

8. fejezet

Településfejlesztési és kommunális ügyek minisztériumi igazgatása

Loydl Tamás

8.1. A rendszerváltozást megelőző időszak, továbbá az 1990–1994 közötti évek főbb jellemzői

A rendszerváltozás utáni első kormányciklusban történtek számbavételével és értékelésével egyidejűleg megkerülhetetlen a szakterület ezen időszakot megelőző helyzetének rövid áttekintése. Az államszocialista évtizedek alatt, az *1980-as évek végéig* a településfejlesztés és kommunális ellátás kormányzati igazgatási feladatait az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: ÉVM) látta el. Az ÉVM 1989 elejével megszűnt, és miniszterét felmentették, de az építésügyi feladatok az újonnan létrehozott Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztériumba (a továbbiakban: KöHÉM) kerültek, míg a terület- és településfejlesztési, valamint a kommunális feladatokat a belügyminiszter látta el.¹

Az ÉVM megszüntetéséhez – véleményünk szerint – részben az is hozzájárult, hogy a hazai építés- és településügy területén a reformfolyamatok elégtelennek bizonyultak. Az 1980-as években – az adott politikai viszonyok között – a korábbi évtizedekhez képest számos szakmai reformkezdeményezés is történt, elsősorban a tervezési tevékenység tekintetében. A településtervezés korszerűsítésére irányuló program már figyelembe vette a településfejlesztési, ökológiai, környezetvédelmi szempontokat, valamint a tervezés társadalmasításának igényét. Kutatások, tanulmányok, kísérleti tervek készültek, amelyek a szakfolyóiratokban is megjelentek.² A tervezésben és az igazgatásban dolgozó egyes

¹ Az ÉVM megszűnése és a KöHÉM létesítése: 1988. évi XVI. törvény 1–2. §. Az építésügyi miniszter felmentése: 9/1988 (XII. 27.) OGY. hat. A 3/1989 (I. 13.) MT rend. 1. §. szerint az építésügyi és városfejlesztési miniszter jogszabályban megállapított helyiséggazdálkodási, lakás- és kommunális ellátási, valamint település- és városfejlesztési feladatait 1989. április 30-ig a belügyminiszter látja el.

² Így többek között: SZABÓ János (1981): *Az épített környezet és a társadalmi-gazdasági fejlődés kölcsönhatása az urbanizációs folyamatban*. Budapest, MTA Műszaki Tudományok Osztálya, 1981 évi Közgyűlés Tudományos Ülése.; ÁBRAHÁM Kálmán (1981): *A települések fejlődésének hazai problémái*. Budapest, MTA Kerekasztal Konferencia, 1981. 11. 30.; LOYDL Tamás (1983): *A magánérős lakásépítés telekellátási rendszerének korszerűsítését célzó irányelv-tervezet az ÉVM. OT-PM-MÉM részére*. Budapest, s. n.; LÁSZLÓ László (1983): *A településrendezési tervek szerepe az építésügyi igazgatás gyakorlatában. Településfejlesztés*, 3. évf. 1. sz. 21–23.; LOYDL Tamás (1985a): *A hazai város- és községrendezés történeti fejlődésének főbb szervezési jellemzői*. (Tanulmány) Budapest, MTA Kutatásszervezési Intézet.; LOYDL Tamás (1985b): *A területfelhasználás*

szakemberek feltárták a korábbi évtizedek gyakorlatának hibáit. Előtérbe került a városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvény szellemisége, a városfejlesztés kiemelt szerepe a tervezési tevékenységben. Voltak szakmai körök, amelyek tagjai már felismerték, hogy az egyoldalú műszaki-fizikai tartalmú tervezési tevékenység megújításra szorul, elsősorban a társadalmi és gazdasági szempontok fokozott figyelembevételével. 1986-ban – hosszú éveken át tartó viták után – az ÉVM javaslatára a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának intézkedése a városi tanácsoknál főépítési állások létrehozását kezdeményezte, amivel megkezdődött a települési főépítési rendszer kiépülése. Az építés- és településügy viszonyának felülvizsgálata azonban elmaradt, és nem történt meg a hazai történelmi folyamatok figyelembevételével az *1937. évi VI. törvény és az 1964. évi III. törvény összevetése és ütköztetése, majd az ezt követő tapasztalatok értékelése*.

Az ÉVM 1988 végén történő megszüntetése és a korábbi feladatkörök három minisztériumba történő szakszerűtlen felosztása, valamint az azt követő hatásköri viták miatt a megkezdett reformok előkészítése megtorpant.

Még az állampárti időszak utolsó kormánya alatt, bár az Országos Tervhivatal még létezett, a belügyminiszter széles körű jogosítványokat kapott a terület- és településfejlesztés, a lakás-, telek- és kommunális ellátás, valamint a helyiséggazdálkodás területén. A kormányzati irányításban így rövid időre végre egy helyre került nemcsak az úgynevezett „területfejlesztés” és a településfejlesztés, de az akkor még meglévő tanácsi tervezés és gazdálkodás is. Az úgynevezett településrendezés elhelyezésének, tartalmi kérdéseinek felvázolásával kapcsolatosan 1988 végén fontos cikk jelent meg.³

Előtérbe került a fejlesztési tervezés és annak társadalmi egyeztetésének kérdése. A szakmai tartalom megalapozása, kidolgozása, gyakorlatba történő átültetése azonban értelemszerűen háttérbe szorult, hiszen az országban változás kezdődött 1989 közepétől 1990 év közepéig, az új kormány megalakulásáig.

