

# A TELEPÜLÉSFEJLŐDÉS ÚJ FELTÉTELEI

(New Conditions of the Settlement Development)

KŐSZEGFALVI GYÖRGY

Településeink helyzetét, sorsuk mindenkori alakulását, fejlődésüket objektív törvényszerűségek<sup>1</sup> határozzák meg. Ugyanakkor meghatározó szerepe van a településfejlődés folyamatainak befolyásolásában a tudatos településfejlesztési tevékenységnek, sajátos eszközeinek, intézményeinek. A rendszerváltás nyomán bekövetkezett és végbemenő változások, a társadalmi-gazdasági fejlődés új feltételei alapjaiban érintik, befolyásolják a települések helyzetét, fejlődésük pályáját, új fejlesztési magatartást követelnek. Az elmúlt négy év még aligha elégséges a településfejlődés kedvező, vagy kedvezőtlen jellegű folyamatainak mindenre kiterjedő, mélyreható, az összefüggéseket sokoldalúan feltáró és elemző értékelésére. Mégsem tagadható, hogy kirajzolódnak bizonyos tendenciák, felismerhetők – ha nem is teljességükben – olyan sajátos folyamatok, melyek jelzik, vagy legalábbis sejtetik a települések fejlődésének új sajátos vonásait, pályáját, utalnak a településrendszer szerkezetének átalakulására, új irányú és jellegű változásokra. Ezekben a folyamatokban a sajátos öntörvényű fejlődésből fakadó változások mellett döntő szerepe van a településfejlesztés új eszköz- és intézményrendszerének. Ezek sorában *a legdöntőbb tényezőnek* a települési önkormányzatok létrejöttét és működését tekinthetjük, ez alapvetően új helyzetet teremtett településeink életében, fejlődésében.

Mielőtt a településfejlődés új feltételei között kibontakozó és érvényesülő tendenciákról, illetve hatásuk nyomán felismerhető folyamatokról szólnánk, szükséges röviden összefoglalni, milyen „kiinduló helyzet” jellemezte településeinket (beleértve természetesen a településrendszer egészét) a rendszerváltás kezdetén.

Jogos a kérdés, mi indokolja a „kiinduló helyzet” bemutatását? Úgy gondolom, nem nélkülözhető annak összefoglalása, hogy a rendszerváltás kezdetén milyen örökséggel kellett/lehetett számolni településeink vonatkozásában. A mai folyamatokat – mint arról a későbbiekben szó lesz – meghatározó jelleggel azok a tendenciák gerjesztik, melyek megjelenése, érvényesülése már a nyolcvanas években végbement településfejlődést is jellemezte.<sup>2</sup>

## *A „kiinduló helyzet” főbb jellemzői*

A hetvenes évek vége felé minden kétséget kizáróan bebizonyosodott a gyakorlatban, hogy a kormány szintjén 1971 tavaszán elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció nem alkalmas a településfejlődés irányítására, a településrendszerben felhal-

### *A „kiinduló helyzet” főbb jellemzői*

A hetvenes évek vége felé minden kétséget kizáróan bebizonyosodott a gyakorlatban, hogy a kormány szintjén 1971 tavaszán elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció nem alkalmas a településfejlődés irányítására, a településrendszerben felhalmozódott feszültségek megfelelő kezelésére, mérséklésére. Ezen nem segített a koncepció átdolgozása, a helyi adottságokat gondosabban számba vevő módosítás sem. Új helyzetet jelentett a nagyobbrészt korszerű elveket, új megközelítést tartalmazó országgyűlési határozat a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatairól, melyet többéves előkészítés után 1985 áprilisában fogadtak el. A határozatban megfogalmazott elvek alapjaiban a településfejlődés új pályáját jelentették. Érvényesítésük során súlyos gátló tényezőt képezett a települések fejlesztését szolgáló anyagi eszközök, források nagymértvű csökkenése a nyolcvanas évek második felében. Ezt különösen a települések infrastrukturális ellátottsági viszonyai és a környezetvédelem helyzete sínylette meg.

A nyolcvanas években kibontakozott gazdasági válság súlyos következményekkel járt az ország térszerkezetében is: tovább élezte az érintett térségek településeiben korábban kialakult feszültségeket, s azokat újjakkal tetézte. A hagyományos nehézipari térségek elhallgatott, vagy lappangó feszültségei a felgyorsult gazdasági válság nyomán a felszínre törtek (Miskolc, Ózd térsége, Sajó-völgye, majd a salgótarjáni medence stb.). A korábban folytatott – szinte kizárólagosan az állam paternalista gondoskodására épülő – településfejlesztési gyakorlat lényegében csődbe jutott. A térségi gondokat növelték az elmaradott, halmozottan hátrányos helyzetű körzetek problémái, feszültségei; ezek közé sorolhatjuk az ország határmenti térségeinek nagy részét, valamint az aprófalvas településszerkezetű vidékeket. Jelentősen kiterjedt, labilis helyzetű, válságérzékeny övezetek alakultak ki az ország különböző térségeiben (nagyobbrészt az Alföldön, és a Dél-Dunántúlon). Ennek hatására tovább éleződtek a településfejlődés gondjai, megoldatlan problémái.

Markánsabban érvényesülnek az elmúlt évtizedekben végbement urbanizáció kedvezőtlen, negatív következményei, szembetűnőbbek lettek feszültségforrásai. A szükséges rehabilitációs beavatkozások elmaradása a sűrűn beépült belső kerületekben, az infrastrukturális ellátottsági viszonyok szükséges mérvű és jellegű javításának hiánya, a közelmúltban létrehozott új, nagy lakóterületi egységek, lakótelepek társadalmi, fizikai, környezeti leromlásának felgyorsulása, a környezet állapotának nagymértvű károsodása és egyéb más okok következtében különösen kedvezőtlenül alakult a főváros helyzete. A budapesti agglomeráció megoldatlan problémái tovább nehezítették a főváros és a közvetlen szomszédságában fekvő települések fejlődési feltételeit. Ez leginkább érezhetően az infrastrukturális ellátottsági viszonyok vonatkozásában nyilvánult meg.

