

Tartalomjegyzék

25 éves a területfejlesztési törvény

<i>Pálné Kovács Ilona:</i> Területfejlesztés és közigazgatás	3
<i>Nemes Nagy József:</i> Territorialitás, régiók, szubszidiaritás	11
<i>Rechnitzer János:</i> Adalékok a „visszamenethez”	18
<i>Szegvári Péter:</i> Merre tovább területfejlesztés?	
Gondolatok a szakma jövőjének kérdéseiről	23
<i>Szaló Péter:</i> A területrendezés a közérdek érvényesítője	33
<i>Schwertner János:</i> Út a partnerség felé – Öninterjú – Schwertner János.....	41
<i>Balsay István:</i> A területfejlesztési törvény 25 éve – egy fehérvári „álmódó” szemüvegén át	47
<i>Zongor Gábor:</i> Szubjektív benyomások a területfejlesztési törvény negyedszázada kapcsán.....	53

Tanulmányok

<i>Fekete Károly:</i> Kiemelt térségek a magyar területfejlesztésben – különös tekintettel a Balatonra.....	58
<i>Pámer Zoltán:</i> Az egyes területi szintek jelentőségének változása a magyar területfejlesztési politikában, Baranya megye példáján	69
<i>Gyulai Tamás:</i> Területi tervezés az érintettek bevonásának új eszközeivel.....	88
<i>Szabó Pál:</i> A helyzetfeltárás jellemzői magyarországi területfejlesztési dokumentumokon keresztül	91
<i>Horváth Csilla:</i> A stratégiai várostervezés hazai fejlődése.....	96
<i>Feketéné Benkó Kata:</i> Határokon határok nélkül – a területfejlesztés határai ...	106
<i>Kószó Richárd:</i> A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek tapasztalatainak gyakorlati hasznosítása	116

Vita

<i>Szörényiné Kukorelli Irén - Mezei Katalin - Rechnitzer János:</i> Felhívás egy diskurzusra – oktatói szemmel a vidékfejlesztés szerepéről.....	128
--	-----

Szerkesztői jegyzet

<i>Agg Zoltán:</i> A területfejlesztés és a regionalizmus kérdése a Comitatusban.....	134
---	-----

Címlapunkon Fenyvesi Ottó József Attila-díjas költő, író, szerkesztő, képzőművész Kollázs 9017 című alkotása

A hátlapon a művész által készített Vizuális napló 1996

Illusztrációk szintén Fenyvesi Ottó kollázsai, illetőleg vizuális napló részletek (Bronx) 10, (Kollázs5) 32, (Ködlovag) 46, (Kommandó tánc) 52, (Loonies) 57, (2021 december) 68, (Sztalker) 81, (2021 augusztus) 90, (2021 május) 105, (2021 január) 127, (Kollapszus) 133

E számunkat szerkesztették Agg Zoltán és Fekete Károly



Megjelenik Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata támogatásával

A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudományos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják.

E számunk szerzőiről információ a cikkek végén található. „A fehérvári „álmodozó”: Balsay István Székesfehérvár korábbi polgármestere, majd országgyűlési képviselő, államtitkár, a Fejér Megyei Közgyűlés alelnöke. A veszprémi/sághegyi álmodó pedig dr. Zongor Gábor a Veszprém Megyei Közgyűlés első elnöke, később országgyűlési képviselő, a TÖOSZ főtitkára, szerkesztőbizottságunk alapító elnöke, lapunk művészeti vezetője.

25 éves a területfejlesztési törvény

Területfejlesztés és közigazgatás

A területfejlesztési törvény és a közigazgatás változásai 1996-2021

Köszönöm a lehetőséget, hogy az elmúlt évtizedek fejleményei tükrében újra feltehessem a kérdést, hogyan függ össze a területfejlesztés és a közigazgatás. Amikor évtizedekkel ezelőtt egy könyv megírására vállalkoztam hasonló címmel (Pálné, 1999, 2001), határozott véleményem volt, amit kutatási eredményeim is alátámasztottak, hogy a területfejlesztés, a regionális politika komoly hatást gyakorol a közigazgatásra Európában, de különösen Magyarországon. Az elmúlt húsz év azonban sok tekintetben rácăfolt az akkori véleményemre, illetve az akkori reményekre. Közeledve az európai uniós csatlakozáshoz nem csak a könyv szerzőjeként, szakemberként voltam optimista, és feltételeztem azt, hogy a rendkívül aktív és nagy szorgalommal, lelkesedéssel abszolváló felkészülési periódus elvezet a valóban decentralizált, regionalizált területi kormányzási modell kiépüléséhez, de erre utaltak azok a reformtörekvések, és maga az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény is, amelyek az uniós kormányzási filozófiával, a decentralizációval és szubszidiaritással, regionalizmussal összhangban voltak. 2021-ben azonban egy totálisan más területi kormányzási rendszer és regionális politika működik Magyarországon. Ebben az írásomban a miértekre és

hogyanokra törekszem válaszokat megfogalmazni.

A területfejlesztésről szóló törvény metamorfózisa dióhéjban

Az volt a szándékom, hogy először nyomon követem a területfejlesztésről szóló törvény módosításait 1996 óta, majd összevetem a törvény változásait a területi közigazgatásban végrehajtott reformokkal.

Már a területfejlesztési törvény módosításainak a száma is üzenetértékű. Tizenhárom évben került sor a törvény módosítására, 2010 után szinte minden évben, bár a legjelentősebb változások 2011-ben következtek be. A törvény szövege jelentősen bővült, miután megváltozott a szabályozási modell, az eredetileg a kereteket és az elveket rendező kerettörvény helyébe bizonyos elemeket részleteiben szabályozó, előíró szöveg alkotja a jelenlegi törvényt, bár továbbra is bőven mozgásteret hagyva a kormányzati szintű, ad hoc szabályozásnak is.

A változások tanulmányozásakor arra jutottam, hogy reménytelen a törvény különböző helyeit egymással összevetni, helyette arra törekszem, hogy a változások irányát ragadjam meg, ami a szövegszerű elemzésekhez képest jobban alkalmas a lényegi változások megragadására.

A törvény preambuluma a gyökeres változást még nem tükrözi, látszólag ugyanazok a fejlesztéspolitika céljai, bár a szociális piacgazdaság ki-fejlesztés kikerült a törvény szövegéből.

Intézmények és szintek

A lényegi változások az intézmények szabályozásában következnek be, nem véletlenül. A törvény eredetileg is „intézménycentrikus” volt, elsősorban azt szabályozta, hogy mely szereplők fognak részt venni a fejlesztéspolitika döntéshozásban. Ha figyelmesen olvassuk a törvény szövegeket, az is kiderül, hogy a tervezésben való

részvételben szélesebb a felhatalmazás, mint a forráselosztásban, ami a törvény meglehetősen elnagyolva rendez, teret hagyva a konkrét források, programok feletti döntéshozás kormányzati szintű rendezésének.

A fejlesztéspolitikai irányításában az 1996-os törvény még több teret adott a nyilvánosságnak és a demokratikus képviseleteknek, bár hajlott a partnerség jegyében a korporatív érdekérvényesítés preferálására. A parlament szerepe erősen visszaszorult, hiszen az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció elfogadása messze nem ad lehetőséget érdemi irányításra. Az, hogy a területi folyamatok alakulásáról már csak négvente kell beszámolót készíteni, szakmai érvekkel alátámasztható változás. A területfejlesztéshez kötődő források felhasználása is legfeljebb négy évente kerül a parlament elé, ami nyilvánvalóan nem jelent érdemi kontrollt a kormány felett. Az uniós forrásokra vonatkozó tervezés, programozás is megkerüli a választott képviselői intézményrendszert. A régiók, kiemelt térségek meghatározása sem parlamenti hatáskör, csak a budapesti agglomeráció és a Balaton kiemelt üdülőkörzet rendezési tervének az elfogadása maradt parlamenti hatáskör. A parlament törvényben rögzített jogosítványai tehát egyáltalán nem biztosítanak érdemi szerepet a területfejlesztésben. Ez azért aggályos, mert olyan szakpolitikai területről van szó, amelynek társadalompolitikai szerepe kiemelkedő, ezért mindig helyet kell, hogy kapjon széleskörű politikai mérlegelés is. De különösen aggályos a kormány szinte abszolút felhatalmazása az ebben a „szakpolitikában” rendelkezésre álló, elsősorban uniós források felett. Sajátos módon azonban ezt a kérdést területfejlesztési törvény lényegében megkerüli, vagy legalább is nagyon indirekt módon érinti, amikor említi például az operatív programokat.

A kormány nemcsak a magyar kormányzati és politikai rendszer szisztematikusan átalakulása részeként informálisan, hanem a területfejlesztési törvény módosítása nyomán is jelentősen erősödött. A kormány kulcspozícióba kerülése jól látszik a feladatok jelentősen meghosszabbodott felsorolásán, felhatalmazva általában a regionális politika érvényesítésére, például a tervezésre, a régiók lehatárolására, a támogatott térségek (járások, régiók) szabad vállalkozási zónák, kijelölésére.

Inkább szimbolikus értéke miatt említendő, hogy a kormány kapott jogot az EU Régiók Bizottságába a magyar tagok delegálására. Az eljárás ellentmondása, hogy a delegáltak feladata nyilvánvalóan nem a kormány érdekeinek képviselete lenne.

A megváltozott logika és értékrend nagyon jól tükröződik a partnerség elvének átértelmezésében. Már az is mutat bizonyos fogalomzavart, hogy a törvény megkülönbözteti a konzultatív és érdekegyeztetési fórumokat, de nem határolva el világosan sem a funkciójukat, sem az összetételüket. A partnerség lényegében a kollektív döntéshozás elve, az érdekegyeztetés viszont legfeljebb konzultációs kötelmet jelent a döntéshozó számára, a két szerepet elválasztani, meglehetősen nehézkes. A törvény eredeti szövege az országos irányítási szint keretében szabályozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot, ez a testület azonban már nem létezik. Az országos szintű egyeztetés számára létrehozott testületben (OTÉF) a kormány, bizonyos típusú önkormányzatok (bár nem azok konkrét országos szövetségei) és a kiemelt térségek kaptak helyet. A testület messze nem involvál minden fontos szereplőt és szektort, de a legnagyobb szépséghibája a szabályozásnak, hogy lényegében egyetlen döntési kompetenciája sincs.

Az eredetileg nem túl hangsúlyos miniszteri kompetenciák helyére a jelenlegi törvényben már meglehetősen összetett szabályozás jelenik meg a minisztériumi szintű irányításról, külön említve „a” miniszter mellett, a rendezésért, a stratégiai fejlesztésért és a településfejlesztésért felelős miniszterek jogosítványait. A stratégiai tervezésért felelős miniszter egyeztet az önkormányzatokkal, nem tudni azonban, hogy milyen garanciák védik ezt a típusú „partnerséget”.

Ami a területi irányítási szintet illeti, már 1996-ban sem volt világos a helyzet. Akkortájt szakmai és politikai konszenzus sem volt arról, hogy milyen területi léptékben lesz a fejlesztéspolitika igazán hangsúlyos. Különösen a nagyrégiókat lebegtette a törvényhozó, már csak azért is, mert vita folyt a törvénykezés idején a régiók számáról, székhelyéről, elnevezéséről. A bizonytalanságot az újdonság magyarázta, hiszen nem voltak a régióknak hagyományai, nem volt regionális identitás, és ádáz küzdelem folyt a régió

székhely pozícióért is az esélyes megyeszékhelyek között. A vita 1998-ban zárult le, a hét NUTS2 régió intézményesült, felálltak a regionális fejlesztési tanácsok. A fejlesztési tanácsok, mint lényegében korporatív testületek összetétele változott az idők során. Amikor még úgy tűnt, hogy a tanácstagság, a tanácson belüli erőviszonyok a területi és kormányzati szereplők között valóságos döntési pozíciót jelentenek, a törvényhozó „rászegített” a központi érdekérvényesítésre többi területi szinten is. A regionális fejlesztési tanácsok egy viszonylag rövid időintervallumban, az uniós csatlakozás előtt úgy tűnt, hogy hangsúlyos szereplőkké válnak, amit nem csak a csatlakozáshoz kötődő forrásabszorpciók követelményeknek való megfelelés, hanem a politikai regionalizálási szándék is támogatott. Az uniós csatlakozást követően a fejlesztési tanácsok befolyása jelentéktelenné vált, a tényleges döntéseket az irányító hatóságok hozták, már nem csak az uniós partnerség elvének ellentmondva, hanem a politikai érdekérvényesítés vertikális csatornáit is végképp az informális szürkezőnába terelve.

Hogy a régiók nem váltak végül is stabil fejlesztéspolitikai léptékké, az nem a területfejlesztési törvényen múlt, bár annak módosítása zárta le az évtizedes régióvitát azzal, hogy megszüntette a regionális fejlesztési tanácsokat. A helyükre lépő un. regionális egyeztetési fórum még formai szempontból sem ígérkezett alkalmasnak a regionalizmus életben tartására 2011 után, mint ahogy térségfejlesztési tanácsok és megyei egyeztető fórumok sem képesek a területi szereplők számára érdekérvényesítési lehetőséget nyújtani. A regionalizmus ugyan továbbra is ott kísért a „fejlesztéspolitika földrajzában”, hiszen a törvény a funkcionális régiók fogalmait ernyője alatt foglalja a kiemelt térségekkel (a kötelezők mellett lehetőséget adva továbbiak létrejöttéhez is az érintett megyei önkormányzatok kezdeményezése alapján), ahol az un. térségfejlesztési tanácsok működnek, kormánybiztosokat nevez ki a gazdaságfejlesztési zónákban (régiókban), szabad vállalkozási zónákat jelöl ki. Ez a térkép, illetve funkcionális régió-rendszer azonban bármikor átrajzolható, az aktuális kormányzati hatalom szándékai mentén. Még a NUTS séma is változott a központi régió és a főváros szétválasztásával, de ennek a tényleges döntéshozáshoz és forráselosz-

táshoz sok köze nincs. Nem véletlen, hogy jelenleg nagyobb figyelem irányul a kiemelt térségekre (számuk gyarapodik), amelyek vonatkozásában a kormány befolyása szinte korlátlanul érvényesülhet, különösen a forráselosztás tekintetében. Különösen furcsa, hogy miközben a törvényben néhány kiemelt térségre vonatkozóan igen részletes szabályok vannak, addig a fővárosi agglomeráció csak a rendezési tervezés szabályozása formájában szerepel, miközben éppen ez a térség, illetve a „hivatalos agglomerációnál” lényegesen nagyobb központi régió fejlesztéspolitikai szerepe nyilvánvalóan meghatározó jelentőségű.

A megyei szint elvileg egyszerűbb helyzetben volt 1996-ban, hiszen ebben a léptékben működött az államszervezet, és a megyei önkormányzatok is megfelelő legitimációval rendelkeztek volna a tervezéshez és forráselosztáshoz. A törvény azonban tudatosan megkerülte az önkormányzatokat, már csak azért is, mert az önkormányzati törvény már megemlítette, hogy a megyékben fejlesztési tanácsok jönnék létre. A megyei területfejlesztési tanácsok a törvény hatálybalépése után előnyt élveztek a másik szintekkel szemben, éppen azért, mert intézményi beágyazottságuk okán a működéshez szükséges kapacitások rendelkezésre álltak.

A törvény hatályba lépése óta eltelt 25 évben látszólag a megyék pozíciója szilárdult meg, túlélték a régiókat, s a fejlesztéspolitikában megkapták azt a koordinációs, tervezési szerepkört, részletező szabályozással, eszközökkel, eljárásrendekkel alátámasztva, amit az új önkormányzati törvény az általános felhatalmazással politikai/hatalmi értelemben is megerősített. Sőt a törvényben nevesítve kaptak külön vidékfejlesztési felhatalmazást is, amiből úgy tűnik, hogy a rurális térségek felzárkóztatása és az urbanizált városok fejlesztése külön intézményi keretek közé kerülne, alaposan átgondolva a falvak horizontális együttműködésének és a városok térszervező funkciójának szerepét, terepét.

A kistérségek helyzete sokkal bonyolultabb volt az intézményesítés szempontjából, miközben erre a léptékre valóban szükség volt a községi önkormányzatok elaprózottsága és a városok elhanyagolt és központilag nem is ösztönzött körzeti szerepköre miatt. Ebben a léptékben mutatkozott igazán együttműködési hajlandóság is a kisebb

települések között, amihez a területfejlesztésről szóló törvény erős motivációt adott, és hozzájárult ahhoz is, hogy ebben a léptékben az önkormányzatok nem csak fejlesztési célokra, hanem közszolgáltatási feladatokra is megszerveződtek. A kistérségi területfejlesztési társulások máig szerepelnek a törvényben, de a szerepük, jelentőségük nagyon sokat változott. Míg az 1996-os törvény, ha úgy tetszik indirekt módon, kívülről motiválta a közigazgatás térbeli formálódását, addig a jelenlegi hatásrendszer fordított. A járássok, mint államigazgatási egységek megjelennek a törvényben a támogatáspolitikai keretként, egzisztenciális bizonytalanságba sodorva a korábbi, alulról szerveződő kistérségeket. A kistérségek meg is szűntek, mint hivatalos területi egységek, a társuló önkormányzatokon múlik, hogy működnek-e tovább és milyen területi formációban. Tény, hogy a területfejlesztési törvény lehetőségként említi a kistérségi területfejlesztési társulásokat, de valóságos helyet nem jelöl ki az egyébként is kaotikus térségi intézményi modellben.

A törvényt módosítások szövegét elemezve az egyéni országgyűlési választási körzeteket nem is lehetne érinteni, hiszen nem találunk a törvényben erre vonatkozó szabályt. A tényleges gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ez a területi formáció sokkal virulensebb a kistérségnél, vagy akár a járásoknál. A megyénél kisebb léptékben tehát három formáció „versenyez egymással”, a kistérség, a járás és az egyéni országgyűlési képviselői választóköri körzet, amelyek ugyan hasonló méretűek, de nem fedik egymást. Hozzátehetjük még a LEADER csoportokat, amelyek a vidékfejlesztés „ágazatában” működnek, akkor végképp tarka a kép, de igazán még sincs verseny vagy párhuzamosság. Ugyanis az egyéni országgyűlési képviselői körzet „győzött” a gyakorlatban. Az országgyűlési képviselők ugyanis nagy aktivitást mutatnak a fejlesztéspolitikában, pontosabban a forráselosztásban, miközben a fejlesztéspolitikai dokumentumok, a programozási, elosztási, pályázati mechanizmusok hivatalosan más terekben gondolkodnak. Az országgyűlési egyéni választási körzetek a jelenlegi választási rendszerben az egyetlen térbeli egységek, hiszen nincsenek megyei listák, a régiók pedig végképp lekerültek a politikai, közigazgatási térképről. Az egyéni képviselői körzetek nem tekinthetők „alulról

szerveződő közösségi” tereknek, ahogy eredetileg a kistérségeket kezelték. Sokkal inkább annak a kormányzási és fejlesztéspolitikai modellnek a részei, amelyben a hatalmi, forráselosztó központtal való vertikális logikájú összekapcsolás funkcióját látják el.