A Tudományos Tanács a Szigeti Péter 1988 végén készült szakmai előterjesztését Lackó László BM miniszterhelyettes jóváhagyta és azt a Miniszteri Értekezlet megtárgyalta. Ugyancsak az év végén megjelent a Belügyminisztérium Államigazgatási Szervezési Intézetének munkatársa, Kőkényesi József vonatkozó tanulmány.⁴ A BM 1989. március 1-jei ülésén a belügyi igazgatás kívánatos reformját vizsgálva már kritikus megállapítást nyert, hogy „[a]z új közlekedési, hírközlési és építési tárca ugyanis kizárólagos felelősségi körébe követeli a település- és területrendezést. [...] Magyarországon a jelek szerint az önkormányzati reformmal nem konform módon megmaradna a fejlesztési és rendezési tervezés kettészakítottsága és ennek megfelelően osztott központi irányítása a BM, illetve a közlekedési, hírközlési és építésügyi tárca útján”.⁵

és telekpolitika korszerűsítése. OKKFT/B/4 j. program. 1985. március.; LÁSZLÓ László (1985): Szemléleti változás a településrendezési tervezésben. *Építésügyi Szemle*, 28. évf. 6. sz. 161–165.; LOYDL Tamás (1986): A területfelhasználás, a telekrendezés, a telekgazdálkodás és a településfejlődés összefüggései. *Településtudományi Közlemények*, 34. sz. 63–71.

³ LÁSZLÓ László (1988): A településrendezési tervek rendszere és tartalmi követelményei. *Építésügyi Szemle*, 31. évf. 12. sz. 353–359.

⁴ SZIGETI Ernő (1988): *Tájékoztató a Miniszteri Értekezlet részére a terület- és településfejlesztés tapasztalatai értékelésével és jövőbeni irányainak kidolgozásával kapcsolatos munkálatokról*. Budapest, Magyar Országos Levéltár, Archivum 10-52/22-1989.; KŐKÉNYESI József (1988): Az építésügyi igazgatás főbb kérdései a tanácsi reform tükrében. *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 12. sz. 1089–1099.

⁵ VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 27. évf. 5. sz. 3–17.

A többpárti választás után létrejött új kormány 1990 májusában már – többek között – belügyminiszterrel, környezetvédelmi miniszterrel és közlekedési és hírközlési miniszterrel alakult meg. Fontos kiemelni, hogy a kormány környezetvédelmi miniszterrel és nem környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterrel alakult meg.

Az önkormányzati törvény elfogadását követően az új kormány a belső, elsősorban politikai, intézményi és személyi erőterek vonzásterében a kormányzati munkamegosztást 1990 szeptemberében megváltoztatta, és a Környezetvédelmi Minisztériumból Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: KTM), a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumból Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium lett.

A rendszerváltozás után a második kormányzati ciklus közepén 1996-ban az Országgyűlés elfogadta a terület- és településfejlesztésről szóló XXI. törvényt.

Megjegyzendő, hogy a területfejlesztés fogalma tekintetében voltak elutasító nézetek. Így a tudományok doktora tudományos minősítéssel rendelkező belügyminiszter-helyettes 1990 márciusában a vele készített interjújában kifejtette: „Azon a véleményen vagyok, hogy nincs különbség terület- és településfejlesztés között. Sokan csak erőltetik a különbségtételt, és a múlt rivalizálásából indulnak ki, amikor a területfejlesztés az OT-hoz, a településfejlesztés pedig az ÉVM-hez tartozott. Én a területfejlesztést értelmetlen fogalomnak tartom, az angol nyelvben sincs különbség a két kategória között, s előbb-utóbb a területfejlesztés ki fog kopni a nyelvünkéből. A településfejlesztés tartalma egyértelmű: megragadni mindazokat a település életében meglévő társadalmi, gazdasági, műszaki jelenségeket, folyamatokat, amelyek együtt, egymásra hatva optimális viszonyokat hoznak létre.”⁶

1990 szeptemberében az új kormány megfogalmazta a *Nemzeti Megújulás Programját*. A *köztársaság első három éve* cím alatt a közelebbi jövő cselekvési feladatait. A kormány ezen programjában a következőket hangsúlyozta a település- és területfejlesztésről szóló fejezetben: „Mivel a születő önkormányzatoknak súlyos örökölt teherterheléssel kell szembenéznük, a Kormány településpolitikájával hozzá kíván járulni a túlzott területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez. [...] A nagytárségi egyenlőtlenségeket az iparfejlesztési politika, a települések közötti egyenlőtlenségeket a központosítási politika hozta létre – szemben a meghirdetett kiegyenlítéssel. [...] A Kormány új építési törvényt terjeszt elő, amely komplex módon rendelkezik a terület- és településfejlesztésről, az épített környezet alakításáról. Ebben elhatárolja az önkormányzatok, illetve az állam feladatait és kötelességeit.”⁷ A Nemzeti Megújulás Programjában jelölt törvény elkészítése a KTM feladata volt, és – a többi ágazati törvényhez hasonlóan – mintegy másfél év alatt tervezték elfogadásra benyújtani. Erre azonban nem került sor.

A BM az első kormányciklus alatt előkészítette a településügy, a településfejlesztés, a településrendezés és a településüzemeltetés – kutatásokkal megalapozott – törvénykoncepcióját. Elkészült a településügyi törvény tervezete is, amelyről kormányzaton belül megkezdődtek a szakmai és jogi szabályozási viták. Sajnálatosan ezek esetében az első kormányzati ciklusban nem került sor tárcaközi egyeztetésre.

Az új kormány egy kivéreztetett országot örökölt, az új vezetőkön volt az elmúlt évtizedek terhe, benne voltak az átalakulásban, a struktúraváltásban, a tulajdonosi változásokban,

⁶ LACKÓ László – DANYI József (1990): Interjú a településfejlesztésről. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 4. sz. 52–56.

