

## VÁZLAT A TERÜLETI TERVEZÉS ÉS A KÖZIGAZGATÁS KAPCSOLATÁRÓL, AVAGY A REGIONALIZÁLÁS A TERÜLETI TERVEZÉS SZEMSZÖGÉBŐL<sup>1</sup>

(Outline of the Relationship Between Spatial Planning and  
Public Administration, or Regionalisation from the View of  
Spatial Planning)

PFEIL EDIT

A közigazgatás-tudományt mindig érzékenyen érinti a kérdés, vajon egy adott szervezet adekvát-e azoknak a feladatoknak a megoldásával, amelyekre létrehozták? Még konkrétan, valamely szervezeti struktúra megfelelő problémamegoldó képességgel rendelkezik-e? Hiszen maguk a szervezetek is dinamikus kategóriák, melyek működésük során, a különböző interakciókban és együttműködési folyamatokban maguk is állandóan változnak.

A szervezetek olyan társadalmi rendszerek, amelyekben személyek meghatározott célok elérése érdekében együttműködnek. Nyilvánvalóan egy komplexebb problémamegoldó eljárás szabályozását és rendezését szolgálják, ennek érdekében tagjaik résztevékenységét koordinálják. Feladatok és hatáskörök hozzájuk telepítésével mód nyílik különféle funkciók ellátására, információs csatornák létesítésére, kooperációs folyamatok irányítására, az egyes résztvevők teljesítményének összebékítésére stb. Másfelől a szervezetek kizáró mechanizmusokat is megtestesítenek, azaz csak meghatározott cselekvési lehetőségeket engednek meg, míg másokat ezekkel szemben kizárnak. Azáltal, hogy a kollektív problémakezelés számára premisszákat állítanak fel, a szervezet tagjainak cselekvési és döntési lehetőségeit leszűkítik. E szelekciós hatás elsősorban a „komplexitás redukciójának” értelmében valósítja meg a problémák feldolgozását, továbbá az információáramlás és az érdekek becsatornázásán, valamint a szervezeti tagok magatartásának irányításán keresztül a tervezési és döntési folyamat eredményeit erősen befolyásolja.

A szervezeten belüli hatalmi viszonyokat a szüntelen instabilitás és a folyamatos változás jellemezheti. Ez az instabilitás annál nagyobb súlyú, minél erőteljesebben függ a rendszer a környezetétől. A társadalmi érdek- és hatalmi struktúra döntő változója az állami szervezeti rendszer formáinak és működési módjának. A belső szervezeti tagolódás, valamint a belső hatalom- és forrásmegosztás a társadalom mindenkori strukturális feltételeit tükrözi vissza.

### *A területi tervezés kettős arca*

A szervezet problémamegoldó képességét a *területi tervezés* vonatkozásában tágabb értelemben kell figyelembe venni. Nem csupán a területi tervezés jogosultjának, mint szervezetnek a belső struktúrája lényeges, hanem a tervezésben érintett intézményekkel való kapcsolatai és együttműködése is, mind az állami, mind a privát szférán belül. Az együttműködés szükségképpen túlnyúlik a közjogi szférán egészen a magánjogi aktorokig. Azaz a területi tervezés szempontjából soha nem egyetlen szervezetről esik szó, hanem szervezetek szövédékeről, szervezetek közötti hálóról. Ez a tény a tradicionális felfogást módosítja abban az értelemben, hogy:

- a kiindulási pont már nem az egész rendszer egy meghatározható célja, hanem az egyes szervezetek céljainak és érdekeinek integrálása egy konfliktusokban gazdag eljárás során;
- a hierarchikus szervezeti modellt fel kell adni egy hálózatszerű strukturális modell javára, amely a szervezetek közötti sokoldalú és komplex kapcsolatok, valamint a rájuk települt hatalmi viszonyok közül kiemelkedik;
- a rendszert nagyfokú rugalmassággal kell felruházni, és csekély mértékű formalizmusnak szabad csak alávetni (Benz 1982, 18–19).

Tartalmi oldalról a területi tervezés az alternatív cselekvési lehetőségek közötti választásként jellemezhető. Ezáltal politikai eljárás formáját ölti, ami nem pusztán a döntési és cselekvési alternatívákban fejeződik ki, hanem abban is, hogy a választások egyúttal mindig szűkös források elosztásáról hozott döntéseket feltételeznek. Ez kényszerű konfliktusokat eredményez a tervezésre jogosultak és az érintett szervezetek között. A területi tervezés problémamegoldó és konfliktusszabályozó képessége között szoros és kölcsönös kapcsolat mutatkozik a tervezéssel szemben. Az érdekiegyenlítés akkor tekinthető eredményesnek, ha a problémák megoldásához járul hozzá, és nem csupán a konfliktuskerülő kompromisszumkeresést szolgálja. Az utóbbi ugyanis lemondást jelent a területi fejlődés irányításáról. Végül a politikai eljárás sajátos tárgyát az értékfogalmakról való döntés képezi, mely utóbbiak nem objektiválhatók. Éppen ezért a területi tervezés problémamegoldásait azok politikai dimenziójában kell szemlélni, a belső értékválasztásokat a politikai eljárás eredményének kell tekinteni, és akként lehet elfogadtatni.

A tervezés-szabályozási képesség tekintetében ellentmondás adódik. A területi fejlődés irányítása és a területi tervezés problémakezelő-képessége szempontjából ugyanis döntő jelentősége van annak, hogy milyen mértékben tud megváltozott fejlődési feltételekre és új problémahelyzetekre válaszolni. A tervezés eredményeként megszülető terv, koncepció, mint jogi formát öltő, statikus képződmény kell, hogy számot vessen előre nem tervezhető fejlődési folyamatokkal és azok dinamikájával.

A terveket ugyanis jogi normáknak kell minősítenünk, noha a jogi formát az egyes államok törvényei különbözőképpen értelmezik és szabályozzák (Erbguth 1981). Németországban például a tartományi tervezési hivatal tartományonként eltérően nevesített megerősítő aktusa által, a törvény értelmében a regionális fejlesztési ter-

vek valamennyi tervezésre jogosult közjogi szereplőt kötelezik. Tehát kötelesek tervezési tevékenységük és intézkedéseik során a regionális tervekben megjelenő célokat messzemenően figyelembe venni.

Másfelől a tervezés dinamikus társadalmi történésekre terjed ki, éppen ezért folyamatos döntések sokszintű eljárása. Ráadásul a jövő irányába nyitott, konfliktushelyzetekben felülvizsgálandó, az új helyzetekhez magát hozzá igazító, és a célmeghatározásokat a felmerülő problémahelyzetekre koncentráló racionális stratégia. A területi tervezés kettőssége tehát abból adódik, hogy egyrészt jogilag kötött eszközzel kell egy megvalósításra alkalmas eszköz fölött rendelkeznie, másrészt biztosítania kell az állandóság mellett a kitűzött célok flexibilitását és reakcióképességét az esetleg megváltozott fejlődési irányok vonatkozásában.

A területi tervezés politizáltsága azonban nem pusztán a funkció oldaláról áll fenn, hanem létezik egy másik vetülete is, amely a regionális tervezésre jogosult szervezet felépítéséből adódik. A szervezeti forma megválasztása alapjaiban leképezi a központi állam és a regionális szint, illetve rajta keresztül az önkormányzati szféra közötti kapcsolat koncepcióját. A regionális tervezés bizonyos értelemben közvetítő eszköz a kommunális tervezés és az állami tervezés között, amennyiben a területi tervezés céljait régió-specifikus módon a térstruktúra kisebb egységei felé konkretizálja, differenciálja és elősegíti annak megvalósulását (Fürst-Ritter 1993). Ebből adódik a regionális tervezés több feladata közül az egyik, miszerint a helyi önkormányzatok és a különféle ágazatok tervezési tevékenységét és érdekeit integrálja, mindaddig, míg azok területi szempontból relevánsak.

