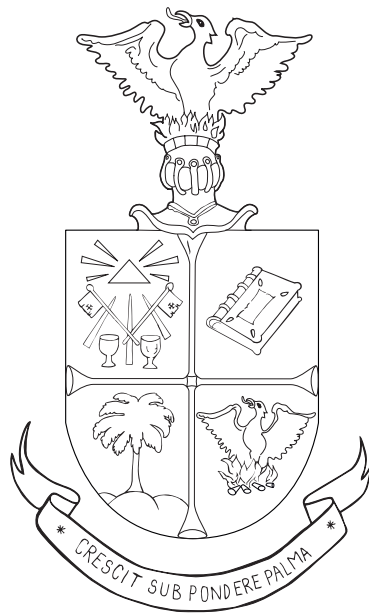


Glossa Iuridica

XII. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2025

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter,
Móré Sándor, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien,
Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András,
Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László,
Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Köbel Szilvia, Nagy Péter, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Arató Balázs, Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

ISSN 2064-6887

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

A TERÜLETFEJLESZTÉSI RENDSZER KIHÍVÁSAI ÉS ÁTALAKÍTÁSÁNAK KÍSÉRLETEI

PFEIFER-TÓTH TAMARA
egyetemi tanársegéd (NKE ÁNTK)

Absztrakt

Jelen tanulmány célja a területfejlesztési szervrendszer bemutatása a rendszerváltást követő territorális és ezzel együtt államszervezeti kihívások, valamint az elmúlt harminc év megoldási kísérleteinek mentén. A területfejlesztési rendszer átalakítási kísérletei változatos képet mutatnak. Egyes területfejlesztési reformok a territorális közigazgatás „felpuhítását” eredményezték, vagy éppen a regionális fejlesztéspolitika kialakítása volt a céljuk. A tanulmány másodlagos célja és feladata, hogy a területfejlesztési reformok lineáris bemutatását követően a hatályos területfejlesztési törvény által bevezetett változásokat vegye számba és értékelje.

Kulcsszavak: területfejlesztés, területi önkormányzat, régió, tervezés, koordináció

CHALLENGES AND ATTEMPTS TO TRANSFORM THE TERRITORIAL DEVELOPMENT SYSTEM

Abstract

The aim of this paper is to present the territorial organisation system in the context of the territorial and organisational challenges that followed the regime change and the attempts to find solutions in the last thirty years. Attempts to transform the territorial development system present a varied picture. Some territorial development reforms have resulted in a ‚softening’ of territorial administration, or have been aimed at developing a regional development policy. A secondary aim and task of the study is to take stock and evaluate the changes introduced by the current territorial development law, following a linear presentation of the territorial development reforms.

Keywords: territorial development, territorial government, region, planning, coordination

1. A rendszerváltás utáni Magyarország kihívásai, a területfejlesztési szervrendszer kialakítása

A területfejlesztési rendszer kialakulása, majd változásai kéz a kézben járnak együtt a területi közigazgatás, vagy akár a területi önkormányzás átalakulási folyamataival. Ennek magyarázata, hogy a területfejlesztési intézményrendszer és a területi önkormányzat úgyszólván „mostohatestvérek”, amelyeknek a feladatai között jelentős átfedést találunk.

A rendszerváltással elérkezett a „megnyugvás” időszaka Magyarországon. A helyi önkormányzatok az Alkotmányban kiemelt jelentőséggel bírtak. Részletes alkotmányi szabályozás szerint decentralizált állami szervek, amelyek alkotmányban meghatározott és törvény által védett önállósággal rendelkeznek.¹ A kollektív jog a választópolgárokat megillető alapjog, egyúttal az önkormányzati jogok „anyajoga”, amely meghatározást az Alkotmánybíróság először a 18/1993. (III. 19.) határozatában említette.² Az Alkotmányban 42. §-ában a magyar önkormányzatok általános felhatalmazást kaptak a helyi közügyek gyakorlására. Az önkormányzat hatásköreinek jogszerű gyakorlása bírósági és alkotmánybírósági védelemben részesül.³

A szabályozási biztonság azonban nem volt elegendő a gyakorlati problémák elkerülésére. Az egyik probléma, hogy egyre bővültek azok az állami szervek, melyek helyi közügyeket is érintő befolyással rendelkeznek, másrészt pedig a kötelező önkormányzati feladatoknak a feltételrendszere hiányzott.

Mivel a rendszerváltás utáni közigazgatás sok esetben a korábbi rendszer alappilléreinek tagadásán alapult, a fejlesztéspolitikai célokat és azok megvalósításának a terveit centralizálták.⁴ A megyei önkormányzatok

1 PATYI András: *Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól*. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., 2013, 380.

2 18/1993. (III. 19.) AB határozat szövege szerint: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti.” Az anyajog meghatározása a 22/1993. (IV. 2.) AB határozatban is említésre került.

3 Alkotmány 43.§ (2) bekezdés.

4 A címzett és céltámogatások rendszeréről a Belügyminisztérium és a Kormány előkészítő munkája után az Országgyűlés döntött.

feladatainak nagy részét elvonták, az önkormányzati rendszerben mellékszereplőkké váltak. A megyék államigazgatási feladatellátása szinte teljesen megszűnt.

A rendszerváltás a regionális különbségeket csak mélyítette. Ez leginkább annak volt köszönhető, hogy a gazdaság tulajdoni rendszere merőben átalakult. A versenyképesség, és a piaci törvények lettek az uralkodók, melyeknek elkerülhetetlen hatása az volt, hogy az ezeknek megfelelni nem képes réteg, vagy akár terület még inkább elszakad a versenyképes területektől. A területi igazgatás modellje az addig megszokottól egy egészen más úton indult el. Az erőszakosan létrehozott, meggyűlölt kerületeket mindenképpen át akarták alakítani. A törvényhozó alapelve az volt, hogy a döntések a lakóhelyhez legközelebb szülessenek meg. Ez a rendszer létrehozott egy elaprózódott alapszintet. Azzal azonban a törvényhozó nem számolt, hogy a területi elaprózódás a rendszer egészére súlyos következményekkel jár. Létrejött tehát egy rendkívül széles hatáskörökkel rendelkező alapszint, területi integrációs szintek és intézmények nélkül.

Ha a területfejlesztés központi és területi szereplőit vizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy központi szinten a parlamentnek elsősorban az elosztási feladatokban volt elsődleges szerepe. Vagyis a területfejlesztésből úgy vette ki a részét, hogy alapvetően a pénzelosztási műveleteket, a kormányzati munka ellenőrzését végezte.

A kormányzati munkában a területfejlesztés ügye nem tartozott a hangsúlyos feladatok közé. Az igazság az, hogy az egységes területfejlesztési stratégiát a bizottságok tevékenysége, és a térségi válságkezelő programok kialakítása pótolta.

Területi szinten a területfejlesztés esetén az ember méltán feltételezi, hogy tervek megvalósítása során az elsődleges szerep a megyéknek jut majd. Azonban ez a rendszerváltást követő években nem így alakult. A fejlesztési tervek elsődleges címzettjei a települések voltak, és a helyi önkormányzatok és szerveik,⁵ a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri törvény) a településfejlesztés szót használja a területfejlesztés helyett. A kormányzat is határozottan megyeellenes magatartást tanúsított, és ez meg is pecsételte a megyék

5 A helyi önkormányzatok szerveiről részletesebben lásd: IVÁN Dániel: *A helyi-területi közigazgatás II. A helyi önkormányzatiság, a helyi önkormányzatok*. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020, 257-289.

helyzetét. Ahogyan azt Rechnitzer János írja: „A megye, mint a bűnös múlt egyik szimbóluma, szakmailag gyorsan kiürült, a funkcióit elvesztette.”⁶

A kormányzat a maga dekoncentrált szerveit helyezte előtérbe. A megyei tanácsok megszüntetésével az államigazgatási feladatok elhelyezése megoldandó probléma volt. Sorra születtek meg a dekoncentrált szervek, amelyek a létrejövő önkormányzatoktól függetlenül látták el az egyes államigazgatási feladatokat. Ezek a szervek nem törekedtek együttműködésre az önkormányzatokkal. A folyamat eredményeképpen 1990-1994 között megyénként közel 30 dekoncentrált szerv működött. Könnyen belátható, hogy az így kialakult rendszer igazgatásban megnyilvánuló zavarhoz, feladatvállalási párhuzamosságokhoz és bizonytalanságokhoz vezetett.

1991. január 1-én kezdték meg működésüket a köztársasági megbízottak is. Az új, regionális szinten kialakított szerv feladata a kormányzati feladatok végrehajtásának helyi szinten való megszervezése volt. A köztársasági megbízotti intézményrendszerrel bővebben későbbi fejezetben írok. 1994-ben az új kormány belátta, hogy az említett intézmény hatékonysága erősen megkérdőjelezhető, így az 1994-es Ötv. módosítással⁷ a köztársasági megbízotti intézményrendszer megszűnt.