⁷ *A Nemzeti Megújulás Programja* (1990). 157. 1. bekezdés, 158. 5. bekezdés.

miközben az ipari és mezőgazdasági termelés jelentősen csökkent, a munkanélküliség nőtt. A társadalmi és a gazdasági feszültségek a *leghátrányosabb térségekben* látványosan azonnal jelentkeztek. Ezen térségekben a területi elmaradottság, a műszaki és szociális infrastruktúrák hiánya válsághelyzetet idézett elő. Ennek orvoslására először Szabolcs-Szatmár-Bereg megye országgyűlési képviselőinek kezdeményezésére kihelyezett kormányülésre került sor. A kormányülés jegyzőkönyvéből egyértelműen megállapítható volt, hogy azonnali cselekvés szükséges, és ez csak a belügyminiszter irányítása alatt történhet annak ellenére, hogy „ágazati” minisztérium a KTM volt.

A BM folyamatos helyszíni tevékenysége és egyeztetései során, együttműködve a helyi önkormányzatokkal és más helyi szervekkel, valamint az érintett minisztériumokkal és központi szervezetekkel, elkészítette a szükséges cselekvést, egy rövid távú programot, az ország északkeleti megyéjére, a mintegy 570 ezer lakosú, 600 km²-nyi térségre. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megye felzárkóztatását elősegítő intézkedésekről szóló 1073/1991 (XII. 30.) kormányhatározat hat pontból álló intézkedést tartalmazott a felelősök nevesítésével, a határidők és a pénzügyi források megjelölésével, amelyek egyaránt vonatkoztak az 1992. évi területfejlesztési és munkahelyteremtési támogatásokra, a kiemelt infrastruktúrákra, a foglalkoztatási alapra vagy a világbanki hitelkeret kiterjesztésére a munkahelyteremtő beruházások esetében. A kormányhatározat továbbá 12 pontból álló intézkedési programot tartalmazott, és a helyi önkormányzatok részére ajánlásokat fogalmazott meg. A felzárkóztató program készítése során elsődleges szempont volt az infrastruktúra fejlesztése. Az erőforrásokat nem volt célszerű egyrészt a zuhanó ipari vagy mezőgazdasági ágazatokba „önteni”, hanem az önkormányzati infrastruktúrára fordítani. Másrészt a közösségi tulajdonú infrastruktúrákat nem fenyegette a privatizációs hullám.

A program nemcsak hogy eredményesen megvalósult, de a következő években modellként szolgált. Az átmeneti 2–3 év gazdasági húzóágazata az önkormányzati infrastruktúra lett. Bizonyított lett, hogy megfelelő szakmai hozzáértés esetén a kormány, az ágazatok, a megyei és a települési önkormányzatok és egyéb szervezetek eredményes együttműködésre képesek. (Az időarányos teljesítésről kormány-előterjesztés is készült.) Amikor az Európa Tanács szakmai kollégiumán, Krakóban a szabolcsi programot bemutatták, nemzetközi összehasonlításban is fel lehetett mérni, hogy miközben a közép-európai volt szocialista országokban Lengyelországtól Bulgáriáig szinte minden összeomlott, Magyarországon kívül senki sem tudott valamilyen hasonló kiütkeresést felmutatni.⁸

A kormányhatározat következményeként nemcsak az ország ezen térsége mozdult meg, de további megyékben, többek között Békés, Heves, Nógrád, Jász-Nagykun-Szolnok megyékben is hasonló programok valósultak meg.

A szabolcsi program során megtapasztalhattuk, hogy a településfejlesztés és a megyei nagyságrendű térségi fejlesztés hazánkban eredményes lehet, hiszen mind a településeknek, mind a megyéknek van történelmi múltjuk és választott képvisellel rendelkező társadalmuk, még akkor is, ha a megyei szint legyengített volt. Már a kormányulést követően, a program készítésének kezdetekor jelentkezett a megyénél nagyobb térségi egység, a régió valamilyen

⁸ *Decentralisation and the strengthening of local self-government*. Cracow Colloquy, 13–14 April 1992. A kolokviumon Loydl Tamás főosztályvezető vett részt és tartott előadást.

szintű „kezelésének” szükségessége. Ennek a helyi csírája is megvolt a Szabolcs-Szatmár-Bereg megye által korábban már támogatott *Kárpátok Munkaközösségben*.

Az akkori hazai „területi” szakmai szemlélet az országhatáron belüli régiókban gondolkodott, a régiókat pedig két-három megye összevonásából képezte le. További gondot okozott, hogy a trianoni döntés utáni megyerendszer a közel 900 éves megyerendszert nem tükrözte, hiszen a jelenlegi országhatár mentén a történelmi megyék egy-egy része maradt csak az országban, általában nagyobb része az utódállamokhoz került. Szakmai meggyőződés volt, hogy a Közép-Európát megrengető rendszerváltozást követően a Kárpát-medencében a megyéknél nagyobb, regionális nagyságrendű „területi” (térsgéi) fejlesztés az ezeréves államiság után a jelenlegi országhatárokon belül nem lehet sikeres. A kialakított álláspont az volt, hogy itt az idő, szükséges megindítani a Kárpát-medencében az egységes nagytérsgéi, regionális gondolkodást, amely a gyakorlatban is működő társadalmi, gazdasági és területi egységeket hoz létre. Ez megteremtheti – egyes esetekben újraélesztheti a korábban már létező – települések és a térsgéi infrastruktúrák organikus kapcsolatrendszerét is.

Nyíregyházán két köztársasági megbízotti régió, öt megye és megyei jogú város képviselőjének írásbeli nyilatkozatával létrejött egy újszerű magyar nagytérsgéi szerveződés, amely felkérte a szomszédos országok térsgéi képviselőit egy közös Kárpátok Eurorégió létrehozására. A kezdeményezők megbízása alapján szakmai és anyagi támogatással, a Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye köztársasági megbízottja és hivatala segítségével előkészítették a régió megalakítását.