### *A regionális tervezés szervezeti típusai Németország példáján*

A regionális tervezés szervezetrendszer az utóbbi húsz évben lényeges változásokon ment keresztül Európaszerte, miután a nagy területi reformok az új szervezeti felépítés előfeltételeit megteremtették. A folyamat tendenciózusan az államosítás irányába haladt, pl. Németországon belül Hessenben, Észak-Rajna-Vesztfáliában, Rajna-Pfalzban. E föderatív államberendezkedésű országban valamennyi tartomány sajátosan intézményesítette a regionális tervezést. Az önkormányzati és az állami szint összekapcsolása egyéni szervezeti megoldásokat eredményezett. Az állam által erőteljesebben orientált szervezeti modellek a hierarchikus irányításon keresztül az állami normatív tervezési előírásokat nyilvánvalóan keményebben tudják érvényesíteni az önkormányzati és az ágazati elképzelésekkel szemben. Az államosított tervezésnek van azonban a tervezési folyamat hosszát befolyásoló hatása is. Míg Észak-Rajna-Vesztfáliában a regionális tervezés a tervjavaslat megszületéséig hat évét vesz igénybe, addig ugyanez Bajorországban – a kommunalizált tervezés keretei közepette – csaknem tíz évig tart. Azok a szervezeti modellek, amelyek erősebb önkormányzati meghatározottságúak, hosszabb tervezési időszakot igényelnek az állam által elfogadottnál már csak azért is, mert az előbbiek a tervezést eljárás-ként/folyamatként értelmezik. Ennek következtében fő céljá már nem a formálisan

hatályos regionális terv felállítása válik, helyette az önkormányzatokkal folytatandó párbeszéd fenntartása, és a közben terítékre kerülő kérdések széles palettája nyomul előtérbe. Egy formálisan érvényessé vált terv hátrányosan is hathat, miután túl sok politikai erőt köt meg. Ezért fordult elő, hogy a tervezők a terveket javaslati állapotban tartották mindaddig, míg lehetséges volt. Ez az államilag meghatározott regionális tervezés esetén nem fordulhat elő, mert ott erős a nyomás a tervek elkészítésére. Amikor viszont a tervezés „folyamattá” válik, és a konkrét problémákhoz illeszkedik, a formális szervezet szerepe nehezen ítélhető meg. Ekkor mindenekelőtt a források lépnek elő központi szereplővé, melyek függvényében alakul a tervezés mélysége, információkkal való ellátottsága, koncepcionális volta. Ebben a tekintetben a szervezeti modellek nagyobb különbségeket mutatnak.

A modellek egységesek abban, hogy az önkormányzatok tevékeny részvételét biztosítják a területi tervezési folyamatban. Ennek fontossága abból adódik, hogy a helyi területhasználatot, a településrendezést a területi tervezés útján irányítani szükséges, ugyanakkor az önkormányzati jog, illetőleg annak egyik lényegi elemét alkotó önkormányzati tervezési autonómia ennek során nem sérülhet. Németországban tehát a községek és a járások vagy tervezési szövetségekbe tömörülnek, vagy ahol a regionális tervezés állami meghatározottságú, szabályozott eljárás keretében részt vesznek a regionális tervezési eljárásban.

Előljáróban meg kell említeni, hogy regionális szinten a legtöbb német tartományban szervezeti szempontból elválik egymástól a tervezési és a hatósági/hivatali funkció. A legfelsőbb tartományi tervezési hivatalt középszinten a tartományi tervezési hivatalok képviselik, melyeknek felügyeleti és végrehajtási funkciójuk van. Középszinten e hivatal feladata az ágazati politikák regionális összhangjának biztosítása, koordinálása, amelynek vertikális és horizontális kihatása egyaránt van. Vertikálisan a régió és a központi szint közötti információáramlás javítása, a régiók érdekeinek tartományi szinten, az állami érdekeknek regionális szinten való hatékonyabb megjelenítése a szerepe. Horizontálisan a tervezés során a közigazgatás funkcionális komponenseit (az ágazatokat) kell összekapcsolnia a területi komponenssel, az önkormányzatokkal. A hierarchiában hivatali felettes szerve a belügyminisztérium, míg vele szemben a szakmai felügyeleti jogot a területrendezési minisztérium gyakorolja. Hivatali felügyeleti hatáskörében a tartományi tervezési hivatal elsődlegesen a regionális tervek, koncepciók jóváhagyását végzi. Ez kiegészül a területrendezési eljárás lefolytatásával (ez Alsó-Szászországban kivételesen a járásokra ruházott feladat), a területrendezési kataszter vezetésével. További fontos szerepe, hogy kontrollálja, vajon az önkormányzati településrendezési tervek megfelelően illeszkednek-e a regionális tervek által felállított követelményekhez.

Az intézmények vizsgálata előtt be kell mutatnunk azokat a különbségeket, amelyek a német regionális illetve területi tervezést tartalmában megkülönböztetik a magyartól. A német regionális tervezésben tartalmilag és intézményesen ötvöződik a területfejlesztés és a területrendezés. A területrendezés az a kulcsfogalom, amely egyfelől involválja a térhasználattal kapcsolatos különféle, illetőleg egymásnak

ellentmondó igények koordinációját, másfelől és egyidejűleg hozzájárul a területi struktúra megfelelő irányú – az előzetes értékválasztással adekvát – fejlesztéséhez. A német fogalomhasználat ezáltal hozzárendeli a területrendezéshez a fejlesztési feladatot. A regionális szintű tervezés tartalmi aspektusa annak alapján ítélendő meg, hogy mennyiben van a regionális tervezés abban a helyzetben, hogy a területrendezési problémákat valóságosan megoldja, és a területi fejlődést a kívánatos és célul kitűzött területi struktúrába irányítsa. Ennek érdekében pozícióhoz kell jutnia a területfejlesztést szolgáló pénzeszközök elosztásában.

A hatósági és a tervezési funkció megosztása regionális szinten abban is kifejezésre jut Németországban, hogy a tartományok többségében a regionális tervezés céljait szolgáló régió-lehatárolás eltér az állami középszint (a kormánykerületek) területi beosztásától, ezért végső soron a tartományi területfejlesztési/rendezési tervet a regionális terveken keresztül a területet lefedő módon konkretizálják és kiegészítik.

A regionális tervezés a gyakorlatban három szervezettípus keretében valósul meg.

- Az önkormányzatok regionális tervezési közösségekbe tömörülnek (Regionale Planungsgemeinschaft). Ennek legtisztább formáját Baden–Württemberg szolgáltatja, míg némileg módosult változatban található meg Mecklenburg–Vorpommern, Rajna–Pfalz, Szászország, Tübingia és Brandenburg tartományokban. A tervezési kapacitást állami hivatalok biztosítják ezekben az államokban, Tübingiában például a tartományi közigazgatási hivatal (Landesverwaltungsamt), Rajna–Pfalzban a kerületi kormányhivatalnak mellérendelt tervezési hivatal, Szászországban az állami környezetvédelmi szakhivatalok, melyek valamennyi régió számára berendeztek egy tervezési helyet stb. E tervezési feladatokat ellátó szervezetek általában kizárólag a tervezési közösség utasításaihoz kötöttek. Mecklenburg–Vorpommern a területrendezési- és fejlesztési hivatalaival (Ämter für Raumordnung und Landesplanung) egy érdekes változatot honosított meg, mivel ezek a hivatalok a regionális fejlesztési programok technikai kidolgozásán túlmenően elsődlegesen gondoskodnak a területrendezési eljárás lefolytatásáról, gondozzák a területrendezési katasztert, illetőleg illetékesek a tartományi tervezési állásfoglalások kiadásában.
- Az önkormányzatok, vagyis ahogy itt nevezik a községek és községsszövetségek tanácsadó és döntési jogkörrel rendelkező szerveket létesítettek a kerületi kormányhivatalok vagy a kormányelnökség mellett (Bezirksregierung/Regierungspräsidenten), miközben a tervezési tevékenységet a körzeti kormányhivatalok részeként működő kerületi tervezési hivatalok végzik. Ezt a modellt követik Bajorország, Hessen, Észak-Rajna–Vesztfália és Szász-Anhalt államok.
- Harmadsorban, az Alsó-Szászországban kialakított modell szerint a regionális tervezés a járások kompetenciájába tartozó feladat. E szervezeti megoldás azonban nem érvényesül kizárólagos módon, mivel a braunschweigi és a hannoveri agglomeráció számára külön szervezetet létesítettek, gyakorlatilag céltársulás formájában, melyekre a regionális tervezés feladatán kívül a tömegközlekedés megszervezését, a rekreáció támogatását és a gazdaságfejlesztést is

átruházták. A társulási modell messzemenő hasonlóságot mutat a baden-württembergi tervezési közösségekkel, ezért valójában az elsőként felsorolt kategóriába sorolandó.

