés-tervezés
Kivel?	Szervezettervezés
Mikor?	Ütemezés
Miért?	Információs rendszer metaterve
	Kommunikáció tervezése

Forrás: Saját szerkesztés.

Míg a területi tervezés világosan megkülönbözteti a stratégiai és operatív programot, addig a településtervezés területén a jogszabályban előírt *településfejlesztési koncepció* tartalmát illetően *bizonytalanság* van, amelyet az épp aktuálisan készülő településfejlesztési koncepció tartalmára vonatkozó jogszabálytervezet is tükröz.

A tervek, vagy helyesebben a *tervezés hatását* nem tervtanácsi dicséretekkel, vagy a jóváhagyó elégedettségével lehet mérni, hanem azzal, hogy a terv nyomán *megindultak-e új tevékenységek, vagy a folyamatban lévőket megváltoztatta-e*. A változásra akkor van esély, ha a jelen állapottal szembeni elégedetlenség, a jövőkép és az első lépések megtételére való elszántság (vezetői elkötelezettség) szorzata nagyobb a változással szembeni ellenállásnál. Ha nem sikerül tehát az önkormányzatot, vezetését a tervezés *aktív részesévé tenni*, akkor nincs esély a tervnek az önkormányzati fejlesztési menedzsment részeként történő működésére.[8] Már csak ezért is célszerű a fejlesztési terv stratégiai és operatív részének kettéválasztása. A *stratégia*; a célok meghatározása a politika lényeme, így nagyobb az esély az önkormányzat aktív részvételére.

A *tervezési metodikák* részletes tárgyalása meghaladja e tanulmány kereteit, ezért itt csak néhány szempontot szeretnénk kiemelni.

Faragó László átfogó tervezéselmélete megmutatja, hogy *nincs* egy kizárólagosan elfogadott, még kevésbé kizárólagosan *üdvözítő metodika*, legfontosabbnak a pozitivista, vagy empirikus-analitikus és a normatív, vagy koncepcióvezérelt tervezés közötti választást tartja (*Faragó* 2005). A helyi hatalomgyakorlók beállítódása e két szélső érték közötti skálán valóban fontos a tervező *kiválasztásában* és a tervezés önkormányzati *szervezeten belüli*, vagy ahhoz viszonyított elhelyezésében. A településfejlesztési menedzsmentet segítő szervezetalakítás szempontjából véleményünk szerint a legfontosabb, hogy a szervezet biztosítsa a *tervezéshez szükséges belső és külső kommunikációt*, mivel ez mindegyik metodika esetén fontos tényező. Továbbá legyen olyan *személy vagy szervezeti egység*, aki alanya a kommunikáció fenntartásának, működtetésének úgy, hogy az nem(csak) a média által is bejárt kommunikációs síkokat tartalmazza, azokat sokszorosítsa meg.

Az általánosan használt SWOT módszer mellett *számtalan tervezési technika létezik*, amelyek a tervezés különböző fázisait segítik. Legtöbb módszertani segítség a szervezeti rendszer hétköznapi működésétől eltérő, nem hierarchikus működést igénylő stratégiai tervezéshez szükséges. (Ezen a téren kiemelkedően alkalmasnak látszik a future conference módszer.) Majd minden metodika a *tervezés folyamatát* tartja fontosabbnak a produktumainál, a terveknél, így az önkormányzati szervezetnek is ezt kell biztosítani. Miután a *tervezés*, legalábbis a stratégiai tervezés a *menedzsmentfunkciók része*, ezt az önkormányzat szervezeti kapcsolatainak is tükrözni kell.

Fentiekből következik, hogy az azonos nevű dokumentumok, szervezeti egységek valós tartalma nagyon sokféle lehet, értékük kívülről nehezen határozható meg, ezért a tervezéssel kapcsolatban a minta felmutatása és a követésre való ösztönzés helyett a *learning by doing* módszer ajánlható. Ez igazolja az EU tervezési rendszeréhez való adaptálódásunkat, amely létrehozta a regionális tervezés intézményeit, a regionális fejlesztési tanácsokat, illetve ügynökségeiket, s ezek az egységek a tervkészítésbe természetes

[8] Nem kizárható ez esetben sem a terv hatásának érvényesülése a települési közegben, azonban nem lesz az önkormányzati településfejlesztési menedzsment integráns része.

módon bevonták a településeket. A települések a hatékony részvétel érdekében módosították, módosítják mind terveiket, mind szervezetüket. A tanulási folyamat intézményesítésére jó példa a Nyugat-dunántúli Fejlesztési Tanács és Ügynökség által kezdeményezett Nyugat-dunántúli Regionális Hálózati Tervező Intézet.

8.1.2. Szervezeti modell

Mindennapos tapasztalat szerint legtöbben az önkormányzat szervezeti modelljét alapvetően *az országgyűlés – kormány analógiára* képzelik el. Az analógia legalább két okból *nem helytálló.* Míg a kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek általában pártpolitikusok, tehát a többséget képviselő politikai erő koncepcióját közvetlenül is érvényesíthetik, addig a kormány vélt megfelelőjének tartott önkormányzati – a helyi önkormányzatoknál polgármesteri – hivatalok köztisztviselői, vezető köztisztviselői számára is a pártatlanság törvényben előírt viselkedési norma.[9] Másik különbség, hogy míg a jogszabályok a különböző tervező, végrehajtó feladatok alanyává a központi államigazgatás szintjén a kormányt teszik, addig helyi szinten gyakran közvetlenül az önkormányzatot, annak képviselő-testületét. A két fontos különbség eredményeképpen *az önkormányzat* nemcsak jogalkotóként, hanem *közvetlenül végrehajtóként is meghatározó* a helyi politikák[10] megvalósításában. Ez különösen igaz a hazai gyakorlatban a hivatalon kívüli önkormányzati szervezetek, társaságok vonatkozásában.

A *magyar önkormányzati rendszer* belső viszonyainak szabályozása menedzsmentszempontból *nem teremtett egyértelmű helyzetet*; hatalommegosztásra törekszik a polgármester és a jegyző között[11]. Az egyensúlyi helyzet helyett a tényleges erőviszonyokat a *személyes tulajdonságok határozzák meg*; kisebb önkormányzatoknál gyakrabban a jegyző, nagyobbaknál a polgármester javára. A kérdés azért lényeges, mert a szabályozás szerint a *polgármesternek,* mint az önkormányzat képviselőjének nagyobb szabadsága van feladatok hivatalon kívülre delegálásában, ami részben előnyös, mert több lehetőséget nyújt a bürokratikus megszokásokat nélkülöző menedzsmentformák alkalmazására, másrészt viszont hátrányos, mert növeli a működés átláthatatlanságának valószínűségét. A *jegyző,* mint munkáltató ellenőrzése alatt álló hivatal szervezete is szabadon alakítható ki, azonban a tényleges szervezeti és működési lehetőségeket az alkalmazottak különleges státusa korlátozza.

[9] 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról 21. § (6) bek *a), b)* pontok.

[10] Politika itt weberi értelemben bárminek a működését meghatározó, irányító tevékenység (*Weber* 1964).

[11] A jegyző szervezetstabilizáló szerepe, amely a modell lényege volt, a gyakorlatban kevéssé érvényesül, nagy politikai változások esetén az önkormányzatnak általában sikerül elérni lecserélését. Az önkormányzati szervezetek szakszerű menedzsmentjét egyrészt a stabilizálódó politikai elitek saját kiválasztási rendszerei javuló mértékben biztosítják, a teljesítményösztönző versenyhelyzet érdekében érdemes megfontolni a választható city manager rendszer bevezetését a jegyzős modell utódjaként.

A megismert európai, illetve angol és német nyelvterületi önkormányzati példák között a magyar jegyzőhöz hasonló pozíciót nem találtunk; az önkormányzatok egyértelműen *politikai vezetés* alatt állnak; a hivatalok szakmai vezetése is közvetlenül, vagy az önkormányzat által választott politikusok kezében van.

A jegyzőhöz bizonyos mértékig hasonló pozíció a *city manager*[12], amely Észak-Amerikában az önkormányzati szervezet egyik gyakori modellje. A city manager rendszerű önkormányzatokban az önkormányzat, döntően legislativ szerepű, melynek vezetője, polgármestere primus inter pares, inkább reprezentatív funkció. Az önkormányzat alkalmazza és ellenőrzi a city managert, de közvetlenül az önkormányzathoz tartozó szervezetek vezetésében nem vesz részt. A city manager alkalmazásának vannak képesítési feltételei, de a jogi végzettség nem feltétel, gyakoriak az üzleti és/vagy műszaki végzettségű szakemberek. A nemzetközi gyakorlatban jellemző tehát az egyértelműen *hierarchikus szervezet*, a vezető nagy szervezetalakítási szabadságával.

Az önkormányzati feladatok hármas tagozódása – hatósági igazgatás, közszolgáltatás, településfejlesztés – függ a *szervezet méretétől*, hiszen a feladat-, illetve munkamegosztás létszámfüggő; minél kisebb egy szervezet, annál kisebb a specializáció mértéke, vagyis komplex, több témában jártas szakembereket kell alkalmazni.

Az önkormányzatok szervezetalakítási lehetőségeit alapvetően befolyásolja a *település nagysága*. Az Európai Unión belül az *egy önkormányzatra jutó lakók száma* ezerötszáz és százhúszezer között változik. Lados Mihály szerint az északi modellre a nagy lakos szám – sok feladat, a délire a kis lakos szám – kevés feladat[13] jellemző, míg a *„magyar modell"* esetében alacsony népességszámra (átlagosan mintegy háromezernégyszáz főre) sok feladat jut (*Répás* 2007). Hatásköri jegyzék szerint valóban még *a legkisebb község önkormányzatára is sok ezer feladat jut*, amik jó részét egészen nyilvánvalóan egyáltalán nem vagy csak nagyon alacsony színvonalon tudják ellátni. A jogszabályok ezt a helyzetet azzal ellensúlyozzák, hogy nagy szabadságot adnak az önkormányzatoknak a *közös feladatellátásra*; a legkülönbözőbb önkéntes társulásokra. Bár itt-ott lehet a körjegyzőségnél nagyobb léptékű sikeres együttműködésekről is hallani, azonban az önkormányzatok általában jobban *féltik az önállóságukat*, mint amennyi előnyt a tényleges együttműködéstől remélnek.

A *település-agglomerációs együttműködés* szervezése során szerzett tapasztalatok is megerősítik, hogy aligha valószínű az önkormányzatok gyors, önkéntes összeolvadása, a nagyobb átlagos lakószámot eredményező rendszer kialakítása. A mai *„magyar modell"*

[12] A települések vezetése megreformálásának gondolata a politikai korrupció és a nagy feladatok miatt szükséges professzionalizmus miatt vetődött fel már az 1800-as években. A National Municipal League megalkotta a „Model City Charter"-t, melyben meghatározták az ideális városi irányítás modelljét. A karta legfontosabb céljai: 1) a könyvelési szabályok szigorú betartása; 2) nyitott költségvetési folyamat; 3) szigorú külső és belső kontroll; 4) a nagyobb kiadások versenyeztetése. Az első település ahol megvalósult a reform Galveston város volt, ahol természeti katasztrófa utáni hatékonyabb helyreállítás miatt hozták létre. A modell jól bevált és ezért folyamatosan terjed (*Orville* 2002).

[13] Ez esetben van egy térségi önkormányzati szint, ami a két modell közötti különbséget jelentő feladatokat ellátja, tehát végül a tényleges feladatellátás itt is az északi modellhez hasonló körülmények között történik.

továbbfejlesztését a működési problémák miatti valós hátrányok kiküszöbölése érdekében mindenképpen el kell érni, mondjuk – az üzleti példánál maradva – az egyéni vállalkozástól a részvénytársaság irányába.[14]

Nem véletlen, hogy az önkormányzati fejlesztési menedzsment hazai példáinak vizsgálatakor általában a *megyei jogú városok szervezetét* emelik ki a kutatók. A fejlesztési menedzsment profi működtetése szempontjából a mai magyar önkormányzati modell *nem előnyös*, a településfejlesztési menedzsment speciális ismereteket igényel, s 3145 település önálló fejlesztési menedzsmentjéhez nincs elegendő humánerőforrás az országban.[15]

A településfejlesztésnek *két alapvető irányultsága* van, az egyik: már meglévő funkciók, szervezetek kapacitásának, teljesítményének javítása, a másik: új funkciók, szervezetek, kapcsolatok létrehozása.

Az első esetben a fejlesztési menedzsment elsősorban a *meglévő szervezet menedzsmentjének része*. Az önkormányzati fejlesztési menedzsment feladata ebben az esetben az, hogy ellenőrizze a meglévő funkciók saját lehetőségeinek kihasználását, működésük a szervezet/intézmény teljesítményének optimalizálása szempontjából megfelelő-e.

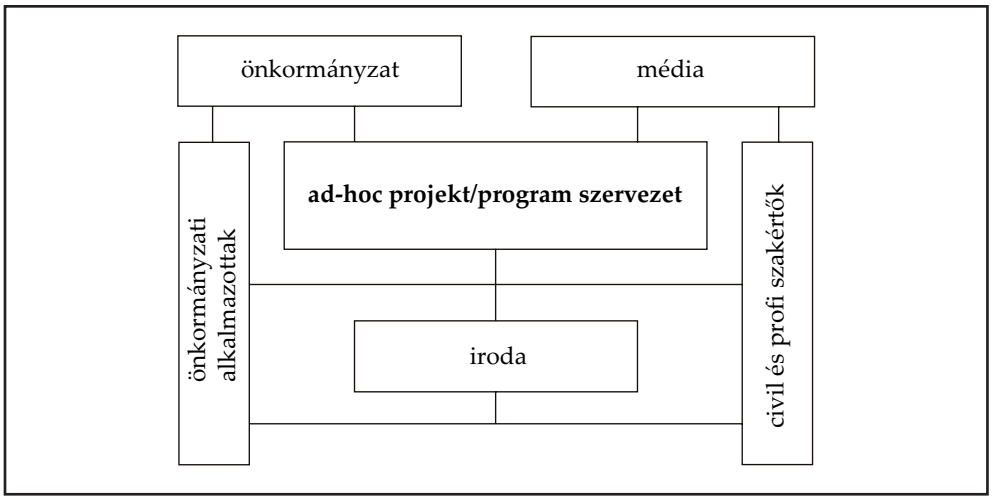
A második esetben – bár vannak olyan szakmák, amelyekre nagyobb gyakorisággal van szükség[16] – a fejlesztésben az *innováció a feladat*, ennek megfelelően változó szakmai ismereteket igényelnek. Az önkormányzati településfejlesztési tevékenység szervezeti kereteinek megteremtése során a *bázis* az a szervezeti egység, amely képes a fejlesztési folyamatok metatervezésére és szervezésére. A településfejlesztési folyamat változó prioritásaira legjobb válasz az *ad-hoc; feladatorientált szervezeti keretek létrehozása (8.5. ábra)*.

[14] Az önkéntes együttműködés hatékonyabb ösztönzésének egyik-másik területen már jelenleg is gyakorolt módja az elvárt teljesítmény egyértelmű meghatározása és ellenőrzése. Ennek a módszernek még nagy tartalékai vannak. Jelen tanulmánnyal egy időben a nyilvántartásokról készült esettanulmány szerint például ezen a – településfejlesztés szempontjából nagyon lényeges – területen is alacsony a szolgáltatási színvonal. Az ezzel kapcsolatban nyilatkozó köztisztviselő lényegében formálisnak tartotta a jogszabályban előírt ellenőrzéseket, így a teljesítmény növelésére, indirekt módon a közös feladatellátásra alig van ösztönzés. A korszerű feladatellátáshoz szükséges elektronizáció ezen a területen a külföldi példák szerint a regionális szint körüli nagyságrendre szervezhető eredményesen. Az így elérhető modellben több területileg összefüggő önkormányzat alkalmaz egy főpolgármesteren, vagy city manageren keresztül egy közös szervezetet, a jogalkotásban az egyes önkormányzatok függetlenek maradnának. A részvénytársaság hasonlat tudatos szinektika; a részvénytársaságban megmarad a tulajdonos befolyása, de döntési szabadságát a hatékonyabb működés érdekében kész korlátozni a közösen meghatározott szabályokkal.

[15] Ennek felismerését gyorsítja az EU tagság. A pályázatokon való eredményes részvétel feltétele nagyon sokszor a térségi együttműködés (például szennyvíztisztítás, hulladékgazdálkodás). Az együttműködések kedvező tapasztalatai láthatóan ösztönzik a további célorientált együttműködéseket. A megállapítás igazságát mutatja az a tény is, hogy a településfejlesztési feladatokkal leggyakrabban megbízott főépítészt csak néhány száz település alkalmaz.

[16] A településfejlesztési innovációknak legtöbbször van valamilyen téri vonatkozása, ezért is szinte állandó résztvevői a településfejlesztési menedzsmentnek a településtervezők, az építészek.

8.5. ábra
Az ad-hoc fejlesztési szervezet modellje



Forrás: Saját szerkesztés.

Az ad-hoc szervezetek néhány sikeres külföldi példában, például Bécs új Duna-szigetének megaprojektje esetében, nemcsak az önkormányzat állandó alkalmazásában lévő szakemberekből építkeztek (*Orville* 2002). A magyar regionális központok is bebizonyították, hogy az aktuális településfejlesztési vezérprogramok, a pólusprogramok esetében képesek az egyetemek bevonására, ugyanakkor látszanak a programmenedzsment hiányosságai is ezekben az újszerű ad-hoc szervezetekben.

8.1.3. A közszolgáltatás fejlesztési feladatainak szervezése

A *közszolgáltatások* között az önkormányzat befolyása, illetve a befolyás gyakorlásának módja elsősorban attól függ, hogy milyen feladatok vannak meghatározva az Ötv. 8. § (1) bekezdésében. A további feladatokban az önkormányzat csak „közreműködik" a szolgáltatásban (például energiaszolgáltatás), esetleg árhatósági szerepe van (például vízellátás), vagy tulajdonosa a szolgáltatáshoz szükséges eszközöknek (például hulladékgazdálkodás), továbbá a működés formája jogszabályban szabályozott-e, mint a legtöbb humán közszolgáltatás esetében.

Az *első* változatra példa *a villamos energia szolgáltatása*, amikor is a szolgáltató és az önkormányzat formálisan csak a településrendezési tervezés során, a közműnyilvántartás készítése kapcsán és a közvilágítási szerződés megkötésekor kerül kapcsolatba egymással. Az önkormányzatnak a villamos energiaellátásban betöltött legfontosabb szerepe így a fogyasztóvédelem; a város lakói és gazdasági szervezetei jó ellátása érde-

kében az ellátásfejlesztés és biztonság ösztönzése[17]. Az önkormányzatok nincsenek *fogyasztóvédelmi tevékenységre* kötelezve, de elláthatnak fogyasztóvédelmi feladatokat. Saját szervezeten belüli feladatellátás helyett a kiszervezésre példa Székesfehérvár önkormányzata és a helyi fogyasztóvédelmi egyesület közötti megállapodás.

Az *ellátásfejlesztés tervezése* szorosan *kapcsolódik a településrendezési tervezéshez*. Míg korábban a szolgáltatók üzemgazdasági szempontjai döntő befolyást gyakoroltak a településtervezésre, addig ma a szolgáltatás piacának bővítése a meghatározó szempont. Utóbbi sem optimális, a fejlesztési területek általánosan jellemző túlkínálata a konkrét fejlesztések véletlenszerű lokalizációjához vezet, ami szolgáltatásfejlesztési többletköltségeket okoz; az üzembiztonságot rontja és/vagy a szolgáltatás díját növeli. Az optimális megoldás valószínűleg az lenne, ha az egyes helyszínek tényleges üzemköltségei befolyásolnák a fejlesztési díjat, ezzel a gazdasági tényezők kellő súllyal jelennének meg a tervezésben, anélkül, hogy a szolgáltató monopolhelyzetét érvényesítené.

A fenti példa kiterjeszthető a *településtervezés egészére*; míg a gazdasági szervezetek fejlesztési tervezésében lényeges szerepe van a *fejlesztés költségeinek*, addig ez a magyar településtervezési gyakorlatban nem jelent meghatározó szempontot (*Competition policy in Europe* …. 2000). Két szélső álláspont figyelhető meg, miszerint a fejlesztés *fizesse meg az összes költségét*; illetve az infrastruktúra fejlesztés költségei a településfejlődés miatti *növekvő bevételekből megtérülnek*. Egyik álláspont sem igazolható, míg részletes költségelemzések nem készülnek.

A kérdéssel komolyan foglalkozott például Scottsdale város, amelyik egy 1996-ban készíttetett tanulmány nyomán a fejlesztések *költség-haszon elemzésére* egy FISCALS nevű számítógépes modellt használt (*Keith* 1997). A költség-haszon elemzés eredménye nyilvánvalóan nemcsak projektfüggő, hanem a helyi tényezőktől függ; a helyi adózási feltételektől, a gazdaság teljesítőképességétől, és még sok más faktortól, tehát a fejlesztési költségek figyelembevétele a menedzsment egészére, annak megítélésére és működésére pozitív hatással lehetne.

A *második példában* az önkormányzat *árhatóság*. A hatósági ár a piacgazdasági viszonyok között akkor indokolt, ha egy termék vagy szolgáltatás monopol ár érvényesítését lehetővé teszi. Ilyen esetben az árhatóság szerepe az, hogy ellenőrizze a szolgáltató tényleges ráfordításait, annak érdekében, hogy a fogyasztói ár nyereségtartalma ne haladja meg a vállalkozás fenntartásához szükséges szintet. A vállalkozás mesterséges szabályozását sok kritika éri; a vállalkozások a szabadpiaci ár alá szorított árat kifogásolják, a fogyasztók azt, hogy az árhatóság elégtelen működése miatt az ármegállapítás a fenti célt nem éri el (*Varga* 2003). Különösen kényes a szituáció abban az esetben, amikor az *önkormányzat egyben árhatóság* és *tulajdonos*. Az ilyen szituáció vezethet a fogyasztónak kedvező ármeghatározás esetén a szolgáltató ellehetetlenítéséhez, vagy a szükséges fejlesztések elmaradásához; másik végletként a fogyasztó kárára mégiscsak a monopolhelyzet érvényesítéséhez, az indokoltnál nagyobb nyereség eléréséhez. Ausztriában például a szabályozás elkerüli az ilyen helyzet kialakulását, a tulajdonos nem lehet egyúttal árhatóság. Az árhatósági szerep optimális betöltése nagy szakértelmet kívánó, munkaigényes fel-

[17] A villamos energia ellátás arra is jó példa, hogy egy-egy helyzet nem állandó; a hőszolgáltatás technológiai fejlődése (kogenerációs erőművek) azt eredményezte, hogy az önkormányzatok áramtermelőként is bekapcsolódnak az ellátás rendszerébe.

adat. A Magyar Narancs egyik cikke szerint az általuk megismert esetek egyikében sem találkoztak olyannal, amikor az önkormányzat utókalkulációval ellenőrizte volna a megállapított ár helyességét (*Szabó M.* 2007).

A *harmadik példában* az önkormányzat az *infrastruktúra* tulajdonosa. A működtetésnek elvileg három alapváltozata lehetséges abból a szempontból, hogy az önkormányzat ellátási felelősségét el tudja látni: a működtető szervezet az önkormányzat tulajdona, a működtető magánszervezet (koncesszió), az önkormányzat az infrastruktúrát eladja (privatizáció). S végül a szolgáltatás teljes privatizációja. Ebben az esetben az önkormányzat az ellátási felelősségét is felmondja, ami társadalmilag csak akkor elfogadható, ha a szolgáltatásnak van helyettesítő terméke, vagy megszűnt az iránta megnyilvánuló helyi fogyasztói igény. Az első három esetre nincsenek megdönthetetlen érvek egyik vagy másik megoldás abszolút kedvező, vagy hátrányos volta mellett, vagy ellen. A már említett EU-s politikai irányelvek a koncessziós változatot támogatja.

Egy osztrák tanulmány (*Friedrich* 1995) szerint a köz- és üzleti szervezetek együttműködésének *(PPP) lehetséges előnyei*:

– a költségek fogyasztóra hárítása,
– a kockázatoknak az üzleti partnerre hárítása,
– nagyobb mozgástér a vállalkozói kezdeményezések, az innováció számára,
– a versenyszituációnak köszönhetően a költségek csökkenése,
– a költségvetés tehermentesítése,
– az üzleti partner bevonása több lehetőséget nyújt a méretgazdaságossági feltételek teljesítésére, a projektméret megnövelésére,
– a használati díj változtatása segít a megvalósult projektek használatának optimalizálásában.

A lehetséges hátrányok:

– mindkét fél számára nagyon idő- és költségigényes a projektek előkészítése,
– komplex szabályozást igényel az együttműködés; a kockázatmegosztás, a szolgáltatási díjak, a nyereségkorlátok, a minimális elvárt szolgáltatási szint, a járulékos költségek, a támogatások stb. meghatározása,
– a tisztán üzleti beruházásokhoz viszonyítva magasabbak a finanszírozási költségek,
– magánprojektek közpénzekből való támogatásának politikai fogadtatása.

Az angolszász országokban megvalósult PPP projektekkel kapcsolatban további *problémákat is felvetett*, így összességükben a demokrácia, a helyi önkormányzat szerepének csökkenését eredményezhetik; a közszolgáltatás szervezésére orientált fogyasztói demokrácia nem kedvezhet a képviseletre alapozott helyi demokráciának (*Horváth M.* 2005).

A közszolgáltatásokkal kapcsolatos szervezési kérdések kapcsán eddig az önkormányzat közszolgáltatásokkal kapcsolatos *feladatainak változatait és a feladatoknak való megfelelés* lehetséges szervezeti következményeit tekintettük át. Látszólag nyitva maradt még a témánk szempontjából a leglényegesebb kérdés; milyen módon érhetnek el a *települési önkormányzatok kedvező változásokat*. A korábbi definíciónak megfelelően kedvező változás a szolgáltatási színvonal növekedése, díjának csökkenése vagy relatív csökkenése. Ennek elérése – egy-egy szolgáltatás részletes elemzése nélkül – épp az optimális működési feltételek biztosításával, többek között *szervezési intézkedésekkel* lehetséges. A fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés a szolgáltatóval szembeni elvárások adekvát

meghatározásával érhető el. A szolgáltatások terén tett intézkedések következményei általában megfelelnek a rövid- és hosszú távú hatásra vonatkozó elvárásoknak is.

Az önkormányzatok közvetlen *gazdasági szerepvállalásának* kiemelkedő *példája Bécs* (*Freisitzer* 1985). A bécsi önkormányzat két nagy üzleti csoportja a Wiener Stadtwerke és a Wiener Holding lényegében nem különbözik a magántulajdonú gazdasági társaságoktól. Az ilyen óriásszervezetek korábban lehetőséget adtak a közszolgáltatások keresztfinanszírozására, amelyet az EU-s szabályozások korlátoznak. Árhatóságként az eggyel magasabb közigazgatási szint működik, a társaságok az önkormányzat szervezeti rendszerén belül is egyértelműen megjelennek. Bizonyos funkciók – Bécsben például az ingatlangazdálkodás – közvetlen hivatali szervezeti egységként is megjelennek a működés minőségét ösztönző konkurenciahelyzetet teremtve. A társaságok magángazdasági formák szerinti működése ösztönzi a településfejlesztés szempontjából lényeges szolgáltatások műszaki-gazdasági színvonalának folyamatos fejlődését, a társaságok nyeresége pedig a település fejlesztési forrása.

8.2. A településfejlesztés szervezése

A településfejlesztés önálló feladatként való értelmezésére alkalmazható Varga István írásának (*Varga* 2003) mottója: „Az a körülmény, hogy nem tudjuk, mit akarunk, korlátlan lehetőséget biztosít számunkra a tervezésben".

Az önkormányzati politikusok legtöbbje a valóságtól elrugaszkodott, lila jövőbe révedésnek tartja a településfejlesztést, mint önálló tevékenységet, miközben tudják, hogy mindennapos tevékenységük, döntéseik eredménye a település változása, jó esetben fejlődése. Tisztában vannak azzal, hogy nemcsak az önkormányzaton múlik a település jövője; a stratégiánál fontosabbnak tartják a *naponta felvetődő problémák megoldását*, a külső impulzusokra történő kedvező (?) reagálást (ez az álláspont nemcsak a magyar önkormányzati politikusok sajátossága; egy japán közmondás szerint: „Amint a következő évek céljait meghatározzuk, nevet az ördög").

A *kérdőíves felmérés* eredményei igazolják a fenti helyzetértékelést; a megkérdezettek többsége valójában *nem ismeri* a településfejlesztés fogalomrendszerét, települése fejlesztési céljait, települési terveinek tartalmát.

A településmenedzsment *irányítás funkciója* – követelmények megfogalmazása, a teljesítés mérése és értékelése, és a folyamatokba való beavatkozás – az üzleti menedzsmenttől elsősorban a teljesítmények *nehezebb mérhetőségében* különbözik. A településfejlesztés önkormányzaton kívüli aktorainak irányítása az önkormányzat jogalkotó szerepéből következően szabályozással történik. A *külső szereplők motivációja* nagyobb, ha az egyenlőtlen helyzetet a szabályozás megalkotásában való nagyfokú részvétel lehetősége ellensúlyozza, vagy a szabályozás hagy mozgásteret az egyedi megállapodásnak.[18]

[18] Ilyen a bonus-malus rendszer az USA településrendezési szabályozásában. A fejlesztő a közösségnek tett engedmények fejében az eredeti szabályozástól saját javára eltérhet. Például egy városközponti telek egy részének közhasználatra, közforgalomra való átengedése fejében egy-két szinttel többet építhet.

A településmenedzsment *vezetési funkciói* (munkaerő biztosítás, felügyelet, döntéshozatal, motiváció, tanácsadás, kommunikáció) elsősorban a *döntéshozatal területén* különbözik az üzleti menedzsmenttől. A különbségnek két oka van; egyrészt az önkormányzatoknak sokkal *bonyolultabb érdekviszonyokat* kell figyelembe venni, másrészt a döntések nagyobb mértékben *kollektív döntések*. Mindkét körülmény a kommunikáció fontosságát növeli, ezért is önálló menedzsmentfunkcióként tárgyaljuk.

Castells értékelésével a *média* jelentőségéről ma már a magyar önkormányzati szféra is egyetért, de még nem általános, hogy média imázsát önmaga próbálja meghatározni; megjelenései általában reagáló típusúak és elfogadja annak szimplifikáló hajlamát; ennek következtében például a településfejlesztést kimondottan építészeti, közlekedési kérdésekre egyszerűsíti le (*Castells* 2005).

A nyugat-európai tapasztalatok alapján az önkormányzatok elkezdték *saját kommunikációs csatornáikat* is kiépíteni, azonban a tartalom előállítása ma még nem központi kérdés. Például jellemző, hogy alkalmi munkásokra bízott a feladat, annak kötelező penzum jellege van, stratégiai elgondolás nélkül, vagy ha létezik stratégia, annak mérsékelt a kapcsolata a településfejlesztéssel. Nem a folyamatot, az együttműködés lehetőségeit és korlátait akarják bemutatni, hanem döntően az eredményeket, a rövidtávú politikai haszon érdekében. A kommunikációs stratégia új irányát mutatja az EU Fejlesztési Igazgatóság 2005–2009-re vonatkozó kommunikációs stratégiai javaslata, amely legfontosabb jellemzője, hogy a partnereit nem kívülállóként, hanem a folyamatok résztvevőiként kezeli (*Information and Communication Strategy* é.n.). A településfejlesztés kommunikáció alanya nem lehet egy személy, legkevésbé egy köztisztviselő, mint ahogy a hazai gyakorlatban, a főépítész. A településfejlesztés az önkormányzat elsőrendű feladata, a kommunikációnak a településfejlesztési stratégia melletti *testületi elkötelezettséget* és a *megvalósítás nyitottságát* kell tükrözni.

9.

Marketingorientált településfejlesztés

A marketingorientált termékfejlesztés egy teljességgel bevett nemzeti és nemzetközi gyakorlat a profit és nonprofit intézmények körében. Célja az intézmények hatékonyságának növelése, illetve a profit maximalizálása, helyes használata pedig a *vállalat vagy intézmény sikerének garanciája.* Csak úgy, mint a gazdasági szférában, a települések között is igen erős a verseny és ez indokolja a marketingtechnikák betörését a közszférába. A vállalatok is azért fókuszálnak a vevőre, mert csakis így lehetnek versenyképesek, ezért az önkormányzatoknak is változtatni kellett szemléletmódjukon, mert a település is csak nyerhet vele, hogyha a fogyasztóira figyel, hiszen ez az egyetlen módja a versenyben maradásnak, vagyis a fejlődésnek, csak úgy, mint a gazdasági szférában. Ez okból egy olyan folyamatnak kell végbemennie a településfejlesztés során, ahol a város vezetése a fogyasztók igényeit, szükségleteit megfogalmazva alakítja ki fejlesztési tervét a sikeres város megteremtése és fenntartása érdekében. Tehát, a középpontban nem az önkormányzat vagy a város áll, hanem a fogyasztó, ezért fontos a fogyasztók, a fogyasztói igények ismerete a város vezetése részéről.

Gyakorlatilag az önkormányzati marketing magába foglal egy egész sor fogalmat és teóriát, melyeket profit és nonprofit szervezetek használnak arra, hogy eladják termékeiket, szolgáltatásaikat, ötleteiket a fogyasztóknak. A *marketing*, valamint a termékek és szolgáltatások piacára irányuló stratégiák egyre inkább áthatják, illetve befolyásolják az önkormányzati döntéshozatalt, ezért a települések is egyre gyakrabban „marketingelik" saját magukat. Mégis, a *marketingorientált településfejlesztés* több mint marketing, hiszen a városmarketing a magán- és közösségi érdekeket megszólaltató rendezési tervre épülő imázsépítés, fejlesztés, információszolgáltatás, pénzügyi támogatás és koordináció. Mindez *egy szemléletet, egy stratégiát és egy eszközrendszert takar a város versenyképességének kialakításához, megteremtéséhez, fenntartásához és kommunikálásához*. Továbbá, a marketingorientált településfejlesztés nem csupán PR, reklám vagy kommunikáció, hanem egy *komplex vezetési, szervezési és fejlesztési szemlélet az önkormányzat részéről*, amely piacorien-

tált stratégiákból, illetve e stratégiákat megvalósító eszközrendszerekből tevődik össze. Így, a települést megjelenítő szlogeneken, logókon és egyéb üzeneteken túl, a marketingorientált településfejlesztés szervezetről, politikai, társadalmi, gazdasági szándékról és vezetésről szól (*Lees–Marshment* 1999).

A termék, jelen esetében a *települések* komplexitása révén egy igen komplex folyamatról van szó, ezért a fejezet első része a marketingorientált településfejlesztés, avagy önkormányzat marketingtevékenységének a fogalmi hátterét hivatott tisztázni és magyarázni, illetve a jelenlegi magyarországi helyzetbe kíván betekintést nyújtani.

9.1. Elméleti háttér

A marketing ma a városok közötti verseny eszköze és így a városvezetés intézményi színterének a középpontja oly módon, hogy a helyes használata a *fejlődés és a hatalom forrása* (*Mazzoleni* 1998). A marketingorientált településfejlesztés olyan komparatív versenyelőnyökre támaszkodó stratégiák kidolgozását, megvalósítását és kommunikálását foglalja magába, amelyek hozzájárulnak a település gazdasági, életmódbeli fejlődéséhez és fejlesztéséhez.

Ekképpen, az önkormányzatnak *egy olyan szolgáltató rendszert kell alkotnia*, amely követi a fogyasztók szükségleteit, azaz a területen élő, dolgozó vagy egyéb tevékenységet végző egyének és azok közösségeinek igényeit. A kínálati oldaltól a keresleti oldal irányába történő elmozdulás eredményeképpen egy hatékonyabb és eredményesebb önkormányzati döntéshozatalnak és végrehajtásnak kell kialakulnia, amely képes alkalmazkodni és megfelelni a környezeti változásoknak, mert a városok közötti versenyt a politikai és gazdasági változások is irányítják, hiszen érdemi befolyással van a településekre több jelentős folyamat is, így a politikai decentralizáció, a gazdasági szerkezet átalakulása, a regionalizáció, vagy akár a globalizáció is.

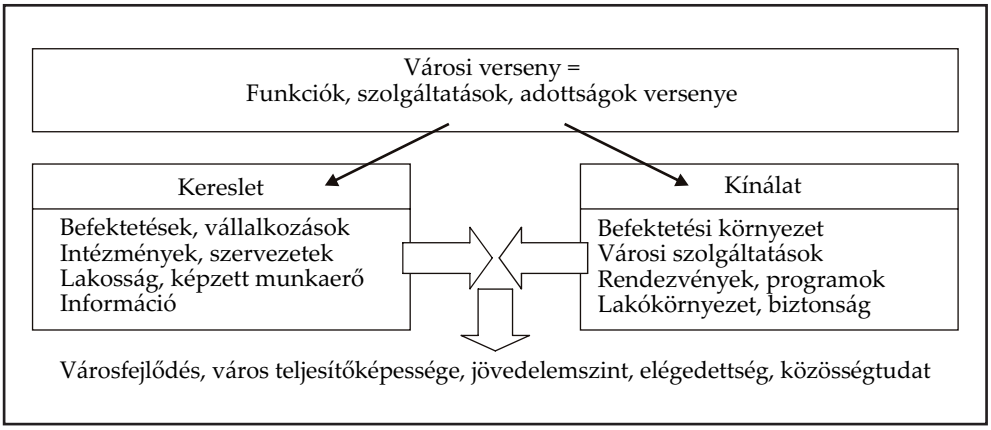
A marketingorientált településfejlesztés során a városok versenyképességének kialakítására és megformálására ugyanazon marketingtechnikákat kell alkalmazniuk a városi vezetőknek, mint amiket a vállalatok alkalmaznak termékeik marketingelésére; piacon történő megjelenítésére. A városoknak *piacorientáltnak* kell lenniük, hogy vonzerővel bírjanak a célszegmens irányába, illetve, hogy új fogyasztókat nyerjenek meg. A városok esetében *vonzerő* lehet a gazdasági, társadalmi szerkezet, az innovációs kultúra, a döntési központok, a regionális elérhetőség, a környezet minősége, a munkaerő felkészültsége, amelyek egyidejűleg hatnak mind a munkatermelékenységre, mind a foglalkoztatásra, a jövedelmekre, s ekképpen az életszínvonalra, az életminőségre is, amelyek a fő célkitűzései az önkormányzati marketingnek is.

A marketingorientált településfejlesztés esetében, a *versenyképesség értelmezésénél* fontos az elmozdulás a versenyképesség közgazdasági megközelítésétől, egy új, területi megközelítés felé, hiszen a globalizációs, illetve regionalizációs folyamatok felerősödésével a versenyképesség új dimenziók mentén értelmezendő. A területi szint felerősödése folytán, a verseny egyes régiók, városok versenyévé vált, és ebben a „küzdelemben" kell helyt állniuk a városoknak, a településeknek. A *területi egységek közötti verseny egy olyan folyamatként értelmezhető*, amely során „a regionális, helyi gazdaság fejlődését bizonyos csoportok a helyi politikákon keresztül más térségekkel versengve próbálják befolyá-

solni explicit vagy akár implicit módon" (*Lengyel–Rechnitzer* 2000). Így a területi verseny szereplői az egyes területi egységek, tehát akár városok, amelyeknek az eltérő érdekeiket a versengő helyi csoportok jelenítik meg, amelyek lehetnek a helyi önkormányzatok, gazdasági szereplők, vagy akár a civilek is. A *verseny célja* a gazdasági fejlődés, amelyről csakis egy alulról szerveződő városfejlesztés esetén beszélhetünk. Így a területi egységek közötti verseny főként *gazdasági megfontolásokon alapul*, mégis végeredményben célja az ott élők életszínvonalának a növelése.