1994-től a területi szinten általános hatáskörű államigazgatási szerv jött létre, név szerint a közigazgatási hivatalok. Tanulva az előző négy év tapasztalataiból, egyértelművé vált, hogy a szintet területi szintre a lakossághoz közelebb, lehetőleg a megyei önkormányzatokkal egy szinten kell elhelyezni. Ez a megyei és a fővárosi közigazgatási hivatalok felállításával meg is történt. A hivatalok egyik legfontosabb feladata természetesen a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés ellátása volt. A rendszerváltást követően létrejött nagyfokú önállóság egyetlen korlátját jelentette a törvényességi kontroll fenntartása. A törvényességi szempontú ellenőrzés nem jelentette a helyi autonómia korlátozását, csupán a normaalkotás eljárásának, a normának a jogszabályoknak való megfelelésére terjedt ki.

6 RECHNITZER János: *A megyétől a megyéig*. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 449.

7 Az 1994-es Ötv. módosításról részletesebben lásd: IVÁN Dániel: Legal Status of Budapest in Particular Regarding Evolution of its Powers and Functions from the Regime Change to 1994. *PRZEGLAD PRAWA KONSTYTUCYJNEGO* 2018/6, 377-406.; IVÁN Dániel: *Az 1994-es önkormányzati novella legjelentősebb újításai Budapest Főváros Önkormányzata vonatkozásában*. In: PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére: semper ad perfectum. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 347-362.

1.1. Egy új törvény szükségességének felismerése

Az 1994-ben hatalomra került új kormány a közigazgatási hivatalok felállításával mellett felismerte, hogy törvényt kell alkotni a területfejlesztésről, valamint versenyképessé kell tenni Magyarországot minden térségét. Az egyértelmű volt, hogy ez az állam és az önkormányzatok együttműködésével érhető csak el. Attól függetlenül, hogy a készülő törvény hatalmas előrelépés volt az országnak, sajnos az első pillanattól fogva kétségtelen volt, hogy csak ez a jogszabály nem fogja megoldani az ország problémáját, vagyis a hatalmi szerkezet decentralizálásához nem elég. Ráadásul a decentralizációt jelentősen visszavetette az ellenérdekű csoportok működése. A területfejlesztési törvény megszületését megelőző időszakról elmondható, hogy az iránykeresés és a köz és az államigazgatási szereplők közötti harcok jegyében telt.⁸

A fejlesztéspolitika erőteljesen centralizálódott, az önkormányzati igazgatás viszont decentralizálódott ezzel egy időben. Ennek végeredménye egy új rendszer lett, melyben a megyék szerepvállalása rendkívül csekély volt. Ezen az új rendszeren korrigálni kellett. Végül a megoldást a támogatások kiosztásának szerepeiben látták. Ennek megfelelően a címzett és céltámogatások maradtak centralizáltak, ugyanakkor az egyéb fejlesztési forrásokat széles körben decentralizálták. Ezeknek a tervezését és kezelését az atipikus államigazgatási szervként működő megyei területfejlesztési tanácsok látták el. Ezek a szervek viszonylagosan függetlenek voltak, tevékenységüket illetően szakmai ellenőrzés és a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzése érvényesült. A megyei közgyűlés elnöke volt a fejlesztési tanács elnöke is. A megyei területfejlesztési tanácsoknak lehetőséget adott a születendő új törvény a térségi, megyék határain átnyúló együttműködések kiépítésére is.

Elkövetkezett 1996, és ezzel együtt egy újabb mérföldkő a területi közigazgatás történetében. Megszületett az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről (a továbbiakban: Tftv.), melynek nem titkolt szándéka volt, hogy a regionális politika kezelésének feltételeit megteremtse. A törvény a megyék szintjére helyezte a területfejlesztést, azzal, hogy a megalakította a területfejlesztési tanácsokat.⁹ Ugyanakkor megalapította a regionális politikai modellt az Unió alapelveit követve,

8 GÁLOSI-KOVÁCS Bernadett – HAFNER Tamás: A területfejlesztés magyarországi intézményesülése. Új Magyar Közigazgatás, 2016/2, 3.

9 RECHNITZER i. m. 450.

intézményesítette a hiányzó integrációt a különböző szintek között, és megindította a decentralizációt a döntéshozásban is. Az Unió alapelvei mellett az alapvető célokat is követni rendeli a törvény. A célok közül a legfontosabb a gazdaságfejlesztés megvalósítása, a fenntartható fejlődés elérése, a méltányosság és a kiegyenlítés volt. Ez azt jelenti, hogy mindig is maradnak különbségek az egyes térségek között. Végül, de nem utolsósorban pedig mindezeket a változásokat csak akkor lehet elérni, ha a régió belül az azonosságtudat, az együttműködési hajlam megvan.

Rengeteg eredmény és párhuzamos működés. Talán ezek a kifejezések adnak leginkább képet a Tftv. tapasztalatairól. Pálné Kovács Ilonát idézve: *„A megyei önkormányzatok sorsának történetébe fekete napként került be a területfejlesztési törvény parlamenti megszavazása 1996-ban. A területfejlesztési törvény gyakorlatilag kiiktatta a megyei önkormányzatokat egy olyan közpolitikából, a területfejlesztési politikából, amely Európában általában, Magyarország pedig különösen fontos, hiszen stratégiai döntési kompetenciát és jelentős források feletti hatalmat jelent.”*¹⁰

A területfejlesztésről szóló 1996-os törvény által létrehozott intézményrendszer változásainak az alapvető jellemzői a következők:

- Az ország területét teljes mértékben lefedve, többszintű, decentralizált, speciális intézményrendszer létesült.
- Az intézményrendszer a partnerség elvére épült. A területfejlesztési tanácsok egyenrangú félként vonják be a kormányzat, az önkormányzatok, a kamarák és a munkavállalók képviselőit a döntéshozatalba.

Ahogy az uniós csatlakozási tárgyalások haladtak előre, úgy kezdett a NUTS 2 rendszerhez igazodni a magyar területi közigazgatás. Az országgyűlés az OTFK elfogadásával 7 tervezési-statisztikai régiót határozott meg, majd a regionális fejlesztési tanácsok is kialakításra kerültek, térbeli egységeinek konkrét meghatározása nélkül.¹¹

1.2. A területfejlesztés regionális szintjének születése

A Tftv.-vel kapcsolatban a legnagyobb változást a régiók kérdésében várták. Eredeti elképzelés szerint a létrejövő területfejlesztési törvény feladata lett

10 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 70.

11 GÁLOSI-KOVÁCS – HAFNER i. m. 5.

volna az ország regionális területbeosztásának kialakítása.¹² Ezt megelőzően regionális hagyatékként az egyházak területi szerveződésére tekinthetünk, továbbá a köztársasági megbízotti intézményrendszerre.

Az 1994-es országgyűlési képviselők választását követően megalakuló új kormány megkezdte a regionális fejlesztési intézményrendszer kialakítását és a regionális fejlesztési politikája kialakítását.¹³

Szakmán belül viszonylagos egyetértés mutatkozott abban a kérdésben, hogy a megyék nem képesek a regionális politikai feladatokat ellátni, és ehhez nagyobb területi egységre van szükség, nevezetesen a régiókra. Függetlenül attól, hogy mely szintjén helyezkednek majd el a területi közigazgatásnak, vagyis, hogy a megyék helyén vagy a megyék felett. A területfejlesztési törvény feladata lett volna az egyes programozási, tervezési feladatok ellátása, megtervezése. Ehhez képest a törvényhozó a régiót sem definiálta, viszont különböző típusú régiókat sorolt fel a törvény.

A Tftv. megalkotásakor kétfajta régiótípust ismert. A tervezési–statisztikai régiók kifejezetten alkalmazkodnak a megyei közigazgatási határokhoz, és statisztikai, valamint tervezési célt szolgáltak. Ezen régiók fő célja az volt, hogy az európai regionális statisztikai megfigyelési rendszernek stabil alapjává váljanak NUTS II. régióként. Végül a parlament a 35/1998. (III. 20.) sz. Ogy. határozattal 7 statisztikai-tervezési régió létrehozásáról döntött.

Ehhez képest a fejlesztési régió egy olyan területi egység, melyet vagy valamilyen társadalmi, környezeti, gazdasági szempontból együtt kell kezelni. Ezek a régiók egy vagy több megyére terjednek ki. A törvény rendelkezett a fejlesztési régiókról, de nem tette kötelezővé azokat, valamint nem írta elő, hogy az önkéntes regionális fejlesztési tanácsok a statisztikai-tervezési régiók határaihoz igazodjanak.

1.3. A területfejlesztési törvényt követő jogszabályok

Az 184/1996. (XII.11.) Kormányrendelet a területfejlesztési tervek és koncepciók, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szól. Ennek értelmében: „Az Országos Területfejlesztési Koncepcióban meghatározott tervezési-statisztikai régiók területére készítendő területfejlesztési koncepciót és programot a regionális fejlesztési

12 Kovács Tibor: *Magyarország régiói*. https://www.ksh.hu/statszemle_archive/2000/2000_12/2000_12_945.pdf (2023. 12. 17.)

13 GÁLOSI-KOVÁCS – HAFFNER i. m. 3.

*tanács dolgozza ki és fogadja el.*¹⁴ Vagyis a regionális fejlesztési tanácsok megkapták a regionális fejlesztési koncepció megalkotásának hatáskörét. Ennek azonban nincsen törvényi alapja, mivel a területfejlesztésről szóló törvény úgy rendelkezett, hogy a regionális tanácsok akkor kaphatnak ilyen hatásköröket, ha a megyei fejlesztési tanácsok adják át a saját hatásköreik egy részét.