Ki kell emelnünk, hogy az alsó-szászországi modell Németországban az egyetlen, amely konzekvensen egy területi közttestület, a járások (a járások község-társulásnak minősülnek jogi szempontból) szintjére helyezi a tervezési és végrehajtási funkciót. 1978-ban a regionális tervezésnek a járások hatáskörébe utalásával azt a közigazgatás-tudományi koncepciót igyekeztek megvalósítani, miszerint a tervezési és a végrehajtási szint egységben működjön. A területi reformok idején fogant alapelv eredetileg 15 járással számolt, míg a reformok lezárulásával 38 járást hoztak létre a tartományban. A járási jogú városokat ezen túlmenően, tervezési szempontból ugyancsak járásnak tekintik, melyek száma kilenc (Fürst 1987). A regionális tervezés járási szervezetének kiépítésére nem vonatkoznak kötelező előírások, ebben szabadság illeti meg az önkormányzatokat. A járások kétharmada önálló hivatalt alakított ki, míg a fennmaradók a regionális tervezést az ágazatok szintjén integrálták (pl. az építéshatósági vagy a tájtervezési osztályokba). A járások számára ugyanakkor nem vonzó tevékenység a regionális tervezés, mivel a tartomány rendkívül szoros előírásai alapján a területi tervezés restriktív/megszorító tervezéssé formálódott, másfelől a járások rendre tiltakoznak a járási fejlesztési tervezés ellen, mivel az a járási vezetők szemében túlzottan rugalmatlan, technokrata, az állam által mérhetetlenül befolyásolható fejlesztést tenne lehetővé. Ennek következtében járási szinten tíz év leforgása alatt sem született meg valamennyi regionális fejlesztési terv. Éppen ezért kísérletek történtek a járási szint fölötti kommunalizált regionális szövetségek/társulások kialakítására.

A csoportosításban nem szereplő Saar-vidék nem ismeri a regionális terveket. Ott ugyanis a regionális tervezést a tartományi fejlesztési tervekbe integrálják. Mégis dolgoznak a tartomány egyes részterületeit lefedő és ágazatokra bontott területrendezési résztervekkel. Schleswig-Holstein államban, noha a tartományi szintű tervek konkretizálása regionális tervek útján történik, a tevékenységet állami szinten a tartományi tervezés végzi öt tervezés-technikai szempontból lehatárolt tervezési körzetre nézve.

Az ismertetett szervezeti megoldások közös eleme, hogy azok mindegyike egyedül a tervezés, a tervezési döntések meghozatala céljából jött létre, vagyis nincs végrehajtási/megvalósítási funkciója (amennyiben az alsó-szászországi modelltől eltekintünk). Ennek magyarázata, hogy az egyes ágazatok és az önkormányzatok autonómiájának védelmére rendkívüli módon ügyelnek Németországban. Ennek azonban ára van, mivel a tervezés és végrehajtás szétválasztása állandósult koordinációs problémákat vet fel, amit a német szervezetrendszerben nem sikerült kielégítően orvosolni. Hiányzik ugyanis az a megfelelő befolyással bíró eszköztár, amely képes volna a tervek megvalósítóinak együttműködését motiválni. A regionális szint alap-

vetően a meggyőzés eszközével rendelkezik a szakágazatok és az önkormányzatok kooperációs hajlandóságának „kikényszerítésére”.

### *A kommunalizált regionális tervezés*

Az első típus, a kommunalizált – önkormányzatokra épülő – tervezés legvilágosabban Baden–Württembergben jut szerephez. Ezt a tartományt 12 tervezési szövetségre/társulásra (Planungsverbände) osztották fel, mely szám kiegészül a Bajorországgal közösen intézményesített, következőképpen a tartományi határt átlépő Donau–Iller Regionális Szövetséggel (Regionalverband).

A regionális szövetségek szerves fejlődés eredményeként születtek, minthogy 1951-től kezdődően – Baden–Württemberg tartomány alapítását (1953) megelőzőleg – a járások és a községek magánjogi egyesületi formát választva együttműködésre léptek egymással, hogy a települések, a gazdaság és a szabad területek fejlesztését, továbbá az infrastrukturális döntéseket területi szinten hangolják össze. A közigazgatási reformot megvalósító második törvénnyel (Regionalverbandgesetz, 1971) vált a regionális tervezés a tartományi tervezés részévé, és ennek megfelelően intézményesítették a 12 területet lefedő új kommunalizált regionális szövetségeket, amelyek 1973-tól, mint közjogi testületek átruházott állami feladatként végzik a regionális tervezést (Mädling 1987) Az 1983-ban hatályba lépett új területi/tartományi tervezési törvény érintetlenül hagyta őket. A régiók lehatárolása a felsőfokú központok (Oberzentren) vonzáskörzetét követte.

A regionális szövetség saját igazgatási szervezettel és alkalmazottakkal rendelkezik a szövetség igazgatójának irányításával. Politikai szervei a szövetségi gyűlés és az elnök, melyek mellett kötelező megalakítani a tervezési bizottságot, illetve lehetőség van továbbiak létesítésére. Fő szerve, a regionális gyűlés a régió lakosság számának függvényében 40–100 tiszteletbeli tagot számlál, akiket a járási tanácsok, a járási főnökök, a községi tanácsok és a városi kerületek főpolgármesterei választanak öt évre. Ily módon az önkormányzati szint legitimációval rendelkező tisztségviselői alkotják a regionális szint választóit. A passzív választójog két tekintetben korlátozott. Csak az választható meg képviselőnek, aki a tartományi gyűlésbe is választható, továbbá lakhelye a régióban található. Tehát a közgyűlési tagoknak nem kell sem a járási, sem a községi tanácsok tagjainak lenniük. A törvény a régió lakossága független képviselőinek nevezi őket, nem pedig az önkormányzatok delegáltjainak. A szabályozás illetéknéppen azt hangsúlyozza, hogy a képviselők a régiót reprezentálják, aminek az egyedi önkormányzati érdekek háttérbe szorítása és a regionális identitás erősítése lenne a feladata. A gyakorlatban ezzel szemben a kettős mandátum a tipikus, a szövetségi gyűlésben az önkormányzati tisztségviselők dominálnak. (A gyakorlatban a képviselők több mint 50%-a vagy a tartományi gyűlés tagja, vagy polgármester és önkormányzati hivatalnok. További 30%-uk a járási és községi tanácsokból kerül ki.) Ugyanez érvényesül a tervezési bizottság összetételében is. A jelenség értelemszerűen konfliktusokat szül, a lokális egoizmus intenzíven megjelenik a regionális tervezési célok vonatkozásában, illetőleg a regionális szövetségekben

„képviselőt nem rendelkező” önkormányzatok a határozatokat oktrojáltnak érzik. Az önkormányzati politikai irányultság általában erősebb, mint e szervezetek pártorientáltsága, holott formálisan pártfrakciók szerint működnek.

A szövetség igazgatója vezette munkaszervezet feladata új problémák megoldásának kezdeményezése, vizsgálatok és koncepciók elkészítése. A regionális szövetségek igazgatási egységei tartományi szinten egy munkaközösség keretei között kooperálnak egymással.

A regionális szövetségek hatásköre törvényen alapul. Feladatuk a regionális tervek, tájtervezési kerettervek elkészítése a természetvédelmi törvény alapján, de jogukban áll ágazati és térségi részterveket is felállítani. Részt vesznek a tartományi fejlesztési tervek és ágazati fejlesztési tervek készítésében. Emellett tájékoztatják, és tanácsokkal látják el a *településrendezés* jogosultjait, a privát tervezőket a területrendezés és a tartományi tervezés követelményeivel kapcsolatban. Jogukban áll területi vonatkozással bíró szaktervek felállításában részt venni, azok módosítását javasolni, valamint bekapcsolódni a területrendezési eljárásba.

A regionális tervek felállítása tetemes munkaráfordítással jár, amit jól illusztrál Baden–Württembergben az az adat, amely szerint a regionális tervezési szövetségek egyike – a tervet elfogadó közgyűlési határozatig – a közérdeket a régióban reprezentáló négyszáz szereplő részvételét biztosította az eljárásban, akik összesen 1500 indítványt intéztek a tervezőhöz, amelyek mindegyikéről dönteni kellett. A tervezési szervezet finanszírozása a járások és a járási jogú városok hozzájárulásaiból és az azt kiegészítő állami támogatásból történik.

A baden–würtembergi szervezettípust módosító tartományok döntéshozó szervekként intézményesített regionális tervezési közösségeket vagy szövetségeket (Regionale Planungsverbände/Planungsgemeinschaften) hoztak létre, Mecklenburg–Vorpommern és Thüringia tartományokban négy, Rajna–Pfalzban és Szászországban öt testületet, ami egyúttal a régiók számát is jelöli. Tagjaikat a járási gyűlések és a járási jogú városok tanácsai választják, miközben a főpolgármesterek és a járási főnökök (a járások első számú tisztségviselői) hivatalból tagok. Rajna–Pfalzban a községi és városi önkormányzatok képviselete azáltal válik erősebbé, hogy a járási gyűlések a képviselők legkevesebb 50%-át a helyi önkormányzatok által javasolt jelöltek közül kötelesek megválasztani. Ugyanakkor Thüringiában a nem járási jogú önkormányzatok húszezer lakos fölött automatikusan küldik polgármestertüket a tervezési közösségbe. A tervcélok regionális konszenzusának kiszélesítése és a különböző, *régióbeli társadalmi érdekek integrálása* céljából a tervező szervezetekbe tanácskozási joggal meghívják a társadalmi csoportok reprezentánsait, úm. a kamarák, a környezetvédelmi szövetségek, a munkaadók és munkavállalók szervezeteinek képviselőit.

