

Területfejlesztés és a megyék

„Haladás”

2014.11.03.

TARTALOMJEGYZÉK

1.A dolgozat témája, céljainak meghatározása	3.
2.Történeti előzmények	
2.1.Általános kitekintés	4.
2.2.A területfejlesztés változásai az Európai Unióban	5.
2.3.Kitekintés magyarországi fejlődésére	6.
2.4.NUTS- osztályozás megvalósulása és összehasonlítása Németországgal	7.
3.A regionalizáció problematikája	
3.1.A területfejlesztés fogalma	8.
3.2.Regionális politika	10.
3.3.Regionalizáció	10.
4.Az intézményrendszer történeti előzményei	11.
5.Az Európai Unió	
5.1.Támogatási rendszer	13.
5.2.Az EU intézményrendszere a támogatásban	14.

5.3. <i>Az alapok jelentősége</i>	14.
5.4. <i>Partnerségi megállapodás, Közös Stratégiai Keret</i>	16.
6. <i>Tagállami megoldások</i>	18.
7. <i>Az intézményrendszer felépítése</i>	
7.1. <i>1996. XXI. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény</i>	20.
7.2. <i>Központi szinten működő intézmények területfejlesztési feladatai</i>	22.
7.3. <i>A középszinten területfejlesztéssel foglalkozó szervek</i>	26.
7.4. <i>A megyei önkormányzat megerősödésének útvonala</i>	28.
7.5. <i>A megyei önkormányzat területfejlesztési feladat és hatásköre</i>	30.
7.6. <i>Az autonómia kontrolálása, ellenőrzése</i>	33.
8. <i>Következtetések, konklúziók</i>	35.
9. <i>Irodalomjegyzék</i>	39.

1.A dolgozat témája, céljainak meghatározása

Dolgozatomban a *területfejlesztés szabályrendszerének érvényesülését* mutatom be, különös tekintettel a megyei önkormányzatok feladatai között betöltött szerepére. Számos tudományterület vonatkozásában jut kiemelkedő szerephez, így gazdaságtudományi és társadalomtudományi aspektussal egyaránt bír, melyek közül a *közigazgatási vonatkozására* helyezve a hangsúlyt foglalkozok a területtel. A közigazgatás, mely az állam adminisztrációja, a területfejlesztés adta feladatok ellátásának jogi keretek között történő megvalósítását teljesíti. Mint az állam cselekvése, a szolgáltatásban álló adminisztráción keresztül kiszolgálja a jog és politikai elit elképzeléseit egyaránt. Ezt figyelembe véve elengedhetetlen a területfejlesztés közigazgatási jogi aspektusból történő vizsgálata, elemzése. Célom bemutatni a szakigazgatási rendszer *fejlődésének útvonalt*, mely hazai és nemzetközi szinten is változásokat eredményezett az intézményrendszerek vonatkozásában, tekintettel a Közép-Kelet-Európai országokban bekövetkező államformaváltásra és az Európai Unió, mint gazdasági integrációhoz való csatlakozásra. Kitekintést teszek az ezen időszakban bekövetkező jogi szabályozottsággal összefüggésben *felmerülő problémákra*, melyek okai hazánk földrajzi adottságaiban és a társadalom joggyakorlatában megmutatkozó hagyományokra vezethetők vissza. A gondolati ív mentén haladva mutatom be a jelenleg *hatályos nemzeti szabályozás* felépítésében jelentkező anomáliákat, figyelemmel az Európai Unió jelenlétére.

A területben rejlő problémák forrását és azok lehetséges megoldásait az *intézményrendszer működésében* látom, így dolgozatom témáját is erre alapozva építem fel. Elsőként a *regionalizáció adaptálása* során felmerült akadályokra hívom fel a figyelmet, mely elméleti szinten a régiók létrehozására, míg szervezeti szinten a regionális és megyei fejlesztési tanácsok közötti funkció és hatáskörmegosztás tisztázatlanságára vezethető vissza. Ezt követően a gyakorlatban tapasztalható *ellentmondásos tényekre* világítok rá, így a korábban kevés döntési jogkörrel rendelkező területi szabályozás megoldásaként jelentkező megyei önkormányzatok megerősödésének hiányzó közvetlen forrásrendszerére, mely arra tekintettel okoz nehézséget, hogy a megyék egyik feladata a kistérségek, települések közötti különbségek kiegyenlítése, felzárkóztatásuknak megoldása. További dilemma a *decentralizáció* eredményeképpen kialakult döntéshozatali szintek közötti feladatmegosztás szabályozatlansága, melyet tovább fokoz a piaci szereplők hierarchiában betöltött hangsúlyos szerepe.

Fontosnak találom a megkezdett *szervezeti profiltisztítás* további folytatását, ellenkező esetben a struktúra nem képes megfelelni az Európai Unió által támasztott követelményeknek, mely együtt jár, a területfejlesztés alapjául szolgáló támogatási források elvesztésével. Dolgozatomban a problémákat, elért eredményeket komplexen kezelem annak viszonylatában, hogy a kezdeti lépésekhez képest mennyiben, milyen dinamikában tapasztalhatunk fejlődést és ezek tudatában milyen célkitűzésre alkalmas irányokat követhetünk. Figyelembe veszem, hogy az 1990-es években számos követelménynek kellett eleget tennünk, mint a rendszerváltás, Közösséghez való csatlakozásra történő felkészülés, tekintettel arra, hogy ekkor még nem rendelkezünk alapul szolgáló empirikus adatokkal.

2.Történeti előzmények

2.1.Általános kitekintés

A területfejlesztés témája az elmúlt években a figyelem középpontjába került, mert a fejlődés sokrétű tárházának lehetőségét biztosítja. Létezése azonban ennél mélyebb gyökerekre vezethető vissza. A fejlődésben kulcsfontosságú szerepe van a *térnek*, hiszen társadalmi, gazdasági folyamatok színtereként jelenik meg. Folyamatait a verseny határozza meg, melyet gazdaságpolitikai eszközökön keresztül szabályoznak. Működése a piacon válik nyilvánvalóvá, ahol az egyenlőtlenségek kezelésére elsősorban az állam képes tekintettel arra, hogy feladata annak az igénynek a megvalósítása, hogy az állampolgárok egyformán részesedjenek a jólét áldásaiból. Ennek az elvárásnak, a jogi szabályozás által rendelkezésére bocsátott eszközökön keresztül képes érvényt szerezni, azonban ez a lehetőség nem minden korszakban volt egyértelmű.

Az első lépések a *XIX. századi* polgárosodó társadalomban gyökereznek. A kor emberei akartak és mertek fejlődni, mely az infrastrukturális fejlesztések rohamos mértékű növekedésében mutatkozott meg. Az igazán mérvadó eredmények megjelenését történelmi események sorozata előzte meg. Ezek sorában említhetők a szociális problémák, az 1929-1933 nagy gazdasági világválság, *második világháború*. Ezek negatív hatásai elsősorban lokális szinten jelentkeztek, ezzel mély szakadékokat kialakítva a települések között, melyek eleinte egyenlőtlenségek kialakulásában öltöttek testet, végül a társadalom tagjai között jelentkező feszültségbe torkolltak. A problémák egyértelmű és gyors megoldásokat igényeltek, mind hazai mind nemzetközi szinten egyaránt.

2.2.A területfejlesztés változásai az Európai Unióban

A XX. század közepén felmerülő, megoldásra váró problémákat maguk az államok is felismerték. Nyugat-Európában ekkor alakultak ki az Európai Uniót létrehozó elképzelések. A nemzetközi szervezet alapvető célkitűzései között szerepelt az áru,¹ személyek, szolgáltatások, tőke szabad mozgása, így alapvetően gazdasági integrációról beszélhetünk. A célokat alapul véve, az Európai Unió nem hagyhatta figyelmen kívül azt a tényt, hogy a csatlakozó tagállamok közötti lényeges gazdasági különbségek, melyek megmutatkozhatnak az infrastruktúra kiépítettségétől egészen a környezetvédelemig, adott esetben veszélyeztethetik az Unió versenyképességét. A problémák helyi szinten igényelték kezelésüket.

Potenciális megoldásként jelentkezett a terek felosztása, mely által előtérbe került az európai integráció gondolata. Megkülönböztethetővé vált a vertikális és horizontális szint. A vertikális beosztás alatt értendő az uniós sajátosságnak tekintendő régió. A régiók kialakításának alapvető célja a gazdasági egység megteremtése, az elmaradott területek felzárkóztatása volt. Az adaptálás megvalósításának mérésére jött létre a Területi Egységek Statisztikai Nomenklatúrája, azaz a *NUTS rendszer*, mely egyben a szubnacionális szint területi egysége lett. Kiemelkedő szerepe van az adatfeldolgozás, pénzügyi finanszírozás megvalósulásának ellenőrzésére vonatkozóan. Az Eurostat által kidolgozott rendszer ötfokozatú, mely közül három regionális és kettő lokális szintet foglalt magában. Ezen szintek kialakítása a közigazgatási határok szigorú figyelembe vételével került meghatározásra. Regionális szinten helyezkedik el az ország, régió, megye, míg lokális szinten a kistérség, település. A tagállamok maguk határozzák meg NUTS rendszerbe történő besorolásukat tekintettel közigazgatási egységeikre. A vertikális és horizontális felosztás mellett kialakult egy másik elképzelés is, mely négy regionális szint meghatározását valósította meg. Ezek a makro, mezo, mikro és virtuális régió.² A Közösség integrációs törekvését azon tagállamok adaptálták zökkenőmentesen, amelyek már korábban is rendelkeztek regionális hagyományokkal. Ezen országok közé sorolható Portugália. Ugyanakkor azon államok esetében, ahol addig nem voltak ismertek ilyen jellegű törekvések, újonnan alakították ki a szubnacionális szintet. Ezt a megoldást alkalmazta Görögország. A legnagyobb problémával a csatlakozni szándékozó, „rendszer váltó” országok szembesültek, így köztük hazánk.

¹VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga*, Budapest, Complex Kiadó, 2010³,53.

²PAPNÉ Gáspár Lujza, *Területi fejlődés és területfejlesztés Magyarországon*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2003/13, 5.sz.,19.

2.3. Kitekintés magyarországi fejlődésére

Egy már megalapozott, empirikus tapasztalatokkal bíró rendszerhez kellett felzárkózni. A közigazgatási *rendszerváltást* egy összetett tervezési folyamat előzte meg, mely során tekintettel kellett lenni a polgári államok támasztotta demokratikus követelményeknek megfelelő intézményrendszer kiépítésére. Elvárások fogalmazódtak meg a tanácsrendszer felváltására szolgáló helyi önkormányzatok kialakítását, illetve az európai integráció támasztotta követelmények megvalósítását célzó elképzelések tekintetében, ezáltal előtérbe helyezve a *későbbi csatlakozás lehetőségét* a nemzetközi szervezethez. Az integráció kihívásának volt tekinthető az Európai Közigazgatási Térség kialakítását, regionalizáció³ adaptálását célzó fejlesztési elképzelések megvalósítása. Az Unió hazánkkal szemben nem támasztott közvetlenül kötelezettséget a régiók kialakítására vonatkozóan, de tényként volt kezelhető, hogy a rendszer kiépítése nélkülözhetetlen csatlakozási szándékunk pozitív elbírálásához. Az diktálta az alkalmazkodás jelentőségét, hogy a teljes jogú tagság megszerzésével jelentős mennyiségű források válnak elérhetővé számunkra. Ezen cél elérése érdekében, rohamléptékben kellett megvalósítani a megfelelő struktúrák kiépítését, a jogharmonizációt. Az Európai Unió az alkalmazkodás elősegítése érdekében a *PHARE*, *ISPA* és *SAPARD*⁴ program keretében előcsatlakozási alapot kínált, azaz forrásokat tett elérhetővé az Agenda 2000 program keretében. A PHARE az elmaradott területek felzárkóztatásának előmozdítását, az ISPA elsősorban a közlekedési infrastruktúra fejlesztését, míg a SAPARD a mezőgazdaság és vidékfejlesztés elősegítését szolgálta.

Ezen alapok segítségével 1997-ben megvalósult a NUTS- rendszer által támasztott követelményekhez közelítő statisztikai egységek kiépítése. Az öt fokozatnak megfelelő besorolás alapjául, az egy főre jutó GDP szolgált. Az alkalmazkodási szándék egyértelműen kirajzolódott, de földrajzi adottságainkból adódóan *nem lehetett autentikusan lekövetni* a nyugati államokban megvalósuló elképzeléseket, hiszen nem létezett egységesen uniformizált modell. Manapság is különböző stratégiák megfogalmazásai kerülnek alkalmazásra, melyek figyelemmel kell, hogy legyenek az adott terület geográfiai⁵ jellemzőire. Megállapítható, hogy azon államoknál, melyek alapvetően unitárius berendezkedésűek voltak, a regionalizáció,

³BALÁZS István, *A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/5, 12.sz.2.

⁴PAPNÉ, i.m. 28.

⁵FILEPNÉ Nagy Éva, *Decentralizálódó területfejlesztés*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1996/9, 9.sz.,22.

mint az állam területi szerveződésének egyik módja nem célként, hanem eszközként⁶ jelentkezett, hiszen a lakosság véleménye befolyásoló tényezőként volt jelen a megvalósulás ütemezésében. A problémák nem kizárólag hazánkban, hanem számos más európai országban is megjelentek, így a „Régiók Európája” mozgalom térnyerése nem vált dominánssá, ez azonban nem kizárólag a tagállamoknak róható fel.