A területi verseny során az egyes városok funkciói, szolgáltatásai, adottságai részpiacai és réspiacai versenyeznek, amelyben a *keresleti oldalon* a befektetések, a vállalkozások, a képzett munkaerő, az információ, az intézmények, a szervezetek állnak, amelyek mind jelentős meghatározói a város fejlődésének és teljesítményének *(9.1. ábra)*. Ezzel szemben, a *kínálati oldalon* a város által nyújtott szolgáltatások, lakókörnyezet, biztonság, programok, befektetési környezet foglalnak helyet. Mindezek jelentősen hatnak a jövedelemszintre, az elégedettségre, és a közösségtudatra, vagy akár az identitásra is (*Palkovits* 2000). A verseny így különféle funkciókért, befektetésekért, fejlesztésekért, eseményekért, információkért, munkaerőkért folyik, melyeknek eredményeképpen növelhető a településen az életszínvonal és a jólét is (*Koltai* 2004).

9.1. ábra
A városok versenyének értelmezése



Forrás: Saját szerkesztés.

A marketingorientált településfejlesztés elmélete szerint a jólétet a *versenyelőnyök feltárása, kialakítása, megvalósítása és kommunikálása* biztosítja. Ezért nagyon fontos feltérképezni, hogy egy város milyen *versenyelőnyökkel* rendelkezik, majd e kompetitív előnyökre kell felépíteni a település fejlesztési stratégiáját. A versenyelőnyöket, illetve versenyhátrányokat számba véve *öt szint* különíthető el a települések versenyképességének vizsgálata során *(9.1. táblázat)*. A legmagasabb szinten azon városok helyezkednek el, amelyek egy vagy több jelentős előnnyel rendelkeznek, majd a következő szintet azok a települések foglalják el, amelyeknek olyan sok kis előnyük van, s ezekből kialakulhat egy jelentős

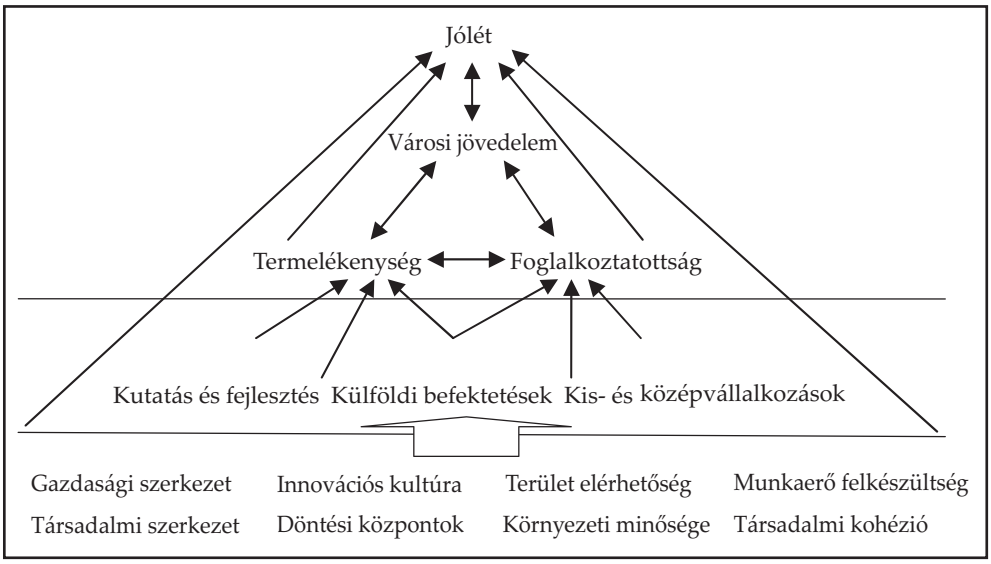
versenyelőny. A következő szint azoké a településeké, akiknél az előny látszik, de nem felismerhető vagy nem kiaknázható. A negyedik szinten nincs egyáltalán megjeleníthető versenyelőny, majd a legalsó szinten pedig a versenyhátránnyal rendelkező települések állnak, amelyek a város kis mérete, rossz imázsa vagy rugalmatlansága miatt jelentkezik.

9.1. táblázat
Versenyelőnyök szintjei

Versenyelőny típusa	Példák
Egy vagy több jelentős előny	Gazdaságilag fejlett és fejlődő és természeti kincsekben gazdag
Sok kis előny	Rendezett városi környezet, turisztikai értékek közelsége, megfelelő vendéglátó egységek
Előny látszik, de nem felismerhető	Gyógyvíz, de nincs mellette megfelelő vendéglátás, illetve egyéb szolgáltatások
Nincs megjeleníthető versenyelőny	Nincsenek turisztikai vonzerők, nincsenek új befektetők, nincsenek infrastrukturális fejlesztések stb.
Versenyhátrány	Hanyatló város, elvándorlás, munkanélküliség

Forrás: Davidson 1987.

9.2. ábra
Települések versenyképességének piramis modellje



Forrás: Lengyel 2003.

A területi versenyképesség sikere (*Enyedi* 1997) így a gazdasági szerkezet rugalmasságában, a szolgáltató szektor előretörésében, az értékhúzó ágazatok magas arányában, a tudásalapú gazdaságban, az innovációban, a döntésközpontok jelenlétében, az erős középosztály meglétében, az értékes településkörnyezetben, az igényes várospolitikában, a színvonalas közszolgáltatások biztosításában, a negatív externáliák sikeres kezelésében, a más városokkal, régiókkal fennálló kapcsolatrendszerben, illetve a növekvő jövedelemben és foglalkoztatásban rejlik. Mindezen sikertényezőkre épülő *Piramis-modell* jól összegzi és szemlélteti mindazt, ami alapjául szolgál a település fenntartható versenyképessége kialakításának és megvalósításának *(9.2. ábra)*.

A modellből kitűnik, hogy a *jólétet* a foglalkoztatás, illetve a termelékenység által termelt jövedelem határozza meg legfőképpen, ahogyan ezt az EU versenyképességi meghatározása is tartalmazza. A legfelső szintet a mérhető alapkategóriák jelölik, így a jövedelem, a termelékenység és a foglalkoztatottság, majd a következő szinten azon tényezők állnak, amelyek a versenyképesség növeléséhez elengedhetetlenek, mint a kutatás-fejlesztés, az infrastruktúra és humán tőke, a befektetések, a kis- és közepes vállalatok és az intézményi és társadalmi tőke. A harmadik szinten a sikeresség tényezői találhatóak meg, amelyek hosszú távú – általában a nem gazdasági tényezőket határozzák meg –, mint például a környezet, az innováció, a társadalmi kohézió, az elérhetőség, a társadalmi és gazdasági szerkezet stb.

Lényeges, hogy nem létezhet gazdasági versenyképesség *társadalmi versenyképesség* nélkül hosszú távon. Így a jólét nem csupán a gazdasági jólétet jelenti a sikeres várospolitika esetében, hanem tartalmaz olyan további politikákat is, amelyek a társadalmi jólétet célozzák, ezzel hozzájárulva a versenyképesség társadalmi alapjaihoz. Mindezek a társadalmi kohézió megteremtésében, a lakóhelyek biztonságossá és kellemessé tételében, a társadalmi részvétel biztosításában, a városfejlesztés folyamataiban, vagy akár a közösségi kapcsolatok erősítésében ölthetnek testet. Az erős *társadalmi tőke*, így a fent említett társadalmi versenyképesség erősíthető, illetve kialakítható a belső hálózatok fejlesztésével, a városcentrumok kialakításával, események rendezésével, kutatás-fejlesztéssel, hatékony helyi kormányzással, megfelelő kulturális infrastruktúrával, fejlett lakáspiaccal, amelyek mind egy pontos stratégiai tervezés eredményeképpen valósulhatnak meg (*Parkinson* 2004).

9.1.1. A város/település, mint termék

A város egy különleges árucikk, amelyet a települések piacán kell eladni, így a várost át kell formálni egy *piacképes településsé*. Az „eladandó" termék maga a település, amely, mint termék egy *komplex szolgáltatáscsomagként* értelmezendő, tehát a település által kínált szolgáltatások, beruházási lehetőségek, a településen felhasználható kedvezmények, a környék, a turisztikai értékek összességét jelenti. A terméket a vevőhöz az önkormányzat a fejlesztési tevékenységeivel, illetve kommunikációs képességeivel képes eljuttatni.

Mégis, az önkormányzatok esetében a piaci megfontolások mellett *sok egyéb törekvésnek* is meg kell valósulnia ahhoz, hogy a város valóban, mint termék funkcionálhasson. Elsőként a terméknek *szükséglet-orientáltnak* kell lennie, ezért a település funkcióinak, tevékenységeinek tükröznie kell a fogyasztók valós igényeit, szükségleteit. A településnek,

mint terméknek *társadalompolitikai felelőssége* is van, illetve felelőssége hosszú távú, így minden döntésében az önkormányzatnak szem előtt kell tartania, illetve érvényesítenie kell a hosszú távú közösségi érdekeket és értékrendet. A településnek *környezettudatos magatartást* kell tanúsítania, illetve jövő- és akcióorientáltnak kell lennie, tehát a fenntartható fejlődés mellett az előremutató, ösztönző, proaktív megoldások és kezdeményezések mellett kell elköteleznie magát. Továbbá, a *polgárokhoz közeli magatartást kell mutatnia*, amely során az információk elérhetősége és a részvétel mellett fontos a fogyasztói elégedettség biztosítása és megtartása is. Az autonóm és vállalkozói szellemiségnek aktívan jelen kell lennie a különféle együttműködések, illetve a célok megvalósítása során. A településnek egy határozott *innovációs törekvést* kell biztosítania, így hozzá kell járulnia a dinamikus fejlődéshez, a kreatív ötletek sikerességéhez. Legvégül, egy *politikailag kiegyensúlyozott légkört* kell teremtenie, amely bizalmat sugároz a fogyasztók felé, ekképp növelve a fogyasztói és befektetői kedvet (*Piskóti* 1997).

Az önkormányzati marketing magába foglalhatja a település bármely jellemzőjét, adottságát, vagy lehetőségét, amivel fel tudja kelteni a piac, vagyis a fogyasztók érdeklődését, illetve amely által ki lehet elégíteni egy igényt. Ez lehet minden olyan *fejlesztés, illetve fejlesztési elgondolás, fejlesztési program,* vagy akár egy szervezet, egy szolgáltatás, egy eszme, egy világkép, de akár a biztonság, vagy a tisztaság is. Így a város nem más, mint egy név, egy jel, egy szimbólum, egy terminus, egy szlogen, vagy ezek kombinációja, amelyek mind arra szolgálnak, hogy identifikálják a terméket, vagy a település által kínált szolgáltatások bizonyos csoportjait, amelyek megkülönböztetik a várost a versenytársaktól, illetve a versenytársak által kínált szolgáltatásoktól. Az önkormányzati marketingben a *város neve a márka*, hiszen a város neve egy *tulajdonsághalmazt képvisel*, amely előnyökkel és értékekkel szolgál a fogyasztóknak. A városról képesek a fogyasztók értékeket, ideológiákat, eszméket azonosítani, amelyeket tükröznie kell a település fejlesztési elképzeléseinek.

A termékkel kapcsolatban jelentős, hogy a termékjellemzőknek *változatosnak* kell lenniük. Minden olyan tényező, amely termékjellemző kapcsolatba hozható a termékkel, vagy amely felkelti a figyelmet és hozzáad a termék értékéhez; így a jellemzők, a szolgáltatások, a garanciák, a minőség, tehát minden, ami kielégíthet egy igényt. Fontos, hogy tisztába legyen a város azzal, hogy *milyen attribútumok fontosak* a célszegmensei számára; legyen itt szó az elérhetőségről, közvetlenségről, hatalomról, vagy kedvezményekről (*McCarthy* 1960).

Ahogyan már említettük, a város mint termék, több elemből tevődik össze, mint például politika, szervezet, szimbólumok, struktúra, hagyomány, ideológia, rendezvények, kommunikáció, vezetés. Mégis a *cél,* hogy egy *vonzó* terméket alakítsanak ki a célszegmensek számára. A *város vonzereje* függ a városban fellelhető lehetőségektől és veszélyektől. A terméket úgy kell különféle jellemzőkkel ellátni, hogy ez által egy bizonyos helyet foglaljon el a fogyasztó agyában a többi város kínálta szolgáltatásokhoz viszonyítva. Tehát, a célpiac számára a többi város által képviselt értékekhez képest egy különleges, elhatárolt helyet foglaljon el, amellyel egy kompetitív pozícióban részesül. A *pozicionálás* több módon is lehetséges: így a termék tulajdonságai szerint, a versenytársak előnyei és hátrányai szerint, illetve fogyasztói csoportok szerint. A pozicionálás sikerességét a hitelesség, a versenyképesség, a konzisztencia, illetve az üzenet tisztasága határozza meg (*Jobber* 1998).

9.1.2. A település/város termék fogyasztói

A városok esetében a fogyasztókat nem csupán a választópolgárok jelentik, hanem a város területén működő vállalatok, intézmények is. Ebből is kitűnik, hogy itt nem csupán kommunikációs tevékenységről, illetve PR tevékenységről van szó, hanem egy *tudatos*, célpiaci igényeket követő és megcélzó *vezetési és fejlesztési szemléletről*. A célcsoportokat a lakosság, a vállalkozások, a különféle intézmények, illetve a turisták fő csoportjaira lehet elkülöníteni, mely csoportok tovább bonthatóak a jelenlegi, illetve a potenciális csoportokra *(9.2. táblázat)*.

9.2. táblázat
A település fogyasztói csoportjai

Fogyasztói csoportok	Jelenlegi	Potenciális
Lakosok:	Állandó és ideiglenes lakosok	
Helyi vállalkozók:	Vállalkozások, termelőszervezetek, szolgáltató szervezetek	
Befektetők:	Hazai és külföldi befektetők	
Turisták:	Belföldi, külföldi, üzleti, szabadidős céllal utazók, napi, hétvégi, tartós üdülők	
Szervezetek:	Hivatalok, pártok, nemzeti és nemzetközi szakmai és társadalmi szervezetek	

Forrás: Kraftné Somogyi 1998.

Egy *célcsoport* továbbá jelenthet minden olyan *közösséget*, amelyeket közös értékrend, közös érdekek, szakmai kapcsolatok, tevékenységi módok határoznak meg, így ezen elgondolás alapján megkülönböztethetőek a következő csoportok: közigazgatási apparátus, térséget és települést működtető szervezetek, szolgáltató szervezetek, idősek és fiatalok szervezetei, kulturális és oktatási intézmények, polgárok, egyházak, gazdasági szervezetek, pénzintézetek, különféle foglalkozási csoportok, és ház- és telektulajdonosok (*Rechnitzer* 1995).

A célszegmensek elemzése során el kell jutni a településnek ahhoz a ponthoz, hogy képes legyen meghatározni, hogy *milyen kompetitív előnyökkel rendelkezik a termék a versenytársaihoz képest*, azaz milyen versenyelőnyökkel bír a többi várossal szemben, hiszen a város a stratégiai céljait csakis úgy képes elérni, hogyha ismeri a célpiacát, illetve ha nagyobb elégedettséget képes biztosítani a kiválasztott célszegmensnek a versenytársakhoz képest. Az eltérő szükségletekkel rendelkező csoportok nézeteire, kívánalmaira megfogalmazott fejlesztési stratégiát oly módon kell beépíteni az önkormányzati fejlesztési tevékenységbe, hogy az a megcélzott csoportok számára versenyelőnnyel bírjon, azaz egy elhatárolt helyet foglaljon el a versenytársakhoz képest, így a fogyasztásra ösztönözzön. Az egyes célcsoportoknak *eltérő előnyökkel tud szolgálni* a város: pénzügyi, időbeli, hellyel, érzékszervekkel kapcsolatos, illetve pszichikai előnyökkel (*Kozma* 2005).

Minden fogyasztó csoport számára ezek az előnyök *más-más attribútumokkal* bírnak, következésképp a lakosság számára a pénzügyi előny a jól fizető munkahelyet, illetve az olcsó bevásárlási lehetőséget jelenthet, míg a turisták számára mindez az elfogadható árú vendéglátásban és szállásban ölt testet *(9.3. táblázat)*.

9.3. táblázat
Az egyes előnyök jelentése a különböző célcsoportok számára

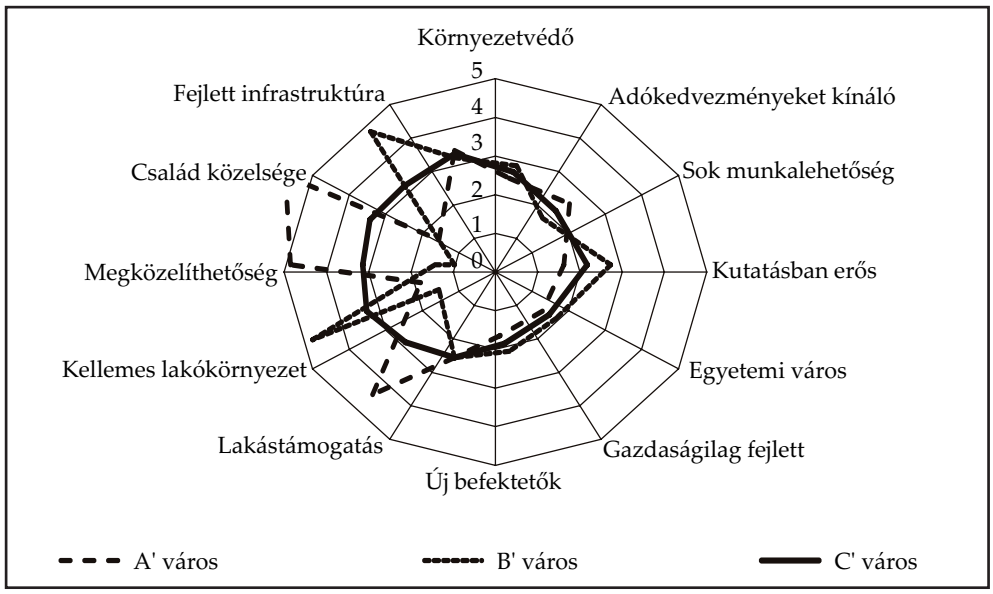
	Lakosság	**Turisták**	**Gazdasági szereplők**
Pénzügyi előnyök	Jól fizető munkahely, olcsó bevásárlási lehetőségek	Elfogadható árú vendéglátás és szállás, különböző fizetési módok megléte	Olcsó munkaerő, központi vagy helyi támogatás, megfelelő felvevőpiac
Időbeli előnyök	Jó tömegközlekedés, gyors ügyintézés a hivatalokban	A látványosságok gyors elérhetősége	Terület jó megközelíthetősége, kevés és gyors adminisztráció
Hellyel kapcsolatos előnyök	Megfelelő infrastruktúra	Szép épített környezet	Kiépített infrastruktúra, megfelelően képzett munkaerő
Érzékszervekkel kapcsolatos előnyök	Nyugalom, szép táj, csend, tiszta levegő	Nyugalom, szép táj, csend, tiszta levegő	Nyugalom, szép táj, csendes, tiszta levegő
Pszichikai előnyök	Jó közbiztonság, segítőkész emberek	Biztonságérzet, udvarias kiszolgálás	Jó közbiztonság, segítőkész hivatalnokok

Forrás: Probáld 1994.

Az önkormányzati marketingben a *leglényegesebb tényezők*, amelyek befolyásolhatják a fogyasztók döntéseit, lehetnek pénzben, időben, területi, érzékszervi ingerekben kifejezhető és pszichikai tényezők. A *pénzben* kifejezhető tényezők lehetnek olyan költségek és hasznok, mint például a beruházási kedvezmények, az adókedvezmények, a kedvező megélhetési költségek. Az *időmegtakarítás* és az időráfordítás is jelentkezhet olyan tényezőként, ami kedvezően befolyásol egy döntést, mint például az információk, engedélyek megszerzéséhez szükséges idő vagy a közlekedésre fordított idő, míg a területi előnyök, illetve hátrányok a lakókörnyezetben, a turisztikai látványosságokban ölthetnek testet, s a kellemes és kellemetlen érzékszervi ingerek tényező a panoráma, a levegő minősége, a közlekedés lehetnek. A *pszichikai hasznokat és költségeket* szem előtt tartva a hivatalokban dolgozók felkészültségét lehet számba venni, vagy a közbiztonságot.

Amint már említettük, a *fogyasztó* nem a tények, hanem az általa *vélt értékek, érzelmek* alapján dönt. A pozicionálás során a város egy speciális helyet foglal el a fogyasztók gondolataiban (*Józsa* 2000). A *percepciós térképek* segítségével fel lehet vázolni, hogy melyik város, milyen pozíciót foglal el a célszegmens gondolataiban, illetve hogyan térnek el a városok egymástól az egyes jellemzők mentén *(9.3. ábra)*.

9.3. ábra
Fogyasztói értékek alakulása (Fogyasztói percepciós térkép)



Forrás: Saját szerkesztés.

A *9.3. ábrából* is hangsúlyozottan kitűnik, hogy egyes települések milyen fajtájú és mértékű *versenyelőnyökkel* rendelkeznek, továbbá, hogy milyen változtatásokat kell tenniük ahhoz, hogy egy elkülöníthetőbb helyet foglaljanak el a fogyasztók agyában. Természetesen, minél vonzóbb a város a célcsoportok számára, annál több munkahely, jövedelem termelődik, ahogyan az már a versenyképesség résznél bemutatásra került. Mégis, fontos a helyes *egyensúly megtalálása* a gazdasági, társadalmi és kulturális érdekek között, hiszen olyan városokban, ahol túlságosan az üzleti érdekek domináltak, ott egy ellenkező hatású folyamat is megindulhat, ahogyan a magas fokú környezetszennyezést elvándorlás követheti, ami költségesebbé teheti az üzleti érdekek megvalósulását (*Fojtik* 1999).

A település adottságainak, értékeinek megismertetésén és a versenyelőnyök hangsúlyozásán túl, az önkormányzatnak *aktivizálnia kell a helyi társadalmat*, meg kell szereznie a helyi társadalom támogatását a fejlesztési stratégia kidolgozásához és annak megvalósulásához, így a marketingorientált fejlesztés által a település a legnagyobb mértékben igazodik a kiválasztott célcsoport igényeihez úgy, hogy közben elősegíti a gazdasági és társadalmi folyamatok kedvező alakulását (*Petrétei* 2001). Az *önkormányzat szerepe* abban rejlik, hogy ösztönöz, illetve visszatart egyes tevékenységeket, s így képes megteremteni és élénkíteni a piacot. A városról alkotott vélemény azzal javítható, hogyha a *város fejlődése megegyezik a fogyasztói csoportok elképzeléseivel*, így a cél a különféle igények keresletté formálása, hiszen a kereslet megléte biztosítja a város fejlődését. A fejlődés és a tudatos

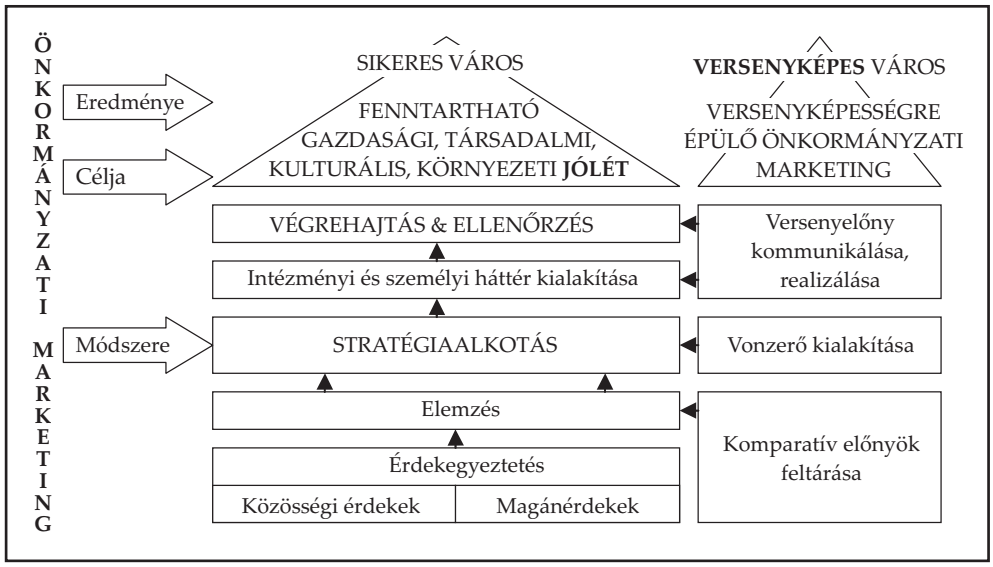
fejlesztés megteremti a gazdasági, társadalmi, környezeti jólétet az emberek számára, ezért fontos a településfejlesztés marketingorientált megközelítése és alkalmazása a város vezetése és irányítása során.

9.2. A marketingorientált fejlesztés alkalmazási feltételei

Az elméleti összefoglalóból is érzékelhető, hogy egy olyan folyamat zajlik az önkormányzati marketing során, ahol a város vezetése a fogyasztók legfőbb igényeit, szükségleteit, érdekeit, aggodalmait, félelmeit megfogalmazva alakítja ki a termékét, a várost, illetve az iránti preferenciát. A marketing segítségével látható, hogyan kerül „piacra" a város. Az egész tervezés és végrehajtás a *fogyasztó igényei köré szerveződik*, így az önkormányzat azt teszi, amivel képes eladni a település céljait, elképzeléseit a fogyasztók egyes csoportjainak. Az önkormányzati marketing által a település tervei és fejlesztései biztosítják a helyi gazdaság fejlődését, a versenyképesség növekedését, a helyi gazdasági, társadalmi érdekek képviseletét, valamint a helyi politikai tevékenységek legitimációját. Mindez, egy *komplex vezetői szemlélet elsajátítását és alkalmazását igényli a település irányítói részéről*, hiszen itt egy szervezetről, egy intézményrendszerről, de legfőképp gazdasági, társadalmi szándékról van szó, amely a település fenntartható fejlődését hivatott megteremteni.

Ezért, a marketingorientált településfejlesztés *egy piacorientált szemléletű várostervezést igényel és feltételez*, amelyben több funkció is a piac elvárásainak megfelelően működik. Ma a településekhez kapcsolódó funkciók egy valós vagy látens piac keretei között működnek. A stratégiai várostervezés során a piaci vonásoknak kell megerősödniük, azaz figyelem középpontjában a kereslet igényeihez való igazodásnak kell szerepelnie. A felülről irányított településfejlesztési folyamatot egy olyan gyakorlatnak kell felváltania, amely megjeleníti a *valós és potenciális fogyasztók igényeit a várostervezésben*, ezért a kínálati oldaltól való elmozdulás elengedhetetlen a marketingorientált településfejlesztéshez. A településfejlesztés teljes folyamatát át kell hatnia a marketingszemléletnek, mert a településfejlesztési célok elérését szolgáló stratégiák és programok megvalósításában elengedhetetlen a marketingmódszerek és eszközök használata. A marketingszemléletű településfejlesztés olyan *komparatív versenyelőnyökre* támaszkodó stratégiákat és módszereket takar, amelyek a lehető legnagyobb mértékben jelenítik meg a kiválasztott célcsoportok igényeit, s közben hozzájárulnak a település fenntartható fejlődéséhez gazdaságilag, politikailag, kulturálisan és társadalmilag. Így a városmarketing oly módon szolgálja a kitűzött gazdasági és társadalmi célokat, hogy közben mindezek megfelelnek a különféle célszegmensek elvárásainak, igényeinek, szükségleteinek.

9.4. ábra
Önkormányzati marketingmodell



Forrás: Saját szerkesztés.

A modellből is látható *(9.4. ábra)*, hogy az önkormányzati marketing *nem csupán kommunikáció vagy PR*, hanem egy komplex vezetési szemlélet, stratégiaalkotás, illetve a stratégiát megvalósító rendszer működtetése, amely a település piacon történő megjelenítésére törekszik. Tehát, egy olyan *szervezési és fejlesztési tevékenységet* igényel az önkormányzati marketing az önkormányzat részéről, amely megtervezi, koordinálja és érvényesíti a település csoportjainak az érdekeit, szükségleteit, majd meg is ismerteti mindezt a célcsoportokkal (*Rechnitzer* 1995).

Ezért a várostervezési és fejlesztési folyamatok sikerességének maximalizálása érdekében az önkormányzatok részéről a *magán- és közösségi érdekek összehangolására és megjelenítésére van szükség*, hiszen egy település akkor válhat sikeressé, hogyha képes az eltérő érdekekből közös fejlesztési célokat kialakítani, majd azokat képes megvalósítani. A városmarketing a település versenyképességének, komparatív előnyeinek feltárása, kialakítása, realizálása, majd kommunikálása. Mindazonáltal az önkormányzati marketingnek jólétet kell teremtenie a településen, következésképpen növelnie kell az életszínvonalat, hiszen egy település akkor mondható sikeresnek – hogyha a versenyképesség fenntartása mellett – képes a település fogyasztóinak elégedettséget szereznie (*Piskóti* 2002).

Látható, hogy a marketingorientált településfejlesztés a versenyképesség fenntartására, illetve növelésére irányul a célból, hogy megteremtse a gazdasági, társadalmi, kulturális jólétet a településen. A versenyképesség megteremtése viszont nagyon *komplex és szervezett tevékenységeket igényel az önkormányzat részéről*, hiszen – többek között – a versenyképesség nagyban függ attól, hogy a település mennyi figyelmet szentel a társa-

dalmi tényezőknek a településen belül. Ezért fontos az önkormányzati tevékenység legitimációjának a megteremtése, ami csakis akkor lehetséges, hogyha az önkormányzat ismeri fogyasztóit és a fogyasztók igényeit, illetve amennyiben ezek a fogyasztók ismerik és elismerik az önkormányzati fejlesztéseket. Mindez egy *nagyon alapos elemzői és érdekegyeztetői munkát igényel* a város vezetése részéről, mert az egyes csoportok igényeinek az ismeretén túl, szükségszerű az *egyes szegmensek érdekeinek összehangolása*, hiszen csakis így lehetséges a különféle fogyasztói csoportok bevonása a fejlesztésekbe, hogyha ezek a csoportok megalapozottnak és szükségesnek látják a fejlesztéseket.

A városfejlesztés stratégiája a leglátványosabb eleme a város önkormányzati tevékenységének, ezért egy olyan erős és megnyerő stratégiára van szükség, amely képes elhitetni a fogyasztók kiválasztott szegmenseivel, hogy a *város képes a társadalmilag felelős fejlesztések véghezvitelére,* illetve a fogyasztók számára kedvező változtatások teljesítésére. Ezért kell a stratégiát minél inkább marketingorientált funkcióknak megfeleltetni, így a lehető legközelebb kell vinni a fogyasztókhoz. Itt nem csupán a fogyasztók igényeinek a megszólításáról van szó, hanem a városi stratégiát megjelenítő *kommunikációs tervről*, a városi vezetés jelenlétéről, láthatóságáról stb.

Mivel az önkormányzati marketing egy komplex tevékenység, így a megvalósításnál is elengedhetetlen egy olyan *szervezeti intézményrendszer kialakítása*, amely képes a stratégiai célok hatékony működtetésére, illetve amely hozzájárul a település vonzerejének, versenyképességének a javításához. Ekképpen szükséges a kölcsönösségen, felelősségen és céltudatosságon alapuló önkormányzati, a nonprofit, illetve a profit szektor együttműködése a végrehajtásban, így az egyetemekkel, civil szervezetekkel, vállalkozásokkal történő együttműködés. A felállított intézményrendszernek a településfejlesztés céljait, illetve a célok ütemezés szerinti működését kell hatékonyan biztosítania.

Az önkormányzat kommunikációs tevékenységének a *célja* egy olyan kép kialakítása, amely során *megfogalmazódik a célcsoportokban*, hogy az adott városban érdemes élni, ott érdemes terveket kialakítani és véghez vinni, a városnak, a jövőjének építésében érdemes részt venni. Mindehhez viszont elengedhetetlen a település hatékony és integrált egészet alkotó kommunikációja, ezért az önkormányzati marketing kommunikációs tevékenysége egy tudatos, rendszert alkotó egységként értelmezendő, amelynek sikere nagyban függ a stratégiai tervezési folyamattól, a város sikereitől, a városvezetéstől, az innovációtól, illetve az információs infrastruktúrától.

Tehát, feladata a marketingnek, hogy megismertesse és eladja a település céljait, elképzeléseit, illetve, hogy aktivizálja a különféle szereplőket arra, hogy részt vegyenek a város fejlesztésében. A fogyasztók csakis abban az esetben aktivizálhatóak, amennyiben a fejlesztésekben megtalálják *saját elképzeléseiket*, tehát a város tervei és fejlesztései a fogyasztói igényeket követik. A marketing egy eszközt kínál arra, hogy olyan városokat lássanak az emberek, amilyeneket szeretnének látni, ahol képes megújulni a városi környezet, s ahol a politika és a fejlesztések az emberek jólétének fenntartását és növelését szolgálják. Az emberek szép, biztonságos, hajléktalanok nélküli várost vizionálnak maguknak, ahol a polgárok és az intézmények együttműködnek. Egy olyan várost szeretnének látni, ahol jó a kommunikáció és az infrastruktúra, ahol vannak kulturális kikapcsolódási lehetőségek, ahol vannak lehetőségek az üzleti elgondolások megvalósítására (*Smyth* 1994). Mindehhez szükséges a résztvevők elfogadása, mert a város akkor válhat sikeressé, hogyha a fejlesztések aktív támogatásban és magas szintű közreműködésben részesülnek a fogyasztói csoportok részéről.

Így az önkormányzati marketing egyaránt jelent *kereslet-orientáltságot, konszenzust, koordinációt, kreativitást, koncepciót, kooperációt, kampányt, kontinuitást, kontrolt és kommunikációt*, amelyek helyes alkalmazása mind hozzájárulnak a sikeres önkormányzati marketinghez és egyben a lakosság életszínvonalának a biztosításához és növeléséhez (*Kuron* 1997). Eszerint a marketingorientált településfejlesztés célja olyan fejlesztési stratégiák megalkotása, amelyek promótálnak egy területet vagy egy egész várost bizonyos tevékenységre: fogyasztásra, termelő tevékenységre, vagy ott lakásra. A hatékony önkormányzati marketing javítja a városról kialakult percepciót, s így növeli a bizalmat, a befektetői és fogyasztói kedvet, következőképp, az önkormányzati marketingnek egy *szintetizáló eszközként* kell működnie a település életében, amely végeredményként pozitívan járul hozzá a gazdasági, társadalmi, politikai folyamatokhoz.

A marketing velejárója minden olyan folyamatnak, amikor termékek, szolgáltatások, vagy értékek, ötletek cseréje megy végbe. Vagyis, a marketing megvalósul minden esetben, mikor egy csere folytán egy igényt, egy szükségletet kielégítünk, ezért lehet egyértelműen beszélni marketingről a városi fejlesztések esetében is. A marketingorientált fejlesztések során, az önkormányzat azon célból hajtja végre marketingtevékenységét, hogy meggyőzze, illetve ösztönözze a fogyasztók megcélzott szegmenseit a város által kínált szolgáltatások igénybevételére. Tehát a *marketingorientált fejlesztés nem más, mint az analízis, tervezés, implementáció, illetve programellenőrzés*, amely arra hivatott, hogy kiépítse és fenntartsa a „csereüzletet"a célpiaccal a szervezeti célok elérése érdekében, tehát hogy a város sikeres legyen. Ahhoz, hogy egy város képes legyen megjelenni a piacon, az önkormányzati marketingmodellben feltüntetett elemeknek egymással összhangban kell lenniük. A megvalósulás így függ a kutatás eredményeinek a stratégiában való megjelenítésétől, a végrehajtástól, ellenőrzéstől és a kommunikációtól. Akkor mondható el, hogy a város jelen van a piacon, hogyha a stratégiában megfogalmazott üzenetek sikeresen eljutnak a fogyasztókhoz, és így a fogyasztók ismerik és elismerik az önkormányzati fejlesztéseket és kezdeményezéseket, illetve magukénak is érzik azokat, és ez által aktívan támogatják.

Elmondható, az elméleti összefoglalóban bemutatott önkormányzati modell szerinti, a magán- és közösségi érdekekre épülő stratégiaalkotás és városmenedzsment *ritkán* vagy csak *részlegesen* jelenik meg a *magyarországi önkormányzati tevékenységek* esetében. A marketingorientált, vagyis a piac vezérelte városvezetés és városfejlesztés sok esetben még *hiányzik vagy hiányos az ország településein*.

Gyakori az *egyes célcsoportokra* történő fókuszálás, így csak a turistákra vagy befektetők vonzására irányuló stratégiák alkalmazása, illetőleg a marketingorientált fejlesztést sokszor értelmezik kizárólag *kommunikációs, reklámozási tevékenységként*, de nagyon fontos ettől a megközelítésről történő elmozdulás, hiszen az önkormányzati marketingnek egy tudatos, stratégiailag megtervezett és kivitelezett fejlesztési és szervezési tevékenységet kell jelentenie az önkormányzat részéről. Továbbá megfigyelhető, hogy az egyes *elemek, eszközök összehangoltsága is gyakorta hiányos*, így például nincs egységes arculat sem, amely összefogná a település kommunikációját, vagy sok esetben nem rendelkezik a település a megfelelő intézményi és személyi háttérrel, amelyek hozzásegítenék a városvezetést ahhoz, hogy a település a kívánt irányba és ütembe változhasson, fejlődhessen.

Fontos megjegyezni, hogy a településmarketing elvei csakis abban az esetben megvalósíthatóak, hogyha a *település rendelkezik fejlesztési koncepcióval*. Egy olyan stratégiai tervre van szükség, amely nem csak az önkormányzat, hanem a lakosság, a gazdasági, társadalmi, közösségi szereplők részéről is elfogadásra talál. Ezért kulcsfontosságú, hogy a település minden – a település életére nézve fontos – *szereplője ismerje, és részese legyen a tervnek*, ezért a település terveiben a lakosság legszélesebb köreinek a véleményét és igényeit kell megjeleníteni, amelyhez elengedhetetlen az előző fejezetben tárgyalt érdekegyeztetés és elemzés, hiszen az önkormányzat fejlesztési tevékenység sikere az átfogó elemzésre támaszkodó, tudatos stratégiai tervben rejlik.