1993. február 14-én a Kárpátok Eurorégió elsőként alakult meg a közép-európai térségben négy ország térsgéi képviselőinek részvételével, amelyhez csak négy év múlva csatlakozott az 1993-ban már meghívott Románia. Ünnepléses körülmények között Debrecenben került sor a Kárpátok Eurorégió megalapítására: lengyelországi egy vajdaság (Województwo Podkarpackie), magyarországi öt megye (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Hajdú-Bihar megye, Heves megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), szlovákiai két kerület (Eperjesi kerület, Kassai kerület) és ukrainai négy terület (Csernyivci terület, Ivano-frankivszki terület, Kárpátaljai terület, Lvivi terület), majd az 1997. áprilisában csatlakozó romániai hét megye (Bihar megye, Botoșani megye, Hargita megye, Máramaros megye, Suceava megye, Szatmár megye, Szilágy megye) részvételével. Fontos hangsúlyozni, hogy nem az országok hozták létre, írták alá a Kárpátok Eurorégió alapító dokumentumát, hanem a szomszédos országok területén lévő térsgéi választott képviselők.

A magyar Külügyminisztérium, felismerve a Kárpátok Eurorégió nemzetközi jelentőségét, számottevő támogatást nyújtott abban, hogy az Európa Tanács képviselőjét és az érintett külügyminisztereket is meghívta Debrecenbe. A jelen lévő három külügyminiszter külön jegyzékben értett egyet a regionális kezdeményezéssel.⁹

⁹ A Külügyminisztérium Catherine Lalumière-t, az Európa Tanács főttitkárát hívta meg, aki a nagyteremben lévő, hatalmas térképmolinó alatt méltatta a regionális kezdeményezés európai jelentőségét, és sajnálattal alapította meg, hogy a meghívott román képviselő helyén csak egy üres széket lát (a román csatlakozásra csak négy évvel később került sor).

A Kárpátok Eurorégiójának az érintett országokban különböző képviselői és munkaszervezetei jöttek létre, sőt később NGO-k is „rászerveződtek.”¹⁰

A Kárpátok Eurorégió modellértékűvé vált, mert az országban ezt követően 15 további országhatárokat átívelő régió, többek között a Duna–Dráva–Száva; a Muránia; a Duna–Körös–Maros–Tisza; a Kassa–Miskolc jött létre.

8.2. A helyi önkormányzatok szakmai módszertani segítése

A főosztály elsősorban a helyi önkormányzatok számára tartotta fontosnak a szakmai segítségnyújtását. Ennek érdekében szakemberei részt vettek a *Helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve* és a *Kézikönyv a helyi önkormányzatok polgármestereinek megírásában*.¹¹

Az önkormányzatok fejlesztési szemléletének kialakítását segítették az aktuális szakmai tématerületekről folyamatosan megjelenő és közreadott *Településfejlesztési füzetek* kiadványai.¹² A füzetek eseti felkérések alapján és héttagú szerkesztőbizottság közreműködésével készültek. A kormányciklus alatt 12 füzetet adtak ki. Fontos szempont volt, hogy ne a 90-es évek előtti gazdasági, sokszor szervezeti, szegregált ágazati és szakmai érdekekhez kötődő szempontok érvényesüljenek, hanem az állampolgári és önkormányzati – elsősorban települési önkormányzati – érdekek alapján fogalmazzák meg a települési és kommunális ügyeket.

A *helyi tömegközlekedés tarifaszervezetének és tarifaszintjének megállapítását* segítő tájékoztató (1. sz.) azért volt időszerű, mert az önkormányzati törvény, az ártörvény és a koncessziós törvény a települési önkormányzatok illetékességi körébe utalta a helyi tömegközlekedés biztosításának feladatát, a tarifaszint megállapítását és a koncesszióba adást. A tájékoztató elsősorban az utóbbi kettőhöz kapcsolódó önkormányzati döntésekhez nyújtott segítséget azzal, hogy bemutatta az összefüggéseket a bevételek, a költségek és a szolgáltatások színvonala között.

A *települési folyékony hulladékok kezelését és az azzal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátását* segítő útmutató (2. sz.) a folyékony hulladékok gyűjtéséről, szállításáról, ártalmatlanításáról és hasznosításáról adott áttekintést elsősorban az önkormányzatok és szolgáltató szervezetek számára, ismertetve az ezen tevékenység körébe tartozó hazai megoldásokat, a vonatkozó jogszabályokat, szabványokat, műszaki irányelveket.

A *települési szilárd hulladékok kezeléséhez és az azzal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásához* készített útmutató (3. sz.) a szilárd hulladék gyűjtésének, szállításának, ártalmatlanításának és hasznosításának megoldásairól és jogi szabályozásáról adott eligazítást. Jelentős feladatot jelentett műszaki, gazdasági és szervezeti szempontból

¹⁰ A Kárpátok Eurorégiójának szervezetei és tevékenysége az interneten jól nyomon követhető, szakirodalma számozott. Az Eurorégióhoz kapcsolódó NGO-k is számosak, de külön figyelemre méltó az International Carpathian Fundation Network hazai Kárpátok Alapítvány Magyarország (3300. Eger [Felnémet] Felvégi u. 53.) amelyet, illetve előző szervezetét külföldről támogatták (például Charles Stewart Mott Alapítvány, Open Society Institute, Soros Foundations Network).

¹¹ A településfejlesztés és kommunális ellátás szakfejezetet az első esetben Szigeti Ernő főosztályvezető, a második esetben Loydl Tamás főosztályvezető írta.