2.4. NUTS- osztályozás megvalósulása, összehasonlítása Németországgal

Az 1059/2003/EK rendelet⁷ értelmében a Közösség összehangolási igényét valósítja meg az európai statisztikai rendszer kiépítésével, melynek alapja a tagállamok által szolgáltatott adatok összehasonlíthatóságának megteremtése. A statisztikák gyűjtésének jogi kereteit, a Statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája biztosítja, melyet az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala, a tagállami statisztikai intézetekkel együttműködve hozott létre. A rendelet megalkotásával ennek helyébe, a *NUTS- osztályozás* lépett. Hierarchikus jellegéből adódóan, a tagállamokat három szinten megnyilvánuló gazdasági területi egységekre osztja fel. A szintek kialakítását az összegyűjtött demográfiai adatokra támaszkodva határozza meg, így NUTS 1 hozható létre, ahol a lakosság 3 és 7 millió, NUTS 2 alakítható ki, ahol 800.000 és 3 millió, NUTS 3 azon területi egységeknél létesíthető, amelyek lakosságszáma 150.000-800.000 között állapítható meg. Azon tagállamoknak, melyek területükből adódóan alacsony népességszámmal bírnak is lehetővé válik a NUTS szinteknek a kialakítása. Ennek módja, hogy az egymással határos közigazgatási egységeket összevonják, azonban ennek jelzésére, nem közigazgatási egységeknek nevezzük őket. A kialakítás akadályai tették indokolttá, hogy a követelmények sorába bekerüljön a Biztosság jelentéstételi kötelezettsége. Ez 2006-ban sürgetővé vált, figyelembe véve, hogy 2004-ben a Közösség tagjává vált tíz ország, köztük Magyarország is. A volt Közép-Kelet Európai államok unitárius berendezkedésük következtében nehézségekkel küzdöttek az adaptálás vonatkozásában. Többségük nemzeti jogszabályok létrehozásával igyekezett megoldást találni, azonban a Közösség felhívta a figyelmet azok elkerülésére, tekintettel a rendelet közvetlen alkalmazhatóságára. A Bizottság jelentésében javaslatot tett arra vonatkozóan, hogy célszerű a rendelet módosítása annak érdekében, hogy az újonnan csatlakozott tagállamokra is kiterjedjen a NUTS rendelet hatálya. Ennek eredményeképpen következett be a 2006-os módosítás. A NUTS- osztályozás alátámasztásaként említendő a *LAU 1, 2 szint*, mely a meglévők további részletezését jelenti.

⁶BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debrecen, Debreceni Egyetem, 2011,24.

⁷1059/2003/EK rendelet a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról

Ezek, mint helyi közigazgatási egységek a NUTS 3 szintet erősítik. Nem minden tagállam rendelkezik minden szinttel, mert egyrészt nem kötelezettséggént fogalmazza meg azt az Európai Unió, másrészt természeti adottságaiknál fogva sem képesek egyes országok azokat kialakítani.

A Magyarország által megvalósított megoldást Németországgal *hasonlítom össze*, tekintettel arra, hogy a jogrendszerben alkalmazott megoldásaink számos ponton hasonlóságot mutatnak, ugyan akkor méreteink és történelmi berendezkedésünk következtében, a rendelet megvalósításában eltérések állapíthatóak meg. Magyarországon a területek méretéhez és népességszámához igazítottan kialakított régiók két fajtája különböztethető meg. Ezek a statisztikai és tervezési statisztikai régiók. Ennek alapján a NUTS 1 szinten helyezkednek el, mint statisztikai nagy régiók Közép-Magyarország, Dunántúl, Alföld és Észak Magyarország. NUTS 2 besorolást kapott hét tervezési statisztikai régió, míg NUTS 3 szinten a megyék nyertek osztályozást. LAU 1 szinten a statisztikai kistérségek, LAU 2-n a települések helyezkednek el. Ezen adatok⁸ Németországban a következőképpen alakulnak: NUTS 1/2/3/ szinteken 16/39/429/ LAU 1/2 szinteken 1457/12379 területi egységet alakított ki. Egyértelmű, hogy Németországban az adminisztráció növekedése nem teherként jelentkezett, hanem szükséges volt a hatékonyabb közigazgatás megvalósításához, míg Magyarországon egy rendkívül felaprózott rendszer alakult ki, indokolatlan adminisztrációs terhet okozva ezáltal.

3.A regionalizáció problematikája

3.1. Területfejlesztés fogalma

A területfejlesztés színes, sokoldalú lehetőségeket foglal magában. Ezek kihasználására az államok saját és állampolgáraik előre lépése érdekében valósítanak meg elképzeléseket. A területi dimenzióval⁹ foglalkozik, elsősorban azok fejlesztésére törekszik. A múltat és jelent elemző, vizsgáló *szakigazgatási ág*, amely empirikus tapasztalatokra építve kívánja a jövő lehetséges irányait meghatározni tekintettel arra, hogy emberi élethelyzetekre kell reagálnia. A változásokra rövid-középtávú programok megvalósításának keretei között reflektál. *Keresztülfekvő jogágnak* tekinthető mert nem kizárólag a közigazgatási jog, hanem más tudományterület is foglalkozik vele. Megállapítható, hogy működésének alapját tudatosan

⁸ <http://www.terport.hu/europai-unio/teruleti-szintek> (2014.11.10.)

⁹ *Terület és Településfejlesztési ismeretek*, szerk. SZIGETI Ernő, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006, 7.

tervezett és folyamatosan zajló programok képezik, melyek keretein belül képes megvalósítani a területi egyenlőtlenségek harmonizálását.

Fogalmát az 1996. évi XXI. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény határozza meg. A törvény 5§ a) pontja értelmében a területfejlesztés olyan társadalmi, gazdasági, környezeti folyamatoknak a megfigyelése és értékelése, amelyek az országra vagy adott térségekre terjednek ki. Fejlesztési programok keretében rövid, közép illetve hosszú távú célokat fogalmaz meg. Elmondható, hogy a szakigazgatási ágazat az azonos gazdasági, társadalmi és környezeti jellemzőkkel bíró, ugyan akkor az egymáshoz képest elmaradott területek számára, egységes szempontrendszerrel¹⁰ szolgál. Három alapvető cél megvalósítására törekszik melyek nemzeti és nemzetközi szinteken egyszerre érvényesülnek. Ilyen prioritást élvező elképzelés a *társadalmi, gazdasági érdekek összehangolása*, melyek megvalósulása a hosszú távú érdekeknek való megfelelést segíti elő. Kiemelkedő célnak tekintendő a kedvezőtlen *területi különbségek mérséklése*. Fontosnak tartom megemlíteni, hogy nem az abszolút kiegyenlítés, homogenizálás megvalósítása a feladat, csupán az indokolatlan különbségek mérséklése. Szempont továbbá a *regionális közösségek kezdeményezésének összehangolása*, mely az alulról felfelé építkező elv megvalósulását szolgálja. Az elsődleges prioritásokon túlmenően kiemelt szerepet élvez, a hátrányos helyzetben lévő területek felzárkóztatásának elősegítése, a strukturális problémákból¹¹ eredő munkanélküliség csökkentése. Ezen elképzelések érvényre juttatásához szükséges eszközök vonatkozásában fontos követelménynek tekintem az elérendő célok és a megvalósításukhoz szükség eszközök¹²közötti összhang arányos biztosítását.

A területfejlesztéshez szorosan kapcsolódik a *területfejlesztési politika*, mely azzal szimbiózisban képes a területek közötti egyenlőtlenségek kiegyenlítésére. A politikai vonulat megjelenése a XIX. századra tehető. Céljai¹³ között, a depressziós térségek gazdasági szerkezetének átalakítása, az infrastruktúra fejlesztése. A szereplők körét maga a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény szabályozza, így résztvevőnek tekinthető az állam, helyi önkormányzatok, civil szervezetek, érdekvédelmi szervezetek és természetes személyek.

¹⁰BARTA Attila, Területfejlesztés, területrendezés. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek Szakigazgatásaink Köréből*. Budapest, Complex Kiadó, 2013,434.

¹¹SZALÓ Péter, *A területfejlesztés feladatai*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1994/4, 8-9.sz.,5.

¹²TATAI Zoltán, *A területfejlesztés cél-és eszközrendszere a kilencvenes évek közepén*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1994/4, 11.sz.,18.

¹³TATAI, i.m.19.

3.2. Regionális politika

A területfejlesztési politika elsősorban nemzeti szinten érvényesül, míg a *regionális politika* ugyanakkor ennek nemzetközi vetületeként figyelhető meg. A XX. század eseményeinek a hatására az európai kontinens egészén, területi és ebből következően társadalmi egyenlőtlenségek alakultak ki. A megoldás kezdeti lépéseit, az akkor erősödő Európai Unió valósította meg. A kiegyenlítés iránti igény az állampolgárok oldaláról szemlélve azok szociális tartalmú alanyi jogaik érvényesítésével volt megfeleltethető, míg az államoknak gazdasági, hatékonysági szempontokat szolgált. Az Egységes Európai Okmány nevesítette először a regionális politikát. A nemzetközi szervezet fontos szerepet vállalt a területfejlesztés tagállamokban történő meghonosításában, melyhez eszközként használta fel azt.

Megkülönböztetünk *kohéziós, strukturális és regionális politikát*. Mindegyik ágazat a területfejlesztéssel foglalkozik, de eltérő dimenziókban. Céljuk a földrajzi,¹⁴ igazgatási, statisztikai egységek elmaradottságának csökkentése illetve megszüntetése. Ezek megvalósítása során figyelembe veszik az adott terület adottságait, melyek elsősorban geográfiai, demográfiai szempontokat foglalnak magukban. Megnyilvánulási formája a regionális szakpolitika, mely a közpolitika egyik területeként, horizontális, magán, civil szereplőkkel partnerségben együttműködve nyer teret. Ennél magasabb szinten található a *strukturális politika*, mely értékválasztás alapján megállapított intézkedéseket, eljárásokat fogalmaz meg a gazdasági, társadalmi hiányosságok csökkentését, adott esetben megszüntetését célozva. A *kohéziós politika* mintegy külső burokként öleli át a fentebb említett fogalmakat, így magában foglalva a fentebb meghatározottak jellemzőit, ugyanakkor kiegészíti azokat a versenyképesség növeléséhez kapcsolódó eljárások meghatározásával.

3.3. Regionalizáció

A regionalizáció problematikáját el kell határolni a *regionalizmustól és a regionális politikától*. A *regionalizmus* egy olyan politikai filozófia, mely az államhatalmat területi szintre decentralizálja, míg a *regionalizáció* csupán az állam területi szervezésének egy lehetséges módja. A hatalmi viszonyok térbeli átrendeződése az együttműködési gyakorlat eredménye, így nem azonosítható a regionális politikával, mely nem eredménynek, hanem egy hosszabb távon megvalósuló folyamatnak tekinthető. A regionalizáció különböző országokban, eltérő intenzitással valósul meg. Megállapítható, hogy nem egy

¹⁴HOFFMAN István, *Bevezetés a területfejlesztési jogba*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014,25.

visszafordíthatatlan,¹⁵ egyirányú folyamatról van szó azokon a területeken sem, ahol adaptálása már megvalósult, hiszen ez a demokratikus intézmények kialakításának egyik lehetséges és nem az egyetlen eszköze, így szerepe kizárólag szubszidiáriusként határozható meg. Ezen tényekre alapozva megállapítható, hogy nem lehet az állampolgárok akarata ellenére megvalósítani, egy rájuk közvetlen kihatással járó intézményrendszer kiépítését.

4. Az intézményrendszer történeti előzményei

Hazánkban a területfejlesztés jelentősége a politikai-gazdasági rendszerváltást megelőző időszakban is jellemző volt, azonban az elvek és elképzelések megvalósítása eltérő megoldásokat mutatott. *1945 után* egyes nézetek szerint hazánkban új időszakítás¹⁶ kezdődött. Az új gazdasági mechanizmus követelményéhez igazodva a monomániás termelés vált központi feladattá, figyelmen kívül hagyva a korábbi társadalmi igények érvényesülésének lehetősége. Az *1945 előtt* jellemző területfejlesztési szabályok javulását nem szolgáló rendszer került bevezetésre, hiszen a fejlesztések ott jelentek meg, ahol az ágazati termelés azt igényelte. Ebből következően a városfejlesztésben megnyilvánuló centralizációra koncentrált, ami a vidéken jelentkező egyenlőtlenségek mélyüléséhez vezetett. Az állami szerepvállalás¹⁷ negatív következményeként jelentkezett a lokális értékek és érdekek figyelmen kívül hagyása, a ráfordítások aránytalansága, a rendszer részévé váló igazságtalanság megjelenése. Az *1990-es években* bekövetkező változások eredményeképpen alakult ki a civil közigazgatás két nagy alrendszere: az államigazgatás és a helyi önkormányzatok.

A helyi önkormányzatokról szóló *1990. évi LXV. törvény* a nagyfokú autonómia megteremtésével, a települési szintet helyezte a döntéshozatali folyamatok középpontjába, míg a megyék számára szubszidiárius szerepet határozott meg. Hatásköreik kizárólag ott érvényesültek, ahol a települések nem tudtak vagy nem akartak szerepet vállalni. Ezen viszonyok között ismerték fel a települések a további növekedés, forrásszerzés lehetőségét a kistérségi szerveződések és önkormányzati társulások létrehozásában.

A közigazgatási intézményrendszer kialakítását követően került sor a területfejlesztés szabályrendszerének rögzítésére, az *1996. évi XXI. törvény* keretein belül. A törvény

¹⁵BALÁZS, i.m.162.

¹⁶ZOLTÁN Zoltán, *A kommunista területfejlesztés fő hibái*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1998/7, 11-12.sz.,145.