Természetesen jelentős *korlátai* is vannak az önkormányzati marketingnek. Mivel a marketingszemlélet során minden esetben a szolgáltatások bizonyos csoportjait tudja eladni a város vezetése a célszegmenseknek, így ebből is kitűnik, hogy a városmarketing kapcsán a figyelem ez által a városok *bizonyos részeire irányul és nem a város egészére*. A városról közvetített imázs nem tudja felölelni a teljes települést, ami esetlegesen növelheti a fejlődésbeli különbözőségeket, mert a marketingszemlélet csupán azt tudja eladni, ami eladható, tehát a városmarketing által megtermelt haszon sohasem fog egyenletesen eloszlani. Mégis, legfőbb célja a marketingorientált településfejlesztésnek, hogy hozzájáruljon a település életmódbeli fejlődéséhez gazdaságilag, társadalmilag, kulturálisan, tehát, hogy az önkormányzat pozitívan járuljon hozzá a település versenyképességének kialakításához, fenntartásához és a kommunikáláshoz.

10.

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSI RENDSZERE, PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSA

Az egyes települések fejlődését az ott élő közösség tagjai, a magánszféra (egyének, családok, vállalkozások, civil szervezetek) és a közösségi szféra által elvégzett fejlesztések biztosítják. A fejezetben a település fejlődését úgy értelmezzük, mint a közösség életminőségét megőrző, javító folyamatot. Ennek a folyamatnak a tudatos segítését, formálását nevezzük *településfejlesztésnek*. Szélesebb értelemben a közösség minden tagja, saját beruházásain keresztül a település fejlesztését valósítja 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, a helyi közutak és közterületek fenntartása, ...”[1]. A felsorolt feladatok többsége új objektumok, infrastruktúra építését, illetve a meglévő rendszerek felújítását feltételezik. A következőkben a településfejlesztést – szűkebb értelemben használjuk – *az önkormányzati beruházásokkal és felújításokkal* azonosítjuk.

A helyi fejlesztéspolitika ma döntően nem belülről, hanem *kívülről determinált*. Nem csupán az önkormányzatok működésének, pénzügyeinek törvényi szabályozásával befolyásolja a kormányzat a helyi döntéseket, de az aktuális nemzeti/ágazati fejlesztési célok támogatási rendszerén keresztül is. A településhierarchia mentén eltérők az önkormányzatok pénzügyi és szervezeti/menedzsment adottságai. Így minél kisebb egy önkormányzat, annál kevesebb szabad döntésű saját forrással rendelkezik, következésképpen fejlesztési döntései, méretétől és sajátforrás-termelő kapacitásától függően egyre inkább támogatásvezéreltek.

De miről is beszélünk? Egyfelől a hazai GDP nagyjából 2,5%-át kitevő *(10.1. táblázat)*, az önkormányzati mérlegekben *felhalmozási kiadásként* megjelenő önkormányzati beru-

[1] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bek.

házásokról, felújításokról és fejlesztési célú pénzeszközök átadásáról az államháztartás rendszerén belül (pl. közös beruházások esetén más önkormányzatok számára), másfelől az államháztartás rendszerén kívül (pl. önkormányzati tulajdonú közszolgáltató szervezetek, vagy közfeladatot ellátó magánszervezetek számára). Összegét tekintve az 1990-és évek eleji 56 Mrd Ft-ról másfél évtized alatt, folyó áron, éves szinten több mint tízszeresére emelkedő (2006-ban 682 Mrd Ft) önkormányzati fejlesztést regisztrálhatunk.

Az európai uniós csatlakozással a 2007–2013 közötti uniós programidőszakban az önkormányzatok számára évente elérhető külső fejlesztési források jelentősen növekednek. Vajon az elmúlt másfél évtizedben kialakult önkormányzati fejlesztéspolitikai keretek mennyire alkalmasak a bővülő források befogadására?

10.1. Az önkormányzati településfejlesztés finanszírozásának szabályozása

A helyi fejlesztések megvalósításának „Miből?" kérdését szintén számos nemzeti szintű jogszabály határozza meg. Elsődleges támpontot az *Alkotmány* és az Ötv. nyújt számunkra. Az Alkotmány három összetevőjét fogalmazza meg a helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának[2]: az önkormányzati *tulajdon* létét, a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával* összhangban *saját bevételi jogosultságot*, melyben benne foglaltatik a helyi adó kivetésének joga, végül az *állami támogatást*. 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.

10.1.1. Gazdasági program és éves költségvetés

Az Ötv. 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, az *államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény* (Áht.) tartalmazza. Az önkormányzat a választási ciklusok indulásánál – a képviselő-testület alakulását követő hat hónapon belül – köteles az adott választási időszakra szóló *gazdasági programot* készíteni, amely tartalmazza az önkormányzat következő évekre kiterjedő településfejlesztési politika célkitűzéseit, fejlesztési elképzeléseit, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat.

[2] Ennek alkalmazása azonban nem egységes a hazai helyi önkormányzatokra, hiszen a szintén helyi önkormányzati státuszú megyei önkormányzatok nem rendelkeznek adóztatási joggal, illetve rendkívül szerényen részesednek a megosztott adókból is. A megyei önkormányzatok 1995 óta részesednek az átengedett SZJA-ból. Ennek mértéke évről évre változik az éves költségvetési törvényben meghatározottak szerint. Az 1995–2004 közötti időszakot tekintve ez a mérték 0,2–2,3% között mozgott.

Az Áht. szerint az önkormányzat évente *költségvetést* készít. 1986-ig – a *tanácsrendszer* időszakában – elkülönülten készült költségvetés a *működési*, illetve a *fejlesztési* feladatokra. Így pontosan definiáltak voltak a működéshez és a fejlesztéshez kapcsolódó bevételek. 1986 óta a tanácsok, majd önkormányzatok *egységes költségvetést* készítenek. A költségvetés készítéséhez egységesen használt űrlapok alapján azonban viszonylag jól elkülöníthetők a fejlesztést (felhalmozást) szolgáló bevételi, illetve kiadási tételek.

A helyi költségvetés készítése felülről indul, hiszen az önkormányzatok költségvetése az államháztartás részét képezik. Így a helyi költségvetés elkészítéséhez szükséges a központi és helyi költségvetési kapcsolatok ismerete: a különböző típusú támogatások nagysága, elosztási módszere, a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok között megosztott források képzésének szabályai. Ennek szabályozási keretei adott költségvetési ciklust tekintve a nyári időszakban alakulnak ki.

Ezt követően párhuzamosan folyik a parlamenti és a helyi munka, beleértve a különböző szintű *egyeztetési mechanizmusokat* (pl. tárcák között, önkormányzati szövetségekkel stb.; helyi szinten pedig az önkormányzati intézményekkel, helyi civil szervezetekkel stb.) a következő évi költségvetés kidolgozásán. A költségvetési tervezés technikáját az Áht. szabályozza. Alapvetően az előző évi előirányzatokon alapuló *bázis szemléletű tervezést* kell követnie a költségvetési szférának, így a helyi önkormányzatoknak is. Ebből fakadóan a következő év helyi költségvetése már a tervezés indulásakor 85–95%-ban determinált a már meglévő, működő szolgáltatási rendszer által. Ezt általában kiegészíti a következő évi igények felmérése, amelynek eredményeként a tervezésnek ebben a szakaszában[3] a kiadási oldal akár másfél-kétszeresen is meghaladhatja a prognosztizálható bevételeket.

Tekintve, hogy számos *beruházás futamideje* meghaladja az egy évet, ezért a felhalmozási kiadások számbavételénél az ún. *gördülő tervezés* módszerét kell alkalmazni. Ebben az esetben nem egy, hanem három évre kell bemutatni a fejlesztési kiadások alakulását. Így látható az adott költségvetési éven túlnyúló beruházások következő éveket terhelő hatása.[4]

A költségvetés végleges változatát az éves költségvetési törvény parlament általi elfogadását követően legkésőbb február 15-ig kell a polgármesternek a testület elé terjesztenie.[5] Az elfogadott költségvetés – jogi formáját tekintve – önkormányzati rendeletként jelenik meg.

10.1.2. Címzett és céltámogatások szabályozása

Az Ötv. felsorolja a helyi önkormányzatok főbb bevételi típusait. Azok tényleges szabályozása – különös tekintettel az állam által nyújtott támogatásokra és átengedett bevételekre – elkülönült törvényekben valósul meg, aktuális mértékét, nagyságrendjét pedig az

[3] A helyi önkormányzat november 30-ig köteles elkészíteni a költségvetés koncepcióját (Áht. 70. §).

[4] 1997-től a következő évek áthúzódó hatását nem csak a felhalmozásra, hanem a teljes költségvetésre is ki kell mutatni [Áht. 71. § (2)–(3) bek.].

[5] Ha a költségvetési törvény kihirdetésére a költségvetési évben kerül sor, a benyújtási határidő a költségvetési törvény kihirdetését követő 45. nap [Áht. 71. § (1) bek.].

éves költségvetési törvények határozzák meg. A fejlesztési források tekintetében az önkormányzati rendszer indulásakor a *helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvényt* tekinthetjük meghatározónak. A törvény tartalmazza a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásának általános feltételeivel, finanszírozásával, valamint elszámoltatásával kapcsolatos fontosabb előírásokat. A felhasználás részletes, aktuális szabályai a *19/2005. (II. 11.) Korm. rendeletben* találhatók.

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 (Ötv. 85–86. §). A címzett támogatások esetén a törvény rögzíti tételesen a támogatás célját, a folyósítandó összeget és a felhasználásra jogosultakat (pl. egy-egy konkrét kórház, színház rekonstrukciója, szennyvíztisztító beruházás). A céltámogatások esetében pedig a támogatandó felhasználási célt, valamint a támogatás feltételeit, mértékét határozza meg az erről szóló külön törvény. Azok az önkormányzatok, amelyek az abban foglaltaknak megfelelnek, alanyi jogosultak a támogatás igénybevételére (*Varga* 2004).

Címzett támogatás nyújtásáról a Parlament dönt az éves költségvetés készítésének folyamatában. 1998-ig a céltámogatások esetében is kizárólag a Parlament döntött. Ebben a rendszerben azonban sok, viszonylag kisösszegű (néhány millió forintos) fejlesztés is szerepelt. Ezért 1998-tól a céltámogatások egy hányadáról decentralizáltan a megyei területfejlesztési tanácsok döntöttek (*céljellegű decentralizált előirányzatok* – CÉDE). A 2005–2007 között az összegében jelentősen lecsökkentett teljes céltámogatási keret elosztását a regionális fejlesztési tanácsok végzik (*Szigeti* 2006). A forráselosztás decentralizálásának indoka, hogy a döntés közelebb kerüljön a forrást felhasználó önkormányzatokhoz.

10.1.3. Ágazati célelőirányzatok

Az önkormányzati rendszer indulásától az *Elkülönített Alapok* rendszerében valamennyi ágazati minisztérium működtetett *fejlesztési célokat megvalósító forrásokat*. Az Alapok számát az Európai Unió ajánlásai alapján 1996-tól jelentősen csökkentették, illetve egyes alapok működését összevonták és ágazati célelőirányzat elnevezéssel a központi költségvetés ágazati minisztériumi fejezetcímei közé integrálták. Első lépésként a Befektetésösztönzési Alapot és a Kereskedelemfejlesztési Alapot egységes Gazdaságfejlesztési Alappá alakították, amelyet 1996-tól Gazdaságfejlesztési Célelőirányzatként a költségvetés Gazdasági Minisztérium fejezeti célelőirányzatai jeleníttettek meg.

Az ágazati célelőirányzatok többségére az önkormányzatok is *pályázhattak*. A rendszer problémája volt, hogy a célrendszerben jelentős átfedések voltak az egyes ágazati célelőirányzatok és egyéb fejlesztési források között, például a csatornarendszer-fejlesztésre lehetett pályázni a céltámogatási rendszer keretében, de ugyanezt a célt támogatta a Környezetvédelmi Célelőirányzat, a Vízügyi Alap, valamint a Területfejlesztési Célelőirányzat is. Ha minden lehetőséget igyekezett megragadni valamely önkormányzat vagy azok társulása, akkor ugyanazon célra négy különböző pályázat anyagát kellett kidolgozni,

illetve több példányban mellékelni az azokhoz szükséges nem csekély mennyiségű dokumentumot (pl. alapító okirat, mérlegek, hatósági igazolások a köztartozásokról stb.).

Hiányzott ugyanakkor a *forráskoordináció*. Az egyes célelőirányzatok nem rendelkeztek információval a másikhoz is benyújtott pályázatokról. Az egyes források pályázati kiírása és ezzel együtt a benyújtott pályázatokról történő döntés időben eltért egymástól, ez nehézkessé tette a projekt időbeni megvalósítását. Ugyanakkor a pénzügyi megvalósíthatóság is bizonytalan volt, hiszen nem volt garancia arra, hogy az önkormányzat mindegyik, ugyanazon projektre benyújtott pályázata nyertes lesz. További nehézséget jelenthetett, hogy az egyes pályázatok elszámolási rendje is eltért egymástól, ami a projekt adminisztrációs terheit is növelte.

Az uniós források fogadására történő felkészülés, illetve a 2004-től már számunkra is megnyílt *Strukturális Alapok* felhasználása letisztította ennek a rendszernek a működését. Egyrészt az első Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) készítésekor egy adott célra csak egyféle forrással [valamely ágazati vagy regionális operatív program (OP-k) prioritásaként, intézkedéseként] lehetett tervezni. Az átfedéseket az NFT, illetve az OP-k ágazati és regionális egyeztetései során szűrték ki. Másrészt 2004-től már lecsökkent, 2007-től pedig minimálisra zsugorodik a tisztán hazai ágazati fejlesztésfinanszírozás, mivel a központi erőforrásokat a Strukturális Alapok hazai társfinanszírozása köti le.

10.1.4. Területfejlesztési források a településfejlesztés finanszírozásában

A *területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény* (Tft.) rendelkezik a területfejlesztés eszközrendszeréről, amely tovább bővítette az önkormányzatok fejlesztési forráslehetőségeit (Tft. 20–21. §).[6] A Területfejlesztési Alap (később Területfejlesztési Célelőirányzat), illetve annak megyei, később regionális fejlesztési tanácsokhoz is decentralizált része azonban nem csupán az önkormányzatok számára álltak rendelkezésre. Így ezért a forrásért – a különböző elkülönített alapok és ágazati célelőirányzatokhoz hasonlóan – a civil, a nonprofit és esetenként a versenyszféra szereplőivel kell versenyezni. A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI) sem volt elérhető valamennyi önkormányzat számára. A TEKI az alapvetően a társadalmilag-gazdaságilag elmaradott térségek felzárkóztatását segítő fejlesztési forrás. Az igénybevételre jogosult, kedvezményezett kistérségeket és településeket – háromévenként megújított – országgyűlési határozatban rögzítették.

2005-től jelentősen átalakult az 1998 és 2004 között kialakult és működtetett területfejlesztési támogatási rendszer. A korábbi támogatási formák (TFC, TEKI, CÉDE stb.) megszűntek. Helyükre *a terület- és régiófejlesztési célelőirányzat* (TRFC) és a *decentralizált támogatási programok* (DTP) előirányzat került, amelyek működését kormányrendeletek szabályozzák.[7]

---

[6] A területfejlesztési támogatások részletes bemutatását és értékelését lásd szerk. Szigeti (2006) Terület és településfejlesztési ismeretek c. kötetében a II.6.3. A területfejlesztés pénzügyi eszközrendszere c. fejezet (57–68. o.).

[7] TRFC: 90/2004. (IV. 25.) Korm. rendelet; DTP: 295/2005. (XII. 23.) Korm. rendelet.

A TRFC rendeltetése a jelentős *térbeli esélyegyenlőtlenségek mérséklése*, valamint az *átfogó szerkezetátalakítás*; a térségi integráción alapuló gazdaságfejlesztési programok kialakításának és végrehajtásának segítése; továbbá a nemzetközi pénzügyi források, illetve a vállalkozói és befektetői tőke területfejlesztési programokba való bevonásának elősegítése. A források felhasználásáról a regionális fejlesztési tanácsok döntenek.

A DTP előirányzatainak rendeltetése az *önkormányzati szolgáltatások és az ezekhez kapcsolódó tárgyi eszközök fejlesztése*, immateriális javak beszerzése, a meglévő egyenlőtlenségek mérséklése, valamint a vis maior helyzetek kezelése. A rendelkezésre álló források felhasználásáról a pályázott céltól függően, a megyei vagy a regionális fejlesztési tanács, míg a központi vis maior tartalékkeret terhére benyújtott pályázatokról az önkormányzati és területfejlesztési miniszter dönt.

A fentiekben tárgyalt külső, támogatási források közös jellemzője, hogy – néhány, döntően nem építési beruházási célú, a Strukturális Alapok keretei között működő intézkedéstől eltekintve – a pályázó önkormányzatoktól *saját pénzügyi erőfeszítéseket* is megkövetelnek. A hazai önkormányzati struktúra és annak finanszírozási szerkezete következtében az önkormányzatok egy jelentős része kiszorul a pályázati rendszerekből. Egyszerűen azért, mert nem rendelkezik szabad, fejlesztést szolgáló erőforrásokkal.

10.2. Saját források szabályozása a településfejlesztés finanszírozásában

A nemzeti és az uniós fejlesztési támogatási rendszerek általában olyan kiemelt célok megvalósítását segítik, amelyek a társadalom és gazdaság jelentős részére gyakorolnak hatást. A támogatott területektől eltérő fejlesztési célokat az önkormányzatok *saját bevételeiből* tudja finanszírozni. Ugyanakkor a pályázati források elnyerése is a támogatások többsége esetében saját forrásokat igényel. Ilyenkor nem csupán a közvetlen saját bevételek (pl. felhalmozási bevételek) számítanak saját forrásnak, hanem az önkormányzati hitelfelvételből és kötvénykibocsátásból származó bevételek is.

Felhalmozásból származó bevételek

A fejlesztést szolgáló források közül ki kell még emelni az önkormányzatok saját bevételei között megjelenő *felhalmozási bevételeket*, amely az önkormányzati vagyon hasznosításából, működtetéséből származik. Az a természetes, ha az ebből származó forrásokat az önkormányzat a helyi közösség vagyonának megújítására, gyarapítására fordítja. Az Ötv. rendelkezik a különböző törvények alkalmazása során létrejött önkormányzati vagyon számbavételéről és nyilvántartásáról (Ötv. 78–80. §). Ennek alapján az önkormányzat megalkotja saját vagyonáról és annak kezeléséről szóló rendeletét. A településfejlesztés finanszírozása szempontjából a helyi szabályozás kulcseleme az önkormányzati vagyon tételes besorolása, osztályozása a *forgalomképesség* alapján. Az önkormányzat által meghatározott *törzsvagyon* döntő hányada nem forgalomképes vagyon. Csak a for-

galomképes, illetve a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek és az azokból származó források használhatók fel fejlesztési célokra.[8]

Hitelfelvétel, kötvénykibocsátás

A beruházások általában olyan *nagy forrásigényű tevékenységek*, amelynek forrásigénye rövidtávon jelentkezik. A saját döntésű folyó bevételekből (pl. helyi adók) nem lehetséges a rövidtávon szükséges többletforrások biztosítása. Ezért természetes, hogy a rendelkezésre álló források (legyen az saját vagy pályázati forrás) és a beruházás költségei közötti hiányzó részt az önkormányzat hosszú távú hitel felvételével biztosítja. Az önkormányzati finanszírozás „aranyszabálya" szerint az önkormányzatok hosszú távú hitelt kizárólag beruházásra vesznek fel (*Kopányi–Vígvári* 2003).

Ötv. szerint a helyi önkormányzat hitelt vehet fel, és kötvényt bocsáthat ki; ennek fedezetéül az önkormányzati törzsvagyon, a normatív állami hozzájárulás és egyéb állami támogatások, a személyi jövedelemadó, valamint az államháztartáson belül működési célra átvett bevétel nem használható fel. Az Ötv. 1996. évi módosítása korlátozza az önkormányzatok adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határát, amely a *korrigált saját folyó bevétel*[9] *70%-a* [Ötv. 88. § (2) bek.]. A hazai szabályozás sajátossága, hogy a *likvid hitelre* nem vonatkozik a fenti korlátozás [Ötv. 88. § (4) bek.].

Magyarországon jelenleg *nem létezik* az önkormányzatok hitelállományának maximális nagyságát előíró közvetlen rendelkezés. Amennyiben az előző évi teljesített kiadások összege meghaladja a *100 millió forintot* és az önkormányzat hitelállománnyal rendelkezik, vagy újabb hitelt kíván felvenni, kötelező az önkormányzati gazdálkodás legfontosabb dokumentumainak, a pénzforgalmi jelentésnek, a mérlegnek, a pénzmaradvány- és eredmény-kimutatásnak külső könyvvizsgáló általi éves felülvizsgálata és közzététele, egészen a hiteltörlesztés utolsó évéig (*Kovács* 2007).

10.3. A közbeszerzés, mint a fejlesztésfinanszírozásra ható közvetett tényező

Közvetlen pénzmozgással nem jár, mégis az önkormányzati fejlesztésfinanszírozásra ható tényezőként vesszük figyelembe a *közbeszerzések* rendszerét. Az önkormányzat közpénzekből gazdálkodik, ezért lényeges annak hatékony felhasználása, illetve transzparenciája, valamint a verseny tisztaságának biztosítása. A közbeszerzés tárgya árubeszerzés, építési beruházás, építési koncesszió, illetőleg szolgáltatás megrendelése, kivéve a szolgáltatási koncessziót.

---

[8] Sajnálatos módon az 1990-es évek közepén, a költségvetési megszorítások hatására számos önkormányzat a felhalmozásból származó bevételeit döntően működésre és nem beruházásokra, felújításokra, vagyis vagyonának megőrzésére, bővítésére fordította.

[9] Korrigált saját folyó bevétel: A saját folyó bevétel – helyi adók, az önkormányzat illetékbevétele, kamatbevétele, a környezetvédelmi bírság, valamint az önkormányzat egyéb sajátos bevételei – csökkentve a kamat- és tőketörlesztésekkel, lízingdíjakkal.

A *közbeszerzésről szóló 1995. évi XL. törvény* meghatározza a közbeszerzés alkalmazásának tárgyankénti értékhatárait, a közbeszerzési eljárás típusait és típusonkénti eljárásrendjét, valamint a közbeszerzés intézményrendszerét helyi és nemzeti szinten egyaránt. A törvényt szükséges volt összhangba hozni még a csatlakozás előtt az Európai Unió közbeszerzési szabályaival a Strukturális Alapok felhasználhatósága érdekében. Ezt a Parlament a *2003. évi CXXIX. törvény* megalkotásával tette meg.

A közbeszerzésen keresztül megvalósuló verseny elvileg biztosítja az önkormányzat által megvásárolandó áru, szolgáltatás, építési beruházás költséghatékonyságát. Ténylegesen a hatás lehet pozitív és negatív is mind az önkormányzat költségvetésére, mind a vásárolt áru, szolgáltatás, építési beruházás minőségére. Különösen nyílt eljárások esetében gyakran előfordulhat, hogy a rendelkezésre álló forrásnál lényegesen nagyobb vagy kisebb ajánlatot kap az önkormányzat. Első esetben valószínűleg a tervezés, a költségek előzetes kalkulációja nem volt pontos. Árubeszerzésnél a teljesítésre rakodó közbeszerzési díjak drágíthatják a beszerzést a piaci ár fölé (pl. számítógépek esetében).

A második esetben inkább a pályázók adhatnak a valós költségeknél lényegesen alacsonyabb ajánlatot. Ez többféleképpen hathat vissza az önkormányzatra:

1. Előfordulhat, hogy a nem nyertes pályázók valamelyike megtámadja az eljárás eredményét, ami gyakran új eljárás indítását eredményezi. Az időben megnövekedett eljárás veszélyeztetheti a projekt időben történő megvalósíthatóságát.
2. A nyertes ajánlattevő alvállalkozók (áttételesen fekete munkások) alkalmazásával szorítja le a vállalt költségeket. Ez a nem megfelelő minőségű munkában köszönhet viszsza, vagy folyamatosan kerülnek elő olyan többletköltségek, amelyekkel „előre nem számolhattak".

10.4. A településfejlesztés alakulása az európai uniós csatlakozástól napjainkig

Az államháztartás és azon belül a központi költségvetés idősorai alapján *(10.1. ábra)* az új szakasz határa 2002 lenne, hiszen nemzeti szinten a kassza totális kiürítése új időszámítást kellett, hogy eredményezzen. Az önkormányzatok költségvetését *(10.2. ábra)* és a helyi fejlesztések számos összetevőjét tekintve azonban az új szakasz kezdete egyértelműen az uniós csatlakozásunk évéhez kapcsolódik. A nemzeti szintű fejlesztési politika kialakítását most már egyértelműen a Strukturális Alapok felhasználása érdekében elkészített Nemzeti Fejlesztési Terv határozza meg.

Az NFT elkészítése, operatív programjainak meghatározása és az OP-ken belüli prioritások, intézkedések és akciók meghatározása széles körű egyeztetést kíván meg mind az ágazatok, mind a területi szintek között, valamint a társadalom egészével (vállalkozások, nonprofit és civil szféra). A 2004–2006 közötti időszakra szóló I. NFT „automatikusan" helyére tett néhány egy-másfél évtizede vajúdó, megoldatlan fejlesztéspolitikai témát. Ezek közül kiemelendő az *egycsatornás finanszírozási rendszer*, vagyis egy adott célt csak egyfajta támogatási rendszerrel lehet társfinanszírozni.

Szintén lényeges elem, hogy az elnyert uniós támogatáshoz automatikusan biztosítani kell a *nemzeti társfinanszírozást*. Az I. NFT időszakában ennek általános mértéke az újonnan csatlakozott tagországok számára 25%, amelynek megosztását az állam és a pályázó saját forrás között az egyes pályázati kiírások határozzák meg. Tehát nem kell külön-

külön alapokra pályázni egy szennyvíztisztító beruházásnál, de nem kell külön pályázni az uniós és hazai forrásra sem. Ez így működik az induló – a 2007–2013 uniós programidőszakra szóló – Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT – II. NFT) esetében is.

A *stratégiai tervezés* azonban most már nem csak nemzeti – valamint regionális, megyei és kistérségi – szinten értékelődik fel, hanem *helyi szinten* is. Az önkormányzatok szembesülnek azzal, hogy nem csupán rendezési tervük kötelező kelléke a településfejlesztési koncepció, hanem számos esetben az uniós támogatások elnyerésének kulcsa. A szakma, a tervezők és kutatók ezt már egy évtizede hirdetik, javasolják a települések számára, sőt számos pozitív kezdeményezés is elindult (pl. Deák Ferenc Terv Zalaegerszegen), azonban ez csak napjainkra vált igazán kényszerítő erővé, amikor érzékelhető lett az az uniós forrásnagyság, amely a következő programidőszakban Magyarország rendelkezésére áll.

Nyilván az *eltérő forrásfelszívó* (abszorpciós) *képesség* miatt az önkormányzatok jelentős hányada az elérhető támogatások mentén próbálja megvalósítani fejlesztési elképzeléseit. A jelentősebb saját erőforrással és még alacsony adósságállománnyal rendelkező önkormányzatoknak azonban nagyobb az esélye arra, hogy hosszú távú stratégiájuk teljesítése felé mozduljanak el a következő időszakra szóló programdokumentumuk és akcióterveik mentén. A stratégia és az éves költségvetések közötti kapcsolat megteremtését segítheti az ún. *Programköltségvetés* alkalmazása. Ugyan számos önkormányzat megismerkedett ezzel a tervezési technikával az 1990-es évek második felében, azonban alkalmazása nem vált elterjedtté. Mivel az Áht. által szabályozott költségvetés készítése eltér az alkalmazott metodikától, így a programköltségvetést készítő önkormányzatoknak gyakorlatilag két költségvetést kell kimunkálnia: egyet az Áht. által meghatározott egységes keretrendszerben, egyet pedig az önkormányzat belső igényeiből fakadóan és szerkezetben.

A finanszírozás oldaláról egyre meghatározóbbá válik az *önkormányzatok forrásabszorpciós képessége*, illetve az abban meglévő jelentős eltérések. Számítások szerint 2003-ban 168 statisztikai kistérséget vizsgálva az alábbi helyzet volt regisztrálható (*Vígvári szerk.* 2005, 63):

„...

– 121 kistérségben a saját bevételek részaránya 20% alatt van (jóval az átlag alatt);
– 41 kistérség nem tudott indulni pályázati programokon, illetve nem részesült céltámogatásban;
– 49 kistérségben a beruházások összkiadáson belüli aránya 10% alatt van (közel sem elég az elhasználódott vagyon pótlására)."

A különbségek mérséklése, a teljes településhálózat fejlesztésekbe történő bekapcsolása a nemzeti támogatásokon keresztül segíthető. Ehhez szolgáltat jó példát a tanácsrendszer utolsó időszakában alkalmazott *normatív jellegű fejlesztési fejkvóta alkalmazása*. Az már egy másik kérdés, hogy a normatív fejlesztési támogatás címzettjei a települési önkormányzatok, vagy a 2004. évi. CVII. törvény alapján megalakult *többcélú kistérségi társulások* legyenek.

A fejlesztések forrás és azon belül a támogatási rendszer szerkezete egyre erőteljesebben átalakul *(10.2., 10.3. táblázat)*. Már az I. NFT időszakában érzékelhető a támogatási szint emelkedése, amely 2006-ban (38,8%) haladta meg először az eddigi legmagasabb értéket, amely még az első önkormányzati költségvetési évben, 1991-ben valósult meg

(37,7%). A támogatási rendszeren belül már a források egynegyede sem származik a cél- és címzett támogatásokból, ugyanakkor lassan 10% felé közelítenek az uniós források és 40% fölé az államháztartáson belüli pénzeszköz-átadások, amelyek egyre nagyobb mértékben a Strukturális Alapokból elérhető támogatások, automatikus kormányzati társfinanszírozását jelentik.

Az évtized második harmadától mérséklődő hitelkamatok, a bankok között kialakuló verseny a kínálkozó hitelpiacért (Strukturális Alapokból megvalósuló projektek saját erőfinanszírozása hitellel vagy kötvénykibocsátással), újra elérhetővé és racionálissá teszi a fejlesztési hitelek felvételét az önkormányzatok számára. Végre igazi játéktere lehet az önkormányzati fejlesztések *kötvénykibocsátásból nyert források*[10] *megvalósításának* is. A tanácsi időszak kötvénykibocsátásának időszakához képest, napjainkra közel két évtizede működik a hazai pénz- és tőkepiac intézményrendszere mind kínálati-forgalmazási (tőzsde, értékpapír-kereskedők), mind a keresleti (nyílt és zárt végű befektetési alapok, nyugdíj- és egészségbiztosítási pénztárak).

A többcélú kistérségi társulások folyamatos erősítésével, pénzügyi ösztönzésével előtérbe kerülnek a *kistérség egészére*, vagy annak jelentős részére ható fejlesztési projektek. Ennek az önkéntes önkormányzati területfejlesztési társulások évtizedes működése alapján vannak már hagyományai. A forráskapacitások, illetve azok elérhetősége a hangsúlyt a többcélú kistérségi társulásokra helyezi, amellyel lassan elsorvasztja a többes tagság lehetőségét biztosító önkéntes társulásokat, másrészt hosszabb távon megalapozhat egy *közigazgatási reformot* a helyi önkormányzatok alsó szintjén.

Az együttműködés keretében megvalósuló projektek másik típusa a közösségi és magánszektor együttműködésével, az ún. *PPP (Public Private Partnership) konstrukciók* keretében létrejövő fejlesztések. A közműfejlesztések érdekeltségi hozzájárulásán keresztül mintegy három évtizedes gyakorlata van már a magánforrások közös-ségi beruházásokba történő bevonásának. Az önkormányzati fejlesztések szükségleti oldalát rendre meghaladja a rendelkezésre álló saját források és támogatások összege, továbbá a hitelfelvétel is csak egy bizonyos korlátig növelhető (*Vigvári szerk.* 2005). A magánforrások PPP típusú bevonása tovább bővíti az önkormányzati fejlesztések eszköztárát.[11]

Az uniós források felhasználása fokozatosan kényszerítette ki a *külső ellenőrzési rendszer fejlesztését*. Ez annyiban független az önkormányzati rendszer egészétől, hogy bármely társadalmi-gazdasági szereplő bekapacsolódhat az uniós támogatások felhasználásába. Viszont a *többszintű ellenőrzési rendszer* a pályázótól végigfut a közreműködő és nemzeti ellenőrzési szervezeteken át Brüsszelig. Veszélyként jelentkezik, hogy a Strukturális Alapok egyes célterületeihez tartozó támogatások eljárásrendjei eltérnek/eltérhetnek egymástól. Ez megnehezíti, bonyolultabbá és drágábbá teszi a projektek adminisztrációját mind a pályázó, mind az egyes programokat irányító hatóságok számára.

[10] 2002 óta mindössze négy tanácsi kötvénykibocsátás történt. A 1,5–2,5 Mrd Ft névértékű, 5–10 év futamidejű kibocsátásokról készült esettanulmányokat lásd *Kovács* (2007).

[11] A PPP önkormányzati alkalmazási területeit, jogszabályi környezetét, a lehetséges önkormányzati PPP projektek tevékenységeinek elemzését lásd *Keményné Koncz Ildikó* (2005. 169–184. o.).

A közösségi források hatékony felhasználása, a nyilvánosság és átláthatóság biztosítása érdekében a *közbeszerzések szabályozása* már 1996-tól élt Magyarországon. A csatlakozási felkészülés utolsó időszakában azonban több bírálat érte a hatályos hazai Kbt.-t, hogy az nincsen összhangban az uniós közbeszerzési szabályokkal, valamint az Európai Unióban hatályos versenyjoggal. Ahhoz, hogy 2004. május 1-jétől, vagyis a csatlakozás időpontjától felhasználhassuk a Strukturális Alapok forrásait, az 1995. évi Kbt.-t össze kellett hangolni az uniós közbeszerzési szabályokkal. Ugyan az új Kbt.-t 2003 decemberében (*2003. évi CXXIX. törvény)* elfogadta a Parlament, a végrehajtási rendelet csúszása miatt az első eljárások Közbeszerzési Értesítőben történő meghirdetésére csak a csatlakozást követően több hónappal került sor.

Az új Kbt. deklarálta, hogy az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők, és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az eredeti Kbt. is külön rendelkezett az egyes közbeszerzések tárgyának – *árubeszerzés, építési beruházás*, illetőleg *szolgáltatás* megrendelése – az eljárás típusát meghatározó értékhatáráról. Az új Kbt. azonban önálló fejezetekben tárgyalja a *közösségi értékhatár* és a *nemzeti értékhatár elérő*, illetve a *nemzeti értékhatár alatti* beszerzéseket. A közbeszerzés tárgyai között új elemként jelent meg az *építési*, illetve a *szolgáltatási koncesszió.*

A módosított Kbt.-ben ugyancsak új elem az *összevonás szabálya*. Az ajánlatkérőnek az év elején közbeszerzési tervet kell készítenie beszerzési típusonként. Az azonos kategóriába tartozó beszerzések tervezett értékét össze kell adni (pl. irodai bútorok beszerzése, nyomdai szolgáltatások, konferencia szervezése stb.). Az összevont érték alapján kell megállapítani, hogy az adott beszerzést melyik értékhatárhoz tartozó eljárás alapján lehet megvalósítani. Ez több kisebb, hasonló komponenseket tartalmazó projekt esetén drágíthatja, és átfutási idejét tekintve pedig lassíthatja az eljárást és így a projekt megvalósítását, ha valamely tervezett közbeszerzési tárgy tervezett összesített beszerzési értéke átcsúszik egy magasabb kategóriába.

10.5. Összefoglalás, ajánlások

A lépésváltásra érett helyi fejlesztésfinanszírozás, a tanácsrendszer utolsó időszakát is beszámítva, egy *húszéves evolúciós folyamat eredményeit és hiányosságait tükrözi*. Az önkormányzati váltástól napjainkig egy tényezővel számolhattak stabilan az önkormányzatok gazdálkodásuk alakításakor: kormányoktól függetlenül a *központi költségvetésben folyamatosan csökken az önkormányzatoknak juttatott támogatás súlya, annak reálértéke (10.3. ábra)*, sőt az utolsó két év előzetes és tervezett költségvetését tekintve nominál értéke is. Ezen tény tükrében fantasztikus az a teljesítmény, amelyet az önkormányzatok – nem a tervgazdálkodás által felülről vezérelve, hanem – közvetett szabályozó és fejlesztéstámogatási rendszer alkalmazásával és felhasználásával másfél évtized alatt elértek.

A helyi fejlesztési politika az önkormányzati váltástól napjainkig *három szakaszra bontható*. A *tanácsi gazdálkodás utolsó időszaka* már több olyan jövőbe mutató elemet hordozott, amelyek egy része napjainkig tovább él, esetleg megszűnt, de megújított alkalmazása segítené az önkormányzatok jövőbeli fejlesztési szándékainak megvalósítását. A tovább élő elemek közül ez egyik a TEHO, amely az egyes településekre közvetlenül dedikált fejlesztési bevételként jelent meg, továbbá alkalmas volt a szintén az abban az időszak-

ban elindított ágazati fejlesztési pályázatok saját forrásának biztosítására. A TEHO a magánszemélyek kommunális adójaként újult meg az önkormányzati rendszerben. Az alapvetően helyi közműberuházások, illetve több helyen a helyi kommunális hulladékgyűjtő és kezelő szolgáltatás finanszírozását segítő adó kezdetben a legelterjedtebb adótípus volt az 1992-től teljeskörűen működő új helyi adórendszerben. A lakosság terhelése és viszonylag alacsony maximális adókulcsa, napjainkra marginálissá tette ezt az adótípust. Megújítása valószínűleg az egységes ingatlanadó alkalmazásával lehetséges.

Kiszorult viszont az önkormányzati finanszírozási rendszerből a *fejlesztési fejkvóta intézménye*. Ezt a forrást szabadon, megkötöttség nélkül kapta valamennyi tanács. Ez a forrás szintén alkalmas volt ágazati pályázatok saját erőforrás szükségletének biztosításához, illetve a központi célrendszertől eltérő helyi igényeken alapuló fejlesztések megvalósítására. A forrásabszorpciós kapacitás növelése, illetve egyfajta kiegyenlítő mechanizmus alkalmazása érdekében célszerű lenne a normatív fejlesztési támogatás újbóli alkalmazása. A forrásai a kifutóban lévő cél- és címzett támogatások lehetnének. Az alkalmazás során megfontolandó, hogy a fejlesztési fejkvóta címzettjei a helyi önkormányzatok, vagy a többcélú kistérségi társulások legyenek. Előbbi esetben valamennyi önálló önkormányzattal rendelkező település biztos fejlesztési forráshoz jutna, míg a második esetben a kistérségen belüli közös céloktól és alkuktól függene az egyes települések tényleges fejlesztési forrása.

Szintén újra alkalmazandó terület a *hitel speciális formája*, az *önkormányzati kötvény kibocsátása*. Megfelelő kibocsátási feltételek között a közepes és nagyobb méretű önkormányzatok visszatérülő forrásokat termelő nagyobb, 2–5 Mrd Ft értékű projektjeinek finanszírozási formája lehet. A kötvényfinanszírozás lehetőségét sok tekintetben azonban ma még a kibocsátó önkormányzatok is csupán a *banki hitelfelvétel egy alternatív technikai formájának tartják*. A kötvénynek, mint értékpapírnak számos potenciális előnyével nincsenek teljesen tisztában még ezek a települések sem (*Kovács* 2007).