A tervezés technikai feladatait – a tartományok e csoportjában – az államigazgatáshoz, illetve a tartományi közigazgatás mellé rendelt adminisztratív szervek teljesítik. Noha Rajna–Pfalzban a tevékenység irányítója tartományi a hivatalnok, kinevezéséhez és felmentéséhez a tervezési közösség egyetértése szükséges, illetve kizárólag

az utóbbi utasításaihoz kötöten végzi munkáját. A tervezés adminisztrációját a tartomány finanszírozza.

A kommunalizált regionális tervezés specifikus vonásait többféleképpen értékelte már eddig is az irodalom. Általában a regionális tervezés legmodernebb megvalósításának tartják. Összehasonlítva az ún. államosított regionális tervezéssel Fürst (Fürst-Ritter 1993) előnyös vonásai között említi, hogy jobb helyzetben van az önkormányzatok és a regionális tervezés közötti együttműködés serkentése szempontjából, kielégíti a tervezésnek az aktív, probléma- és folyamatorientált megvalósítása iránti igényt, nyitottabb az új kérdésfelvetések irányába:

- Minél egyértelműbb a regionális tervezés önkormányzati meghatározottsága, annál inkább értelmezhető úgy, mint a régió irányítási és fejlesztési rendszere, s annál kevésbé jellemezhető a tartományi vagy állami tervezés végrehajtó szerevéként. Ennek következtében az önkormányzatok inkább hajlanak a regionális terv alkalmazására, semhogy az állami szerveket ostromolják folyamatos követeléseikkel. A szervezeti függőség természetesen, mint mindenütt, itt is kapcsolódik a finanszírozóhoz. Ha a regionális tervezést az önkormányzatok fizetik a járási hozzájárulás formájában, akkor a tervező erősebben kötődik a községekhez és városokhoz. Ritkább az a megoldás (Rajna-Pfalz), amikor tartományi hivatalnok a tervező.
- A kommunalizált tervezés szorosabb kapcsolatot létesít a regionális és a településtervezés között, mivel az utóbbi a regionális tervezés egyik megvalósító-végrehajtó szervezete. Mading (1987) szerint hátránya ugyanakkor, hogy meglehetősen távolságban van az ágazati hatáskörök hordozóitól, ami megnehezíti a tervek ágazati átültetését.
- Minél inkább kommunalizált a tervezés, annál egyértelműbb koncepcionális karaktere, miközben a megvalósítás feladatát elhanyagolja. Megfordítva, minél jobban integrálódik a regionális tervezés az államigazgatás középszintjébe, annál inkább előtérbe kerül az állami tervezést végrehajtó funkciója, s ezzel együtt strukturális konfliktusok adódnak abból, hogy a községek és járások már nem érzik magukénak a terveket, egyre kevésbé identifikálódnak azokkal.

### *Az állami középszintbe tagolt tervezés*

A tartományi tervezés hatékonyabb érvényesíthetősége kedvéért Bajorország, Hessen, Észak-Rajna-Vesztfália és Szász-Anhalt tartományokban a regionális tervezés az állami középszintbe (Bezirksregierung, Regierungspräsidium) integrált és államilag megszervezett. A tartományi kormánynak alárendelt tartományi államigazgatási egységek, a kormányterületek részét képező tervezési egységek államonként eltérően szabályozottak. Ez a kitétel azonban pusztán azt takarja, hogy a technikai tervezést államosították, a politikai akaratképzésnek ekkor is megvan a legitím mechanizmusa.

Észak-Rajna-Vesztfáliában a kormányelnökség egyik részlegeként működik a regionális tervezést végző kerületi tervezési hivatal. A régió ez esetben egybeesik a

kormánykerület területével, melyekből ebben az államban öt van. Megengedett azonban, hogy a kormánykerületeken belüli területegységekre készüljenek a tervek. A politikai tervezésre a mellérendelt helyzetben levő ún. kerületi tervezési tanácsot (Bezirksplanungsrat) intézményesítették, amelynek tagjait négyötöd részben a járási gyűlések és a járási jogú városok választják, míg egyötödüket tartaléklistáról hívják be. A helyek elosztását szabályozott eljárás keretei között a tartományi kormányelnökség végzi úgy, hogy a tervezési tanácsbeli arányok visszatükrözzék a kommunális parlamenteken belüli pártok és választási csoportok erőviszonyait. A képviselőség feltétele ezúttal a községi vagy városi képviselő-testületi tagság. A döntéshozatal önkormányzat-feletti jellegének erősítése érdekében a kamarák, a munkaadói szövetségek, a szakszervezetek képviselőit, továbbá a járási főnököket és a járási jogú városok vezetőit tanácskozási joggal meghívják a testületbe. A tervezési tanácsoknak döntési és kezdeményezési kompetenciájuk van. A technikai tervező szervek feladata a területfejlesztési tervek kidolgozása és a hatékony ráhatás, hogy a kormánykerületekben, azaz a régiókban a tartományi tervezés céljait figyelembe vegyék. Észak-Rajna–Vesztfáliában a tervezési egységek mérete miatt súlyponti szerepe van a tervezésben a koordinációnak, ami elsődlegesen a tervezési hivatalokra testált feladat.

A regionális tervezés feladata Észak-Rajna–Vesztfáliában a tartományi fejlesztési tervekre és programokra épülő, és azok céljait megvalósító területfejlesztési tervek elkészítése, továbbá a tartományi területrendezés és területi tervezés célkitűzéseinek végrehajtása, sőt annak felügyelete. Bloch (1987) ugyanakkor megállapítja, hogy ebben az államban a tartományi fejlesztési tervek jellege olyannyira konkrét, hogy a regionális tervezés számára alig marad valóságos mozgástér. Mivel a tartományi szint általános és egyedi tervezési céljai regionális szinten tovább nem konkretizálhatók, a tervezési hivatalok a községek irányában közvetlenül maguk végzik a konkretizálást, kitzúzik a feladatokat, majd elemzik és nyilvántartják, hogy a tartomány területfejlesztési célkitűzései kielégítő módon érvényesültek-e. Az államosított tervezési mechanizmusból adódóan a regionális és a tartományi tervezés két garanciális eszköz fölött is rendelkezik: a területrendezési tervek céljaival ellentétes intézkedéseket és tervezést megtilthatja, az építési kérelmeket visszaadhatja. Amennyiben a tilalom feltételei fennállnak, a kormányelnök utasíthatja az engedélyező építéshatósági hivatalt, hogy függesse fel a létesítményt engedélyező döntést.

Hessen tartományban 1980-ig önkormányzati céltársulás formájában hat regionális tervezési közösség tevékenykedett. Miután a régiók térképét átrajzolták – hasonlóképpen Észak-Rajna–Vesztfáliához –, *pártpolitikai alapon szerveződő regionális tervezési gyűléseket* vezettek be szintén kormánykerületenként, melyekből ebben az államban mindössze három létezik. A tervezési gyűlések tagjai ezúttal is kizárólag a helyi önkormányzati képviselők közül kerülhetnek ki, tehát a legitimációval már rendelkezők közül delegálják a tagokat a járási jogú városok, a járási gyűlések és az 50 ezernél több lakost számláló járáshoz tartozó települések. (A tagok száma a három régióban 30–100 közötti.) A választási szempontok között a pártbefolyás dominál,

hiszen a tervezési gyűlések frakciókban működnek. A társadalmi érdekek becsatornázója a tanácsadó funkciójú tervezési tanács, amelyben a régiók legfontosabb társadalmi erői kapnak helyet (pl. Dél-Hessen régióban a városok gyűlése, a városok és községek szövetsége, az ipar- és kereskedelmi kamarák munkaközössége, az egyesült vállalatsszövetségek, a szakszervezeti szövetségek ágazatok szerint, a parasztszövetség, a kézműves kamarák munkaközössége, a Hesseni Tartományi Jóléti Szövetség, a tartományi munkaügyi hivatal, az agrárbizottság). A tanácsadó szerv inkább vitafórum, mintsem munkaszerv, mivel a gyakorlatban közös ajánlások megfogalmazására a legritkább esetben képes. A politikai döntések előkészítése különböző profilú bizottságokban történik (tervezési vagy főbizottság, környezet- és természetvédelmi, mező- és erdőgazdasági, gazdasági, közlekedés- és energiaügyi, szociális és kulturális bizottság). A frakciók ezen túl informális munkacsoportokban is dolgoznak. A tervezési gyűlés joga, hogy az alacsonyabb szintű tervező szervek irányában állásfoglalást adjon ki, ha annak tevékenysége legalább egy középfokú központ vonzáskörzetére kihat. Hatáskörébe tartozik a regionális fejlesztési terv felállítása és továbbfejlesztése, valamint a regionális területrendezési terv elkészítése és végrehajtása. A regionális tervezési eljárásba a lefelé irányuló koordináció formájában a települési önkormányzatokat kétszer vonják be, először a javaslat elkészítése idején meghallgatásra van joguk, másodszer a nyilvánosság bevonásának fázisában jutnak szerephez (Fritz-Viette 1987).