¹⁷MIKLÓSSY Endre, *A területfejlesztés és a magyar önkormányzati rendszer*, Magyar Közigazgatás, 1992/42, 12.sz.,717.

meghatározta a szakigazgatási területen működő intézményeket, konkretizálta azok feladatait, az operatív és vidékfejlesztési programok uniós elvárásoknak megfelelő elkészítését. A makroszinten működő szervek között helyezte el a törvényhozó hatalmi ág megtestesítőjét, a Parlamentet, melynek elsődleges feladatává vált az országos területfejlesztési koncepció elfogadása, a támogatás és forráselosztás elveinek meghatározása. A végrehajtó hatalmi ág képviselőjében a Kormány döntött a források elosztásáról. Munkáját kormányzati szervek segítették elő, így a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium.

A területi szint súlyának kompenzálásaként jelentek meg a *megyei területfejlesztési tanácsok*, mint atipikus szervek. Létrehozásuk szükséges volt a történelmi tekintéllyel rendelkező megyék hiányzó hatásköreinek kompenzálásaként. Ezek legfontosabb feladatának tekinthető a helyi önkormányzatok és fejlesztési társulások döntéseinek összehangolása, továbbá a pályázati rendszer keretében rendelkezésre bocsátott pénzügyi tervek elkészítése és azok felhasználására vonatkozó döntések meghozatala. A redisztribúciós szerepet ellátásának köszönhetően szerepük fokozatosan erősödött.

Az intézményi szereplők sorában kell említeni a *regionális fejlesztési tanácsokat*, melynek létrehozása kezdetben lehetőség volt a megyei területfejlesztési tanácsok számára, később kötelezettségükké vált. Ezek a tervezési-statisztikai régiók mentén jöttek létre. Ennek oka abban rejlik, hogy Európában a régiók végezték és végzik a hazánkban területi szinten működő megyék funkcióit. Feladatuk a megyehatárokon átnyúló fejlesztési feladatok ellátása volt. Legkisebb egységként a *kistérségek*¹⁸ jelentek meg, melyek funkcionális kapcsolatrendszerek összessége, egymással határos települések között jönnek létre. A kistérségek alapköveként az önkormányzatok szolgálnak, hiszen a társulásokhoz kötődően látják el feladataikat, ezzel mintegy nyomást gyakorolva a megyékre.

Az intézményrendszer kiépítésével kapcsolatosan számos *problémának* a megjelenése már ekkor kezdett körvonalazódni. Problematikus terület alakult ki a *megyei fejlesztési tanácsok és régiók között*. A fejlesztési tanácsok potenciális versenyt érzekeltek a régiókkal szemben, mely további hatásköröket vont el,¹⁹ az amúgy is hiányos területi szinttől. Egy hierarchizált viszonyt sérelmeztek, melyben a régiók irányítják őket. Az ambivalens érzésnek volt alapja, hiszen a föderális államberendezkedésű országokban a régiók látják el az unitárius

¹⁸A *területfejlesztés intézményrendszereinek szintjei Magyarországon*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2001/11, 10.sz.,38.

¹⁹CSEFKÓ Ferenc, *A területfejlesztés középszintjének működési tapasztalatai*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1998/8, 9.sz.,25.

államokban, így hazánkban területi szinten működő megyék feladatait. Negatív eredményként értékelhető, hogy a hatáskörmegosztásból eredő hiányosságokat az 1996. évi XXI. törvény sem rendezte maradéktalanul. Tovább fokozta a feszültséget a *régiók beosztásával* kapcsolatos nézeteltérések. A régiós beosztást a hazánkban meglévő megyékkel azonosították, így abban a kormányzat területi szintjét vélték felfedezni, további adminisztrációs terheket keletkeztetve ezzel. Ezek az ellentmondások a rendszerváltás azon negatív hatásaiból nőttek ki magukat, mint az intézményrendszer gyors ütemben lezajló kialakítása, egy hazánktól távol álló modell meghonosítása. Ugyan akkor már ebben az időszakban is jellemző a források elosztásáért folyó küzdelmek jelenléte, mely ekkor még nem elsősorban a regionalizáció adaptálásának jegyében zajlott.

5. Az Európai Unió

5.1. Támogatási rendszer

Az Európai Unió kialakulásáig a területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése, szabályozásának megalkotása, nemzeti szinten valósult meg. Támogatási rendszer, mely a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésére szolgált, már ekkor is létezett, de a finanszírozó szerepet kizárólag a Kormány töltötte be. 2004-től kezdődően, illetve az ezt megelőző néhány évben a finansziális oldalon már megjelent az Európai Unió is, mely kiemelt szerepet töltött be a tagországok területfejlesztésre fordított forrásai²⁰ között. Ezt a feladatot a Lisszaboni Szerződés²¹ jegyében vállalta fel. A szerződésben megfogalmazott területi kohézió olyan cél, melyben a területfejlesztés közfeladatként alkalmas a fejlesztések területi harmonizációjára. Ezt elősegítendő 1988 óta jelentős mértékű területfejlesztési támogatások érkeztek hazánkba. A pénzügyi oldalt szemlélve a Közösség regionális politikája befektetési politikaként is értelmezhető, hiszen évről évre jelentős mennyiségű pénzt oszt szét a tagállamok között. Annak érdekében, hogy a tagországok forráselosztással kapcsolatos visszaéléseit elkerülje, keretjellegű alapelveken keresztül szabályozásra volt szüksége. Ilyen *alapelv* a koncentráció, programozás, partnerség és addicionalitás.

Fontosnak tartom kiemelni a programozás és addicionalitás elvét, melyek léte nélkülözhetetlen az egységes támogatási rendszer kiépítéséhez. A *programozás* olyan többlépcsős folyamat, amely a döntéshozatalból és pénzügyi források elosztásából épül fel. Ez

²⁰PAPNÉ Gáspár Lujza, *Térbeli szerveződés és területfejlesztés az Európai Unióban*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2003/13,3.sz.,25.

²¹NYIKOS Györgyi, *Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés*, Területi Statisztika, 2011/1, 1.sz.,41.

nem projekt specifikus²² finanszírozás, azaz nem egyedi beruházások kapnak támogatást, hanem olyan fejlesztési tervek, melyek problémamegoldásra készített programokba illeszkednek. Előnye, hogy a célok megvalósításában a társadalom széles köre vehet részt, a forrás- és munkamegosztás lehetőségével élve. Az *addicionalitás* meghatározásával a Közösség egyértelművé teszi a területfejlesztésben betöltött támogatási szerepét. Az általa nyújtott fejlesztési támogatások kizárólag kiegészítő jellegként funkcionálnak, a tagállam által fejlesztésre fordított pénzeszközei mellett. A nemzetközi szervezet nem átvenni kívánja a feladatok finanszírozását, csupán kiegészíteni szándékozik azt. Ezt jelzi az a szabályozás, hogy a tagállamok nem csökkenthetik a támogatások összegét az előző évi költségvetésükhöz képest, tekintettel az Európai Közösségtől származó pénzösszegre. Az Unió megköveteli a *tagállami önrész biztosítását*, azaz nem helyettesíti, csupán segíti a tagállami feladat ellátását.

5.2.Az EU intézményrendszere a támogatásban

A területfejlesztés szabályrendszerének kialakításában és alkalmazásában, annak végrehajtásában, kulcsszerepet játszik a megfelelő intézményrendszer működése. A regionális politika fő szervének tekinthető²³ az *Európai Bizottság* szakosított főigazgatósága, melynek feladatai közé tartozik a célok megvalósítását szolgáló pénzügyi források felügyelete, pályázatok finanszírozásának meghatározása. Kiemelkedő szerepe van az *Európai Tanács* munkájának, mely a többi szerv felett irányító szerepet betöltve határozza meg az intézmények stratégiáját, működésének módját Harmadik szervként emelhető ki az *Európai Parlament*, mint a Közösség konzultatív testülete. Összetételét tekintve a tagállami kormányok képviselőiből, illetve a közösségi intézmények delegált tagjaiból áll. Speciális szervként jelenik meg a Régiók Bizottsága,²⁴ mely a helyi és regionális képviselők európai uniós közgyűléseként, a régiók és tagállamok képviselőire hivatott.

5.3.Az alapok jelentősége

A területfejlesztés EU-s finanszírozása, a *Strukturális és Beruházási Alapból* történik. Ezek szabályozását az 1303/2013/EK rendelet tartalmazza. A Strukturális alapon belül több *részalap* működik, melyek közül kiemelkedő az Európai Regionális Fejlesztési Alap, Kohéziós Alap, Európai Szociális Alap, mely a munkahelyi átképzések, innovatív fejlesztések

²²MIKLÓSSY Endre, *Az új területfejlesztés működésének vázlata*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1996/6, 9.sz.,40.

²³PAPNÉ, i.m.23.

²⁴VÁRNAY, i.m.166.

finanszírozását segíti elő. Az alapok három célterületen megvalósuló fejlesztések során kerülhetnek felhasználásra, így a gazdasági- területi- szociális dimenzió. A gazdasági élet javítására infrastrukturális beruházások támogatásán keresztül kerül sor, míg a szociális terület vonatkozásában a finanszírozás, a foglalkoztatottság növelésére koncentrálna célja az életszínvonal javulását.

A hazánkba érkező pénzeszközök mennyiségére tekintettel emelem ki az Európai Regionális Fejlesztési Alap és Kohéziós Alap jelentőségét. Elsőként az *Európai Regionális Fejlesztési Alapot* mutatom be. Prioritást élvez a többivel szemben, hiszen a legjelentősebb támogatási forrásnak minősül. Ezt igazolja, hogy a Közösség pénzeszközeinek 30%- a ezen keresztül kerül felhasználásra. A DELORS- I csomag megalkotását megelőzően az alap projektfinanszírozás alapján működött, ezt követően emelkedett programozási szintre. Az ERFA által nyújtott támogatások elsősorban az infrastruktúra-fejlesztések és munkahelyteremtések megvalósítására szolgálnak. A sikerességet igazolja, hogy 2007-2013²⁵ között *75000 munkahely megteremtésére, 1250 vállalkozás beindítására* nyílt lehetőség.

Az ERFA mellett kiemelt jelentőséggel bíró alap a *Kohéziós Alap*, melynek működésére vonatkozó részletszabályokat az 1306/2013/EU rendelet tartalmazza. 1993-ban hozták létre, az akkor legszegényebb Uniós tagállamok felzárkóztatására, így Spanyolország, Görögország támogatására. A Kohéziós Alap az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítése céljából, a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében jött létre. A Kohéziós Alap az 1303/2013/EU rendelet 9. cikk 1. bekezdésében²⁶ meghatározott célkitűzéseken belül támogatja, az alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdaságra való áttérést, a környezet védelme érdekében. Különös jelentőséggel bír a forráshatékonyság szem előtt tartásával történő intézményi kapacitások növelése, az eredményes közigazgatás kialakítása érdekében. A kohéziós források felhasználása csak akkor eredményes, ha az integrált megközelítésben történik. Ezáltal biztosíthatóvá válik a fejlesztési szempontok összehangolt kezelése. Az alap jelentőségét igazolja, hogy a 2007-2013²⁷ közötti időszakban 25.3 milliárd euró érkezett fejlesztési célok megvalósítására, melyből lehetőség nyílt *400km új közút* kiépítésére, *1700km-nyi útszakasz* felújítására. A támogatási részalapok számos reform során jutottak el a megfelelő működés és szabályanyag kialakulásáig, így az 1988-as, 1993-as, 1999-es. Mindhárom fejlődési ciklus a társadalmi igények kielégítését szolgálta. Ez a cél az Európai

²⁵http://ec.europa.eu/regional_policy/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/hungary_hu.pdf (2014.10.22.)

²⁶<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=HU> (2014.10.22.)

²⁷Lásd. 25. lábjegyzet

Unió regionális politikájára jellemző, fentebb említett elvek betartása mentén képes megvalósulni.

5.4.Partnerségi megállapodás, Közös Stratégiai Keret

Amennyiben az elvek között megengedett egy prioritási sorrend felállítása, akkor egyértelműen a *partnerség elvét* kell kiemelni, bár kétségtelenül mindegyik vezérelv szükséges a rendszer arányos működéséhez. Fontos figyelembe venni, hogy a partnerség nem kezelhető közhatalmi eszközökkel, hiszen maga a szó is azonos szinteken működő mellérendelt jogviszonyokat feltételez. Megvalósulása akkor tekinthető sikeresnek, ha a civil, közösségi, gazdasági szereplők bevonásával, a települési és területi (regionális) szinteken követik a fejlesztési célokat. A mellérendelt jogviszonynak a hatékonyság, mint másik elv figyelembe vételével kell megvalósulnia. A rendszer *problémája*, hogy amennyiben nem megfelelően élnek a közhatalmi eszközök hiányából adódó szabadsággal, visszájára fordulhat az addig optimális szinten működő együttműködés. Szükséges tehát egyfajta kontrollnak az elhelyezése a szabályozásban, így az 1303/2013/EU keretrendelet 20. bekezdése értelmében minden tagállamnak *partnerségi megállapodást* kell kötnie az Európai Unióval. A partnerségi megállapodás a tagállamok által készített dokumentum, mely a többszintű irányítási megközelítéssel összhangban határozza meg a tagállam prioritásait és intézkedéseit, az ESB-alapok eredményes és hatékony felhasználására vonatkozóan. Magyarországon ennek funkcióját a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret töltötte be a 2007- 2013 közötti időszakban. A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret az Új Magyarország Fejlesztési Terv volt, mely később Új Széchenyi Tervre módosult. A kitűzött célok 15 operatív programon²⁸ keresztül kerültek megvalósításra, melyek közül hét regionális, nyolc ágazati jellegű volt. A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó partnerségi megállapodás elkészítését megelőzően sor került az előző intervallumban elért eredmények, hiányosságok megállapítására. Ez alapján fogalmazódott meg, hogy koncentráltabb figyelmet kell fordítani a *munkanélküliség csökkentésére*, melyet a 2007-2013-as időszaktól eltérően az aktív munkaerő-piaci, felnőttképzési programokat tartalmazó operatív programok keretében kíván megvalósítani. Tovább szándékozik erősíteni a szociálpolitikai eszközök szerepét, mely kedvező hatásokat mutatott az előző időszakban is. Az elképzelések megvalósításával Magyarország a 2011-ben mért 63.2%-os²⁹ foglalkoztatási rátán lenne képes pozitív irányba változtatni.