Az önkormányzati rendszer kezdetektől napjainkig élő fejlesztésfinanszírozási eszközei a *cél- és címzett támogatások*. Ez a rendszer vélhetően teljesítette küldetését, hiszen 16 év alatt közel *ezer projekt* valósult meg címzett támogatással *530 Mrd Ft* értékben, amelynek 81%-át fedezte ez a támogatás. Ugyanezen időszakban a *céltámogatási rendszer* segítségével több, mint *10 ezer projekt valósult meg 800–900 Mrd Ft értékben*, melynek mintegy 50%-át biztosította ez a támogatás. A most induló uniós programidőszak forrásait felhasználó ÚMFT céljai nagymértékben lefedik az eddigi címzett- és céltámogatási rendszer céljait. Így kevéssé van szükség, illetve kevésbé marad forrás egy plusz hazai támogatási rendszer működtetésére. A helyére ugyanakkor beléphetne a korábban javasolt *normatív fejlesztési támogatás*.

A területfejlesztés és az ágazati fejlesztési politikák forrásainak döntő hányadát a jövőben a Strukturális Alapok *nemzeti társfinanszírozása* köti le. Ugyan több ROP zászlajára, tűzte a *régión belüli fejlettségbeli különbségek mérséklését*, félő, hogy a gyenge abszorpciós kapacitások miatt az önkormányzatok és kistérségek jelentős hányada kiszorul a fejlesztési lehetőségekből. Az RFT-ken keresztül így szükséges egyfajta *decentralizált területfejlesztési kiegyenlítő fejlesztési támogatási rendszer működtetése*, továbbá a *vis maior helyzetek kezelése* sem lehetséges uniós forrásokból. A fejlesztési fejkvóta és a kiegyenlítő fejlesztési támogatás nagyságrendjének, illetve ez utóbbi kedvezményezetti körének megállapításához a hagyományos fejlettségi mutatók elemzésén túl szükséges a *helyi költségvetési kapacitások* folyamatos nemzeti szintű elemzése is.

Az önkormányzati rendszer *korlátok nélküli hitelhez* jutást biztosított a helyi testületek számára. A folyamatosan bővülő önkormányzati feladatok egyre nagyobb mértékben lekötötték az egységes önkormányzati költségvetés forrásait. Ugyanakkor központi fejlesztési politika a céltámogatási rendszeren keresztül ösztönözte a településeken felhalmozódott infrastrukturális hiányok mérséklését. A szűkülő szabad saját forrásokat az önkormányzatok hitelfelvétellel igyekeztek pótolni fejlesztéseikhez. Néhány extrém eset felhívta a figyelmet az *önkormányzatok eladósodásának* veszélyére. Az időben beépített korlátok a hitelfelvétel szabályozásába, továbbá az elszabaduló kamatok megállították az önkormányzatok eladósodását. Az utóbbi 10 évben az *önkormányzatok összessége a bankrendszer nettó hitelezője volt*. Így az induló új uniós programidőszak fejlesztés finanszírozásában – a bankok versenye és az infláció csökkenése következtében mérséklődő kamatok miatt – a hitel, megfelelő szabályozási környezettel, kiemelkedő szerepet játszhat.

Az *ellenőrzés* típusai és szintjei jelentősen bővültek az elmúlt másfél évtizedben. A költségvetési konszolidáció időszakában a belső pénzügyi ellenőrzés intézményrendszerét erősítette a szabályozás (belső ellenőrzés, független könyvvizsgáló). Az uniós támogatások megjelenésével és kiteljesedésével pedig a nemzeti szintű ellenőrzési, és az ahhoz kapcsolódó közreműködői szervezeti kapacitások – intézmények, humánerőforrások, informatikai rendszer – kiépítése valósult meg. Törekedni kell az egyes OP-k pályázati kiírásának és ellenőrzési rendszerének összehangolására (pl. pályázati mellékletek és formanyomtatványok, pénzügyi eljárásrendek stb.).

Az IDEA program keretében részletes javaslatok készültek az *önkormányzati finanszírozási rendszer reformjára*, rövid és hosszú távú feladataira az államháztartási reform keretei között (*Vigvári szerk.* 2005; *Vigvári* 2006). Az alábbiakban néhány olyan javaslatot fogalmazunk meg, amelyek a *jelzett dokumentumokban nem szerepelnek*, vagy azoktól eltérő megoldást kínálnak:

A) Nemzeti szintű beavatkozások:

– Fejlesztési támogatási rendszer átalakítása (az államháztartási reform és az önkormányzati finanszírozás átalakításának részeként):
  = címzett- és céltámogatási rendszer helyett *normatív fejlesztési támogatások bevezetése*,
  = *decentralizált területi kiegyenlítési támogatások* fenntartása, magában foglalva a *vis maior* támogatásokat.
– A *hátrányos helyzetű térségek* fejlettségi mutatókon alapuló besorolásának finomítása a helyi költségvetési kapacitások elemzésével.
– Pályázati és az ahhoz kapcsolódó *pénzügyi ellenőrzési rendszer* szabályainak egyszerűsítése, egymáshoz történő közelítése.

B) Helyi szintű beavatkozások:

– Tervezési rendszer korszerűsítése:
  = helyi/kistérségi stratégiai tervezés és a költségvetés hatékonyabb összekapcsolása, programköltségvetés alkalmazása.
– Partnerségi viszonyok erősítése:
  = kistérségen belüli és kistérségi szintű közszolgáltatások fejlesztése,
  = PPP konstrukciók alkalmazása.

10.1. táblázat

A helyi önkormányzatok fejlesztési kiadásai a GDP százalékában, 1990–2006

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GDP (folyó áron, Mrd Ft)	2,3	2,5	2,9	3,5	4,4	5,6	6,9	8,5	10,1	11,5	13,2	14,9	16,7	18,4	20,3	22,1	23,8
Fejlesztési kiadások (folyó áron, Mrd Ft)	56,0	63,0	97,0	110,0	170,0	138,0	147,0	219,0	280,0	262,0	321,0	386,0	481,0	427,0	449,0	562,0	682,0
Fejlesztési kiadások a GDP %-ában	2,5	2,5	3,3	3,1	3,9	2,5	2,1	2,6	2,8	2,3	2,4	2,6	2,9	2,3	2,2	2,5	2,9
Beruházási árindex az előző év %-ában*	116,5	122,2	114,7	112,1	117,6	125,5	122,6	117,8	111,1	107,8	108,6	106,3	102,1	103,6	103,1	102,4	105,4
Fejlesztési kiadások összehasonlító áron (Mrd Ft, 1990=100)*	56,0	52,0	69 ,0	70,0	92,0	60,0	52,0	65,0	75,0	65,0	74,0	83,0	102,0	87,0	89,0	109,0	125,0

* A 2006. évi index előzetes adat.

Forrás: Pénzügyminisztérium és KSH alapján a szerző számítása.

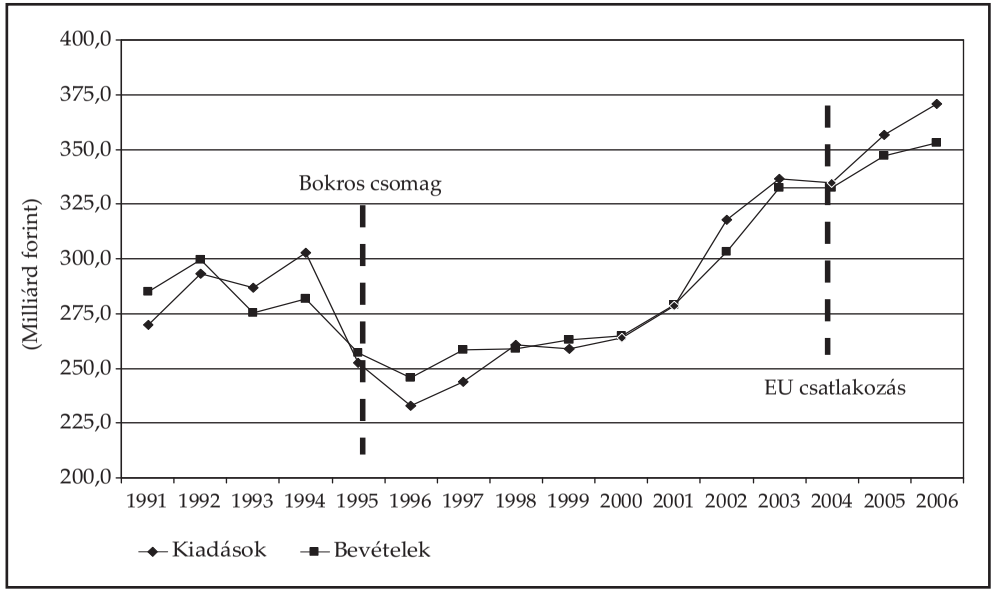
10.1. ábra

Az önkormányzatok konszolidált mérlege* (Mrd Ft; összehasonlító áron: 1990 = 100)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kiadások	270,0	293,0	286,6	302,5	252,3	233,1	243,9	260,6	259,1	264,0	278,6	317,9	336,5	334,5	356,8	370,9
Bevételek	285,2	299,6	275,4	281,6	257,0	245,6	258,6	258,8	263,1	264,8	278,8	303,3	332,3	332,5	347,1	352,8
Hiány	15,2	6,6	–11,2	–20,9	4,7	12,5	14,7	–1,8	4,0	0,8	0,2	–14,6	–4,2	–2,0	–9,7	–18,1

* GFS rendszerben

Forrás: www.pm.gov.hu alapján a szerző számítása.



Forrás: Lados M. szerkesztése.

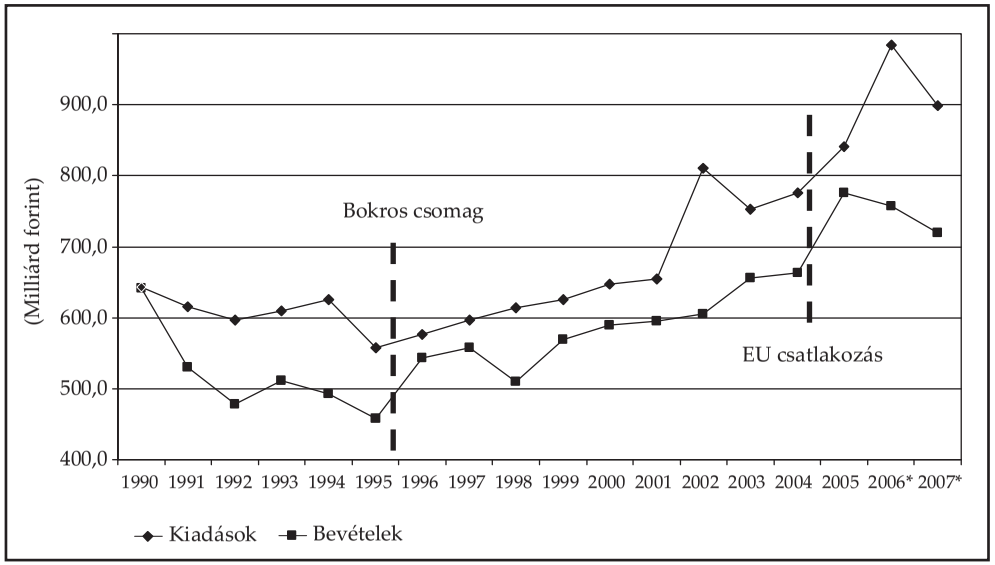
10.2. ábra

A központi költségvetés mérlege GFS rendszerben, 1990–2007 (Mrd Ft, összehasonlító áron: 1990 = 100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*
Kiadások	642,3	615,3	596,5	610,0	626,1	558,1	576,9	596,7	613,5	626,1	647,6	654,7	810,3	753,2	775,8	840,7	984,1	899,1
Bevételek	640,9	530,7	477,7	511,8	493,0	457,8	543,0	557,5	509,2	568,4	588,8	595,7	606,0	655,9	663,3	775,3	757,7	720,2
Hiány	–1,4	–84,6	–118,8	–98,2	–133,1	–100,3	–33,9	–39,2	–104,3	–57,7	–58,8	–59,0	–204,3	–97,3	–112,5	–65,4	–226,4	–178,9

** 2006 – előzetes; 2007 – előirányzat*

Forrás: Magyar statisztikai évkönyvek 1994–2005 és www.pm.gov.hu alapján a szerző számítása.



Forrás: Lados M. szerkesztése.

10.2. táblázat

Az önkormányzati fejlesztések forrásszerkezete, 1991–2006 (Mrd Ft, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Önkormányzatok fejlesztési célú bevételei összehasonlító áron (MRD Ft, 1990=100)																
Támogatások összesen	16,6	20,0	20,4	29,0	17,2	13,6	16,7	20,4	24,4	24,6	28,0	34,9	31,0	32,5	40,4	48,5
Felhalm-i célra átvett p.eszközök ÁHT-n kívülről	1,8	3,1	6,2	7,6	6,1	5,8	5,7	6,1	6,3	7,6	15,3	10,3	8,3	9,8	10,9	10,1
Saját felhalmozási és tőkejellegű bevételek	12,4	19,7	20,8	27,6	31,4	34,8	47,9	20,6	20,5	26,0	20,0	20,0	20,8	20,3	23,4	23,9
Az önkormányzat fejlesztési bevételeinek hipotetikus forrásszerkezete (%)																
Fejlesztési kiadások támogatásfedezete	37,7	26,7	28,8	36,2	32,3	24,6	22,3	28,6	36,6	32,4	32,5	33,0	34,2	36,6	37,1	38,8
Fejl-i kiad. ÁHT-n kívülről átadott pénzeszk. fedezete	4,2	4,1	8,7	9,5	11,4	10,5	7,6	8,5	9,5	10,1	17,7	9,7	9,2	11,0	10,0	8,1
Fejl-i kiadások saját felhalmozási bevétel-fedezete	28,0	26,3	29,4	34,5	58,9	62,6	64,0	28,9	30,6	34,3	23,2	18,9	23,0	22,9	21,6	19,1
Fejl-i kiadások egyéb forrásfedezete (hitel, egyéb)	30,1	42,9	33,1	19,8	–2,6	2,3	6,1	34,0	23,3	23,2	26,6	38,4	33,6	29,5	31,3	34,0
Összesen	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

10.3. táblázat

Az önkormányzati fejlesztési támogatások szerkezete, 1991–2006 (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Címzett támogatások	27,4	33,6	31,4	23,2	27,6	26,9	28,9	25,8	22,9	25,1	..	15,6	19,8	19,3	..	..
Céltámogatások	60,5	48,7	37,0	39,7	46,8	34,2	27,4	22,6	19,4	21,6	..	25,0	16,7	12,9	..	..
Címzett és céltámogatások összesen	**87,9**	**82,3**	**68,4**	**62,9**	**74,4**	**61,1**	**56,3**	**48,4**	**42,3**	**46,7**	**53,1**	**40,6**	**36,5**	**32,2**	**32,6**	**23,6**
Központosított előirányzat	0,0	5,6	9,4	8,4	5,9	4,6	4,4	4,0	18,6	2,5	4,4	4,1	5,5	16,6	7,1	9,4
Területi kiegyenlítést szolgáló fejl.-i célú tám.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	12,6	15,1	8,9	9,0	7,6	7,7	6,4	5,7	7,4	0,0
Céljellegű decentralizált támogatás	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	4,2	4,5	4,2	3,1	3,4	2,8	2,9	0,0
Vis maior támogatások	0,0	3,1	1,9	0,0	1,2	2,3	1,4	1,7	4,2	4,4	1,1	3,7	1,9	1,2	2,2	2,3
Felhalm-i célra átvett p.eszközök ÁHT-n belül	12,1	9,0	20,3	28,7	18,5	30,5	25,3	28,1	21,8	32,9	29,0	39,6	44,2	37,0	36,8	44,9
EU-tól felhalmozási célra átvett pénzeszközök	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	2,1	4,1	8,4	8,3
Egyéb támogatások	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	2,6	11,5
Összesen	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Forrás: www.pm.gov.hu („A helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok kiadásai és bevételei 1991–2006" c. táblázatok) és 2006. évi XCIX. törvény 4., 7–8. sz. mellékletek alapján a szerző számítása.

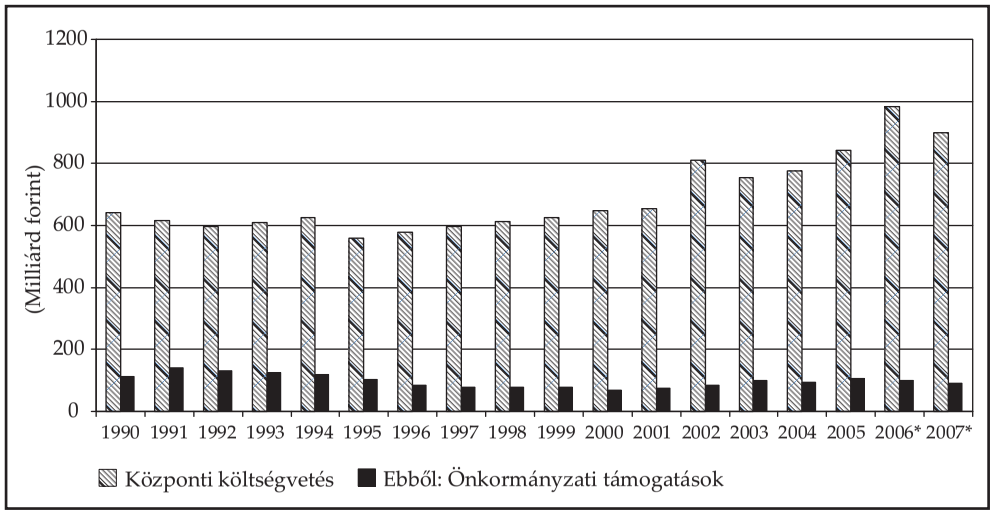
10.3. ábra

Az önkormányzati támogatások súlya a központi költségvetésben (Mrd Ft; összehasonlító áron: 1990 = 100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*
Központi költségvetés	642,0	615,0	596,0	610,0	626,0	558,0	577,0	597,0	614,0	626,0	648,0	655,0	810,0	753,0	776,0	841,0	984,0	899,0
Ebből: Önkormányzati támogatások	113,0	141,0	132,0	126,0	120,0	103,0	85,0	77,0	78,0	79,0	69,0	75,0	86,0	100,0	96,0	106,0	100,0	90,0
Önkormányzati támogatások aránya a központi költségvetésben (%)	**17,6**	**23,0**	**22,2**	**20,7**	**19,2**	**18,5**	**14,8**	**12,9**	**12,8**	**12,6**	**10,6**	**11,4**	**10,6**	**13,2**	**12,3**	**12,6**	**10,2**	**10,0**

* 2006 – előzetes; 2007 – előirányzat

Forrás: Magyar statisztikai évkönyvek 1994–2005 évi kötetei és www.pm.gov.hu alapján a szerző számítása.



Forrás: Lados M. szerkesztése.

11.

Településfejlesztési pályázatok

Jelenleg hazánkban a terület- és településfejlesztés működési hátterét több jogszabály, stratégiai célú dokumentum biztosítja (a teljesség igénye nélkül: Országos Területfejlesztési Koncepció, Nemzeti Fejlesztési Terv, 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről), a legfontosabb jogszabály az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről, mely törvényt 1996 óta már két alkalommal módosítottak (1999. évi XCII. törvényben és 2004. évi LXXV. törvényben). A törvény meghatározza a *területfejlesztési politika alapvető céljait*, eszköz- és intézményrendszerét, az egyes szereplők feladatait és nem utolsó sorban definiálja a területfejlesztés fogalmát. A településfejlesztés definíciója viszont a törvényben nem szerepel, meghatározása különféle formában, a témával foglalkozó leírásokban található meg (*Kőszegfalvy–Loydl* 2001; *Süli-Zakar* 2003; *Farkas* 2005; *Pap–Tóth* 2005; *Szigeti* 2006).

A megfogalmazásokban közös, hogy a *településfejlesztés* egy olyan összetett tevékenységi folyamat, amely következtében az adott település változik, növekszik, a településen élők életminősége javul, jobb lesz a közbiztonság, vonzóbbá válik a település. Farkas Péter (2005) megkülönböztet továbbá egy szűkebb és egy tágabb fogalmi értelmezést, mely szerint a településfejlesztés alapvetően a lakosság életét meghatározó beruházások megvalósítását jelenti, tágabb értelemben viszont ide sorolható minden, a települést érintő koncepcióalkotó és tervezési feladat is. *Szigeti Ernő* (2006) minden infrastrukturális változást településfejlesztésnek minősít.

A fentiek alapján próbáltuk lehatárolni, mit értünk településfejlesztésen. Erre azért van szükség, hogy egyértelműen meg tudjuk mondani, melyek azok a *pályázatok*, amelyek írásunk alapját képezhetik. A szerzők meghatározása alapján *településfejlesztésnek minősül minden olyan települést érintő tevékenység, amely az infrastruktúra fizikai megváltoztatására, az üzleti, gazdasági környezet élénkítésére, a település vonzóbbá tételéhez kapcsolódik (a felújítások tanulmányunkban nem tartoznak ide)*. Mindenképpen fontos kérdésnek minősül, hogy e

tevékenységeken belül, melyek szolgálják valóban egy település fejlődését, és melyek számítanak *alapszükségletet* ellátó folyamatoknak. A tanulmány megírását megelőző kutatómunka során azt tapasztaltuk, hogy a pályázatok nagy része az *utóbbi területet fogja át*, így a pályázatok felkutatásánál mindkét kategóriába tartozó *fejlesztéseket figyelembe vettük*.

A *pályázat* meghatározása a következőképpen történhet: „Pályázat: a támogatás formális kérése, egy ötletnek a potenciális támogató elé terjesztése. Írott dokumentum. A pályázatnak minimálisan tartalmaznia kell a pályázó szervezet bemutatását, a javasolt projekt szükségességét, a projekt leírását, költségvetését és a mellékletet, amelyek rendszerint magukban foglalják a pályázó szervezet létét igazoló dokumentumokat (alapító okirat, bírósági végzés) és a javaslatot támogató egyéb dokumentumokat" (*Csizmár–Nemoda* 2001).

Egy jó pályázat elkészítése, történjen bármilyen témában, *nem egyszerű feladat*. A sikeres pályázatírás feltétele, hogy a pályázó szervezet, magánszemély pontosan ismerje a pályázat kiírója által megszabott feltételeket. Ehhez elengedhetetlen az előzetes tájékozódás, ami igaz, hogy időt vesz igénybe, de megkíméli a pályázót a felesleges munkától.

A sikeres településfejlesztési célú pályázat megírása mindig egy *jó ötlettel kezdődik*, ami megvalósítható és az adott település fejlődését szolgálja. A következő lépés a megfelelő *partnerek megtalálása*, a velük történő együttműködés már a kezdetektől. Ez különösen fontos szempont, hiszen minél *többen dolgoznak egy cél érdekében*, annál több szempont tud érvényesülni, minden szereplő hozzá tud járulni szakmai és egyéb ismeretei által a pályázat sikeréhez, illetve a projekt megvalósulásához.

Ebben a *többszereplős tevékenységben* mindenképpen kiemelendő a *partnerség elve*, mely az Európai Unió regionális politikájának egyik alapelve. A partnerség együttműködést jelent a különféle szintek gazdasági és társadalmi szereplői között a különböző programok célkitűzésétől kezdve egészen a megvalósításig. Az *együttműködéseknek két metszete* van. A *vertikális metszet* a fejlesztő munka azon aspektusát érinti, melynek keretében a döntéshozó szervek, területi egységek a célok megvalósítása érdekében bevonják az érintett társadalmi (civil), gazdasági szereplőket a folyamatokba. A partnerség sohasem csak felülről irányított, ebben az együttműködésben a bevont szereplők kezdeményező félként is beleszólhatnak a tervezésbe, megvalósításba. A *horizontális vetület* a folyamatokba bevont (helyi) szereplők együttműködését jelenti közös jövőkép és programok kialakítása céljából. Ahhoz, hogy a partnerség elve működjön, *két dologra* még szükség van; a *feladatok, hasznok és a felelősség megosztására*, illetve a partnerség résztvevői közötti *egyre magasabb szintre jutó kapcsolatra*. Ahhoz, hogy a partnerség elve alapján hatékonyan működjön a területfejlesztési folyamat, vagyis az érintett szereplők elmondhassák gondolataikat, javaslatokat tehessenek, annak érdekékben, hogy a célok és fejlesztési elképzelések terén egyetértés alakulhasson ki a felek között, viszonylag *hosszú időnek kell eltelni*, néhány nap alatt nem lehet megfelelő együttműködéseket kialakítani.

11.1. Pályázatokról általában

Hazánkban a településfejlesztés a települési önkormányzatok feladatai közé tartozik, az önkormányzatok gazdasági programjukban határozzák meg a településfejlesztési politikát és a fejlesztések finanszírozási formáit, forrásait (*1990. évi LXV. törvény a helyi*

önkormányzatokról). A források sokrétűek lehetnek: saját forrás, hitel, állami és egyéb támogatások, illetve a különböző pályázati lehetőségek. Az önkormányzatok mellett, mint ismert további gazdasági és társadalmi szereplőnek is lehetősége van részt venni a fejlesztési folyamatokban, így többek között a vállalatoknak, civil szervezeteknek, magánszemélyeknek, közszolgáltató intézményeknek stb. Ahogy már az előző részben kifejtésre került, *minél több szereplő vesz részt egy-egy pályázat keretében a fejlesztések kidolgozásában, megvalósításában, annál hatékonyabb lehet a pályázatok, projektek létrehozása.* A fentiek alapján megállapítható, hogy bármely gazdasági, társadalmi szereplő, amennyiben a pályázati kiírási feltételeknek megfelel, nyújthat be településfejlesztési célú pályázatot.

Bármely fejlesztési tevékenység akkor lehet sikeres, ha az kapcsolódik *valamilyen stratégiához, programhoz, egységes elképzeléshez*, hiszen ez által a fejlesztési elképzelések ötletgazdái hitelesebben képviselhetik céljaikat a pályázatok és egyéb forrásszerzési formák esetén.

Mit *tehetnek* ma hazánkban azok a szereplők, akik pályázati úton szeretnének forráshoz jutni céljaik megvalósítása érdekében?

1. Amint már többször utaltunk rá, kell egy jó, megvalósításra alkalmas *ötlet*, aminek finanszírozási szükségleteivel is tisztában van a pályázó.
2. *Pályázati forráskeresés*: különböző lelőhelyek állnak a leendő pályázók rendelkezésére településfejlesztés témában, melyek a teljesség igénye nélkül a következők. Pályázatokat közlő újságok (Forrás Expressz, Pályázatfigyelő, Sansz, minisztériumok lapjai), internetes lelőhelyek: www.oth.hu az Országos Területfejlesztési Hivatal Pályázati Információs Központja; www.lendulet.hu; www.pafi.hu; www.nfh.hu; www.celodin.hu és minisztériumok honlapjai. A legrészletesebb keresési lehetőség az OTH oldalán található, sok szempont szerint lehet keresni: pályázó, cél, település, régió, kiírás ideje, finanszírozás formája.
3. A megfelelő forrás *megtalálása*.
4. A pályázati *dokumentum* áttanulmányozása.
5. A pályázónak el kell dönteni, hogy *saját maga és partnerei* írják meg a pályázatot, vagy pályázatíró céggel készítteti el a dokumentumot. Bármely esetet is választja a pályázó, érdemes előtte információt szerezni különböző forrásokból a *pályázatírás menetéről, technikáiról*[1], sok esetben célszerű akár pályázatíró tanfolyamon is részt venni, ami a későbbi pályázás gyakorlatát tudja megkönnyíteni.
6. Fontos figyelmet fordítani arra is, hogy a pályázatoknak nemcsak tartalmi, hanem *szigorú formai követelményei* is vannak, ezen kívül fontos odafigyelni a következőkre is: a dokumentum ne legyen tele helyesírási hibákkal, a betűméret, margó szerkezete egységes legyen, ezen kívül érdemes egy dossziéba rendezni a kész anyagot a könnyebb kezelhetőség érdekében.

[1] Sok olyan honlapot, kézikönyvet találni, amely segíti a pályázót, pl. www.oth.hu, www.nfh.hu, www.pafi.hu, Európai Uniós Pályázatok Kézikönyve (*Földessy–Lovász* 2004), Profi Pályázatírási Tipp-ek kéthetente megjelenő Hírlevél. Ezen kívül több olyan vállalkozás, szervezet van, amely pályázati tanácsadással és pályázatírással is foglalkozik egyben, például Országos Pályázati Tanácsadó Iroda, Magyar Pályázatkészítő Iroda, EU pályázati központ.

7. A pályázat elkészítésével a fejlesztés folyamatának *legelső lépését* tette meg a pályázó, a pályázat sikeres elbírálása után következik a megvalósítás, annak beszámolói, az elszámolások, melyek szintén nagyon sok időt és szakértelmet igényelnek.

A pályázatok felkutatásánál rögtön az első tapasztalatunk az volt, hogy *konkrétan a településfejlesztés nem szerepel a pályázati kiírások témái között*. Véleményünk szerint ennek az az oka, hogy amint már a fogalom-meghatározás részben is írtuk, nincs ma hazánkban egységes definíciója a településfejlesztésnek, így szerteágazó az értelmezése is. Sok esetben találtunk területfejlesztési célú pályázatokat, melyek nagy része megfelel az általunk felállított kritériumoknak, mégsem településfejlesztésként szerepel. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy *mind a területfejlesztés, mind a településfejlesztés hat egymásra*, egy település fejlesztése területi folyamatokat is generál, míg egy adott területen megvalósított projekt is hat a településekre. A pályázatok kereséséné az előbbit vettük figyelembe.

Hazánk pályázati lehetőségei az Európai Unióhoz történő csatlakozás után nagymértékben bővültek minden témában, így a településfejlesztés forrásai is növekedtek, köszönhetően az EU támogatásainak.

11.2. Hazai források

Hazánkban több szervezet írhat ki településfejlesztési célú pályázatot; mielőtt az európai uniós forráslehetőségek többszörösére bővültek volna, még az egyes *minisztériumok* – az érintett intézmények: Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Egészségügyi Minisztérium, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, Szociális és Munkaügyi Minisztérium, korábbi Belügyminisztérium, jelenleg Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium – által kiírt pályázatok többségben voltak a többi hazai források között is[2].

Mivel hazánkban az önkormányzatok feladatai, közé tartozik a településfejlesztés, így az *önkormányzati feladat-finanszírozás értelmében* az államnak forrásokat is biztosítania kell a feladatok ellátására. A költségvetési törvény tartalmazza az önkormányzatok számára nyújtható központosított előirányzatok nagyságát, melyhez az önkormányzatok pályázatok útján juthatnak hozzá. Az *előirányzatokból történő pályázatkiírások* sokrétűek lehetnek, ezen kívül ki kell emelni, hogy előirányzatokból nem csak önkormányzatok, hanem a pályázat kiírása szerint egyéb szervezetek, magánszemélyek is kaphatnak támogatást. A célirányzatok elosztása decentralizált módon történik, a kiírók az egyes *regionális és megyei fejlesztési tanácsok*.

[2] Néhány fontosabb pályázat (www.oth.hu): Élhetőbb Faluért 2006 (SZMM); A helyi önkormányzatok EU-s fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítésének támogatása (BM); Civil fenntartású, szervezetileg önálló lakóotthonok működésének támogatása (SZMM); Pályázat megyei civil szolgáltató központ működtetésére (SZMM); Sürgősségi betegellátó rendszer fejlesztése keretében helikopter fel- és leszállóhely létrehozása (EM); Sürgősségi Centrumok, sürgősségi betegellátó osztályok létrehozása, fejlesztése (EM), Az iparosított technológiával épült lakóépületek energiatakarékos korszerűsítésének, felújításának támogatása és a lakóépületek környezete felújításának támogatása (ÖTM); Pincerendszerek, természetes partfalak és földcsuszamlások veszélyelhárítási munkálatainak költségvetési támogatása (BM).

Az elmúlt években a *következő típusú pályázatok kerültek kiírásra* a regionális fejlesztési tanácsok által a témában[3].

A 2007-es évben a *Terület- és régiófejlesztési Célirányzat és a Decentralizált területfejlesztési programok* szolgálnak alapot a pályázati kiírásoknak a következő témákban:

– lakossági közműfejlesztés támogatása;
– lakossági víz- és csatornaszolgáltatás támogatása;
– települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat-felújításának támogatása;
– belterületi utak szilárd burkolattal való ellátásának támogatása: a támogatás a fővárosi kerületeket és a 60%-nál nagyobb arányú burkolatlan belterületi úthálózattal rendelkező városi önkormányzatokat illeti meg;
– belterületi belvízrendezési célok támogatása: a támogatást Békés, Csongrád és Jász-Nagykun-Szolnok megye egyes városai kaphatják meg.

(*2006. évi CXXVII. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről*)

A fenti forrásokon kívül *több olyan szervezet* működik ma Magyarországon, amely írt ki a témában pályázatot az elmúlt években, melyek – a teljesség igénye nélkül – a következők (*www.oth.hu*):

– Települési Önkormányzatok Országos Lakás- és Építésügyi Hivatala: Az iparosított technológiával épült lakóépületek energiatakarékos korszerűsítésének, felújításának támogatása és a lakóépületek környezete felújításának támogatása,
– Miniszterelnöki Hivatal: A közkönyvtárak uniós programjának 2006. évi támogatása,
– Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal: Biotechnológiai mintainkubátor-központ létrehozása,
– Fővárosi Közgyűlés: Kerületi önkormányzatok 2006. évi zöldfelület-fejlesztési pályázata,
– Holcim Hungária Otthon Alapítvány: Önkormányzati bérlakás-építés,
– Nemzeti Sporthivatal: Pályázat a 2500 fő alatti kistelepülések fejlesztésének, korszerűsítésének, felújításának, építésének támogatására; Pályázat a szabadtéri szabadidősport-létesítmények korszerűsítésének, felújításának, fejlesztésének, építésének támogatására.

[3] Terület- és régiófejlesztési célelőirányzat támogatása; Települési Hulladék Közszolgáltatás-fejlesztés; Települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat-felújításának támogatása, pályázók köre csak települési önkormányzatok; Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium és az egyes regionális fejlesztési tanácsok által kiírt pályázat játszóterek fejlesztésére; Térség- és település-felzárkóztatási célelőirányzat keretében a térség infrastrukturális fejlesztését szolgáló beruházások, az idegenforgalmi fejlesztések ösztönzése, a turisztikai szolgáltatások színvonalának emelése.

11.3. Európai uniós pályázatok

Hazánk 2004 előtt az Európai Unió *Előcsatlakozási Alapjaiból* jutott településfejlesztési forrásokhoz, majd a csatlakozás után lehetőség nyílt a Strukturális Alapok (2004–2006, 2007–2013) forrásainak lehívására. A témák sokszínűek, azonban az uniós pályázatok vizsgálata során is – hasonlóan a hazaiakhoz – azt tapasztaltuk, hogy konkrétan településfejlesztési célú pályázatok nem kerültek kiírásra, a fejlesztési célokhoz különböző területek pályázatai között lehetett és lehet forrásokat találni.

Az uniós forrásokkal kapcsolatban mindenképpen ki kell emelni, hogy mind a pályázati rendszer, mind a források rendszere *bonyolultabb a hazai pályázatokénál*. Az Európai Unió forrásait szigorú feltételek mellett lehet felhasználni, sok esetben már maga a pályázati kiírás áttanulmányozása is több időt vesz igénybe. A nyertes pályázatok elszámolási rendszere is több energiát és szaktudást igényel. Az Előcsatlakozási Alapoknak éppen ezért nagy szerepe volt abban, hogy felkészítse hazánk gazdasági, társadalmi szereplőit az uniós források pályázati rendszerének mechanizmusaira. Ami mindenképpen nagyon fontos különbség bármely korábbi pályázati kiírással szemben, hogy nem elég a pályázat benyújtásakor nagyvonalakban megfogalmazni a célokat, konkrét dokumentumokkal kell alátámasztani a megvalósíthatóság elemeit. Ezen kívül hozzátesszük, hogy az uniós támogatások legnagyobb része *nem 100%-ban finanszírozza* az adott fejlesztési célokat, így szükség van saját *önrészre* is, amely gyakran valamilyen állami támogatás formájában realizálódik.

2000 és 2006 között az Európai Unió egyik legfőbb támogatási forrásának *hármas célkitűzése* a következő volt: a fejlődésben elmaradott régiók átalakulásának elősegítése, koncentrálva azokra a régiókra, ahol az egy főre eső GDP nem éri el az EU átlagának 75%-át; a strukturális problémákkal küzdő területek átalakulásának támogatása; oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák korszerűsítése.

Az érintett régióknak és államoknak fejlesztési terv keretében kell kidolgozniuk célkitűzéseiket és azok megvalósításának módjait. Hazánkban a *Nemzeti Fejlesztési Terv* felel meg a követelményeknek, mely brüsszeli elfogadása után kerül megvalósításra az Operatív Programokon keresztül. A Strukturális Alapok uniós tervezési időszaka 2000 és 2006 közé esett, hazánkban a források a csatlakozás, vagyis 2004 óta hívhatók le. A következő 7 évre szóló ciklus teljes időtartamában részt vesz Magyarország is. A 2004–2006 közötti hazai tervezési időszakban 5, míg a *2007–2013-as időszak között 15 Operatív Program* keretében lehet forrásokhoz jutni a kitűzött célokra. A források szétosztása pályázatok útján történik, melyet az adott Operatív Programért felelős szervezet ír ki.

A 2004 és 2006 között meghirdetésre kerülő Operatív Programok prioritásainak mindegyike tartalmazott olyan fejlesztési célokat, melyek a *településfejlesztés keretei közé illeszthetők*. Ez azt jelenti, hogy azok a társadalmi, gazdasági szereplők, akik ezen időszak alatt településre vonatkozó fejlesztési céllal rendelkeztek, több pályázati kiírás közül választhatták ki a számukra legmegfelelőbbet.