Összegzés

A törvény szövege összességében egyre részletesebbé vált, jellegében pedig közelebb került az ágazati logikához, felmorzsolódott az az eredeti misszió, amitől a területfejlesztési törvény jelentősége túlment a fejlesztéspolitikai technikai szabályozásánál. Az eredeti misszió, a regionalizmus eszméjének érvényesítése mára teljesen elpárolgott a szövegből a támogató politikai szándék és kormányzási kontextus hiányában.

A törvényt módosítások nem egyszerűen technikai jellegűek, nem egyszerűen alkalmazkodtak a fejlesztéspolitikai új kihívásokhoz, korrigálták az eredetileg nem kalkulált működési zavarokat, hanem a törvény lelkét tüntették el, azokat az alapelveket, amelyek ezt a törvényt eredetileg felemelték egy szakpolitika szakmai, intézményi megalapozásából a politikai, kormányzási dimenzióba. A regionalizmus, a decentralizáció és partnerség elvei az uniós csatlakozás előszobájában nyitott, nagy mozgástérrel rendelkező autonómiák létrejöttét tette lehetővé, illetve ebbe az irányba motiválta kormányzatot. A törvény a regionalizmus szellemiségét, kultúráját akarta bevezetni, de elszalasztottuk a lehetőséget. Az 1996-os törvény természetesen inkább programozó, a jövőt alakító, megalapozó missziót töltött be, míg a mai szöveg sokkal inkább a végrehajtásban résztvevő intézmények feladatait és mozgásterét jelöli ki, ha úgy tetszik visszatér a „normális” közpolitikai, ágazati törvények rendeltetéséhez. Ez a változó funkció akár érthető is, hiszen a mindennapi tapasztalatok mutatnak rá az eredetileg elképzelt szabályok hibáira, tévedéseire. Mégis a változások sokkal inkább arra utalnak, hogy folyamatosan csökkent a bizalom az autonómiák (jelen esetben az önkormányzatok és fejlesztési tanácsok) iránt, szorosabbra fogva a gyeplőt az egyre precízebb fogalmak, eljárásrendek bevezetésével. A törvény szellemisége, funkciója változott meg gyökeresen, hogy ezt megértsük, meg kell vizs-

gálni, hogyan változott meg a törvény, illetve a fejlesztéspolitika, mint szakpolitika politikai, kormányzási környezete.

Politika és közigazgatás

Az önkormányzati decentralizáció korszaka

Kérdés, hogy a valóságos decentralizáció hiánya tette a területfejlesztési intézményrendszert diszfunkcionálissá, vagy a területfejlesztési politika teremtette intézményi modell önmagában hordozta a kudarcot? Melyik rendszer gyűrte le a másikat? Sajnos, mindkét opció ugyanoda vezetett.

A könyvem eredeti címe, mint említettem „regionális politika és közigazgatás” volt, azt vallva, hogy a regionális politika, mint szakpolitika erős hatással van a közigazgatásra, és megfordítva, a közigazgatás is erős hatással van a regionális politika minőségére, hatékonyságára. Mára módosult a véleményem, legalább is a hazai tapasztalatok alapján. A politika általában, vagy ha úgy tetszik a hatalom modellje sokkal erősebb hatással van a közigazgatásra, a területi kormányzás formálódására, mint ahogy a regionális politika is sokkal inkább politika, mint közigazgatás függő, a hatalmi logika sokkal inkább jellemzi, mint az igazgatási szakszerűség. A regionális politika elveszítette azt a szerepét, ami szerte Európában jellemző volt, egy új kormányzási stílus (governance), a partnerség és a decentralizáció megteremtését motiválva. 1996-ban a területfejlesztési törvény ebbe a trendbe illeszkedett, mert a kormányzó elit és a társadalom, a gazdaság szereplőinek többsége is ebben volt érdekelt. A szakpolitikai szándék és a kormányzási, politikai kontextus egymást támogatta. De az utóbbi 25 év fejleményei rácsáfolta erre az összhangra, amit talán akkoriban is csak színlelt a törvényhozó, vagy legalább is a törvény végrehajtói. Túl gyorsan változott ugyanis a kormányzati szereplők attitűdje a decentralizáció és partnerség irányában, ami arra utal, hogy nem gyökerezett mélyen a nyitott, partnerségi, decentralizált kormányzásra való szándék. Az eredeti fejlesztéspolitikai modell ugyanis a területi szereplők erősödő kapacitásaival és növekvő mozgásterével számolt, ennek azonban az ellenkezője következett be.

A továbbiakban a területi kormányzási rendszer alakulását elemezzük abból a szempontból, hogy milyen kontextust jelentett a területfej-

lesztés, regionális politika kormányzásához. Az ezerszer megfogalmazott kiindulópont, miszerint a magyar önkormányzati rendszer helyi szintje rendkívüli módon elaprózódott, miközben a területi szint gyenge, erős determinizmust jelentett a területfejlesztés intézményesítése számára 1996-ban. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy természetesen az önkormányzati modellnek számtalan előnye volt a korábbi tanácsrendszerhez képest. A bottom up logika, a helyi közösségek bevonásának a lehetősége mindenképpen kedvező a helyi gazdaságfejlesztés közösségi modellje szempontjából (G. Fekete, 2015, Finta, 2017). Az is tény, hogy a kistéleplési önkormányzatok vezetése viszonylag hamar felismerte az együttműködés előnyeit kistérségi léptékben, hiszen már a kilencvenes évek elején létrejöttek a kistérségi szerveződések, alapvetően civil szervezeti formában. Ahogy a közigazgatás szervezésében is elindult a társulási rendszer ösztönzése, a falvak többsége elfogadta a társulási rendszert az együttműködés keretéként. A városok kevésbé mozdultak az együttműködés irányába, inkább akkor, amikor már rákényszerültek, illetve elemi érdekükké vált a fentről jövő motiválás hatására. Összességében az állitható, hogy a települési önkormányzatok szuboptimális mérete önmagában nem lett volna akadály annak, hogy a területfejlesztésben fontosabb szerepet vállaljanak, és saját mozgástérrel rendelkezzenek. Tény ugyanakkor, hogy a regionális politika meghatározó léptéke „regionális”, ami nem kevés fejtörést okozott a területfejlesztési törvény megalkotóinak, miután a középszintű közigazgatás tekintetében teljes bizonytalanság jellemezte a politikai, sőt a szakmai elitet is.

A regionális szint azért jelentett gondot, mert a hazai közigazgatásban ennek a léptéknek (NUTS2) nem voltak előzményei, leszámítva néhány modernizációs igényű felülről vezérelt sikertelen reformkísérletet. A megyék pozícióját évszázadokon keresztül nem veszélyeztette komoly politikai szándék, már csak azért sem, mert többnyire a központi hatalom akaratát érvényesítették, s nem a „területi érdekeket”. Ez a kényelmes pozíció változott meg gyökeresen a rendszerváltással. Az első önkormányzati törvény megfosztotta trónjukról a megyéket anélkül, hogy gondokosodott volna a pótlásukról.

A megye-kérdés a hazai szakirodalom slágertémája volt, a politikai közbeszédet azonban alig érintette meg, hiszen az emberek és a politikusok túlnyomó többsége igazán megélt élményekkel vagy tudással sem rendelkezett a középszint elvi és gyakorlati szerepéről. Úgy is fogalmazhatunk, hogy igazán senkinek sem hiányoztak a megyék, mi több, a közhatalmi szereplők többsége helyi és központi szinten kifejezetten a kiszorításukra törekedett. Az első önkormányzati törvény 1994-es módosítása során ugyan érzékelhető volt a szándék a megyei önkormányzatok konszolidálására, de egyben arra is, hogy a fejlesztéspolitikában és forráselosztásban ne kaphassanak szerepet. Ezért oda nem illő módon az önkormányzati törvény hozta létre a fejlesztési tanácsokat a megyékben, bár felállításukra csak 1996-ot követően került sor.

Kétségtelen, hogy a középszinten érzékelhető hiány, a megyékkel szembeni averzió is hozzájárult a közigazgatási regionalizálás gondolatához, a méreteket és a határokat azonban nem a közigazgatási racionalitás, hanem a kohéziós politikai források abszorpciójának szempontja határozta meg. Hogy a 2002-ben és 2006-ban hivatalosan is meghirdetett regionális reform kudarcba fulladt, azt nem csak a rendeltetéssel kapcsolatos bizonytalanságok, a regionális identitás hiánya, a megye/régió székhely városok rivalizálása magyarázza, hanem a valóságos politikai szándék ambivalenciája is (Pálné, 2016). Kétségtelen, hogy a hangoztatott és a bújtatott szándék ellentmondása sok kárt okozott mind a közigazgatásban, mind a fejlesztéspolitikában. Olyan integratív funkciók tűntek el a közigazgatásból, ami a fejlesztéspolitikai tervezés, koordináció, érdekérvényesítés és szakmai kapacitások kiépítése terén is hatékonyság romláshoz, s végső soron a területi különbségek növekedéséhez, a fejletlen térségek leszakadásához, stagnálásához vezetett.

Kérdés, hogy a városok, a fejlesztési pólusok vajon nyertesei vagy vesztesei voltak a középszint kiüresítésének? Szükségük volt-e a városoknak, különösen a nagyobbaknak a megyék „gyámkodására”? Származott volna szinergia a városok és a környékük, illetve a megyék közötti együttműködésből, korlátozta volna a megyék egész területére kiterjedő koordináció a városok önállóságát? Ezekre a kérdésekre inkább felté-

telezésekkel, semmint kutatási tapasztalatokkal lehet válaszolni, bár az utóbbi időben megélénkült a figyelem a városok térszervező szerepe iránt (Rechnitzer - Berkes, 2021, Somlyódyné, 2019). Annyi mindenesetre kijelenthető, hogy a közjogi, önkormányzati és államigazgatási szabályozás inkább elválasztotta ezeket a szereplőket, miközben a fejlesztéspolitika belső logikájából az integráltaság, a helyi erőforrások és törekvések összekapcsolásának előnyei következnek.

Az állami centralizáció korszaka

Az előző korszak ugyan számtalan strukturális problémával küzdött, és a finanszírozás tekintetében egyre inkább korlátozta az önkormányzatok mozgásterét, mégis összességében egy decentralizált kormányzási modellként jellemezhető, amelyikben érvényesültek bizonyos szakpolitikai racionalitások, célok is, természetesen a politikai érdekek erős befolyása mellett.

Az utóbbi 10 év azonban már leplezetlenül a centralizáció jegyében zajlott, nem csak a fejlesztéspolitikában, hanem a kormányzás teljes rendszerében. Az alaptörvény, majd az új önkormányzati törvény, az államigazgatásra vonatkozó szabályozás a korábbi törvénykezéshez képest sokkal koherensebb módon egy irányba mutat, koncentrálni és minél távolabb vinni a helyi, területi szintektől a hatalmat. Az önkormányzatok közszolgáltatási szerepének alapos megnyirbálása a fejlesztéspolitika szempontjából is következményekkel jár. Miközben az önkormányzatok már nem felelősek a közoktatásért, egészségügyért, kiszorulnak a műszaki infrastruktúra működtetéséből egyre több területen, mégis általános felhatalmazásuk révén ők a kedvezményezettjei a fejlesztési forrásoknak. Az ellentmondást csak úgy lehet feloldani, ha egyre nagyobb az aránya az ágazati logikájú és menedzselésű fejlesztési programoknak az integráltakhoz képest. Az önkormányzatok inkább vendégszereplők a fejlesztéspolitikában, hiszen nem rendelkeznek átfogó eszközrendszerrel, sőt információval sem egy-egy térség, település fejlődésének koordinálásában. Kétségtelen, hogy az önkormányzati törvény nevesítette a helyi önkormányzatokat a településfejlesztésben, a korábbi átfogó szabályozással ellentétben sokkal részletesebben sorolva az önkormányzati feladatokat, beruházási eljárásrendeket, intézményi, finanszírozási elemeket, de

nem nyújt garanciákat a feladatok államosítása, kiszervezése, egyre szigorodó szabályozása, felügyelete, finanszírozása szempontjából.

A szűkülő felhatalmazást és mozgásteret még tovább korlátozta a pandémia közjogi szabályozása, a finanszírozási kondíciók további megnyirbálása (Pálné et al, 2020).

A megyei önkormányzatokra vonatkozó közjogi szabályozás meglehetősen szükséztű, mind az alaptörvényben, mind az új önkormányzati törvényben. Elismerik ugyan területi önkormányzati státuszukat, de az Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában elvárt általános felhatalmazáshoz képest meglehetősen szűk körben jelölik ki a feladatokat (terület, vidék fejlesztés, rendezés és un. koordináció), amelyeket a területfejlesztési törvény részletez. Mint tudjuk, ez a felhatalmazás azonban nem juttatta a megyéket érdemi fejlesztéspolitikai szerephez, az un. koordináció tartalma pedig homályban maradt mind a szabályozás, mind az önkéntes feladatvállalás dimenziójában (Pálné, 2019).

Az önkormányzati szektorhoz képest jelentősen megnövekedett közvetlen állami szolgáltatás szervezés és ágazati politikai, hatósági területi feladatellátás (a kormányhivatalok és járási hivatalok keretében) sajátosságai megértnének egy misét, pontosabban alapos, elfogulatlan empirikus kutatásokat, mert csak nagyon mozaikos és felszínes információk állnak rendelkezésre. (Tallózva a kurrens, közigazgatással foglalkozó folyóiratok (Új magyar közigazgatás, Comitatus, Pro Publico Bono) utóbbi évfolyamait, feltűnő, hogy a fókusz még mindig inkább az önkormányzatokon van, kiegészülve az elektronikus közigazgatás, a személyi állomány, hatósági eljárás, közigazgatás történet kérdéseivel, de az állami közszolgáltatásokról alig jelenik meg publikáció, átfogó értékelés.) Márpedig a jelenlegi területi kormányzati rendszer értékeléséhez nélkülözhetetlen az állami irányítás mellett működő intézmények, szereplők működésének elemzése nem csak tudományos, hanem kormányzati érdekből is, csak fel kellene ismerni.

A tér nélküli politika

Az előzőekben arra törekedtem, hogy összevessem a területfejlesztés mint közpolitika és a területi közigazgatás egymásra gyakorolt hatását, arra a következtetésre jutva, hogy a politika legyűrte a két rendszer közötti támogató

együttműködést. Kérdés, hogy jól járt-e a politika ezzel, pontosabban milyen hatása van a területiségtől egyre inkább távolodó kormányzásnak a demokráciára? Sajnos a hazai politikatudomány erősen ignorálja a területi dimenziókat, kivéve a helyi kormányzás és társadalom, a választások és a választási földrajz összefüggéseit (csak néhány munkát említve: Kákai -Pálné, 2021, Dobos Gábor, 2011, Zongor Gábor, 2020). Keveset tudunk még arról, hogy a demokrácia válsága összefügg-e a centralizációs trendekkel, és arról is, hogy erre a helyi és a megyei önkormányzatok helyzete milyen hatással van. Mindenesetre aggasztó jelek utalnak arra, hogy a választási rendszer átalakítása és az önkormányzatok viszszaeszközölése hátrányos következményekkel jár: csökkenti a választási részvételt, a független vagy civil szervezetek indulását, s ezzel a versenyt a politikában. A megyék kiiktatása jelentősen viszszaeszközölte a pártok érdeklődését a területi politika iránt. Kérdéses, hogy a polgármesterek kikerülése a parlamentből pótolható-e az egyéni országgyűlési képviselők élénkítő helyi aktivitásával, vagy mindkét „területi” formát felülírja a párthoz való szorosabb kötődés.

A térben vak kormányzás nem csak a területfejlesztési politika hatékonyságát rontja, hanem vélhetően a demokrácia minőségét is. Az ágazati politikák fontos eszközök lehetnek a partnerség, a nyitottság, a részvétel konkrét, működő formáinak alkalmazásával, de csak akkor, ha a teljes kormányzási és politikai környezet erre lehetőséget nyújt. A területfejlesztés esetében a kormányzás megújításának kísérlete kudarcba fulladt.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Irodalom

Dobos Gábor. (2011). Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra= *Politikatudományi Szemle* 4, 61–83.

Finta István (2017): A magyar fejlesztéspolitikai és a kistéleplések sorsa= Comitatus Önkormányzati Szemle. pp. 15-20

G. Fekete Éva (2015): Vidéki települések közötti együttműködések= *A falu*. 30(3) pp 24-45

Kákai László-Pálné Kovács, Ilona. (2021): Counties in a vacuum: The electoral consequences of a declining meso-tier in Hungary= *Regional and Federal Studies* 3, 404-418

Pálné Kovács Ilona (1999, 2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus. Pécs-Budapest. 1.2. kiadás

Pálné Kovács Ilona (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest

Pálné Kovács Ilona (szerk). (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Pécs-Budapest

Pálné Kovács Ilona, Kovács Katalin, Finta István (2020): *Az önkormányzatok a koronavírus járvány kezelésében= Tér és Társadalom*. 4. 184-198

Rechnitzer János, Berkes Judit (szerk) (2021): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest

Somlyódy Péter (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar. Budapest

Zongor, Gábor. (2020), *A kormánypártok biztos bázisai – Összefoglaló a megyei önkormányzati választásokról = Comitatus*, tavasz, pp.12-28.

A szerző: akadémikus, KRTK kutatóprofesszor, PTE egyetemi tanár

Köszönet nyilváníítás:

A tanulmány a „Kormányzási kihívások periférikus térségekben”. NKFIH. K-19 132294 sz. programja keretében készült.



Territorialitás, régiók, szubszidiaritás

A hazai területfejlesztés rendszer-változás utáni története illúziókban gazdag, de kudarcos folyamat. Ebben az írásban nem elsősorban a végeredmény – rendszereken, kormányzaton átívelő – okait részletezem, nem felelőseit kutatom, hanem néhány nagyon általános, elméleti tartalmát és remélt gyakorlati hasznait egyaránt érintő fogalomra fűzve igyekszem röviden összefoglalni a személyesen is átélt történésekhez kapcsolódó gondolataimat.