A tervezési gyűlés adminisztratív apparátusa a kormányelnökség részlegeként működik, amely a tartományi tervezés érvényesítése szemszögéből jól kiépítettnek tekinthető. Feladata a tervezés elindulásához szükséges szakma-specifikus adatok begyűjtésétől egészen, a tervezés utolsó fázisában a regionális terveknek a tartományi tervek célkitűzéseivel való harmonizálásának felülvizsgálatáig terjed.

*Bajorország* a regionális tervezés szervezetrendszerét illetően köztes helyet foglal el Hessen és Észak-Rajna–Vesztfália között. A tervezés adminisztrációja itt is beépül az államigazgatási apparátusba olyképpen, hogy egy-egy hivatal több regionális tervezési szövetséget szolgál ki. Ennek oka, hogy míg a bajor állam hét kormánykerületre tagolódik, addig tizenhét regionális szövetséget intézményesítettek (nem sorolva ide a korábban említett Donau/Iller Regionális Szövetséget). *A tervezési szövetségek a társulási jog alapján alakultak, céltársulások.* Ennek következtében tagja a régió minden települési önkormányzata és járása. Képviselőiket ezer lakosonként küldik a szövetségbe, így a régió valamennyi városának főpolgármestere, járásának főnöke és szinte minden község polgármestere jelen van a regionális tervezésben. A szövetségek taglétszáma 67 és 194 között változik. Ez a szervezeti felépítés több sajátosságot eredményez:

- valamennyi szervezettípus közül a legnagyobb mértékű az önkormányzati egyéni érdekek megjelenése, ami egyúttal a konszenzus kialakítását is megnehezíti. Ez pedig oda vezet, hogy praktikusán a tervezési bizottságok hozzák meg a döntéseket;

- a regionális tervezési hivatal kevésbé integrálódik és azonosul a régióval, mint más tartományokban, hiszen egyszerre több szövetség adminisztrációját és tervezési tevékenységét végzi;
- a tervezési hivatal pozíciója az ágazati koordináció szempontjából gyenge, mert Bajorországban szervezetileg nem része a tartományi kormányhivatalnak, ezért az államigazgatási szervek kevésbé segítik munkáját (*Fürst–Ritter* 1993).

A bajor tervezési modellt szokás a leginkább önkormányzatbarátnak nevezni, e modell azonban egyúttal rendkívül politizált is. A regionális tervezési szövetségek felelősek a regionális tervek felállításáért, karbantartásáért, s mint a közérdek megtestesítői közreműködnek a tartományi tervezésben (tartományi fejlesztési program), tagjaik (az önkormányzatok) rendezési tervezésében a területhasznosítási és a beépítési tervekhez adandó állásfoglalásokkal.

Politikai szempontból kettős funkciót töltenek be. Egyrészt döntéshozó testületek abban az értelemben, hogy az önkormányzati közös érdeket testesítik meg az állammal és az ágazatokkal szemben, másrészt politikai viták, konfliktusok színterei. A végső döntések érelemszerűen nem kizárólag tervezési szempontok alapján, hanem politikai kompromisszumoktól meghatározottan születnek. Maguk a testületek el is utasították az önkormányzati szövetségek azon ajánlását, amely szakemberek bevonását javasolta a tervezési szövetségek közgyűlésébe.

Németországban a regionális tervezés központi döntéshozói az önkormányzatok, ugyanakkor azt is látni kell, hogy *meglehetősen erős a regionális tervezésre gyakorolt állami befolyás*. A közvetlen ráhatás a területfejlesztési és környezeti kérdésekért felelős minisztériumon keresztül valósul meg, hiszen e szerv nem csupán jóváhagyja az ún. kötelezővé nyilvánítási aktussal (Verbindlichkeitserklärung) a regionális terveket, hanem a tervek megalkotását és tartalmát is befolyásolni tudja szervezeti és tartalmi jellegű normatív keretelőírásokkal, valamint azzal, hogy a tervezési szövetségeket folyamatosan ellátja tanácsokkal. Az ágazati hivatalokat és szervezeteket a tervek készítés folyamatába többször is bevonják, és felhívják őket szakvélemények, állásfoglalások adására a különböző részterületekre vonatkozólag. Az is az állami vonalat erősíti, hogy noha a regionális tervezés adminisztratív szervei a technikai döntés-előkészítés során a tervezési szövetségek utasításaihoz kötöttek, szervezetileg nem azok, hanem a tartományi kormányelnökség alá rendelték, sőt ezen túlmenően a tartományi kormányzat tervezési munkaszerve, a tartományi tervezési hivatal, mint a regionális tervezési szövetségek szakmai felügyeleti szerve, szakvélemény készítésére kötelezheti őket. *A technikai tervezés államigazgatási integrációját a munkaszervezés racionalitásával indokolják*. Ez számos előnnyel jár, például könnyű hozzáférés a technikai eszközökhöz, becsatlakozás az ágazati belső információs hálózatba, közvetlen kontaktus az ágazati szervezetekkel, ami által a szakmai kérdések szolgálati úton tisztázhatók.

Összességében az állami középszinthez telepített regionális tervezés a regionális fejlesztési koncepciókban kevésbé engedi érvényesülni a parciális lokális érdekeket, ugyanakkor hátránya, hogy a helyi önkormányzati szféra szemében primer állami

tervezést testesít meg. Ezt úgy élik meg a települések, hogy érdekeik a regionális tervezés során minimalizált mértékben tudnak érvényre jutni, s a tervezési szövetségekbeli képviselők pusztán az önkormányzati érdekek sérelmeinek elkerülése felett örködnék. Az ezzel összefüggésben gyengének nevezett regionális identitás Németország említett tartományaiban azt eredményezi, hogy a hatalommal bíró városok érdekeiknek jobban érvényt tudnak szerezni, mivel pártpolitikai befolyásukat, személyes kapcsolataikat használják fel a tartományi kormányoknál főleg a terület-használat tervezése során (Müller 1987).

A felvázolt struktúrának létezik egy érdekes aspektusa, mégpedig az, hogy az önkormányzati képviselői szervek (regionális tervezési szövetségek, tervezési tanácsok) kormányhivatalok mellé telepítésével a kormány képviselői inkább érzik magukat a régió reprezentánsainak az állam érdekeivel szemben, mint maguk a szövetségek, holott elsődleges funkciójuk az állami politika érvényesítése a régióban. Az állami magatartást példázza az is, hogy az „államosított” tervezési modellek közül a hesseni és az észak-rajna-vesztfáliai számottevő pénzügyi forrás fölött rendelkezik, míg a települési érdekektől jobban befolyásolt bajor és rajna-pfalzi regionális szövetségek igen rossz anyagi helyzetűek. Végül tendenciaként megfogalmazható, hogy a tervezés a hetvenes évek közepe óta politizálódik, a finális tervezést, amikor egyetlen cél a megrajzolt és leírt terv tárgyasulása volt, felváltotta a tervezés, mint folyamat elv, amely a tervezést kontinuus viták és problémamegoldások eszközének tekinti, miközben a tervező szerepe is átformálódott. A technokrata diplomatává vált, aki moderátora a regionális probléma-kezelő folyamatnak, elsimítója a terület-használati konfliktusoknak.

A németországi tapasztalatokat összegezve a területi tervezés föderatív felépítésének egyik kiindulópontja, a szövetségi szintű területrendezési kerettörvény sarokpontjai között a tartományokat megillető területi tervezési hatáskör, mint saját fenntartásukba tartozó feladat jelenik meg. E jogosítvány kiterjed a tartomány teljes területének területi egységekbe tagolására, attól a céltól vezérelten, hogy valamennyi állampolgár számára megteremtse és fenntartsa az azonos értékű életkörülményeket. A regionális tervezés, a területi tervezés tartományi szintű megfelelője területegységekben (Teilträume) valósul meg a lokális és az ágazati szint feletti tervezés értelmében.