11.1. táblázat

Az Operatív Programok településfejlesztést szolgáló nyertes pályázatainak száma, a támogatás mértéke és a főbb fejlesztési területek, 2004–2006

OP	Nyertes pályázatok száma	Támogatás nagysága (milliárd forintra kerekítve)	Fejlesztési területek
ROP 1.1.	40	19,00	nemzeti parkok fejlesztése, világörökségi helyszínek és belvárosok rehabilitációja, kastélyok, várak turisztikai fejlesztése
ROP 1.2.	90	8,00	szálláshelyek fejlesztése, szolgáltatás bővítése a turizmusban
ROP 2.1.	49	12,00	négy és öt számjegyű utak fejlesztése, ipari területek jobb megközelíthetősége
ROP 2.2.	36	24,00	város- és barnamezős-rehabilitáció
ROP 2.3.	113	14,00	intézmények akadálymentesítése, szabadidős programok számára épületek, terek építése
Összesen	**328**	**77,00**	
GVOP 1.1.	15	1,20	technológiai korszerűsítés, regionális vállalati központok létrehozása
GVOP 1.2.	58	5,70	ipari és innovációs infrastruktúra-fejlesztés, logisztikai központok
GVOP 2.3.	25	0,60	vállalkozások közös beruházásai
Összesen	**98**	**7,50**	
KIOP 1.1.	6	15,00	szennyvízelvezetés- és tisztítás és ivóvízellátás infrastruktúra-fejlesztés
KIOP 1.2.	2	0,12	állati hulladékok kezelésének fejlesztése
KIOP 1.7.	18	3,00	megújuló energiaforrások infrastrukturális fejlesztése
KIOP 2.1	16	52,00	úthálózat fejlesztése, elkerülő utak fejlesztése
KIOP 2.2.	4	11,00	elővárosi közlekedés fejlesztése
Összesen	**46**	**81,12**	
HEFOP 4.1.	28	21,00	szakképző intézmények, felsőoktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése
HEFOP 4.2.	58	7,00	gyermekek, fogyatékosok és hajléktalanok ellátásának fejlesztése
HEFOP 4.3	10	21,00	szűrőközpontok, rehabilitációs és ápolási központok kialakítása
Összesen	**96**	**49,00**	

11.1. táblázat folytatása

OP	Nyertes pályázatok száma	Támogatás nagysága (milliárd forintra kerekítve)	Fejlesztési területek
AVOP 1.1.	631	27,000	minőségi berendezések, infrastruktúra fejlesztése
AVOP 1.4.	9	0,064	beruházás, infrastruktúra fejlesztés támogatása
AVOP 2.1.	28	2,000	falusi turizmus, idegenforgalom fellendítése érdekében végzett fejlesztés, gyártási infrastruktúra
AVOP 3.1.	154	1,000	falusi vendégházak, szálláshelyek létesítése
AVOP 3.2.	244	10,000	úthálózat, berendezés, infrastruktúra fejlesztése
AVOP 3.4.	174	4,000	településközpont fejlesztése, faluházak építése, fejlesztése
Összesen	**1240**	**44,064**	

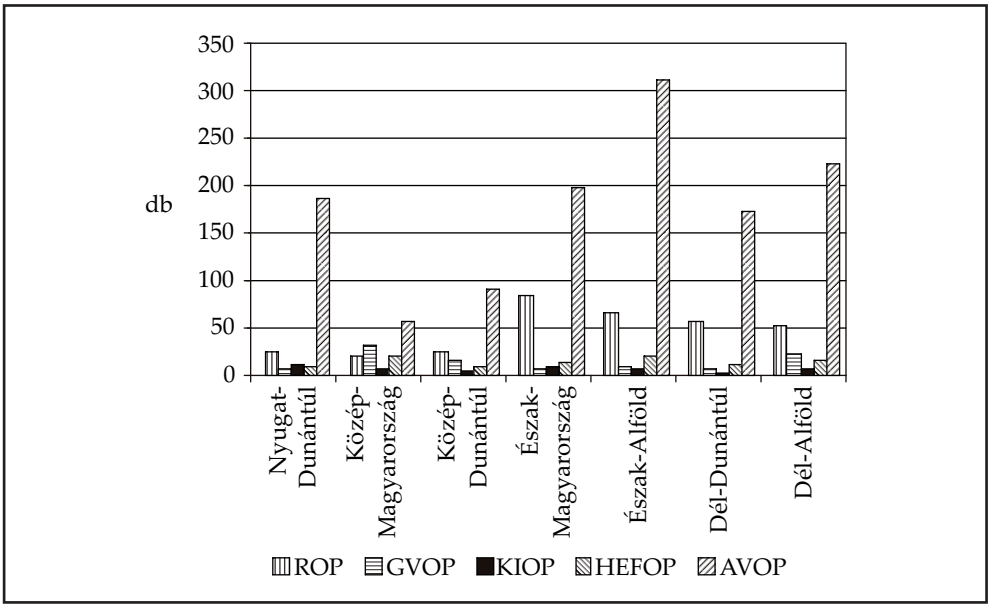
Forrás: Saját számítás a www.nfh.hu adatbázisa alapján; Operatív Programok 2004–2006.

Az öt Operatív Program keretében a 2004–2006-os időszakra vonatkozóan több, mint 18 000[4] sikeres pályázat került beadásra. Az egyes Operatív Programok településfejlesztést érintő nyertes pályázatainak néhány jellemzőjét mutatja a *11.1. táblázat*. Az általunk lehatárolt definíció szerint kevéssel több, mint *1800 pályázat volt érdekelt a településfejlesztésben*, a legtöbb projekt a mezőgazdasággal összefüggő fejlesztési területeket érintette. A *legkevesebb* településfejlesztési fejlesztéseket érintő pályázat a *környezetvédelem és a gazdasági versenyképesség* kategórián belül található. A támogatások nagysága *egyenlőtlenül alakult*, a pályázatok száma és a támogatások mértéke között nincs egyenes arányosság. A *legtöbb támogatást* éppen a *KIOP pályázatai kapták*, több mint 80 milliárd forintot. Közel ennyi fejlesztési forráshoz jutottak azon *ROP pályázók* is, akik településfejlesztési célokat jelöltek meg a pályázatírás során. A táblázat tartalmazza még az adott intézkedésekhez tartozó, a települések fejlődését szolgáló fejlesztési területek rövid felsorolását is.

A *11.1. ábra* a *nyertes pályázatok területi eloszlását* mutatja, melynek alapján megállapítható, hogy az egyes Operatív Programok melyik régióban voltak a legjellemzőbbek. Az általunk kiválogatott ROP projektek jelentős súllyal szerepeltek az észak-magyarországi régióban, a GVOP és a HEFOP pályázatai a közép-magyarországi régióban voltak túlsúlyban. A KIOP projektek esetében Nyugat-Dunántúl volt a vezető régió. Az AVOP esetében a két alföldi régió állt az első helyen. Ha a régiók szempontjából vizsgáljuk a pályázatokat, akkor összességében az észak-alföldi régióban volt a legtöbb településfejlesztést érintő sikeres pályázat a 2004 és 2006 közötti időszakban.

[4] Adatgyűjtés a www.nfh.hu adatbázisa alapján 2006. december 31-én lezárva.

11.1. ábra
A nyertes településfejlesztést szolgáló pályázatok regionális eloszlása



Forrás: Saját szerkesztés a www.nfh.hu adatbázisa alapján.

A következőkben röviden bemutatunk egy *konkrét pályázati kiírást*, annak szerkezetét, rendszerét (*www.rop.hu*). A kiválasztott: Regionális Fejlesztés Operatív Program 1.2., Intézkedés: Turisztikai fogadóképesség javítása 1/2005/ROP 1.2., a kiírás dátuma 2005. május. A kiírás első fejezete a *támogatás hátterét*, célját, illetve a finanszírozás szerkezetét mutatja be. A második részben következik a *pályázati feltételek* részletezése: milyen tevékenységeket támogatnak, milyen komponensei vannak a pályázatnak, milyen pályázatok részesülnek előnyben, mi a megvalósítás földrajzi tere, milyen időszakra szól a támogatás, mennyi idő alatt kell megvalósítani a beruházást. A harmadik fejezet részletezi az egyes *programkomponensek* támogatási struktúráját, a szükséges saját források mértékét, ennek fajtáit. A következő rész sorolja fel a *lehetséges pályázók körét*. Az ötödik részben a pályázat *beadásának körülményei* kerülnek meghatározásra: beadás módja, határideje és helye. Végül a pályázatok *elbírálásáról*, a döntésről való értesítés módjáról tájékoztat a felhívás. Minden pályázati kiírás mellé csatolnak *egy részletesebb dokumentumot* is, ez a pályázati útmutató, mely minden részletre kitérően mutatja be, hogyan is kell a pályázati kiírásnak megfelelően elkészíteni a pályázatot. A sikeres pályázatok titka a pályázati felhívás és útmutató alapos áttanulmányozása és pontos követése.

11.3.1. A 2007–2013-as időszak pályázatai

A következő tervezési időszak során 15 Operatív Program keretében kiírt pályázatok szolgálják hazánk fejlődését, versenyképességének növelését. Ahogy az előző időszakban, így a következő hét évben is több olyan program van, amely érinti *a településfejlesztés témakörét*, ezen kívül szeretnénk kiemelni, hogy néhány prioritás már konkrétan erre a célra vonatkozóan határozza meg a jövőbeli feladatokat.

A pályázatok kiírása jelenleg is tart, néhány elfogadott pályázati kiírás és útmutató viszont már megtalálható (2007. február 15-ei állapot szerint) a különböző tájékoztató felületeken, így például a www.nfh.hu oldalon is. Ezen a weboldalon folyamatosan tájékoztatják a leendő pályázókat az újabb kiírásokról és azok feltételeiről. Viszont már most ismerkedni lehet az összes Operatív Programok tartalmával, intézkedéseivel, melyek szintén elérhetők ezen az oldalon.

A következő időszakban az alábbi Operatív Programok prioritásai és intézkedései érintik majd a *települést fejleszteni kívánó gazdasági és társadalmi szereplőket.*

– *Gazdaságfejlesztési Operatív Program* (GOP):
  = üzleti környezet fejlesztése,
  = vállalati kapacitások fejlesztése.
– *Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program* (TIOP):
  = humán infrastruktúra területi egyenlőtlenségének mérséklése,
  = társadalmi megújítást szolgáló tartalmi fejlesztések infrastruktúrája,
– *Közlekedés Operatív Program* (KÖZOP):
  = térségi elérhetőség javítása,
  = közlekedési módok összekapcsolása,
  = közlekedési infrastruktúra fejlesztése,
  = városi és agglomerációs közlekedés fejlesztése.
– *Környezet és energia Operatív Program* (KEOP):
  = erdei iskolák infrastrukturális fejlesztése,
  = szennyvíz, ivóvízkezelés fejlesztése,
  = megújuló energiaforrások felhasználásának infrastruktúrája,
– *Nyugat-dunántúli Operatív Program* (NYDOP):
  = befektetői környezet fejlesztése,
  = pannon-termál program kiszélesítése,
  = kereskedelmi szálláshelyek fejlesztése,
  = városfejlesztés,
  = környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra,
  = egészségügyi, szociális, közoktatási infrastruktúra fejlesztése.
– *Közép-dunántúli Operatív Program* (KDOP):
  = iparterületi infrastruktúra fejlesztése,
  = turizmusfejlesztés,
  = integrált városfejlesztés,
  = közoktatás infrastrukturális fejlesztése,
  = intézményfejlesztés,
  = környezeti értékek védelme.

– *Dél-dunántúli Operatív Program* (DDOP):
  = városi térségek fejlesztése,
  = gazdasági infrastruktúra (ipari parkok elsősorban) fejlesztése,
  = inkubátorházak fejlesztése,
  = gazdasági funkciójú városrehabilitáció,
  = turisztikai infrastruktúra fejlesztése,
  = akadálymentesítés,
  = mellékúthálózat fejlesztése,
  = városi közlekedés fejlesztése.
– *Közép-magyarországi Operatív Program* (KMOP):
  = üzleti környezet fejlesztése,
  = telephelyfejlesztés,
  = közúti közlekedés fejlesztése,
  = környezetkímélő közlekedési módok,
  = turisztikai vonzerő fejlesztése,
  = regionális képzési hálózatok, szociális ellátó rendszerek, felsőoktatási és egészségügyi intézmények infrastruktúrájának fejlesztése,
  = települési területek megújítása.
– *Észak-magyarországi Operatív Program* (ÉMOP):
  = térségi jelentőségi iparterületek fejlesztése,
  = a turisztikai potenciál erősítése,
  = kereskedelmi szálláshelyek fejlesztése,
  = településfejlesztés: leromlott városi lakóterületek fejlesztése, kistérségek központi településeinek fejlesztése, falusi települések fejlesztése, barnamezős területek rehabilitációja,
  = humán infrastruktúra fejlesztése.
– *Észak-alföldi Operatív Program* (ÉAOP):
  = ipari területek fejlesztése,
  = közlekedés fejlesztése,
  = turisztikai potenciál erősítése,
  = város- és térségfejlesztés.
– *Dél-alföldi Operatív Program* (DAOP):
  = üzleti infrastruktúra fejlesztése,
  = turisztikai célú fejlesztések,
  = „Dél-Alföld Spa" egészségturisztikai létesítmények fejlesztése,
  = közlekedés infrastruktúrájának fejlesztése,
  = humáninfrastruktúra fejlesztése,
  = települések infrastrukturális fejlesztése.

A felsorolás alapján látható, hogy a célok, prioritások, intézkedések hasonlóak az előző két év tervezéséhez és pályázati témáihoz, azonban az *egyes célok jobban kibontva,* koncentráltabban jelenhetnek meg, hiszen most nem 5, hanem háromszor ennyi operatív program készült, igaz ebből, gyűjtésünk alapján *11 fogja ténylegesen érinteni a településfejlesztést*.

11.4. Az önkormányzat pályázati aktivitása

A hazai önkormányzatok – összesen 309 – körében végzett reprezentatív kérdőíves felmérésben *öt, a magyarországi „általános" pályáztatási rendszerrel és a településfejlesztési célú pályázatokkal* kapcsolatos kérdést tettünk fel. A településfejlesztési célú pályázatok alatt itt is azt értjük, amit a tanulmány kezdetén megfogalmaztunk. A kérdőívben feltett kérdéseket és a válaszadások számát mutatja a *11.2. táblázat*.

11.2. táblázat
A pályázati rendszerrel kapcsolatos kérdések

Megnevezés	Nyújtottak-e be településfejlesztési célú pályázatot az elmúlt öt évben?	Ha nem, mi volt ennek az oka?	Amennyiben elutasították pályázatukat, mi volt ennek az elsődleges oka?	Hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a jelenlegi pályáztatási rendszert?	Mely gazdasági, társadalmi szereplőket vonják be a fejlesztéssel, pályázatírással kapcsolatos munkába?
Érvényes érték	307	307	92	301	308
Hiányzó érték	2	2	217	8	1
Összesen	**309**				

Forrás: Saját szerkesztés.

A továbbiakban részletesen kifejtjük, hogy a feltett kérdésekre milyen válaszok születtek. Az első kérdés: *„Nyújtottak-e be településfejlesztési célú pályázatot az elmúlt öt évben?"* volt, amelyre a kapott válaszokat a *11.3. táblázat* mutatja be.

11.3. táblázat
A településfejlesztési célú pályázatok benyújtásának alakulása 2002 és 2006 között

Megnevezés	Gyakoriság	Százalék	Érvényes százalék
Igen	300	97,1	97,7
Nem	6	1,9	2,0
Nem, de tervezzük	1	0,3	0,3
Összes válasz	**307**	**99,4**	**100,0**
Hiányzó érték	2	0,6	–
Teljes sokaság	**309**	**100,0**	**–**

Forrás: Saját szerkesztés.

A táblázatból egyértelműen leolvasható, hogy a megkérdezett 309 önkormányzatból 2002 és 2006 között, 300 nyújtott be az általunk településfejlesztési célú pályázatként definiált kérelmet. Mindössze hat önkormányzat nyilatkozott úgy, hogy nem, és egy úgy, hogy még nem, de a későbbiekben élni fog ezzel a lehetőséggel. A rendkívül magas, 97,1%-os igen válaszok aránya arra enged következtetni, hogy a *hazai önkormányzatoknak nem elegendőek az állam által a működésükhöz biztosított források*, valamint a saját bevételeik, ha vannak egyáltalán ilyenek. Tehát azok a források, amelyek a működésükhöz rendelkezésre állnak, már nem elegendőek arra, hogy további fejlesztési célú terveiket megvalósíthassák.

A következő, *„Ha nem nyújtottak be településfejlesztési célú pályázatot, akkor mi volt ennek az oka?"* kérdés volt.

11.4. táblázat
A pályázati források elutasításának okai

Megnevezés	Gyakoriság	Százalék	Érvényes százalék
Benyújtottunk	300	97,1	97,7
Nem talált a település céljainak megfelelő pályázati kiírást	1	0,3	0,3
Túl bonyolult a pályáztatási rendszer	3	1,0	1,0
Nincs szükség a pályázati forrásokra	1	0,3	0,3
Egyéb	2	0,6	0,7
Összes válasz	**307**	**99,4**	**100,0**
Hiányzó érték	2	0,6	–
Teljes sokaság	**309**	**100,0**	**–**

Forrás: Saját szerkesztés.

Érdekes és egyben tanulságos is, hogy egy település nyilatkozott csak úgy, hogy nincs szüksége pályázati támogatásokra, ami megerősíti azt a hipotézisünket, hogy a magyar önkormányzatok összességében *forráshiányban* szenvednek. Egy önkormányzat nem talált olyan pályázati kiírást, ami az ő céljai eléréséhez támogatást jelenthetett volna, így más lehetőségek után kellett néznie. Három önkormányzat pedig a túl bonyolult pályáztatási rendszer miatt nem próbálkozott.

A negyedik kérdés esetén azt vizsgáltuk, hogy azok az önkormányzatok, akik nyújtottak be településfejlesztési célú pályázatot és *elutasították azt, akkor ez miért történt*.

11.5. táblázat
A benyújtott pályázatok elutasításának okai

Megnevezés	Gyakoriság	Százalék	Érvényes százalék
Formai hiányosság	8	2,6	8,7
Tartalmi hiba	15	4,9	16,3
Nem feleltek meg a pályázati kiírás minden feltételének	66	21,4	71,7
Beadási határidő túllépése	3	1,0	3,3
Összes válasz	**92**	**29,8**	**100,0**
Hiányzó érték	217	70,2	–
Teljes sokaság	**309**	**100,0**	**–**

Forrás: Saját szerkesztés.

A kérdésre adott válaszokból arra a következtetésre juthatunk, hogy a *benyújtott pályázatok nagy része sikeres volt*. Az előzőekben láthattuk, hogy a megkérdezett 309 településből 2 nem válaszolt, 300 igennel és 7, az egyszerűsítés kedvéért nemleges választ adott arra a kérdésre, hogy szerettek volna-e pályázati forráshoz jutni. A „hiányzó" 217 település úgy áll össze, hogy a 300 benyújtott pályázatból 92-őt elutasítottak, így megmarad 208 önkormányzat, ezekhez hozzáadjuk azt a kettőt, akik nem válaszoltak és hiányzó értékként az a hét önkormányzat fog szerepelni, akik nem adtak be pályázatot. A fentieknek megfelelően, a benyújtott pályázatok 69,3%-a volt *sikeres*, tehát az önkormányzatok valamilyen mértékű pályázati forráshoz jutottak. Az *elutasított kérelmek* kb. 72%-ánál az jelentette a problémát, hogy nem feleltek meg a pályázati kiírás összes feltételének, 16% tartalmi hibát vétett, 3% a beadási határidő túllépése miatt esett el a lehetőségtől, míg 9% valamilyen formai hibát követett el.

Összességében azt láthatjuk, hogy a kérelmek azért kerültek elutasításra, mert az önkormányzatok vagy rosszul *értelmezték, vagy nem is értelmezték*, csak beadták a pályázatokat, illetve elkerülhető hibát vétettek, ilyen például a határidők be nem tartása is. Természetesen a valóságban ennél sokkal árnyaltabb a kép, ezért tettük fel azt a kérdést, hogy *„Hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a jelenlegi pályáztatási rendszert?"* ahol arra voltunk kíváncsiak, hogy az önkormányzatok milyen hibákat látnak a jelenlegi rendszerben.

11.6. táblázat
A jelenlegi pályázati rendszer javításának lehetséges megoldásai

Megnevezés	Gyakoriság	Százalék	Érvényes százalék
Átlátható szabályozásra lenne szükség	36	11,7	12,0
Több információt kellene biztosítani a pályázati lehetőségekről	19	6,1	6,3
Csökkenteni kellene az adminisztrációs terheket	122	39,5	40,5
Egyéb	20	6,5	6,6
Összes válasz	**301**	**97,4**	**100,0**
Hiányzó érték	8	2,6	–
Teljes sokaság	**309**	**100,0**	**–**

Forrás: Saját szerkesztés.

A legtöbb önkormányzat – kb. 40% – a *túlburjánzó adminisztrációs követelményeket* jelölte meg a legfőbb problémának, 36 település – kb. 12% – a szabályozási rendszer bonyolultságát nevezte meg, míg 19 – kb. 6,3% – az információk hiánya miatt „panaszkodott". Ennél a kérdésnél lehetőséget adtunk arra is, hogy *több válasz* is bejelölhető legyen. Ennek eredményeként kiugró értékeket találtunk az alábbi esetekben. *Mindhárom definiált* okot az önkormányzatok 9,3%-a jelölte meg, míg az átlátható szabályozás hiánya és az adminisztrációs nehézségek a megkérdezettek 8,3%-nál okozott problémát. Összességében tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a hazai önkormányzatok sikertelen pályázatainak, illetve, hogy egyáltalán nem is pályáznak az okai rendre*: az adminisztrációs terhek, a bonyolult pályázati rendszer,* és végül, de nem utolsó sorban, a *pályázatokról közzétett információk hiányossága,* illetve nem tudják, hogy hol juthatnak információkhoz a számukra is elérhető forrásokról.

11.7. táblázat
A pályázatírásban résztvevő, segítő szervezetek

Megnevezés	Gyakoriság	Százalék	Érvényes százalék
Civil/nonprofit szervezetek	30	9,7	9,7
Lakosság	7	2,3	2,3
Gazdasági társaságok	56	18,1	18,2
Hivatalok, kormányzati szervek	58	18,8	18,8
Összes válasz	**308**	**99,7**	**100,0**
Hiányzó érték	1	0,3	–
Teljes érték	**309**	**100,0**	**–**

Forrás: Saját szerkesztés.

A *11.7. táblázat* azt mutatja, hogy az önkormányzatok milyen segítséget vesznek igénybe akkor, ha be akarnak nyújtani egy pályázatot. A megkérdezettek kb. 18–18%-a pályázatírással foglalkozó gazdasági társaságok segítségét vagy a kormányzati szervek „támogatását" igényli. Mindössze 9,7% fordul nonprofit szervezetekhez és elenyésző, 2,3% veszi igénybe a lakossági szakértők tudását.

11.5. Ajánlások a településfejlesztési pályázatokra

Tanulmányunkban a hazai és európai uniós településfejlesztési pályázatokat vizsgáltuk meg, kitérve a jövőbeli lehetőségekre is. Az adatgyűjtés során azt tapasztaltuk, hogy konkrétan ilyen célú pályázati kiírással *nem találkozhatnak a leendő pályázók*, a település fejlesztésére irányuló elképzeléseknek megfelelő kiírásokat különböző fejlesztési célokra kiírt pályázatok között kell megtalálni. Kivételt képez ez alól néhány 2007 és 2013 között kiírásra kerülő európai uniós pályázat, ahol a településfejlesztés jelenik meg célként.

Ez nem csak nekünk, a téma iránt érdeklődőknek okozott némi nehézséget, hanem a leendő pályázók munkáját is gátolja. Mint ahogy a kérdőíves felmérés eredményeinél is tapasztalhattuk, a válaszadók egy része a *pályázatokkal kapcsolatos információk hiányát is nehezményezte*. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nincs elegendő információ, hanem rengeteg honlap, oldal foglalkozik pályázatírással és a pályázatokkal kapcsolatos tevékenységekkel, így a látogatók *elvesznek az információáradatban*. Véleményünk szerint megoldást jelenthetne egy olyan *egységes, internetes felület létrehozása*, amin minden olyan információ elérhető, ami a pályázatokkal kapcsolatos. A leendő pályázóknak csak erre az egy oldalra kellene ellátogatniuk ahhoz, hogy gyakorlati tanácsokat kaphassanak, tematikus listából válogathassanak a pályázatok közül stb. Célszerű lenne *egy fórumot* is létrehozni, ahol a már pályázottak és a potenciális jelöltek tapasztalatot cserélhetnek egymással.

Az elemzés során azt tapasztaltuk, hogy *bonyolult és bürokratikus a hazai pályázati rendszer*, azonban ehhez azt is tudni kell, hogy a források nagyobb része ma már az Európai Unióból származik, így a kiírás feltételeit nem a hazai szereplők szablyák meg. Mint említettük, az Európai Unió olyan egységes pályáztatási rendszert dolgozott ki, amit minden tagállamnak be kell tartania. Ez értelemszerűen azzal is jár, hogy olyan elvekhez, eljárásokhoz, rendszerekhez is alkalmazkodni kell, amelyek eddig nem voltak szokásosak Magyarországon. Valójában tehát nem feltétlenül arról van szó, hogy túl bonyolult a rendszer, hanem inkább arról, hogy még fel kell nőnünk az „új" elvárásokhoz. Ahhoz, hogy a gazdasági, társadalmi szereplők ne érezzék túlságosan szabályozottnak a rendszert, megoldás lehet, ha minél *többször pályáznak*, illetve ha a lehetőségekhez mérten részt vesznek különböző tanfolyamokon, képzéseken.

Véleményünk szerint, célszerű lenne minden *gazdasági jellegű szakközépiskolában, illetve minden felsőoktatási intézményben oktatni a pályázatok rendszerét*, annak mechanizmusait, az előnyöket, hátrányokat ismertetni. Erre azért volna szükség, hiszen gyakorlatilag ma már „bárki" nyújthat be pályázatot, akinek jó elképzelései vannak és ezek megvalósításához megfelelő háttérrel rendelkezik, ehhez viszont megfelelő tudásra is szükség van. Ez persze nem jelenti azt, hogy pályázati ismereteket oktató cégeknek nem lenne feladatuk, a speciális, adott pályázatokra vonatkozó feltételek ismertetésében lehetne nekik

nagyobb szerepet szánni. Továbbá célszerű lenne folyamatos, a pályázati rendszer változásaival, az új lehetőségekkel, követelményekkel kapcsolatos *továbbképzéseket, tréningeket* tartani az önkormányzatokat képviselő pénzügyi, gazdasági feladatokkal foglalkozó szakembereknek.

A pályázatok vizsgálata során arra a további következtetésre jutottunk, hogy célszerű lenne a pályázatokat nem egyedül, hanem *több partnerrel együtt beadni*. Miért is lehet ez jó? Így több szereplő szaktudásának egyesítésével tudják a pályázók elkészíteni a dokumentumot, és a megvalósítás során sem maradnak egyedül; minél több szereplőt lehet bevonni a folyamatba, annál nagyobb az esély a sikeres megvalósításra. Ezzel a módszerrel javulna a *pályázók együttműködési készsége* is, hiszen előbb vagy utóbb, de meg kell tanulniuk a kooperációt, és ez nem könnyű feladat. Márpedig egy projekt megvalósítása és sikere a benne résztvevő felek folyamatos egyeztetésén és sokszor kompromisszumkészségén is alapul.

Különösen igaz ez a településfejlesztés gyakorlatára, melyben nemcsak a fejlesztési tanácsoknak, minisztériumoknak kell részt venni, hanem a társadalom, a gazdaság többi szereplőjének is aktív feladatot kell vállalni, de nem egyedül, ahogy ezt a pályázók körénél tapasztaltuk, hanem együtt, partnerségben. A piaci, az állami és a civil szektor számára más és más eszközök állnak rendelkezésre ahhoz, hogy a környezetét szebbé, élhetőbbé tegye, s mindezt úgy, hogy a végrehajtott feladatok összhangban legyenek a többi fejlesztési feladatokkal és a felmerült igények is kielégítésre kerüljenek.

Ugyanakkor egy-egy nagyobb, többségében városi önkormányzat szintjén célszerű lenne egy egységes pályázati nyilvántartási rendszert kidolgozni. Nem ismert, hogy az önkormányzati intézmények milyen pályázatokat és hova nyújtják be, ezzel milyen kötelezettségeket vállalnak. Nem látható település szinten, hogy kik, milyen módon dolgozhatnának össze a pályázatokban, s nincs a nyilvánosság számára sem egy felület, hogy a közintézmények milyen külső pályázati forrásokat nyertek el, s azokat mire fordítják. Egyértelművé kell tenni, hogy a településre irányuló fejlesztések áttekintése a közösség jogaihoz tartozik, s ezek a beavatkozások nem csupán egy-egy szereplő akciója, vagy éppen aktivitásának eredménye.

12.

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

Kérdőíves felmérés

12.1. Módszertan

2005 szeptemberében 308 településen végeztünk *kérdőíves* vizsgálatot. A vizsgálat személyes megkeresésen alapult, a válaszadók a kisebb településeken javarészt polgármesterek, illetve jegyzők, a városok esetében pedig az önkormányzat településfejlesztésért felelős alkalmazottai voltak.

12.1. táblázat
Súlyozás a kiválasztáshoz a településnagyság kategóriái alapján

Kategória	Szorzó	Elemszám
50 000 felett	mind*	19
30 001–50 000	mind	20
10 001–30 000	4	49
5 001–10 000	3	45
1 501– 5 000	1,2	68
501– 1 500	0,8	66
201– 500	0,6	33
200 alatt	0,5	8
Összesen		**308**

Megjegyzés: * egy megyei jogú város (Szombathely) esetében a kérdezés nem járt sikerrel.
Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A minta kiválasztásánál törekedtünk a *reprezentativitásra* a regionális megoszlás szempontjából, és bár néhány pótlólagos felvétel és válaszmegtagadás miatt az arányok némileg torzultak, a lekérdezett települések összetétele nagyjából követi az eredeti megoszlást. A *településnagyság kategóriái* esetén súlyozást alkalmaztunk *(12.1. táblázat)*, mivel a témát tekintve a nagyobb települések esetében juthattunk elsősorban megfelelő információhoz.

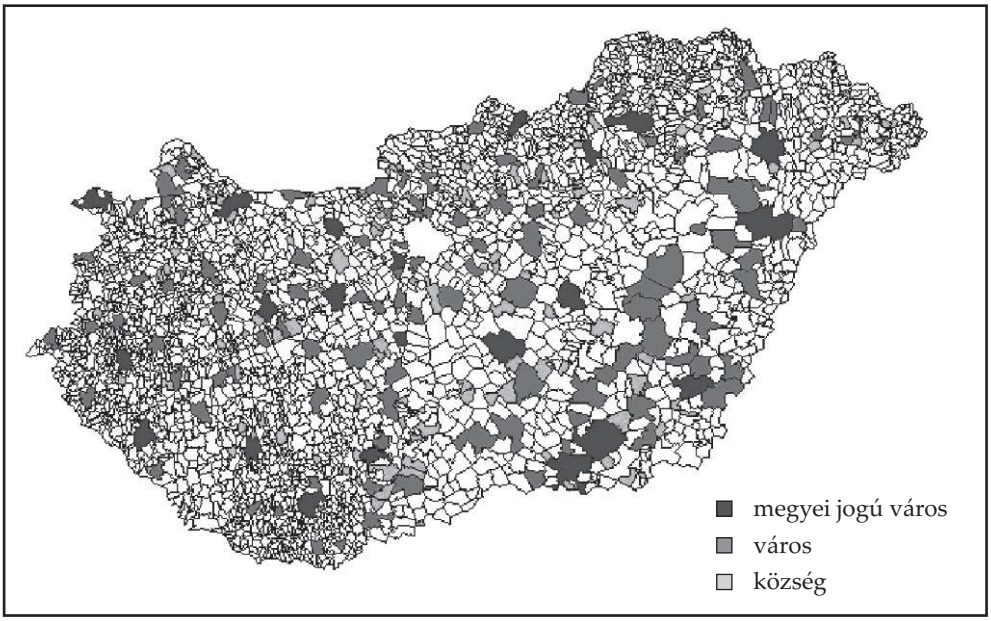
Pótlólagos lekérdezésre a vártnál kevesebb (6) esetben kellett sort keríteni, emellett az eredetileg *300 elemű alapmintában* benne hagytuk a kérdezés során „tartalékként" felkeresett 8 települést. A pótfelvételek során egy kivétellel ugyanabba a népességkategóriába tartozó település került lekérdezésre.

12.2. táblázat
A mintába került települések megoszlása régió és jogállás szerint

Régió	Község	Város	Megyei jogú város	Összesen
Dél-Alföld	25	17	4	46
Dél-Dunántúl	21	16	3	40
Észak-Alföld	19	16	3	38
Észak-Magyarország	36	15	3	54
Közép-Dunántúl	25	14	4	43
Közép-Magyarország	27	18	1	46
Nyugat-Dunántúl	24	13	4	41
Összesen	**177**	**109**	**22**	**308**

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

12.1. ábra
A mintába került települések elhelyezkedése



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A kérdőívek *kitöltési aránya* kedvezőnek mondható, néhány blokk esetében elsősorban a kistelepülésekről érkezett kevés érvényes válasz, de ez sok esetben annak is köszönhető, hogy a bizonyos kérdések nem voltak relevánsak ezen települések esetében.

Az adatok elemzésénél a kérdőíves vizsgálatban született válaszok mellett a települések *alapvető jellemzőit* tükröző mutatókat is bevontuk. A változókat a KSH különböző adatbázisaiból (TÁKISZ, SZJA, T-STAR, Népszámlálás) csatoltuk a meglévő adatállományunkhoz. Bizonyos témakörök esetében nem adódott lehetőség a háttérváltozók használatára, itt az elemzés leíró, részben kvalitatív jellegűnek tekinthető. A többi kérdéskör esetében arra törekedtünk, hogy minél szélesebb körben bemutassuk a települési jellemzők hatásait az általunk vizsgált folyamatokra.

12.2. A településfejlesztési dokumentumok tartalma és jellege

A 308 válaszadó település közül 257 jelezte, hogy rendelkezik érvényes *településfejlesztési koncepcióval (12.2. ábra)*. A település nagysága és jogállása alapján szignifikáns különbségek mutatkoznak a koncepciók meglétében; elmondható, hogy a községek és kisebb lélekszámú települések között találhatunk nagyobb arányban olyanokat, amelyek nem rendelkeznek ilyen jellegű dokumentummal. Meg kell említeni azt is, hogy a *22 általunk megkérdezett megyei jogú város* között is találhatunk két olyant (Dunaújváros, Szolnok), ahol

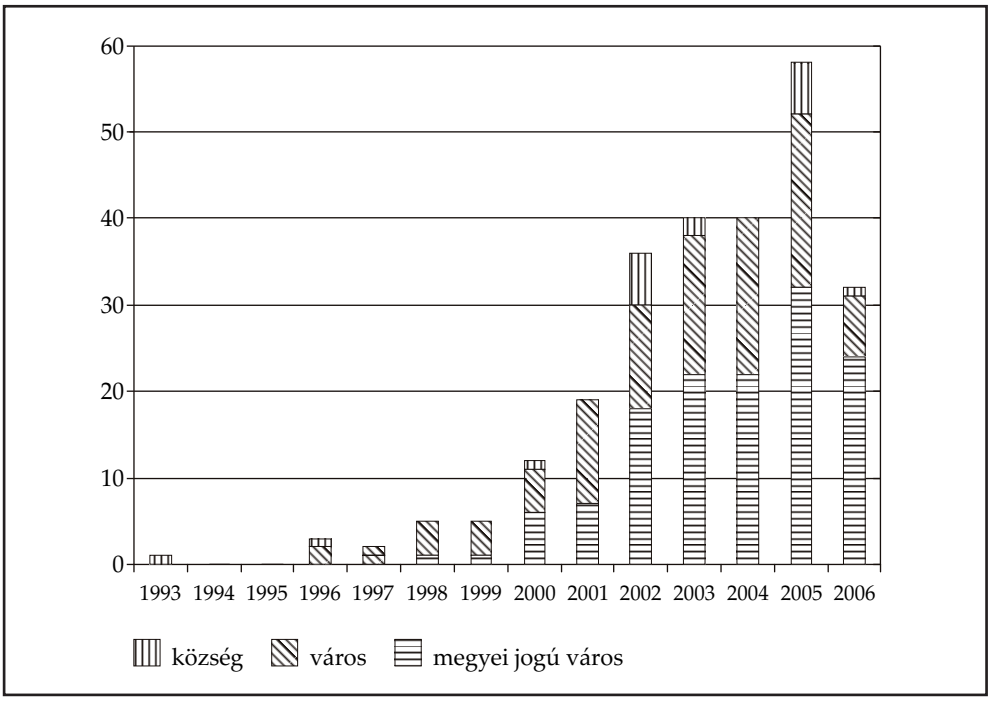
nem tettek említést ilyen koncepcióról. *Regionális megoszlásban* a különbségek nem szignifikánsak, alapvetően annyi mondható csak el, hogy a dunántúli régiókban kissé magasabb arányban találhatunk érvényes településfejlesztési koncepcióval rendelkező településeket. Találhatunk viszont néhány olyan megyét, ahol a koncepcióval nem rendelkező települések aránya kiugróan magas (Bács-Kiskun: 44,4%; Heves: 30,8%; Pest: 28,3%; Szabolcs-Szatmár-Bereg: 21,7%).

12.2. ábra
Rendelkezik-e a település érvényes településfejlesztési koncepcióval?

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A jelenleg érvényes fejlesztési koncepciók többségét (80,7%) *2002 után fogadták* el *(12.3. ábra)*. A településtípus szerinti megoszlásban jelentős különbségek mutatkoznak; a községek esetében a koncepció elfogadása szinte minden esetben az utóbbi négy évben történt. A koncepciók *érvényességének* időtartamára viszonylag kevés érvényes válasz született, de ezek alapján elmondható, hogy a dokumentumok nagyobbik része (68,3%) öt évre, vagy annál hosszabb időtartamra szól; a három évnél rövidebb érvényességű koncepciók aránya alig haladja meg a 10%-ot.

12.3. ábra
A koncepciók megoszlása az elfogadás időpontja szerint



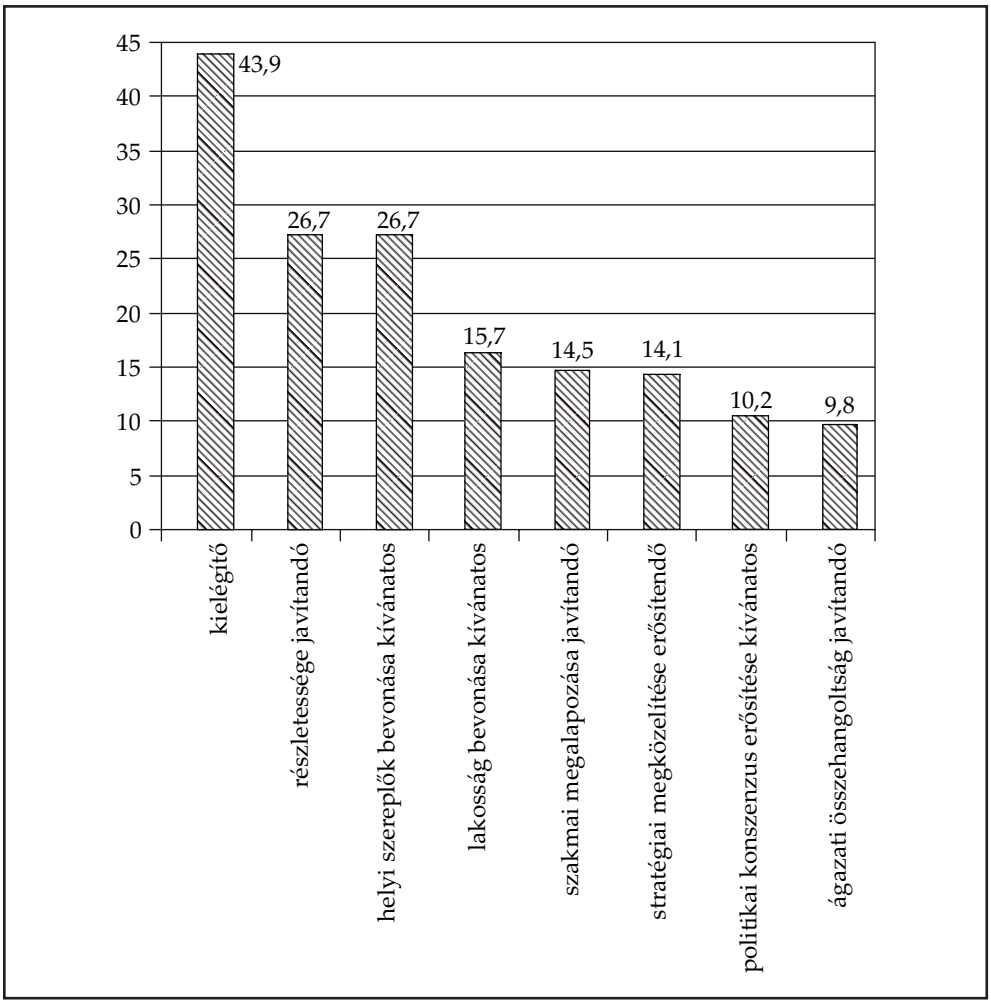
Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A válaszadók több mint fele (57,9%) úgy nyilatkozott a koncepcióról, hogy az a *településrendezési terv* kidolgozása keretében készült, és döntően azokkal a tématerületekkel foglalkozik, amelyek a településrendezés eszközeivel befolyásolhatók. További 7,1%-uk ennél komplexebbnek tartja, a fennmaradó 35% szerint pedig a koncepció kiterjed a településfejlesztés valamennyi meghatározó tématerületére. A település jogállása szerinti megoszlás azt mutatja, hogy a komplexebb koncepciók elsősorban a városokra jellemzők.