Ez a tanulmány az ukrainai orosz agresszió tragikus napjaiban íródott, de nem politológiai írás. Az emberáldozatok, az anyagi károk elfogadhatatlan és elviselhetetlen tényei mögött azonban ott vannak az írásban visszatérően említésre kerülő elméleti fogalmak is.

Osztott és felosztott tér, territorialitás

A *territorialitás* (a „saját” tér kijelölése és védelme) az élővilágnak is így az emberi társadalomnak is alapvető – konfliktusos, állandó mozgásban lévő – szerveződési kerete, kiterjedési korlátokkal nem rendelkező létfeltételi mechanizmus. A társadalomban a nagyobb területek részekre osztása (dezaggregáció) vagy épp a kisebbeket egyetlen egységbe forrasztása (aggregáció) azonban messze túllép az élővilág átfogó jegyén, megszűnik „természeti” törvényként funkcionálni s immanensen társadalmi, hatalmi, politikai, jogi, történelmi tartalmakkal töltődik fel, a társadalmi térfoglalás emberek (alattvalók, kultúrák) és hasznosítható erőforrások birtokbavételét jelenti. Ez a tartalom az, ami lényegében semmissé tesz minden olyan közelítést, ami a társadalmi térfelosztások alapjául, indokaként bármifajta természetföldrajzi jegyet vagy alapvető ösztönöket *elsődleges* kritériumként, netán determinációként állít (Keményfi 2006, Probáld 2016).

Bármilyen térszemlélet, lépték, tartalom mentén értelmezzük a teret, mint alapvető filozófiai kategóriát, megkerülhetetlen kettősségként ott találjuk benne annak egyidejű *folytonosságát* és *osztottságát* (Nemes Nagy 2009). A társadalmi térre szűkítve a közelítést e kettősség a társadalmi aktivitás, irányítási beavatkozás visszatérő következményeként kiegészül a *térfelosztás* problémakörével.

A térfelosztáshoz kapcsolódóan a politikai földrajzban leginkább az *országhatárok* a vizsgálat tárgyai. Európa legújabbkori történetében, a korábbi merev megosztottság után a *határok* nagy többsége „légiesült”, megnyílt. A rajtuk való áthaladás, átáramlás könnyítése a polgárok, a gazdaság mindennapjaiig elérő, egyik legértékesebb társadalmi-politikai „innováció” kontinensünkön. (Ez a nyitás bizonyos értelemben nem valódi újdonság, hanem sok keserű tapasztalat birtokában és a korábbi, nem korlátlan határmentesség valószínűsíthető társadalmi és gazdasági hasznok reményében lezajlott „életrekeltése”.)

A részterületek – például a közigazgatás vagy a területfejlesztés – esetében már a nemzeti szint alatti léptékek, köztük a *mezoterek* ügyei kerülnek előtérbe (Nemes Nagy 2016). A folytonosság és osztottság együttlélézése azonban elméletileg megkérdőjelezi a térfelosztások szokásos, optimalizációt hirdető határhuzogató módszereit: minden lehatárolás tökéletlen, vitatható, bármilyen „tudományos” tekintélyt és módszert állítunk is egy-egy átalakítás mögé. (Pálné 2016 lényegében ugyanezt a tételt erősíti azzal, amikor a hazai közigazgatás „racionális” térszerkezetét a „fából vaskarika” metaforával illeti.) A területi közigazgatásban a lehatárolások visszatérő módosítása az irányítási (rész)rendszer alapvető létmódjának, az önigazoló aktivitás életben tartásának része, a politikában bizonyos esetekben jól célzott beavatkozásként (lásd például a választási körzetek „gerrymanderizálását”), máskor valós okok híján avult szimbolikus töltettel megerősítve végrehajtva (lásd a hazai kistérség-járás névcserét).

A társadalmi tartalommal való feltöltöttség a *régió és a táj* fogalmának határozott megkülönböztetését is magával hozza, (még ha a táj fogal-

mát briliáns, geográfusi képzettséggel is felvértezett társadalomkutatók is felidézik, dominánsan társadalmi tartalmak térbeli kereteként is használható fogalomként, finom distinkciókat ugyan megtéve az értelmezésben – Keményfi 2002). Természetesen mind a táj, mind a régió nagyon általános, sok jelentésben használható tércategória (lásd például a „testtáj” vagy „anatómiai régió” fogalmakat az orvoslásban), de a természeti illetve társadalmi karakter elsődlegessége a területi kutatásokban mindenképp elkülönülő használatakat erősíti. A táj fogalma összetett jelentéssel – a legvégletesebben művivé formált terrek felélesztése kapcsán – rögzültén a nagyvárosi „tájépítészeti” fogalmaként maradt fenn mindmáig a szakmai közbeszédben és településrendezési gyakorlatban, akár e tevékenység „modern” vagy épp „posztmodern” tartalmaira tekintünk is.

Ma már a territorialitás fogalma kapcsán semmiképp sem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy a legutóbbi évtizedekben a társadalom egyre szélesedő csoportjai számára, globális méretekben új „teret” hozott létre az információs-kommunikációs robbanás, az „online-világ” létrejötte. A személyes kohézió is jórészt a virtuális térbe költözött. E folyamat a maga térformáló erejével a territorialitás (a térfelosztás, a határok) uralta társadalmi teret sok tekintetben hálózati térré formálta át.

„A régiók Európjája” és a makrorégiók

Az Európai Unió (és elődszervezetei) a társadalomszerveződés és a társadalomirányítás szintjei között új viszonyok, arányok létrejöttét vagy legalábbis ennek *esélyét* teremtetten meg. A nemzeti hatáskörök egy részének közösségi szintre való átemelése elméletileg egy kitarulól cselekvési pályát nyitott a nemzeti szint alatti téregységek társadalom- és gazdaságirányítási, önkormányzati és önszerveződési lehetőségeinek. Az Európai Unióban e térméretben bukkant fel szinte „új” fogalomként és intézményként, a *régió*, a határnyitásokhoz hasonló – bár azért jóval kisebb súlyú – várakozásokkal telítve, elsősorban a 20. század utolsó évtizedében és a Millenium körül (a maast-richti szerződésben a „Régiók Bizottsága” önálló közösségi intézményként jelent meg).

Más alapvető társadalomszerveződési és irányítási tartalmak (decentralizáció, demokratizálódás) helyébe azonban nagyon gyorsan egy

leszűkített területfejlesztési (regionális politikai) tartalom tolódott a régió központi értelmezésébe. A területfejlesztési mozgástéren belüli szerepben is hordozott azonban elvi jelentőségű tartalmi változást ez a tércategória. A régiók emblematisz szereplőivé váltak az európai fejlesztéspolitikai fordulatnak: „leváltva” a téri, térbeli szempontoz képest domináns ágazati szemléletű fejlesztéspolitikai hangsúlyt. Különösen a keleti bővítés után azonban további szerepszőkülés tanúi lehettünk. A régiók fő „feladata” a forrásszerzés, amihez képest másodlagossá degradálódott a forrásallokáció módja, a centralizált fejlesztési iránykijelölés nagyon sok helyütt elfogadottá vált, lényegében eltűntetve a témakörben alapvető jelentőségű szubszidiaritási szempontot is (lásd később).

A régió problematika mára – vitákkal kísértén – európai léptékben viaszozult, még ha a közösségi kohéziós cél jótékony ernyője így-úgy védi is. Nyomaira leginkább még a társadalmi dimenzióra érzékenyebb területi kutatói érdeklődési körben vagy épp a regionális intézményrendszer (ahol kiépült és megmaradt) működtetésében érdekeltek megnyilvánulásai közt találunk rá. A régió-probléma háttérbe szorult olyan „mainstream-témákhoz” képest is, mint a globalizáció vagy épp a hálózatosodás, a térbeli áramlások szempontja (Paasi-Metger 2016), igaz az ezek kiváltotta kényszerek és az általuk kínált új működési mód a regionális politika érdemi kompetenciájú szereplőinek új lehetőségeket is kínáltak (Elcock 2003). Az EU regionális politikája mára határozottan város-központúvá vált, reagálva a közösség világméretű versenyképeségi gondjaira, a tudásigényes gazdaság urbánus közegekbe vonzódásának objektív eredőjeként zajló telephelyválasztási fordulatra, s a mindezzel egyidejű sajátosságra, hogy a fejlettebb országok társadalmi feszültségei ugyancsak egyre határozottabban „városi” jelenségekké változtak. Kelet-Közép-Európában ugyanakkor a területi polarizáció alapvető dimenziójaként ma is a periférikus, rurális terrek leszakadása a jellemző, a dinamikus városi tereken kívüli nagyobb, tagoltabb, de a gazdaságot egységbe fogó téregységekben való gondolkodás és cselekvés elszalasztott lehetőségé („Füstbe ment tervvé”) korcsosult.

A régióhoz kötött általános értéktartalmakat, közte a területi decentralizációt tévedés lenne idealizálni s a mezotereket kizárólagos hatókörű szereplőként bemutatni a tagolt társadalmi relációk oldásában, a nagy erejű, hálózatos működésű szereplők által mozgatott, tagoló piaci viszonyok ellensúlyozásában. De ugyanígy aligha kérdőjelezhető meg mindennek kohézió-erősítő és gazdasági hatékonyságnövelő értéktartalma, fontos elemeként a helyi, térségi innovativitás, kezdeményezőkéesség fenntartásával, serkentésével. (A kilencvenes évek „innováció-orientált”, a helyi tradíciókra, készségekre és közösségekre építő területfejlesztési politikája elsősorban a fejlettebb tagállamokban eresztett gyökeret.) A kelet-közép-európai országokban „stratégiai partnernek” nem tekintett perifériák a mai támogatásszerző-támogatásbefogadó pályán továbbra is csak jórészt a területi polarizáció negatív sarokpontjaiként funkcionálhatnak, az erősebben központosított rendszerekben legfeljebb a választások során kivásárolható szavazatszerzési tereké váltak a regnáló hatalom számára.

Az egyes országokon belüli téregységek fejlesztési szerepe kapcsán érdemes még ide hozni Európában a viszonylag könnyűnek látszó lehatárolással, markáns természetföldrajzi szemlélettel létrehozható *makrorégiók* kérdéskörét, nevezetesen a kárpát-medencei relációkat.

Bár a nagyobb térségeket, több országot is érintő makrorégiók együttes fejlesztésében rejlő lehetőségek gondolata különböző tudományos elemzésekben, közösségi dokumentumokban is minduntalan visszatér, azonban ezeknek komoly intézményesülése nincs napirenden, e célhoz, térségi keretekhez érdemi dedikált fejlesztési többletforrások nincsenek (Nemes Nagy – Szabó 2016, 26-30.). E térségek együttes fejlesztési folyamata az érintett országok, régiók saját eszközeinek koordinált felhasználásának elvi ösztönzéséig jut el legfeljebb. Azt is tisztán kell látni, hogy ma a Kárpát-medence önállóan nevesítetten egyetlen közösségi makroregionális felosztásban sem szerepel, meg sem közelítve a magyar politikai közbeszédben – közismert történelmi gyökerekkel – elfoglalt szerepét. A térség legfeljebb olyan, csak részben átfedő térbeli keret kapcsán kerül szóba, mint például az ún. Duna-stratégia (Hardi 2012). A Kárpát-medence erősödő nagy-

térségi kohézióját elsődlegesen a piaci folyamatok, a szabadabb térbeli áramlások vezérlik, amihez európai fejlesztéspolitikai eszközökkel megtámogatottan hosszabb ideje lényegében egy momentum kapcsolódik érzékelhető súllyal: a határmenti, a határokon átnyúló fejlesztések támogatott célja (Eurorégiók, EGTC-k – utóbbiakról friss áttekintésként lásd Svenson-Ocskay ed. 2016).

Míg a térség országait a történelmi múlt mindmáig inkább megosztja, aktuális célok és folyamatok sokasága hasonlónak is teszi (fejlettségi tekintetben ez a térség tipikus „konvergencia-klub” a világméretű jövedelemeloszlásokban). Mindez annak dacára van így, hogy a térségben érintett országok területfejlesztési, regionális politikai folyamatai – benne a térfelosztási alternatívák eldöntése – egyértelműen nemzeti kompetenciájúak, „belügyek”. A közös, kooperatív fejlődési út lehetősége – optimista forgatókönyvként – már közvetlenül az EU-hoz való csatlakozás után is azonnal megfogalmazódott a témakör hazai szakirodalmában is (Horváth 2006). Regionálisan konvergenciát hozó momentum a felzárkózási törekvés a kontinens fejlettebb térségeihez, a szocialista időszakból örökölt, felhalmozott hiányok és feszültségek oldása, az EU-csatlakozás nyomán hasonló intézményekkel kibővült irányítási rendszer, a közösségen belüli egyöntetű támogatotti pozíció. Közös, bár ez esetben kritikus vonás Kelet-Közép-Európában a több milliós nagyságrendű, nyugatra tartó munkavállalási célú kivándorlás is. Mindez azzal is jár, hogy a fentiekben általánosan és a magyarországi viszonyokra fókuszálva elemzett területpolitikai kérdéskör mindenütt aktuális ma is. Lényegében azonos térszerkezeti vonás a fővárosi térségek kiemelkedő relatív fejlettsége az országok más területeihez képest.

A makroregionális kohézió ellen hat a magyar szemmel elsődleges szempontként kezelt etnikai dimenzió érzékenysége és a nemzetállami bővületben élő partner országok ellenállása, amit a hazai geográfia vezető kutatói is súlyos realitásnak fogadnak el (Kocsis 2013). Európai léptékben – számos nyugat- és dél-európai ország hasonló tartalmú érintettsége okán – lényegében nincs fogadókészség az etnikai tartalomnak a mai megoldásokon túli (Belgium, Nagy-Britannia,

Spanyolország) kiemelt megjelenítésére a térszerveződésben. A mai magyarországi irányítási filozófia mintát lényegében ugyancsak a centralizáló, politikai irányzatnak ad. Ebből következően, megítélésem szerint a határon túli magyar közösségek fenntartandó támogatásán, a velük való szolidaritáson túlmenően esélytelen minden a regionális fejlesztési szintre kiterjesztett, etnikai alapú térszerveződési megoldás erőltetése. E térméreteken a még nemzetiségileg legkompaktabb Székelyföld vagy a Vajdaság magyar lakta szűk zónája is csak nagyobb, heterogén nemzetiségi összetételű „régio” – Erdély és a teljes Vajdaság – részeként kaphat kiküzdhető többletesélyt a gazdasági nekilendülésre és autonómiára. Szlovákia, Kárpátalja határ menti, magyar lakta zónái, vagy épp a mozaikos Partium minden eszékkel támogatandók a magyar tradíciók, a nemzetiségi alapjogok fenntartásában, de igazi, bár nem automatikus esélyük a felzárkózásra egyedül a határoktól mentes, szabad európai térszerveződés kereteiben van.

Hierarchia szubszidiaritás nélkül

A különböző céllal létrejövő/létrehozott országban belüli téregységek nem üres terek. Kitöltik őket a társadalmi mozgások, a lakossági és gazdasági térpályák s számos hierarchikusan szerveződő intézmény (jellemzően ilyenek az állami erőszakszervezetek) és más társadalmi és gazdasági szereplők (ezek közé tartoztak a szocialista időszakban a több telephelyes nagyvállalatok, ma pedig a multinacionális gazdasági konglomerátumok, kereskedelmi, pénzügyi hálózatok).

Az első pillantásra inkább mozaikosnak, mint hierarchikusnak látszó *tulajdoni* determinációk működési mechanizmusaiban az állami, a közösségi (önkormányzati), a magán- és egyéni tulajdonosi hatáskörökben és illetékességben is ott van a hierarchikus szerveződés sémája, a döntési kompetenciákat és a felhasználható erőforrásokat elosztó függés. Ez az intézményi, vállalati szférában merev, de oldható. Ennek volt példája hazánkban az 1968-ban elindított „gazdaság-irányítási reform” (a „modern” területfejlesztés hazai kezdetei is ehhez az időszakhoz köthetők), amelyet azonban a rendszerváltozásig lényegében megfojtott a nagypolitikai (szovjet) meghatározottság.

Ha a téregységek „hierarchiáira” gondolunk ott formálisan általában nincs meg az egyes szintek közvetlen alá-fölé rendelese, legfeljebb az objektív helyzet hoz létre hierarchikus működési módot (egy városkörnyéki falu általában nincs a helyi központnak formálisan, jogilag közvetlenül alárendelve, „csak” eszközei, esélyei csekélyek, egészen a városhoz csatolás, mindenfajta önállóság veszélyével együtt járó, jól ismert momentumával).

A hierarchikus működési mód merevségét oldani szándékozó fordulat a 20. század első harmadában a katolikus egyházban indult el, amit aztán elsődlegesen a kereszténydemokrata politikai erők nagy súlyának hatására az EU megalakulását követően az integrációban is megjelenő szubszidiaritás gondolat vitt tágabb körbe, ezen belül a regionális politikába, az egyes tagországokban eltérő erővel és hangsúllyal.

A hierarchia oldása a területi szintek kompetenciáiban „legkönnyebben” a föderális berendezkedésű országokban haladt előre, alkotmányos és más jogi eszközökkel megerősítve (Németország, Ausztria). A regionális hatáskörök bővülésével megjelent a szubszidiaritási gondolat a regionalizált országokban is (Olaszország, Spanyolország). A dominánsan egyközpontú városhálózat vagy épp az elaprózott településhálózat azonban másutt inkább a döntési hierarchiák fenntartását erősíti.

A hierarchiát, a központosítást oldó fordulat a hazai területi irányítási rendszerben idehaza mindaddig esélytelen amíg nem párosul vele a régió-gondolat eredeti, átfogóbb társadalompolitikai tartalma, a demokratizálódás, a decentralizáció, a valódi szubszidiaritás érzékelhető, intézményesített, nemcsak jelszavakban fel-felbukkanó jelenléte, természetesen a térségi szereplők felelősségvállalási kötelezettségeinek egyidejű erősítésével. Addig legfeljebb a statisztikai célú NUTS rendszer elemeiként, tematikus térképek alapegységeiként emlékeztethet az egykor felvetett nagy ívű társadalompolitikai célokra, szerepekre.

A középszintű téregységek és a települések kompetenciáival kapcsolatos várakozásokat alapvetően a rendszerváltozást követő transzformációs átalakulás, a gazdasági fejlettségi, jövedelmi, foglalkoztatottsági viszonyok megugró területi egyenlőtlenségei táplálták.