¹² A Településfejlesztési füzetek szerkesztőbizottságának vezetője László László főosztályvezető-helyettes volt. Lásd: *Településfejlesztési füzetek*. Lechner Nonprofit Kft. 1–23. + 2 különszám.

különösen a hulladéklerakó helyek kiépítése, bővítése, korszerűsítése, a gépi technika és eszközállomány fejlesztése, és mindenekelőtt a szolgáltatás folyamatos, biztonságos működtetése (a nyugat-európai multinacionális vállalatok már elindították a hazai szilárdhulladék-rendszerek, különösen a lerakóhelyek „kézbevétele”, amit már a bécsi szakkiállítások is tükröztek).

A temetők fenntartására és az azzal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátására vonatkozó útmutató (4. sz.) foglalkozott a temetkezési módok, a temetőfenntartás és üzemeltetés mellett a temetők rendje, rekonstrukciója, bővítése, védelme, temetkezési szolgáltatások kérdéseivel is. Felhívta a figyelmet, hogy a hazai temetőkultúra fejlesztésében azért is sokat kell tennünk, mert az elődök tisztelete az élők tisztessége is. Mivel az ország temetőinek fele az egyházak tulajdonában van – a kegyelet gyakorlásának különbözősége mellett –, a fenntartóknak ezekben is a köztemetőkével azonos igazgatási, műszaki és kommunális feladatokat kell megoldaniuk.

A zaj és rezgés elleni védelemmel kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásához készített útmutató (5. sz.) a zajvédelmi műszaki és gazdasági szabályozás, az önkormányzatok zajvédelmi feladatait – rendezési tervek, engedélyezés, lakossági bejelentések, önkormányzati rendeletek, illetve szabályozások – és hatáskörét tartalmazta, valamint mellékleteiben a zaj és rezgés elleni védelemmel kapcsolatos jogszabályokat és szabványokat.

A levegőtisztaság-védelemmel kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásának útmutatója (6. sz.) az új jogszabályok levegőtisztaság-védelmi vonatkozásainak települési önkormányzatokra vonatkozó feladatainak számbavétele mellett a levegőtisztaság-védelem hatósági feladatait – adatszolgáltatás, kibocsájtási határértékek megállapítása, hulladék-égetés, légszennyezési bírság stb. – tárgyalta.

A távhőellátásnál is megszűnt 1991. október 1-jén az állami dotáció hatása, a következő év elejétől a városi kommunális távfűtőrendszerek tulajdonjoga az önkormányzatokhoz került, és az árhatósági jogkört is az önkormányzatok kapták meg. 109 településben 329 távhőrendszer működött. Mindemellett a távhőellátás nélkülözhetetlen közüzemi szolgáltatás. Sürgős igény volt, hogy a *távhőszolgáltató tevékenység végzéséhez* útmutató készüljön (7. sz.), amely a távhőrendszerek létesítményei, üzemeltetési, a távhőtermelés önköltsége és fogyasztói árképzése mellett a költségsökkentési lehetőségeket – üzemvitel, mérés és elszámolás, kapcsolt energiatermelés, hőveszteségek feltárása és kiküszöbölése, hatásfokjavítás, változó tömegáramú szabályozás – is számba veszi.

A magyar városszövetségek története (8. sz.) a 19–20. század fordulóján kialakuló első magyar városszövetségtől kezdődően áttekintette a hazai városszövetségek történelmi fejlődését, a Magyar Városok Országos Kongresszusát, a *Városok Lapját* annak érdekében, hogy a települési önkormányzatok képviselői és az önkormányzatoknál dolgozó szakemberek bővebb ismereteket szerezhessenek a múltról és elődeink munkájáról. Közel 50 év elhallgattatása után a városi és községi lakópolgárok és önkormányzatok tudják, hogy a 19. század végén és a 20. század első felében hazánkban is volt európaiság és jó színvonalú városi igazgatás.

A zöldfelületek fenntartásának és az azzal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásának útmutatója (9. sz.) a zöldfelület-gazdálkodás, a zöldterületek fenntartása, az üzemeltetés, a zöldfelületi gazdálkodási tevékenység tárgyalása mellett az állampolgári részvétel vonatkozásait is tárgyalja. Szakszerűen foglalja össze a zöldterületi használat, a védelem és a nyilvántartás kérdéseit is.

Az önkormányzatok településesztétikai és közterület-használati feladatainak ellátásához készült útmutatóban (10. sz.) az önkormányzati, szakmai és civil szervezeti törekvésekhez, kezdeményezésekhez kívántak segítséget nyújtani, amelyek elősegítik a települési értékek megőrzését, a települések harmonikus fejlesztését, a közösségi területek eredeti funkciójának helyreállítását, és erősítik az ott élők településhez való kötődését. Tisztázta, melyek a közterületek kialakításának és használatának esztétikai és városképi vonatkozásai, mik a közterület-használat és városképvédelem jogi eszközei, továbbá melyek az önkormányzatok településesztétikai feladatai.

A települések közúti forgalomtechnikai feladatainak ellátásához nyújtott segítséget a 11. sz. útmutató azzal, hogy támpontokat adott az önkormányzatok közúti hatósági és útkezelői feladatainak egységes ellátásához a közúti forgalomszabályozás területén, másrészt hozzájárult az önkormányzatok más közlekedési hatóságokkal és útkezelő szervezetekkel elkerülhetetlenül szükséges, közös érdekeltségű szakmai kapcsolatainak jó és zavartalan működéséhez. (Az illetékes főosztály és a KHVM Közúti Főosztálya – a szakmai megoldások részleteit is ismertető – közös kiadványt adott közre a *Településeink közlekedési rendszerének közúti forgalomtechnikai fejlesztése* címmel, amelynek rövidített szerkesztésű változata volt a 11. sz. kiadvány.)