A koncepciók kétharmada (66,1%) a település egészére vonatkozik, a fennmaradó egyharmad pedig kitér a speciális adottságú és érdekű *településrészek* eltérő irányú fejlesztésére. Természetesen ez utóbbiak elsősorban a városi jogállású településekre jellemzők; a megyei jogú városok esetében megfordul az eredeti arány, több mint 60%-uk differenciáltnak nevezhető koncepcióval rendelkezik.

Az érvényes választ adók 43,9%-a nyilatkozott úgy az érvényes településfejlesztési dokumentumról, hogy az kielégítő, bár ezen válaszadók mintegy negyede említett olyan területeket, amelyek szempontjából még lenne mit javítani a koncepción *(12.4. ábra)*. A teljes minta vizsgálata azt mutatja, hogy a koncepció konkrétsága és részletessége, illetve a helyi szereplők tervezésbe való bevonása merül fel leginkább hiányosságként; a válaszadók 26,7%-a említette ezt a két tényezőt. A többi probléma előfordulásának aránya alacsonyabb, 10–15% közötti.

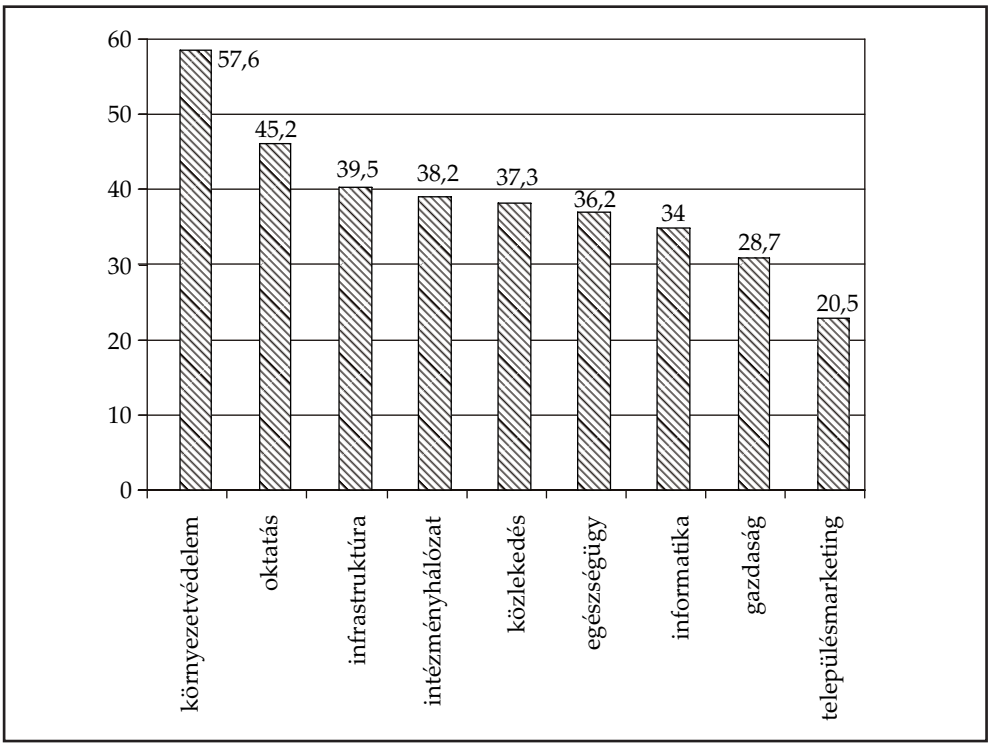
12.4. ábra
Hiányosságok és javítható elemek a koncepciókban



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A települések több mint kétharmada (72,1%) esetében készültek különböző szakági vagy ágazati programok a fejlesztési koncepció elfogadása után, vagy attól függetlenül. A megyei jogú városok mindegyike rendelkezik ilyenekkel, esetükben általánosságban elmondható, hogy ezek a programok az ágazatok széles skálájára kiterjednek *(12.5. ábra)*. A városok 80%-ában is léteznek ágazati programok, általában 2–3 koncepciót említettek. A községek esetében ez az arány 64,3%. Kilencféle ágazati program (gazdaságfejlesztés, közlekedésfejlesztés, intézményhálózat fejlesztése, oktatásfejlesztés, egészségügyi fejlesztés, környezetvédelem, infrastrukturális fejlesztés, informatikai fejlesztés, településmarketing) meglétére kérdeztünk rá, 102 település (33,1%) esetében találkozhatunk ötnél több szakági koncepcióval, 13 település (4,2%) pedig a koncepciók mind a kilenc típusával rendelkezik. A felsoroltakon kívül az egyéb ágazati programok meglétére is rákérdeztünk; 32 olyan válasz érkezett, amely az általunk megjelöltektől eltér *(12.3. táblázat)*.

12.5. ábra
Ágazati programok és koncepciók



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

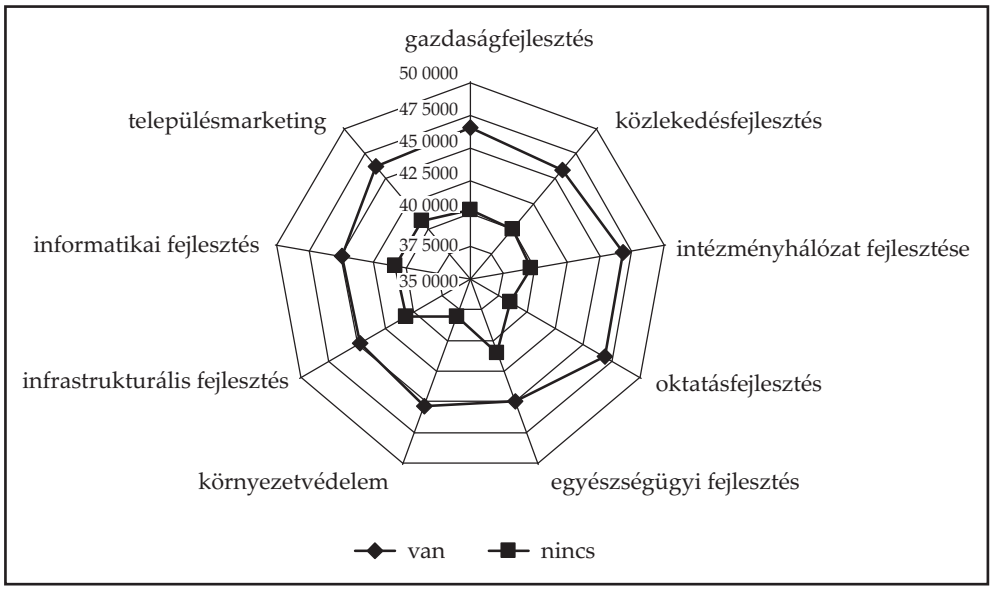
12.3. táblázat
Speciális ágazati programok

Terület	Említések száma
Idegenforgalom, turizmus	15
Építészet, műemlékvédelem	6
Szociális ellátás	3
Ifjúság	3
Művelődés, kultúra	2
Energetika	2
Bűnözés, közrendvédelem	1

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A különböző *ágazati koncepciók* esetében elmondható, hogy elsősorban a nagyobb településeken léteznek; ha megvizsgáljuk a koncepciókkal rendelkező és nem rendelkező települések átlagos népességét, mindenhol szignifikáns különbséget találhatunk. A településnagyság mellett az egy főre jutó átlagos jövedelem nagyságát is bevontuk a vizsgálatba; ebben az esetben is a különbségek hasonló struktúrája rajzolódott ki. Elmondható természetesen, hogy a két mutató nem tekinthető függetlennek egymástól (a két változó közötti korreláció szignifikáns, az együttható értéke 0,436). A *12.6. ábra* mutatja, hogy egyedül az infrastrukturális fejlesztésekre vonatkozó ágazati koncepciók esetében *nem találhatunk különösebb összefüggést a település nagysága és a program megléte között*; az átlagosnál kisebbnek tekinthető még a különbség az egészségügyi és az intézményhálózati jellegű fejlesztések esetében. A jövedelmi helyzetet vizsgálva hasonló a kép, bár az infrastrukturális és az intézményhálózati fejlesztési programoknál a különbség jelentősnek tekinthető. Az ágazati programok megléte nem bír különösebb területi relevanciával, a mutatkozó enyhe különbségek inkább csak az eltérő településhálózati sajátosságokat képezik le.

12.6. ábra
Az ágazati programok meglétének összefüggése a települések népességszámával



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

12.3. A települések jövőképe, alapvető értékek a tervezésben

A válaszadó települések 83,4%-a számolt be konkrét jövőképről, 107 esetben (34,7%) több *jövőképpel* is rendelkeznek. A jövőalternatívák kiválasztásában változatos motivációs bázisokat fedezhetünk fel; az alábbiakban röviden megkíséreljük bemutatni őket.

Földrajzi-környezeti tényezők: az önkormányzatok sok esetben a település földrajzi helyzetével és településhálózatban elfoglalt pozíciójával kapcsolatos tényezők alapján határozzák meg jövőképüket. Sok esetben ez a döntési folyamat egyszerűen csak az alapvető adottságok figyelembevételére koncentrál, de van, ahol éppen ez a környezetfelmérés adja meg azt az alapot, amellyel a település pozicionálja saját magát a településhálózatban, lehetőséget teremtve ezzel arra, hogy a települések közötti együttműködéseket alapul véve jövőképüket beillesszék egy adott térség keretei közé. Ide tartoznak azok a jövőalternatívák is, amelyek a település egy-egy specifikus jellemzőjére (római emlékek, történelmi belváros, kertvárosi jelleg) próbálnak építeni és akár a turizmusfejlesztést, akár egyfajta települési életstílust középpontba állítva gondolkodnak.

A települési szereplők igényei. Ebben a kategóriában a legtöbb válaszadó azt fogalmazta meg, hogy a jövőalternatívák kijelölésének legfontosabb forrása a lakosság igényeinek felmérése. Emellett találkoztunk olyan településekkel is – főként kisvárosok – ahol a befektetői igények a meghatározóak. Ezek a települések a nagyberuházások fogadását vagy a külső környezet kihívásaként értékelik, vagy olyan belső feladatként, amelyhez a körülmények megteremtése a legfontosabb lépés. A lakossági igények esetében is két csoportra bonthatók a válaszadók. Az egyik típus a konkrét jövőképet a lakossági igényfelmérés alapján határozza meg – itt erős összefüggéseket találhatunk a település népességmegtartó képességével –, a másikba pedig azok a települések tartoznak, amelyek ily módon kívánják ösztönözni a betelepülést.

Anyagi lehetőségek. A válaszadók legnagyobb hányada az anyagi lehetőségeket és korlátokat említette a jövőalternatívák alapjaként. A bevonható anyagi források között szerepelnek az önkormányzat központi bevételei, a helyi adók, a helyi gazdasági szereplők egyéb hozzájárulásai, valamint az egyéb (regionális, uniós) alapokból származó anyagi források, pályázati pénzek.

A válaszok bizonyos hányada nem sorolható be az általunk megjelölt három nagy kategóriába, nagyon sok esetben azt a választ kaptuk, hogy a településfejlesztési koncepció kijelöli a megválasztott jövőalternatívát, de arra nem kaptunk választ, hogy ezekben az esetekben melyek voltak a döntő tényezők.

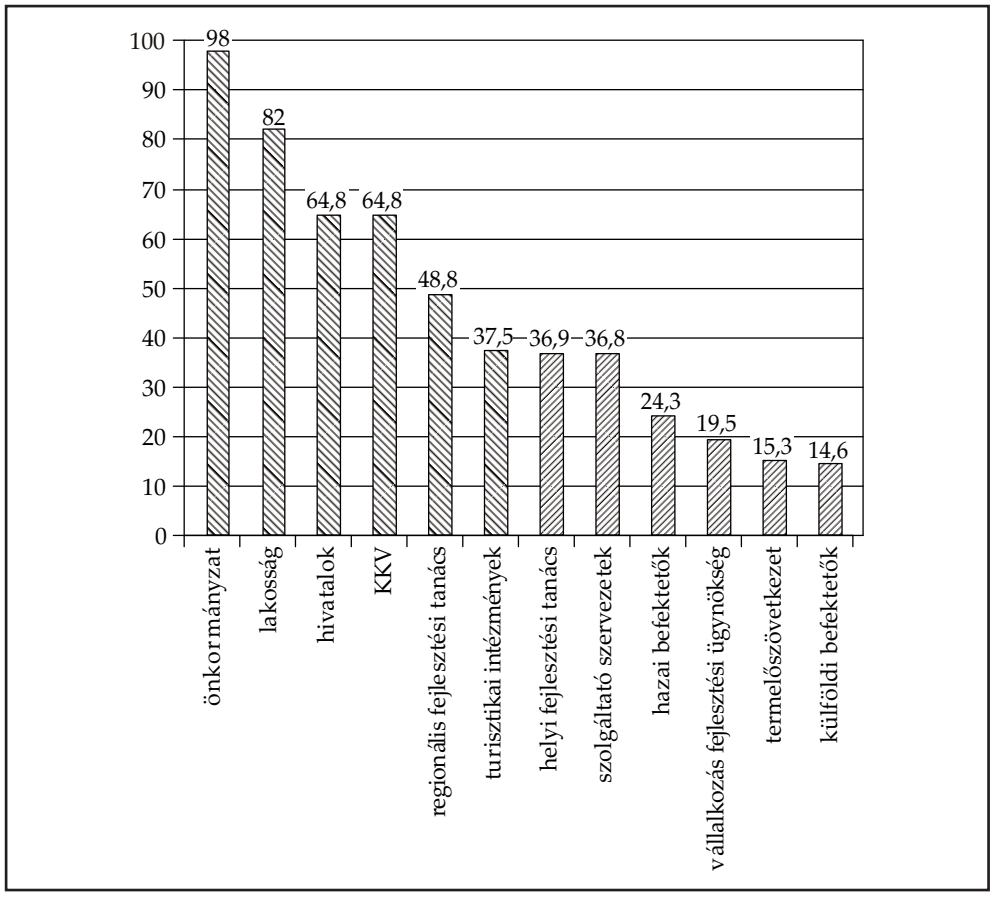
A válaszadó önkormányzatok több mint négyötöde említett olyan programokat, amelyek a *kijelölt jövőkép eléréséhez szükségeltetnek*. Ezek túlnyomó többsége infrastrukturális jellegű (közműfejlesztés, intézményfejlesztés) vagy egyszerű ágazati program (turizmusfejlesztés, gazdaságélénkítő programok). Volt néhány település, ahol általánosságban említették csak azt, hogy a meghatározott cél eléréséhez különböző intézkedésekre van szükség. Mindössze néhány esetben találkoztunk komplexnek tekinthető integrált programcsomagokkal.

12.4. A szereplők bevonása

A kutatás során vizsgáltuk egyrészt a *különböző szereplők* közötti együttműködés szintjét a tervezés és végrehajtás folyamatában, másrészt az egyeztetés és véleményezés különböző formáit, illetve színtereit.

A válaszok alapján kialakult egy általános kép, miszerint a településfejlesztési dokumentumokkal kapcsolatos tervezési és végrehajtási folyamatok a helyi gazdasági szereplők, civil szervezetek és a lakosság *széles körű bevonásával* zajlanak. A *12.7. ábra* mutatja, hogy azoknak a szereplőknek a bevonása, amelyek elvben a települések túlnyomó többségében szóba jöhetnek, magas szintűnek tekinthető. A lakosság a települések több mint 80%-ában, a helyi gazdasági szereplők majdnem kétharmadukban megjelennek a tervezési folyamatban.

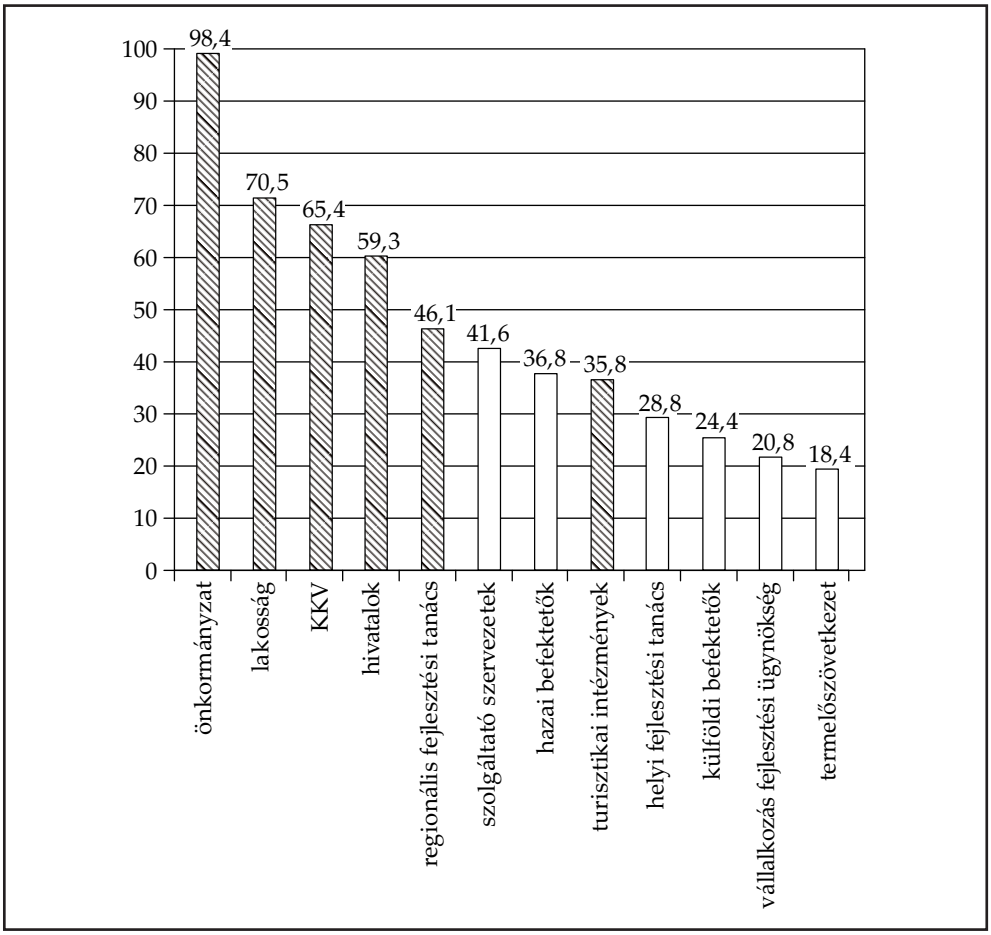
12.7. ábra
A különböző szereplők részvétele a településfejlesztési dokumentumok elkészítésében



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A koncepciók elkészítésében és végrehajtásában való részvétel szorosan összefügg egymással, sem a sorrend, sem az arányok nem változnak jelentős mértékben *(12.8. ábra)*. Annyi mondható el mindössze, hogy a hazai és külföldi befektetők szerepe sokkal jelentősebb a végrehajtásban, mint a dokumentumok elkészítésében.

12.8. ábra
A szereplők részvétele a településfejlesztési dokumentumok által meghatározott intézkedések végrehajtásában



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A *különböző szereplők részvétele* alapján két egyszerű intervallumszintű változót készítettünk. Az egyik az összes általunk említett szereplőt tartalmazza, a másik csak azt a hatot, amelyek elvben a vizsgált települések túlnyomó többségében jelen vannak (az ábrákon vonalazással jelölt szereplők). A lineáris regresszió módszerének segítségével vizsgáltuk meg azt, hogy az alapvető települési jellemzők milyen hatással vannak az általunk képzett két változóra. Az alapmodellekben szereplő mutatók körét – vándorlási különbözet éves átlaga 1990–2003, állandó népesség változása 1990–2003, regisztrált munkanélküliek aránya, 60 éven felüliek lakosságon belüli aránya, működő vállalkozások 1000 főre jutó száma, civil szervezetek 1000 főre jutó száma, egy főre jutó belföldi

jövedelem, állandó népesség száma – részben olyan változókkal bővítettük a második lépcsőben, amelyek az általunk készített vizsgálatból adódtak. Ezek közé tartozik az ágazati koncepciók száma, valamint az előnyösnek tekintett tényezők említése a SWOT-analízis során. Az alapmodellek magyarázóértéke viszonylag alacsonynak tekinthető, ami a bővített modelleknél közepesre emelkedik. A regressziós modelleket a *12.4. és 12.5. táblázatok* mutatják be.

12.4. táblázat
A települési jellemzők hatása a szereplők részvételére a koncepciók elkészítésében

	Különböző szereplők részvétele a településfejlesztési dokumentumok elkészítésében, alapmodell (Adj. R square=15%)			Különböző szereplők részvétele a településfejlesztési dokumentumok elkészítésében, bővített modell (Adj. R square=26%)		
	Béta	**t**	**sig**	**Béta**	**t**	**Sig**
Vándorlási különbözet						
Népességváltozás	–,197	–2,127	,034	–,183	–2,032	,043
Munkanélküliség						
60 éven felüliek						
Működő vállalkozások	,242	2,794	,006	,263	3,012	,003
Civil szervezetek						
Jövedelem						
Állandó népesség						
Szociális segély	–	–	–			
Ágazati programok	–	–	–	,319	6,040	,000
Település jogállása	–	–	–			
Előnyös tényezők	–	–	–	,114	2,114	,035

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A regressziós modellek azt mutatják, hogy bár szoros összefüggést találhatunk az előkészítésben és megvalósításban részt vevő szereplők száma között (a korreláció szignifikáns, az együttható értéke 0,714), és a szereplők köre is hasonlóságot mutat a településeket tekintve, mégis jelentős különbségek mutatkoznak a munka két fázisában való részvételt meghatározó tényezőkben. A táblázatokban azoknál a változóknál jelöltük az értékeket, ahol a hatás szignifikánsnak tekinthető 90%-os valószínűségi szinten. Látható, hogy a koncepciók elkészítésében való széles körű szerepvállalás viszonylag független az általunk kiválasztott tényezők körétől; a megvalósításban való részvételt viszont jóval nagyobb mértékben befolyásolják a település adottságai. Összefoglalva elmondható, hogy a településfejlesztési koncepció megvalósításában a *sikeres, mind az életkörülményekben, mind pedig a gazdasági szféra működésében előnyös helyzetben lévő településeken mutatkozik meg elsősorban az érintettek széles körét megmozgató együttműködés*. Látható az is, hogy ez bizonyos mértékben független a település nagyságától.

12.5. táblázat

A települési jellemzők hatása a szereplők részvételére a koncepciók intézkedéseinek végrehajtásában

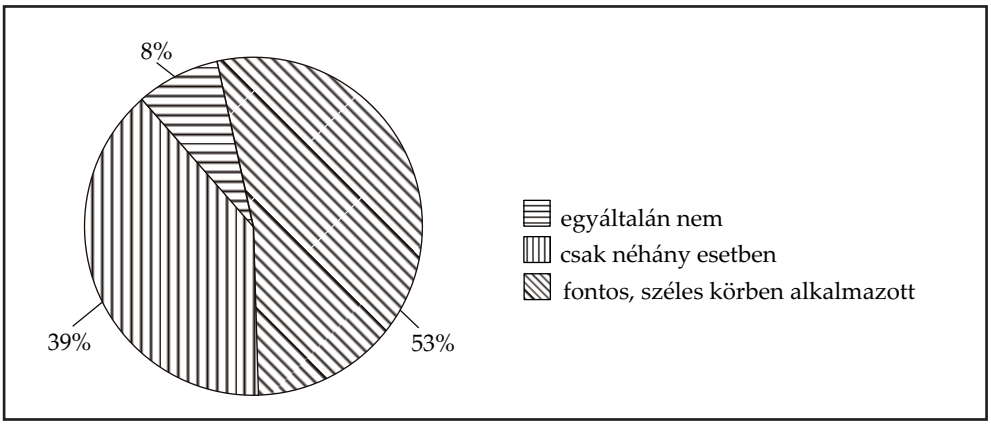
	Különböző szereplők részvétele a településfejlesztési dokumentumok intézkedéseinek végrehajtásában, alapmodell (Adj. R square=18%)			Különböző szereplők részvétele a településfejlesztési dokumentumok intézkedéseinek végrehajtásában, bővített modell (Adj. R square=38%)		
	Béta	**t**	**sig**	**Béta**	**t**	**Sig**
Vándorlási különbözet	,158	1,850	0,065	,133	1,777	,077
Népességváltozás	–,371	–4,062	,000	–,323	–3,909	,000
Munkanélküliség						
60 éven felüliek	–,191	–2,393	,017	–,139	–1,960	,051
Működő vállalkozások	,334	3,910	,000	,303	3,778	,000
Civil szervezetek				–,102	–1,927	,055
Jövedelem				–,152	–1,788	,075
Állandó népesség						
Szociális segély	–	–	–			
Ágazati programok	–	–	–	,376	7,757	,000
Település jogállása	–	–	–	,166	2,119	,035
Előnyös tényezők	–	–	–	,207	4,185	,000

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

Arra a kérdésre, hogy *milyen egyeztetések történtek* a településfejlesztési dokumentum elkészítésekor, a válaszadók több mint fele (54,8%) úgy válaszolt, hogy a koncepció a lakosság, a gazdasági szereplők és a civil szektor érdemi részvételével készült. További 30% esetében nem volt szó a különféle szereplők érdemi részvételéről, de érdemi vagy formális egyeztetés történt. Mindössze 14 településen (az érvényes válaszok 5,6%-a) jelezték azt, hogy nem történt érdemi egyeztetés. A koncepciók 8,3%-a csak a lakossággal, 0,8%-uk csak a gazdasági szereplőkkel lett egyeztetve.

A tervezést segítő *technikai eszközök* közül fontos szerepet kapnak a térségi vagy települési statisztikák és adatbázisok, amelyek a válaszadók 70,8%-ának rendelkezésére állnak. A települések több mint felében fontosnak tartják a statisztikák figyelembevételét és használatát a teljes tervezési folyamatban, de jelentős részükben csak néhány esetben alkalmazzák ezeket az eszközöket. A települések kis hányadában egyáltalán nem veszik figyelembe a statisztikákat a tervezés során *(12.9. ábra)*.

12.9. ábra
Milyen szinten foglalkoznak a különböző statisztikákkal a tervezés során?



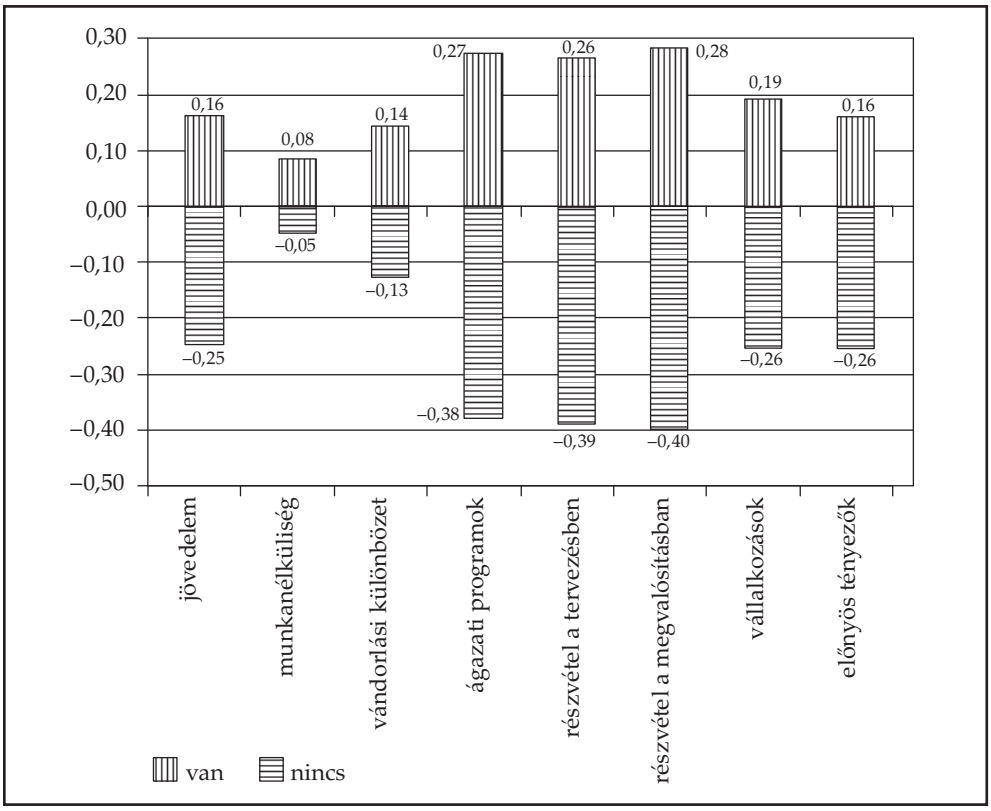
Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A statisztikák figyelembe vétele és a település nagysága, illetve jogállása között szignifikáns kapcsolat mutatható ki. Míg a megyei jogú városok esetében 72,6% azoknak az aránya, akik széles körben alkalmazzák őket, addig a községeknél ez mindössze 44,6%. A megyei jogú városok közül sehol sem nyilatkoztak úgy, hogy nem veszik figyelembe a statisztikákat, viszont a községek esetén ez az arány magasnak tekinthető (10,7%).

A koncepciók elkészítésében és az intézkedések végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzésében fontosnak tekinthető tényező az önkormányzatok *intézményi és személyi háttere*. A kérdőív négy feladatkörre bontja a háttér felderítését; a településfejlesztési politika kidolgozására, az ágazati érdekek összehangolására, a területi érdekek összehangolására, valamint a jóváhagyottak érvényesítésére.

Az önkormányzatok 59,3%-a nyilatkozott úgy, hogy rendelkeznek megfelelő *szervezeti egységekkel és hozzáértő munkatársakkal* a településfejlesztési politika kidolgozása területén. Mind a népesség száma, mind a település jogállása szignifikáns hatást gyakorol az intézményi és személyi háttér meglétére ebben a tekintetben, ez nem is tűnhet meglepőnek az önkormányzatok méretének és specializációs szintjének különbségei tekintetében. Az már érdekesebbnek tűnik, hogy a *regionális különbségek* is szignifikánsnak tekinthetők ebben az esetben. Két fejlettnek tekinthető régióban (Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl) a válaszadók jelentős hányada (62,2, illetve 47,6%) nyilatkozott úgy, hogy nem rendelkeznek megfelelő szervezeti egységekkel és szakemberekkel ezen a téren. Ezek a jelentős különbségek nem magyarázhatóak településszerkezeti sajátosságokkal; a két régióban a mintába került települések jogállás szerinti megoszlása megegyezik az ebben a kérdésben sokkal kedvezőbb mutatóval rendelkező Dél-Alfölddel és Nyugat-Dunántúllal, sőt a települések átlagos népességszáma jelentősen felül is múlja utóbbi hasonló adatát. Az ágazati programok megléte, illetve a települési szereplők széles körű bevonása is szoros összefüggésben van a fejlesztési politika kidolgozásának hátterével, a kapcsolat erősen pozitív mindkét esetben.

12.10. ábra
Különbségek a települési jellemzőkben aszerint, hogy rendelkezik-e az önkormányzat megfelelő szervezeti és személyi háttérrel a településfejlesztési politika kidolgozásához (standardizált értékek)



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

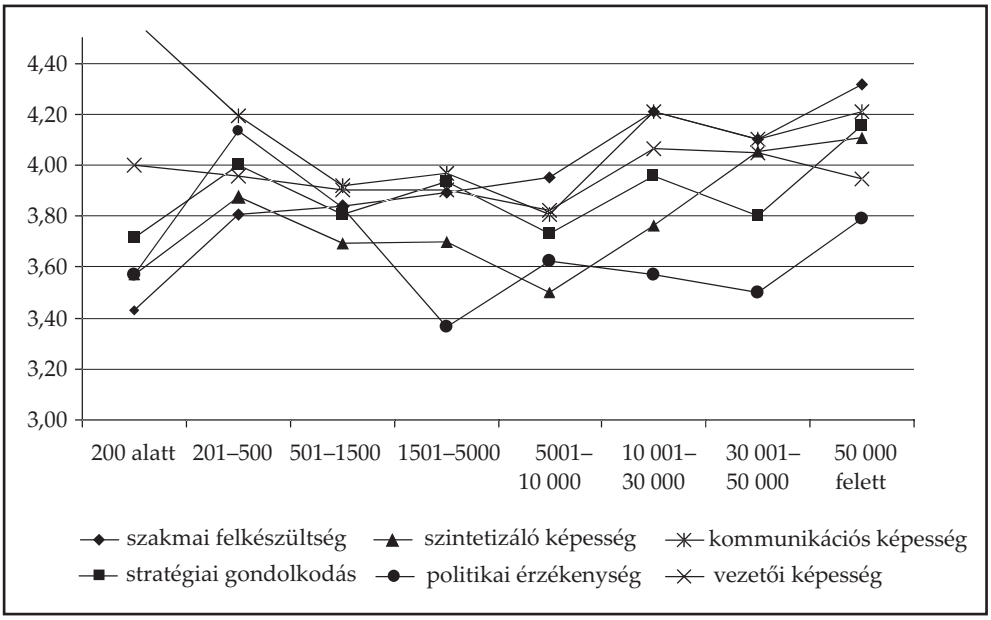
A *12.10. ábra* mutatja, hogy szoros összefüggés mutatkozik az *önkormányzati háttér és a település demográfiai, jövedelmi és gazdasági jellemzői között*. A legjelentősebb különbségeket mégis a településfejlesztési koncepciók részletességének, illetve a településfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységekben való együttműködésnek a mentén tapasztalhatjuk. Az itt vizsgált nyolc tényező közül a munkanélküliségi ráta az egyetlen, amelynek esetében nem mutathatunk ki szignifikáns különbséget e tekintetben.

Az *ágazati érdekek összehangolásához* szükséges háttér esetében már nem ilyen kedvező a kép; a válaszadók mindössze 39,5%-a látta ezt biztosítottnak a saját önkormányzatánál. A háttérváltozók alapján kimutatható különbségek szerkezete és erőssége hasonló képet mutat, mint az előző esetben, mindössze annyi az eltérés, hogy regionális vetületben nem tapasztalhatunk szignifikáns különbségeket. Bár ugyanaz a két régió mutatja itt is a legkedvezőtlenebb képet, az eltérések nem tekinthetők jelentősnek.

A *területi érdekek összehangolására* a vizsgált települések 54,9%-ában áll rendelkezésre megfelelő háttér. A különbségek szerkezete hasonló, az első kategóriához hasonlóan a regionális megoszlásban is szignifikáns különbség mutatkozik, de csak Közép-Magyarország esetében találkozhatunk kiugró értékkel (a települések 67,4%-ában nyilatkoztak úgy, hogy nincs megfelelő szervezeti és személyi háttér a területi érdekek összehangolására).

A *jóváhagyott koncepció érvényesítésének* háttere tekinthető a legpozitívabban értékelt feltételnek, a válaszadó települések 62%-ában nyilatkoztak úgy, hogy az önkormányzat rendelkezik megfelelő szervezeti egységekkel és hozzáértő munkatársakkal ezen a területen. A különbségek szerkezete hasonlónak tekinthető, mint az előző három esetben.

12.11. ábra
A településfejlesztésben dolgozók értékelése a településnagyság kategóriái alapján



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A *településfejlesztésben dolgozó munkatársak* értékelésénél hat szempontot határoztunk meg (szakmai felkészültség, stratégiai gondolkodásra való alkalmasság, szintetizáló képesség, vezetői képesség, kommunikációs képesség, politikai érzékenység). Az értékelések alapvetően kedvezőek, a legmagasabb átlagpontszámot (4,04) a *kommunikációs képesség* esetében mértük, amelyet a *szakmai felkészültség* (3,97) követett; a legkedvezőtlenebbül a *politikai érzékenységet* értékelték a válaszadók (3,64). Az értékelés kategóriái közül egyedül a szakmai felkészültség tekinthető olyan elemnek, amely esetében néhány háttérváltozó szignifikáns hatása kimutatható volt. Ilyennek tekinthető többek között a település jogállása és a népesség nagysága. Jól kirajzolódik az a tendencia, hogy minél nagyobb

egy település, annál pozitívabban értékelik a válaszadók a településfejlesztésben dolgozók szakmai felkészültségét. A *12.11. ábra* bemutatja a hat értékelési kategória átlagpontszámainak alakulását a települések népességkategóriái alapján.

Az egyéb települési jellemzők és a koncepciók elkészítésének környezete nincsenek hatással a területfejlesztésben dolgozók megítélésére.

12.5. Településfejlesztés pénzügyi és humán háttere

A településfejlesztéshez felhasználható *források* megoszlása nem egyforma az egyes településtípusok között. A források között kiemelkedő a *saját önkormányzati hozzájárulás*, amely országos szinten a településeknél a fejlesztési források több mint egyharmadát teszi ki. Ehhez kapcsolódnak az egyéb támogatások, amelyeknek az alapját a megyei, a regionális támogatások, az állami költségvetésből és az EU támogatásaiból származó források adják. Ezek közül is kiemelkedő a költségvetésből származó források használata. Magyarországon még gyerekcipőben jár a helyi szereplők bevonása, így sem a magánbefektetők, sem a lakosság önereje, sem a helyi gazdasági szereplők hozzájárulása a fejlesztési terhek kiegyenlítéséhez nem jelentős.[1]

Az egyes településfejlesztést szolgáló források típusai és a különböző településtípusok között két esetben találtunk szignifikáns kapcsolatot. Az uniós források aránya a *megyei jogú városok* esetében háromszorosa (átlagosan 24%) a fejlesztésekre fordított forrásnak a községeknél mutatkozó arányhoz képest (átlagosan 8%), de még az egyéb városoknál is több mint kétszeres ez a szám (itt átlagosan 10,36%-ot jelent az uniós forrás). A *nagyvárosok lobbiereje* az uniós források megszerzésének tekintetében, már csak nagyságukból fakadóan is nagyobb, mint a kisebb településeknél. A megyei támogatások megszerzésénél pedig éppen fordított helyzet alakult ki a községek javára. Ez a forrás nagyobb hányadot foglal el a községek fejlesztési forrásai között (átlagosan 16,47%), mint a városokéban (11,53%). Amennyiben a források megoszlásának arányát és az egyes települések területi elhelyezkedését vizsgáljuk, akkor a helyi önkormányzati és az állami támogatásokkal mutatható ki szignifikáns kapcsolat. A két forrás megoszlása között ebben az esetben fordított arányosság van. Ahol a helyi önkormányzat saját forrásai nagyobb arányúak (a legfejlettebb magyar régiókról van szó: Közép-Magyarország, Nyugat-Dunántúl, Közép-Dunántúl) ott az állami támogatás kisebb szerepet kap. Az állami költségvetésből érkező támogatások aránya Észak-Magyarország és Észak-Alföld településeinél a legmagasabb *(12.6. táblázat)*.