A rendszerváltozás – történelmi súlyú, átfogó hatásain belül – területi szempontból a szocialista időszak sajátos, *a szabadsághiányban és a szegénységben megnyilvánuló „lefelé nivelláltsága”* helyébe egy új, erősen tagolt térszerkezet kialakulását indította el. Ez a „térfordulat” viszonylag rövid idő alatt, a kilencvenes években lezajlott – a kelet-közép-európai térségben talán elsőként Magyarországon –, amit a legszembetűnőbb földrajzi formációként az ÉK-DNy-i nehézipari tengely radikális depressziója jelenített meg. A következő két évtizedben ehhez mért további relatív pozícióromlás már egyetlen más térségben sincs. A 2004-ig tartó szakaszban még jelentős relatív elmozdulásokkal, – alapjaiban megváltozott tőkeháttérrel, tulajdonosi és ágazati struktúrában – indult be a gazdasági tér újjászerveződése. A szakirodalomból jól ismert Williamson-modellben előre jelzett kiegyenlítődési irányú fordulat azonban még ma is várat magára (Nemes Nagy 2005).

Az EU csatlakozással kezdődő, máig tartó évtizedekben leginkább egy alapjaiba megmerevedett fejlettségi térszerkezetet tükröznek az adatok. Az új térszerkezet pozitív pólusán a mára lényegében teljesen tercier-kvaterner karakterűvé vált főváros kiugró fejlettségi szintjét találjuk (amit a fővárostól társadalomföldrajzi szempontból elválaszthatatlan Pest megye önálló „régióvá”

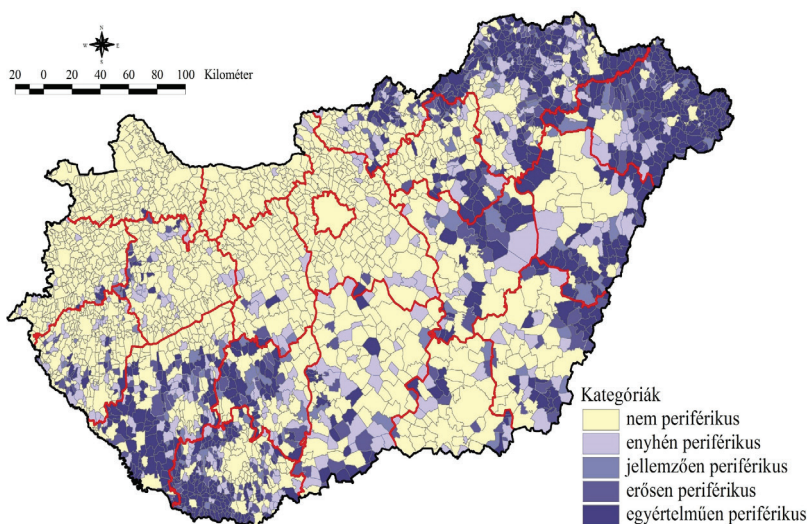
alakítása még fel is erősített), a főváros-vidék dualizmus a térségi megosztottság alapvető dimenziója ma is idehaza.

A gazdasági fejlettségi szint alapján kirajzolódó képtől alapjaiban nem különbözik, de azért annál kiegyenlítettebb a lakosság rendelkezésére álló jövedelmeinek tere. Ebben olyan elemek is benne vannak – még ha sok helyütt kritikus, a szegénységi szinthez közeli mértékekkel is – mind a közmunkákból, a különböző hazai és uniós támogatásokból (utóbbiak közt nagy a súlya a földalapú támogatásoknak, amelyek természetesen a vidéki térségekhez allokáltak, még akkor is, ha a földtulajdon haszonélvezőinek jó része ma már városlakó is) vagy épp a több milliós nyugdíjas réteg bevételeiből származó, a gazdasági értéktermelésnél (GDP) népességarányosabban eloszló pénzeszközök.

A megyei és régiós szinten aggregált adatokból kirajzolódó fejlettségi tagoltság, az eltérő fejlődési pályák mögött jóval mozaikosabb, bár a térbeli alapstruktúrát nem megkérdőjelező polarizált, pozitív területi autokorreláltságú („szegénynek szegény, gazdagnak gazdag a szomszédja”) térszerkezet jellemzi hazánkat ma is (1. ábra).

A térképen – amelyet a szerző több különböző módszerrel végzett települési szintű fejlettségi-jóléti klasszifikációt összegezve közölt – a

1. ábra Perifériák a 21. század elején Magyarországon



Forrás: Pénzes 2014, 34. ábra

rendszerváltozást követő átalakulás erősen rögzült vesztes, köztük a várakozásokat tekintve akár meglepőnek is minősíthető helyzetű térségeit is felfedezhetjük. Az ország középső és északnyugati térségei – egy-egy kevésbé markáns, de felfedezhető kivétellel (lásd például a Vas és Veszprém megyehatárai menti tipikus belső perifériát) – relatív pozíciójukat tekintve kedvező helyzetűnek minősülnek. Ezzel szemben látványosan jelen van még mindig a már a kilencvenes években kirajzolódó ún. BB-vonal (a Balassagyarmat-Békkéscsaba törsévonál), amelytől keletre a kritikus helyzetű térségek összefüggő csoportjai mindmáig kimutathatók, a nagyobb városok és környékeik kivételével. Térszerkezeti szempontból ez zónák fennmaradása az egyik legélesebb kritikája a területi fejlesztéspolitikának. A másik markáns „periféria-koncentráció” a Dél-Dunántúlon jelent meg, egyértelműen megtörve a leegyszerűsítő Dunántúl-Alföld, Kelet-Nyugat tagolódást.

A területi fejlettségi kép mögött alapjaiban az átfogó piaci, társadalmi folyamatok differenciáló természetét, következményeit fékezni, enyhíteni próbáló területpolitika, kormányzatokon átívelő gyengesége van jelen. Ahogy több tanulmány is igazolta – pl. Nemes Nagy et al 1998, Kukely 2008 – a piaci alapú fejlesztések egyértelműen polarizálnak a térben, míg az állami és (újabban) az uniós támogatáspolitikához kötődőek inkább enyhén kiegyenlítő hatásúak, az egyenleg azonban egyértelműen mindmáig a differenciáló hatások felé mutat, a piaci alapú beruházások volumenének utóbbiaként jellemzően sokszorosan felülmúló értékei okán. A nemzetközi és hazai tulajdonosi körben működtetett nagyvállalkozásokban – elsősorban a 2010 utáni időszakban – a növekedési dinamikát nagy hányadban az évenkénti teljes nemzeti össztermék 5 százalékát elérő uniós támogatási többlet (Nemes Nagy – Szabó 2016, 1. táblázat) felhasználása adja, látványos személyi és politikai kötődésekkel. „Érzékeny” adatokról lévén szó, alig vannak ismereteink a nagy multinacionális vállalatok idevonzásához tartozó támogatási, adózási kedvezmények volumenéről, így csak feltételezhető, hogy mindezek területi hatása ugyancsak nem kiegyenlítő irányú. A népes, viszonylag szórta eloszló, de gyenge („minimálbéres”) gazdasági erejű kisvállalkozói szektor folyamatos egzisztenciális bizony-

talanságban működik. A rendszerváltozás utáni időszak egészének mozgásaiban az irányítási decentralizáció átfogó, komoly deficitje is benne van (Pálné szerk. 2016).

A 2010 utáni időszak átfogó centralizációs, „egy-pont politikai” fordulat periódusa. Csak a kifejezetten területi vonatkozású momentumok sora is hosszú. A régiók lényegében kikerültek az irányításpolitika szótárából (a területfejlesztési törvényből), a kormányzati rendszerben csak alig érzékelhetően bújk meg a területfejlesztés (haszonlóan a legközelebbi rokonterülethez, a környezetvédelemhez). A helyi önkormányzatok térszervező funkcióik meggyengülését, hagyományos intézményeik megcsontosítását, elvonását, államosítását élék át. A működési erőforrásokban szűkölködő helyi szereplők a fejlesztéspolitikában jórészt az európai uniós források passzív befogadó tartályaivá váltak, a redistribúciós mechanizmus ráadásul a „nekünk ez jár”-attitűddel, átpolitizált „nyílt pályázati módszerekkel” s az ehhez kötődő felelősségvállalási hiánnyal és korrupcióval operál.

A területi fejlesztéspolitika lényegén, eredményességén nem javított semmit az sem, hogy a „tervezés” fogalmat „programozásra” váltottuk, egyidejűleg korlátok közé szorítva a területi fejlesztéspolitikához kötődő szakemberek túlnyomó többségének szakmai elkötelezettségét is. A térfolyamatokat – a piac mellett – jól körülhatárolható érdekcsoportokra szabott általános szabályozás uralja, komoly „térségi fékek és ellensúlyok” nélkül. A legkritikusabb helyzetű térségeket külön is kedvezőtlenül érinti, hogy egy – látszólag – a nyugat-európai trendeket követő, de a helyi sajátosságok végig gondolt tartalmát nélkülöző (a policentrizmust csak imitáló) vidéki város-központú fejlesztési fordulat is beindult. Mindezen hatások eredményezhetnek országos szintű növekedési többletet, kevesek egyéni vagyonosodását, miközben tovább élezik a társadalmi és a területi polarizációt.

Ha a települési jövedelmi, fejlettségi mozaikot régiókba aggregáljuk akkor 2020-ban három magyar NUTS2 régió (Észak-Alföld, Dél-Dunántúl, Dél-Alföld) az Eurostat által közreadott GDP/fő adatok (EUROSTAT 2020) szerint a balkáni tagországok legszegényebb régióinak csoportjában zárja a fejlettségi rangsort, mögöttük csak

néhány tagjelölt ország - pl. Törökország – keleti perifériái találhatóak.

NEMES NAGY JÓZSEF

Hivatkozott munkák

Elcock, Howard (2003): Networks, Centres and Peripheries: Strategic Planning in a European State, *Regional & Federal Studies*, 13 (3), 44-65. (Magyarul: In: Szabó M.- Szaniszló N. 2016 *Tér, Tevezés, Jövő*, ELTE Eötvös Kiadó, Bp.)

Eurostat (2020) *Regional gross domestic product (PPS per inhabitant) by NUTS 2 regions*, <https://ec.europa.eu/eurostat/>

Hardi Tamás (2012): *Duna-stratégia és területi fejlődés*, Akadémiai Kiadó, Budapest

Horváth Gyula (2006): Regionális helyzetkép a Kárpát-medencéről. In: Rác Sz. szerk. *Regionális átalakulás a Kárpát-medencében*, MRTT, Pécs, 9-23.

Keményfi Róbert (2002) Az „etnikai táj” kultúrnemzeti mítosza, *REGIO* 13:(4) pp. 93-108.

Keményfi Róbert (2006): Egységes magyar államtér alatt egységes közetalap: a Tisiamasszívum mítosza. In: Győri R, Hajdú Z (szerk.) *Kárpát-medence: települések, tájak, régiók, térsztruktúrák*. Budapest; Pécs: Dialóg Campus Kiadó; MTA RKK, 418-438.

Kocsis Károly (2013): Historical predecessors and current geographical possibilities

of ethnic based territorial autonomies in the Carpathian Basin, *Hungarian Geographical Bulletin* 62 (1) 3–46.

Kukely György (2008): A gazdaságfejlesztési célú állami és európai uniós támogatások szerepe az ipari térszerkezet átalakulásában, *Területi Statisztika*, 48 (2), 111-135.

Nemes Nagy József (1998): Az ország térszerkezete, területi folyamatok. In: Hörcher F-né szerk. *Területfejlesztés Magyarországon*, KTM, Budapest, pp. 15-26.

Nemes Nagy József – Kullmann Ádám – Fekete Attila – Szabó Pál (2000): A területi fejlődés „állami” és „piaci” útjai az 1990-es években. *Területi Statisztika*, 40 (3), 203-220.

Nemes Nagy J. (2005) Fordulatra várva – a regionális egyenlőtlenségek hullámai, (In: Dövényi Z. – Schweizer F. szerk. A földrajz dimenziói, MTA FKI, Bp., pp. 141-158.)

Nemes Nagy József (2009): *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Nemes Nagy József (2016): Mezőterek a társadalomban és a gazdaságban. In: Lengyel I. – Nagy B. szerk. *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraparosodása*, JATEPress, Szeged, 105-124. o.

Nemes Nagy József – Szabó Pál (2016): Európa egységesülése és tagozódása, *Tér és társadalom*, 30 (4), 17-32.

Paasi, Ansi – Metzger, Jonathan (2016): Foregrounding the region, *Regional Studies*, 51

Pálné Kovács Ilona (2016): Fából vaskarikák: a közigazgatás racionális térszerkezete. In: Sikos T.- Tiner T. szerk. *Tájak, régiók települések térben és időben*, Dialóg-Campus, Budapest, 323-330

Pálné Kovács Ilona (szerk. 2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs

Pénzes János (2014): *Periférikus térségek lehatárolása – dilemmák és lehetőségek*, Didakt Kft, Debrecen

Probáld Ferenc (2016): Determinizmusvita a földrajztudományban. In: Sikos T. - Tiner T. szerk. *Tájak, régiók települések térben és időben*, Dialóg-Campus, Budapest, 333-341.

Svensson, Sara – Ocskay Gyula (ed. 2016) *Overview of the EGTCs around Hungary*, CECI, Budapest

Szerző: Nemes Nagy József egyetemi tanár
ELTE Regionális Tudományi Tanszék
nemesnagy@t-online.hu

Adalékok a „visszamenethez”

A regionális tudomány átmenet-tanának magyarországi viszonyokra való feldolgozásával több kiváló szerző foglalkozott. Részben a szakirodalmi ismereteink, részben a MTMT adatbázisának elemzésével összegyűjtöttük azokat a publikációkat, amelyek a hazai irodalomban döntően a magyar átmenet területi összefüggéseinek feldolgozásra vonatkoztak. A gyűjtés alapja a művekre való hivatkozás volt, azaz milyen kisugárzása volt a témakörre koncentrált közreadott kutatási eredményeknek a szakirodalomban.

A 30 művet végig olvasva kiemelkedik Enyedi (1996) alapműve, amely elsőként rendszerezi ennek a történelemben egyedi átalakulásnak a legfontosabb tényezőit. Enyedi a regionális átalakulás forgatókönyveit is kidolgozza elsőként a hazai regionális kutatásokban, s ezzel hangsúlyozottan kiemeli azokat a tényezőket, amiket figyelembe kell venni a jövőbeli irányok alakításánál. Pálné Kovács Ilona két kiadást (1999, 2001) is megért monográfiája következik hivatkozások sorrendjében. Művében a regionális politika intézményi rendszerét, átalakulásának nehézségeit hazai és nemzetközi kitekintésben tárgyalja. A sort Nemes Nagy József (1995, 1996, 2001) három rendszerező műve folytatja, amelyekben tértípusokat határolt le, a városok lehetséges átalakulási rangsorát adta meg, majd a fejlődési pályák jellegét és meghatározottságát értékelte. Az érdemleges tanulmányok közül kiemelném Nagy Gábor (2007) már letisztultabb, alaposabb adatsorral és nemzetközi irodalmi bázisra épülő térszerkezeti elemzését, amivel a nemcsak a mélyebb tartalmakat, hanem a megrögzült szerkezeteket is frappánsan szemlélteti. Szólni kell több közgazdász kutató (Köllő, 1998, Lengyel-Szanyi 2011) szektorális elemzéseiről, vagy az aktuális elméletek térbeli folyamatokra való adaptálásáról, s ezzel a magyar területi gazdasági szerkezet

új szempontú közelítéséről. Magunkról sem kell megfeledkezni, hiszen írásunkban (Rechnitzer-Smahó 2005) a humántőke területi tartalmait vizsgáltuk az átmenetben, vagy a városhálózat átrendeződését értékeltük (Rechnitzer 2002), továbbá a területi gazdaságok sikerességét, azaz alkalmazkodó képességét az átmenet időszakában (Rechnitzer 1998), továbbá a regionalizáció formációin gondolkodtunk el (Rechnitzer 2001). Nem feledkezhetünk meg a városhálózat egyes elemeinek viselkedéséről (Enyedi 2010, Szirmai 1997, Németh 2009), vagy éppen a demográfiai átmenet sajátosságainak alakulásáról sem (Ritzlné Kazimir 2007).

A hazai elemzések tehát bőséggel nyújtanak adalékokat a magyar regionális átmenetben eredményeinek bemutatásához. Az első az időbeli szakaszok kijelölése és azok értékelése. Tettünk kísérletet a hazai területi politika rendszerváltozás utáni szakaszainak bemutatására (Rechnitzer, Smahó 2011). Ebben az első periódust a területi válságok időszakának (1990-1996) tekintjük, ahol felgyorsult szerkezeti (nagyvállalati) leépülések által is generált területi válságok valamiféle kezelése történt meg. Az időszakot „A területfejlesztésről és területrendezésről” szóló törvény (1996. évi XXI. tv.) zárja. Egyetértve Illés Ivánnal (2000), hogy ez a törvény európai rangú területi fejlesztési irányokat, szervezeti és működési rendszert kínált, s tartósan eligazítója lett a magyar térfolyamatok alakításának. A következő periódust a törvény bejáratásának tekintettük (1996-1999), ekkor alakultak ki, szerveződtek meg azok az intézmények, amelyek a különféle lendületű és tartalmú decentralizációs folyamatokat indították el. Aztán következett az Európai Unióba való belépésre való felkészülés (1999-2006), majd az első hétéves uniós fejlesztési periódusnak a bevezetése, elindítása, megvalósítása (2007-2013). Nem kívánjuk részletesen elemezni az egyes szakaszokat, ezek áttekintése könyvünkben (Rechnitzer, Smahó 2011) több adalék mellett olvasható. Három összefoglaló megállapítást tettünk akkor az átmenet magyar területi sajátosságairól. Az egyik, hogy jelen voltak és határozottan hatottak a központi irányítás alatt álló területi politika szemlélete és intézményi keretei.

A másik, hogy ebben a közel 15 éves időszakban kialakultak a piacgazdaságok klasszikus területi politikájának elvei, intézményei és eszközei. Harmadikként jegyeztük meg, hogy már az ezredforduló után felbukkantak a posztmodern területi politika elemei, intézményei, lehetséges alternatívái.

Nos, akkor hol a gond, tesszük fel a kérdést. A folytatásban, a következő periódusban, a 2010-től kezdődő más szemléletű, fokozatosan kiháló, meggyengülő és alapjaiban megváltozó területfejlesztésben¹. A 2010-ben induló, majd négy-szer is győzedelmes politikai erő és az arra épülő rezsim bemutatására, elemzésére, jellemzőinek megadására számos izgalmas mű született (Magyar, 2013, 2014, 2015, Scheiring 2021).