A föld- és vályógépítés alkalmazásával kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásának elősegítése céljából készült (12. sz.) útmutató egyes településeinkben, tanyasi területeinkben, mezőgazdasági építészetben a helyben található anyagok korszerű felhasználásával gazdaságosabb, energiatakarékosabb, környezetbarát technológiákat ismertette, amelyek egyidejűleg a helyi munkaerőt is nagyobb mértékben igényelték.

A sorozatnak átütő volt a sikere, nemcsak az önkormányzatok körében, de az oktatási intézmények, civil szervezetek is igényelték. A későbbiekben, a második kormány alatt – a főosztály megszűntetéséig – még további 13 füzet és két külön kiadvány készült el.

Az 1990-es évek elejétől egy Nyugatról is támogatott *új képzési hullám* vette kezdetét, amelytől a településfejlesztési és kommunális ellátási terület sem maradt el. Az államszocialista, zárt kelet-közép-európai évek után a magyar szakértők kissé talán túlzott várakozással fordultak a Nyugatról érkezett szakmai áramlatok felé.

A Johns Hopkins Egyetem (USA) közreműködésével Balatonvilágoson bentlakásos tanfolyamot szerveztek. Az UN-HABITAT Training of Trainers anyagai alapján Veszprémekben szakmailag kevésbé sikeres, majd Szolnokon és Mihályiban már hazai előadók bevonásával eredményes továbbképzéseket szerveztek a települési polgármesterek, képviselők az önkormányzati és állami igazgatási szakemberek részére. Ez utóbbi két tanfolyamot a köztársasági megbízottak által rendelkezésre bocsájtott oktatási központokban rendezték meg. Eredményes volt a településüzemeltetési témakörben Németországban szervezett szeminárium is, amelynek magyarországi folytatását Székesfehérváron rendezték meg.¹³

A településfejlesztés és településrendezés hazai államilag intézményesült szellemi háttérét az 1960-as évek közepétől a 80-as évek végéig az ÉVM, a Városépítési Tudományos és Tervező Intézet (a továbbiakban: VÁTI) és kisebb mértékben a BME Városépítési

¹³ Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore, Maryland 21218 USA. Director: Lester M. Salamon. (A hazai oktatási program vezetője.) A szolnoki és mihályi továbbképzés: A változás menedzselése a helyi és regionális közigazgatásban (BM Főosztály, 2. sz. régió köztársasági megbízottja, holland menedzserképző szervezet). 11 neves hazai szakmai előadó. A továbbképzéseken részt vevők száma mintegy 25–30 fő volt.

Tanszéke képviselte, az Urbanisztikai Társaság és az Építőipari Tudományos Egyesület a 70-es, 80-as évek szakmai „szamizdat” világában is megjelent és támogatott szakmai reformtörekvéseket. Az ÉVM szakmai felügyelet alatt volt, de a változó politikai légkör hatására itt még jobban beindulhattak a reformtörekvések, mint a VÁTI-ban, amelynek meghatározó tevékenysége az árbevételt biztosító kanonizált tervezési tevékenység volt, és értelemszerűen minden ennek volt alárendelve.

Az önkormányzati rendszerrel adekvát és független településügyi szellemi központ létrehozása mindinkább szükségessé vált. Az önkormányzati szövetségek bázisán – német mintára – nem volt hazai esély ennek kialakítására, hiszen a szövetségeknek erre nem volt ereje, szervezete. Ezért megkísérelték a BME Városépítési Tanszék bázisán az új szellemi központ beindítását. Az MTA, BM, KTM, KHVM közös írásbeli kezdeményezéssel fordult a BME rektorához annak érdekében, hogy a Városépítési Tanszékot emelje *urbanisztikai intézeti* rangra. Ez végül megtörtént, és az intézet megerősítése érdekében a korábban Budapestre telepített Habitat közép-kelet-európai irodáját, amely a BM felügyelete alá tartozott, az Urbanisztikai Intézethez telepítették át azzal, hogy az új intézet szakmailag független módon kezdje el az önkormányzatiságnak megfelelő településügyi szellemi alapjainak művelését, váljék a magyar településügyi szakmai szellemi zászlóshajójává, és az igazgatási és szervezeti érdekviszonyoktól mentesen segítse elő a hazai városaink és községeink társadalmi, gazdasági és térbeli fejlődését. A sokrétű támogatás ellenére sajnos az intézet nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, majd később nyomtalanul el is tűnt.

8.3. A főosztály által gondozott egyéb programok

Ahogy az európai kontinensen, úgy hazánkban is szinte egyedülálló problémát jelentett az évszázadok során létrehozott *pincék és más mesterséges üregek tönkremeneteléből* adódó, sokszor elemi csapáshoz hasonló veszélyhelyzetek kezelése, a károk megelőzése, illetve a károk elhárítása a városi és községi területek alatt.

A pincékkel és a mesterséges üregekkel kapcsolatos rehabilitációs tevékenység Pécs és Eger városokban még a rendszerváltozás előtt megkezdődött, majd az első új kormányzati ciklus végére már több mint ötven településünket érintette. 1992-től már a Pinceveszély-elhárítási Tárcaközi Bizottság – a BM irányításával – látta el a központi támogatásokkal kapcsolatos feladatokat.¹⁴ Ezután a közterületeiken veszélyeztetett önkormányzatok hozzájuthattak a központi támogatáshoz, majd a folyamatosság biztosítása érdekében elkészítették és a tárcákkal egyeztettek az 1993–1995. évekre vonatkozó biztonságos finanszírozáshoz szükséges kormány-előterjesztést.

A hazánkban évtizedeken keresztül a jól működő pinceprogram modellértékű volt, és bizonyította, hogy a települési – a városi, községi – és a központi, az országos szint még a politikai rendszerektől függetlenül is eredményes együttműködésre képes, ha a szélesebb látókörű vezetők a megfelelően képzett szakembereket hosszú távon hagyják dolgozni.