A 189/1996. (XII. 17.) Kormányrendelet egy új fogalmat definiál. Ez pedig a vállalkozási övezet. *„E rendelet alkalmazásában: vállalkozási övezet – közigazgatási határokkal, illetve helyrajzi számokkal lehatárolt, sajátos kedvezmények igénybevételét biztosító, a fejlesztés szempontjából együtt kezelt terület.”*¹⁵ Ennek a szerepe az, hogy az adott térségben az adott sajátosságokkal összhangban álló vállalkozási környezetet alakítsanak ki. Azért lényeges megemlíteni ezt a jogszabályt, mert régiókra közvetlenül hatáskört ruház.

A 67/2007. (VI. 28.) országgyűlési határozat a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kezdeményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről címet viseli. Ebben a határozatban világos képet kaphatunk arra vonatkozóan, hogy a mik az egyes régiók támogatáshoz jutásának, valamint az egyes támogatások fajtáinak, és odaítélésének a feltételrendszere, és elvei. A határozat három fontos részre oszlik. Az első rész a hazai és a közösségi források elosztásának általános elveit határozza meg. A második rész a hazai források elosztásának sajátos elveit tartalmazza, míg a harmadik rész a területfejlesztési célokat szolgáló hazai decentralizált források elosztásának az elveit sorolja fel. Ennek a résznek az első jelölt elvét emelem ki: *„A területfejlesztési támogatáspolitikát megvalósítását szolgáló tisztán hazai decentralizált forrásokat a költségvetési törvényjavaslatban önálló, regionális fejezetben kell tervezni a feladat és a hatáskörök, valamint a felelősség egyidejű meghatározása mellett. A regionális fejlesztési tanácsok működési és döntési hatáskörébe utalt, illetve a kormánnyal kötött tervszerződések fejlesztési forrásait régióként külön költségvetési sorokon indokolt tervezni. Ezen belül külön előirányzatok szolgálják a területfejlesztés közvetlen gazdaságfejlesztési, önkormányzati fejlesztési, valamint a regionális szinten megvalósuló sajátos ágazati fejlesztési célkitűzések megvalósítását.”*¹⁶

14 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről, 6.§ (1) bekezdés.

15 189/1996. (XII. 17.) Kormányrendelet. 1. §.

16 67/2007. (VI. 28.) országgyűlési határozat. III. rész. 1. pont.

Az országgyűlési határozat a legfontosabb elvek között említi a megfelelő célokra történő forráselosztást, és az ezt megelőző döntési eljárást, egyeztetést, illetve a források felhasználásának hatékonyságát.

A Tftv. 1999-es módosításának¹⁷ nem titkolt szándéka volt, hogy megerősítse a regionális szintű intézményrendszert. A módosítás egyik legfontosabb újítása az volt, hogy kötelezővé tette regionális fejlesztési tanácsok létrehozatalát, a NUTS II. régiókban. Az Európai Unió számára elfogadható NUTS II beosztásnak meg kell felelnie az ország területének teljes és ismétlésmentes lefedésére és a stabilitásra vonatkozó követelménynek.¹⁸ A törvény a módosítás után felsorolja a tanácsok feladatait, és az ezeket megvalósító eszközöket. A legfontosabb feladata a tanácsoknak az együttműködés a feladatok megvalósítása során, mégpedig minden más szervezet vonatkozásában. Ha összehasonlítjuk a megyei fejlesztési tanácsok és a regionális fejlesztési tanácsok feladatait, akkor azt a különbséget vesszük észre, hogy a megyei területfejlesztési tanácsokban inkább a különbségek „leépítése”, „méltányossági elvű újraelosztás” dominál, míg a regionális tanácsoknál inkább a „hatékonyság elvű gazdaságfejlesztési funkció” lesz a hangsúlyosabb. Azonban az együttműködés szükségességének ellenére nem lehet könnyű szívvel kijelenteni, hogy a megyék, és a régiók között megfelelően működő munkamegosztás alakult volna ki. Ez leginkább az elégtelen szabályozás miatt van.

A régiókat érintő másik hasonlóan nagy jelentőségű változás a térségi fejlesztési tanácsok létrehozatala volt. Ennek az új intézménynek a sajátossága abban rejlik, hogy meghagyja a lehetőséget az önkéntes regionális együttműködések létrehozására. A térségi fejlesztési tanácsot a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok hozhatták létre, és a hatásköreit is közvetetten szerzi, mégpedig úgy, hogy az őt létrehozó fejlesztési tanácsok ruháznak rá hatásköröket.

A Tftv. 2004-es módosításával a törvényalkotó létrehozta az országot teljes terjedelmében lefedő kistérségi fejlesztési tanácsok és a többcélú kistérségi társulások rendszerét, amelyek egymást kiegészítve látták el és hangolták össze a megyéken belüli területfejlesztési feladatokat. A területfejlesztési intézményrendszer új szinttel való bővülése nem a hatékonyságot szolgálta a gyakorlatban, hanem sokkal inkább jelentette a párhuzamosságok növelését a területfejlesztési intézményrendszerben.¹⁹

17 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról.

18 Kovács Tibor i. m.

19 GÁLOSI-KOVÁCS – HAFNER i. m. 6.

1.4. A területfejlesztés intézményrendszere a Tftv. után

A jogszabályi háttér ismertetését követően a területfejlesztés intézményrendszerét vázolom fel röviden. A Tftv. megszületésével a törvény által felépített területfejlesztési intézményrendszer mind a regionalizációs törekvésekre, mind pedig a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreire jelentős hatással volt.

1.4.1. Országos Területfejlesztési Tanács

A Tftv. létrehozta a területfejlesztés intézményrendszerét, igazodva az Európai Unió elvárásaihoz. A törvény az Unió által megszabott elvek, a szubszidiaritás és a partnerség elve alapján építette ki a területfejlesztés intézményrendszerét, amely az alábbiakban röviden ismertetésre kerül. A decentralizáció elvén alapulva az intézmények döntési hatáskörrel is rendelkeztek.

Az intézményrendszer „tetején” az Országos Területfejlesztési Tanács (a továbbiakban: OTFT) állt. Az OTFT főszabály szerint konzultációs szerepkört töltött be, mégpedig az ágazatok és az egyes régiók között. Elsődleges feladata az volt, hogy közreműködjön az országos és térségi fejlesztési rendszer kidolgozásában és a fejlesztési politika kialakításában. Koordinálta az ágazati területfejlesztési célú eszközök elosztását, az önkormányzati feladatok végrehajtását, valamint pénzügyi véleményező szerepkört is betöltött a felhasználásával kapcsolatban.

Az OTFT alapvetően egy konzultatív szervezet volt, amelynek fő rendeltetése az ágazatok és a régiók közötti konzultáció megteremtése volt. Az érdekegyeztetés, érdekérvényesítés és az érdekképviselő magas szintű fóruma lett.²⁰

A tanács a Tftv. 2013-as módosítását követően megszűnt és helyette, jogutódjaként létrejött az Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum.²¹

1.4.2. A megyei területfejlesztési tanácsok

A megyei önkormányzatok megkapták a hatásköri törvénytől a feladatokat, azonban ezek a feladatok sokkal inkább koordinációs jellegű feladatok voltak, semmint érdemi, tervezési szerepkör. A másik probléma a fel-

²⁰ GÁLOSI-KOVÁCS – HAFNER i. m. 4.

²¹ 2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról. A törvény 4. §-a módosította a Tftv. 8. §-át.

adatokhoz szükséges forrásrendelés elmaradása volt. Ezt a problémát az államigazgatási dekoncentrált szervek igyekezetek megoldani azzal, hogy a fejlesztési feladatokat ellátták a megyei önkormányzatok helyett. Ennek okán logikus lépésnek tűnhetett a kormányzati elképzelés, amely egy új, nevezetesen a területfejlesztési modell kidolgozására épült.²²

Először 1994-ben, az akkori kormányprogramban jelent meg elképzelésként a területfejlesztési tanácsok gondolata, majd a Tftv. vezette be őket. Elsőként a Somogy Megye Területfejlesztési Tanácsa alakult meg 1996. június 21-én. Hoffman István definíciója szerint a területfejlesztést a különböző adottságú és fejlettségű területi egységek gazdasági, társadalmi, környezeti jellemzőinek egy meghatározott értékválasztást tükröző szempontrendszer elérését elősegítő tudatos, tervszerű befolyásolásaként határozhatjuk meg.²³

A megyei területfejlesztési tanácsok szerepe azon múlik leginkább, hogy az állam milyen szintű, mennyiségű forrással látja el a kialakuló tanácsokat. Ebből kiindulva egyértelműen látszik, hogy a tanácsok nagyban ki vannak szolgáltatva a központi, állami igényeknek. A feladataikat nagyon fegyelmezetten kell ellátniuk, azonban az, hogy mit is jelentenek ezek a feladatok eléggé változó körben lehet csak megállapítani. A tanácsoknak szervezeti-átalakítási szabadságuk van, ennél fogva szabadon határozhatják meg a szervezeti-működési szabályzataikban a tisztségviselők feladatait és a szervezeti működést. Pálné Kovács Ilona szavaival élve, a területfejlesztés egy elkülöníthető, ágazati politika, amely saját intézményrendszerbe szerveződött és ezzel együtt a szabályozási párhuzamosság és a demokratikus ellenőrzés hiányának veszélyét hordozta magában.²⁴

A tanácsok fő tevékenysége a területfejlesztési feladatok ellátása, és a kormányrendeletekben előírtak szerint kiírt pályázatok alapján, a megyei területfejlesztési program figyelembevételével dönt a források felhasználásáról. Azt meg kell azonban állapítanunk, hogy ez a feladat nem teljesen problémamentes, tekintettel arra, hogy a területfejlesztési tanácsok összetétele is nagyban meghatározza a forráselosztást. Az pedig, hogy a decentralizált források elosztásában lehetőség van a központi beavatkozásra, csak további problémákat indukálhat.