Sajnálatosan tapasztaljuk viszont, hogy a területi folyamatok átfogó elemzése, s egyben a korábban sikeres területi politika, valamint az új elvek és többségében gyakorlatok alapján működő területfejlesztés komplex értékelése még nem történt meg 2010-től napjainkig. Nem vállalkozom rövid tanulmányomban kimerítő elemzést adni az elmúlt 12 esztendő területi folyamatairól

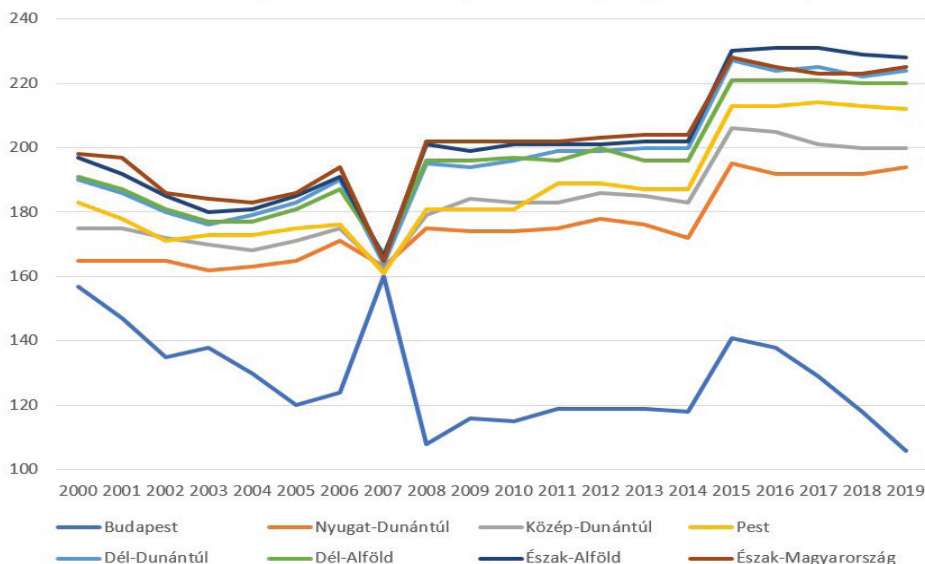
és azokat alakító tényezők sajátos, egyben érdekes halmazáról.

A fentebb idézett hazai szerzők, valamint kutatásink alapján fel kell tennünk az alapvető kérdést: véget ért hazánkban az átmenet, vagy elkezdődött a „visszamenet”, egy másik, új területi politikai periódus?

Nos, hisszük és valljuk, hogy egy új korszak jött el a magyar, s vélhetően más Kelet- és Közép-Európai országokban is (Lengyelország, Szlovénia, Szerbia). Az átmenetek új pályára kerültek, amikben számos rendszerváltozás előtti elem, intézmény, finanszírozási mód köszön vissza, s közben a szereplői körök, az új elitek a korábbiaktól eltérő formában és egyre komplexebb hatásrendszerben át- és beszövik a területrendszereket, erősen hatnak azok folyamataira, s azok alakításában új centrumokat, csomópontokat, valamint sajátos érdektereket, intézményeket alakítanak ki.

Nézzük meg a magyar régiók pozícióinak változását az unió 270 NUTS2 egységén belül egy hosszabb periódusban (1 ábra).

Magyar NUTS2 régiók által elért helyezések az EU NUTS2 régiói között az egy főre jutó GDP alapján (2000-2019, rangsorban elért helyezés, 1=legmagasabb érték)



Forrás: EUROSTAT éves GDP jelentések, gyűjtötte és az ábrát készítette Kézai Petra doktorandusz (2022)

Az ábra 2007-től érdekes, hiszen akkor történik meg Kelet- és Közép-Európa országainak csatlakozása az Unióhoz, s onnantól évente a jelenlegi magyar nyolc régió helyezés számait jeleztük az összes uniós régió sorrendje alapján az egy főre jutó GDP szerint. A helyzet nem biztató. Volt egy kisebb ingadozásokot mutató, de alapvetően egyenletesnek tekinthető közel kiegyenlített periódus (2008-2014), ami az európai régiók GDP fejlettségi sorrendjének utolsó ötödébe sorolta a magyar régiókat. Aztán 2014-ben elkezdődött az intenzív pozícióvesztés, a nyolc hazai NUTS2 régióból hat bekerült a leszakadók társaságába, ahonnan aztán nem tudtak elmozdulni. A Nyugat-Dunántúl vergődik a leszakadás és az alsó középmezőny között, sajnos az előbbi irányába való sodródás jeleit már nem lehet letagadni. Budapest helyzetében ismerhető fel egyedül a javulás, majd 2014-ben ismét megtorpanás, s az elmúlt években a 100-110. közötti pozíció megtartása².

Az unortodox, vagy nem szokványos gazdaságpolitika 12 éves jellemzését adja meg a Csaba Lászlóval készült interjú³. Ebben 12 tényezőt emel ki, így érdekcsoportok uralmát, a protekcionizmus és a multik együttes jelenlétét, államosítást, a nagyvállalkozások támogatását, a „magyar értékrend” hangsúlyozását, a demodernizálációt, tudás formálása, gyarapítása helyett „beton” (nagy és látványosnak vélt beruházások) szemléletet, a józan ésszel ellentétesen kijelölhető intézkedéseket, magas improvizációt a döntésekben, leszakadó alsó- és középrétegeket, a magyar régió országaihoz képest a magyar gazdaság gyengülését, a „magunk útját járjuk” elvet és meghatározott elitcsoportok helyzetbe hozását.

Az elemek egy részét felvezettük a 1 sz. táblázatban, igyekeztünk azokat megbontani a legfontosabb alrendszerre, kiemelten kezelve persze területi dimenziót. Az átmenetre vonatkozóan felhasználtuk a korábban megadott irodalmakból leszűrhető legfontosabb megállapításokat a területi dimenzióra vonatkozóan. Megadjuk összehasonlításként az átmenet államának jellemzőit. Ezzel is illusztrálni kívánjuk a „visszamenet” sajátosságait. (Lásd a következő oldalon!)

Nem kívánjuk részletesen elemezni a két állam modellt, egyedül a területi dimenziót villantjuk fel az unortodox államban. A centralizáció látványos, sajnos egyre jobban halványulnak

el a területi szintű jogok és erőforrások. Visszaállamosították azokat a funkciókat, amikért az átmenetben nagy küzdelem folyt, és rövid ideig, de eredményesen működtek. Az önkormányzatosság, mint a területi/helyi közösség szervező és szolgáltató rendszere számos kivívott funkcióját elveszítette (oktatás, egészségügy, igazgatási jogkörök), miközben más szerepekben, intézményekben (kultúra) területi szintű átrendeződés történt meg. Az elvonások és az új államosítások a területi/helyi erőforrások átrendeződését eredményezték és a fejlesztés szükségesszerű új, preferált tényezői kikerültek a helyi kontroll alól.

A sikeresnek tekinthető regionális szintű fejlesztések, s azok értékes intézményrendszerre szintén államosításra került (Józsa 2018), így a nagyobb térségben és együttműködésben való gondolkodás és cselekvés keretei beszűkültek. Összezsugorodott a tér, egyre kisebb és egyre gyengébb, vagy pontosabban kiszolgáltatottabb területi egységek jöttek létre, amelyekben a személyi függés, a helyi „nagyurak” világa jött vissza. A kedvelt és hűsleges helyek (pl. nagyvárosok, egyéb kiemelt centrumok) önálló, a terveiktől sokszor eltérő fejlesztések kedvezményezettjei lettek, amiben inkább a „beton” szemlélet érvényesült, vagy éppen a rezsim kedvelt szolgáltató szektorainak létesítményei, a helyi erőforrások, intézmények megújítása helyett. Megjelentek a hatalom kedvelt és preferált térségei, települései, azok egy-egy vezetőhöz, politikai, vagy éppen támogatott nagyvállalkozó prominenciákhoz kötődtek, újabb anomáliákat teremve ezzel a térszerkezetben, vagy éppen tovább konzerválva annak tartós megosztottságát. S végül, de nem utolsósorban a fejlesztési stratégiákban, mint a területi folyamatok alakításának irányában az ötletszerűség, az elképzelt vélt, vagy valós ideák kijelölése történt meg, amelyek aztán gyorsan feledésbe merültek az állandóan változó és többségében véletlenszerű beavatkozások miatt.

A „visszamenet” nem visszatérés egy korábbi struktúrához, hanem annak egyes elemeinek megújított alkalmazása. Ennek a területi rendnek az alakulása szoros kapcsolatban van az állam egészének átrendeződésével. De ne feledkezzünk meg az európai regionális politika fokozatos hangsúly vesztéséről, a cél és intézményrendszerben betöltött szerepének megváltozásáról.

1. táblázat Az átmenet és unortodox állam jellemzői

	Átmenet állama	Unortodox/nem szokásos állam
Gazdaság	Válság kezelés Privatizáció Külföldi tőke bevonása Vállalkozás ösztönzése	Külföldi befektetések támogatása. Nemzeti (hatalmi) tőke kiépítése Állami vállalatok megerősítése, új államosítás Szektorális szabályozás
Állam	Jóléti állam adaptációja Adórendszer kialakítása Társadalmi szolgáltatások kiépítése Kormányzati beavatkozások	Adócsökkentés, magas fogyasztási adók „Kövér” állam, folyamatos kormányzati beavatkozás, változó intézményi szerkezet Állampolgár, mint „támogatott” fogyasztó Államosítás, állami ellenőrzés kiterjesztése, fokozott bürokrácia Állami vagyon kiszervezése (eladás, alapítványok), terjedő korrupció
Társadalom	Egyéni szabadság, jogok, liberalizáció Közösségek szabad szerveződése Tömegmédia Utazás szabadsága	Megosztottság, elkülönülés, új elit minden szinten Közösségek „csendes” korlátozása, egyoldalú támogatási rendszer Vallás és hitélet kiemelt támogatása Állandó ellenségkép, bizalmatlanság Médiauralom
Kultúra/ értékek	A szabadságon alapuló új értékek Új életstílus Plurális szellemi élet és kínálat	Műltbeli értékek hirdetése Állami támogatás a hatalomközeli szervezeteknek, intézményeknek A „nem mi” kultúra és intézményei fokozatos ellehetetlenítése
Területi dimenzió	Területi válságok kezelése A felzárkózás elveinek hangsúlyozása A fejlesztés intézményi kereteinek kiépítése Az óvatos, visszafogott decentralizáció megindítása Önkormányzati rendszer kiépítése Helyi elit megerősödése	Eltűnő területi politika, leépülő központi intézmények Centralizáció, megyei, nagyvárosi, országgyűlési képviselő körzet szintű hatalom kiépítése Önkormányzati rendszer funkcióinak fokozatos leépítése Területi különbségek látványos növekedése, belső migráció felerősödése, térségek kiürülése Regionalitás helyett centrumfejlesztés A hatalom kedvelt települései és térségei Kijárási, elkötelezettség alapján kiosztott támogatások
Stratégiaiák	Top-down, de fokozatos beépítése a terület/helyi közösségi kezdeményezéseknek	Neo-top down
	Válságkezelés és új rend kiépítése	Ötletszerű és kinalatorientált
	Integratív/egyedi elemek megjelenése	Dezintegrációs/uniformizált (elfeledett, változó) stratégiák

Forrás: Loughlin 2000, Rechnitzer, Smahó 2011: 260, 261. alapján saját szerkesztés

Az elmúlt évek nagy átrendeződései és krízisei (klímaváltozás, világgazdaság súlypontjainak áthelyezése, a népesség áramlás felgyorsulása, a digitalizáció terjedése, a világjárvány, napjaink ukrán-orosz háborúja stb.) csak fokozták az állami szerepek újra gondolkodását, s ebben a területek/helyek szerepének, aktivitásának megítélését. Nálunk - vélhetően Kelet- és Közép-Európa többi országában is - a decentralizáció, mint a demok-

rácia elemi kifejezője és fokmérője nincs beégyve a társadalom egészébe és az egyének gondolkodásába, értékrendjébe, így aztán az egyre gyakoribbak a „visszamenetek” a politikai rendszerekben, valamint a fejlesztésekben, ami sajnálatos módon nem ütközik érdemleges politikai és társadalmi akadályokba. Ugyanakkor tapasztalható, hogy a helyi fejlesztések „szentjánosbogarak” még pislákolnak, jelezve azt, hogy léteznek még új, más

utak, s talán a „visszamenetből” egyszer elindulhatunk új modernizáció felé.

RECHNITZER JÁNOS

Irodalomjegyzék

Csaba L. (2014): *Átmenet és a közgazdaságtan. Módszertani tanulságok egy részterület műveléséből. Közgazdasági Szemle*, január, 53-67.

Enyedi Gy. (2010): Városok a közép-európai átmenetben. In: Barta, Gy; Beluszky, P; Földi, Zs; Kovács, K (szerk.) *A területi kutatások csomópontjai*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 223-243.

Horváth Gy. (2000): Decentralizáció és a régiók – kelet-közép-európai nézőpontból? In: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. Pécs, MTA RKK. 60-73.

Illés I. (2000): Az Európai Unió keleti bővítése és a regionális politika. MTA, Budapest. In: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. MTA RKK Pécs. 21-60.

Illés I. (2002): Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók. Budapest Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Józsa V. (2018): Quo vadis regionalizmus? Egy eszme és értékrend tovább élése a szakemberek közvetítésével. *Tér és Társadalom*, 3., 96-112.

Köllő J. (1998): Regionális bérkülönbségek 1989-95. In: Fazekas, K (szerk.) *Munkaerőpiac és regionalitás az átmenet időszakában*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 1-28.

Lengyel B., Szanyi M. (2011): Agglomerációs előnyök és regionális növekedés felzárkózó régiókban - a magyar átmenet esete. *Közgazdasági Szemle* 10., 858-876.

Lengyel I. (2012): A kelet- és közép-európai országok régióinak versenyképessége. In: *Járműipar és regionális versenyképesség*. Szerk.: Rechnitzer J., Smahó M. Győr, Széchenyi University Press. 191-229.

Loughlin, J. (2000): Regional autonomy and state paradigm in Western Europe. *Regional and Federal Studies*, 2., 10-34.

Magyar B. szerk. (2013): *Magyar polip. A posztkommunista miaffiaállam*. Noran Libro, Budapest.

Magyar B. szerk. (2014): *Magyar polip 2. A posztkommunista miaffiaállam*. Noran Libro, Budapest.

Magyar B. szerk. (2015): *Magyar polip 3. A posztkommunista miaffiaállam*. Noran Libro, Budapest.

Nagy G. (2007): Divergencia vagy konvergencia: Az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel. *Tér és Társadalom* 1., 35-51.

Nemes Nagy J. (1995): Soprontól Nyíradonyig (városok a piacgazdasági átmenetben), *Comitatus: Önkormányzati Szemle* 8-9., 15-22.

Nemes Nagy J. (1996): Centrumok és perifériák a piacgazdasági átmenetben. *Comitatus: Önkormányzati Szemle* 5., 15-22.

Nemes Nagy J. (2001): Az ezredvég regionális folyamatai Magyarországon: átfogó átalakulás - egyedi fejlődési pályák. In: Keune, M; Nemes, Nagy J (szerk.) *Helyi fejlődés, intézmények és konfliktusok a magyarországi átmenetben*. Budapest, ELTE TTK Regionális Földrajzi Tanszék. 23-32.

Németh S. (2009): Mintha-városhól mintavárost!: A magyar urbanizáció mennyiségi útja és minőségi átmenete. *Területi Statisztika* 1., 8-18.

Pálné Kovács I. (1999, 2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

Rechnitzer J. (1998): Az átmenet a területi gazdaságban és a siker In: Fazekas K. (szerk.) *Munkaerőpiac és regionalitás az átmenet időszakában*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 113-145.

Rechnitzer J. (2001): A halogatott regionalizáció, mint a területi politika sajátossága az átmenetben. *Tér és Társadalom* 2., 3-25.

Rechnitzer J. (2002): A városhálózat az átmenetben, a kilencvenes évek változási irányai. *Tér és Társadalom* 3., 165-183.

Rechnitzer J, Smahó M. (2005): *A humán erőforrások regionális sajátosságai az átmenetben*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet.

Rechnitzer J, Smahó M. (2011): *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Scheiring G. (2021): *Egy demokrácia halála. Az autoriter kapitalizmus és a felhalmozó állam felemelkedése*. Magyarországon. Napvilág Kiadó, Budapest.

Szirmai V. (1997): Közép-európai új városok az átmenetben. In: Kárpáti Z. (szerk.) *Társadalmi és területi folyamatok az 1990-es évek Magyarországon*. Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézet, MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja. 96-118.

Merre tovább területfejlesztés?

*Gondolatok a szakma jövőjének kérdéseiről*⁴¹

„A jövőscenáriók csak akkor számíthatóak,
ha meglepetésmentes jövőt feltételezünk.”

(Enyedi György)⁴²

A szerkesztők felkérése alapján kevésbé a történeti elemzés szempontjai szerint összegeztem a gondolataimat, sokkal inkább arra fókuszáltam, hogy megítélésem szerint a hazai területfejlesztés (regionális politika) milyen irányú kihívásokkal szembesülhet a jövőben, s ezekre milyen válaszok adhatók. Persze a mottóban idézett felfogás szerint a politikai kormányzás számára még akkor is számíthatunk „meglepetésekre”, ha a 2022. évi országgyűlési választások eredményei alapján a kormányozhatóság stabil feltételei adottak az uralkodó politikai csoportnak, mivel az újonnan megalakuló kormány előtt álló gazdasági és nemzetközi helyzetből adódó problémák korántsem teszik könnyűvé a kormányzást a közeli időszakban⁴, ami a területfejlesztés jövőjét is nehezebben kiszámíthatóvá teszi.

Mi legyen a területfejlesztés célja és feladata?

A területfejlesztési törvényben meghatározott célokat és feladatokat⁵ a jövőben is hasonló módon célszerű meghatározni:

- a területi kohézió erősítése és a jelentős térségi különbségek mérséklése;
- a területi versenyképesség biztosítása;
- az ország térszerkezetének és településrendszerének harmonikus kialakítása;
- a nemzeti és térségi identitás-tudat megtartása és erősítése;
- az európai integrálódás segítése.