²⁸Lásd. 25. lábjegyzet

²⁹Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra, Budapest, 2014,68.

Ezen tények tükrében megállapítható, hogy az átfogó célok meghatározásai között szerepel a foglalkoztatás növekedését elősegítő feladatok köre. A prioritások az alap specifikus szabályoknak megfelelően minőségi vagy mennyiségi szempontból mutatókat és kapcsolódó célértékeket tartalmaznak, így alkalmasak az elért haladás értékelésére. Ezek a prioritások *operatív- és vidékfejlesztési programok* megfogalmazásában jutnak kifejezésre, melyek a tagállami programozás meghatározása mellett az ESB- alapok eredményes, hatékony és összehangolt végrehajtását biztosító intézkedéseket szolgálják. A dokumentumokat a tagállam vagy az általa kijelölt hatóság készíti el, jogi kereteknek megfelelően.

Az elnevezés az Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós alap tekintetében *operatív program*, míg az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap esetében *vidékfejlesztési program*. Meg kell felelniük az Európai Unió elsődleges joganyagának, az adott alaphoz vonatkozó rendeleteknek és a partnerségi megállapodásnak. Ebből következően megállapítható, hogy a hierarchia alján helyezkednek el. Az operatív programok körét képezi például az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program, Terület-és Településfejlesztési Operatív Program, Versenyképes Közép- Magyarország Operatív Program és a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program. Ez utóbbi az Új Széchenyi Tervhez képest bővíti a kört, tekintettel arra, hogy ilyen korábban nem volt.

A terveket Községi szinten a *Bizottság elemzi*. Amennyiben a követelményeknek való megfelelést megállapítja, jóváhagyja. Az elemző tevékenységet kötelező és nem kötelező tartalmi elemeknek való megfelelés alapján állapítja meg. Ezen elemeknek a területi fejlesztés integrált megközelítésének kell megfelelniük. A kötelezők körébe tartozik az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés biztosításának való megfelelés. A nem kötelezők alkalmazásáról, így a területfejlesztési programok integrált megközelítésének összegzéséről a tagállamok szabadon döntenek. A Bizottsággal történő együttműködés célja, hogy hatékonyan valósuljon meg a pénzgazdálkodás. Az erre irányuló feladatok ellátására a tagállamok szerveket jelölnek ki, így kiépítve a feladatellátás hálózatosodását. Ez alapján megállapítható a tripartit rendszer³⁰ jelenléte, mely a tagállam, Bizottság, Község között valósul meg a partnerség nyomán. Annak ellenére, hogy a rendszerbe folyamatos ellenőrzés van beépítve, nagyfokú szabadság jellemző.

³⁰1260/1999/EK rendelet a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról

Egy szigorúbb féket képez a *Közös Stratégiai Keret*. Erre vonatkozóan az Európai Unió elvárásait az 1303/2013/EU rendelet 10. cikke³¹ tartalmazza. Ennek értelmében a Közös Stratégiai Keret az Unió harmonikus és fenntartható fejlődésének előmozdítása érdekében jön létre. Olyan vezérelveket állapít meg, melyek célja a programozási folyamat, az uniós beavatkozás ESB- alapok szerinti ágazati és egyéb szakpolitikák koordinációjának előmozdítása. A fő célkitűzés azonos a partnerségi megállapodásnál meghatározottal, de kiemelt szerepet kap a területi adottságoknak megfelelő fejlesztés. További különbség a partnerségi megállapodással, hogy nem határoz meg a tagállamokra nézve egyéb kötelezettségeket, így mintegy külső burkot képez. A rendelet előírása alapján, meghatározott intézményrendszer felelős a programok kialakításáért és végrehajtásáért. Ezen szerv az irányító hatóság, míg az összhang megteremtésért az igazoló és audithatóság felelős. A működésük teljes egészében integrálódik a hazánkban létrejött szervezetrendszerbe. Az adminisztratív terhek csökkentésére a tagállamok közreműködő szervezeteket hozhatnak létre. Fontos megjegyezni, hogy ez lehetőség és nem kötelezettség a tagállam irányába.

6. Tagállami megoldások

Az Európai Unióhoz csatlakozott tagállamok számára feladattá vált egy egységeshez közelítő területfejlesztési szabályrendszer kialakítása. A törekvések ellenére azonban *eltérő megoldások* jöttek létre, melyek megfigyelhetők mind a földrajzi elhelyezkedés alapján, mind az intézményrendszerek honosításában. A nemzetközi szervezetet alapító tagállamokra jellemző, hogy egy olyan rendszer működésének alapjait fektették le, mely alapvetően az általuk alkalmazott államberendezkedés által volt megvalósítható, azonban a később csatlakozott országoknak egy addig történelmi hagyományokkal nem rendelkező modellt kellett adaptálniuk. A helyzetet tovább árnyalta az a tény, hogy a látszólag azonos intézményi berendezkedésű országok között sem azonos intenzitással valósult meg a regionalizáció. Ez alapján élesen elhatárolhatjuk Németország és Magyarország helyzetét. Az elhatárolás alapja, hogy Németországnak, mint föderális gyökerekkel bíró tagállamnak, a régiók kialakítása nem okozott különösebben problémát, szemben hazánkkal, mely alapjaiban unitárius berendezkedésű ország. Európa államai közül a regionalizáció adaptálása Portugáliában, Írországban sem okozott problémát, tekintettel arra, hogy területükön korábban is léteztek formális értelemben vett régiók. Az ezen országok által képviselt modellek autentikus lekövetése, nem szolgálhat alapul számunkra lehetséges fejlődési irányként. Megállapítható,

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1412437315354&uri=CELEX:32013R1303> (2014.10.25)

hogy az Európai Unió által támasztott követelményeket részben teljesítettük. Ezt igazolja 2004-ben elnyert teljes jogú tagságunk. Ennek ellenére számos *probléma vár megoldásra*, melyet célszerű egy már megfelelően kiépített, empirikus adatokra támaszkodó ország megoldásainak figyelembe vételével megvalósítani. Ilyen európai modellnek tekinthető *Franciaország*,³² ahol a területfejlesztésnek gazdag hagyományai vannak. Ezt igazolja, a több mint ötven éve kialakított rendszer megfelelő működése. Fontos szempont, hogy kiépítettsége több ponton hasonlóságot mutat a hazai viszonyokkal, hiszen a tagállam az unitárius berendezkedéséhez igazodva valósította meg a „Régiók Európájának” gondolatát.

A vidék jelentőségének szem előtt tartásával teremtett széles kompetenciát a régióknak, melyet részletesen kidolgozott szabályrendszer lefektetésével rögzített. A példaként szolgáló állam regionalizációra adott válasza követendő *mintaként* fogalmazódhat meg, hiszen alapvetően azonos intézményrendszerrel rendelkezik a két ország. Úgy gondolom, hogy Franciaország dinamikusan működő rendszerrel rendelkezik, melyben kiemelt szerepet szán a régiók területfejlesztésben betöltött szerepének, nem elhanyagolva a megye és önkormányzat közötti viszony egyensúlyának megőrzését. Először az adminisztratív régiók kialakítását valósította meg, melyek a hierarchikus viszonyok kialakítását elkerülve voltak képesek önkormányzatokká válni. Hazánkban a régiók kialakítása helyett, a kistérségek³³ irányába látszik eltolódni a modell kialakítása. *Hasonlóság* mutatkozik az 1996. évi XXI. a területfejlesztésről- és területrendezésről szóló törvény vonatkozásában, mely mind szerkezetét, mind alapelveit tekintve néhány kivételtől eltekintve egyezést mutat a francia törvénnyel. Lényeges *eltérésként* figyelhető meg, hogy nálunk a nemzeti területfejlesztési koncepciót nem törvényben, hanem országgyűlési határozatban kell elfogadni, így lehetőséget teremtve a jogforrási hierarchiában rejlő garanciális elem érvényesülésére. Megállapítható, hogy a francia modell követésével, egy adatokkal is igazolhatóan jól működő területfejlesztési politika kialakításának lehetősége nyílhat meg számunkra.

³²TEMESVÁRI Balázs Tamás, *A magyar területfejlesztés és regionalizmus lehetőségei*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2003/13, 3.sz.,77.

³³TEMESVÁRI, i.m.54.

7. Az intézményrendszer felépítése

7.1.1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről

A területfejlesztés szabályrendszerének problematikáját az intézmények közötti feladat-és hatáskör megosztás tisztázatlanságában látom, mely számos probléma forrásaként jelent meg az 1996. évi XXI. törvény megalkotása óta. A törvény fordulópontot jelentett a területfejlesztésben, illetve az EU integráció területén, hiszen a terület gyors és hatékony szabályozási igényét orvosolta. Az elmúlt közel húsz évben bekövetkező változásokhoz azonban igazodni kellett, melyet a jogszabály folyamatosnak mondható módosításaival oldottak meg. Ezzel magyarázható, hogy mára már *csak nevében azonos* az eredeti szabályozással. Hatálya³⁴ változatlan, kiterjed a térségek területfejlesztési és területrendezési feladatainak ellátására, illetve az ebben közreműködő természetes és jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre. A *személyi kör állandóságának* jelentőségét mutatja, hogy az erre vonatkozó törvényi rendelkezést egyetlen módosítás sem érintette. Megállapítható tehát, hogy az évek során megvalósítandó actorok nem, de az *eszközök és módszerek* alkalmazásának perspektívái bővültek. Kezdetől fogva kerettörvényi szerepet töltött be, így az intézményrendszer és támogatás alapvető normáit határozza meg a fejlesztéspolitika célkitűzéseinek megfelelően. Ezt ágazati törvények és rendeletek töltik meg tartalommal.

A területfejlesztésről szóló törvénynek, megalkotása idején követelményeknek kellett megfelelnie, melyek háttérében az önkormányzatok nagyfokú önállósága és magárahagyatottsága³⁵ közötti egyensúly megteremtése állt. Figyelemmel kellett lennie a jogalkotónak arra, hogy az optimális szint megteremtése kizárólag egy önkormányzati törvényen kívüli jogszabály létrehozásával lehetséges. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény reagálva a rendszerváltás okozta kihívásokra, megelőzte korát. A helyi lakosság számára olyan széles spektrumon elhelyezkedő jogosítványokat tett lehetővé, melyek kihasználásra nem volt igény. A területfejlődés helyi dimenzióban történő kezelését célzó jogosítványok megfelelő felhasználása érdekében az önkormányzatok orientációra szorultak. Ennek a nagyfokú önállóságnak a kezelési lehetőségét, finomítását látták

³⁴DOMSCHITZ Mátyás-KOSZTOLÁNYI István, *Területfejlesztés- közösségi támogatással*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1998/8, 3.sz.,40.

³⁵KOVÁCS Katalin, *Tér-törvény II.: a területfejlesztés javasolt törvényi keretei*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1992/2, 10.sz.,49.

megvalósulni az 1996. évi XXI. törvényben. További elvárásként jelentkezett a megyei jogú városok között kialakult rivalizáció várva várt megoldása.

A kerettörvénnyel szemben elvárt, minden igény kielégítését célzó törekvés azonban nem tudott maradéktalanul megvalósulni, hiszen *több ponton ellentmondások maradtak fenn*, illetve alakultak ki. Az önkormányzatok területfejlesztéssel kapcsolatos feladatainak megoldása az 1990. évi LXV. törvénnyel való összhang megkérdőjeleződéséhez vezetett. Az összeütközés a *megyék és települések viszonyában* nyilvánult meg, hiszen a megyei önkormányzatok³⁶ feladatai közé került a területfejlesztés ellátása, mint a helyi közügyek egyike. Ennek alapján a két szint között nem állt fenn hierarchizált viszony, de ezt a látszólagos egyensúlyt bontotta meg az a tény, hogy hatáskörébe tartozott a rendezési terveknek a megalkotása, mely tulajdonképpen az irányítási jog létét feltételezte. Ezen ellentmondásokat a területfejlesztést szabályozó törvény úgy igyekezett feloldani, hogy a megyei önkormányzatok jogalkotói tevékenységének eredményeképpen megjelenő rendeleteket magasabb szintűnek nyilvánította a településekéhez képest. Ezzel a megyék integrátor szerepét emelte ki, mely keretében a területfejlesztési érdekek egységesítése jelent meg. Ezáltal elkerülhetővé vált a tartalmi átfedések kialakulása, de nem jelentett teljes körű problémamegoldást, hiszen továbbra is kérdéses maradt a magasabb szintű szabályozás hatása a települések egyéb feladataira nézve. A szintek közötti hatáskörmegosztás zavaros szabályozását, többen az érdekek között megjelenő *versennyel* magyarázták, mely már ekkor is a Területfejlesztési Alapból várható részesedésért folyt. Ilyen érdekeltséggel rendelkeztek az önkormányzatok, munkavállalók egyaránt. Többen azt remélték, amennyiben jogosítványok széles körét szerzik meg, a regionális politika adta előnyökhöz közelebb kerülhetnek. Ennek tudatában többen lobbytörvénynek³⁷ nevezték az 1996-ban készülő törvény akkori tervezetét.

A kerettörvény intézményi újításai, azaz az alapstruktúra bevezetése *két fázisban*³⁸ következett be. A két fázis elkülönítése azzal volt indokolható, hogy a már létező rendszer felépítését figyelembe véve, mely szervek kiépítése valósítható meg gördülékenyebben. Az *első fázis* keretein belül szervezték meg a megyei területfejlesztési tanácsok működését, melyek előzmény nélküli, atipikus jogállású szervnek voltak tekinthetőek. Azon cél

³⁶HORVÁTH M. Tamás, *Területfejlesztés és önkormányzatiság a megyei jogú városok nézőpontjából*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1997/7, 3-4.sz.,30-31.