22 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 1999.

23 HOFFMAN István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 15.

24 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A területfejlesztés irányítása*. https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/habil_palne_kovacs_ilona.pdf (2023. 03. 14.)

A megyei területfejlesztési tanácsokban 1999-ig három érdekkör egyszerre érvényesült. Az állami, az önkormányzati, és a gazdasági. Az államot az Országos Területfejlesztési Központ kinevezett munkatársa, a régió-menedzser képviselte. Az önkormányzati oldalt hivatalból képviseli a választott megyei közgyűlési elnök, aki a tanács elnöke is, és rajta kívül a megyei jogú városi polgármester is. További tagok a megyei kistérségi térségfejlesztési társulás képviselői. Ez a szervezet az 1999-es törvény-módosítást követően megváltozott. Minden területfejlesztési tanácsban lecsökkentették a tagság létszámát, és a legnagyobb változást az jelentette, hogy a gazdasági oldal képviseletét megszüntette a módosítás. Ugyan a megyei közgyűlés elnöke helyet kap a fejlesztési tanácsokban, de ez nem intézményesítette a megyék, mint képviselő-testületek érdemi részvételét az adott térségre vonatkozó fejlesztési, stratégiai döntésekben.²⁵

A másik problémát az jelenti, hogy a tagokat delegáló testületek nem voltak képesek megfelelően ellenőrizni az általuk küldött tagokat. A területfejlesztési tanácsokban a konfliktusok nyílt vállalása helyett inkább az alkalmi érdekszövetségek domináltak. Az, hogy a megyei közgyűlések elnökei pozíciójuknál fogva eredendően tagjai egyes szervezeteknek, például a megyei, regionális területfejlesztési tanácsoknak, melyek miatt kialakul egy „klikkesülő” megyei illetve regionális elit, az ellenőrzöttséget tovább nehezíti. A területfejlesztési intézményrendszer legnagyobb hibája az lett, amikor az egyes szintek intézményeinek ellátandó feladataiban zavarok, esetleg átfedések alakultak ki. Az egyes feladatok delegálása nem volt megfelelő.

A Tftv. alapján a megyei területfejlesztési tanácsok főszereplői voltak a törvénynek, az elméleti hangsúly rajtuk volt.

A tanácsok forráselosztási politikáját az alkudozás és a kompromisszumok jellemezték, ugyanakkor a decentralizáció és a szubszidiaritás csak korlátozottan érvényesült.²⁶ A pénzügyekben, a források elosztásában, felhasználásban a megyei területfejlesztési tanácsok nem működtek hatékonyan. Szükség volt egy, az ország területét teljes egészében lefedő területfejlesztési szintre, amely a megyei szintnél kisebb volt, és amely az egyes térségek közötti térségi és fejlesztési célú támogatásokat, az egyes területi egységek közötti különbségeket a megyei szintnél közvetlenebb módon tudja koordinálni és a kedvezményezett térségeket meghatározni.²⁷ Arra a feladatra, hogy az ország térségeinek a különbségeit rendezze,

25 PÁLNÉ i. m. 71.

26 GÁLOSI-KOVÁCS – HAFNER i. m. 4.

27 Uo.

vagy a köztük lévő koordinációt megvalósítsa, nem volt megfelelő az önkormányzati területfejlesztési társulások „rendszere”, tekintettel arra, hogy sok esetben nem fedte le az ország teljes területét. Szükség volt a területfejlesztés intézményrendszerének bővítésére. A területfejlesztés rendszerében felértékelődött a kistérségi szintű társulások szerepe, mint a területfejlesztés és a területrendezés egyik alapeleme. Elsődleges cél volt, hogy a településeket társulási kedvre buzdítsák, tekintettel a rendszerváltást követő elaprózódott önkormányzati területi rendszerre. A létrejövő önkormányzatok sem strukturálisan, sem pedig fogalmilag nem voltak alkalmasak a területfejlesztés és a területrendezés feladatainak ellátására. Társulásra, de méginkább térségi összefogásra volt szükség, amely feladatra viszont a megyei szint már túl nagynak bizonyult. A kistérségi statisztikai egységek nagyban felértékelődtek a területfejlesztési politika alakulásában, és a fejlesztési források elosztásában is szerepet kaptak.

A rendszerváltáskor kialakított megyei szerep a területfejlesztés intézményesülő rendszerével kiegészülve egyre csak gyengült. A megyei önkormányzatok helyett a megyei területfejlesztési tanácsok látták el a területfejlesztési feladatok legnagyobb részét. És ez csupán a gyengülésük kezdete volt, hiszen a megyei önkormányzatok „zuhanórepülésének” utolsó állomása a regionális önkormányzatok kialakításának terve volt.

1.4.3. A regionális területfejlesztési tanácsok

Az Unió által meghatározott NUTS II szint mérete nem igazodott Magyarország területi beosztásához. Ez egy, a magyar területi beosztás szempontjából új szint kialakításának szükségességét jelentette. A Tftv. kidolgozása alatt lassan egyértelművé vált, hogy a megyei szint felett a régiók kialakítása szükséges.

A törvény két régiótípust határozott meg. Az egyik a tervezési-statisztikai régiófogalom volt, míg a másik a fejlesztési régió fogalma. A két régió közötti kapcsolatot, az egymáshoz való viszonyukat a törvény nem rendezte, így maga a régió-tudat nem tudott megszilárdulni.

Az Országgyűlés az Országos Területfejlesztési Koncepcióról (a továbbiakban: OTFK) szóló határozatában lehatárolta a hét darab tervezés-statisztikai régiót.²⁸ A tervezési-statisztikai régiók igazodtak a megyehatárokhoz. Az OTFK tervezési-statisztikai régiót határozott meg, amelyet az Országgyűlés

28 A tervezési-statisztikai régiókat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998.(III.20.) OGY-határozat II. fejezetének 5.2. pontja határozta meg.

a Tftv. 1999-es módosításával²⁹ törvényi rangra is emelt. Az így létrejött régiók a NUTS II szint elvárt méreteihez igazodnak, és a tervezési, fejlesztési szint főszereplőivé váltak.

A Tervezési-statisztikai régiók elnevezése és területe a következők szerint alakult:

- Közép-Magyarország: Budapest és Pest megye,
- Közép-Dunántúl: Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megye,
- Nyugat-Dunántúl: Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye,
- Dél-Dunántúl: Baranya, Somogy és Tolna megye,
- Észak-Magyarország: Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megye,
- Észak-Alföld: Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye,
- Dél-Alföld: Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye.

A törvény a tervezési-statisztikai egységek mellett létrehozta a fejlesztési régiókat is. Ezzel a probléma az volt, hogy a NUTS II szintű egységeknek (tervezési-statisztikai régióknak) és a regionális területfejlesztési tanácsoknak nem feltétlenül kellett egymáshoz igazodniuk, működési területük eltérhetett egymástól.

Fontos kérdés, hogy vajon milyen változásokon ment keresztül a regionális területfejlesztési tanács az évek folyamán, és milyen problémák jelentkeznek a változások során?

Mint már fentebb említettem, a törvényhozó a területfejlesztési törvényben meghatározta a fejlesztési régiót, de azt nem határozta meg, hogy a statisztikai-tervezési régióknak és az önkéntes regionális fejlesztési tanácsnak milyen legyen az egymáshoz való viszonya. Ezen a rendezetlen helyzeten segített az 1999. évi törvénymódosítás³⁰, amely kötelezővé tette a regionális területfejlesztési tanácsokat a NUTS II. régiókban. Ez látszólag a régiók megerősítését jelentené, viszont nem annyira egyértelmű a megítélése ennek a kérdésnek akkor, ha megvizsgáljuk közelebbről a módosítást. Ugyanis a törvénymódosítás a regionális fejlesztési tanácsokban többségbe helyezte a kormányzat képviselőit.

További változást jelent, hogy 1999-et követően nem vettek részt a regionális területfejlesztési tanácsokban sem a gazdasági kamarák kép-

29 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról.

30 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról.

viselői, sem a kistérségi társulások.³¹ A megváltozott tagsághoz kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a tanácsban a miniszterek delegáltjai – igen nagy számban – tízen kaptak helyet. Ez sajnos azt vonja maga után, hogy a miniszterek pártpolitikai szemléletnek megfelelően választották ki a képviselőjüket, ami esetleges elfogultságot eredményezhet.

Ugyancsak problémaként említhető, hogy a regionális fejlesztési tanácsok tagjai között konfliktusok voltak tapasztalhatók, és hogy a tagok nagy részére jellemző volt, hogy csak azt a tervet, regionális prioritást fogadták el, amely érintette a megyéjüket.