A területi kohézió erősítése és a térségi felzárkóztatás biztosítása egyúttal szükségesé teszi a területpolitikai narratívák és paradigmák felülvizsgálatát és újragondolását, új elemekkel való bővítést is. Különösen fontosnak tartom ezzel kapcsolatban azt a gondolatot, hogy „az újraelosztáson és a hátrányos helyzetű térségek kompenzációján alapuló »régi« és a terület-alapú megközelítésen alapuló »új« területpolitikák a »terület-érzékeny« megközelítéssel bővíthetők, amelynek egyik innovatív fejlesztési irányát a jóllét (well-being) szemléletének és szempontrendszerének adaptív felhasználása, valamint ezzel összefüggésben a regionális fejlettség GDP alapú értékelésének új, alternatív mérési rendszerekkel történő kiszélesítése jelenti”⁶

A térségi versenyképesség indikátorainál alapvetően a gazdasági mutatók a meghatározók, amelyek közül a GDP mutatók mellett olyan elemek is szerepet játszanak, mint a kiművelt emberfők száma és a képzett munkaerő mértéke; a K + F + I befektetések aránya; a térségi megközelíthetőség és a közlekedési, az energia és IT infrastruktúra elérhetősége és minősége.⁷ A városok és régiók gazdasági versenyképességében jelentősen felértékelődött a kreativitás, a tudás és az innováció szerepe, amelyben a kreatív iparágak és kulturális befektetések is egyre nagyobb jelentőséggel bírnak.⁸ A gazdasági versenyképesség mellett azonban az egyes településekben és térségekben élők számára a fejlődés a közösségi jóllét (well-being) szemléletével is értékelhető, ahol nemcsak a jövedelem és a fogyasztás növekedése értékelési szempont, hanem az életminőség javulása is.⁹ Ezért is fontos, hogy a hazai területpolitika lehetséges irányainál erre a szempontra is ráirányítsuk a figyelmet.

A stratégiai tervezésben arra érdemes kiemelt figyelmet fordítani, hogy létrejőjön a hazai településhálózat olyan struktúrája, amiben a hangsúly az európai városhálózati rendszerhez való kapcsolatokban, a nemzetközi versenyképességet meghatározó tényezők kijelölésében, a jóllét biztosításában, a településhálózatok alakítását szolgáló eszköz és intézményrendszer működtetésében jelenik meg, illetve olyan általános elvek meghatározásában nyilvánul meg, amik a településhálózati hierarchia egyes elemeinek ajánlott funkcióit és azok egymáshoz való viszonyát rögzíti. A jövőbeni településhálózati rendszer egyik lehetséges változata egy olyan modellben képzelhető el, amiben az európai világvárosi központ mellett a regionális nagyvárosok (speciális regionális szerepkörrel rendelkező központok), a megyei városok (megyei/térségi szervező funkciókat ellátó települések), a középvárosok (a városkörzeti funkciót betöltő települési központok), a kisvárosok (sajátos funkcióra épülő települések), illetve a falvak szintje képzelhető el, egy hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben.¹⁰

A jövőbeni területpolitikai stratégiáknak is fontos feladata kell legyen a nemzeti és térségi identitás megtartása és erősítése. A településfejlesztés számára is fontos a nagy térségi vagy regionális szinthez való alkalmazkodás. Ez a térségi vagy regionális identitás meglétét is feltételezi, ez azonban „Magyarországon még nem alakult ki”¹¹. Ez a tény felértékeli a „területi identitással” is rendelkező funkcionális területi egységek, mint például a Balaton és térsége, vagy a főváros és agglomerációja integrált fejlesztésének és intézményes koordinációjának kialakítását, ami erősítheti a térségi identitást, összekapcsolva a decentralizáció és a szubszidiaritás alapelveivel. A nemzeti identitás erősítésére pedig jól használható a jövőbeni területpolitika a határ menti és határon átnyúló együttműködésekre a „mentális határok alapján”¹² az EGT/ETE intézményesítésével és az eurorégiók támogatásával.

Rögzíthetjük, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozással és a NATO-ba történő belépéssel alapvetően megváltoztak a nagyhatalmi-katonai-gazdasági körülmények hazánk számára is. Ez egyfelől a rendszerváltás utáni időszak talán egyik legnagyobb gazdasági-társadalmi reménye

volt sokunknak, hiszen ma is „az ország stabilitása és népességtartó képessége, gazdaságának teljesítménye és versenyképessége, lakosságának jóléte, a társadalom fejlődése és jövője elsősorban a külföldi – ezen belül is az uniós – beruházásoktól, az Unióból érkező egyéb támogatások és programok hatékony felhasználásától, az integráció előre haladásától – elmélyítésétől és az uniós kötelezettség-vállalások teljesítésétől függ”.¹³ S mivel újra felidézhető a közel negyedszázados vélemény, hogy a kezdeti közeledés ellenére jelenleg nagyon messze vagyunk a Nyugattól,¹⁴ ezért is tartom különösen fontosnak azt, hogy a területfejlesztési politika továbbra is fontos feladatának tartsa az európai integrálódásunk elősegítését. S ez alátámasztható azzal a megállapítással, hogy éppen a rendszerváltás két nagy hibája miatt nem sikerült Magyarországnak igazán a „globalo-modernizációs” folyamatokba integrálódnia: egyrészt a „színelte” kapitalizmus szerkezeti hiányosságai következtében, másrészt a modernizáció elmaradása okán. Pedig „mind a magyar lakosságnak, mind az Európai Uniónak egy modern magyar társadalom kialakítása-kialakulása az érdeke”.¹⁵

Milyen alapelveket kövessen a területfejlesztés

A területfejlesztés a korábban a hazai és főként a nemzetközi, elsősorban az európai uniós regionális

politika által alkalmazott következők alapelveire épülhet a jövőben:

- Szubszidiaritás és decentralizáció
- Vertikális és horizontális partnerség és koordináció
- Nyilvánosság, átláthatóság és elszámoltathatóság
- Tervszerűség, komplexitás és integráció,
- Programfinanszírozás és piaci alapú finanszírozási eszközök alkalmazása

A rendszerváltás idején történt alkotmányos és magas szintű törvényi szabályozás által érvényesített szubszidiaritás¹⁶ és decentralizáció elve meghatározott volt az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény számára is, amelynek az alapján lényeges követelmény volt a lokális és területi (regionális) autonómiák szerepvállalása a tervezésben és programozásban, de felelős közhatalmi megoldással (speciális területfejlesztés-

tési intézményrendszer létrehozatalával és működtetésével). 2010 után a magyar alkotmányos szabályozás lényegesen átforgalmazta – figyelemmel a vertikális hatalommegosztás alkotmányos követelményére¹⁷ – az önkormányzati autonómiák filozófiáját és funkcióját.¹⁸ Ez a tény újra megkövetelné a „devolúció” helyett a „szubszidiaritás”, a „dekoncentráció” helyett pedig a „decentralizáció” elveinek alkalmazását, ami a nemzetközi tapasztalatok alapján is jobban lehetővé teszi a regionális politika alapvető céljainak a térségi felzárkóztatáshoz és versenyképességhez kapcsolható elérését.¹⁹ Ebből logikusan következik, hogy a település- és területfejlesztés elsősorban az önkormányzati feladatok között fogalmazható meg koherensen a település- és területrendezéssel, valamint a közszolgáltatások szubszidiaritási elven történő megszervezésével.²⁰ Ehhez azonban a középszintű önkormányzatiság hiányainak a pótlására, és a szétaprózott települési rendszer gyengeségeinek ellensúlyozására képes településközi (járási vagy kistérségi) és területközi (térségi vagy regionális) intézmények létrehozatalára, illetve önkormányzati jellegű megerősítésére is szükség lenne.

A decentralizáció elvének alkalmazásával egyetemben a területfejlesztés következetesen alkalmazta a partnerség követelményét. Ennek megfelelően épültek fel a területfejlesztési intézmények, amelyben a vertikális és horizontális partnerség nevében éppúgy részt vettek a központi kormányzat képviselői, mint a gazdasági, szociális és önkormányzati delegáltak is. A területpolitika megyei és fővárosi önkormányzati feladattá válásával – ami egyébként kívánatos és támogatható tendencia – ezen a szinten megszűnt a horizontális partnerség (kivéve a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok tekintetében), a vertikális partnerség pedig a térségi és kiemelt térségi tanácsok szabályozásánál köszön vissza.²¹ A hazai területpolitika a jövőben jobban használhatná a többszintű kormányzással kapcsolatos EU tapasztalatokat²², illetve a települési és területi önkormányzatok számára ösztönözhetné a „partnerségi kormányzás” (‘partnership governance’)²³ feltételeinek kialakítását. Törvény ugyanakkor kötelezővé is tehetné az önkormányzatok számára, hogy a területfejlesztési feladatok ellátására önkormányzati bizottságot hozzanak

létre, amelynek összetételében és működésében megfelelően érvényre lehetne juttatni a vertikális és horizontális partnerség elvét.

A nyilvánosság, átláthatóság és elszámoltathatóság elvei szorosan kapcsolódnak a partnerség elvéhez, ami leginkább a „részvételen alapuló és nyilvános kormányzás” keretében érvényesíthető. Ez megvalósítható a jövőben azzal is, ha a területfejlesztési intézményekben – főként a nagyobb településeken és területi önkormányzatok szintjén – érvényesülhetne a civil részvétel és a korporatív demokrácia, ami a „szabad mandátumos” – főként pártalapú – képviselő mellett biztosíthatná a „kötött mandátumos” delegálási rendszer működését is, felerősítve ezzel a területpolitikában az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelményének érvényesülését.

A tervszerűség részben összefügg az átláthatóság és az elszámoltathatóság elveivel, ennek időegységeinél és eszközei alkalmazásánál a decentralizált területfejlesztési politikának nemcsak a választási ciklusokat érdemes követni, hanem a nemzeti és EU szintű tervezési időszakokat is. A tervszerűség érdekében az önkormányzati szövetségek részvételét ugyancsak biztosítani kellene – az Amszterdami Szerződés jegyzőkönyvében foglaltakkal összhangban – a kormánynak az európai döntéshozatali eljárás során hozott állásfoglalásainál, különös tekintettel azokra az európai uniós döntések előkészítésére, amelyek közvetlenül is érintik az önkormányzatok területfejlesztési feladat- és hatás-körét.²⁴ Tartalmi szempontból az önkormányzatok számára ciklusonként elkészítendő gazdasági programokkal való összhangot és a komplex megközelítést érdemes alkalmazni a területfejlesztési tervezés és programozás során.

Az „integrált területi-alapú megközelítés” (‘integrated place-based approach’) fontos eleme az EU Kohéziós Politikájának 2013 óta. Ehhez jól felhasználható eszköznek bizonyult a „közösség vezérelt helyi fejlesztés” (CLLD) és az „integrált területi befektetések” (ITI) alkalmazása főként a funkcionális nagyvárosi és földrajzi térségekben. A 2021-2027 közötti tervezési időszakban az EU Kohéziós Politikája még szélesebb támogatást biztosít az »5. Szakpolitikai Célkitűzés – Európa Közel a Polgárokhoz« égisze alatt az »integrált területi alapú megközelítéseknek«. A Régiók Bi-

zottsága Elnöke egy 2022. március 29-én megtartott konferencián kiemelte a „területi alapú szakpolitizálás” (‘place-based policymaking’) fontosságát az EU kohéziója szempontjából.²⁵ Ennek egyik lehetséges programja a ”nagy tavak régiói” (‘large lake regions’) számára kidolgozott EU finanszírozású fejlesztés az ESPON EGTC vezérletével, amelyben a Balaton Fejlesztési Tanács és munkaszervezete is partnerként részt vesz.²⁶ Ezek a tapasztalatok is felerősítik a területfejlesztési törvényben nevesített kiemelt térségekben az integrált területi alapú tervezés és programozás, valamint az ehhez kapcsolódó eszközök (CLLD és ITI) hatékonyabb alkalmazásának fontosságát a jövőben a hazai területfejlesztési politikában.

A hazai területpolitika decentralizált megvalósítása esetén a tervszerűséget is nagyobb mértékben biztosíthatná a programfinanszírozás eszközeként a francia területfejlesztésben a regionális demokrácia kialakulásában is jelentős szerepet játszó „tervszerződés” (‘contrat de plan état région’- CPER)²⁷ intézményének hazai szabályozási környezetbe történő adaptálása a következő EU tervidőszakban. A nemzetközi tapasztalatok pedig egyértelműen igazolják, hogy a területi kohézió megteremtésében a „fiskális decentralizáció” jelentősebb eredményeket ért el a jelentős területi különbségek mérséklésében, mint a „fiskális centralizáció”.²⁸ A területi versenyképesség és a térségi identitás megteremtésében is meghatározó szerepe volt a „fiskális demokrácia” alkalmazásának a regionális politika európai tapasztalatai alapján²⁹, ezért a hazai területfejlesztési politikában is nagyobb szerepet kell kapnia, figyelemmel a területfejlesztés korábban már meghatározott céljaira és feladataira.

Az uniós irányelveknek megfelelően növelni kell a vissza nem térítendő támogatásokkal szemben a visszatérítendő finanszírozás területeinek körét, volumenét. A városfejlesztési alapok kialakítása a hosszú távú finanszírozás feltételrendszerének megteremtése mellett egyben a forrásbevonás bővítését is lehetővé teszi: amellet, hogy a magántőke rugalmasabb feltételek mellett, transzparens módon tud megjeleni egy számára is kevesebb kockázatot magában hordozó finanszírozási modellben; az egyszer már kihelyezett és visszaforgó források újabb projektek finanszírozását teszik lehetővé. Ezért a jövőben a

nemzetközi és hazai tapasztalatokra támaszkodva az integrált településfejlesztési stratégia – ITS, valamint az integrált térségi programok, mint az ITP – hatékonyabb megvalósításához ki kell dolgozni a – a JESSICA eszköz mintájára – a pénzügyi alapon működő fejlesztési alapok rendszerét Magyarországon.

Milyen területi beosztásra szerveződjön?

A területfejlesztés jövője szempontjából továbbra is releváns kérdés, hogy mely területi szintekre és milyen típusú közhatalmi egységekre szerveződjön³⁰: tervezési-statisztikai régiók vs. funkcionális térségek legyenek inkább a meghatározó egységek, illetve a „regionalizmus” vs. „provincializmus”³¹ elve alapján alakítsák ki ezeket a térségi egységeket, továbbá a dekoncentrált-közigazgatási vs. decentralizált-önkormányzati típusú megoldást válasszanak a településközi és a területközi területpolitikai feladatok ellátására?

A területfejlesztés céljai és feladatai körében a fentiekben felvázolt térszerkezeti modellt a közigazgatási rendszerben az azonos jogállású, de eltérő feladatkörű, differenciált hatáskörrel és fiskális eszközökkel rendelkező önkormányzati szabályozásban célszerű meghatározni, figyelemmel a decentralizáció és a szubszidiaritás alapelveire. Az Alaptörvényben meghatározott települési (községi, városi, megyei jogú városi) és területi (megyei) közigazgatási szintek mellett célszerű a településhálózati rendszerben új funkciókat találni a településközi (városkörzeti/járási) és területközi (nagy térségi/regionális) együttműködési szintek alkalmazására, elsősorban a decentralizáció elvének alapján. Ebben az értelemben a városkörzeti funkciót betöltő települési központok, középvárosok köré az Alaptörvény felhatalmazása alapján³² *célszerű lenne törvényben szabályozni a településközi (városkörzeti/járási) kötelező önkormányzati területfejlesztési társulások létrehozatalának feltételeit a kötelező önkormányzati feladatok tekintetében. Ez lehetővé tenné azt, hogy a szubszidiaritás elvének figyelembe vételével azokban a térségekben, ahol a kisvárosok nem képesek hatékonyan és teljes körűen ellátni a települési önkormányzati feladataikat, a közszolgáltatások elemi szinten történő biztosítását, ott az érintett települések képviselő-testületei többségének, vagy a lakosság*

*többségét kitevő települési önkormányzatoknál a kezdeményezésére kötelező legyen önkormányzati intézményfenntartó vagy közszolgáltató társulást létrehozni. Ehhez persze adekvát jogi és pénzügyi rendszert is indokolt alkalmazni, amely nemcsak az átláthatóságot és a hatékonyságot, hanem az elszámoltathatóságot is megfelelően érvényesíti.*³³

A területfejlesztés jövője szempontjából célszerű újra értelmezni a térségi funkciókat ellátó megyei városok szerepét. Ez elképzelhető Bibó István gondolatmenetét figyelembe véve a „városmegyei” konstrukció létrehozatalával³⁴, ami egyben a megyei önkormányzat megszüntetésével, területi funkcióinak az átvételével is járna, összefüggésben a közigazgatás reformjával és regionális demokrácia kérdésével. Ugyanakkor elképzelhető a megyei önkormányzatok szerepének megerősítésével is, amelyben a regionális szerepkört betöltő (az EU NUTS II rendszerének megfelelő, legalább 800 000 fő népességgel rendelkező) „nagy megyés rendszer” valósítja meg a regionális versenyképességi követelményeket³⁵, amivel összefüggésben azonban indokolt a megyei önkormányzat választási rendszerében biztosítani a megyei városok polgárainak a részvételét is.

A policentrikus területfejlesztés megerősített infrastrukturális és intézményi bázisai lehetnek a jövőben a regionális szerepkört betöltő nagyvárosok.³⁶ A megerősödött nagyvárosok agglomerációs területe dinamikusan fejlődhet, regionális intézményeik révén térségi befolyásuk érzékelhető lehet. A regionális központok nemzetközi versenyképessége fokozódhat, de az egyedi fejlesztési koncepcióknál nagymértékben támaszkodni kell a szomszédos országok regionális központjainak intézményi bázisára, illetve azok fejlesztési irányaira. Célszerű nemzetközi fejlesztési szövetségeket létesíteni, hogy a párhuzamosságok elkerülhetők legyenek, s a verseny és a kooperáció elve érvényesüljön. *Itt is ki kell építeni azonban a nemzetközi tapasztalatok figyelembe vételével a nagyvárosi „agglomerációs kormányzás” intézményi és pénzügyi szabályozási rendszerét.*³⁷

A területpolitika megújítása keretében tovább kell folytatni a hagyományos, az EU NUTS rendszerére alapozott területpolitikai eszköz- és intézmény-rendszer mellett kialakított funkcionális térségekre koncentráló („area-based”) integrált

fejlesztési programok tervezését és végrehajtását. Ebben a körben azonban indokolt lenne a fővárosi agglomerációt is „kiemelt térségként” meghatározni a területfejlesztési törvényben, s valamennyi kiemelt térségben biztosítani az integrált regionális tervezési stratégiák megvalósításához a „fiskális decentralizáció” és a „tervszerződés” új elemeit.

E mellett a területfejlesztés céljaival és feladataival összhangban különös figyelmet érdemes fordítani a határ menti és a határon átnyúló fejlesztésekre.³⁸

Hogyan biztosítsa az együttműködés intézményesítését a főváros és térsége szintjén?