[1] A továbbiakban kiszűrtük a válaszok közül azokat az önkormányzatokat, amelyeknél az egyes források megadott százalékainak összege meghaladta a 100%-ot. A bentmaradt 258 itemmel dolgoztunk tovább.

12.6. táblázat
Önkormányzati és állami hozzájárulás aránya a fejlesztésre szolgáló forrásokban Magyarország egyes régióiban

Régió	Helyi önkormányzati hozzájárulás aránya (sig: 0,005)		Állami költségvetés aránya (sig: 0,016)	
	Átlag	Szórás	Átlag	Szórás
Dél-Alföld	28,02	21,66	22,90	20,31
Dél-Dunántúl	28,71	21,78	17,56	16,33
Észak-Alföld	27,93	24,22	26,55	23,83
Észak-Magyarország	22,41	22,58	30,73	30,52
Közép-Dunántúl	43,29	28,95	17,19	23,56
Közép-Magyarország	36,83	31,96	14,83	22,30
Nyugat-Dunántúl	33,65	24,92	16,71	16,53
Összesen	**31,25**	**25,77**	**21,44**	**23,34**

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A településnagyság a megyei források arányával állt szignifikáns kapcsolatban. Minél kisebb egy település, annál nagyobb arányt foglalnak el a fejlesztésre szánt forrásai között a megyei támogatások *(12.7. táblázat)*.

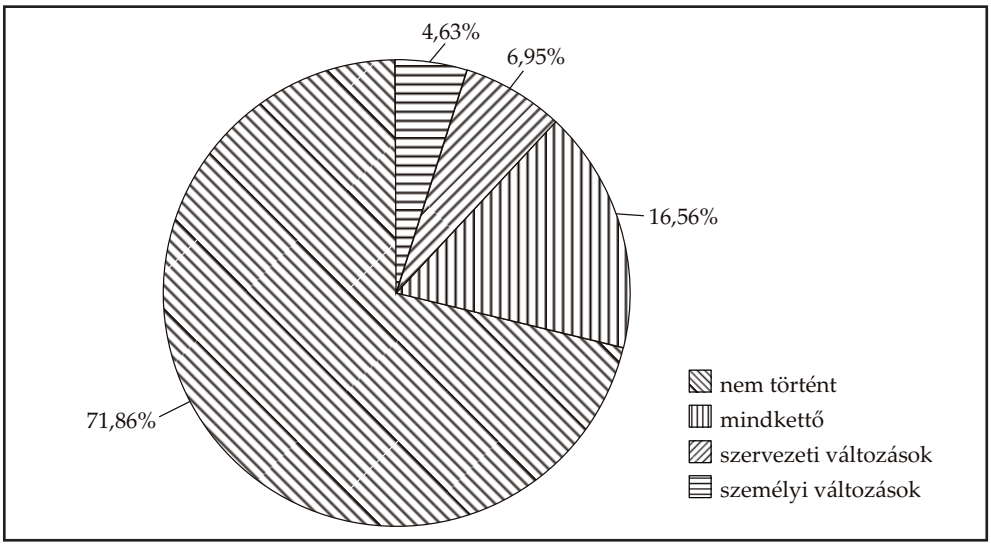
12.7. táblázat
Megyei támogatások aránya a különböző nagyságú települések között

Település nagysága	Átlag	Szórás
200 alatt	32,25	33,09
201– 500	21,04	26,07
501– 1 500	15,36	22,32
1 501– 5 000	12,69	15,87
5 001–10 000	11,55	14,34
10 001–30 000	9,95	13,00
30 001–50 000	16,75	21,82
50 000 felett	3,28	5,84
Összesen	**13,82**	**19,25**

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A településfejlesztés kapcsán egyes önkormányzatok különböző *átalakításokat* végeznek mind személyi, mind szervezeti téren annak érdekében, hogy minél sikeresebben végrehajthatóak legyenek az eltervezett fejlesztések. A változtatás igénye azért merülhet fel, mert a hétköznapi ügymenethez képest a fejlesztés új energiákat, más látásmódot igényel. Az önkormányzatok többsége azonban ennek ellenére nem változtat a fejlesztések megvalósítása kapcsán. A válaszadó önkormányzatok több mint hetven százaléka a már meglévő *igazgatási struktúrában helyezte el a településfejlesztési programjának végigvitelét*. A fennmaradó egyharmadban válaszadó több mint felénél személyi és szervezeti változások is történtek a fejlesztésekkel párhuzamosan. Amennyiben azt keressük, hogy az ilyen jellegű változtatásokat mely önkormányzatok tudták meglépni, akkor kitűnik, hogy a kisebb települések önkormányzatai kevésbé tudnak változtatni, mint a nagyobb apparátussal dolgozó, nagyobb lakosú települések önkormányzatai. A kapcsolat a települések jogállásával is összefügg. A személyi és szervezeti változást végrehajtó települések fele a megyei jogú városok közül került ki *(12.12. ábra)*.

12.12. ábra
Településfejlesztési programok megvalósítása érdekében elvégzett változtatások az egyes önkormányzatoknál (%)



Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A különböző változtatások és aközött, hogy az adott önkormányzatnál hogyan értékelték a településfejlesztési döntések egyes elemeit – szakmai megalapozottság, pénzügyi megalapozottság, társadalmi elfogadottság – nem találtunk kapcsolatot. Az önkormányzatok nagy hányada a fent említett elemeket jónak értékelte. Mindhárom elem esetében a válaszok nagyon kis százalékában mondtak negatív véleményt a településfejlesztési döntésekről.

12.8. táblázat
Változások megoszlása a különböző jogállású települések között (%, N=302)

	Település jogállása			Összesen
	Község	Város	Megyei jogú város	
Személyi vagy szervezeti változás	8,7	13,0	27,3	11,6
Személyi és szervezeti változás	8,1	23,1	50,0	16,6
Nem történt változás	83,1	63,9	22,7	71,9

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

12.9. táblázat
Az egyes településfejlesztési döntések értékelése (%)

	Szakmai megalapozottság (N=301)	Pénzügyi megalapozottság (N=299)	Társadalmi elfogadottság (N=300)
Nagyon rossz	0,32	1,62	0,32
Rossz	3,25	8,12	4,55
Semleges	16,56	28,25	28,57
Jó	44,16	37,99	43,83
Nagyon jó	33,44	21,10	20,13

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

12.6. Helyi szereplők részvétele a tervezési munkában

Egyértelműen a *regionalizáció* mellett törtek lándzsát a válaszadók, amikor arra a kérdésre kellett választ adniuk, hogy az egyes szereplőknek mekkora kompetenciát adnának a településfejlesztés területén. A válaszokból a szubszidiaritás gyakorlati megvalósítása iránti igény világlik ki. A különböző szereplők között az alábbiakat soroltuk fel: országgyűlés, kormány, OTT, minisztériumok, regionális fejlesztési tanácsok, megyei fejlesztési tanácsok, kistérségi fejlesztési tanácsok és a települési önkormányzatok. Ezen szereplők közül az első négy támogatása inkább *egy központosítottabb területfejlesztés irányába húz*, míg az utolsó négy kompetenciáinak növelése a szubszidiaritás mellett szól. A kérdésekből faktoranalízissel hoztunk létre két faktort, amelyből az egyik a központosítás, míg a másik a decentralizáció iránti igényt fejezi ki. A faktorelemzés is a fent már említett sejtésünket igazolta. Az elemzés során kialakított faktorban a fent említett nyolc változó a fent leírtak szerint helyezkedett el. A faktorokat különböző független változók – település méret, jogállás, település elhelyezkedése, fejlesztési támogatások aránya – bevonásával vizsgáltuk, azonban egyik független változóval sem kaptunk szignifikáns eredményeket. Elmondható tehát, hogy a kompetenciák alsóbb szintekre vitele univerzális igényként jelent meg az önkormányzatok részéről. A legnagyobb kompetencia átruházást a válaszadók a legalsó szinteknek adnák (kistérségi és települési szint).

12.10. táblázat
A területfejlesztés területén érdekelt szereplőknek mekkora kompetenciát adnának az önkormányzatok? (%, N=308)

	Kompetencia a területfejlesztésben			
	Nem változtatna	Többet adna	Elvenne	NV/NT
Országgyűlés	61,7	9,4	25,3	3,6
Kormány	50,0	10,4	36,7	2,9
OTT	47,7	26,9	20,5	4,8
Minisztériumok	45,8	13,3	37,3	3,6
Regionális fejlesztési tanácsok	23,7	63,3	9,1	3,9
Megyei fejlesztési tanácsok	25,0	49,7	21,8	3,5
Kistérségi fejlesztési tanácsok	12,3	78,9	5,2	3,5
Települési önkormányzatok	12,0	83,8	1,9	2,3

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

12.7. Pályázati gyakorlat

Az uniós csatlakozás óta a mindennapi közbeszéd egyik leggyakoribb elemévé emelkedett a *pályáztatás*, a jó pályázatokkal szerezhető fejlesztési összegek nagysága és a helyes pályázáshoz szükséges tudás elemei. A megkérdezett önkormányzatok *szinte kivétel nélkül* adtak be valamilyen pályázatot az elmúlt öt évben. A megkérdezett 308 önkormányzatból Esztergom nem adott választ, hat település válaszolt nemmel a fenti kérdésre egy település (Vajta) pedig úgy nyilatkozott, hogy nem nyújtott be pályázatot, de tervezi. Azok a települések, ahol nem írtak pályázatot, legfőbb okként a bonyolult pályáztatási rendszert nevezték meg, illetve az önerő hiányát. A beadott és elnyert pályázatok aránya eltérő képet mutat a különböző települések között. *A beadott pályázatok száma település jogállásával, ezzel együtt a települések lakosságszámával is összefüggésbe hozható.* A városok háromszor annyi pályázatot – átlagosan 60 pályázat beadásáról számoltak be – adtak be az elmúlt öt év során, mint a községek (átlagosan 20 pályázat). A megyei jogú városok esetében ez az arány ötszörös (átlagosan 106 pályázat).

A megpályázott *átlagos források* is nagyban függtek a település típusától. A megyei jogú városok átlagosan háromszor akkora összegű (106,75 millió) forrást pályáztak, mint községeink (35 millió), a városok által átlagosan megpályázott összeg közelít a megyei jogú városokéhoz (97,46 millió)[2].

[2] Az adatokhoz úgy jutottunk, hogy a válaszokból levágtuk – a valószínűleg a rossz adatfelvételből fakadó – értelmetlenül nagy összegeket.

A pályázati *stratégiák és sikeresség* közötti különbségtételt a beadott és elnyert pályázatok számából (pályázati sikerességmutató) és a korábban feltett SWOT analízist reprodukáló kérdéscsokorból az előnyként megjelölt elemek összegéből klaszteranalízissel (K-Means Klaszter) készített új változóval vizsgáltuk. A négy klaszter középpontja a következő adatokkal volt jellemezhető:

12.11. táblázat
A pályázati sikeresség alapján lehatárolt klaszterek középpontjai

	Klaszter			
	1	**2**	**3**	**4**
Pályázati siker aránya	1,23	–2,56	–2,56	1,55
Erősségnek tekintett tényezők száma a SWOT-analízisben	2,31	3,19	–1,03	–1,62

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

Az így kapott négy csoport a következőképpen interpretálható:
– azon települések, akiknek jók a lehetőségei, sok erősséggel rendelkeznek és ezt ki is aknázzák maximálisan (1. klaszter);
– azon települések, amelyek nem képesek kihasználni erősségeiket (2. klaszter);
– azon települések, amelyek nem rendelkeznek megfelelő mennyiségű belső erővel és nem is tudnak kitörni, kevés sikert értek el (3. klaszter);
– azon települések csoportja, amelyek a kevés előnyös lehetőséget megfelelően kihasználva sikereket értek el (4. klaszter).

A legerősebb kapcsolat a belföldi jövedelemváltozóval rendelkezik a fent felsorolt elemek között, a leggyengébb kapcsolat pedig regisztrált munkanélküliek arányát mutató változóval áll fent. (Az előbbinél a klasztereket tartalmazó változó a heterogenitás közel 12%-át magyarázza, míg ez utóbbinál 3,6%-át.) A második klaszterbe tartozó településekre vonatkozó adatok rendre jobbak, mint az első klaszter adatai. Vagyis, annak ellenére, hogy az ide tartozó települések nem tudtak, vagy nem akartak élni lehetőségeikkel, jobb helyzetben vannak, mint azok a települések, amelyeket a nagyobb siker jellemzett pályázati szempontból. Ha megnézzük a második klaszterbe tartozó településeket, akkor rögtön kiderül, hogy vagy olyan településekről van szó, ahol a település bevételei kiugróan nagyok a magyarországi átlaghoz képest (Tiszaújváros, Százhalombatta), tehát fejlesztéseit önerőből is meg tudja oldani, vagy pedig szorosan kapcsolódik a fővárosi agglomerációhoz (Dunakeszi, Piliscsaba), ami szintén elősegíti vagy éppen hátráltatja fejlődését.

12.12. táblázat

A pályázati sikeresség klaszterei és néhány települési jellemző átlagának eloszlása

Erősségek pályázati kihasználása		**Munkanélküliség**	**Népességváltozás**	**Idősek aránya**	**Működő vállalkozások**	**Szociális segélyben részesülők**	**Jövedelem**	**Ágazati programok száma**
		(sig: 0,013)	**(sig: 0,001)**	**(sig: 0,007)**	**(sig: 0,001)**	**(sig: 0,019)**	**(sig: 0,000)**	**(sig: 0,001)**
1. jó lehetőséget jól kihasználók	átlag	–0,13	–0,11	–0,11	0,18	–0,17	0,20	0,19
	szórás	0,83	0,89	0,76	1,00	0,66	0,95	1,04
2. jó lehetőséget rosszul kihasználók	átlag	–0,53	0,84	–0,41	0,56	–0,34	1,00	0,59
	szórás	0,54	1,50	0,70	0,85	0,53	1,08	1,25
3. rossz lehetőséget rosszul kihasználók	átlag	0,19	–0,08	–0,06	–0,25	0,24	–0,26	–0,04
	szórás	1,03	0,97	1,12	0,87	1,11	0,87	0,90
4. rossz lehetőséget jól kihasználók	átlag	0,09	–0,07	0,26	–0,08	0,00	–0,21	–0,22
	szórás	1,10	0,91	1,07	0,97	1,08	0,91	0,93
Összesen	**átlag**	**0,02**	**–0,02**	**0,03**	**–0,02**	**0,00**	**–0,03**	**–0,01**
	szórás	**1,00**	**0,99**	**1,01**	**0,97**	**0,98**	**0,98**	**1,00**

Forrás: Kérdőíves felmérés adatai alapján saját szerkesztés.

A harmadik klaszterbe tartozó települések esetében a nem megfelelő humánerőforrás jelenléte az, ami nagyban megkülönbözteti a többi csoporttól. Ebben a csoportban magas a munkanélküliek aránya és a szociális támogatásra is jóval többet költenek, mint a többi csoportban. A felhasználható források tehát nem fejlesztésre, hanem a település szinten tartására mennek el. Pont fordított a helyzet az utolsó csoportnál, ahol ugyan szintén található a nem megfelelő humánerőforrásra utaló jel (60 év felettiek magas aránya), azonban itt a vállalkozásra való hajlam magasabb, mint az előző csoportban és az ebből adódó bevételek is nagyobbak. A kis mennyiségű ágazati program pedig arra utal, hogy kevés beavatkozási területet terveztek ezen települések, de abban sikereket értek el.

A különböző pályázati célok a különböző *településtípusok és a pályázati sikeresség* között nem volt kimutatható kapcsolat. Az egyes csoportok hasonló arányban pályáztak az egyes célokra. Az alábbi táblázaton látható, hogy az úthálózat fejlesztésére, felújítására és a középületekkel kapcsolatosan benyújtott pályázatok aránya a legnagyobb. Ezekre a célokra megkérdezett települések négyötöde pályázott az elmúlt öt évben. Általánosságban elmondható, hogy a kisebb települések nagyobb hévvel vetették be magukat a pályázásba, mint a városok, vagy a megyei jogú városok. Mindegyik cél esetében a községek túlreprezentáltak a pályázók között.

12.13. táblázat
A települések által benyújtott pályázatok céljai

Pályázat célja	Pályázott	Nem pályázott	NV/NT
Víz- és csatornahálózat	63,3	35,1	1,6
Úthálózat	83,8	14,6	1,6
Középületek	84,7	13,6	1,6
Informatika	65,3	33,1	1,6
Közellátás	30,5	67,9	1,6
Környezetvédelem	60,4	38,0	1,6
Fenntartható településfejlődés	45,1	53,2	1,6
Egyéb	27,6	70,8	1,6

Forrás: Saját szerkesztés.

A jelenlegi pályáztatási rendszer hatékonyabbá tételével kapcsolatos kérdéseket is szerepeltettünk a kérdőívben. A lehetséges válaszok közül messze kiemelkedett egy. A válaszadók 70,4%-a a pályázatokkal kapcsolatos adminisztrációs terheket csökkentené.

12.8. Településmarketing-eszközök

Az egyes fejlesztések megvalósítása a tervezéstől a megvalósulásig napjainkban nem csupán az anyagi háttér megteremtésén és a jó kivitelezésen múlik. Éppolyan fontos az egyes beavatkozások céljának, eredményének *kommunikációja* az érintettek irányába. A megfelelő információáramlás az önkormányzat, a lakosság és a település vállalkozásai között a sikeres fejlesztés egyik alapköve a XXI. században. A különböző eszközök használatában azonban nagy különbség mutatható ki a települések között. *Településmarketing* csupán akkor folytatható haszonnal, ha az adott területben rejlő lehetőségekről, az adott település komparatív előnyeiről leltár készült, illetve a település el tudja helyezni magát versenytársai között. Azon települések többsége, amelyek tisztában vannak előnyös tulajdonságaikkal, sokkal nagyobb arányban használják a különböző településmarketing-eszközöket, mint azok, amelyeknél ilyen előnyös tulajdonságot nem mutattak ki, vagy nem is létezik.

A megkérdezett településeknek csupán 21%-a nyilatkozott úgy, hogy rendelkezik *marketingstratégiával*. Ennél még kevesebb azon települések száma (17%), ahol az önkormányzaton belül, külön szervezeti osztály keretei között foglalkoznak a településmarketing-eszközök használatával. A három leggyakrabban említett marketingeszköz a honlap, a településen megrendezésre kerülő népszerűsítő rendezvények, programok és az önkormányzat által megjelentetett nyomtatott sajtótermék volt. Mindhárom eszköz a megkérdezettek több mint 70%-ánál használatos, létezik. Honlappal a települések közel 80%-a rendelkezik. Az azonban kérdéses, hogy ezen eszközök marketing célú felhasználása mennyire tudatos és tervezett folyamat az egyes településeknél, hiszen, ahogy azt

már fent említettük, sem tudatos marketingstratégia, sem intézmény nem működik a települések nagy hányadánál. A település nagysága, az önkormányzat mérete is behatárolja az egyes eszközök használatát. A nagyobb büdzsével gazdálkodó önkormányzatok értelemszerűen számosabb eszköz felhasználását tudják finanszírozni. A marketingstratégia megléte szintén növeli a felhasznált marketingeszközök számát.

13.

ROP 3.1.1. Központi Program: A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben című kutatási program ajánlásai

1. TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS KÖZPONTI/ÁLLAMI KÖRNYEZETE

1.1. A településfejlesztés egyértelműen váljon a *területi politika* részévé, annak elválaszthatatlan elemévé. A terület politikai elveinek, céljainak és azok megvalósítási eszközeinek, intézményrendszerének harmonizálniuk kell a települések fejlődést, azokat ösztönző állami/központi, regionális, kistérségi és helyi folyamatokkal.

1.1.1. Szükséges elkészíteni az *Országos Településhálózat Fejlesztési Koncepciót*, amely része és kiegészítője legyen az Országos Területfejlesztési Koncepciónak.
1.1.1.1. A településhálózati koncepció tekintse át a magyar településhálózat *fejlesztési irányait* az európai uniós irányelvek, a hazai folyamatok és a területi politika elfogadott elvei alapján. Dolgozza ki a hálózat és súlyponti tagjainak funkcióit, lokális és térségszervező feladatait, jelölje ki a hálózat egésze és tagjai fejlesztésében az állami, a térségi (regionális és kistérségi), valamint a helyi feladatokat. Határozza meg a hálózat egésze és egyes tagjainak fejlesztését szolgáló eszköz- és intézményrendszert, illetve tegyen ajánlásokat a szabályozásra.

1.1.2. Az állami szinten kívánatos, hogy a *településhálózat egészének fejlődése* biztosított legyen, illetve annak egyértelmű és sokoldalú kapcsolódása az *európai és középeurópai hálózatokkal*. Szükségszerű meghatározni a különféle funkciók alapján a hálózat tagjait, azok térségi és helyi feladatait, elsősorban a települést, mint lokális közösségi teret.
1.1.2.1. Újra kell értelmezni a *várost*, mint a szélesebb funkciókat működtető térségi hatásokkal és feladatokkal is rendelkező települési szintet. Hasonló módon célszerű ajánlásokat kidolgozni a városhálózat különböző tagjaira, döntően a szerepkörök és a térségi feladatok, intézmények rendszere alapján.

1.1.3. A településhálózati tagoltság meghatározásánál a *közszolgáltatások méretgazdaságossága legyen a meghatározó szempont*, valamint az *állami feladatok ellátását végző szervezetek területi elhelyezése*, a *nyújtott közszolgáltatások elérhetősége*, de egyben hatékony működtetése.

1.1.4. Az állami szerepvállalás a településfejlesztésben döntően az állami feladatok szintjéig terjedjen, azon túl már a térségi és helyi szinteknek kell a fejlesztésben részt vállalniuk. Mindez egyértelművé teszi az állami feladatok átgondolását, azok újraszabályozását, illetve azok minél nagyobb tömegének decentralizációját. Átfogó állami feladatmegosztási rendszer nélkül nem lehetséges a településfejlesztés forrásainak átláthatósága, s egyben a hálózat megerősítését szolgáló szabályozást elvégezni.

1.2. A *területi és a települési tervezési rendszer megújításra* szorul. A megindult kedvező folyamatok egyértelműen jelzik, hogy a fejlesztést megalapozó, azokat kijelölő tervekre, jövőképekre szükség van, azok nélkülözhetetlenek a fejlesztések ésszerű elosztásához.

1.2.1. Szükséges szabályozni a *hazai tervezési rendszert*, megalkotni a tervek rendszerét, azok funkcióit, egymásra épülését, kidolgozásuk általános követelményeit, a részt vevők körét, az elfogadás körülményeit és a megvalósítás garanciáját.
1.2.1.1. A tervezési rendszerben egyértelműen szabályozni szükséges a *területi tervezés rendszerét*, annak szintjeit és egymásra épülését. Mindez egyértelműen szoros kapcsolatban áll a fejlesztés feladatrendszerének megosztásával, a különféle területi és települési szintek egymáshoz való viszonyával.

1.2.2. A tervek hierarchiájában a *regionális, a térségi és a települési szint érvényesüljön*, ezen tervek egymásra épüljenek, közöttük a kapcsolat egyértelmű és határozott legyen.

1.2.3. Az elemzések egyértelműen bizonyították, a településfejlesztés rendszerében a jelenlegi szigetszerű településfejlesztési szemléletet fel kell váltani a *térségi szintű tervezésnek és arra épülő fejlesztésnek*. A hálózat elemei országos és regionális dimenzióban más és más szerepeket töltenek be, de meghatározható az a településhalmaz, vonzáskörzet, amiben hatásukat kifejtik, illetve a kapcsolatok kölcsönösen meghatározók. A fejlesztéseket ezekben az értelmezhető térségekben a települések együttes részvételével célszerű tervezni és megvalósítani.

1.2.4. A térségi szintű településfejlesztés az eddigiektől *eltérő tervezési gyakorlatot* kíván meg, mindez vonatkozik a tervek kidolgozásától azok elfogadási rendszeréig, amihez együttesen alapvető szabályozási változások szükségesek.
1.2.4.1. Növelni kell éppen a decentralizáció szellemében a *regionális szint szerepét*, éppen a nagytérségi funkciók telepítés és fejlesztése érdekében, de átgondolást követel a *kistérségi szintű együttműködések* további támogatása, éppen a fejlesztések vonatkozásában.

1.2.5. A településfejlesztés funkciónak központi újraszabályozása a *jelenlegi önkormányzati kereteket erősen feszegetik.* Össze kell kötni a fejlesztési/tervezési rendszer megújítását az önkormányzati rendszer szükségszerű reformjával, vagy olyan érdekeltségeket kell teremteni, hogy a helyi közösségek fejlesztéseikben a térségi együttműködést preferálják. A kutatások sokoldalúan bizonyították, hogy a *jelenlegi elaprózott településfejlesztési rendszer hatékonysága alacsony*.

1.2.6. Az országban számos *sikeres település és térség működik*, nem vagy kevésbé ismertek azok a *legjobb fejlesztési megoldások*, amiket a jól funkcionáló, erőforrásaikat bölcsen és a település céljainak megfelelően hasznosító egységek dolgoztak ki, értek el. Állami és a regionális szinten folyamatosan tudatosítani kell a legjobb hazai gyakorlatokat, bemutatva, azok megoldási módjait és gyakorlatát. Ebben a szervezett akciósorozatba érdemes együttműködni a meglévő önkormányzati és településszövetségekkel.

2. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS, MINT KÖZFELADAT

2.1. A településfejlesztés a helyi/térségi közösség olyan *közfeladata*, ami arra irányul, hogy az ott élők életkörülményei folyamatosan javuljanak, az adott területi/települési egység természeti, művi és építészeti értékei mindeközben megóvásra kerüljenek, a megindult előremutató – életminőséget javító – folyamatok és intézmények, szervezetek működése fenntartható legyen.

2.1.1. A településfejlesztés *célorientált folyamatok összessége*, amely fejlesztési akciók sorozatából áll, ezek között egyértelmű, éppen a célokat erősítő kapcsolatoknak kell lenni. A településfejlesztési terv tartalmazza a célokat, azok rendszerét és a megvalósítás akcióit, azok feltételeit és körülményeit.

2.1.2. A településfejlesztés alapja a település *jövőképét meghatározó koncepció*. A koncepció nagyobb időtávot fog be, így nem célszerű választási-politikai ciklusok szerint módosítani, bár korrigálható. A politikai programok ezekből, a koncepciókból levezethetők, hiszen a hangsúlyok, értelmezések, fejlesztési súlypontok más és más irányokat vehetnek.

2.1.3. A települési tervek *stabilitását biztosítani kell*, mindezt csak a stratégiai szemlélettel, a külső és a belső környezethez alkalmazkodni képes tervezési és fejlesztési rendszerrel lehet garantálni.

2.1.4. A tervezési rendszerben a településnek, vagy azok közösségének *szabadságot* kell biztosítani, nem kerülve ellentmondásba a tervezésre vonatkozó állami szintű szabályozásnál mondottakkal. A tervezési szabadság azt jelenti, hogy lehetőségek és jövőbeli irányok figyelembevételével kell a fejlesztés irányait és akcióit kijelölni, keresve a térségi integrációi lehetőségeit, egyben korlátait.

2.1.5. A tervezés alapos és mély, folyamatosan megújításra szoruló *információs rendszert* követel meg, amely nemcsak a tervek kidolgozásánál, hanem az eredmények értékelésénél is döntő jelentőségű lehet.

2.1.6. A fejlesztés a településrendszer vagy rendszerek működésébe történő *beavatkozásokkal* jár együtt. A rendezés, vagyis a természeti, a művi és az épített környezet alakítása csak a fejlesztési irányok ismeretében és közösségi elfogadottsága esetén érvényesülhet. Nincs tehát alá- és fölérendeltségi viszony a *klasszikus fejlesztés és a rendezés között* a településfejlesztésben, a két tervezési szemlélet egymásra épül, egymást kiegészíti, egymás kerete és egyben feltétele.

2.1.7. Szükséges a térségi szemlélet erősítése következtében az *összetartozó települések* természeti, művi és épített környezeti értékeit összehangolni, azokat közös elvek szerint meghatározni, hogy a területi-közösségi fejlesztés fizikai terei, s azok normái térségi szinten átláthatók legyenek. Ehhez célszerű módosítani az eddigi szabályozást, de a tervezői szemléletet és az önkormányzati döntési rendszert egyaránt változtatni kell.

2.1.8. A térségi együttműködések kontrollját viszont *regionális szintre célszerű helyezni*, hogy azok beépülhessenek a nagytérségi folyamatokba, azok rendszerébe.

2.2. A településfejlesztés *közösségi tevékenység*, így a település közösségének tagjai aktív és alkotó résztvevői, egyben haszonélvezői a fejlesztésnek. Semmilyen fejlesztés nem képzelhető el csupán a szereplők egy csoportja, vagy annak vezetői, irányító (elit) köreivel, azok irányításával, túlsúlyával. A közösségi feladathoz, mint a *hely/térségi közügyhöz* nélkülözhetetlen bevonni a közösség minél szélesebb tagjait, azok képviselőit.

2.2.1. A *gazdasági szervezetek* tekinthetők talán első és legfontosabb településfejlesztési tényezőnek. A gazdasági érdekek és a településérdekek eltérhetnek egymástól, de találkozhatnak is. A fejlesztésnél az érdekek harmonizálása a cél, ami kompromisszumok elfogadását jelenti mindkét részről. A gazdaság erős nyomást gyakorolhat a településre, a pillanatnyi, vagy rövid távú előnyök szem előtt tartásával. A település nem mondhat le a gazdaság motiválta fejlesztésekről, de azokat illeszteni kell a fejlesztési elképzelésekbe. Olyan *intézményrendszert és kommunikációs módokat* kell kialakítani, amik a két érdeket összekapcsolják és a közös elemeket megtalálják.

2.2.2. A *civil szféra* a település lakóit, azok érdekcsoportjait testesítik meg. A sokszínű közösségek *bonyolult érdekrendszert* képviselnek.
2.2.2.1. A települést irányító politikai szereplők és a civil szféra kapcsolatát *szervezni* célszerű. Fórumokat, kommunikációs rendszereket kell biztosítani a civil szférának, hogy a településfejlesztésről véleményt mondjon, abba a saját elképzeléseit megtalálja, illetve beépítse azokat részközösségi céljaiba.
2.2.2.2. Ki kell dolgozni *konfliktus kezelési technikákat* a települést irányító politikai és menedzsmentszervezet és a civil szereplők közötti összeütközések levezetésére.

2.2.3. A településfejlesztés *nyilvánosságot követel*, a közvéleményt folyamatosan tájékoztatni kell a fejlesztésekről, azok folyamatáról.
2.2.3.1. A helyi/térségi közvéleményt formáló eszközök (helyi rádió, televízió, újság, fórumok, események) alkalmazása mellett szükséges egy *átfogó települési/térségi adatbázis és információs rendszer* kiépítése, amely folyamatosan regisztrálja a fejlesztés eredményeit, a különféle akciók mérőszámait. Az adatbázis legyen *nyilvános,* a közösség tagjainak és szereplőinek éppen úgy rendelkezésére álljon, mint a külső befektetőknek, betelepülőknek. A monitoringrendszer fontos alapját képezheti a forrásgyűjtésnek.

3. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ESZKÖZ- ÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

3.1. A településfejlesztés *forrásokat* kíván meg. Ezek lehetnek nagyközösségi, így európai uniós, és központi állami, illetve a későbbiekben regionális, kisközösségi, azaz az együttműködő települések által biztosított saját források. Lokális, helyi, ami az önkormányzat bevételeiből (helyi adó, vagyonértékesítés, intézményi működés, vállalkozási bevételek), felvett hitelekből, egyéb forrásképzésből – kötvénykibocsátás, PPP konstrukció, privatizáció, tulajdonszerzés – áll, valamint a befektetők forrásaiból, a közösség adományaiból és hozzájárulásaiból tevődik össze. Tendencia, hogy az önkormányzatok *fejlesztési forrásai, forrásszerző képessége csökken*, a növekvő közfeladatok egyre nagyobb működési költségeket kötnek le, így a fejlesztés forrásállománya folyamatosan szűkül.

3.1.1. Az önkormányzati rendszer kezdetektől napjainkig élő fejlesztésfinanszírozási eszközei a *cél- és címzett támogatások*. Ez a rendszer vélhetően teljesítette küldetését. A most induló uniós programidőszak forrásait felhasználó ÚMFT céljai nagymértékben *lefedik* az eddigi címzett- és céltámogatási rendszer céljait. Így kevéssé van szükség, illetve kevésbé marad forrás egy plusz hazai támogatási rendszer működtetésére. A helyére ugyanakkor beléphetne az alább javasolt normatív fejlesztési támogatás.

3.1.1.1. Az *ellenőrzés* típusai és szintjei jelentősen bővültek az elmúlt másfél évtizedben. A költségvetési konszolidáció időszakában a *belső pénzügyi ellenőrzés* intézményrendszerét erősítette a szabályozás (belső ellenőrzés, független könyvvizsgáló). Az uniós támogatások megjelenésével és kiteljesedésével pedig a *nemzeti szintű ellenőrzési*, és az ahhoz kapcsolódó közreműködői szervezeti kapacitások – intézmények, humánerőforrások, informatikai rendszer – kiépítése valósult meg. Törekedni kell az egyes *OP-k pályázati kiírásának és ellenőrzési rendszerének összehangolására* (például pályázati mellékletek és formanyomtatványok, pénzügyi eljárásrendek stb.).

3.1.2. Kiszorult az önkormányzati finanszírozási rendszerből a *fejlesztési fejkvóta* intézménye. Ezt a forrást szabadon, megkötöttség nélkül használhatná fel valamennyi önkormányzat. Ami egyben alkalmas lenne az ágazati pályázatok saját erőforrás szükségletének biztosításához, illetve a központi célrendszertől eltérő helyi igényeken alapuló fejlesztések megvalósítására. A *forrásabszorpciós kapacitás növelése*, illetve egyfajta kiegyenlítő mechanizmus alkalmazása érdekében célszerű lenne a normatív fejlesztési támogatás alkalmazása. A *forrásai* a kifutóban lévő cél- és címzett támogatások lehetnének. Az alkalmazás során megfontolandó, hogy a fejlesztési fejkvóta címzettjei a *helyi önkormányzatok*, vagy a *többcélú kistérségi társulások* legyenek. Előbbi esetben valamennyi önálló önkormányzattal rendelkező település biztos fejlesztési forráshoz jutna, míg a második esetben a kistérségen belüli közös céloktól és alkuktól függene az egyes települések tényleges fejlesztési forrása. A jövő szempontjából az utóbbi megoldás lenne kívánatos.

3.1.3. Az önkormányzati rendszer *korlátok nélküli hitelhez jutást* biztosított a helyi testületek számára. A folyamatosan bővülő önkormányzati feladatok egyre nagyobb mértékben lekötötték az egységes önkormányzati költségvetés forrásait. Ugyanak-

kor a központi fejlesztési politika a céltámogatási rendszeren keresztül ösztönözte a településeken *felhalmozódott infrastrukturális hiányok mérséklését*. A szűkülő szabad saját forrásokat az önkormányzatok hitelfelvétellel igyekeztek pótolni fejlesztéseikhez. Néhány extrém eset felhívta a figyelmet az önkormányzatok eladósodásának veszélyére. Az *időben beépített korlátok a hitelfelvétel szabályozásába, továbbá az elszabaduló kamatok megállították az önkormányzatok eladósodását*. Az utóbbi 10 évben az önkormányzatok összessége a *bankrendszer nettó hitelezője* volt. Így az induló új uniós programidőszak fejlesztés finanszírozásában – a bankok versenye és az infláció csökkenése következtében mérséklődő kamatok miatt – a hitel, megfelelő szabályozási környezettel, kiemelkedő szerepet játszhat.

3.1.4. A települések és azok közössége számára a *helyi kötvénykibocsátás új* forrásszerzési lehetőség. A helyi kötvények kedvező fogadtatást élveznek a piacon. Célszerű település közösségben a konkrét fejlesztésekre, illetve nagyobb projektekre helyi kötvények kibocsátását kezdeményezni.
3.1.4.1. Ennek kapcsán támogatni a közösségeket arra, hogy sikeres *kibocsátásokat valósítsanak meg* (pl. állami bank nyújtotta garanciák, kibocsátás költségeinek csökkentése, kötvénypiac működtetése, elsősorban a település szövetségek bevonásával).
3.1.4.2. Ugyanakkor a helyi közösségek *szabadabban kell éljenek a kötvény, mint pénzügyi fejlesztési forrás nyújtotta lehetőségekkel*, s azt ne csupán alternatív hitelfelvételnek tekintsék.

3.1.5. A *forrásgyűjtő pályázatok* napjainkra a helyi közösségek fontos eszközévé vált, a pályázati aktivitás nagy, sőt európai uniós források kibővülésével további látványos növekedésre számíthatunk.
3.1.5.1. A pályázati eredményességet fokozhatja, ha *több település együttesen pályázik*, közös céljaik megvalósítására. Erősítendő tehát a kistérségi fejlesztési pályázatok, ami növelheti a településközi bizalmat, az arra épülő együttműködést és közös fejlesztéseket. Egyben kihasználhatók a kistérségi fejlesztési támogató szervezetek nyújtotta szolgáltatások, de az egyes településekben meglévő fejlesztési, forrásszerzési tapasztalat is.
3.1.5.2. Település és térség szinten célszerű *pályázati kataszter felállítása* (honlap), amiben az önkormányzat, az intézményei és a fejlesztés szereplői is a pályázataikat (benyújtott, elnyert) nyilvántartják, regisztrálják. Ennek segítségével a párhuzamok csökkenthetők, a források áttekinthetővé válnak. Hasonlón célszerű lenne a településfejlesztéshez kapcsolódó pályázati lehetőségek koncentrált megjelenítése, hogy azok minden szereplő számára megismerhető és elérhető legyen. Mindez vonatkozik az önkormányzatok által helyi vagy térségi szinten kiírt pályázatokra is.
3.1.5.3. A *pályázatok önrészét* a helyi közösségek többsége nem, vagy nagyon nehezen képes biztosítani. A jelenleg működő pályázatot segítő alapok növelése kívánatos, azok decentralizációjával a régiókba.

3.1.6. A helyi fejlesztéseknél ritkán élnek az önkormányzatok a *közadakozás* nyújtotta lehetőségekkel, ami a helyi elkötelezettség, lokálpatriotizmus kiváló demonstrációja. A helyi közadakozás egy fejlesztési cél érdekében pénzügyi és egyéb támogatásokat gyűjt, megmozgatja a közösséget, civil szervezeteket, annak alakításában fontos szerepet játszhat.
3.1.6.1. Alapos előkészítést, a célok pontos, egyértelmű felhasználását, átlátható forráshasznosítást és adakozó vonatkozó egyéni eredmények demonstrálását követeli meg. Hasznos eszköze lehet a településfejlesztésnek és annak céljainak, eredményeinek közösségi elfogadásában.