³⁷AGG Zoltán, *Területfejlesztés vagy lobbytörvény?* Comitatus: önkormányzati szemle, 1996/6, 5.sz.,76.

³⁸SZALÓ Péter, *A siker kötelez- a területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai*, Területi Statisztika, 1998.1.(38), 3.sz.,201.

érdekében alakították ki az új intézményt, hogy kompenzálják a középszint hiányzó feladatkörét. Ekkor nyílt lehetőség a települési típusú önkormányzatoknak a társulások létrehozására, melyek az együttműködés jegyében léptek fel a fejlesztéspolitikai versenyben. További szervként jelent meg az Országos Területfejlesztési Tanács, illetve az Országos Területfejlesztési Központ. A *második fázisban* került sor a regionális tanácsok kiépítésére, melyek feladata volt az összehangolás, az EU regionális politikájának való megfelelés kontrolálása.

7.2.A központi szinten működő intézmények területfejlesztési feladatai

A területfejlesztéssel foglalkozó központi állami szervek feladatának bemutatása nélkülözhetetlen, a hierarchizált intézményrendszerben betöltött szerepük vizsgálatához. Ezen szervek között kell említeni az Országgyűlést, Kormányt, Országos Területfejlesztési Tanácsot és Minisztériumokat. Az *Országgyűlés*, mint törvényhozó hatalmi ág elsődleges feladata,³⁹ a területfejlesztésre vonatkozó jogszabályok és az Országos Fejlesztéspolitikai Területfejlesztési Konceptió megalkotása, melyek végrehajtására a Kormány, illetve a szakminiszterek kötelesek. A tevékenységükkel kapcsolatosan elért eredményekről az Országgyűlés rendszeresen beszámoltatja őket. Hatáskörébe tartozik az önkormányzatok területfejlesztéssel kapcsolatos kötelező feladatainak meghatározása, a területfejlesztési-statisztikai kistérségek lehatárolása és felülvizsgálata, a támogatás elveinek meghatározása. Megállapítható, hogy feladatainak ellátása, egyben stratégiai irányok meghatározását jelenti.

A területfejlesztés átfogó feladat, mely a kormányzat egészét érinti, így a legfontosabb hatásköröknek központi szinten kell megvalósulniuk. Központi szinten megjelenő, de a végrehajtó hatalmi ágat megtestesítő szerv a *Kormány*,⁴⁰ mely felelős az Országgyűlés elé kerülő tervek, koncepciók elkészítéséért és előterjesztésért, a feladatok végrehajtásáért. Jogköre kiterjed a miniszterek területfejlesztéssel kapcsolatos feladatainak rendeletben történő meghatározására. Dönt a felhasználható pénzeszközök arányáról, azok felhasználási szabályiról, továbbá képviselőket jelöl az Európai Unió Régiók Bizottságába. Ezekkel a jogosítványokkal azt szolgálja, hogy a prioritást élvező célokat összehangolja, az országos szinten megvalósítandó elképzelésekkel. Feladatainak jelentőségét igazolja, hogy 1998-ban az

³⁹1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről 6§

⁴⁰1996:XXI. tv.7§

első, 2005-ben a második és egyben a 2020-ig tartó Országos Területfejlesztési Konceptiót⁴¹ fogadta el.

A Kormány munkáját segítő funkcióval bír az *Országos Területfejlesztési Tanács*.⁴² Alapvetően konzultatív, véleményező hatáskörökkel rendelkezik. Az OTÉF munkáját a korábbi években számos kritika érte, melyek elsősorban összetételére, döntéseinek ajánlás jellegére vonatkoztak. A problémák kiküszöbölésére változások következtek be, melyek pozitív visszhangban részesültek. A Tanács összetételét tekintve a megyei közgyűlések elnökeiből, főpolgármesterből, területfejlesztésért felelős miniszterből, nyolc miniszteri képviselőből és az országos gazdasági kamarák elnökeiből áll. Ezek a tagok szavazati joggal vesznek részt a kormány munkáját elősegítendő feladatok ellátásában. A tagok körét bővíti a tanácskozási joggal rendelkezők, illetve a meghívottak köre. Az aktorok széles körben történő szerepeltetése, a törvény módosításaival vált lehetővé. Azt a célt szolgálja, hogy a társadalom legszélesebb körének legyen lehetősége, a fejlődésüket meghatározó kérdésekben kifejtett álláspontuk képviseltetésére. Korábban a térségi szereplők és régiók csupán formális és nem meghatározó szereplői voltak az OTÉF tevékenységi körének. Ma már az összetétel sokszínűsége garanciális elemként funkcionál a regionális politika előnyeinek egyenlő biztosítása érdekében, továbbá a sokszereplős⁴³ intézmény kialakítása, egyben a közös stratégiaalkotás megjelenését igazolja. Az OTÉF végrehajtó hatalom munkáját segítő feladata, a területfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolásában, hatásainak vizsgálatában, a megyehatáron átnyúló területfejlesztési feladatok közös ellátásában jelenik meg. Az olyan kormányzati előterjesztésekhez, melyek az ország társadalmi, gazdasági, infrastrukturális helyzetével, valamint a térségek fejlődésével kapcsolatosak, a tanács állásfoglalását kell kikérni. Ebben az esetben a véleményezési jog,⁴⁴ mint kötelező elem jelenik meg. Ez indokolja az OTÉF nélkülözhetetlen szerepét.

A területfejlesztési politika és ahhoz kapcsolódó feladatoknak a meghatározásában, végrehajtásában, kiemelt szerepet töltenek be egyes *minisztériumok*. A 2010-es éveket megelőző időszakban egységes területfejlesztési igazgatás volt jellemző, melyet 2010 után egy fragmentált központi államigazgatás váltott fel. Ennek jelentősége egyrészt abban keresendő, hogy elvált egymástól a területfejlesztés és területrendezés, másrészt a

⁴¹KALOCSAY Katalin, *A döntések és a források kerüljenek egy szintre*, Dr. ZONGOR Gábor, a TÖOSZ főtitkára az önkormányzatok, valamint a területfejlesztés közös érdekeiről és ellentéteiről, Falu Város Régió, 2006, 1.sz.,55.

⁴²1996:XXI. tv.8§

⁴³SZALÓ Péter, i.m.7.

⁴⁴HOFFMAN, I.M.69.

területfejlesztés feladatai a stratégiai tervezésért és az egyéb kérdésekért felelős tárca között oszlanak meg. Véleményem szerint a kialakult széttagoltság eredményezte azt, hogy egyidejűleg többen is foglalkoznak a területfejlesztéssel, mely háttérében az uniós és hazai forrásokhoz való gyorsabb és egyszerűbb hozzájutási lehetőség áll. Az OTÉF- nek, a reformja előtti hibáit az összetétel és feladat-hatáskör megosztás elaprózottságában látták. Véleményem szerint itt is ez a helyzet áll fenn.

A *Miniszterelnökség*, mint önállóan működő közigazgatási szerv elsődleges feladata, a szétaprózódott középszint egységesítése, a tárcák működésének összehangolása. Ennek megfelelően kulcsfontosságú szerepet tölt be a központi koordináció ellátásában. A tevékenységi köréhez szorosan kapcsolódik a pénzeszközök felhasználása, újraosztása, így felelőssége kiterjed az Európai Unió által támasztott követelményeknek való megfelelésre. Feladata az uniós támogatásokból finanszírozott fejlesztéssel kapcsolatos tevékenységek követelményrendszerének meghatározása, a projektek megvalósulásának figyelemmel kísérése. A központi és középszint közötti kapcsolódási pontot jeleníti meg az a hatásköre, mely alapján meghatározza a középszint által hozott döntések pénzügyi forrásának megítélését. Abban az esetben, ha nem ért egyet a megyei önkormányzat által kialakított fejlesztési tervvel, akkor nem bocsátja rendelkezésre a megvalósítást szolgáló forrásokat. A szerv kettős szerepet tölt be, így veszít önállóságának pozitív megítéléséből, mely a helyettes államtitkár és főosztályvezető közötti feladatmegosztásra vezethető vissza. Ezek a személyek látják el az Európai Unió források felhasználásával kapcsolatos irányító jellegű hatósági feladatokat, melyek megvalósítása során nem utasíthatóak. Ez alapján megállapítható, hogy egy intézményen belül is disszonáns a megítélése a területfejlesztés hatékony megvalósításának.

Kiemelt szerepet tölt be a területfejlesztésben a Nemzetgazdasági Minisztérium, illetve a *Nemzeti Fejlesztési Minisztérium*. Feladata a szervezetrányításban, hatósági feladatok ellátásban nyilvánul meg mely alatt az operatív programok végrehajtásának irányítását kell érteni. Kiemelt jelentőséggel bír az előkészítő tevékenységek⁴⁵ tekintetében, mely a jogszabályok, stratégiaalkotás, kormányzati intézkedések hatásvizsgálatának előkészítő fázisában kerül előtérbe. A stratégiai tervezés keretein belül a nemzetgazdasági miniszter, a miniszterelnökséget vezető államtitkárral működik együtt. A *Nemzetgazdasági Minisztérium* az előkészítő tevékenységben tölt be kiemelkedő szerepet, míg a Nemzeti Fejlesztési

⁴⁵HOFFMAN, i.m.86.

Minisztérium a döntések, végrehajtásában működik közre. A két szerv hatásköre azonban nem választható el ilyen élesen egymástól, hiszen több esetben azok összemosódása figyelhető meg. Ez az ütközés állapítható meg a koordinálás meglétében, mely mind a két intézménynél jelen van, mint a tevékenységek megvalósításának egyik lehetséges eszköze. A megosztottságot prezentálják a *kormánybizottságok*, melyek a minisztériumok közötti együttműködés elősegítésért felelősek. Ezen feladata nem elhanyagolható, de problémát vet fel azon hatásköre, hogy a Kormány helyett bizonyos kérdésekben döntést hozhat. Ilyen kérdéskör az operatív programok tartalmának meghatározása, a kiemelt projektek nevesítése. Amennyiben azért hozták létre a kormánybizottságokat, hogy a Kormány adminisztrációs terheit ezáltal csökkentsék, akkor jogosan vetődnek fel olyan kérdések, hogy mennyiben dönthet az ország gazdasági helyzetét is befolyásoló programok megalkotásáról, azok egy-egy térségnek való megítéléséről. Az adminisztrációs szerepköre is problémát vethet fel a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium* léte mellett, hiszen a KIM-nek fő profilja a tehermentesítés megoldása, így a szerv munkája mellett a kormánybizottságok szerepe válik megkérdőjelezhetővé.

A területrendezés és területfejlesztés kettéválásával azon elképzelés előtt nyitották meg a lehetőséget, hogy a szakterületek egymástól elkülönített kezelésével tisztább, átláthatóbb működés valósul meg. Ennek azonban ellentmond az a tény, hogy a *Belügyminisztérium* a területfejlesztést az építésügyi igazgatás aláazataként kezeli, így előtérbe helyezve a területrendezést. Itt tehát hierarchikus viszony van, az amúgy mellérendeltséget igénylő területek között. A központi szinten bekövetkező feladatellátás sok esetben több tárcán keresztül tud megvalósulni, ennek következtében elkerülhetetlen, hogy ne tükröződjenek önös érdekeik. A területfejlesztési politika kormányzati feladatait célszerűbb az ágazati minisztériumoktól távolítani és a miniszterelnöki apparátushoz közelíteni.⁴⁶ Ez alapján sürgető kérdés, hogy a területfejlesztésért felelős tárcának mekkora nyomás gyakorlási hatásköre lehet a többi minisztériumra nézve. Egyértelműen tükröződik, hogy a *kormányzati struktúra* gazdaságfejlesztési és nem általános fejlesztéspolitikai oldalról közelíti meg a területfejlesztési politikát, ami ellentmond annak a tételnek, hogy a területfejlesztés akkor tud hatékony lenni, ha mind a gazdaságpolitikához mind a társadalompolitikához⁴⁷ egyszerre illeszkedik. Véleményem szerint központi szinten egyidejűleg több szereplő látja el a célkitűzések megvalósítását, ami hatásköri összeütközésekhez vezet. Abból kiindulva, hogy

⁴⁶CSERHÁTI Ferenc, *A területfejlesztés intézményrendszerének vertikális felépítése*, Szín, 2005/10,3.sz.,

⁴⁷JÓZSA FÁBIÁN, *Területfejlesztés és az önkormányzati középszint*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1992/2, 10.sz.,7.

ebben a dimenzióban is problémák adódnak a döntési mechanizmusok kialakításában, a hierarchikus viszonyban lefelé haladva a problémák fokozódása elkerülhetetlen. Egy *profiltisztításra lenne szükség*, mely azon szervek fennmaradását célozná meg, amelyek valóban a területfejlesztés végrehajtására jogosultak és kötelezettek is egyben, így elkerülhető lenne a partnerség és hatékonyság, mint az Európai Unió által támasztott legfontosabb követelmények megsértése.