A korábban kiemelten fejlesztett nagyvárosokban – az anyagi eszközök gyorsuló ütemű beszűkülése miatt – kiéleződtek az infrastrukturális ellátottság feszültségforrásai, elsősorban a lakás, a közmű és az intézményellátottság vonatkozásában. Egyes nagyvárosok helyzete – mint például Miskolc – különösen kritikussá vált. A középvárosok

jelentős részének, a kisvárosok többségének nem kielégítő fejlesztése gondjaik halmozódásához vezetett. A községi települések helyzetét, fejlődésének alakulását nagymérvű differenciálódás jellemezte. A községek jelentős részének pozíciói, fejlődési lehetőségei – a népesség előregedése, a nehezebb megélhetési feltételek, a helyi infrastruktúra elmaradottsága és más okok miatt és hatására – tovább romlottak. A különösen kedvezőtlen helyzetű falusi településekben szembetűnőbbek lettek a leszakadási folyamatokra utaló jegyek.

Az infrastruktúra elmaradottsága, korszerűtlensége a kiegyensúlyozott, vagy legalábbis kiegyensúlyozottabb településfejlődés egyik legnagyobb gátló, fékező tényezője lett. Ez az infrastruktúra szinte minden szektorában megnyilvánult. A települések infrastrukturális ellátottsági viszonyainak javulását nemcsak a mennyiségi fejlesztések nem kielégítő mértéke, csökkenő volumene akadályozta, ebben más tényezők negatív hatása is érvényesült. E helyütt is feltétlenül megemlítendő, hogy a kellően át nem gondolt, a szükséges összefüggéseket és kölcsönhatásokat nem teljes körűen mérlegelő, illetve azokat figyelmen kívül hagyó fejlesztési elhatározások nem csekély mértékben közvetlen és közvetett előidézői lettek a feszültségcöccok gyarapodásának, újabb veszteségforrások megjelenésének a település- és infrastruktúra-fejlesztésben.

Feltétlenül említendő körülmény, hogy az infrastruktúra nem kielégítő fejlettsége, korszerűtlensége az egyik meghatározó tényező a települések környezeti állapotának romlásában. A települések infrastruktúra-fejlesztési lehetőségeinek korlátozott volta a nyolcvanas években mintegy egyenes következményként jelent meg a városok majd mindegyike környezeti állapotának romlásában; ez alól a községi települések sem jelentenek kivételt. A különféle környezeti ártalmak széles körű elterjedése az ország iparilag egyoldalúan fejlett térségeiben felerősítette az ökológiai válság folyamatát, súlyosan érintve az ott élő népesség egészségi állapotát (Miskolc, Ózd városokban és környékükön, a közép-dunántúli térségben, Ajka és Várpalota körzetében stb.). Az infrastruktúra nem megfelelő fejlettségi színvonala, a látogatók időszakosan jelentkező nagyarányú koncentrációja következtében a nyolcvanas években tovább romlott a nagy üdülőkörzetek környezetének állapota (Balaton, Velencei-tó, Duna-kanyar stb.), s ennek hatására csökkent attraktivitásuk, elsősorban a nemzetközi idegenforgalomban. Súlyos településfejlesztési, településrendezési, környezetvédelmi, területhasznosítási problémákat okoznak a települések körül kialakult zártkertek.

### *A településfejlődés új tendenciái, folyamatai*

A rendszerváltás kezdete óta eltelt években egyrészt a korábban megfigyelt tendenciák továbbélése, másrészt új tendenciák kialakulása, izmosodása figyelhető meg. Ezek legmarkánsabb tartományát – a településfejlődést illetően is – a gazdaság szférája jelenti. Különböző tényezők – mint például a privatizáció, a külföldi tőkebeáramlás nyomán végbemenő termékstruktúra-váltás, szervezeti átalakulás, a múltból örökölt gazdasági

válság következményeként fellépő, a térségenként és településenként igen eltérő mértékű munkanélküliség stb. – hatására és következményeként markáns átrendeződések, változások figyelhetők meg a gazdaság területi szerkezetében.

A hagyományos ipari régiók leértékelődtek, elvesztették egykori domináns szerepüket az ország térszerkezetében, kiemelt jelentőségüket a településrendszerben, hatásukat az általuk érintett települések fejlődésére. Ennek következményei a leginkább e térségek városait, településeit sújtják. Megszűnt a tömeges állami, majd igen jelentősen csökkent a magánérs lakásépítés, s az ahhoz kapcsolódó – mindenkor igen szűkös és gyenge választékú – infrastruktúra-fejlesztés. Ez különösen nehéz helyzetet jelent olyan városokban, mint például Miskolc, Kazincbarcika, Ózd, Salgótarján, Nagybátony, illetve Várpalota, Ajka, Tatabánya, Oroszlány, Komló. Ezek a térségek ma az ország legkiszorítottabb helyzetű válságövezetei. A súlyos gazdasági válság nyomán halmozottan összetett társadalmi feszültségek figyelhetők meg; tömeges munkanélküliség, nagymérvű elszegényedés, széles rétegek társadalmi-egzisztenciális leépülése, deviáns magatartásformák felgyorsuló elterjedése stb. E térségek belső erőforrásaik hiánya, illetve elégtelensége miatt csak külső támogatás révén mérsékelhetik súlyos helyzetüket, teremthetik meg a lassú kilábolás feltételeit. A külső támogatások ma ismert mértéke aligha tekinthető elegendő forrásnak; az elfogadott fejlesztési programok és az azokra alapozott akciók a gondok nagyobbik részének csak tüneti kezelését segíthetik elő. Az érintett térségek és településeik most – és sajnos még hosszú ideig – önhibájukon kívül nagy árat fizetnek azért, mert fejlesztésük az elmúlt évtizedekben egyoldalúan szűkre szabott „monokultúrás” volt.