A területegységek, vagyis a tervezési régiók lehatárolása egyes tartományokban (Baden-Württemberg, Bajorország, Rajna-Pfalz, Schleswig-Holstein) funkcionális kritériumok alapján, a felsőfokú központok vonzáskörzetét leképezve, továbbá szociális és gazdasági valamint kulturális tényezőkre is figyelemmel történt. Más tartományokban, Hessenben, Alsó-Szászországban, Észak-Rajna-Vesztfáliában stb. igazgatási szempontok játszottak szerepet a tervezési régiók kijelölésénél, ezért a tervezési és közigazgatási térfelosztás határai fedik egymást. A nagyságrendi különbség – a felsorolt tényezőknek köszönhetően – meglehetősen nagy a régiók szintjén, a 49 ezer lakosú járástól az ötmillió lakost számláló kormánykerületig terjednek

a méretbeli különbségek. A tervezési régiók száma, pl. az ország nyugati felében 3 és 47 között mozog.

Németország, mint föderális állam esetében az eddigiek tükrében mit is jelent valójában az EU szempontrendszerét kielégítő régió? *Heinrich Mading* válaszában azt mondja, az Európai Unió által megkülönböztetett NUTS 1 szint Németországban a 16 szövetségi tartományt jelenti, míg a NUTS 2 szintnek a kormányzati kerületek (Regierungsbezirke) számítanak. Ez alatt a szövetségi államban NUTS 3 szintként jelennek meg a tartományi tervezési régiók, s a járások alkotják a NUTS 4 szintet (*Mading* 1992).

### *A területi tervezés magyar intézményei*

#### *Következtetések a regionalizálással összefüggésben*

A Magyarországon 1996-ban, gondolatában pedig már az önkormányzati törvény 1994. évi módosításával megfogant területfejlesztési intézményrendszer egyértelműen az Európai Unióhoz történő csatlakozás reményéből táplálkozott, és látszólag a szervezeti igazodás alapelvén áll. Ha kifejezetten a területi tervezést végző szervekre koncentráljuk figyelmünket, akkor a szervezeti felépítés egyik rendező elvét a területfejlesztési koncepciók és programok, másikat a területrendezési, illetve végső pontjukban a településrendezési tervek alkotják, mint azok a végső produktumok, amelyek valamilyen döntéshozó szervezet igényelnek. E döntési kompetenciák birtokosai pedig vagy illeszkednek a közigazgatás szervezetébe, vagy legalábbis tisztázott az ahhoz, illetve az államhoz fűződő viszonyuk. Többen felhívták már a figyelmet arra a szabályozási zűrzavarra, ami abból fakad, hogy a két tervezési szakaszt és az információs rendszert intézményileg elkülönülten telepítette a törvény. Súlyos következményekkel jár, és szemléletbeli ellentéteket szül a fejlesztési és a rendezési tervezés intézményi elválasztása, továbbá a területi információs rendszer működtetésének a megyei önkormányzatokhoz, míg a fejlesztési tervezésnek a területfejlesztési tanácsokhoz utalása (*Rechnitzer* 1998).

A területfejlesztési tervek és programok készítői a területfejlesztési törvény értelmében regionális és megyei szinten a területfejlesztési tanácsok, a kistérségekben a területfejlesztési önkormányzati társulások. A két szervtípus között lényegi különbség van. A társulásokat közjogi jogalanyoknak kell neveznünk akkor is, ha a magyar jogdogmatika máig adós a köz- és magánjog határainak pontos megvonásával. A területfejlesztési társulások tagjai ugyanis kizárólag önkormányzatok lehetnek, azokból a törvény kizárja a magánjogi jogalanyok részvételét. A társulás az önkormányzati törvény hatálya alá tartozó intézmény. A területfejlesztési önkormányzati társulás szervezeti jellegéből következően – elsődlegesen abból a tényből kifolyólag, hogy helyi önkormányzatok együttműködését intézményesíti – a közigazgatás struktúrájába illeszkedik, attól nem szakítható el. A területfejlesztési tanács noha törvényt módosítás következtében költségvetési szerv, mégsem minősül közigazgatási szervnek.

A területi tervezés egyik végpontján tehát az Országgyűlés, másik végpontján az önkormányzatok vannak még akkor is, ha a településrendezés és -tervezés egy másik törvényben, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben rendezett kérdés. Az országos, regionális, megyei tervekben elfogadott célok végső soron valamely önkormányzat településrendezési tervében konkretizálódnak. Az Alkotmány értelmében a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül [44/A. § (1) a)]. A területfejlesztés és -rendezés intézményrendszere ily módon az önkormányzati autonómiába, az önkormányzatiság lényegi magvába történő beavatkozást valósít meg, amit a jogi norma szintjén fel kellett oldani. Ennek módszere az Európaszerte elterjedt területi tervezési rendszerekben az – legyen az kommunalizált vagy állami dominanciájú –, hogy az önkormányzatok átfogó részvételének joga biztosított a regionális, valamint a központi tervezési eljárásban. A tervek aktív befolyásolásának lehetősége alapozza meg kötelezettségüket a felsőbb szintű tervek követelményeire való igazodásra, előírásaiknak a figyelembevételére.

Figyelembe kell tehát venni, hogy bármely szintű területfejlesztési szervnek a tervezési elképzelései, fejlesztési koncepciója végső soron egy konkrét területre vonatkoznak, konkrét formájukban valamely önkormányzat közigazgatási területét, s általa az adott képviselő-testület tervezési hatáskörét érintik. S minél közelebb esik a települési szinthez a területi, annál intenzívebb önkormányzati befolyásolási lehetőséget szükséges biztosítani a legitimitás érdekében. Ez az egyik záloga annak, hogy a területi tervek a szükséges módon helyi szinten is megvalósuljanak. A területfejlesztés azonban csak helyi szint felett értelmezhető feladat, helyi önkormányzati megfelelője a településfejlesztés. Az Ötv.-ben az önkormányzatnak az utóbbira van felhatalmazása. A területfejlesztési önkormányzati társulás megalapítása nyilvánvalóan nem a helyi önkormányzati településfejlesztési hatásköröknek a társulásra ruházásaként definiálendő. Nem beszélve a településfejlesztés egyik végrehajtási eszközéről, a településrendezési tervezésről, mely jogosítványt a törvény egyenesen a képviselő-testület át nem ruházható hatásköröként nevesíti. Éppen ezért a területi tervezés és a közigazgatás feltétlenül összekapcsolódó intézmények, még akkor is, ha Magyarországon a területfejlesztés intézményrendszere látszólag a közigazgatástól különállóan, egy speciális szervezeti formában öltött testet. Legfeljebb a törvényhozó nem vetett számot a területfejlesztési tanácsok intézményesítésekor azokkal a hátrányokkal, amelyek a szervezetrendszer megkettőzéséből, az önkormányzati és területfejlesztési tanácsi vonalból adódnak.

A területfejlesztési tanácsokat az önkormányzatok igazából nem érezhetik magukénak, hiszen azok összetételét tekintve nem tudott megvalósulni a törvényhozó állítólagos szándéka, miszerint a kistérségek hangsúlyos képviseléssel rendelkezzenek a tanácsokban. A tapasztalatok azt bizonyítják, hogy az erőviszonyok sokkal bonyolultabbak, a tanácson belüli érdekközlések nem állandósulnak, hanem esetről esetre újraszerveződnek. A tanácsok összetétele, működési rendje nem tud eleget tenni a politikai felelősségű mérlegelés és döntéshozás követelményének (Pálné Kovács 1997).

Ha a mai magyar területfejlesztési intézményrendszernek a súlypontja áthelyeződne a megyéről a régióra, akkor számot kell vetni azzal is, hogy a helyi önkormányzati szféra részvétele a regionális fejlesztési tanács munkájában a jelenlegi összetétel mellett, elegendő garanciát jelent-e az idézett alkotmányi tétel megvalósításához.

A területi politikának mindenkor szoros kapcsolata van az állam felépítésével és magával a közigazgatás struktúrájával. A területi tervezés szervezetét és az alapjául szolgáló tervezési régiókat figyelembe véve az ismertetett német tartományok által követett modellek bizonyos következtetéseket engednek meg. Az egyik csoportot a föderalizált Németország tartományai alkotják, ahol néhány kivétellel (Alsó-Szászország, Észak-Rajna–Vesztfália) a közigazgatási területbeosztástól független funkcionális régiók, rendszerint a felsőfokú központok vonzáskörzetét lefedő tervezési–gazdasági régiók a regionális tervezés bázisai. Ezekben az államokban a regionális tervező szerv szükségképpen valamilyen delegációs rendszerben működő politikai testület. Németország e tartományai maguk testesítik meg a közigazgatási értelemben vett régiót, amelyek magukon viselik az államiság bizonyos jegyeit, s az állami szintű (Landesentwicklung) fejlesztés és tervezés gazdáit. Németországban ugyanis a területi tervezés első szintje a tartományi, amely autonóm módon maga alakítja ki szervezeti felépítését.