Budapest és térsége (szűkebb értelemben a mintegy 80 települést magában foglaló agglomerációs térség – tágabb értelemben Budapest és Pest megye területét lefedő közép-magyarországi régió) Európa egyik legversenyképesebb metropoliszrégiója, amelyben közigazgatási határokat és a NUTS II rendszerben meghatározott területfejlesztési régiókat átívelő térségi együttműködésre van szükség Budapest Főváros Önkormányzata és az érintett Pest megyei önkormányzatok között, figyelemmel a nemzetközi tapasztalatokra.³⁹ Ennek intézményes formáit részben a szabad társulás elve szerint is ki lehet alakítani, de a törvényi szabályozásban kötelezően elő is lehet írni az érintett budapesti és agglomerációs önkormányzatok számára, amelynek bővebb kifejtését egy másik tanulmány részletezi.⁴⁰

Budapest, mint az ország fővárosa országos szerepkört is betölt, s mint az európai városhálózat része jelentős funkciója van az Európai Unió kohéziós politikájában, s mint Duna menti város fontos szerepet lát el az EU makroregionális stratégiájának a megvalósításában is. Ezzel összhangban a területfejlesztési törvényben ismételen kiemelt térségként kellene nevesíteni a főváros és térségét, s ennek megfelelően biztosítani az integrált területi programozás korábbiakban már ismertetett – a kiemelt funkcionális térségekben alkalmazott – eszközeit és megoldásait.

Bár a Kormány javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenységet végző szerveként, kormányhatározattal létrehozta – a 2010. évi XLIII. törvény 30. § – 30/A. §-aiban foglaltak alapján

– a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (FKT) mintájára Kormány és a Fővárosi Önkormányzat együttműködését szabályozottan biztosító Fővárosi Közfejlesztési Tanács (FKT) intézményét, ennek szervezeti és működési garanciáját a törvényi szabályozás biztosítaná hosszú távon. A törvényi szabályozás keretében az FKT összetételében – figyelemmel a Fővárosi Közmunkák Tanácsa hagyományaira – indokolt a paritás elvét érvényesíteni azzal, hogy az elnöke a Miniszterelnök, akit akadályoztatása esetén a Miniszter helyettesíti, társelnöke a Főpolgármester, akit akadályoztatása esetén az általa kijelölt főpolgármester-helyettes helyettesíti. Az FKT tagjait a Miniszterelnök kéri fel a részvételre, közülük a tagok felének az esetében a felkérés a Főpolgármester javaslatára történik.

Budapest és térsége az európai városhálózatban és az EU Duna Makroregionális Stratégiájában való részvételét sokkal hatékonyabbá tehetné, ha intézményesen közreműködne a Budapestet érintő EGTC/ETE rendszerek létrehozatalában és működtetésében, valamint a Duna Menti Városok és Régiók Tanácsa korábban már kezdeményezett intézményes továbbfejlesztésében – az osztrák és a német városok és régiók együttműködésének mintája alapján – létrehozva a magyarországi Duna menti városok és térségek szövetségét, vagy egy térségi fejlesztési tanácsot.

SZEGVÁRI PÉTER

Hivatkozások

BARLOW, M. (1994): Centralization and Decentralization in the Governing of Cities and Metropolitan Regions. In. BENNETH, R. J. (ed.): *Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries*. Tokyo, United Nations University Press.

BARNETT, R. R. (1997): Subsidiarity, Enabling Government, and Local Governance. In. HOBSON, P. and ST-HILAIRE, F. (eds): *Urban Governance and Finance: A Case of Who Does What*. Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 59-78.

BIBÓ, I. (1975): Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In. VIDA, I. (Szerk.): *Válogatott tanulmányok. Harmadik kötet*. Magvető Könyvkiadó, Budapest.

BIBÓ, I. (1986): Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In. VIDA, I. (Szerk.): *Válogatott tanulmányok. 1945–1949. Második kötet*. Magvető Könyvkiadó, Budapest.

BÍRÓ-NAGY, A.-GYÖRI, G. (2022): *Hungarian Parliamentary Elections 2022*. FES BRIEFING, Office Budapest Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/19126.pdf>

BISH, R. L. (2001): *Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First*. Toronto, C.D. Howe Institute.

BODINEAU, P. (1995): *La régionalisation. Que sais-je?* PUF.

BOURNE, L. S. (2001): Designing a Metropolitan Region: The Lessons and Lost Opportunities of the Toronto Experience, In. FREIRE, M. and STRENN, R. (eds.): *The Challenge of Urban Governance*. Washington DC, World Bank Institute, 27-46.

BOURNE, L. S. (2003): Elastic Cities; Inelastic Governments: Urban Growth and Urban Governance in Canada. *Canadian Issues*, February 2003. Montreal: Association for Canadian Studies, 14-19.

CSOMÓS, Gy. (2017): A közép-európai városok pozicionálása a gazdasági térben: egy empirikus elemzés APS cégek irodáinak területi koncentrációja alapján. *Tér Gazdaság* 5(1) 44-59.

DATAR (2002): *Les contrats de plan État-Région*. © La Documentation française. Paris. ISBN 2-11-005047-0

EGEDY, T. (2017): Városfejlesztési paradigmák az új évezredben – A kreatív város és az okos város. *Földrajzi Közlemények* 141(3): 254.262.

ENYEDI, GY. (2003): *Városi világ – városfejlődés a globalizáció korában*. A 2002. november 7-én a Pécsi Tudományegyetemen tartott disz doktori előadás szerkesztett változata. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Habilitációs előadások 4. Pécs ISSN 1587-6217 ISBN 963 641 956 6

ESPON (2019): *European Territorial Reference Framework: Synthesis Report*. Luxembourg

ESPON (2022): *From ESPON 2020 to 2030*. <https://www.espon.eu/from-ESPON-2020-to-2030>

ESPON EGTC (2021): *Integrated development of large lake regions in Europe: Synthesis and Proposals*. Luxembourg

FARKAS,B.-LENGYEL,I. (Szerk.) (2000): *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei. JATEPress, Szeged

GLEASER,E. (2000): The New Economics of Urban and Regional Growth, In. CLARK, G. L., FELDMAN,M.P. and GERTLER,M.S. (eds): *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford, Oxford University Press, 83-98.

HARDI,T.-HAJDÚ,Z.-MEZEI,I. (2009): Határok és városok a Kárpát-medencében In. *Az államhatár, mint térbeli jelenség*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr-Pécs, 11-37.

IBRD/THE WORLD BANK (2003): *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, D. C. ISBN 0-8213-5395-0

IZSÁK,É. (2003): *A városfejlődés természeti és társadalmi tényezői*. Budapest és környéke. Napvilág Kiadó, Budapest. ISBN 963 9350 34 6

KAISER,T. (2021): Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé? In. AGG,Z.-ZONGOR,G. (Szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991-2021*. Comitatus Könyvek, Veszprém. 150-159.

KÉZAI,P.K.-RECHNITZER,J. (2022): A kulturális és kreatív ipar társas vállalkozásainak teljesítménye a magyar nagyvárosokban, 2008-2018. *Területi Statisztika* 62(2): 218-248; DOI: 10.15196/TS620204

KITCHEN,H. (1993): Efficient Delivery of Local Government Services, Government and Competitiveness Project. *School of Policy Studies*, Queen's University.

KOPÁTSY,S. (1998): *A székegykapu legyen a névjegyünk*. Kézirat. 1998. június 10.

LAJUGIE,J.-DELFAUD,P.-LACOUR,C. (1985): *Espace régional et aménagement du territoire*. Dalloz (2e édition).

LAKI,L. (2021): A történelemnek nincs fantáziája In: BÉKÉS,Z. (Szerk.): *A „színelte” szocializmusból a „színelte” kapitalizmusba*, Belvedere Meridionale, Szeged ISBN 978-615-6060-38-9, 281-399.

LUKOVICS,M. (2006): A magyar megyék és a főváros versenyképességének empirikus vizsgálata. *Területi Statisztika* 9(2): 148-166.

MANCHESTER CITY COUNCIL (2013): *Partnership Governance Framework and Guidance*. Issue 3. Updated December 2013.

MCMILLAN,M. (1997): Taxation and Expenditure Patterns in Major City-Regions: An International Perspective and Lessons for Canada. In. HOBSON,P. and ST.-HILAIRE,F. (eds.). *Urban Governance and Finance: A Case of Who Does What*. Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1-56.

MISZLIVETZ,F.-MÁRKUS,E. (2013): A Kraft-index – Kreatív város – Fenntartható vidék. *Vezetéstudomány /Budapest Management Review* 44(9):1-26.

MOLNÁR,E.-DÉZSI,Gy.-LENGYEL,I.M.-KOZMA,G. (2018): Vidéki nagyvárosaink gazdaságának összehasonlító elemzése. *Területi Statisztika* 58(6): 610-637.

NAGY,E.-NAGY,G. (2010): Koncentráció és függőség – magyar városhálózat az üzleti szolgáltatások térstruktúrájában. In: BARTA,Gy.-BELUSZKY,P.-FÖLDI,Zs.-KOVÁCS,K. (Szerk.): *A területi kutatások csomópontjai*. MTA RKK, Pécs. 158-182.

NEMES-NAGY,J. (2009): *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest

OECD (1996): The Knowledge-Based Economy, In: *Science, Technology and Industry Outlook*, Paris. 229-256.

OECD (2000): *Cities and Regions in the New Learning Economy*. Paris

OECD (2018): *Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences*. SDD Working Paper, No. 94.

ORFIELD,M. (2002): *American Metropolitcs*. Minneapolis. MARC.

ORTUTAY,K. (2021): Európai autonómiák – Baszkföld (Euskadi). *Autonómia & Társadalom / Autonomy & Society – Társadalomtudományi Folyóirat* 1(1): 20-31. ISSN 2786-085X

PÁLNÉ KOVÁCS,I. (2021): *A Regionális Kutatások Központja története és volt főigazgatóinak portréja*. Előadás, MTÜ 2021. „Az időtálló regionális tudomány” címen megtartott kon-

ferencián 2021.november 30. MTA Nagyterem Youtube csatorna.

PIATTONI,S. (2009): *Multi-Level Governance in the EU. Does it work?* 'Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT. May 8 and 9, 2009.

RECHNITZER,J. (2016): *A területi tőke a városfejlődésben: A Győr-kód.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

RECHNITZER,J.–BERKES,J. (Szerk.) (2021): *Nagyvárosok Magyarországon.* Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest

RITTGASSZER,I. (2009): Kreatív kistérségek Magyarországon. *Tér és Társadalom.* 23(4):27-44. DOI: 10.17649/TET.23.4.1274

SAMU,I. (2021): Mentális határ az Ipoly mentén. *Autonómia & Társadalom / Autonomy & Society – Társadalomtudományi Folyóirat* 1(1): 84-106. ISSN 2786-085X

SANCTON,A. (2000): *Merger Mania: An Assault on Local Government.* Westmount, Quebec. Price-Patterson Ltd.

SCOTT,A.J. (2000): *The Cultural Economy of Cities.* Beverly Hills, Sage.

SHARPE,L.J. (1995): The Future of Metropolitan Government. In. SHARPE,L.J. (ed.): *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model.* Chichester, John Wiley and Sons, 11-31.

SLACK,E. (1997): Finance and Governance: The Case of the Greater Toronto Area. In: HOBSON,P. and ST.-HILAIRE,F. (eds): *Urban Governance and Finance: A Case of Who Does What.* Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 81-111.

SMITH,P.J. (1995): Governing Metropolitan Change: Public Policy and Governance in Canada's City Regions. In: LIGHTBODY,J. (ed.): *Canadian Metropolitics: Governing Our Cities.* Toronto, Copp Clark Ltd., 161-192.

SOMLYÓDINÉ PFEIL,E. (2021): A területi szemlélet és a közpénzügyi kiegyenlítés lehetséges kapcsolata az önkormányzati rendszerben. In. AGG,Z. - ZONGOR,G. (Szerk.): *Comitatus 30*

év/könyv 1991-2021. Comitatus Könyvek, Veszprém. 176-181.

SZEGVÁRI,P. (2020): Az elmúlt 30 év margójára (magyar önkormányzatiság) *COMITATUS* 30(236) 13-18.

SZEGVÁRI,P. (2021): Aktuális-e még a főváros és az agglomeráció önkormányzati és közgazgatási rendszerének reformja? In. AGG,Z.–ZONGOR,G. (Szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991-2021.* Comitatus Könyvek, Veszprém. 182-191.

SZILÁGYI,I. (2021): A katalán autonómia folyamat tanulságai a Kárpát-medence számára. *Autonómia & Társadalom / Autonomy & Society – Társadalomtudományi Folyóirat* 1(1): 32-44.. ISSN 2786-085X

SZIRMAI,V. (Szerk.) (2009): *A várostérségi versenyképesség társadalmi tényezői. Hogyan lehetnek a magyar nagyvárosok versenyképesebbek?* Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest.

TORONTO CITY SUMMIT ALLIANCE (2003): *Enough Talk. An Action Plan for the Toronto Region.* Toronto.

VÁTI (2008): *A magyar településhálózat helyzete és távlatai. Összefoglaló.* Munkaváltozat 2.1.

VEREBÉLYI,I. (2009): Válságban a magyar közép szintű közigazgatás – hogyan tovább? In. VEREBÉLYI,I. – IMRE,M. (Szerk.) *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett.* Századvég Kiadó, Budapest.

ZONGOR,G. (2021): Önkormányzatiság és autonómia. *Autonómia & Társadalom / Autonomy & Society – Társadalomtudományi Folyóirat* 1(1): 45-54. ISSN 2786-085X

ZORNOZA,J. (2014): New Trends in Fiscal Decentralization: a Spanish View In: LÜTGENAU,S.A. (ed.): *Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe,* Foster Europe ISBN 978-3-7065-5240-0, 105-127.

Endnotes

1. Eltérvé a korábban kidolgozott rendszereinktől (Rechnitzer, Smahó 2011), ahol a területi politika és a területfejlesztés kapcsolatát igyekeztünk pontosan
2. A húsz éves időszorban Bécs a 10-20., Prága a 20-30. míg Pozsony 50-60. hely között mozgott.
3. <https://www.szabadeuropa.hu/a/nem-efore-hanem-hatrafele-haladunk-csaba-laszlo-kozgazdasz-a-magyar-gazdasagrol-elet-a-nerben-4-resz/31235872.html>
4. BIRÓ-NAGY-GYÖRI (2022) 4.
5. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. (Tftv.) 2.§-3.§.
6. KAISER (2021) 151.
7. FARKAS-LENGYEL (2000); LUKOVICS (2006); ESPON (2019); CSOMÓS (2017); RECHNITZER (2016).
8. KÉZAI-RECHNITZER (2022); RITGASSZER (2009); SCOTT (2000); EGEDY (2017).
9. OECD (1998); OECD (2000); OECD (2018); GLEASER (2000); MISZLIVETZ-MÁRKUS (2013)
10. VÁTI (2008)
11. IZSÁK (2003) 167.
12. A „mentális határ” használata a hagyományos térfelfogással szemben a társadalom által érzékelt tér felfogását állítja középpontba, mintegy integrációs irányvonalat adva a közösségek számára. SAMU (2021) 91.
13. LAKI (2021) 381.
14. „Az ezredforduló Nyugat-Európához való politikai és gazdasági csatlakozás jegyében fog bevonulni a történelmünkbe. Első királyunk óta a legjobb vezetőink vissza-visszatérő buzgalma most vált először az egész nép igyekezetévé. Most nem a hatalom, hanem a társadalom egésze keresi a csatlakozást, abból nemcsak fent, de lent is konkrét eredményeket remélhetnek. (...) Ennek ellenére történelmünk során mindig közelebb voltunk a Nyugathoz, mint jelenleg.” KOPÁTSY (1998) 1.
15. LAKI (2021). 399.
16. BARNETT (1997).
17. BIBÓ (1986).
18. ZONGOR (2021).
19. ORTUTAY (2021); SZILÁGYI (2021).
20. SOMLYÓDINÉ PFEIL (2021); KITCHEN (1993);
21. Tftv. 11.§. és 15.§-
22. PIATTONI (2009)
23. MANCHESTER CITY COUNCIL (2013)
24. SZEGVÁRI (2020)
25. ESPON (2022)
26. ESPON EGTC (2021) 3-4.
27. DATAR (2002)
28. IBRD/THE WORLD BANK (2003)
29. ORTUTAY (2021); ZORNOZA (2014)
30. NEMES NAGY (2009); LAJUGIE-DELFAUD,-LACOUR (1985); BODINEAU (1995).
31. A „regionalizmus” vs. „provincializmus” szembeállítását Pálné Kovács Ilona előadásából kölcsönöztem, ami 2021. november 30-án hangzott el az MTA szervezésében „Az időtálló regionális tudomány” címen megtartott tudományos konferencián. PÁLNÉ KOVÁCS (2021)
32. Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (2) bekezdése.
33. SANCTON (2000); SLACK (1997); SOMLYÓDINÉ PFEIL (2021); BISH (2001).
34. BIBÓ (1975).
35. VEREBÉLYI (2009)
36. RECHNITZER-BERKES (2021); MOLNÁR-DÉZSI-LENGYEL-KOZMA (2018); NAGY-NAGY (2010); SZIRMAI (2009); ENYEDI (2003);
37. BARLOW (1994); BOURNE (2003); TORONTO CITY SUMMIT ALLIANCE (2003); MCMILLAN (1997); SLACK (1997);
38. HARDI-HAJDU-MEZEI (2009)
39. ORFIELD (2002); BOURNE (2001); SHARPE (1995); SMITH (1995).
40. SZEGVÁRI (2021) 185-189.
41. A 2021. december 10-én, Siófokon a Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Tudományok Bizottsága Területpolitikai Albizottság közös rendezésű „Évfordulók a területfejlesztésben” című konferencián elhangzott előadás publikálásra szánt változata.
42. ENYEDI (2003) 22.
43. A címjavaslatért köszönet illeti Nemes Nagy József professzor urat.

44. Érdemes idéznünk, hogy a témáról miként nyilatkozott dr. Navracics Tibor a Comitatus 30 Év/Könyv hasábjain: „A BAFT egy nagyon hasznos dolog volt, és Budapest mind a mai napig szenvedni hátrányát annak, hogy ez megszűnt.” (p. 237).

45. A parallel létező tércategóriák és fogalmak kapcsán csak megemlítjük azt a „kiemelt térségek” kapcsán több oldalról releváns tény (részben azonos településhalmaz, részben azonos névhasználat, részben azonos funkcionalitás), hogy a Kormány 11 „kiemelt turisztikai fejleszté-

si térséget” határozott meg a Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégiában, és ezt a „desztinációs logikát” igyekszik érvényesíteni a jelentős hangsúllyal bíró turizmusfejlesztési politikában.