Monokultúrás olyan értelemben, hogy a fejlesztés nagyjából nagy lakóterületi egységek, lakótelepek és azok szegényes infrastruktúrájának építésére irányult. Ezek a térségek és városaik nélkülözték a szellemi potenciál tudatos gazdagítására, a szellemi infrastruktúra komplex fejlesztésére irányuló akciókat. Ebben a vonatkozásban is a mindenkori, szűken értelmezett termelési érdekek, az azokat meghatározó politikai-ideológiai megfontolások érvényesültek. Hosszú ideig a válságövezetek problémáinak kezelése fogja jelenti a hazai regionális fejlesztés kiemelt feladatát; a településfejlődés legbonyolultabb tennivalóinak egyikét ezek a térségek adják.

A településfejlődés másik nagy problémakörével az ország válságérzékeny övezeteiben szembesülhetünk. (E témával kapcsolatos előadásaimban ezen övezeteket a „lappangó válság” térségeinek nevezem.)<sup>3</sup> Nagy kiterjedésű, összefüggő területekről van szó, ahol az ország mai településállományának közel fele található; az Alföld és a Dél-Dunántúl területe sorolható ide. Ezen térségek társadalmi-gazdasági problémái az elmúlt évtizedekben lényegében csak tüneti kezelésben részesültek. Kényszerítő körülmények nyomán a hatvanas években kibontakozott iparosítás elsődleges eredményeként a szabad munkaerő lekötését említhetjük. A térség településeinek infrastruktúrája – történelmi okok halmozott érvényesülése folytán – elmaradott, korszerűtlen maradt. Az elmúlt évtizedekben megvalósult fejlesztések ezen a helyzeten csak egyes szektorokban, illetve településekben módosították, enyhítették a kialakult feszültségeket. Az infrastruktúra kor-

szerűtlen volta a szükséges társadalmi-gazdasági átalakulást, a településfejlődést több irányban gátló tényező, ami egyaránt vonatkozik a vonalas infrastruktúra rendszereire és a települések (városok, községek, tanyás településű térségek) infrastrukturális ellátottsági viszonyaira. Néhány város, illetve község viszonylag kedvezőbb infrastrukturális helyzete a fentiekben említett minősítést aligha módosítja.

Kialakult helyzetét és várhatóan gyorsuló jellegű folyamatait mérlegelve, harmadik nagy térségként az ország nyugati, észak-nyugati területe említhető Budapest vonzáskörzetével. A térség adottságai, földrajzi fekvése, közlekedési helyzete és forgalmi kapcsolatai, történelmileg, organikus fejlődés nyomán kialakult, értékeit fokozatosan gyarapító településállománya kedvező feltételeket jelentenek a rendszerváltás eredményeként bekövetkező társadalmi-gazdasági átalakulások számára. A mai és a jövőbeni fejlődés szempontjából kínáló kedvező/kedvezőbb feltételek, lehetőségek a közelmúltban ellentmondásos folyamatokban jutottak felszínre. A térség nagyobbik része – szerencséjére – kiszakadt az elmúlt évtizedek egyoldalú iparosításából, megőrizte (legalábbis nagyjából) korábbi hagyományait, értékeit a gazdaság több szektorában, településeinek – különösen városainak – helyi társadalmában. A térség hagyományos történeti városai (Sopron, Pápa, Esztergom, Győr) múltbeli szellemi értékeiket nemcsak megőrizték, hanem a helyi társadalom korábban szűk mozgásterét okosan kihasználva, gyarapították is. Mindenekelőtt ennek révén e térség, különösen pedig városai kedvező feltételeket biztosítanak az innováció-orientált fejlődés számára. Ez ösztönzi a gazdaság gyorsabb struktúraváltását, erősíti a polgárosodás folyamatát.

Ugyanakkor a térségben fekvő ipari centrumok rugalmasabb alkalmazkodó készségük, illetve képességük nyomán kisebb megrázkódtatásokkal élnek meg a gazdaság átalakulásának következményeit. Ebből a szempontból mindenekelőtt Győr említhető. Székesfehérvár, Pápa, Tatabánya helyzete az ország más térségeiben fekvő ipari centrumokhoz képest kedvezőbb.

Budapest kulcsszerepet tölt be a társadalmi-gazdasági átalakulásban. Az új követelményekhez való rendkívül rugalmas alkalmazkodását meghatározó feltételek között döntő szerepe van az itt koncentrálódott szellemi potenciálnak, a szellemi infrastruktúra magas színvonalának, sokoldalú üzleti-kereskedelmi kapcsolatainak. A főváros mai helyzete, fejlődésének tendenciái azt jelzik, hogy a közép-kelet-európai térség másik nagy centruma – Bécs mellett – Budapest. Ez valószínűsíti azt a korábbi feltételezést, mely a századforduló és az azt követő évtizedek legmarkánsabb agglomerációs folyamatának színteréül a München-Bécs-Budapest tengelyt jelölte meg. Úgy is fogalmazhatunk, hogy ezen tendencia mind szembetűnőbb érvényesülése erősíti a térség potenciális vonzerejét, ösztönzi településrendszerének strukturális átalakulását, a hagyományos településközi kapcsolatok új irányú és jellegű átrendeződését.<sup>4</sup>

A fentiekben felvázoltak nyomán a kifejtett tendenciák, folyamatok arra utalnak, hogy a gondok, problémák eltérő jellege három nagy térségre tagolja az ország területét. Ebből következik, hogy az egyes térségekben fekvő települések helyzete, fejlődésének feltételei eltérő, differenciált megközelítést igényelnek. Az autonóm településfejlődést ösztönző,

elősegítő önkormányzati rendszer alakította feltételek között sem lehet/szabad eltekinteni a nagyobb térségek településrendszereinek sajátosságaitól, a feladatok differenciált megközelítésétől és kezelésétől.