7.3.A középszinten területfejlesztéssel foglalkozó szervek

A területi szint, mint összekapcsolódási pont jelenik meg a területfejlesztéssel foglalkozó intézmények hierarchikus viszonyában. Egyrészt végrehajtja a központi szervek által hozott döntéseket, másrészt érzékeli a települési szinttől érkező igényeket, melyek a helyi adottságokhoz igazodóan jelentkeznek. Jelentősége nem pótolható a központi vagy a települési szint által. A 2011. évi CLXXXIX. törvényt megelőzően, a feladatellátás szempontjából egy hiányzó középszint volt jellemző, melyet a megyei területfejlesztési tanácsok létrehozásával igyekeztek kompenzálni. Az önkormányzati törvény azonban változást hozott eldöntve azt a kérdést, hogy terület vagy településfejlesztés valósuljon meg. A *megye megújulásáról* is beszélhetünk, azonban nem idegen eredetű dologról van szó, hiszen a magyar állampolgároknak mindig is volt megye tudata, mely a rendszerváltást megelőző időszakban így a szocializmusban és dualizmusban egyértelműen jellemző volt.⁴⁸ Ennek hátránya, hogy a regionalizáció megvalósulása nem alakult zökkenőmentesen, míg előnye, hogy képes megoldani a területfejlesztés adta feladatokat. Nem mellőzhető az, hogy a megye újjászületéséig a megyei területfejlesztési tanácsok látták el a decentralizált⁴⁹ források elosztását, országos és ágazati programok véleményezését. Mára többségük megszűnt, területfejlesztéssel összefüggő feladataik többségét a megyei önkormányzatok, megyei jogú városok vették át, melyek nem rendelkeznek közhatalmi-közigazgatási⁵⁰ jellemzőkkel. Kizárólag, mint tervezési-statisztikai és fejlesztési területi egységek jutnak jelentőséghez. A *területfejlesztési tanácsok* testületi formában, államigazgatási, koordinációs és menedzsment jellegű feladatokat látott el, másik közigazgatási szerv vagy magánjogi jogalany adminisztrációs tevékenységeinek igénybevételével. Ez alapján atipikus szervnek voltak tekinthetők. A Kormány és az önkormányzatok által delegált tagokból épült fel. Ez alapján megállapítható, hogy nem képviseleti-választásos, hanem korporációs-delegációs elv

⁴⁸JÓZSA, i.m.12.

⁴⁹CSERHÁTI, i.m.

⁵⁰KALOCSAY, i.m.50.

érvényesült. Az állam nem irányította, csupán felügyelte tevékenységüket. Ez alapján megfigyelhető, hogy relatív autonómiával rendelkeztek. Törvényességi felügyeletét a fővárosi, megyei kormányhivatal végezte. A szigorú kontroll kiépítését a relatív autonómia tette szükségessé. Az 1999-es törvénymódosítás vezette be a *térségi területfejlesztési tanács* intézményét így lehetővé téve a voluntarista regionális intézményi együttműködést. A döntéseinek kötelező érvényéből kiindulva, magasabb szinten helyezkedett el a megyei területfejlesztési tanácsokhoz képest. Abban az esetben amikor a megyei önkormányzatok hozták létre, társulásos térségi fejlesztési tanácsokként jelentek meg. A társulásos jelleg több esetben hatékonyabb működést eredményezett, melynek gyökere az önkormányzati társulásokban keresendő. Ezeket a települési önkormányzatok képviselő-testületei⁵¹ önkéntesen hoztak létre, mint jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulásokat.

Az önkormányzatok éltek a társulás adta lehetőségekkel, így megkérdőjelezhetővé vált egy új igazgatási szint kialakulása, mely a *kistérség*. Ez olyan területi egység, ahol a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszer működnek, a fejlesztések összehangolása érdekében. A települések egymással határosak, mely alapján városközpontú kistérségekről beszélhetünk. Ez lett a területfejlesztési politika alapszintje, a települési szintről még belátható⁵² területi egység, mely a közigazgatást korszerűsítő programok részévé vált. A térségi fejlesztési tanácsok működését, felépítését, a kistérség mechanizmusára alapozták. Feladatai egy részét a központi szervektől kapta, míg másik részét a megyei önkormányzatoktól. Abban az esetben, amikor a tanácsok létrejötte lefedte a statisztikai-tervezési régiók területét, tartós együttműködés alakult ki. Összetételének sokszínűségével képes volt reprezentálni a helyi érdekeket, hiszen tagjai között szerepelt például a területén működő megyei közgyűlések elnökei, a megyei közgyűlések egy-egy képviselője. A sokszereplős⁵³ területi szint működése a partnerség elvével volt indokolható.

A szervek korábbi működését megvizsgálva megállapítható, hogy a *területfejlesztési ügyek megoldása* nem kizárólag állami feladat, így szükséges a területfejlesztés sajátosságaihoz igazodó megosztottság jelenléte. Azonban figyelemmel kell lenni arra a követelményre, hogy ez a helyzet nem fordulhat a viszályára, nem szolgálhat visszaélések alapjául.

⁵¹1996:XXI. tv.10§

⁵²HECKMANN Ferenc, *A megyei szintű hazai területfejlesztés az Európai Területi Együttműködés (ETE) tapasztalatainak tükrében*, Falu Város Régió, 2009, 3.sz.,43.

⁵³KALOCSAY, i.m.51.

7.4.A megyei önkormányzat megerősödésének útvonala

A megyei önkormányzat feladatkörének meghatározása mindig is problémás területnek minősült, a megyei jogú városok, fővárosi önkormányzat, területi államigazgatási szervek mellett. A rendszerváltást követően a centralizáció lebontásaként, a települési szint erősödése volt megfigyelhető. Az 1990. évi LXV. törvény megalkotását koncepciók, tervezetek előzték meg, melyekben elsősorban a megyék jogállását kívánták rendezni. Ilyen *Koncepció*⁵⁴ volt a helyi és megyei önkormányzat Koncepciója, mely két elképzelést tartalmazott a megyék jogalanyiságára vonatkozóan. Az egyik terv az volt, hogy a megyék önálló jogalanyisággal bíró önkormányzatok legyenek, míg a másik az önkormányzati oldalának erősítését preferálta, a speciális megyei jellemzőkkel szemben. Az elképzelések szélsőséges álláspontokat közvetítettek, így a törvény megalkotását megelőzően született egy másik Koncepció. Ez volt a Települési önkormányzatok Koncepciója. Ez három alternatívát kívánt nyújtani. Az egyik az volt, hogy a megyék hasonlóan az előzőekben megfogalmazottakhoz, önálló jogalanyok legyenek. A másik elképzelés azt vallotta, hogy a megye jogi értelemben nem képez önálló szintet, csupán a lehatárolása marad meg. A harmadik elképzelés tartalmazta a legmerészebb gondolatot, mely szerint a megye nem önkormányzat, hanem dekoncentrált államigazgatási szerv. Ezen Koncepciók széles perspektívát kínáltak a jogalkotó számára. Ezek figyelembe vételével készült el az *1990. évi LXV. törvény*. A megye jelenlétét szükségesnek tartotta, de mozgásterét szűkre szabta, csupán általános közigazgatási szervként jelölte meg, mely a körzeti jellegű közszolgáltatási feladatok ellátásában nyilvánult meg. A települési önkormányzatok látták el a lakosságuknak és földrajzi adottságuknak megfelelő területfejlesztési feladatokat, melyek a helyi közügyek körébe tartozó kötelezettségnek volt tekinthetőek. A törvény nem rendezte megfelelően a feladatmegosztást, így feladatellátási vákuum alakult ki. Ez a közigazgatási szintek közötti egyensúly felborulásához vezetett, melynek kompenzálására hozták létre a megyei területfejlesztési tanácsokat. Ez a szerv nem csupán a településekkel, hanem a régiókkal kapcsolatos kiegyenlítettség megőrzését is biztosította. Ebből következően korrekciós javaslatok láttak napvilágot, melyeket az *1994. évi LXIII. tv*-ben foglaltak össze. Ennek keretében került előtérbe a megye területi önkormányzatként történő elismerése, melynek kötelező feladatai között már megjelenhetett volna a területfejlesztés. A területfejlesztés, mely mindig is lebegő területként volt jelen a közigazgatási szervek feladatai között továbbra sem talált otthonra, hiszen a javaslat nem

⁵⁴BARTA Attila, *Középszintű önkormányzatok tegnap, ma, holnap*, „Jogalkotás és Jogalkalmazás a XXI. Század Európájában” c. Konferencián, Debreceni Egyetem, 2014, 65-77.

talált meghallgatásra. Az 1996. évi XXI törvény 1999-es módosítása kívánta rendezni a szervek közötti feladatmegosztásból eredő ambivalens érzéseket, azonban konkrét törekvéseket csak a 2004-es⁵⁵ módosítás tűzött ki. Célja volt, hogy a megyei területfejlesztési tanácsokat megszünteti és a regionális fejlesztési tanácsok szerepét megerősíti. A regionális elemek valóban megerősödtek, azonban a megyei szervek is megmaradtak. Így tehát a túltagoltság nem oldódott meg. A belső konkurenciaharcok, szakembergárda hiánya kiéleződött. Meglátásom szerint az intézményi struktúrát a létbizonytalanság határozta meg. Megállapíthatóvá vált, hogy a területfejlesztésről szóló törvény módosításaival, nem lehet a már kiépített rendszerben meghúzódó problémákat megoldani. Bátran ki lehetett mondani, hogy a törvény létrehozásának idején haladó szelleműnek bizonyult, azonban túlhaladottá⁵⁶ vált.

A 2011. évi CLXXXIX. törvény megalkotását megelőzően számos probléma látott napvilágot, melyeket csoportosíthatunk a megye és megyei jogú városok között fokozódó konfliktus, továbbá a megye és települések közötti aszimmetria jelentkezése alapján. A lehetséges megoldásokat a Belügyminisztérium által készített *Munkaanyag* gyűjtötte össze. A megoldások alapjául az állami szerepvállalás megerősítését vélték, így célul tűzték ki a feladatmegosztások differenciálását. Ennek eredményeképpen került rögzítésre a 2011. évi CLXXXIX törvényben, a megye speciális szervként történő rögzítése a hatékonyság jegyében. Az önkormányzati oldalt szubszidiárius szereppel ruházta fel, ezzel biztosítva a települési önkormányzatok irányába az egyensúly stabilitását. A törvényt megelőzően a település képviselő testülete döntött arról, hogy bizonyos fejlesztési lehetőséget igénybe kíván-e venni. A döntési lehetőségek köre tágabb volt, hiszen a költségvetésükhöz igazodva határoztak a feladatok felvállalásáról. Mára ezt a döntési jogosultságot kötelezően ellátandó programok váltották fel. A perspektívák kiszélesítése nem jelenti azt, hogy az önkormányzatoknak önállóan kellene boldogulniuk, hiszen az Országgyűlés biztosítja azok ellátásához szükséges anyagi feltételeket, de kétségtelenül központosították a források elosztását, melyben az állam meghosszabbított kezeként jelennek meg a megyei önkormányzatok. Specialitásának megjelelésével közvetlenebb hozzáférési lehetőség alakult ki az EU-s források megszerzéséhez. A megyék váltak a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok jogutódaivá. A bekövetkezett változások törekednek a rendszerváltás következtében felborult egyensúly kiigazítására, azonban továbbra is érzékelhető az aszimmetria jelenléte.

⁵⁵GORDOS Tamás, *A területfejlesztés intézményrendszerének és eszközeinek fejlődése és problémái, régiós szemszögből*, Falu Város Régió, 2009, 3.sz.,89.

⁵⁶HORKAY Nándor, *A magyar területfejlesztés megújítása*, Falu Város Régió, 2010, 2-3.sz.,94.

7.5. A megyei önkormányzat területfejlesztési feladat és hatásköre

A területfejlesztés⁵⁷ olyan folyamat, mely a leghatékonyabban képes tenni a közös társadalmi és nemzeti jövőkép kialakításáért, annak gyakorlati megvalósításáért. Ennek az elképzelésnek igyekeznek eleget tenni a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladataik ellátásán keresztül. A *hatáskör*,⁵⁸ mely a közigazgatási szerv eljárási jogosultságát és kötelezettségét jelenti, a területi szinten hat esetkörben jelentkezik. Területére, térségére nézve területrendezési tervet készít, tekintettel azok országos és kiemelt térségi tervvel való összhangjára. Véleményezi az országos és területi kiterjedtségű területrendezési terveket, elfogadja a megye területrendezési tervét. Ez azonban nem terjedhet ki a kiemelt térségek területrendezési tervére. A partnerség alapelvi szintű követelményének eleget téve együttműködnek egymással, civil szervezetekkel, települési önkormányzatokkal, továbbá olyan államigazgatási szervekkel, melyek közvetlenül vagy közvetve, de közreműködnek a fejlesztéspolitika megvalósításában. A feladatok elvégzése és a hatáskör egymással kölcsönhatásban van, hiszen hatáskör hiányában a feladatok nem lennének teljesíthetőek.

A *feladatok* megvizsgálásán keresztül látható egy intézmény rendeltetése, annak valós szerepe. Ezzel indokolható, hogy előbb a hatáskör bemutatását tartottam elsődlegesnek. A megyék hagyományos feladatai között helyezkednek el az intézményfenntartói, államigazgatási, közszolgáltatási, területfejlesztési teendők. Az, hogy adott időszakban melyik vált dominánsabbá, a politikai elit elképzeléseit jelenítette meg. Az 1990. évi LXV. törvényt megelőzően kialakított *Koncepciókban* a területfejlesztést nem, mint komplex feladatot kívánták a megyékhez utalni, hanem annak egy-egy aspektusát. Így a helyi és megyei önkormányzat koncepciója, a települési érdekek összefogását, koordinációját rendelte volna feladatként. A települési önkormányzatok koncepciója a területi különbségek mérséklését kívánta a területi önkormányzatokkal megoldani. A törvény a megfogalmazott elképzeléseket figyelmen kívül hagyva, a területfejlesztésből teljesen kizárta a megyei önkormányzatokat. Az *ÖTV Novella* felismerve a megye koordinatív szerepének jelentőségét, a kötelező feladatok sorában helyezte volna el a területfejlesztést, területrendezést. Az ekkor nyilvánvalóvá váló igényre, a jogalkotó az új önkormányzati törvényben reagált. A megyék kötelező feladatai között helyezte el a területfejlesztést, területrendezést, vidékfejlesztést, koordinációt.