A területi tervezés aspektusából az államok egy másik csoportjába sorolódnak azok, amelyek a regionális tervezést a közigazgatás középszintjére telepítették, ahol is rendszerint a közvetlen demokratikus módon választott önkormányzati testületek birtokolják a területfejlesztési és tervezési döntési jogosítványokat. Ennek megfelelően a decentralizált államberendezkedésű Franciaországban a közigazgatási régió regionális tanácsa dolgozza ki, és fogadja el a regionális területrendezési és területfejlesztési koncepciót a megye tanácsa, valamint a gazdasági és szociális tanács állásfoglalását követően (Kistenmacher–Clev 1996). Az unitárius államok közül Hollandiára jellemző, hogy a központi állami szint és a helyhatóságok közötti közigazgatási megye (provincia) politikai testületének hatáskörébe tartozik a regionális terveknek, mint a megye politikai programjának megalkotása. Bár hozzá kell tenni, hogy noha a megyék politikai legitimitációval rendelkeznek, természetesen az egységes állam decentralizált közigazgatási egységeinek minősülnek. Az Egyesült Királyságban nyolc programrégiót definiáltak, melyekben regionális hivatalok működnek. Nézőpontunkból azonban lényegesebb a tervezési struktúra, amely 1968 óta a „development plan” értelmében két szintet fog át. A viszonylag bonyolult brit közigazgatási felépítésen belül Anglia és Wales vidéki térségeiben a megyék (county councils), a városias térségekben a járások („districts”), mint régiók a címzettjei a területi tervezési kompetenciáknak. A közigazgatási szintekre ráépülő „régiók” fejlesztési koncepciót alkotnak, amit a vidéki térségekben a kétszintűséget megvalósítva követ a „local plan”, ellenben a városias térségekben egy egységes fejlesztési terv (Unitary Development Plan) tölti be a két funkciót. A regionális terveket a megyék politikai testületei, a tanácsok fogadják el, a környezetért felelős minisztérium jóváhagyásával.

Megállapítható tehát, hogy azokban az államokban, amelyekben a közigazgatási/önkormányzati középszint egyúttal tervezési régió szerepkört is kapott, ott a két funkciót, a közigazgatást és a tervezési döntéshozóit ugyanaz a politikai testület, adott esetben a közvetlenül választott önkormányzati testület tölti be. A vizsgált országokban nem jellemző, hogy ugyanabban a területi egységben önmagáért a területi tervezésért megkettőznék a szervezeteket, és párhuzamos struktúrákat építenének ki. Ennek hátterében különféle okokat kereshetünk, úgy, mint a takarékoság és racionalitás, sőt a területi köztestületek minden bizonnyal alkalmasak a területi érdekek artikulációjára, ami kifejezésre jut a tervezési kompetenciák gyakorlásában is. Ahol mégis delegációs elven felépülő speciális regionális tervezési szervezetek léteznek, ott ezeket az a szükségyszerűség hívta életre, hogy a tervezési egységeket a valós vonzaskörzetekre, gazdasági régiókra kívánták rászervezni. A közigazgatás területi struktúráját azonban bizonyos mértékig ebben az esetben is tiszteletben tartják némely államok, mint például Bajorország és Rajna-Pfalz, ahol a tervezési régiók lehatárolása során lehetőség szerint érvényesítették a járáshatárok átmenetességének tilalmát.

Magyarországon a tervezési régiók az Országos Területfejlesztési Konceptióban meghatározott mesterséges képződmények, s a konstituálás első lépcsőjében majdnem elkerülhetetlen volt, hogy regionális szinten jogintézményi szempontból is tisztázatlan ún. területfejlesztési tanácsok szülessenek. A folyamatot a nem is annyira a háttérben zajló, az önkormányzati középszint körül folyó politikai viták indukálták, melyek következtében először megyei szinten kettőzték meg a szervezeti struktúrát a területfejlesztési és tervezési hatáskörök némileg zavaros megosztásával. A nemzetközi tapasztalatok birtokában azt mondhatjuk, talán feleslegesen, hiszen az önkormányzati közigazgatás és a területi tervezés középszintű egységeinek határai egybeesnek. Ebben a gondolatmenetben – amennyiben feltételezzük a megyei önkormányzatoknak, mint közigazgatási középszintnek a megtartását – egyáltalán nem szükségeszerű, hogy a regionális szint egyúttal önkormányzati is legyen. Szerves fejlődés hiányában a középszint ilyenét megkettőzése erőszakoltnak tűnnék, másfelől elemzések már bizonyították (Horváth 1998), hogy azokban az országokban, ahol a helyi önkormányzatok felett két területi középszint szerveződött, megfigyelhető a hatáskörök szétforgácsolódása. Vagy azért, mert a központi állam a szubnacionális szintek között a hatásköröket úgy osztja meg, hogy azok együttműködésre kényszerülnek, vagy azért, mert a magasabb területi középszintnek csak tervezési funkciókat juttatnak, a döntési hatáskör a központi államnál marad, illetőleg a régióknak a végrehajtásban ugyancsak együtt kell működniük az alsóbb szintekkel.

Nálunk egy ilyen jellegű közigazgatási-szervezeti változtatás még megterhelődne a területfejlesztési tanács és az önkormányzat közötti munkamegosztás problémahalmazával is, ami tovább rontaná a viszonyok átláthatóságát. Mindenképpen racionálisabb megoldásnak ígérkeznek a megye önkormányzati szintként való megtartása, s ha „vezéráldozatra” lenne szükség, akkor a megyei területfejlesztési tanácsok kiiktatása mellett inkább felsorakoztathatók érvek. Ennek a megoldásnak a hátránya, hogy a fejlesztési és rendezési tervezés intézményes kettészakíttottságát fenntartaná,

illetőleg az még megtetéződne a regionális fejlesztési és a megyei rendezési tervezés szintbeli elválasztásával. Az önkormányzati közigazgatás hosszasan vajúdó korszerűsítése, az integrációs csomópontok hiánya akár a szolgáltatásszervezés, akár a hatósági igazgatás vagy a városok és vonzáskörzetük együttműködése tekintetében egyelőre drasztikus változtatások árán tenné csak lehetővé a regionális önkormányzati szint létrehozását a megyei önkormányzatok felszámolásával egyidejűleg.

### *A területi és az ágazati érdekek érvényesülésének keretei*

A tervezés és a tervek megvalósításának, végrehajtásának összekapcsolása a területi tervezés centrális kérdése kell, hogy legyen. A tervezési döntések meghozatalánál figyelemmel kellene lenni azok adminisztratív megvalósíthatóságára, különösképpen akkor, amikor a tervezés, mint problémamegoldó eljárás szervezetenként különül a tervek intőzkedésekké alakító államigazgatási szervektől, a településtervezést megvalósító önkormányzatoktól, valamint a programokat végrehajtó beruházásoktól. Természetesen a tervek és programok tartalma a közigazgatási szereplők mozgásterét nem determinálják teljes mértékben, megfelelő mozgásterük, alkalmazkodási és módosítási lehetőségük van a címzetteknek.

A tervek megvalósítása szempontjából a magánjogi szereplők mellett igen nagy súllyal esik latba a közjogi szektor alanyi köre, az önkormányzatok és a területi államigazgatási szervek. Noha egyelőre sok bizonyítéka nem látható annak, hogy területi szinten ágazati fejlesztési koncepciók készülneek. Kivételként említhetők a megyei foglalkoztatási koncepciók a megyei Munkaügyi Tanácsok gondozásában.

A dekoncentrált szervek más megítélés alá esnek, azok illetékességi területének a hét statisztikai-tervezési régióhoz történő igazítása nem ütközik különösebb akadályokba, sőt kívánatos. S tudni lehet, hogy egy ilyen irányú racionalizálási folyamat már kezdetét vette. Ennek a tendenciának azért lehet a későbbiekben pozitív hatása, mert a Tft.-ben a területi államigazgatási szervek is feladatot kaptak a térségi fejlesztés és tervezés koordinációjának vonatkozásában, ami szakmai segítségnyújtást és az információszolgáltatást öleli fel. S ebben a tekintetben nem mellékes körülmény, hogy a területi és az ágazati érdek és szemlélet ugyanabban a területi egységben artikulálódik.