A településfejlesztés sajátos folyamatát jelzi, hogy a mezőgazdasági tulajdonviszonyok átalakulásának, változásának eredményeként erősödnek, felértékelődnek a falusi térségek, falusi települések pozíciói. Valószínűsíthető, hogy a folyamat egyes térségek vonatkozásában igen differenciáltan érvényesül, azaz jelentős regionális és települési különbségek kialakulásával lehet és kell számolni. Lényegesen kedvezőbbek a városkörnyéki térségek, a jelentős üdülési-idegenforgalmi potenciállal kitűnő körzetek falvainak a lehetőségei. A kedvezőtlen termőhelyi adottságú térségek falvaiban egyhamar aligha teremődnek meg, illetve biztosíthatók a gyorsabb felzárkózás feltételei. Figyelmet érdemlő tendenciaként szükséges megemlíteni a tanyák, illetve az általuk formált településmód, életvitel várható erősödését és térhódítását az egykori mezővárosok környékén, a hagyományos kertgazdasági kultúrák elhelyezkedésének térségeiben (például Cegléd, Nagykőrös, Kecskemét, Szeged stb. városok körül, a Duna-Tisza köze más helyein stb.). A nyolcvanas évek liberálisabb településigazgatási és építésrendészeti feltételei között a tanyák szerepe ezekben a térségekben lassú és ellentmondásos folyamat nyomán gazdasági, települési, életviteli szempontból egyaránt felértékelődött.

A településfejlesztés új tendenciáit, folyamatait vizsgálva, feltétlenül említést kell tennünk az ország népesedési helyzetének felettebb kedvezőtlen alakulásáról. Sajnos ismert tény az ország népességszámának csökkenése a nyolcvanas évek elejétől, amely folyamat nagy regionális különbségek között megy végbe. Különösen kedvezőtlen a főváros, illetve a pólus másik végén elhelyezkedő törpe, apró- és kisfalvak helyzete. A főváros vonatkozásában feltétlenül megjegyzendő, hogy a beutazások liberalizálódása óta hozzánk érkező, bevándorló népesség nagyrészt itt telepedik le, a fővárosban, illetve annak szomszédságában fekvő településekben keres munkaalkalmat, itt próbál egzisztenciát teremteni.

A vonatkozó demográfiai megfigyelések azt jelzik, hogy az utóbbi években valamelyest mérséklődött a községi népesség városokba áramlása (ennek sok oka van: munkaalkalmak hiánya, lakáshoz jutási nehézségek, drágább városi megélhetési költségek stb.). Ugyanakkor folytatódó – tartós tendenciaként érvényesül – a népesség egy részének (vállalkozó/vállalkozóbb képességűek, értelmiségiek közül orvosok, mérnökök stb.) elvándorlása a válságövezetekből, illetve a „lappangó válságtérségekből” a kedvezőbb helyzetű, jobb pozicionális fejlődési lehetőségekkel kitűnő nyugati, északnyugati térség városaiba, településeibe.

Közismert megállapítás, hogy a települések mindenkori helyzete, fejlődése és a népesség demográfiai viszonyainak alakulása között szoros az összefüggés. Ennek ellenére az elmúlt évtizedek településfejlesztési gyakorlata erről sokszor elfelejtkezett, ezt az összefüggést döntéseiben kellően nem vette figyelembe.

Az elmúlt években a korábban is meglévő, lappangó szociális problémák kiéleződtek. Következéseikben sokoldalúan és kedvezőtlenül érintik, befolyásolják a települések

helyzetét. Munkanélküliek, szociális gondozásra-ellátásra szorulóak, állástalan, egzisztencia nélküli pályakezdők, a cigány népesség nagyobb részének, magukat ellátni nem tudó öregek stb. gondjai, problémái súlyosan terhelik a településfejlesztés feladatait is. Tartós tendenciaként szükséges számolni azzal, hogy a szociális problémák – természetesen eltérő jelleggel és irányultsággal – összefonódnak a településfejlesztés mindenkori feladataival, meghatározó lesz a két tevékenység szoros összehangolása, együttes kezelése.

A hatvanas évek elejétől hazánkban is felerősödött a településrendszer strukturális átalakulásának folyamata. Jogos a kérdés, hogy a rendszerváltás eredményeként kialakult új társadalmi-gazdasági feltételek hogyan érintik, befolyásolják ezt a folyamatot, abban milyen új vonások ismerhetők fel.

Az agglomerálódás további térhódítása, elmélyülése figyelhető meg – különösen a főváros, a nagyvárosok térségében –, mint amely a legmarkánsabban jeleníti meg a településrendszer strukturális átalakulását. Az *agglomerálódási folyamat* erősödését, illetve elmélyülését különféle tényezők együttes hatása ösztönzi, váltja ki. Az egyik ilyen tényező a lakásépítés: az állami lakásépítés megszűnt, a szociális lakásépítés anyagi fedezetét a helyi önkormányzatok nem, vagy csak minimális mértékben tudják biztosítani. A lakásépítés magánérből történik. A főváros, a nagyvárosok belterületei kevés lehetőséget kínálnak nagyobb lakásépítési akciók fogadására. A városokban (ez nagyrészt a főváros és a nagyvárosok vonatkozásában jellemző) dolgozók, különféle ügyeik révén a városokhoz kötődő emberek lakásépítésére az agglomerációkban fekvő településekben nyílnak lehetőségek, ezekben található beépítésre alkalmas szabad terület. Az erősen differenciálódó, tendenciájában azonban emelkedő ingatlanárak ellenére ezekben a településekben több a telekhez jutási lehetőség, mint a városokban. Ebből következően az elmúlt években az agglomerációk települései adtak helyt ezen lakásépítésnek. A budapesti agglomeráció településeiben jól nyomon követhető a lakásépítés akcióterületeinek bővülése, új területek beépülése. Hasonló folyamatok figyelhetők meg az ország más agglomerációiban, illetve agglomerálódó térségeiben. A folyamat hatására a főváros, a nagyvárosok és az agglomerációjukban fekvő települések között erősödnek a kétirányú egymásra utaltságot kifejező kapcsolatok, az összefonódás, az együttélés jegyei.<sup>5</sup>