Végül a regionális fejlesztési tanácsok 2012-ben megszűntek³², a jogutódjaik az akkori megyei önkormányzatok lettek.

1.4.4. Kistérségi fejlesztési tanács

Ahogy a megyei területfejlesztési tanácsokról szóló részben fentebb már erről szó volt, a kistérségek (statisztikai kistérségek) szerepe egyre inkább felértékelődött, és megfogalmazódott egy területi beosztás felülvizsgálati igény. A felülvizsgálat eredményeképpen 1997. augusztus 1-én működésbe lépett területi rendszer 150 statisztikai kistérséget³³ tartalmazott.

1999-ben a Tftv. átfogó módosításával újabb mozgás indult a területfejlesztési rendszerben. A kistérségek a korábbinál kisebb szerepet kaptak. A támogatási rendszer elosztási módja nem volt kiegyenlített, így az önkormányzatok igyekeztek a támogatottabb kistérségekbe bekerülni, a támogatási alapokhoz hozzájutni – függetlenül a területi alapbeosztás szabályaitól.

Az újabb változtatás elkerülhetetlen volt, a következő, – a kistérségek szempontjából jelentős dátum – 2001. december 13-a volt, amelyen az Országos Területfejlesztési Tanács elfogadta a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és a Központi Statisztikai Hivatal közös előterjesztése nyomán

31 1999. évi XCII. törvény 6. §-a módosította a Tftv. 17. § (6) bekezdését, amely 2011. 12. 31. napjáig volt hatályos.

32 A regionális fejlesztési tanácsok a Tftv. 2011-es módosításával szűntek meg. 2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról.

33 A 2004. évi LXXV. törvény 1. §-ának (2) bekezdésével megállapított definíció szerinti fogalom a következő. *kistérség*: a települések között létező funkcionális kapcsolat-rendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. Minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozik.

a rendszerbéli változásokat. A korábbi statisztikai rendszer 18 új kistérséggel bővült, vagyis a statisztikai rendszer 168 darab kistérséget tartalmazott.

A következő jelentős év 2004 volt, amikor a Tftv. módosításával³⁴ a Törvényhozó létrehozta az átfedés-mentes kistérségi fejlesztési tanácsok³⁵ és a többcélú kistérségi tanácsok rendszerét.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (továbbiakban: Tktv.) mellékletében meghatározott településeknek a kistérségek keretein belül gondoskodniuk kellett a területfejlesztési feladatok ellátásáról.

A Tftv. módosítása nyomán a fejlesztési feladatok ellátása kétféle módon történhetett. Az egyik megoldás szerint az adott kistérséghez tartozó valamennyi település részvételével működő többcélú kistérségi társulás a területfejlesztési feladatok ellátását vállalta. A másik megoldás alapján az adott kistérségben lévő valamennyi települési önkormányzat részvételével kistérségi fejlesztési tanácsot kell létrehozni. A második megoldás abban az esetben valósulhat meg, ha az adott kistérségben nincs kialakítva többcélú kistérségi társulás, vagy megszűnt, vagy a kistérségbe tartozó települések valamelyike a területfejlesztési feladatok ellátását nem vállalja.³⁶

A kistérségi fejlesztési tanácshoz tartozik a területfejlesztési-statisztikai kistérségen belül működő valamennyi önkormányzat.

A kistérségi fejlesztési tanács a kistérség területén a kistérség társadalmi, gazdasági és környezeti fejlesztése érdekében a régió fejlesztési terveivel összhangban összehangolja a helyi önkormányzatok, azok területfejlesztési társulásai és a kistérség területén működő gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit³⁷, melynek keretében feladata többek között a kistérségben megvalósuló fejlesztések véleményezése, a területfejlesztési koncepciók és programok elfogadása, munkaszervezetének irányítása, a kistérségi források megszerzésére irányuló pályázatok benyújtása, állami és civil szervezetekkel történő szoros együttműködés megteremtése volt.

A területfejlesztés új szinttel való bővítése nem oldotta meg a területfejlesztési rendszer problémáit, sőt, a tanácsok és a munkaszervezeteik létrehozása az ellátandó feladatok tekintetében inkább csak a bürokratikus terheket, és nem a hatékonyságot növelték.

34 2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról.

35 Uo. 7. §.

36 Uo. 7. §. módosította a Tftv. 10/G. §. (1) bekezdését.

37 Uo. 7. §. módosította a Tftv. 10/C. §. (2) bekezdését.

A kistérségi fejlesztési tanácsok működése végül 2012. január 1. napjával megszűnt.³⁸

1.5. Regionális önkormányzatok

Az Európai Unió által létrehozott NUTS II nomenklatúráját Magyarország a regionális területfejlesztési tanácsok bevezetésével 1997-ben már részben akceptálta. Azt követően, hogy a területfejlesztés színtezése már regionális szintre emelkedett, és az önkormányzati közép-szint, a megyék nem voltak ellátva feladatokkal, az akkori kormányzó hatalom terve az volt, hogy a tervezési-statisztikai és a fejlesztési régiók mellett, magát az önkormányzást is régiós szintre kell emelni. Ennek az elképzelésnek a gondolati háttere egyértelműen a területiális és a fejlesztési közigazgatási szintek harmónizálása volt, és a megyék kiüresedett szerepköre még egy jó indokként szolgált az önkormányzati szervrendszer átalakításához.

A 2002-es kormányprogramon belül a regionális önkormányzatok kialakításának szakmai koncepcióját a Belügyminisztérium IDEA³⁹ munkacsoportja dolgozta ki, amelyben a „hiányzó, erős közép-szint” létrehozását tűzte ki célul, amely a területi szintek közötti esélyegyenlőség megteremtését és a strukturális problémák megoldását jelentette volna az elképzelések szerint.

1.6. A területfejlesztési rendszer reformja

2010-ben, az új Kormány megalakulásával számos reformfolyamat indult el államszervezeti szinten. A területfejlesztési intézményrendszerének átalakítása volt az egyik állomása a reformnak.

A reformok szükségességének alapja az volt, hogy a Tftv-t olyan sok alkalommal módosították, hogy a törvény már logikailag nem volt kerek egész, több helyen értelmezhetetlenné vált.

A kistérségi fejlesztési tanácsok, a területfejlesztési önkormányzati társulások, a megyei területfejlesztési tanácsok, a regionális területfejlesztési tanácsok együttes működése a rendszer és a feladatmegosztás

38 A kistérségi fejlesztési tanácsok a Tftv. 2011-es módosításával szűntek meg. 2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról.

39 KAISER Tamás – Ágh Attila – KIS-VARGA Judit: *A régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai*. Budapest, MTA MEH projekt – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2007.

átláthatatlanságát eredményezte. A helyzet pénzügyileg és strukturálisan is gyors változást igényelt. 2001 és 2009 között volt egy olyan „terhelt” időszak, amikor a megyei területfejlesztési és a regionális területfejlesztési tanácsok, egymással átfedésben látták el a hazai decentralizált forráselosztás feladatait. Mindeközben a megyei önkormányzatok nem kaptak új feladatokat, sőt, a feladataik minimálisra csökkentek a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatosan.

2010-ben az újonnan megalakuló kormány egyik alapvető feladatának tekintette az államszervezeti reform során az önkormányzati rendszer stabilizálását. Ennek az átalakításnak a megyei önkormányzatokat érintő legjelentősebb változtatása az volt, hogy 2011. decemberében a Tftv. módosításával⁴⁰ a területfejlesztési feladatokat területi szinten a megyei önkormányzatok kapták meg, ezzel együtt a megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok megszűntetésre kerültek. A megyei önkormányzatok, mint a megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok jogutódjai⁴¹ 2012. január 1. napjától megkezdték a területfejlesztési feladatokkal kiegészített munkájukat.

A feladatátvétel jelentős belső átalakítást igényelt a megyei önkormányzatokon belül is. A korábbi intézményfenntartó feladataik a megyei intézményfenntartó központokhoz kerültek, beleértve a dologi és a humán erőforrások jó részét is.

A megyei önkormányzatok feladata adott volt: átvenni a területfejlesztési tanácsok feladatait, elkészíteni a területfejlesztési koncepciókat és a programokat. A feladat nem volt egyszerű a fentebb említett pénzügyi és a személyzeti hiányok miatt.⁴²

A területfejlesztési programok kidolgozásának több lépcsője volt.

1. Első lépésként a megyei önkormányzatoknak a megváltozott helyzethez mérten helyzetfelméréseket és helyzetfeltárást kellett végezniük.
2. Második lépés a területfejlesztési koncepciók kidolgozása volt, amely a helyzetértékelő és helyzetfelmérő dokumentumok alapján készült el. A koncepciók létrejöttéhez szakmai segítségre volt szüksége a megyei önkormányzatoknak. A javaslatok és a szakmai segítség, valamint a Kormányrendelet⁴³ nyomán a megyei önkormányzatok elkészítették

40 2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról.

41 GÁLOSI-KOVÁCS – HAFNER i. m. 7.

42 Uo.

43 A területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük,

a területfejlesztési koncepciókat.

3. A területfejlesztési koncepciókban meghatározott irányvonalak mentén kellett a megyei területfejlesztési programokat kidolgozni. A programok elsődleges feladata a megyei fejlesztési elképzelések végrehajthatóságának biztosítása volt, amely a dologi és az anyagi ráfordításokat egyaránt jelenti.