⁵⁷HORKAY, i.m.92.

⁵⁸1996:XXI. tv.11§

Ezen alapján a területi önkormányzatok területfejlesztési feladatainak három csoportja határozható meg, így a *területfejlesztési tervezéssel*, a területfejlesztési tervek végrehajtásával és a területfejlesztési koordinációval összefüggő feladatok köre. Az országos és területi fejlesztési koncepcióval összhangban kell kidolgozni a megyei és fővárosi területfejlesztési koncepciót, területrendezési tervet, területfejlesztési programot. Ezek megvalósításának egy részéhez szükséges a megyei jogú városok, fővárosi és kerületi önkormányzatok egyetértése, továbbá a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter állásfoglalása. Megállapítható, hogy ezek garanciális elemként szolgálnak a visszanyert megyei autonómia kontrolálásának biztosításához. Ezen túlmenően építő jelleggel vesz részt a nemzetközi fejlesztési programok kidolgozásában. Véleményező jogkört gyakorol az ágazati projektek, továbbá a térségi területfejlesztési koncepciók kidolgozása során. Ezeknek a kötelezettségeknek az érvényesítésekor nem hagyhatja figyelmen kívül a partnerség elvének alkalmazását. Ennek érvényesítésével tud kapcsolatot tartani a települési, megyei jogú városokkal, mindezt a hatékonyság érvényesítésének jegyében.

A feladatok *második csoportját* képezik a területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos teendők. Ennek során vizsgálódó, elemző, illetve ellenőrző szerepet tölt be. Nyomon követi és értékeli a programok, koncepciók végrehajtását, azok megvalósulását. Ehhez monitoring bizottságok tevékenységét veszi igénybe. Megújulása és egyben régi önmagának visszanyerése, a források elosztási jogosultságában nyilvánul meg. Döntési jogkörrel rendelkezik a Kutatási és Innovációs Alapból⁵⁹ pályázati kiírásokra szánt pénzeszközök felhasználásának vonatkozásában.

A *harmadik csoportot* képezik a koordinációval kapcsolatos tevékenységek. Ezáltal az Európai Unió és egyben a területfejlesztési politika alapelvei kerülnek érvényesítésre. Ezeken a kereteken belül összehangol, továbbá koordinál. Megteremti a kölcsönös információcsere lehetőségének biztosításával az államigazgatási szervek és települések közötti összhangot. Ehhez igénybe veszi a politikai és területi szerepéből adódó közvetítői jellegét, rendeletalkotási jogkörét. A területén lévő ipari parkok, szabad vállalkozási zónák tevékenységének meghatározását, térségi gazdaságfejlesztő szervezetek útján gyakorolja. A települési önkormányzatok⁶⁰ kérése alapján elősegíti a területfejlesztési társulások szerveződését.

⁵⁹HOFFMAN, i.m.121.

⁶⁰1996:XXI. tv.11§

Az Európai Unió által rendelkezésre bocsátott *források aránya*, melyek a társfinanszírozás keretein belül kerülnek szétosztásra, erőteljesen mérsékeltek annak ellenére, hogy a decentralizált források nagysága az utóbbi időben növekedett.⁶¹ Mivel a gazdasági fejlődést ösztönző pénzeszközökről van szó, az azzal való gazdálkodás jellemzője, hogy meghatározott szisztéma alapján kerül sor azok további decentralizációjára a területi önkormányzatok között. Ezzel további lehetőséget teremtve a szétaprózottságnak, mely így már nem csupán az intézmények közötti feladatmegosztások összemosódásában jelenik meg, hanem kézzel fogható pénzeszközök vonatkozásában is. A források vertikális⁶² tagozódása nem kedvez a regionális szemlélet erősítésének és megnehezíti az igazi térségi hatást produkálni képes fejlesztések érvényesítését.⁶³ Tehát a területi önkormányzatok rendelkeznek a források elosztásának meghatározási lehetőségével, de ez csupán a *hazai támogatásoknál* érvényesül. A területi önkormányzatok redistributív szerepének meghatározására, már az ÖTV Novella és Munkaanyag utalt. Ezeknél is megfogalmazódott elképzelés arra vonatkozóan, hogy szükséges az állami pénzalapok felhasználásánál a megyék számára véleményezési jogkört biztosítani, illetve egy elkülönült pénzügyi alapot létrehozni. Az *Európai Uniótól* érkező pénzeszközök, illetve az azt kiegészítő hazai támogatások tekintetében, központi szinten születik meg a döntés. Ezt a területi önkormányzatok hajtják végre, a hozzájuk beérkező pályázatok viszonylatában. A területi típusú önkormányzatokhoz képest speciálisabb jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik a *fővárosi önkormányzat*, tekintettel arra, hogy részt vesz a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének kidolgozásában, melyet az Országgyűlés fogad el törvénnyel.

A megyei önkormányzatok területfejlesztéshez kapcsolódó feladatainak hatékony megvalósítása érdekében, különböző *eszközök* igénybevitelével él. Az eszközök között különbséget tehetünk aszerint, hogy közvetlen vagy közvetett. Közvetlennek minősül a rendeletalkotás során megállapított helyi adók kivetése. Ez bevételi forrást képez a területi típusú önkormányzat számára, melyből a képviselő testület által meghatározott hányadot, mint önerőt fordíthat fejlesztésekre. A rendeletekben direkt fejlesztéspolitikai célkitűzéseket is megfogalmazhat, melyek keretén belül ipari parkok kialakítását rendeli el. Vannak azonban közvetett eszközei, melyek egy már meghatározott kötelező feladat fejlesztését célozzák meg. Ilyen az infrastrukturális fejlesztések köre, melybe a hulladékgyűjtéstől kezdve a

⁶¹CSERHÁTI, i.m.

⁶²KALOCSAY, i.m.48.

⁶³PÉTI Márton- CZENE Zsolt- HORKAY Nándor, *A területfejlesztés (örök?) dilemmái: Vitaindító*, Falu Város Régió, 2009, 3.sz.,8.

foglalkoztatottság növekedését célzó feladatokig, a tevékenységek széles köre kerül megvalósítására. Ezek teljesítéséhez igénybe veszi az Európai Unió és állam által nyújtott támogatásokat, melyek pontosan ezen feladatok ellátást célozzák meg programok és operatív programok keretében. Az eszközök közül kiemelendőnek tartom az *ipari parkok*⁶⁴ létesítését. Ezek már korábban is létező fejlesztési lehetőségként álltak rendelkezésre. Mint fejlesztési egységek képesek egy ország, így térség gazdasági növekedését előidézni, azaz a GDP-t növelni, mely a NUTS rendszer kiépítésének vonatkozásában jut jelentőséghez. Úgy gondolom, ha a megyei önkormányzatok, illetve kistérségek felismerik az ebben rejlő lehetőségeket, nem csupán hazánk, hanem saját területük gazdasági helyzetének javulását is elérve, a foglalkoztatottság növekedése valósítható meg. A jelenlegi statisztikák alapján Magyarország keleti határszélén *két és félszer több ipari park* működik, illetve épül, mint nyugaton. Ez jelzi, hogy az önkormányzatok felismerték ennek a fejlesztéspolitikai eszköznek a jelentőségét, lehetőséget látva az elmaradott területek felzárkóztatására. A nyugaton és keleten létesült parkok között, a profiljukban állapítható meg különbség, hiszen míg nyugaton főleg külföldi érdekeltségek jelentek meg, így a feldolgozóipar a domináns, addig keleten a geológiai adottságokra tekintettel, inkább a mezőgazdasághoz kapcsolódó tevékenység végzésére került sor. Ez azonban nem jelenthet problémát, hiszen minden terület a saját lehetőségeihez mérten kell, hogy előrelépéseket érjen el. A hangsúly a fejlődésen van.

7.6. Az autonómia kontrolálása, ellenőrzése

A területi önkormányzatok a döntési és végrehajtási mechanizmus egészében részt vesznek, hiszen a tervezés előkészítésétől az egyeztetésen át, a végrehajtással kapcsolatos feladatok részbeni megvalósításáig, kiemelt jelentőséggel bírnak. Az ebből eredő nagyfokú autonómiáját azonban felügyelni kell. Az 1999-es módosítást követően a felügyeleti jogosítványokat a közigazgatási hivatalok vezetői valósították meg, egészen 2012. január 1-ig. A törvényességi felügyelet megvalósításának egyaránt voltak negatív és pozitív következményei. Negatív hatások között kell említeni a nagymértékű feladatnövekedést, mely az adminisztrációs terhek viselésében mutatkozott meg. Problémaként jelentkezett, hogy nem volt elegendő a jogi és igazgatási végzettségű szakemberek létszáma, mely a végrehajtás során eredményezett fennakadásokat. A hatások, azonban nem jelentkeztek volna felfokozódva, ha a törvényességi felügyelet határait megfelelően alakították volna ki. Az 1996. évi XXI. törvény csupán annyiban rendelkezett erről, hogy a közigazgatási hivatal

⁶⁴VOLTER Edina, *A területfejlesztés néhány eszközének alkalmazása Magyarország keleti és nyugati határ menti kistérségeiben*, Területi Statisztika, 2001.4.(41), 3.sz., 283,288.

vezetőjének ellenőrzési körébe tartozik a területfejlesztést szabályozó joganyagnak való megfelelés vizsgálata, a megyei területfejlesztési tanácsok szervezetére, működésére, határozataira, illetve az alapszabályaira vonatkozóan. A probléma kiküszöbölésére szükség volt, melyet az is bizonyít, hogy gyakran előfordult a jegyzőkönyvek hiányos⁶⁵ elkészítése, a pályázati díjak fizetésének jogsértő előírása.

Megállapítható, hogy a közigazgatási hivatalok vezetői a felmerült akadályok ellenére, megvalósították a hozzájuk fűzött reményeket. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szabályozása alapján a megyei kormányhivatal, illetve a fővárosi önkormányzat látja el a törvényességi felügyeleti feladatokat. A változás két oldalról közelíthető meg. Egyrészt a közigazgatási hivatalok átalakultak kormányhivatallá, másrészt a megyei önkormányzat visszanyerte történelmi hagyományainak megfelelő jelentőségét. Az önkormányzatok nagyfokú autonómiájára tekintettel, továbbra is indokolt a törvényességi felügyelet, mely nem csak az ellenőrzést foglalja magában, hanem az érdemi jogosítványok gyakorlásában is megmutatkozik. Ezen eszközök sorában kell említeni az állam beavatkozási lehetőségét, melynek kiemelt szerepét bizonyítja, hogy alkalmazásának lehetősége egyfajta hatalmi korlátozásra ösztönzi az önkormányzatokat. Ez 2010 előtt húsz hónapon keresztül nem volt meghatározó szempont, ugyanis a közigazgatási hivatalok nem működtek, ezáltal a felügyeleti rendszer érvényesülése nem valósult meg. Ez alkotmányellenes állapot kialakulását okozta, mely alapjaiban vetette fel a jogállamiság működésképtelenségének problematikáját. Pozitívként értékelhető, hogy a nehézségeket a kiteljesedése előtt sikerült orvosolni, az újraszabályozáson keresztül. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a felügyelet továbbra is utólagos maradt, ez azonban nem csökkenti jelentőségét, hiszen az önkormányzatok által el nem végzett feladatokat, így a rendeletalkotást pótolhatja. *Megállapítható*, hogy a törvényességi felügyelet átalakításával járó következményeket az abban részt vevő szereplők eltérően értékelik annak viszonyában, hogy mennyiben kedvező számukra a változás.

⁶⁵OROSZ Gábor, *A közigazgatási hivatalok és a területfejlesztés törvényességi felügyelete*, Magyar Közigazgatás, 2006/56, 2.sz.,104.

8. Következtetések, konklúziók

Dolgozatomban a területfejlesztés összetett jelenségének *szabályozását, szervezetrendszerének újításait* tekintetem át, figyelemmel az Európai Unióban, illetve az egyes tagállamokban kialakult modellekre. A szakigazgatási terület hatályos állapota történelmileg meghatározó eseményekre vezethető vissza, így a rendszerváltás, az Európai Unióhoz való csatlakozás. Ezeket figyelembe véve, a tapasztalatokat értékelve, egy dinamikus fejlődés állapítható meg. A területfejlesztés, mely elsősorban az állampolgárok igényeinek kielégítését, másodsorban az állam fejlődését célozza nem kizárólag nemzeti szinten értékelhető, hanem fontos nemzetközi vetülettel bíró jelentősége is van.

Megállapítható, hogy a szubnacionális szemlélet hiányában gyakorlatilag nem beszélhetünk sikeres területfejlesztésről. Ennek oka, hogy a támogatások jelentős része, melyek a lüktető erőt biztosítják a területnek, a Közösségtől érkeznek, ezzel kiegészítve az állami önerőt. Azáltal, hogy az Unió nagymértékben hozzájárul a fejlesztéspolitika működéséhez, mintegy joga keletkezik arra, hogy koordináljon, további elvárásokat fogalmazzon meg a pénzeszközöket felhasználó tagállami intézmények irányába. Ezek alapvetően nem kötelezettségek, hanem a partnerség alapelvein nyugvó elvárások formájában nyilvánulnak meg, létrehozva ezáltal a tripartit rendszer harmonikus működését. A Közösségi tevékenységek háttérében olyan gazdasági elvek érvényesítése működik, mint a versenyképesség növelése. Ennek sikeres megvalósításával a nemzetközi szervezet, a harmadik államokkal szemben kerülhet kedvezőbb helyzetbe. Ezt figyelembe véve alapvető szempontként fogalmazta meg a regionalizáció gondolatát, figyelmen kívül hagyva a tagállamok földrajzi és történelmi hagyományait. Ezek a hiányosság hazánkban is negatív eredmények formájában mutatkozott meg. A régiók kiépítése megvalósult, azonban működésük, intézményrendszerbe való beillesztésük és társadalmi elfogadottságuk, nem az elvárásoknak megfelelően alakult. A NUTS- osztályozást szolgáló *megoldási alternatívának* gondolom a megyék régiókra jellemző tulajdonságokkal, feladatokkal történő teljes felruházást. Ezzel megszüntethető lenne egy újabb szint kialakítása iránti folyamatos törekvés, mely bizonyítottan nem alakítható ki, tekintettel a demográfiai és földrajzi adottságainkban rejlő problémákra. Egy olyan tagállami berendezkedésnél, ahol a központi, közép és települési szint jelenléte állapítható meg, nehezen helyezhető el, egy a központi és középszint közé helyezhető, vertikális elemnek minősülő újabb szint.