3.2. A településfejlesztés csak akkor sikeres, ha annak nemcsak jó céljai, elfogadott közösségi támogatottsága van, hanem létezik olyan *menedzsment*, aki képes és alkalmas a célokat megvalósítani, azokat vezényelni.

3.2.1. A *település és azok közösségének irányítása átalakulás alatt áll*. A hagyományos választott testület-hivatal konstrukció számos ellentmondást hoz felszínre, illetve nem képes a fejlesztéseket maradéktalanul kiszolgálni, azok vezénylésében meghatározó szerepet játszani.
3.2.1.1. Felmerül az igény a *város kormányzás tanulmányozására*, ahol a sokszereplős fejlesztésekben a szereplői kommunikációk, együttműködések, a hálózatépítés, a források legkedvezőbb hasznosítása és az eredményesség lesz, lehet a meghatározó.
3.2.1.2. A hazai gyakorlatban számtalan jel utal arra, hogy *megjelentek a városi kormányzás által felvett problémák*, azonban erre vonatkozó működő modelleket nem ismerünk.

3.2.2. Az egyszerű szemléletű települési, település közösségi vezetési rendszerek közül a *marketingorientált szemléletű irányítást* emelhetjük ki. A célja, hogy a közösségek a piaci igényeket vegyék figyelembe a fejlesztéseik során, a szereplői elvárásokra reagáljanak, de egyben ismertessék meg, „értékesítsék" a település adottságait. A marketing, azaz piaci szemléletű, döntően a verseny elveit követő településirányítás egy szemléletmódot, gondolkodást jelenít meg, amelynek koncepciója közel áll a városi kormányzáshoz.
3.2.2.1. Hazai gyakorlat, hogy a marketingorientált fejlesztés és vezetésnek csupán egyik részmetszetét a *település megismertetést, reklámot és propagandát* alkalmazzák több-kevesebb sikerrel a települések.

3.2.3. A *fejlesztés menedzsmentje* a jelenlegi önkormányzati szervezeti rendszerben nem kiforrott, nem egyértelmű, s ennek következtében az eredményesség is gondokat jelent. Az önkormányzati szervezeti rendszerben célszerű a *city, vagy város menedzsmentintézményét létrehozni.* Ez a szervezeti modell összefogja az önkormányzat fejlesztési aktivitásait, azokat képviseli a politikai döntéshozóknál és a hivatali rendszeren keresztül. Egy fejlesztési központ, egy kapcsolati és kommunikációs csatorna, egy felelősségi rendszer képes csak a fejlesztéseket, azok összetett lépéseit és hatásait átfogni.

3.2.3.1. Célszerű *tanulmányozni* a sikeres külföldi modelleket, ahol a város menedzsmentintézményét alkalmazták. Természetesen a *település és annak közösségének mérete és funkciói* ezen rendszer alkalmazását meghatározzák, de mindez is inspirálja a települések közösségének kialakítását.

3.2.4. A településfejlesztés menedzsmentje speciálisan képzett *szakembereket* kíván meg. A települési szintű fejlesztés, mint láttuk komplex és sokszereplős, több forrást megmozgató feladat, lényegesen eltér a klasszikus piaci vezetéstől és szervezéstől. Mind a tervezés, mind a megvalósítás, de együttesen a két rendszer olyan *képzési program kidolgozását kívánja*, ami ennek a változó közszolgáltatásnak a legkedvezőbb alkalmazását és gyakorlását eredményezheti.

3.2.4.1. A hazai felsőoktatásban csak egy-egy *alapképzésben* (BA) jelennek meg a településmenedzsment ismeretek (szakirányok), illetve néhány *mesterképzés* (MA) tesz kísérletet ezen terület lefedésére. Célszerű *kiegészítő képzéseket, szakirányú továbbképzéseket* részben megújítani, részben pedig kidolgozni a településfejlesztés vezetési és szervezési rendszereire.

Irodalomjegyzék

A. Gergely András 1996: Identitás és etnoregionalitás. – Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete.

Andorka Rudolf 2002: Bevezetés a szociológiába. – Budapest: Osiris Kiadó.

Andriska Szilvia (szerk.) 2005: Közigazgatási alapvizsga: ideiglenes tankönyv. – Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.

Ashworth, Gregory John – VOOGD, Henk 1988: Marketing the city: concepts, process and Dutch applications. – Town Planning Review 59/1., p. 65–79.

Ashworth, Gregory John – VOOGD, Henk 1997: A város értékesítése: marketingszemlélet a közösségi célú várostervezésben. – Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.

Bajnai László 2003: Projektek a tervezésben: a Magyar Urbanisztikai Társaság 2003. évi Urbanisztikai Konferenciáján elhangzott előadás szerkesztett változata. http://www.varosfejlesztes.hu

Bányai Judit 1993: Önkormányzat és marketing I. – Comitatus 11–12., p. 120–137.

Baráth Etele 1987: Egy térszerkezeti modell. – Tér és Társadalom 3., p. 23–44.

Bartal Anna Mária – Kákai László – Szabó István 2005: Civil szervezetek és civil projektek szerepe Debrecen város fejlesztésében. – Budapest: Századvég Civil Akadémia.

Bartke István (szerk.) 1995: Területfejlesztés. – Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

Bartke István 1994: A területi (gazdasági) fejlődés társadalmi hajtóerői és az állami szabályozás. – Tér és Társadalom 3–4., p. 1–22.

Bartke István 2002: A terület- és településfejlesztési politika céljainak változékonysága. In: *Abonyiné Palotás Jolán – Becsei József – Kovács Csaba* (szerk.): A magyar társadalomföldrajzi kutatás gondolatvilága. – Szeged: Szegedi Tudományegyetem Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék ; Békéscsaba: Ipszilon Kiadó. – p. 175–183.

Beluszky Pál – Kovács Zoltán – Olessák Dénes (szerk.) 2001: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. – Budapest: CEBA Kiadó.

Bernstein, Henry (ed.) 1978: Underdevelopment and development: the third world today. – New York: Penguin Books.

Buchanan, James M. (1992): Piac, állam, alkotmányosság: válogatott tanulmányok. – Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.

Buis, Hans – Musch, Arne 2003: Public participation processes in urban development projects in South Africa and in The Netherlands. – Den Haag: VNG International.

Burbidge, John (ed.) 1997: Beyond prince and merchant: citizen participation and the rise of civil society. – New York: Pact Publ.

Castells, Manuel 2005: A hálózati társadalom kialakulása. – Budapest: Gondolat Kiadó: Infonia.

Child, John 1982: A szervezetről vezetőknek: útmutató gyakorlati problémák megoldásához. – Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk. – (Szervezettség és hatékonyság).

Citizen participation guide: city of Lincoln, Nebraska. – Lincoln, NE: Urban Development Department, 2005.

Coleman, James S. 1994: Társadalmi tőke. In: Lengyel György – Szántó Zoltán (szerk.): A gazdasági élet szociológiája. – Budapest: Aula Kiadó. – p. 99–129.

Competition policy in Europe and the citizen/publ. European Commission. – Luxembourg: European Communities, 2000. http://ec.europa.eu/comm/competition

Csánytelek község települési környezetvédelmi programja: 2004–2008 / kész. VIKONA Környezetgazdálkodási Tanácsadó és Szolgáltató Bt. – Hódmezővásárhely, 2005. – Kézirat.

Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona 1993: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. – Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja.

Csefkó Ferenc (szerk.) 1998: EU integráció: önkormányzatok. – Budapest: Önkormányzati Szövetségek Tanácsa: Nemzetközi Város- és Megyeigazgatási Szövetség: Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Hivatala.

Csizmár Gábor – Nemoda István 2001: Hogyan szerezzünk pénzt?: adománygyűjtési, forrásteremtési tanácsok nonprofit szervezeteknek. – Budapest: KJK–Kerszöv.

Csontos János – Lukovich Tamás (szerk.) 1999: Urbanisztika 2000. – Budapest: Akadémiai Kiadó: Magyar Urbanisztikai Társaság.

Dahrendorf, Ralph 1994: A modern társadalmi konfliktus. – Budapest: Gondolat Kiadó.

Davey, Kenneth (ed.) 2002: Balancing national and local responsibilities: education management and finance in four Central European countries. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative: Open Society Institute. – (LGI books).

Davidson, Hugh 1987: Offensive marketing. – London: Penguin Book.

Doyle, Peter 1994: Marketing, management and strategy. – Harlow: Prentice Hall.

Döbröntei Katalin – Vida Szabolcs 2004: A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. – Tér és Társadalom 4., p. 1–28.

Enyedi György 1997: A sikeres város. – Tér és Társadalom 4., p. 1–7.

Éri Vilma – Laczó Ferenc 2003: A civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának segítése a környezetvédő szervezetek társadalmi elfogadottságának, hatásának és eredményességének átfogó vizsgálatával és értékelésével. – Budapest: Környezettudományi Központ. – Kézirat.

Fals-borda, Orlando – Rahman, Md. Anisur 1991: action and knowledge: breaking the monopoly with participatory action research. – New York: Apex Press; London: Intermediate Technology Publ.

Faragó László 1991: Posztmodern: a modernizáció kritikája avagy új kihívás. – Tér és Társadalom 4., p. 1–16.

Faragó László 1997: Tervezéselméleti alapvetések. – Tér és Társadalom 3., p. 1–15.

Faragó László 2005: A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete. – Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

Farkas Péter 2005: Egymásba kapaszkodva: település- és közösségfejlesztés a globalizáció korában. – Budapest: L'Harmattan Kiadó.

Ficzere Lajos – Forgács Imre (szerk.) 1999: Magyar közigazgatási jog: különös rész európai uniós kitekintéssel. – Budapest: Osiris Kiadó.

Fogarasi József 1995: Egy modern önkormányzati menedzsment körvonalai. – Comitatus 3., p. 21–35.

Fojtik János 1999: Városmarketing az interneten – lehetőségek és eredmények. – Tér és Társadalom 1–2., p. 75–88.

Földessy Aranka – Lovász Gabriella (szerk.) 2004: Európai uniós pályázatok kézikönyve. – Budapest: Európa Média Kht.

Freire, Paulo 1970: Pedagogy of the oppressed. – New York: Seabury Press. – (A continuum book).

Freisitzer, Kurt – Maurer, Jakob (Hrsg.) 1985: Das Wiener Modell: Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung: empirische Befunde aus einem Grossprojekt. – Wien: Compress Verlag.

Friedrich, G. 1995: Öffentlich-private Partnerschaften. – Wien: Bundes-ministerium für Finanzen.

G. Fekete Éva 1997: A kistérségi tervezés néhány sajátossága. – Tér és Társadalom 3., p. 101–105.

G. Fekete Éva 2001: A területfejlesztés szereplői és intézményei. In: Beluszky Pál – Kovács Zoltán – Olessák Dénes (szerk.): A terület- és településfejlesztés kézikönyve. – Budapest: CEBA Kiadó. – (Magyarország kézikönyvtára). – p. 132–138.

Garai László 2003: Identitásgazdaságtan: gazdaságpszichológia másképpen. – Budapest: Tas Kiadó.

Gáspár Mátyás 2003: Magad uram …: a civil önkormányzás körvonalai. http://www.nonprofit.hu

Gömöry János – Hübner Mátyás – Tóth Zoltán 2003: A településfejlesztés és -rendezés tervezése. – Budapest: Magyar Urbanisztikai Társaság; Pécs: Pécsi Tudományegyetem, Pollack Mihály Műszaki Kar Urbanisztika Tanszék. – Kézirat.

Grosz András – Rechnitzer János 2005: Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon. – Pécs – Győr: MTA Regionális Kutatások Központja.

Guidance on public participation in relation to the water framework directive: active involvement: consultation, and public access to information, December 2002. http://www.eau2015-rhin-meuse.fr

Gyökér Irén 2005: Menedzsment: oktatási segédanyag közgazdász hallgatók számára. – Budapest: Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar.

Hajdú Zoltán 2001: Magyarország közigazgatási földrajza. – Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó. – (Dialóg Campus tankönyvek); (Területi és települési kutatások; 17.); (Studia regionum).

Horváth Gyula – Illés Iván 1997: Regionális fejlődés és politika: a gazdasági és szociális kohézió erősítésének feladatai Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás időszakában. – Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoport. – (Európai tükör: műhelytanulmányok; 16.).

Horváth Gyula – Rechnitzer János 2000: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. – Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja.

Horváth Gyula 1998: Európai regionális politika. – Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó. – (Dialóg Campus szakkönyvek); (Studia regionum).

Horváth Gyula 2001: A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben. – Tér és Társadalom 2., p. 203–231.

Horváth M. Tamás – Szirmai Viktória 2000: Településmenedzsment. In: ENYEDI György (szerk.): Magyarország településkörnyezete. – Budapest: Magyar Tudományos Akadémia. – (Magyarország az ezredfordulón. IV. A területfejlesztési program tudományos megalapozása). – p. 237–274.

Horváth M. Tamás 1994: Helyi önkormányzati szabályozás és újítások. – Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet. – (Közigazgatási füzetek; 12.). – Különszám.

Horváth M. Tamás 2002: Helyi közszolgáltatások szervezése. – Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó. – (Dialóg Campus szakkönyvek); (Dialóg Campus tankönyvek); (Studia regionum).

Horváth M. Tamás 2005: Közmenedzsment. – Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó. – (Dialóg Campus tankönyvek); (Institutiones juris).

Hörcher Ferencné (szerk.) 1998: Területfejlesztés Magyarországon. – Budapest: Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium: VÁTI Kht.

Huszti Levente 2003: Önkormányzatok felkészülése az európai uniós csatlakozásra. – Falu Város Régió 1., p. 34–42.

Illés Iván 1993: Város- és falufejlesztés dichotómiája a magyar településhálózat fejlesztésében. In: KOVÁCS Katalin (szerk.): Település, gazdaság, igazgatás a térben. – Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja. – p. 135–149.

Information and Communication Strtategy, 2005–2009/DG Development, Unit A/5. http://ec.europa.eu/development

Jankó Ferenc 2002: A hely szelleme, a településimage és településmarketing. – Tér és Társadalom 4., p. 39–62.

Jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról: civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért, 2005. www.cnny.hu

Jobber, David 1998: Európai marketing. – Budapest: Műszaki Kvk.

Józsa László 2000: Marketingstratégia. – Budapest: Műszaki Kvk.

Kasza Sándor (szerk.) 2001: A terület- és településfejlesztésben érintett szervezetek adattára. – Budapest: CEBA Kiadó

Keith, T. 1997: Development control – principles and practice. – London – New York: Routledge.

Kéki Zoltán 2003: A megyei jogú városok és a kistérségi közigazgatás. – IDEA program. http://web.b-m.hu/proba/elemez.nsf

Keményné Koncz Ildikó 2005: PPP projektek önkormányzati területen. In: Vigvári András (szerk.): Félúton: tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. – Budapest: Települési Önkormányzatok Szövetsége. – p. 169–184.

Koltai Zoltán 2004: Vállalati szempontok a magyar városok versenyképességének megítélésében. In: Fiatal Regionalisták IV. Országos Konferenciája, 2004. november 13–14. http://rs1.szif.hu/~pmark/publikacio

Kopányi Mihály – Vigvári András 2003: Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. – Pénzügyi Szemle 11., p. 1070–1088.

Kormos A. Endre – Kormosné Debreczeni Zsuzsa – Rocskai János 1993: Az önkormányzati gazdálkodás korszerűsítésének lehetőségei, perspektívái. – Budapest: Alapítvány a Magyarországi Önkormányzatokért.

Kóródi József – Kőszegfalvi György 1971: Városfejlesztés Magyarországon. – Budapest: Kossuth Kiadó.

Korten, David C. 1990: Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda. – West Hartford, Conn.; Kumarian Press. – (Kumarian Press library of management for development).

Korten, David C. 1999: The post-corporate world: life after capitalism. – San Francisco: Berrett-Koehler.

Kotler, Philip – Andreasen Alan R. 1996: Strategic marketing for non-profit organizations. – Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

Kovács Gábor 2007: A magyarországi helyi önkormányzatok kötvényfinanszírozása. – Győr, MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet. – Kézirat.

Kovács Tibor 2001: A régiók helye a területfejlesztésben, a közigazgatásban és a statisztikai információrendszerben. In: Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. – Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet. – p. 107–118.

Kovács Zsolt – Kulcsár László 1997: A kistérségi igazgatási modellek ma és holnap I. – Comitatus 7–8., p. 97–108.

Kovarszki Andrea – László Mária – Tóth József (szerk.) 2002: Múlt, jelen, jövő, a településügy térben és időben. – Pécs: Pécsi Tudományegyetem Természettudonyi Kar Földrajzi Intézet.

Kozma Gábor 2002: Az önkormányzatok költségvetésében megfigyelhető sajátosságok és főbb időbeli változások az 1990-es évtizedben. – Pénzügyi Szemle 5., p. 439–463.

Kozma Gábor 2005: Terület- és településmarketing: geográfus és földrajz tanár szakos hallgatók számára. – Debrecen: Kossuth Egyetemi Kiadó.

Kőszegfalvi György – Loyld Tamás 2001: Településfejlesztés. – Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

Kőszegfalvi György 1982: Regionális tervezés. – Budapest: Műszaki Kvk.: ÉTK.

Kőszegfalvi György 1985: Településfejlesztés, településpolitika. – Budapest: Kossuth Kiadó.

Kőszegi László 1964: A területi tervezés főbb elvi és módszertani kérdései. – Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.

Kraftné Somogyi Gabriella 1998: Településmarketing. In: Fojtik János – Rekettye Gábor (szerk.): Hagyomány és megújulás a magyar marketingoktatásban: a magyar marketingoktatók IV. éves konferenciájának előadásai. – Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Marketing Tanszék; Budapest: Magyar Marketingszövetség Marketingoktatók Klubja. – p. 175–182.

Kulcsár László – Domokos Tamás 2005: A civil szervezetek és az önkormányzatok együttműködési lehetőségei a Kárpát-medencében: kutatási beszámoló. – Székesfehérvár: Echo Survey Szociológiai Kutatóintézet. – Kézirat.

Kuron, Irene 1997: Stadtmarketing. In: Pfaff-Schley, Herbert (Hrsg.): Stadtmarketing und kommunales Audit: Chance zur ganzheitlichen Stadt-entwicklung. – Berlin: Springer. – p. 1–14.

Lackó László 1988: Területi fejlődés, politika, tervezés. – Budapest: Akadémiai Kiadó; Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja. – (Területi és Települési Kutatások; 2.).

Lackó László 1995: Néhány gondolat a településirányításról. – Magyar Közigazgatás 1., p. 33–41.

Lados Mihály 1991: A tanácsi kötvénykibocsátások tapasztalatai (1981–1988), I–II. – Comitatus 2–3., p. 16–20. ; 4.,. p. 13–15.

Lados Mihály 1995: Az önkormányzatok és a pénzintézeti rendszer. – Pécs – Győr: MTA Regionális Kutatások Központja. – Kézirat.

László Csaba 1994: Tépett vitorlák: az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. – Budapest: Aula Kiadó.

László Mária – Magay M. 2005: A terület- és településfejlesztés szervezeti és intézményi rendszere. In: Pap Norbert – Tóth József (szerk.): Terület- és településfejlesztés I. – Pécs: Alexandra Kiadó. – (Terület- és településfejlesztési szakkönyvek; 2.). – p. 7–27.

Lees-Marshment, Jennifer 2001: The marriage of politics and marketing. – Political Studies 49/4., p. 692–713.

Leiner Vera (szerk.) 2004: PPP-kézikönyv: a köz- és magánszféra sikeres együttműködése. – Budapest: GKM Sajtó és Protokoll Főosztály.

Lengyel Imre – Rechnitzer János 2000: A városok versenyképességéről. In: Horváth Gyula – Rechnitzer János (szerk.): Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. – Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja. – p. 130–152.

Lengyel Imre 2003: Verseny és területi fejlődés: térségek versenyképessége Magyarországon. – Szeged: JATEPress.

Locsmándi Gábor – Péteri Gábor – Varga Ötvös Béla 2000: Urban planning and capital investment financing in Hungary. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative: Open Society Institute. – (LGI studies).

Lukovics Miklós 2004: A regionális identitás szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben. In: Czagány László – Garai László (szerk.): A szociális identitás, az információ és a piac. – Szeged: JATEPress. – (SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei). – p. 214–228.

Mazzoleni, Gianpietro 1998: La comunicazione politica. – Bologna: Il Mulino.

Mccarthy, E. Jerome 1960: Basic marketing: a managerial approach. – Homewood, IL.: Irwin.

Meggyesi Tamás 2006: Településfejlesztés: egyetemi jegyzet. – Budapest: Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem.

Mezey Gyula 1995: Szervezet és teljesítmény. – Magyar Közigazgatás 1., p. 42–49.

Miklóssy Endre 1992: A regionális rendezés történelmi fejlődése és továbbfejlesztési igénye Magyarországon I–II. – Településfejlesztés 3., p. 7–16. ; 4., p. 15–26.

Müller-Jökel, Rainer 2003: Citizen's participation in urban development and land management process: 2nd FIG Regional Conference Marrakech, Morocco, December 2–5, 2003. http://www.fig.net/pub/morocco

Nevers, Jean-Yves 1998: Politiques publiques locales et action organisée. – Environnement & Société 20., p. 107–113.

Newman, Bruce I. 2000: Politikai marketing mint kampánystratégia. – Budapest: Bagolyvár.

Novotnik Imre – Bukva Anna 1988: A tanácsok és a hitel. – Budapest: Pénzügyminisztérium. – Kézirat.

Nyitrai Réka 1992: Település – közgazdaság – kultúra: településmenedzsment. – Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.

Orville, W. P. 2002: City management: keys to success. – London: Authorhouse.

Palkovits István 2000: Szempontok a területi versenyképesség értelmezéséhez. – Tér és Társadalom 2-3., p. 119–128.

Pálné Kovács Ilona 2001: Regionális politika és közigazgatás. – Budapest – Pécs: Dialog Campus Kiadó. – (Dialóg Campus szakkönyvek); (Területi és települési kutatások); (Studia regionum).

Pap Norbert – Tóth József (szerk.) 2005: Terület- és településfejlesztés. 1. köt. – Pécs: Alexandra Kiadó. – (Terület- és településfejlesztési szakkönyvek; 2.).

A párbeszédben álló város: közösségi részvétel a nagyvárosok tervezésében. – Budapest: Studio Metropolitana Urbanisztikai Kut. Közp. Kht., 1999. – Kézirat.

Parkinson, Michael et al. 2004: Competitive european cities: where do the core cities stand? – London: Office of the Deputy Prime Minister. http://www.communities.gov.uk/pub

Pécs Megyei Jogú Város Környezetvédelmi Programja, 2005. Készítette: Total Kft. Pécs. – Kézirat.

Perényi Imre (főszerk.) 1987: Urbanisztikai kézikönyv. – Budapest: Építésügyi Tájékoztatási Központ.

Péteri Gábor 1995: Önkormányzati gazdálkodás: új lehetőségek, gyakorlati módszerek. – Budapest: „Helyi Demokrácia és Újítások" Alapítvány.

Péteri Gábor 2005: Igazodás a piacgazdaság szabályaihoz és megfelelés a helyi elvárásoknak: a városi polgármesterek értékrendje, 2004. – Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet. – (Műhelytanulmányok = Discussion papers ; 2005/2.).

Petrétei József et al. 2001: Polgármesterek akadémiája: 2. modul: a településmarketing. – Pécs: PTE Távoktatási Központ.

Piskóti István – Dankó László – Schupler Helmuth 2002: Régió- és településmarketing. – Budapest: KJK–Kerszöv.

Piskóti István et al. 1997: Régió- és településmarketing: egy tudatos koncepció a nemzetközi és hazai gyakorlat példáján. – Miskolc: Miskolci Egyetem: Regionális Marketing Centrum.

Pitti Zoltán – Varga Sándor 1995: Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata. – Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.

Preisich Gábor (szerk.) 1984: A városépítésről. – Budapest: Kossuth Kiadó. – (Vélemények, viták).

Probáld Katalin 1995: Városmarketing I. – Comitatus 11., p. 3–17.

Putnam, Robert D. 1993: Making democracy work: civic tradition in modern Italy. – Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Putnam, Robert D. 1993: The prosperous community: social capital and the public life. – American Prospect 13., p. 35–42.

Rechnitzer János 1995: Vázlatpontok a településmarketing értelmezéséhez és kidolgozásához. – Tér és Társadalom 1–2., p. 5–16.

Répás Judit – Tevanné Südi Annamária 2007: Önkormányzati hatásköri jegyzék. – Budapest: CompLex. – CD-ROM.

Roberts, Hayden 1979: Community development: learning and action. – Toronto: University of Toronto Press.

Sarudi Csaba 2003: Térség- és vidékfejlesztés: a magyar térgazdaság és az európai integráció. – Kaposvár: Agroinform Kiadó.

Sifter József 2005: Terület- és településfejlesztés az Európai Unióban: oktatási segédanyag. – Baja: Eötvös József Főiskola.

Smyth, Hedley 1994: Marketing the city: the role of flagship developments in urban regeneration. – London: E&FN Spon.

Somlyódyné Pfeil Edit 2003: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. – Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó. – (Dialóg Campus szakkönyvek); (Területi és települési kutatások; 21.); (Studia regionum).

Soós Gábor – Tóka Gábor – Wright, Glen (eds.) 2002: State of local democracy in Central Europe. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative: Open Society Institute. – (LGI books).

Stiglitz, Joseph E. 2000: A kormányzati szektor gazdaságtana. – Budapest: KJK–Kerszöv. – (Közgazdasági és jogi kiadványok).

Süli-Zakar István (szerk.) 2003: A terület- és településfejlesztés alapjai. – Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

Süli-Zakar István 1999: A nyugati és magyar regionalizmus. – Limes: tudományos szemle 38–39., p. 153–172.

Szabó M. István 2007: Energiaipari változások VI.: a távfűtés: panelcsapda. – Magyar Narancs online. http://mancs.hu

Szakál Gyula 1995: Az image mint a városmarketing eszköze. – Tér és Társadalom 1–2., p. 25–31.

Szalai Éva 1999: A területfejlesztési igazgatás és építési jog alapjai. In: Ficzere Lajos – Forgács Imre (szerk.): Magyar közigazgatási jog: különös rész európai uniós kitekintéssel. – Budapest: Osiris Kiadó.

Szelényi Iván 1990: Városi társadalmi egyenlőtlenségek: tanulmányok. – Budapest: Akadémiai Kiadó.

Szépvölgyi Ákos 2006: A Székesfehérvár – Veszprém fejlesztési tengely kialakításának és működésének szervezetei összefüggései: esettanulmány/készült „A pólus-programok irányításának, menedzselésének szervezeti összefüggései" c. kutatás keretében; témavezető: Somlyódyné Pfeil Edit. – Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja. – Kézirat.

Szigeti Ernő (szerk.) 2006: Terület- és településfejlesztési ismeretek. – Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.

Szigeti Ernő 2002: Község, város, jogállás: a magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése. – Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.

Szirmai Viktória – Baráth Gabriella – Bognár Judit 2003: Globalizáció és városfejlődés Budapesten: a városépítészet, az építészet szerepe. – Társadalom-kutatás XXI. köt. 3., p. 249–274.

Szirmai Viktória 1999: A környezeti érdekek Magyarországon: „fontosabb, hogy megéljünk(?)". – Budapest: Pallas Stúdió.

Szirmai Viktória et al. 2002: Globalizáció és térségi fejlődés: a multinacionális vállalatok telephelyválasztási stratégiái: kutatási zárójelentés. – Székesfehérvár: MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet Közép-dunántúli Kutatócsoportja. – Kézirat.

Szirmai Viktória et al. 2003a: Globalizáció és térségi fejlődés. – Tér és Társadalom 3., p. 29–57.

Szirmai Viktória et al. 2003b: The city and its environment: competition and/or co-operation?: (A hungarian case study). – Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences. – (Discussion papers ; no. 41.).

Szirmai Viktória et al. 2004: Székesfehérvár térségi (regionális) kapcsolatrendszerei: kutatási zárójelentés. – Székesfehérvár: MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet Közép-dunántúli Kutatócsoportja. – Kézirat.

Szirmai Viktória et al. 2005a: Kiknek az érdeke a társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben? – ÖKO /Ökológia – Környezetgazdálkodás – Társadalom 1–2., p. 46–64.

Szirmai Viktória et al. 2005b: A Fejér Megyei Önkormányzat szerepe a megyei társadalmi-gazdasági kohézió megteremtésében: tények és lehetőségek: kutatási zárójelentés. – Székesfehérvár: MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet Közép-dunántúli Kutatócsoportja. – Kézirat.

Szirmai Viktória (szerk.) 2007: Várostérségek, térbeli társadalmi egyenlőtlenségek és konfliktusok, az európai versenyképesség térségi társadalmi tényezői. Zárótanulmány. MTA SZKI – MTA RKK – KJF – Pestterv – SZRVA.

Társadalmi részvétel és érdekegyeztetés a környezet állapotának javításáért: kutatási zárótanulmány/Szirmai Viktória kutatásvez. – Székesfehérvár: MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet Közép-dunántúli Kutatócsoportja, 2004. – Kézirat.

Tatai Zoltán 1994: A területfejlesztés cél- és eszközrendszere a kilencvenes évtized közepén. – Comitatus 11., p. 17–28.

Tausz Katalin (szerk.) 2002: Impact of decentralization on social policy. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative: Open Society Institute. – (LGI books).

A településrendezési tervek részletes tartalmi és eljárási követelményei. – Budapest: Magyar Urbanisztikai Társaság, 2002.

Tompai Géza 2002: Terület- és településrendezés, 1998–2002. – Falu Város Régió 7., p. 3–7.

Tóth Zoltán – Hübner Mátyás – Gömöry János 2003: Településtervezés I. – Pécs: Pécsi Tudományegyetem.

Törőcsik Mária 1995: Település- és területidentitás kialakítása marketingeszközökkel. – Tér és Társadalom 1–2., p. 17–23.

Varga István 2003: Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról: tanulmány / készült a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítésének Programja (IDEA) keretében. http://web.b-m.hu/proba/elemez.nsf

Varga Sándor 2004: Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I–II. – Pénzügyi Szemle 5., p. 480–501.; 6., p. 631–648.

Vári Anna – Caddy, Joanne (eds.) 1999: Public participation in environmental decisions: recent developments in Hungary. – Budapest: Akadémiai Kiadó.

Verebélyi Imre 2001: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a megyék regionális célú megerősítésére. In: Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. – Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet. – p. 145–177.

Vigvári András (szerk.) 2005: Félúton: tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. – Budapest: Települési Önkormányzatok Szövetsége.

Vigvári András 2006: A decentralizáció és az önkormányzati pénzügyi rendszer. In: Vigvári András (szerk.): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. – Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet. – p. 175–197.

Vraneski, Ariella 2002: Effective community participation in urban development: is it possible?: does it exist? www.ifz.tugraz.at/index_en.php

Walsh, Joan 1997: Stories of renewal: community building and the future of urban America: a report from the Rockefeller Foundation. – New York, N. Y.: Rockefeller Foundation.

Weber, Max 1964: Wirtschaft und Gesellschaft. – Köln – Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

Zwiep, Karel van der 1994: Az állampolgári részvétel mint a környezetvédelem egyik eszköze. In: Tóthné Nagy Magdolna et al. (szerk.): Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban. – Budapest: Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ.

A témakörrel kapcsolatos fontosabb jogszabályok

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
1992. évi LXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről.
1994. évi LXXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.
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 főépítészi 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 célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól.
5/2003. (V. 20.) MeHVM rendelet a kistérségi támogatási alap célelőirányzat 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 határozat 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.
2006/493/EK tanácsi határozat (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: bizottsági határozat (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 bizottsági határozat (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 bizottsági határozat (2006. augusztus 4.) a strukturális alapokból a konvergencia célkitűzés alapján 2007–2013 között nyújtott támogatásra jogosult régiók jegyzékének felállításáról.

2006/596/EK bizottsági határozat (2006. augusztus 4.) a Kohéziós Alapból a 2007–2013 közötti időszakra történő finanszírozásra jogosult tagállamok jegyzékének megállapításáról.
2006/597/EK bizottsági határozat (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 bizottsági határozat (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 tanácsi rendelet az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról.
1083/2006/EK tanácsi rendelet (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 tanácsi rendelet a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.
1997. évi Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Elfogadva 1997. március 25.

Név- és tárgymutató

A,Á
adminisztráció 177
ágazati célelőirányzat 27
állam részvétele 74
államháztartás 26, 144
állami feladatok 208
– szerepvállalás 38
– támogatás 144
állampolgár 96
árhatóság 125

B
bázis szemléletű tervezés 145
beruházás 28

C
cél- és címzett támogatás 26, 146, 154, 211
célcsoport 135, 141
city manager 34, 122
civil szervezet 20, 22, 57, 60, 92, 104, 210

D
decentralizált támogatási program 27, 147, 167
döntéshozó 21, 90
duális struktúra 23

E,É
egycsatornás 150
egyéni és kollektív társadalmi részvétel 22
egyeztetés 55, 81, 87, 94, 145
együttműködés 22
eljárásrend 23

ellenőrzés 152, 155, 211
Előcsatlakozási Alap 168
építési törvény 75
érdekegyeztetés 21, 94
eszközrendszer 95
Európai Unió 17, 25, 113

F fejlesztés 68, 134
– menedzsmentje 213
– dokumentum 52
– fejlesztési döntés 52
– fejkvóta 151, 211
– kataszter 17
– koncepció 142
– projekt 69
– társaság 113
felhalmozási bevétel 148
– kiadás 26
fenntartható fejlődés 24, 126
forgalomképesség 28, 148
forgatókönyv 67
forrásfelszívó (abszorpciós) képesség 31, 151
forrásgyűjtő pályázat 212
forráshiány 175
forráskoordináció 27, 147
földrajzi-környezeti tényezők 189

G gazdálkodó szervezet 74
gazdasági program 26
– szereplők 58
– szervezet 210
gazdaságosság 24
gördülő tervezés 145

H hálózat 16, 106
hatékonyság 24, 108
hatósági igazgatás 120
helyi civil társadalom 73
– építési szabályzat 64
– fejlesztéspolitika 143
– kötvény 212
– mechanizmus 83
– társadalom 33, 137
Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 144
hitel 28, 149

I informális eszközök 95
infrastruktúra 126
intézményesült kapcsolat 83
intézményi és személyi háttér 195

J jövőkép 189, 209

K képviselő-testület 63, 84
kis- és középvállalkozás 111
kistérség 78
fejlesztési tanács 40, 78
– fejlesztési terv 48
– szint 78
– szintű együttműködés 35
– szintű tervezés 19, 64
kockázat 25, 113
kommunikáció 205
konfliktus 18, 96, 210
kooperáció és tárgyalásos mechanizmus 20
költség-haszon elemzés 125
kötvénykibocsátás 152
köz-, illetve magánérdek 73
közadakozás 212
közbeszerzés 30, 149, 153
közcélú fejlesztés 69
közfeladat 15, 209
közigazgatási reform 152
közmeghallgatás intézménye 75
közszféra 25, 112
közszolgáltatás 24, 38, 74, 105, 112, 116, 124, 207
külföldi befektető 79

L lakosság közvetlen részvétele 56
– érdek 58
– fórum 85, 108

M magánérdekű fejlesztő 73
magánszféra 25, 108
marketingorientált 141, 213
– településfejlesztés 129, 138
marketingstratégia 205
média 128
megyei jogú város 123
megyei önkormányzat 41
megyei területfejlesztési tanács 41

menedzsment 116, 120, 212
minisztérium 166
multinacionális vállalat 77

N nem piaci településfejlesztés források 30
Nemzeti Fejlesztési Terv 30, 168
nemzeti társfinanszírozás 31, 150, 154
nyilvánosság 210

O Operatív Program 168, 172
Országos Településhálózati Fejlesztési Koncepció 207

Ö önkormányzat 103, 116, 121, 122, 133, 137
– bizottság 44
– eladósodás 155
– kommunikáció 140
– költségvetése 150
– döntés 53, 101
– fejlesztések 17
– feladatok 54
– hozzájárulás 198
– kötvény 29, 154
– marketing 33, 129, 138
– rendszer 16, 39, 106
– szerepvállalás 68
– törvény 52
– vagyon 28
– saját bevétele 28
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium 63
összevonás szabálya 153
ötlet 164

P pályázat 30, 32, 146, 164, 171, 177, 202
partnerség 107, 116, 164
piac 106
piacorientált 32, 130
piramisjellegű szervezeti struktúra 48
polgármester 44, 84, 121
PPP (Public Private Partership) 31, 126, 130, 152
programköltségvetés 31, 151

R régió központ 78
regionális fejlesztési tanács 28, 41, 120
részvétel 76, 79

S stratégiai szemléletű várostervezés 33, 151, 165
Strukturális Alap 147
SWOT analízis 67, 120, 193

Sz szabályozási fejezetek 20
– környezet 75
szakági vagy ágazati program 183
szakhatósági kontroll 59
szakpolitika 17
szereplők érdekeltségei 21, 192

T tájékoztatás 95
társadalmi egyeztetés 20
– érdek 57
– részvétel 21, 71, 87, 89, 94
– szervezet 74
település 15, 129, 133
településfejlesztés 14, 15, 37, 40, 47, 51, 58, 71, 102, 107, 116, 127, 143, 163, 170
– résztvevői 74
– cél 44, 110
– intézkedés 85
– koncepció 19, 53, 120, 183, 193
– program 200
– stratégia 67
települési érdek 56, 61
– közösség 15
települési önkormányzat 48, 63, 73, 74
– rendezési terv 64
településközi kapcsolat 77
– megállapodás 60
településmarketing 205
településmenedzsment 34, 116
településpolitika 115
településrendezés 18
településrendezési szerződés 64
településrendezési terv 53, 125, 185
településrész 68, 185
településtervezés 125
településszerkezeti terv 65
térségi érdek 61
– fejlesztési tanács 41
– partnerség 78
– szemlélet 23
– szintű tervezés 59, 208
Terület- és Régiófejlesztési Célirányzat 28, 147, 167

területfejlesztés 17, 51, 52
Területfejlesztési Alap 27
területfejlesztési koncepció 59
– önkormányzati társulás 45
területi államigazgatási szerv 42
területi és települési tervezési rendszer 208
területi kiegyenlítés 27
– önkormányzat 73
– politika 207
– rendszer 19
területrendezési terv 59
tervezés szintjei 56
– folyamat 65
– funkció 108
– program 65
– rendszer 19
tervezők 20, 74
tervtörvény 19
többcélú kistérségi társulás 31, 61, 78

V
város 207
város és környéke 77
városi kormányzás 213
városvonzerő 134
városfejlesztési stratégia 140
városi övezet 100
városmarketing 139
várostérség 97
város-vidék együttműködés 87
végrehajtó 90
verseny 105, 118, 129
versenyelőnyök 131, 137
vonzerő 130

Előkészítési munkálatok: CompLex Kiadó Kft. Műszaki osztály
Nyomdai munkálatok: Akadémiai Nyomda Kft.
A borítón Lantos Ferenc Kompozíció című alkotása látható.

ISBN 978-963-9395-43-5