A Tftv. 2011-es módosítása értelmében a megyei önkormányzatokat jelölik ki a fejlesztési tervezésre, továbbá a reform helyet biztosít a megyei önkormányzatoknak az országos, helyi tervek elfogadásában is. A fejlesztési tervezés egyszerre jelentette a felhatalmazást a fejlesztési irányok kijelölésére, a fejlesztési irányoknak a többi szereplővel való egyeztetését, továbbá az előzetes véleményezési jog és a részvételi jog alapján a fejlesztési irányok érvényesítését is.

Összességében kijelenthető, hogy a megyei stratégiai irányítás mozgástere korlátozott volt a tekintetben, hogy a területi fejlesztési tervezés során mind a szakpolitikai programok, mind a rendezési tervek elsőbbséget élveznek. Másik aggály az új rendszerrel kapcsolatban, hogy a megyei önkormányzatok beszámolási kötelezettsége a miniszter felé a megyei fejlesztési koncepcióval kapcsolatban gyökeresen eltér az önkormányzati modelltől, ugyanis az lényegében hierarchiát hoz létre. Ezt a konfliktust oldotta meg a gyakorlat az informális egyeztetések útján.

2012-ben született az a kormányhatározat,⁴⁴ amely a központi, ágazati befolyás garanciáit rögzíti. A TOP, azaz a Területfejlesztési Operatív Program a megyék lehetőségeivel kapcsolatosan azt állapítja meg, hogy a megyéknek lehetősége van részt venni a gazdaságfejlesztési részprogramok kidolgozásában, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a TOP döntéshozói nem a megyei önkormányzatok, hanem a kormány.

A következő évben született fontos kormányhatározat⁴⁵ előírta, hogy a megyei önkormányzatok feladata a megyei jogú város és a várostérségek közötti összehangolás, az érintett teleülések bevonása mellett. A TOP-os keretbe kerülő források mértékét, valamint a megyék, megyei jogú városok és a várostérségek közötti megosztását a későbbi kormányhatározatok rögzítették. Ugyancsak megemlítendő az 1058/2014. (II. 11.) Kormány-

elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet.

44 1600/2012. (XII. 17.) Kormányhatározat.

45 1731/2013. (X. 11.) Kormányhatározat.

határozat, mely előírta a társadalmi, gazdasági felzárkóztatást szolgáló integrált programok készítését.⁴⁶

A bonyolult tervezési rendszer következő fontos dokumentuma az Integrált Területi Program (a továbbiakban: ITP), amely magában foglalja a célok megjelölését és a TOP-forráskeret felosztása során alkalmazandó terület kiválasztási kritériumrendszert. Az ITP-ről és a kiválasztási rendszerről a 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet szól.⁴⁷

Összességében megállapítható, hogy a megyékre háruló tervezési, fejlesztési szerep csak részben tekinthető sikertörténetnek. A tervezési kedv megvolt, de mozgástér mindehhez nem volt adott, tekintettel arra, hogy a tervezési dokumentumokat horizontálisan (más megyékkel, települési önkormányzatokkal, megyei jogú városokkal) és vertikálisan (minisztériumi szinten) is egyeztetniük kellett.⁴⁸

1.7. Az önkormányzati területfejlesztési politika rendszere 2024. január 1-éig

A rendszerváltás után a területfejlesztési és területrendezési feladatokat területi szinten 2012. január 1. napjáig a területfejlesztési önkormányzati társulás, a kistérségi fejlesztési tanács, a megyei önkormányzat, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács, a regionális fejlesztési tanács látta el. Fentebb röviden valamennyi bemutatásra került.

A 2012-ben a Kormány folytatta azt a munkát, amelyet 2010-ben kezdett el a területi, települési szint racionalizálásával kapcsolatban. Az önkormányzatok feladatainak a felülvizsgálata, az őket ért kontroll szigorításán túl a területi szint feladatainak a racionalizálására is sort kellett keríteni, tekintettel a feladatok és az intézmények széttagoltságára.

A területfejlesztési tanácsok a Tftv. eredeti koncepciója szerint atipikus államigazgatási szervek. 2012. január 1-jével jelentős változásokkal működik tovább a rendszer. A területfejlesztési tanácsok nagy része megszűnt és a feladataik legnagyobb részben a megyei önkormányzatokhoz, valamint az újonnan kialakított megyei és regionális konzultációs fórumokhoz kerültek át.

A 2012. január 1. napján bekövetkezett módosulás eredményeként a területfejlesztés és területrendezés feladatait területi szinten a következő intézmények látják el:

46 PÁLNÉ i. m. 124.

47 Uo.

48 Uo.

- területfejlesztési önkormányzati társulás,
- a vármegyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat,⁴⁹
- a regionális területfejlesztési konzultációs fórum,
- a vármegyei területfejlesztési konzultációs fórum, valamint
- a Térségi Fejlesztési Tanács

A vármegyei területfejlesztési tanács feladatait a vármegyei önkormányzatok látják el a továbbiakban. A vármegyei területfejlesztési tanács megszüntetésével a jogalkotó a vármegyei önkormányzatokhoz telepítette a megyei fejlesztési tanácsnak a települési önkormányzatok, a területi államigazgatási szervek és a civil és a szakmai szervezetek irányában fennálló együttműködési kötelezettségét.⁵⁰ Szintén a vármegyei önkormányzat vette át a kormányzat, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseinek a vármegye területén belüli összehangolásával járó feladatokat.⁵¹ Szintén a vármegyei önkormányzat feladata, hogy területfejlesztési koncepcióról szóló rendelet elfogadását megelőzően be kell szerezni a területfejlesztési stratégiai tervezésért felelős miniszter, a területfejlesztési programról szóló rendelet elfogadását megelőzően be kell szerezni a miniszter állásfoglalását.⁵²

Területfejlesztési önkormányzati társulás

A területfejlesztési önkormányzati társulás egy jogi személyiségű önkormányzati társulás, amelyet a települési önkormányzatok képviselő-testületei hoznak létre közös területfejlesztési célok elérése érdekében.⁵³ Törvényességi felügyeletüket a vármegyei, fővárosi kormányhivatalok látják el.⁵⁴

49 A fővárosi önkormányzat jogi szabályozására és feladatellátására részletesebben lásd: IVÁN Dániel: *Budapest főváros jogi szabályozottsága*. In: KOVÁCS Éva Margit (szerk.): Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 183-190.; IVÁN Dániel: *Az Mötv. és a főváros*. In: PERES Szusanna – BATHÓ Gábor (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 545-556.

50 Tftv. 13. § (1) bekezdés.

51 Tftv. 13. § (2) bekezdés a)-k) pont.

52 Tftv. 13. § (4) bekezdés.

53 Tftv. 10. §.

54 A kormányhivatal által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkörről, valamint a kormányhivatalok feladatairól lásd pl.: HEGYESI Zoltán: *A helyi-területi közigazgatás I. A dekoncentráció és a dekoncentrált szervek. A kormányhivatal feladatai*. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac,

Térségi Fejlesztési Tanács

A térségi fejlesztési tanács is jogi személyiséggel rendelkezik. Létrehozásának a joga a vármegyei közgyűlésé. Tagjai a térségi fejlesztési tanács illetékeségi területén működő vármegyei közgyűlés elnökéből, a közgyűlés vagy közgyűlések egy-egy képviselőjéből, valamint a területfejlesztésért felelős miniszter képviselőjéből állnak össze.⁵⁵ A tanácsok feletti törvényességi felügyeletet a térségi fejlesztési tanács székhelye szerint illetékes fővárosi és vármegyei kormányhivatal látja el.

A törvény értelmében a térségi fejlesztési tanács fő feladatai, hogy rendszeresen vizsgálja és kétévente értékeli a térség gazdasági és társadalmi folyamatait, környezeti állapotát és azonosítja a szükségleteket. A vizsgálatok eredményeit nyilvánossá teszi a területi információs rendszeren keresztül, valamint az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióval összhangban kidolgozza a térség területfejlesztési koncepcióját. Ezen kívül véleményezi az illetékeségi területébe tartozó vármegyék területfejlesztési koncepcióját és programját, valamint tevékenységéről évente beszámolót készít.⁵⁶ Az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióban meghatározott kiemelt térségekben kiemelt térségi tanács működik. Ezek nevezetesen:

- Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben a Balaton Fejlesztési Tanács,
- Tokaj Borvidéken a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács,
- Közép-Duna Menti Kiemelt Térségben a Közép-Duna Menti Fejlesztési Tanács,
- Budapesti Agglomerációban a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács.⁵⁷

Vármegyei önkormányzat

A vármegyei területfejlesztési tanácsok megszűnésével a megyei, jelenleg már vármegyei önkormányzathoz kerültek át a megyei területfejlesztési tanács feladatainak jó része. A későbbiekben a vármegyei önkormányzatok területfejlesztési feladatairól részletesen írok, így most a vármegyei önkormányzat területfejlesztési feladatait nem részletezem.

2020, 251-254.