A területfejlesztési koncepciók alapvetően céltervek, azok végrehajtásának eszközei legkevesebb két csoportot ölelnek fel. Egyfelől a támogatási eszközöket, vagyis a pénzügyi ösztönzőket, valamint a befolyásolás puha eszközeit, úm. az információszolgáltatást, a meggyőzést, a tárgyalást stb. Másfelől a területhasználati funkciók (restriktív) meghatározása sorolandó ide, mint kemény eszköz. A legtöbb tervezési területen a területi és az ágazati szemlélet összefonódik. Nagyon lényeges, hogy azok az ágazati tervek, amelyeknek térségi kihatásuk van, területi szemléletben is koordináltak legyenek. Az ágazati szervek, mint külső tényezőket általában elhanyagolják a területi érdekeket. A területi tervezés számára problémát jelent, hogy rendszerint nincs hozzáférési lehetősége a szakmaspecifikus ágazati információkhoz. A területfejlesztési szerveknek, szemben a területi államigazgatási szervekkel, nincs kifejezett klientúrájuk. A területi tervezés eredményeit az érintett társadalmi csoportok

csak közvetett módon, az azokat megvalósító ágazati vagy önkormányzati intézkedéseken keresztül érzékelik. Azaz nincs egy olyan egyértelműen lehatárolható kedvezményezett kör, amelyre a döntéshozatal, mint politikai folyamat során támaszkodni lehetne. A területi államigazgatási szervezeteknek rendszerint részletes, relatíve rövid időre kidolgozott célrendszerük és intézkedési koncepciójuk van, amelyek többnyire politikai szempontból sürgősen megvalósítandók. Ezzel szemben a regionális tervek inkább absztraktak, hosszú távra szólóak, átlépi a napi politika időhorizontját. A regionális tervezésnek feladata az ellentétes érdekek kiegyenlítése, míg az ágazati tervek szakmaiságát – noha azok is gerjeszthetnek konfliktusokat – általában senki nem vonja kétségbe. Tehát megállapítható, hogy a területi tervezés pozíciója az ágazatokhoz képest meglehetősen gyenge (Benz 1982).

A törvényhozó a Tft.-ben helyénvalóan szabályozta a területi államigazgatási szervek feladatait (18. §): „...a területfejlesztéssel és területrendezéssel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtásában, érvényesítésének ellenőrzésében, a térségi fejlesztés és tervezés koordinálásában szakmai segítségnyújtással és információszolgáltatással, valamint hatósági ellenőrzéssel vesznek részt.” A területi és ágazati érdekek összehangoltságát hivatott biztosítani az érdekelt területi államigazgatási szervek képviselőinek állandó meghívotti státusza a megyei területfejlesztési tanács ülésén. A koordináció akkor válna teljessé, ha az ágazati érdekek megjelenítésének inverzeként a törvény a területi államigazgatási szervek számára kötelezettséggettette volna saját tervezési tevékenységük során a területfejlesztési koncepciók, programok figyelembevételét. Természetesen ez sem állna meg az eljárásjogi szabályok tisztázása nélkül, úm. a figyelembevétel időpontja, intenzitása stb. Feltehetőleg nem visz közelebb a kétfajta érdekstruktúra közelítésének megoldásához a regionális fejlesztési tanácsok összetételére vonatkozó rendelkezés sem, amely összesen kilenc miniszter képviselőjének egyidejű részvételét biztosítja a tanács tevékenységében. Nem derül ki azonban, hogy mi a garanciája annak, hogy a későbbiekben az ágazatok magukévá teszik a regionális elveket. Ugyanígy kérdéses a kormányzati érdekek koordinált megjeleníthetősége is. A regionális fejlesztési tanácsok összetétele is rámutat arra, hogy a területfejlesztés intézményi struktúrájának alapelve, a decentralizáció nem tudott áttörni a központi hatalom centralizáltságán. Ennek tükrében valószínűleg érdemes lenne összekapcsolni a decentralizációt a dekoncentrációval, főként a területi államigazgatási szervek regionalizálása során.

A régió/megye olyan tervezési egységnek tekintendő, amelynek egyik funkciója, hogy a terület-és gazdaságfejlesztési támogatások és intézkedések vonatkoztatási keretét adja. Másik funkciója ellenben abból adódik, hogy a tervezés és a terveket végrehajtó közigazgatás összekötő kapcsa, ami rendszerint a tervezés és a közigazgatás integrációjának irányába mutat, hogy azután a közigazgatási régió létrehozásában oldódjék fel (Götz 1974). Magyarországon a régióknak, mint nem tisztán tervezési kategóriának a kezelése azért nem teljesen problémamentes, mert a területfejlesztési koncepciók és programok tervezési jogosultja a területfejlesztési tanács, míg a rendezési tervezés jogosultjai az önkormányzatok. A két alanyi kör szétválása alapjainban megfoszt bennünket az önkormányzati régió alapításának számos előnyétől.

## Jegyzet

<sup>1</sup> A tanulmány az OTKA 23 003 számú kutatás keretében készült.

## Irodalom

- Benz, A. (1982) Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. (Eine empirische Untersuchung zur Organisation und Problemlösungsfähigkeit). *Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Band 80.* – Ernst, W.–Hoppe, W.–Thoss, R. (Hrsg.), Münster, Selbstverlag des Institut für Siedlungs- u. Wohnungswesen und Zentralinst für Raumplanung.
- Bloch, A. (1987) Koordinierung raumrelevanter Planungen durch die Regionalplanung in Nordrhein–Westfalen. – *Raumforschung und Raumordnung.* 1–2. 11–16. o.
- Erbguth, W. (1981) Zur Rechtsnatur von Plänen und Programmen der Raumordnung und Landesplanung. – *Deutsches Verwaltungsblatt.* 12. 550–558. o.
- Fritz-Viette, R. (1987) Regionalplanung in Hessen. – *Raumforschung und Raumordnung.* 1–2. 17–26. o.
- Fürst, D. von (1987) Regionalplanung in Niedersachsen. – *Raumforschung und Raumordnung.* 1–2. 6–11. o.
- Fürst, D. von–Ritter, E.-H. (1993) *Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung (Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß).* Düsseldorf, Werner–Verlag.
- Götz, V. (1974) Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung. *Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag.* – Schneider, H.– Götz, V. (Hrsg.), Berlin, Duncker–Humblot. 980–1001. o.
- Horváth Gy. (1998) Régiók az Európai Unióban. – *Európai Tükör.* 8. 4–23. o.
- Kistenmacher, H.–Clev H.-G. (1996). Das französische Raumordnungs- und Raumentwicklungsrahmengesetz (Raumordnungsgesetz). – *Raumforschung und Raumordnung.* 4. 265–276. o.
- Mädling, H. (1987) Länderbericht Baden–Württemberg. – *Raumforschung und Raumordnung.* 1–2. 49–55. o.
- Mädling, H. (1992) Verwaltung im Wettbewerb der Regionen. *Archiv für Kommunalwissenschaften.* Deutsches Institut für Urbanistik. Verlag W. Kohlhammer, 2. Halbjahresband. 205–219. o.
- Müller, B. (1987) Regionalplanung in Bayern. – *Raumforschung und Raumordnung.* 1–2. 32–39. o.
- Pálné Kovács I. (1997) Merre halad a magyar vidék? A fejlesztési politika és a közigazgatás ellentmondásai a rendszerváltozás után. – *Társadalmi Szemle.* 12. 3–15. o.
- Rechnitzer J. (1998) *Területfejlesztési stratégiák.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

## OUTLINE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN SPATIAL PLANNING AND PUBLIC ADMINISTRATION, OR REGIONALISATION FROM THE VIEW OF SPATIAL PLANNING

EDIT PFEIL

Hungarian public administration is facing the challenge of modernisation. One of the basic questions is the role of regions in the system of state in the process of EU enlargement. At the same time with the EU-conform establishment of the Hungarian institution of regional development, regions became regional development and statistical units. In the near future the answer has to be given to the following questions. Do the Hungarian regions have to integrate into the public administration? Do they have to become a governmental level with directly selected body?

The study likes to approach this problem from the view of spatial planning, notably from the aspect of institutions of regional planning. The presentation of institutional background of spatial planning in other countries in the first part of the study expresses the focus on the relationship between regional planning and public administration. There is a different relationship between local government, or state dominant regional planning and local governmental sphere and organisations of public administration.

There is an individual and particular institutional system of regional planning in Hungary from this point of view, because two separated structures has been established for development and planning. Strategic planning is settled to regional development councils in the level of regions and counties, but regional planning belongs to local governments. In Hungary the local governments have built up in the levels of settlements and counties, while sooner or later regional level has to become dominant in connection with regional development.

There are countries where administrative/local governmental level has the functions of planning regions. The analysis of foreign experiences prove that this countries both the administration and the planning decision making function are supplied by the same political body usually the direct elected body. There are no parallel duplicated organisations and structures only for regional planning. It is not merely saving, but also because the regional public bodies are capable to articulate the regional interests. There are independent planning regions from administrative regional division in federalised countries. In that case, the determination of planning regions is primarily based on the gravitation area of higher centres.

In Hungary planning regions are artificial formations. Borders of spatial planning and public administration are matched in the current middle level of local government (county), though they operate in two different bodies. In the process of public administration reform the regionalisation of public administration and the keeping of regional planning-statistical units may seemed a rationalised solution instead of the duplication of structures. Besides the strengthening of the county government in the current county level the regional development unit elimination could be proposed.