Magyarországnak közel tizenöt év alatt kellett teljesítenie a jogállamiság és az Európai Unió által támasztott követelményeknek való megfelelést. Véleményem szerint, az ez idő alatt megvalósított eredmények *pozitívan értékelhetőek* tekintettel arra, hogy a közigazgatásnál nem elhanyagolható szempont a megfelelő felkészülési idő biztosítása, egy valóban hatékonyan működő rendszer kiépítéséhez. A *rendszerváltás* által létrejött önkormányzati autonómia, mely a települési szinten volt kiemelkedő, a demokrácia megvalósításának feltételeit teljesítette, hiszen az ezt megelőzően jellemző erőteljes központosítás, nagyfokú települési önállóságba fordult át. Ennek kiegyenlítéseként jelentek meg a megyei területfejlesztési tanácsok, települési önkormányzati társulások, azaz a kistérségek, illetve az akkor még erőteljesebb szereppel rendelkező térségi fejlesztési tanácsok, melyek tovább árnyalták a területfejlesztéssel foglalkozó intézmények sokszínűségét. Véleményem szerint a szervezetrendszer túlzottan szétaprózódott volt, a *feladat és hatáskörök nem voltak kellő mértékben tisztázottak*. Ennek oka a pénzeszközökhöz való hozzájutás lehetőségében keresendő, hiszen minden intézmény törekedett olyan hatáskörökkel felvértezni magát, melyekkel nagyobb az azokhoz való hozzájutási lehetősége. A területet szabályozó *1996. évi XXI. törvény* korát meghaladta, újítást igényelt, melyhez a módosítások már nem bizonyultak elegendőnek. Jelentős változást hozott a *2011. évi CLXXXIX. törvény*, mely a megyei önkormányzat feladatai között helyezte el a területfejlesztési feladatokat. Ez alapján, területi szinten összpontosul a döntések előkészítése, meghozatala, végrehajtása. A megyei önkormányzat optimálisan képes eleget tenni azon feladatának, hogy az állampolgárok igényeit közelebbről érzékelve, arányosan képes azt érvényre juttatni. Ezt alapul véve, *megoldásra váró problémának* érzékelem, hogy NUTS II. szint nem rendelkezik önálló döntéshozatali fórummal. Kezelését szolgáló alternatívának tekinthető, a régiók tulajdonságaival felvértezett megyei önkormányzatok mellett elhelyezett, speciálisan erre irányzott konzultációs fórum kialakítása, a meglévők mellett.

Kezelésre váró dilemmának találom a megyei önkormányzatok finanszírozásának fedezetét, hiszen a területi szint pénzeszközeinek jelentős részét a központi intézményektől kapja. A támogatás elbírálásának fontos szempontja a területi önkormányzatok által jelzett, összehangolt fejlesztéspolitikai elképzelések támogathatóságának megállapítása. Ennek fényében kerül meghatározásra a forrásfinanszírozás. Úgy gondolom, hogy több autonómiát kellene biztosítani ennek megítélése során a megyei önkormányzatoknak, hiszen közvetlen közletről szemlélve a fejlesztéspolitikai elképzeléseket, nagyobb realitással képesek megítélni az előrelépéshez szükséges források mennyiségét. A települési és területi önkormányzatok

közötti kapcsolat optimális szintje figyelhető meg annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatok veszítettek területfejlesztési jelentőségükből, az önkormányzati törvény megváltozásából adódóan. A hatályos szabályozásban, csupán a kistérség maradt olyan konzultációs fórum számukra, ahol képesek hangot adni érdekeiknek. Ez negatív következményei mellett számos pozitív hatással bír, hiszen lehetőséget teremt a hazánkban jellemző kisméretű települések önkormányzatainak, a dinamikus fejlődésbe való bekapcsolódásba. Ez nem tekinthető a történelmi hagyományoktól történő fokozatos elszakadásnak, de tényként kezelhető, hogy egyfajta adaptálása a regionalizáció gondolatának. Tekintettel arra, hogy a *rendszerváltáskor hirtelen kellett több közigazgatási reformot* bevezetni, így nem volt idő azok gyökeres meghonosodására. Ennek is köszönhető, hogy a *régiók kiépítése* nem az európai elképzeléseknek megfelelően valósult meg. Jelenleg a területi szint erősödésével, a nyitás szemlélete elevenedik meg, melyben teret kap az addig nem magyar megoldásokra jellemző együttműködés elvének megvalósulása. Ebből következően fontosnak tartom a hierarchizáltság csökkentését, előtérbe helyezve a partnerség követelményét. A finanszírozási kérdések megoldása mellett, továbbra is szükséges az *intézményrendszer sokszínűségének csökkentése*, törekedve a tipikusan területfejlesztéssel foglalkozó szervek kialakítására. *Véleményem szerint* kevesebb, de nagyobb hatáskörrel rendelkező szervezeteknek kellene a döntéshozatali és végrehajtási folyamatokat ellátni, ezzel megvalósítva az átláthatóság alapelveinek követelményét. Ez a megoldás az állampolgárok bizalmának megszerzési lehetőségévé válhatna, hiszen az egyértelmű és átlátható feladatvégzés a közbizalom, a jó kormányzásba vetett hit megszerzésének egyik meghatározó alapköve.

Összességében megállapítható, hogy egy szerteágazó, több tudományterületre kihatással bíró szakigazgatási területről van szó. Jelentőségének létét fel kell ismerni és annak érvényesítése érdekében számos szükséges lépést kell megtenni. Az elmúlt években elért eredmények alapján, kulcsfontosságúnak minősülő adatokra, tapasztalatokra tehetünk szert. Ezek kellő mértékben történő felhasználásával és további tapasztalatokra nyitottan, sikeres fejlődés jöhet létre mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. A siker legfontosabb megjelenési területe pedig az intézményrendszerben keresendő, hiszen ez biztosítja a kapcsolatot az állampolgárok és az állam között, nem elfeledkezve a területfejlesztés lényegi ismervéről, azaz az emberek életminőségének javításáról, mely állami apparátus nélkül elképzelhetetlen. *Véleményem szerint* szem előtt kell tartanunk a perspektívák kilátásba helyezése során Móricz Zsigmond

gondolatát, mely szerint: „Nincs az az állapot, hogy még jobbat, még szebbet ne tudjon magának elképzelni az ember. A vágyak és az igények a lehetőségekkel nőnek.”

IRODALOMJEGYZÉK

HIVATKOZÁS JOGSZABÁLYOKRA

- 1.1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
- 2.1059/2003/EK rendelet a statisztikai célú területi egységek nómenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
- 3.1260/1999/EK rendelet a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról

MONOGRÁFIÁK

- 1.BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debrecen, Debreceni Egyetem,2011,
- 2.BARTA Attila: *Középszintű önkormányzatok tegnap, ma, holnap*, Jogalkotás és Jogalkalmazás a XXI. Század Európájában, Debrecen, Debreceni Egyetem,2014,
- 3.HOFFMAN István, *Bevezetés a területfejlesztési jogba*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó,2014,
- 4.BARTA Attila, Területfejlesztés, területrendezés. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek Szakigazgatásaink Köréből*. Budapest, Complex Kiadó,2013,
- 5.*Terület és Településfejlesztési ismeretek*, szerk. SZIGETI Ernő, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet,2006,
- 6.VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga*, Budapest, Complex Kiadó,2010³,
- 7.Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra, Budapest,2014,

PERIODIKÁBAN KÖZÖLT TANULMÁNYOK

- 1.*A területfejlesztés intézményrendszereinek szintjei Magyarországon*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2001/11,10.sz.,36-39.
- 2.AGG Zoltán, *Területfejlesztés vagy lobbytörvény?* Comitatus: önkormányzati szemle, 1996/6,5.sz.,75-77.
- 3.BALÁZS István, *A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/5,12.sz.,2-13.
- 4.BARTA Attila: *Középszintű önkormányzatok tegnap, ma, holnap*, „Jogalkotás és Jogalkalmazás a XXI. Század Európájában” c. Konferencián, Debreceni Egyetem,2014,65-77.
- 5.CSEFKÓ Ferenc, *A területfejlesztés középszintjének működési tapasztalatai*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1998/8,9.sz.,20-31.

- 6.CSERHÁTI Ferenc, *A területfejlesztés intézményrendszerének vertikális felépítése*, Szín, 2005/10,3.sz.,
- 7.DOMSCHITZ Mátyás-KOSZTOLÁNYI István, *Területfejlesztés- közösségi támogatással*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1998/8,3.sz.,39-43.
- 8.FILEPNÉ Nagy Éva, *Decentralizálódó területfejlesztés*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1996/9,9.sz.,17-23.
- 9.GORDOS Tamás, *A területfejlesztés intézményrendszerének és eszközeinek fejlődése és problémái, régiós szemszögből*, Falu Város Régió, 2009,3.sz.,88-93.
- 10.HECKMANN Ferenc, *A megyei szintű hazai területfejlesztés az Európai Területi Együttműködés (ETE) tapasztalatainak tükrében*, Falu Város Régió, 2009,3.sz.,39-40.
- 11.HORKAY Nándor, *A magyar területfejlesztés megújítása*, Falu Város Régió, 2010,2-3.sz.,92-109.
- 12.HORVÁTH M. Tamás, *Területfejlesztés és önkormányzatiság a megyei jogú városok nézőpontjából*, Comitatus: Önkormányzati Szemle, 1997/7,3-4.sz.,30-34.
- 13.JÓZSA Fábián, *Területfejlesztés és az önkormányzati közép-szint*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1992/2,10.sz.,7-13.
- 14.KALOCSAY Katalin, *A döntések és források kerüljenek egy szintre. Dr. ZONGOR Gábor, a TÖOSZ főtitkára az önkormányzatok, valamint a területfejlesztés közös érdekeiről és ellentéteiről*, Falu Város Régió, 2006,1.sz.,47-48.
- 15.KOVÁCS Katalin, *Tér-törvény II.: a területfejlesztés javasolt törvényi keretei*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1992/2,10.sz.,48-50.
- 16.MIKLÓSSY Endre, *Az új területfejlesztés működésének vázlata*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1996/6,9.sz.,40-43.
- 17.MIKLÓSSY Endre, *A területfejlesztés és a magyar önkormányzati rendszer*, Magyar Közigazgatás, 1992/42,12.sz.,715-723.
- 18.NYIKOS Györgyi, *Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés*, Területi Statisztika, 2011/1,1.sz.,38-51.
- 19.ROSZ Gábor, *A közigazgatási hivatalok és a területfejlesztés törvényességi felügyelete*, Magyar Közigazgatás, 2006/56,2.sz.,103-106.
- 20.PAPNÉ Gáspár Lujza, *Területi fejlődés és területfejlesztés Magyarországon*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2003/13,5.sz.,19-30.
- 21.PAPNÉ Gáspár Lujza, *Térbeli szerveződés és területfejlesztés az Európai Unióban*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2003/13,3.sz.,18-25.
- 22.PÉTI Márton- CZENE Zsolt- HORKAY Nándor, *A területfejlesztés (örök?) dilemmái: Vitaindító*, Falu Város Régió, 2009,3.sz.,5-16.

- 23.SZALÓ Péter, *A területfejlesztés feladatai*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1994/4,8-9.sz.,3-11.
- 24.SZALÓ Péter, *A siker kötelez- a területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai*, Területi Statisztika, 1998.1.(38),3.sz.,199.
- 25.TATAI Zoltán, *A területfejlesztés cél-és eszközrendszere a kilencvenes évek közepén*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1994/4,11.sz.,17-28.
- 26.TEMESVÁRI Balázs Tamás, *A magyar területfejlesztés és regionalizmus lehetőségei*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2003/13,3.sz.,77-80.
- 27.TEMESVÁRI Balázs Tamás, *A magyar területfejlesztés és regionalizmus lehetőségei az azonos francia szakpolitika tükrében II*, Comitatus: önkormányzati szemle, 2003/13,4.sz.,47-55.
- 28.VOLTER Edina, *A területfejlesztés néhány eszközének alkalmazása Magyarország keleti és nyugati határ menti kistérségeiben*, Területi Statisztika, 2001.4.(41),3.sz.,282.
- 29.ZOLTÁN Zoltán, *A kommunista területfejlesztés fő hibái*, Comitatus: önkormányzati szemle, 1998/7,11-12.sz.,145-159.

INTERNETES HIVATKOZÁS

- 1.<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1409646369658&uri=CELEX:32013R1304> (2014.10.25)
- 2.<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1412437315354&uri=CELEX:32013R1303> (2014.10.25)
3. <http://www.terport.hu/europai-unio/teruleti-szintek> (2014.11.10.)
- 4.http://palyazat.gov.hu/2014_2020_as_operativ_programok_tarsadalmi_egyeztetese (2014.11.14.)
- 5.http://ec.europa.eu/regional_policy/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/hungary_hu.pdf (2014.10.22.)
- 6.<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=HU> (2014.10.22.)