55 Tftv. 15. § (3) bekezdés.

56 Tftv. 16. § (6) bekezdés.

57 Tftv. 17. § (1) bekezdés.

Regionális területfejlesztési konzultációs fórum

Az újonnan létrejövő fórumot az egy régió területén működő vármegyei közgyűlések elnökei hozzák létre, illetve ha a régió a főváros területét is magában foglalja, akkor a vármegyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester kötelesek létrehozni a regionális területfejlesztési konzultációs fórumot.⁵⁸ A fórum legfontosabb feladata, hogy összehangolja a megyei döntéshozatalt és azt (annak eredményét) a régióba tartozó valamennyi megye közös álláspontjaként, úgynevezett régiós álláspontként képviselje.

Vármegyei területfejlesztési konzultációs fórum

A vármegyei szinten működő konzultációs fórumra azért van szükség, hogy a közgyűlési döntés előtt állást foglaljon a kizárólag területfejlesztési ügyekben.⁵⁹ Tagjai a vármegyei közgyűlés és a megyei jogú város küldötteiből kerülnek ki fele-fele arányban.

Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum

Az Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum (röviden: OTÉF) a felsorolásban viszonylagos kakukktójs szerepet tölt be, tekintettel arra, hogy a szervezet elsődleges feladata a területfejlesztéssel foglalkozó szervek működésének és célkitűzéseinek az összehangolása, azaz egyfajta közvetítő szerepet tölt be.

A fórum feladata: „Az OTÉF feladata a kormányzat, valamint a vármegyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat területfejlesztési, területrendezési és vidékfejlesztési érdekeinek, törekvéseinek feltárása, egyeztetése, megállapodások létrehozása, információcsere, javaslatok, alternatívák vizsgálata, továbbá a megyei jogú városok és fővárosi kerületi önkormányzatok fejlesztési elképzeléseinek és célkitűzéseinek összehangolása.”⁶⁰

Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció

Az Országos Területfejlesztési Koncepció (röviden: OFTK) Magyarország fejlesztéspolitikai terveit és hosszú távú jövőképét határozza meg. A

58 Tftv. 14/A. § (1) bekezdés.

59 Tftv. 14/B. § (3) bekezdés.

60 Tftv. 18/A. § (2) bekezdés.

tervek elsősorban gazdasági, társadalmi, ágazati és területi fejlesztési szükségleteken alapulnak.

A jelenlegi OFTK-t 2014-ben egy országgyűlési határozattal⁶¹ (a továbbiakban: ogy. határozat) fogadták el és elviekben 2030-ig tartalmaz átfogó és hosszú távú jövőképet és célrendszert Magyarország területfejlesztését érintően. Az OFTK fejlesztési prioritásokat fogalmaz meg, és ezzel együtt alkalmazkodik az Európai Unió, Európa 2020 Stratégiájához és a 2014-2020 programfinanszírozási időszakhoz kapcsolódik.

Az OFTK-nak kettős célja van. Az egyik, hogy az egész országra tekintettel meghatározza a területfejlesztési célokat, összefogja a területfejlesztésért felelős szervek feladatainak és céljainak irányát. A másik, hogy az Európai Unió fejlesztéspolitikai célkitűzéseire alkalmazkodik, mégpedig horizontális szempontok szerint. Végrehajtásának feltételeit középtávon az uniós források biztosítják. A koncepció ugyanakkor azt is meghatározza, hogy a megyék mely hátrányos helyzetű térségek tekintetében vállalkozhatnak segítő szerepre.

1.8. A területfejlesztési rendszer legújabb reformja és a 2023. évi CII. törvény főbb változásai

A területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény mérföldkőnek tekinthető abból a szempontból, hogy hatályba lépésével „lecserélte” az 1996-ban elfogadott Tftv.-t. Már csak ez a tény is figyelemreméltónak tekinthető a területfejlesztési intézményrendszer és a területfejlesztési politika szempontjából. A törvény mellett megkezdte működését a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium is.

Az átalakuló területfejlesztési rendszer legfőbb indokai közé az ország kiegyensúlyozott területi fejlődése, a vidék népességmegtartó képességének javítása, a nemzeti és térségi identitástudat megtartása, továbbá az ágazati és a térségi együttműködésekre épülő fejlesztési programok összeállítása és megvalósítása tartoznak.⁶²

A törvény célja nem változott, a területfejlesztés és a területrendezés alapvető feladatainak meghatározása és intézményrendszerének kialakítása tartozik ebbe a körbe.⁶³

61 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról.

62 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, Preambulum.

63 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 1. § (1) bekezdés.

A területfejlesztés és a területrendezés feladatai változatlanul megmaradtak, ugyanakkor több új fogalmat vezetett be az új törvény, korábbi fogalmakat pedig konkretizált. A Tftv.-hez képest több új fogalmat vezet be az új területfejlesztési törvény, úgymint az akcióterv⁶⁴, az elmaradott, periférikus térség⁶⁵, nagytérség⁶⁶ vagy a nagytérségi területfejlesztési stratégia⁶⁷.

Van néhány olyan fogalom az új törvényben, amely tartalmát tekintve nem tekinthető újkeletűnek, de a jelenleg hatályos területfejlesztési törvényben önállóan definiált fogalomként szerepel az értelmező rendelkezések között. A határ menti térség fogalmát a Tftv. nem határozta meg, de használta, ahogyan a kedvezményezett járáások és települések fogalma is ismert volt.

A harmadik kategóriát azok a fogalmak jelentik, amelyek mind a korábbi, mind pedig a jelenleg hatályos törvényben is szerepelnek. Ezek a teljesség igénye nélkül: ágazati terv, kiemelt térség, regionális támogatási térkép, szabad vállalkozási zóna.

Az új törvény deklarálja, hogy a területfejlesztésért felelős miniszter Területfejlesztési Szolgálatot működtet. A Szolgálat feladatai három csoportra oszthatók. A stratégiai tervezést és programozást segítő feladatkör mellett a területfejlesztési programok végrehajtásával kapcsolatos feladatai és területi koordinációs feladatai vannak.

A Szolgálat tervezést és programozást segítő feladatkörében, a fővárosi és a vármegyei önkormányzat bevonásával, részt vesz a nagytérségi területfejlesztési stratégia elkészítésében, mindezt az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióval összhangban.⁶⁸

A nagytérségi területfejlesztési stratégia alapján, illetve annak felhasználásával elkészíti az együtt kezelendő térségekkel azok területfejlesztési programjait annak figyelembevételével, hogy lehetnek olyan együtt kezelendő térségek, amelyek átlépik a nagytérségi határokat. Nagyon fontos, hogy az együtt kezelendő térség nem azonos a kiemelt térségekkel, te-

64 *Akcióterv*: a középtávú fejlesztési programokat projektcsomagokra lebontó operatív terv.

65 *Elmaradott, periférikus térség*: azon térség, ahol a gazdasági erő, a társadalmi szolgáltatások elérhetősége és az infrastruktúra kiépítettsége jelentősen kedvezőtlenebb, mint az országos átlag.

66 *Nagytérség*: több vármegyét magába foglaló, összefüggő országrész, amely önálló fejlesztési stratégiával rendelkezik.

67 *Nagytérségi területfejlesztési stratégia*: a vármegyei területfejlesztési koncepciókat összefogó, azoknak, valamint a vármegyehatárokon átnyúló területi tervezésnek keretet adó tervdokumentum.

68 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 9. § (2) bekezdés a) pont.

kintettel arra, hogy azok külön kategóriát jelentenek, melyekre vonatkozó területfejlesztési szabályozás eltérő.⁶⁹ Szintén a tervezést és programozást segítő feladatkörében a Szolgálat előzetesen véleményezi az országos, a fővárost és a vármegyéket érintő ágazati fejlesztési koncepciókat.⁷⁰

A Területfejlesztési Szolgálat feladatainak másik nagy csoportját a területfejlesztési programok végrehajtása jelenti. Ennek keretében a Szolgálat a teljes program figyelemmel kísérését és segítségét végzi, azaz a Szolgálat projekt támogató tevékenységet végez, projekt-generálással és projekt-előkészítéssel kapcsolatos feladatokat lát el, területfejlesztési programokhoz kapcsolódó akcióterveket készít elő és a hozzájuk kapcsolódó döntés-előkészítési tevékenységet is ellátja. Emellett jelentős feladata van a végrehajtás keretein belül az egyes szereplők feladatainak összehangolásában és az érdekek egymáshoz igazításában is, valamint egyeztető és tájékoztatási feladatokat is ellát.⁷¹

A Szolgálat harmadik feladatcsoportja a koordinációs feladatok ellátását jelenti. Ennek keretében a Szolgálat elősegíti a hazai és uniós ágazati forrásokól megvalósuló fejlesztési projektek összehangolását fórumok szervezésével. Emellett vizsgálja és ellenőrzi a térségi erőforrások alakulását és kapcsolatot tart az erőforrások felhasználását szabályozó állami intézményekkel, helyi önkormányzatokkal és szakmai szervezetekkel.⁷²

Szervezetileg a Szolgálat feladatait a törvény szerint a területfejlesztésért felelős miniszter tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdasági társaság látja el.⁷³

A vármegyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai megmaradtak, ahogyan a kiemelt térségek tanácsai is változatlanul működnek, sőt kibővített hatáskörrel működnek tovább a hatályos szabályok szerint. A hatáskör-bővítés értelmében a térségi tanács feladata, hogy az illetékességi területe szerinti vármegyék területfejlesztési koncepcióját és programját előzetesen véleményezze, továbbá, hogy az operatív programok térséget érintő feladatainak végrehajtását figyelemmel kísérje.⁷⁴

Fontos megemlíteni az új törvény által deklarált területfejlesztést szolgáló tervek sorrendiségének kialakítását. Ennek lényege, hogy a tör-

69 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 9. § (2) bekezdés b) pont.