¹⁴ A pinceprogram központi irányítása az ÉVM megszűnése után az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumhoz (IKM) került, majd innen 1991. július 1-jével a feladatokat a Belügyminisztérium vette át. 1992. január 1-jével bevezették a pályázati rendszert, és ezt követően már Tárcaközi Bizottság működött. Az 1991. évi XCI. tv. 6. sz. mellékletében előírtakat a *Pénzügyi Közlönyben* tették közzé. A Tárcaközi Bizottság vezetője László László főosztályvezető-helyettes volt.

A Nemzetközi Alagútépítő Szövetség 1994-ben Budapesten megrendezett konferenciája is elismerően nyilatkozott az elért eredményekről.

A Tárcaközi Bizottság feladatai 1996-tól kiegészültek a partfalak omlásával veszélyeztetett települések támogatásával is.

Magyarországon a rendszerváltozás előtt a *várossá válás* feltételeit 1971-ben állapították meg, majd 1974-ben és 1983-ban módosították. A várossá válás kritériumai különbözőek voltak, számított a népességszám (nyolcezer fő), az ellátási színvonal, a statisztikai mutatók, az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióban meghatározott pozíció stb. A megyéknek meghatározó szerepük volt a községek várossá válásában. Jelentős részben ennek is tudható be, hogy míg 1986-ban 125 magyar város volt, a politikai változások hatására, mondhatni „euforikus” légkörben 1989-ben példa nélküli nagyságrendű várossá nyilvánítás történt azzal, hogy 41 nagyközség nyerte el a városi rangot, és 1990-ben már 166 város volt.

A belügyminisztériumi főosztály mind a négy évben folyamatosan végezte a várossá nyilvánítási kérelmek helyszínelését, értékelését, a belügyminiszteri javaslatok elkészítését és felterjesztését. Kapcsolatot tartott az érintett településekkel, továbbá részt vett a várossá nyilvánítási ünnepségeken, és előkészítette a belügyminiszter hagyományos városkapui kulcsátadását.

A benyújtott települési pályázatokat 15 neves szakemberből álló bizottság értékelte. 1992-ben a főosztály irányelveket dolgozott ki, szakmai állásfoglalást készített a várossá nyilvánításhoz, amely a novemberi Önkormányzati Tájékoztatóban jelent meg, majd egy évvel később tájékoztatást készített a kormány számára a várossá nyilvánítás folyamatáról.

1991-ben hat új városunk lett, amelyek közül öt korábban mezővárosi rangú település és három járási székhely is volt. 1992-ben nyolc nagyközségnek adott városi címet a köztársasági elnök (ebből korábban három volt mezőváros, és három járási székhely volt). 1993-ban 14 új várossá nyilvánítás történt (korábban ebből hét már rendelkezett mezővárosi címmel, hat pedig járási székhely volt). 1993-ban azért is emelkedett meg a várossá nyilvánítások száma, mert az országgyűlési választások évében, 1994 első felében várossá nyilvánítás nem történt, elkerülendő a közvetlen politikai befolyásolási szándékokat.

Összességében a várossá nyilvánítás új törvényi szabályozását követően a Belügyminisztérium menedzselésével 1991–1994 között 28 városi címet adományozott a köztársasági elnök. Az új városok közül a legnagyobb népességgel Abony és Újfehértó, míg a legkisebbel Balatonföldvár és Máriapócs rendelkezett. 1994-ben országos szakmai konferenciát rendeztek, vándorkiállítást szerveztek és kiadványt készítettek az 1991. január 1-jétől várossá nyilvánított 28 település helyzetének, fejlődésének bemutatására.¹⁵

Még 1987-ben merült fel Bécs és Budapest *közös világkiállításának* megrendezése. A többször változó módosítások után 1991-ben a világkiállításról szóló törvényben lehetőség nyílt a világkiállításához kapcsolódó elő-, utó- és kiegészítő rendezvények kapcsolódására is. Ez megmozgatta az országot, a városokat, községeket. A kiegészítő rendezvények előkészítése a főosztály és a köztársasági megbízottak hivatalai nyolc munkatársának a feladata volt.

¹⁵ KRIZSÁN Mária (1994): *Új városok 1991–1993*. Budapest, BM Kiadó.; *KSH Helységnévkönyv* (1966). Budapest, KSH.; *KSH Helységnévtára* (1999). Budapest, KSH.

Az Expo főbiztosának kezdeményezésére a Világkiállítási Tanács megalakította a Világkiállítási Pályázati Bizottságot (a továbbiakban: VPB), majd meghirdette a kapcsolódó rendezvények pályázatát. A pályázatok benyújtása érdekében kilenc regionális találkozót szerveztek. A pályázat nagy érdeklődést keltett, és az első jelentkezési határidőre 353 szándéknyilatkozatot regisztráltak, majd 184 részletesen kidolgozott dokumentációt nyújtottak be. A VPB az elbírálást főosztályi közreműködéssel 1993. decemberig elvégezte. (Mindössze 31 pályázatot utasítottak el.)

A kormányváltást követően az 1994. évi LXX. törvény a világkiállítás rendezését felmondta ugyan, de az előkészítő munka eredményt mégis hozott. A főváros dél-pesti dunaparti szakaszán közel 80 hektár területen látványos városfejlesztés valósulhatott meg, és számos város és község kezdeti önálló szervezésének eredményeit azóta is láthatjuk, elsősorban a turisztikai-idegenforgalmi területen jelentkező helyi fesztiválok, rendezvények esetében, amelyek jelentős részének kialakítása, szervezése ekkor indult meg.