A helyi önkormányzatok gazdálkodási gondjai, pénzügyi nehézségei ellenére az elmúlt években a települések számottevő csoportjában gyarapodott az infrastruktúra, javultak a lakosság infrastrukturális ellátottsági viszonyai. Ebben meghatározó a szerepe a különféle címen nyújtott, illetve elnyerhető állami támogatásoknak, valamint a más forrásokból kapott hozzájárulásnak. Az infrastruktúra-fejlesztések a közműves vízellátás kiépülését, a csatornahálózat bővítését, szennyvíztisztító telepek létesítését, bekötőutak építését, az alapfokú oktatási intézményhálózat és felszereltségük bővítését, gyarapítását, az egészségügyi alapellátás javítását szolgálták. Az új, majdnem kizárólag magánérből építendő lakásépítés a helyi infrastruktúra-fejlesztésének is új impulzust ad. Ezen „lassú lépések” révén –, amelyek nem mindig látványos akciók képében jelennek meg és követhetők nyomon –, nemcsak az érintett települések infrastrukturális ellátottsági viszonyai javulnak, hanem

fokozatosan érvényesülnek az agglomerálódást ösztönző, elősegítő tényezők is. Ez annak ellenére bekövetkezik, hogy e fejlesztések majdnem kizárólag településen belül valósulnak meg, s az adott akció révén érintett települést szolgálják. Az infrastruktúra kiépülésének tapasztalatai azt mutatják, hogy a helyi infrastruktúrák fejlesztésével fokozatosan jönnek létre a *településközi (kistérségi) infrastruktúra rendszerek* kiépülésének feltételei (például kistérségi vízellátó rendszerek, hulladéktárolók stb. vonatkozásában).

Még egy, az elmúlt években kibontakozó tendenciára szeretnénk felhívni a figyelmet. Az agglomerációk fő közlekedési vonalai, az autópályák menti területsávok különféle vállalkozások telephelyeinek szerepét töltik be. Ezek a területek felértékelődően vannak; különféle kereskedelmi, nagykereskedelmi, raktározási, vendéglátási és egyéb jellegű vállalkozásoknak (mint például árubemutató pavilonok, üzletközvetítő, -kötő iroda-helyiségek stb.) adnak megtelepedési, majd működési lehetőséget. Ez a folyamat a településközi kapcsolatok erősödését, elmélyülését eredményezi, mely következményeiben a strukturális átalakulás, különösen pedig az agglomerálódás dinamizálódásának egyik meghatározó tényezője. Természetesen ez a tendencia legmarkánsabban a budapesti agglomerációban érvényesül; az ország más agglomerációiban agglomerálódó térségeiben – különösen a nyugati térségben, a szombathely-kőszegi és a győri agglomerációkban – is számolhatunk a településközi, kistérségi kapcsolatok ezen tényezők által ösztönzött intenzív fejlődésével.

A településközi kapcsolatok erősödését kiváltó, segítő tényezők egymás hatását felerősítik, melynek következménye a településrendszer felgyorsuló strukturális átalakulása. A folyamat alapjaiban átrendezi a települések egymás közötti kapcsolatait, *új település-struktúrák kialakulását* eredményezi. Földrajzilag ez leginkább – mint azt már korábban említettük – a főváros és a nyugati határ közötti, a Dunához közvetlenül kapcsolódó sávban megy végbe. A településrendszer strukturális átalakulása, s az ennek részeként kibontakozó agglomerálódási folyamat az urbanizálódás magasabb szintjét, minőségileg új szakaszát jelenti. Ezzel összefüggő, ebből következő tendencia, hogy az elmúlt években elterjedtek az urbanizációból fakadó magatartásformák, életvitel, életmódbeli sajátosságok a városokon kívüli térségek településeiben, ami azonban ellentmondásosan érvényesült. A nyugati határmenti térségben erőteljesen, illetve erőteljesebben mutatkozik meg, míg másutt kevésbé követhető nyomon.

### *A településfejlesztés szerepe, funkciói*

Településeink helyzetét, fejlődésének feltételeit alapjaiban meghatározza, hogy a rendszerváltást követően a helyi választások eredményeként a vonatkozó törvény alapján megalakultak az önkormányzatok.<sup>6</sup> Eddigi működésük gondokkal, problémákkal és nem kevés nehézséggel terhelten lényegében eredményesnek tekinthető. Az Országgyűlés, a központi irányítás intézményei (minisztériumok, közöttük elsősorban hatásköri funkció-



jából következően a BM és más főhatóságok) kompetenciájuknak megfelelően látják el a településfejlesztés rájuk ruházott feladatait. A települések fejlődését az elmúlt években a helyi forrásokon kívül az Országgyűlés vonatkozó törvényei, rendelkezései alapján nyújtott hozzájárulások és különféle más támogatások (alapítványok, vállalkozások, civil szerveződések, intézmények részéről stb.) biztosították, illetve segítették. A megyei önkormányzati hivatalok – lehetőségeikhez képest – információk adása révén, a helyi infrastruktúra fejlesztését segítő településközi együttműködések, társulások létrehozásának ösztönzésével és más eszközökkel (vállalkozások letelepedési, működési feltételeinek megteremtését, biztosítását segítve) támogatták a helyi önkormányzatok munkáját. Erre különösen az apró- és kisfalvas térségekben volt és van nagy szükség. A helyi önkormányzatok és a központi irányítás közötti együttműködés egyik eredményeként említendő, hogy 1991–1993 között 28 községi település lett város, s ennek révén több mint kettőszázezer ember város lakó.<sup>7</sup>