70 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 9. § (2) bekezdés c) pont.

71 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 9. § (3) bekezdés.

72 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 9. § (4) bekezdés.

73 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 9. § (5) bekezdés.

74 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 11. § (7) bekezdés e)-f) pontok.

vény létrehoz a területfejlesztési tervek közötti egyfajta hierarchiát, azaz a sorrendben hátrébb álló tervnek igazodnia kell a sorrendben előrébb álló tervben meghatározottakhoz, annak célrendszeréhez. A sorrendiség az alábbiak szerint alakul:

1. országos szintű fejlesztési és területfejlesztési koncepció,
2. nagytárségi területfejlesztési stratégia,
3. kiemelt térség területfejlesztési koncepciója,
4. operatív program,
5. kiemelt térség területfejlesztési programja,
6. vármegyei és a fővárosi területfejlesztési koncepció és területfejlesztési program,
7. vármegyei és fővárosi szintű Integrált Területi Program,
8. együtt kezelendő térség fejlesztési programja.⁷⁵

Az új törvény nem szabta át a területfejlesztési rendszert alapjaiban, sokkal inkább egy rendszer-redukciót, racionalizálást végzett el, és számos fogalmat és feladatot a Kormánynak kell meghatároznia és elvégeznie rendelettel.⁷⁶

Vizsgálat alá vontam a Tftv. és a hatályos területfejlesztési törvény vármegyei önkormányzatokhoz telepített feladatait. A vizsgálat kiterjedt a területfejlesztési, a koordinációs és a vidékfejlesztési feladatokra is.

Területfejlesztési feladatokkal kapcsolatos változások:

- Korábban a Tftv. úgy szólt, hogy a vármegyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat a területfejlesztési feladatai, azon belül is a területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatai során *részt vesz* a határ menti vármegyék határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programjainak tervezésében, kidolgozásában.⁷⁷ Ez a pont a hatályos törvény szerint úgy módosult, hogy a vármegyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat *képviseli* a vármegyét a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programjainak tervezésében, kidolgozásában.⁷⁸
- A Tftv. szerint a vármegyei önkormányzat a területi szempontú operatív program megalapozása érdekében integrált területi programot

75 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 14. § (1) bekezdés.

76 Ilyen például – a teljesség igénye nélkül – a területrendezési hatósági eljárási szabályok meghatározása, kedvezményezett járások és települések szabályainak meghatározása, illetve a térségi fejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletének részletes szabályai.

77 Tftv. 11. §. (1) bekezdés f) pont.

78 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 10. § (1) bekezdés f) pont.

*készít és részt vesz annak végrehajtásában.*⁷⁹ A hatályos szabályozás szerint a vármegye *elkészíti* a területi szempontú operatív program megvalósítása érdekében az Integrált Területi Programot, de a törvény szövege *nem ír a végrehajtásban való részvételről.*⁸⁰

- A Tftv. szerint a *vármegyei önkormányzat vagy a fővárosi önkormányzat* a területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása keretében *nyomon követi és értékeli* a vármegyei vagy fővárosi területfejlesztési programok végrehajtását.⁸¹ A hatályos szabályozás a feladat ellátásához már bevonja a *Területfejlesztési Szolgálatot* és a *Szolgálattal együttműködve követi nyomon és értékeli* a vármegyei vagy fővárosi területfejlesztési koncepció és a vármegyei vagy fővárosi területfejlesztési programok végrehajtását.⁸²
- Jelentős változás, hogy az új törvénybe nem került bele a Tftv. 11. §. (1) bekezdés bf) pontja, azaz: *„a vármegyei önkormányzat vagy fővárosi önkormányzat dönt a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból a vármegyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról.”*

Koordinációs feladatokkal kapcsolatos változások:

- Alapvetően jelentős *egyszerűsítés* figyelhető meg a koordinációs feladatok terén az új törvény hatálybalépésével.
- A hatályos törvény szövege nem tartalmazza a Tftv.-ben a 11. § (1) bekezdés ce) pontot, szöveg szerint: *„A vármegyei vagy fővárosi önkormányzat a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében a térségi gazdaságfejlesztő szervezet útján koordinálja a vármegye területén az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit a vármegye gazdasági szereplőivel együttműködve.”*
- Szintén nem tartalmazza az új törvény a rendeletalkotási kötelezettséget, mely szerint a vármegyei önkormányzat vagy a fővárosi önkormányzat *„a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében önkormányzati rendeletet alkot a települési önkormányzatok, a vármegye területén székhellyel vagy telephellyel rendelkező gazdálkodó szervezetek által a vármegye vagy a főváros területén uniós, központi*

79 Tftv. 11. § (1) bekezdés ag) pont.

80 2023. évi CII: törvény a területfejlesztésről, 10. §. (1) bekezdés g) pont.

81 Tftv. 11. §. (1) bekezdés ba) pont.

82 2023. évi CII: törvény a területfejlesztésről, 10. § (2) bekezdés a) pont.

*vagy helyi önkormányzati költségvetési forrásból megvalósítandó fejlesztéseinek koordinációjáról.*⁸³

Vidékfejlesztési feladatokkal kapcsolatos változások:

- Fontos változás, hogy az új törvényben *nem szerepel* a vidékfejlesztési források felhasználásával kapcsolatos döntési jogkör.
- Szintén *nem szerepel* az új területfejlesztési törvényben a települési önkormányzatok ösztönzésének feladata a vidékfejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására, valamint a rendeletalkotás a vidékfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátásáról.⁸⁴
- Végül, az új törvény az *egyetértési jogkör* helyett az előzetesen állást foglal megfogalmazást használja a „vármegye területét érintő vidékfejlesztési stratégiák, akciók tekintetében”.⁸⁵

2. Megállapítások

A hatályos szabályok szerinti területfejlesztési intézményrendszer bemutatása után az elsődleges kérdés, hogy vajon a gyakorlatban hogyan értékelhető a vármegyei önkormányzatok területfejlesztési szerepe?

Megállapítható, hogy a megyei stratégiai irányítás mozgástere erősen korlátozott. Ennek oka, hogy a területfejlesztési tervek kidolgozásakor mind a szakpolitikai ágazati programok, mind pedig a rendezési tervek elsődlegességet élveznek. A tapasztalat azt mutatja, hogy ugyan a területfejlesztési feladatok vármegyei önkormányzatokhoz kerülése több okból is üdvözlendő, mint például a szervezeti és intézményi széttagoltság megszüntetése, de a vármegyei önkormányzatok önálló stratégiaalkotása nem tud megvalósulni, tekintettel a kétirányú (vertikális és horizontális) egyeztetés szükségességére.⁸⁶

Megállapítható, hogy a jelenleg működő rendszer, amely a vármegyei önkormányzatok kvázi erősödését mutatja, a gyakorlatban nem tekinthető dominánsnak a kapott feladat- és hatáskörök ellenére sem. Ennek oka a fentebb már kifejtett bizalmi problémákban keresendő, a sok esetben felhatalmazáshoz kötött hatáskörök gyakorlásában. A vélemények nagyon megosztottak abban a tekintetben, hogy a 2010-es területi reform mennyi-

83 Tftv. 11. §. (1) bekezdés ch) pont.

84 Tftv. 13. §. (1) bekezdés j), k) pontok.

85 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, 10. § (4) bekezdés b) pont.

86 PÁLNÉ i. m. 124.

ben változtatta meg az akkori megyei önkormányzatok helyzetét. Többen állítják, hogy 2010 óta aranykor köszöntött a területi önkormányzatokra, hiszen végre érdemi feladatokat is kaptak, míg mások azt mondják, hogy a hatalmi súlypont a megyei kormányhivatalokhoz került át és egy erőteljes centralizáció indult meg.⁸⁷ Ugyanakkor a centralizáció, mint szervezési elv⁸⁸ alkalmazása a többség szerint elengedhetetlen feltétele a reformnak, de a mindennapi élet és a hozzá kapcsolódó döntési folyamatok kissé bonyolulttá váltak például az intézményfenntartás elvesztésének tekintetében.

Megállapítható, hogy a fejezet elején feltett kérdés, miszerint melyek a területfejlesztés legfontosabb feladatai, és hol van a feladatok elhelyezésének optimális szintje, valamint, hogy igényelnek-e a területfejlesztéshez kapcsolható feladatok önkormányzatokon kívüli, azokkal párhuzamosan működő intézményrendszert, az eltelt idő alatti történések tükrében könnyedén megválaszolható. Könnyű szívvel kijelenthető, hogy a területfejlesztés, mint feladat alapvető fontosságú egy ország életében, azonban a Magyarországon történt területfejlesztési intézményrendszer ki-be-átalakításának bonyolult történéssorozata sokkal inkább a lopakodó regionalizáció előfutára volt, mintsem a feladatok optimális elhelyezésének átgondolt rendszere.

87 PÁLNÉ i. m. 146.

88 A közigazgatás szervezési elveinek a területi közigazgatás szemszögéből történő vizsgálatára lásd: HEGYESI Zoltán: A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből. *Belügyi Szemle*, 2024/8, 1447-1470.