Az ENSZ Emberi Települések Bizottsága 13. ülésén Magyarország nemzeti jelentésével és hozzászólásával, majd két év múlva a 14. ülésen nemzeti jelentéssel vett részt. A Habitat két ülésének és az azt megelőző évtizedek tapasztalataiból az is levonható volt, hogy a globális programok – legjobb szándékuk ellenére – önmagukban nem voltak képesek megoldani a települések problémáit, és a nemzetközi szervezetek adminisztrációi távol álltak a települési önkormányzatoktól és az emberi településekben élő lakópolgároktól, a településben élők valós problémáitól, amit a fokozatosan erősödő NGO-k is jeleztek.¹⁶

Az ENSZ Emberi Települések Bizottsága által létrehozott Emberi Települések Központja (Habitat) az információs szervezeti egységének közép-kelet-európai (korábban kelet-európai) irodáját még a rendszerváltoztatás előtt Budapestre telepítette, működésének erőforrásait az ország biztosította. Az iroda mozgásterének keretei ugyan szerények voltak, de mivel a közép-európai térségben „bejárattott” volt, és nem magyarországi, hanem ENSZ-szervezetet képviselt, alkalmasnak tűnt az európai volt államszocialista – ezen belül különösen a Kárpát-medencében lévő országok vagy országrészek – konkrét szakmai kapcsolatainak erősítésére. Ennek érdekében szervezték meg első alkalommal a Belügyminisztériumban a *Nemzeti Habitat Világnapot*. A sikeres nagyrendezvényen a köztársasági elnök jelenlétében a nemzetközi és hazai politikai, kormányzati és szakmai képviselők és reprezentánsaik előtt a belügyminiszter elismerésben részesítette azokat, akik az elmúlt három esztendőben, a közép-európai térségben, a Kárpát-medencében és Magyarországon kimagasló munkát végeztek a települések érdekében.¹⁷

¹⁶ Thirteen Session of the Commission on Human Settlements (58 földrészi képviseletet ellátó rotációs rendszerrel választott tagország, az akkori Eastern European States képviselői Bulgária, Magyarország, Románia). Harrare 29. April – 8. May. 1991. Majd a Fourteen Session 26. April – 5. May 1993. Nairobi. Mindkettőn az ország képviseletében Loydl Tamás főosztályvezető vett részt.

¹⁷ A világnapi rendezvényre meghívást kaptak külföldről: az ENSZ Habitat; a volt kelet-közép-európai országok; továbbá a határ menti hazai szervezetek javaslata alapján – Magyarország költségére – a szlovákiai, kárpátaljai, erdélyi, vajdasági, burgenlandi települési és szakmai képviselők (ezek csaknem 90%-a magyar volt). Belföldről az érintett kormányzati szervek, valamint – a pártpolitikai szempontok mellőzésével – a helyi önkormányzatok, a szakmai és tudományos élet kiemelkedő személyiségei, de mindenekelőtt a települési lakópolgárok képviselői.

Az Európa Tanács és szervezeteinek a térségi és települési ügyekre vonatkozó állásfoglalásainak folyamatos figyelembevétele mellett három esetben közvetlenül is részt vettünk a szakmai munkában.¹⁸

A UN–Centre for Human Settlements 1991. évi hararei ülésén kapott román felkérés alapján és román költségen a magyar Belügyminisztérium egyhetes szakmai előadássorozatot tartott Romániában az önkormányzati törvényt követő hazai térségi és települési ügyeket érintő változásokról és fejlődési irányokról a román minisztériumokban, tervezőszervezetknél, a Bukaresti Főpolgármesternél és Sinaiában az erdélyi hét megye képviselőinek.

A szakminiszterrel történt személyes találkozáson sikerült elérni és a záró jegyzőkönyvben rögzíteni, hogy a központi kormányzat egyetértett azzal, hogy a magyar–román határ menti térségi és települési ügyeket a határ menti törvényes képviselők közvetlen kapcsolattal – Bukarest és Budapest megkérdezése nélkül – kezelhetik. A dokumentumot az érintett magyar köztársasági megbízottaknak, megyéknek, városoknak és a romániai magyar konzulátusoknak megküldték.

1993-tól a közgazdasági helyettes államtitkár közvetlen irányításával a „Településfejlesztési és Kommunális Főosztály: ellátta a kormányzati településpolitika megvalósításából adódó feladatokat; összehangolta a helyi önkormányzatok településfejlesztési és üzemeltetési (területgazdálkodási, vízellátási, szennyvíz- és hulladékelhelyezési, köztisztasági, kéményseprési, temetkezési, helyi közlekedési, hírközlési stb.) tevékenységét érintő kormányzati teendőket; előkészítette az ezekkel összefüggő központi-ágazati döntéseket; részt vett a különleges adottságú (például gyógy- és üdülőjellegű, határ menti stb.) és sajátos helyzetű (elmaradott, válság-) térségekben lévő települések fejlesztésével, foglalkoztatáspolitikájával összefüggő kormányzati feladatok ellátásában; közreműködött az Országgyűlés és Köztársasági Elnök hatáskörébe tartozó terület szervezési döntések előkészítésében; segítette az önkormányzati szervek és a köztársasági megbízottak településfejlesztéssel és -működéssel kapcsolatos tevékenységét”.¹⁹

Összességében megállapítható, hogy a négyéves ciklusban a nehéz gazdasági körülmények ellenére a települések fejlődésében az ország jelentős eredményeket ért el. Ehhez a szakfőosztály és a témához kapcsolódó más szervezeti egységek (főosztályok) számottevő mértékben járultak hozzá.

¹⁸ *Meeting of the Committee on the Natural and Built Environment*. 4. June 1991 Siófok (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe); Decentralisation and the strengthening of local self-government. Cracow Colloquy 13–14 April 1992; Colloquy on the size of municipalities, efficiency and citizens participation. 7–8 April Budapest. (CDLR)

¹⁹ *A Belügyminisztérium szervezete, feladatai és működése* (1993). Budapest, BM.