Településeink mindenkori helyzetét, fejlődésük lehetőségeit, feltételeit alapjaiban a különféle hatótényezők által kiváltott folyamatok szabják meg. Ezek a társadalmi-gazdasági fejlődésből fakadóan ösztönözhetik vagy gátolhatják a települések fejlődését. Természetszerűleg meghatározó szerepe van a települések földrajzi adottságainak, táji-természeti értékeinek, az organikus történelmi fejlődés eredményeként kialakult szerkezetüknek, területfelhasználásuk rendszerének. A különféle hatótényezők érvényesülésében, az adottságok, helyi értékek minél teljesebb körű hasznosításában mindenkor döntő szerepe van a helyi önkormányzatok településfejlesztő tevékenységének, az ezt segítő, ösztönző feltételeknek.

Helyénvaló annak tisztázása, mit értünk ma a társadalmi-gazdasági fejlődés új feltételei között településfejlesztésen? A *településfejlesztést* olyan komplex társadalmi-gazdasági, műszaki, környezetalakító tevékenységnek nevezhetjük, amelynek célja a települések működőképességének fenntartása és biztosítása, kiegyensúlyozott és nagyobb távú érdekeiket is figyelembe vevő és érvényesítő fejlesztése, táji-természeti értékeik védelme, örökségük megőrzése és gyarapítása, népességük életfeltételeinek, életkörülményeinek, ellátottsági és környezeti viszonyainak, települési közérzetének javítása.<sup>8</sup>

Jogos a kérdés, vajon teljes körűen biztosítottak voltak-e az elmúlt évek során a helyi önkormányzatok településfejlesztési tevékenységének feltételei? A feltett kérdésre igennel aligha felelhetünk. Közismert, hogy a települések működőképességének fenntartásához, fejlődésükhöz szükséges anyagi eszközök mindenkor igen szűkösen álltak és állnak rendelkezésre. A települések jelentős számú csoportjában éppen csak a működés legszükségesebb anyagi feltételeit sikerült előteremteni, biztosítani.

Nemcsak az anyagi eszközök szűkössége, a források elégtelensége akadályozta a helyi önkormányzatok településfejlesztő tevékenységének teljesebb körű kibontakozását, ehhez más feltételek is hiányoztak, vagy nem a szükséges mértékben álltak rendelkezésre. Indokolt ezek számbavétele.

A helyi önkormányzatok létrehozásának, működésének feltételeit – mint már említettük – az 1990-ben elfogadott törvény határozza meg. A törvény rendelkezik a helyi önkor-

mányzatok településfejlesztési feladatairól is; négy évvel később, az elmúlt évek tapasztalatainak birtokában azt fogalmazhatjuk meg, hogy azt nem teljes körűen, nem a településfejlesztési tevékenység jelentőségének, szerepének megfelelően szabályozta. A törvény továbbfejlesztésének, kiegészítésének igénye az elmúlt egy-két év során a helyi önkormányzatok működésének más vonatkozásait illetően is megfogalmazódott.

A választások előtt a Parlament azonban ezt a témát már nem tűzte napirendjére. Hasonlóképpen nem született törvény a terület- és településfejlesztésről. A szakmai műhelyek sokféle javaslatot, elképzelést dolgoztak ki ezzel kapcsolatban, sajnos a téma ennél többre nem jutott. Nagyon nagy szükség lenne erre a törvényre. Hiányát településeink sínylik meg. A települések hatalmas értéket képviselnek a nemzet életében, anyagi, szellemi, kulturális, erkölcsi, tudati értelemben egyaránt. Helyzetük, fejlődésük feltételeinek javítása feltétlenül törvényes alapot, garanciákat igényel. Erre – többek között – azért is szükség lenne, hogy a helyi önkormányzatok hosszabb időszakot illetően egyértelmű garanciákkal rendelkezzenek az anyagi támogatás eszközei, forrásai vonatkozásában. A települések működése, még inkább fejlesztése nehezen „viseli el”, hogy több évre előre nem tudják mivel, milyen forrásokból gazdálkodhatnak. A települések anyagi eszközökhöz történő hozzájutásának mai gyakorlata (cél- és címzett támogatások, részesedésük a helyben képződött személyi jövedelemadóból stb.) nagyon emlékeztet a korábbi évtizedek tervutasításos rendszerében intézményesített „alkukra”, ebbéli pozícióikból adódott lehetőségeikre.

A települések működésére, fejlődésére kedvezőtlen körülmény a közigazgatás irányítási rendszerében a középszint bizonytalansága, fogalmazhatunk úgy is – hiánya.<sup>9</sup> A megyék fennmaradtak, érdemleges szerepük alig van. (Nehogy arra gondoljon bárki is, hogy a korábbi újraelosztási gyakorlatot sírjuk vissza, azt hiányoljuk). A megyéket felváltó régiók kérdése egyelőre még a szűk szakmai műhelyek elméleti megfontolásaiban szerepel. A települések szerepe döntő bármilyen közigazgatási modell kiépítésében; legyen szó a megyei struktúra átalakításáról, korszerűsítéséről, vagy a régiókra épülő új irányítási rendszer kialakításáról. Bármelyik megoldás esetében alapvető követelmény az alulról történő építkezés, melynek alapját a települések jelentik.

A településfejlesztés jelentőségének erősítése az intézkedések széles körét érinti. Ezek megfelelő előkészítése indokolja a *településfejlesztés funkcióinak, eszköz- és intézményrendszerének újragondolását, tisztázását*.

A települések zavartalan működésének megteremtésében, kiegyensúlyozott fejlődésük elősegítésében meghatározó szerepe van az ezt biztosító eszköz- és intézményrendszernek. Településfejlesztési tevékenységről érdemben csak akkor beszélhetünk, ha kialakultak és – konzisztens rendszerként – működnek eszközei és intézményei. Ezek különböző jellegűek lehetnek a velük szemben támasztott elvárások, követelmények, illetve a működésük nyomán várható hatások, következmények szempontjából.

A településfejlesztési tevékenységből fakadó feladatok eredményes ellátásában kiemelt jelentősége van a jogi szabályozás eszközeinek, intézményeinek. Eme komplex

tevékenység átfogó rendezése, szabályozása érdekében – legcélszerűbb megoldásként – *településfejlesztési törvényre lenne szükség.*

Ebben a törvényben olyan kérdéseket kellene kimondani, mint például: a településfejlesztés értelmezése, meghatározása, funkciói a társadalmi-gazdasági fejlődés új feltételei között; a települések vagyonával, erőforrásaival történő gazdálkodás, a vagyonhasznosítás kérdései; a települések közötti együttműködés lehetőségei, feltételei; a helyi infrastruktúra fejlesztésének, korszerűsítésének lehetőségei, feltételei; a településfejlesztésben érintett szervek, intézmények közötti munkamegosztás, kompetencia; a településfejlesztés eszköz- és intézményrendszere; a településfejlesztés és a kommunális gazdálkodás kapcsolatai stb. Amennyiben a parlamenti pártok részéről nem lenne meg a megfelelő politikai akarat önálló településfejlesztési törvény megalkotására, úgy a településfejlesztés szabályozását jelentőségének megfelelően a területfejlesztési törvényben szükséges biztosítani. A területfejlesztés szabályozást igénylő kérdései mellett rögzíteni kellene a településfejlesztéssel kapcsolatosan fentiekben említett kérdéseket, illetve az azokhoz kapcsolódó más témákat.

Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény kiegészítésre, továbbfejlesztésre szorul a településfejlesztés vonatkozásában is. A törvény módosított szövegében szükséges lenne rögzíteni a helyi önkormányzatok településfejlesztési tevékenységével kapcsolatos legalapvetőbb kérdéseket, feladatokat, utalva arra, hogy azok konkrét szabályozásával a településfejlesztési törvény (illetve a területfejlesztési) intézkedik. Ily módon a módosított és kiegészített önkormányzati törvény megadná a településfejlesztés kereteit. A településfejlesztési törvény – az önkormányzati törvényre hivatkozva – a tevékenység konkrét szabályozásának kérdéseit tartalmazná.

Jogi szabályozást igényel az ágazatok szerepe, közreműködése, munkamegosztása a településfejlesztésben (mint például az infrastruktúra ágazatok, ipar, mezőgazdaság stb.). Ez történhet a törvényben vagy a Kormány ez irányú jogszabályi rendelkezésében, de talán célszerűbb lenne ezt a témát is a törvényben szabályozni. A különféle tárgyú törvények olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, illetve tartalmazhatnak, melyek közvetve, vagy közvetlenül érintik a településfejlesztést. Célszerű és szükséges lenne ezek időről-időre történő összefoglalása. (Gondolunk például olyan törvényekre, mint a régen várt környezet- és természetvédelmi törvény, az építési törvény, illetve az elfogadott földtörvény stb.).

A helyi önkormányzatok településfejlesztési tevékenységének gazdasági vonatkozásai is szabályozást igényelnek. Megfelelő tapasztalatok birtokában indokolt az *önkormányzati tulajdonról* korábban elfogadott törvény módosítása, továbbfejlesztése. A településekben végzett vizsgálatok alapján szükség lenne a különféle vállalkozások és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolatok sok nyitott kérdésének a szabályozására, rendezésére, elősegítvén az önkormányzatok ez irányú tevékenységének bővítését megfelelő támogatási feltételek biztosításával. Az elmúlt évek helyi infrastruktúra-fejlesztési tapasztalatai arra hívják fel a figyelmet, hogy ezen a területen is további szabályozások szükségesek az e célra rendelkezésre álló anyagi eszközök hatékonyabb felhasználása, a

fejlesztési akciókban résztvevők közötti kooperációs kapcsolatok, munkamegosztás szervezettebbé tétele érdekében. Az új feltételeknek megfelelően rendezni kellene a településközi együttműködés gazdasági feltételeit, intézményi kereteit.

A jogi és gazdasági jellegű szabályozás mellett, a mindenképpen indokolt törvényalkotással együtt, a településfejlesztés műszaki jellegű feladatai is új alapokon történő megközelítést, rendezést igényelnek. Ezek sorából e helyütt kettőt említünk. Az egyik a tervezéssel kapcsolatos. A településfejlesztési tevékenység eszközei között nagyon fontos szerepe van a *tervezésnek*, mely segíthet a települések adottságainak, értékeinek számbavételében, értékelésében, a helyi önkormányzatok fejlesztő munkájának megalapozásában. A társadalmi, gazdasági, műszaki, ökológiai stb. aspektusok összehangolt érvényesítését biztosító új típusú, a lokális demokrácia feltételei között működő jövőformáló munka nélkül aligha biztosíthatók a települések zavartalan működésének, kiegyensúlyozott fejlődésének lehetőségei, illetve feltételei. A másik ilyen tevékenység az *építési tevékenység szabályozásához fűződik*. A szükséges építési előírások, szabályok országos szintű átfogó felülvizsgálatára, új előírásokra van szükség. Ezt sok minden indokolja, melyek közül csupán egyre utalunk: a nyugat-európai fejlett országokhoz történő felzárkózásnak ez is egyik feltétele, illetve számunkra elvégzendő feladata. E munka eredményeként születő új előírások érdemlegesen segíthetik a helyi önkormányzatok településfejlesztő tevékenységét.

### *Jegyzetek*

- <sup>1</sup> Ez irányú – OTKA pályázat keretében végzett – többéves kutatások eredményeit, megállapításait, foglalja össze „A települések fejlődésének törvényszerűségei” c. kiadvány. Szerző: Köszegfalvi Gy.–Valér É.–Dragonits T.-né, Budapest, 1990.
- <sup>2</sup> Lásd ezzel kapcsolatosan bővebben az OKKFT Ts-2/2 program keretében az 1989-1991 közötti években folytatott kutatások összefoglalását tartalmazó kiadványt. Kiadta a Ts-2/2 Program Iroda, Budapest, 1991. decemberében, I-II. kötet.
- <sup>3</sup> A Kertészeti és Élelmiszeripari Egyetemen szervezett doktorandusi képzés keretében tartott előadások 1994. március 24-én, illetve április 29-én, valamint az Államigazgatási Főiskola posztgraduális szakán tartott előadás 1994. április 6-án.
- <sup>4</sup> E témával foglalkozik a „Budapest jövőbeni fejlődéséről” c. tanulmány, melyet a Településfejlesztés 1993/3. száma közöl, szerzője Köszegfalvi Gy. 33–38. o.
- <sup>5</sup> Jelen tanulmány szerzője 1994 márciusában a KSH Fővárosi és Pest megyei Igazgatósága megbízásából tanulmányt készített e témakörben, melyben a fővárosi agglomeráció elmúlt években végbement fejlődési folyamatait elemzi.
- <sup>6</sup> Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
- <sup>7</sup> Az új városok témájával foglalkozott a Belügyminisztériumnak 1994. március 25-én Budapesten, a Duna Palotában rendezett konferenciája.
- <sup>8</sup> E témakört részletesen tárgyalja a BM Településfejlesztési Főosztályának megbízásából és irányításával 1993 decemberében készült „A településfejlesztés lehetőségei, feladatai a piacgazdaság feltételei között” c. tanulmány. Készítették: Köszegfalvi Gy., Dubla Z., Karmazin J., Kácsor J., Sütő L.; konzulens: László L.
- <sup>9</sup> E témakörrel foglalkozott a Megyei Jogú Városok Szövetsége által 1994. március 4–5-én Székesfehérváron rendezett konferencia.

## Irodalom

- Enyedi Gy. (1993) *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Hablicsek L. (1994) Családok és háztartások előreszámítása, 1990–2010. *Demográfiai Tájékoztatói Füzetek*, 15. KSH, Budapest.
- Kovács K. (szerk.) (1993) *Település, gazdaság, igazgatás a térben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- Köszegfalvi Gy. (1985) *Településpolitika, településfejlesztés*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Köszegfalvi Gy.–Sikos, T. T. (1993) *Városok és falvak infrastruktúrája*. MTA Földrajztudományi Intézet, Budapest.
- Perczel Gy.–Tóth J. (1994) *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. ELTE (Egyetemi jegyzet), Budapest.
- Perényi I. (főszerk.) (1987) *Urbanisztikai Kézikönyv*. Építésügyi Tájékoztatói Központ, Budapest.
- Rechnitzer J. (1993) *Szétszakadás vagy felzárkózás*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr.

## NEW CONDITIONS OF THE SETTLEMENT DEVELOPMENT

### GYÖRGY KÖSZEGFALVI

The situation of the settlements, their current history, development are defined by objective regularities. At the same time the conscious settlement development activity, its special means, institutions have a decisive role in influencing the processes of the settlement development. The processes that took or are taking place after and as a consequence of the systemic change, the new conditions of the socio-economic development play a fundamental impact on the situation of the settlements, the track of their development; a new development behaviour is needed. The past four years are probably inadequate for us to evaluate the favourable or unfavourable processes of the development of settlements in a way that is profound, touches all essential aspects and explores and analyses the correlations. At the same time we cannot deny that some tendencies are shaping. We can recognise – even if not in their entity – some special processes that sign or at least predict the new particular features, the track of the development of the settlements, show the transition of the structure of the system of settlements, transitions of new directions and characteristics. In these processes, besides the transitions deriving from the special self-disciplined development, the new means- and institutional system of the settlement development has a decisive role. Among these we can consider the formation and function of the settlement level self-governments as the most important factor.

We can ask whether the conditions of the settlement development activities done by the local self-governments were fully created and provided during the past few years.

We can hardly say 'yes' to the above question. It is well known that the access to the financial means necessary for the maintenance of the operation of the settlements and their development have always been very limited. In a significant number of settlements only the most essential financial means of the operation could be gathered, provided. It was not only the limited scales of the financial means, the inadequacy of the resources that held back the formation, effectiveness of (more) complete settlement development activities of the local self-governments, other conditions were also either missing or not provided in a satisfactory amount.

No law on regional and settlement development was passed. It is very disappointing that the matter of settlement development is not dealt with in accordance with its importance, weight. An unfavourable factor affecting the operation and development of the settlements is the uncertainty, or we can say, the lack of the medium level in the system of control of the public administration. The role of the settlements is decisive in the building of any model of public administration, whether it is about the restructuring, modernisation of the county system or the formation of a new system of control built on regions. A fundamental criterion in the case of either solution is the bottom-up building, the basis of which is the settlements.

The means and institutions of legal control have a stressed importance. For the comprehensive management, control of the complex settlement development activity a settlement development act is/should be necessary. The Local Government Act should be amended, developed further. The role, contribution, division of labour of the branches in settlement development should have legal regulation. The necessary harmony of the certain acts in issues concerning settlement development should be created. The economic matters of the settlement development activities done by the local self-governments need a new regulation, too; this regards the issues concerning the utilisation of the property of the self-government, the faster and more concerted development of the local infrastructure, the co-operation between settlements. There is a case for the approach, management of the technical tasks of the settlement development on new grounds. A new-type settlement planning and up-to-date construction regulations are needed.

**Translated by Zoltán Raffay**