46. Id. 272/2014. Kormányrendelet, 36. pont.

47. Az interjúk készítésére 2018-ban, 2019-ben, 2020-ban és 2021-ben került sor 5 pályázatkezelési referenssel. Az interjúk kérdései a szerzőnél elérhetőek.

48. Személyes adatnak, üzleti vagy magán titoknak nem minősülő közérdekű adatok.



A területrendezés a közérdek érvényesítője

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban Törvény) elfogadását joggal nevezhetjük fordulópontnak az ország életében. Nagy előrelépést jelentett a területfejlesztési jogi szabályozása, intézményesítése, pénzügyi eszközrendszere területén és alapvetően hozzájárult az EU integrációhoz. A területfejlesztési törvény az EU regionális politikájával összhangban rögzítette a területfejlesztés céljait, átfogó feladatait, az Országgyűlés és a kormányzat munkamegosztását, a központi és a térségi feladatokat. A törvény kialakította a területfejlesztés új intézményrendszerét az önkormányzati társulások, a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok, az Országos Területfejlesztési Tanács feladatát és hatáskörét, meghatározta az azokban közreműködő térségi szereplők feladatait. A törvényi szabályozás a területrendezési terveket az igazgatás részévé tette, a terveknek joghatálya lett, eljárások kapcsolódtak hozzá, a területfelhasználás térségi szabályait kötelező figyelembe venni az alacsonyabb szintű tervek készítésénél.

A törvény előkészítésében elvülhetetlen szerepet játszott a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium két vezetője: Faragó László a Területfejlesztési Főosztály vezetője és Erdei György jogi helyettes államtitkár.

A törvény 1996. júliusi hatályba lépését követően kiteljesedett a területfejlesztés intézményrendszere, először megyei és kistérségi szinten, majd regionális szinten a decentralizáció és a szubszidiaritás elveire épülve. 2000-től a megyei területfejlesztési tanácsok gyengülni kezdtek,

a súlypont a regionális fejlesztési tanácsokra és ügynökségeikre helyeződött át. 2008-tól egy erőteljes centralizáció kezdődött, mára már önálló döntési hatáskörök nem maradtak térségi szinten a tervezést leszámítva.

Ebben a pulzáló rendszerben látszólag a legstabilabb alrendszer a területrendezés, a 25 éves törvény a közvélemény előtt kissé háttérbe szorult szakterülete. Valóban a területrendezés központi és a térségi feladatai, hatáskörei nem változtak, ugyanakkor jelentős tartalmi változások zajlottak le épp fő funkcióit, a fenntarthatóság és a közérdek érvényesítése szempontjából.

A területfejlesztés 25 évvel ezelőtti eufóriája mögött háttérbe szorult a területrendezés, elsősorban amiatt, hogy a területrendezési tervek kidolgozására és jóváhagyására évek kellettek, másrészt az állampolgárokat közvetlenül nem érintik a tervek, ezek rendelkezései a településrendezési terveken keresztül érvényesülnek.

Korszakos jelentőségű volt az Alkotmánybíróság 3/1997.(I.22.) AB sz. határozata, ami halatlan mértékben megerősítette a területrendezés szerepét. A határozat kiemelte, hogy a rendezési tervek célja és feladata a különböző törvények alapján egymástól függetlenül elrendelt korlátozások rendszerbe foglalása és az egyes ágazatok fejlesztési elképzelései közötti összhang megteremtése. A döntés megerősítette a tervek hierarchiáját, egyértelművé tette a nemzeti, a térségi és a helyi érdekek között, megerősítette a térségi gondolkodás szükségességét, a területrendezési tervek szerepét, ami nagy jelentőségű a tervek szerepét illetően.

A területrendezési tervezés

A területfejlesztési törvény hangsúlyos elemként jeleníti meg a tervezést. 3. § (1) bekezdése szerint a területfejlesztés és területrendezés feladata „*b) a fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében.*” Ugyanezen paragrafus (3) bekezdése még hangsúlyosabbá teszi a környezet ügyét, miszerint a területrendezés feladata különösen:

- a környezeti adottságok feltárása és értékelése;
- a környezet terhelését, terhelhetőségét és a fejlesztési célokat figyelembe vevő területfelhasználásnak, az infrastrukturális hálózatok területi szerkezetének, illetve elhelyezésének - az ágazati koncepciókkal összhangban történő – megállapítása.

A területfejlesztés jelenti az aktív oldalt, míg a területrendezés a korlátok megadásával a passzív oldalt. A területfejlesztés kezdeményez, persze az adottságokra építve arra tesz javaslatot, hogy mit kell tenni, míg a rendezés szabályrendszere az mondja, hogy hogyan lehet az adott keretek között a célokat megvalósítani. Persze ez erős egyszerűsítés, hiszen a rendezés is fejlődési modellekre épít, prognózisok alapján fogalmazza meg a feltétlen tennivalókat és az optimális, vagy épp a még elfogadható területhasználati szabályokat.

Jóllehet a komplex és hosszú távú tervezés önmagában hordja a fenntarthatóságnak való megfelelést, számos jogszabály tereli a terveket a fenntarthatóság irányába. Így a környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálat készítés kötelezettsége, ill. a tervek, illetve programok környezeti vizsgálatának elrendelése. Környezeti vizsgálat készítése kötelező mind az országos, mind a térségi tervek jóváhagyását megelőzően, ahogy a település egészére készülő településrendezési terv készítése során is.

A Törvény elfogadása óta az alábbi területrendezési tervek kerültek jóváhagyásra:

- 2000. évi CXXII. törvény a Balaton Kiemelt üdülőkörzet Területrendezési Tervéről
- 2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről
- 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről
- 2018. évi CXXXIX. törvény Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről, továbbá
- a megyei területrendezési tervek mind a 19 megyére.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény a területrendezés szakterületén is érdemi decentralizációt eredményezett. A megyei önkormányzatok térségi szerepüknek megfelelően a területrendezés megyei szintű felölősei lettek. Szerepüket az Alkotmánybíróság

az említett 3/1997.(I.22.) AB sz. határozatában megvizsgálta és megerősítette, ez a feladatkörük 25 éve változatlanul megmaradt, miközben a megyei önkormányzatok feladatköre, súlya és szervezete 2011-ben radikálisan átalakult. Megszűnt a megyei önkormányzatok intézményfenntartói feladatköre, ugyanakkor kiegészült egyes területfejlesztési és vidékfejlesztési feladatokkal. Ez a feladatrendszer – ha megfelelő módon és elégséges apparátussal látják el – lehetőséget adna az integrált tervezésre.

A megyei területrendezési tervek pontosítják az országos és a kialakult térségi területrendezési terveket, valamint 2018-tól új megyei övezeteket is kijelölhetnek. Ezek a következők:

- ásványi nyersanyagvagyon övezete,
- rendszeresen belvízjárta terület övezete,
- tanyás területek övezete,
- földtani veszélyforrás terület övezete,
- egyedileg meghatározott megyei övezet.

A területrendezési tervezés szempontjai

A tervezés és különösen a területrendezési terv a fenntartható fejlődés egyik leghatékonyabb eszköze, mert

- elsődleges szempontja a közérdek érvényesítése,
- feltárja a térségi ill. a nemzeti érdekeket, egyensúlyt próbál teremteni az országos és a helyi közügyek között,
- komplex, minden szférára kiterjedő: a gazdaságra, a társadalomra és a környezetre és vizsgálja ezek összefüggéseit,
- a stratégiai tervezés módszerére épít – átfogó helyzetlelemzés alapján értékeli az összefüggéseket, ezekre alapozva határozza meg a célok rendszerét,
- összehangolja térben a különböző ágazati elképzeléseket, a koordinációval számos konfliktust megelőz,
- a megelőzésre nagy hangsúlyt fektet,
- a problémát nem a jelentkezési helyén akarja megoldani – hanem távolabb, genezisében, a keletkezési helyén,
- térbeliség szerepe - kényszerpályákról való kitérés
- nagyobb távlatokban gondolkodik és
- a kompakt települést értéknek tekinti, mely gazdaságos is.

Megelőzés

A területi tervezés- mind a területfejlesztés, mind a területrendezés terén - élen jár a problémák érdemi megelőzésében, persze, ha figyelembe vesszük, ha építenek rá! De ha csak egy teljesítendő, kötelező feladatként tekintenek rá, ami aztán az asztalfiókban landol, akkor természetesen nem.

Kérdés, hogy mit jelent az, hogy a problémákat nem a jelentkezési helyén akarja megoldani – hanem gyökerénél?

Példa rá az ország térszerkezete, amelynek Budapest központúsága nem csak a vidék periferizálódása miatt problematikus, hanem magában Budapesten is. Sokan Széchenyitől, a Lánchíd megépítésétől eredeztetik a Budapest központú közlekedéshálózat kialakulását. Igen, a szűk keresztmetszetek ott keletkeznek, ahol mérni lehet. Ezért aztán ott építenek hidat, ahol túlzottan nagy a forgalom. Az újonnan létrejövő kapacitással a híd újabb forgalmat vonz, újabb fejlesztést generálva. Széchenyi fejlesztéseivel valóban egy világváros kialakulását alapozta meg, de az már nem az ő felelőssége, hogy alapvetése után a közlekedési hálózat milyen térségi problémákat generált. A közlekedési ágazat a fent említett logika alapján a főváros térségében 2008-ig 20x2 forgalmi sávval épített hidakat, ami forgalomvonzó hatása révén súlyosan megterheli a főváros útjait, környezetét, levegőjét. A főváros környezeti állapotán úgy lehet javítani, ha ezt a forgalmat mind távolabbra tereljük. Az országos területrendezési tervekben évtizedek óta szerepelt a déli körgyűrű, de nagyon nehezen született döntés a megépítéséről és még mindig a központi régióban tartotta a dunai átkelő forgalmat. Ezért is nagy eredmény a szekszárdi (2003) és a dunaujvárosi híd (2007) megépítése, de még ezzel a két hiddal is csak 7x2 forgalmi sáv szolgálja dél-magyarországi megyék Budapestet elkerülő, közvetlen kapcsolódását.

A Budapest központúság oldása szükségesé teszi a közlekedéshálózat főváros központúságának oldását, a városhálózat policentrikussá tételét. Mindezek a fenntartható fejlődés zálogai. A fenntartható fejlődést szolgálja a kompakt településrendszer megőrzése is. A települési funkciók szétszóródása, a városi terjeszkedés, az „urban sprawl” nem kívánatos jelenséget a területrende-

zési tervek védelmi övezeteinek korlátozó szabályai hivatottak megelőzni. A fenntartható fejlődést szolgálja a mező- és erdőgazdasági területek beépítésének megakadályozása, a vízbázisok, a táji értékek védelme. Ádáz küzdelem folyik mindig a tervezők és az önkormányzatok, a beruházók között. Utóbbiak növelni kívánják mozgásterüket, rövid távú ciklusokban gondolkodnak, pedig a szélsőséges időjárási körülmények egyértelmű jelzést adnak, hogy a jelen tendenciák nem folytathatók. Helyet kell biztosítani a tervekben a nélkülözhetetlen fejlesztéseknek, biztosítani kell a versenyképesség feltételeit, de körültekintően, az ad hoc döntéseket elkerülendő, mint pl. sehova sem vezető a paksi Duna-híd megépítése.

A Paksnál tervezett Duna-híd ugyanis nem szerepel az Országos Területrendezési Tervben. Nem véletlenül, hiszen nem kapcsolódik az országos közúthálózathoz, ezért helyi érdekű fejlesztésnek tekinthető. Az más kérdés, hogy 25 km-re a Szent László hídtól indokolt-e 90 milliárd Ft-ért új hidat építeni, miközben a két megépített hidat sem kötöttük még be érdemben az országos hálózatba.

A megelőzés jelentőségét nem lehet eléggé túlbecsülni a fenntartható fejlődés célrendszerében. Eléréséhez nélkülözhetetlennek tartom az országos és a térségi területrendezési terveket, a térszerkezet alakítását is klímabarát és energiatudatos politikára kell alapozni.

Az országos szabályozás két pillére

- az Országos Szerkezeti Terv és
- az Országos Övezeti Terv.

Az Országos Szerkezeti Terv meghatározza az ország területfelhasználási rendszerét, a települések térbeli rendjét és az országos műszaki infrastruktúra és az egyedi építmények térbeli rendjét.

Az Országos Övezeti Terv alábbi elemei korlátozzák a területfelhasználás kijelölését:

- ökológiai hálózat magterületének övezete,
- ökológiai hálózat ökológiai folyosójának övezete,
- ökológiai hálózat puffterületének övezete,
- kiváló termőhelyi adottságú szántók övezete,
- jó termőhelyi adottságú szántók övezete,
- erdők övezete,
- erdőtelepítésre javasolt terület övezete,
- tájképvédelmi terület övezete,

- világörökségi és világörökségi várományos területek övezete,
- vízminőség-védelmi terület övezete,
- nagyvízi meder övezete,
- VTT-tárolók övezete,
- honvédelmi és katonai célú terület övezete.
- ásványi nyersanyagvagyon övezete,
- rendszeresen belvízjárta terület övezete,
- tanyás területek övezete,
- földtani veszélyforrás terület övezete,
- egyedileg meghatározott megyei övezet.

Mind az Országos Szerkezeti Terv az Országos Övezeti Terv egyrészt ütközteti és szintetizálja, másrészt érvényesíti az ágazati szempontokat. Ennek jelentőségét nem lehet eléggé túlbecsülni, amit az egyedi vitás ágazati konfliktusok kapcsán hozott bírósági ítéletek bizonyítják.

A jogalkotó a területrendezési tervek érvényesülését bevezette a Törvényben a területrendezési hatósági eljárás, ami erősíti a területrendezési tervek keret jellegét és időállását. Az eljárások közül a legjelentősebb a beillesztési eljárás, ami a terv rugalmasságát biztosítja, az országos, a kiemelt térségi és a megyei területrendezési tervekben nem szereplő, de a területrendezési tervek tartalmi követelményében szereplő országos jelentőségű elem beillesztésre ad lehetőséget. A beillesztési eljárások nagy száma jelzi tervek alkalmazhatóságát, az új beruházási igények befogadását.

Távlatokra tervezés

A területrendezési tervek, miközben a jelen problémáira is megoldást kínálnak, nagy távlatra készülnek. A fejlesztési koncepciók időtávja jóval rövidebb, hiszen a források előre kevésbé prognosztizálhatók, a gazdaság fejlődése, a társadalom jövőbeni kihívásai számos bizonytalanságot vetnek fel. A területrendezés ezekről függetlenül számba kell, hogy vegye a bizonytalan megvalósíthatóságú, de potenciális fejlesztéseket, melyeknek helyet kell biztosítani.

Ilyen az Európa 2000 koncepcióban vázolt München-Pozsony-Budapest-Isztambul nagy sebességű vasút, melynek megvalósítása elemi érdeke Magyarországnak, hiszen egy gyorsvasút a repülőtereket meghaladó mértékben generálhat növekedést. Jóllehet az említett vasút megvalósítására egyenlőre kilátás sincs, érdekünk a nyomvonal kijelölése és szabadon tartása.

Ugyanis Európa más országaiban is jelentős vállalkozói források bevonásával épültek meg a nagysebességű vasutak, azaz hatékonyságot és megtérülést kell biztosítani egy új fejlesztésnek.

Ha elépítjük a nyomvonalat, a szanalás költségei lerontják a hatékonyságot.

Az Országos Szerkezeti Terv kijelölte az említett nyomvonalat. És amikor a Győr határában a METRO nagyáruházat tervezték épp a nyomvonal beépítésével, akkor az állami főépítész kifogásolta. Egyszerű megoldással éltek, az épületet arrébb építették meg és a parkolót építették a nyomvonalra, aminek bontási költsége jóval alacsonyabb.

De óvatosságra van szükség a távlati fejlesztések kiválasztásánál. Az üres rávezető utak pazarlásra figyelmeztetnek a Szent László híd esetében, de ugyancsak nincs kihasználva a Pentelei Duna híd kapacitása. Két párhuzamos utat kötnek össze, az országos úthálózat rávezető elemei nem épültek ki, így a nekik szánt funkciót nem töltik be, miközben a főváros tehermentesítésében és Dél-Magyarország fejlődésének generálásában nagy szerepük lenne.

A közérdek érvényesítése

Hogy a területrendezési terv és annak szabályai hogyan járulnak hozzá a közérdek érvényesítéséhez, azt a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet példáján szeretném kiemelni. A fenntartható fejlődés garanciáit és a javak közkinccsé tételét több egymásra épülő szabályozással kívántuk biztosítani. 1996-ban nagy harcok árán sikerült elfogadtatni, hogy a Balaton Üdülőkörzet kiemelt státuszt kapjon a területfejlesztésről szóló törvényben. Emlékeztetőül a Törvény megfogalmazása szerint: a kiemelt térség egy vagy több megyére (a fővárosra) vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység, amely egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek fűződnek. Huszonöt éve sokan központosító szándékot véltek felfedezni a kiemelt térség kategóriája létrehozásában, de ma más senki sem vonja kétségbe az egységes tervezés és rendezés szükségességét.

Azzal érveltünk, hogy a Balaton nemzeti kincs, azaz mindenkié. Minden magyar emberé, az enyém is, akkor is, ha nincs telkem a Balatonon. Nem lehet helyi ügyként kezelni azt, ami ott

történik, nem lehet helyi önkormányzati döntések és tulajdonosi érdekek tárgyává tenni pl. a víz megközelítését. Azzal, hogy valaki vett egy vízparti telket nem vette meg a Balatont, ami amúgy állami tulajdon, sőt nemzeti kincs. Ezért a 2000. évi CXII. törvény (Balaton törvényben) szigorú szabályozást fogadtattunk el az Országgyűléssel, kimondva, hogy a táji, természeti és települési környezet minőségének védelme a megelőzés elvének érvényesítésével olyan véges és nehezen megújuló környezeti értékek megővését szolgálja, amelyek a jelentős gazdasági potenciált képviselő üdülés és idegenforgalom minőségi fejlesztéséhez is szükségesek. A fenntartható fejlődést szolgálta a térségre irányuló terhelés, különösen a beépítés korlátozása, annak szennyvíztisztításhoz kötése és a partokon kötelező közterületek kialakítása. A vízpart-rehabilitációs terveket az Országgyűlés központi hatáskörbe vonta, a terület-rendezésért felelős miniszter azokat központilag dolgoztatta ki és rendeletben hirdette ki a betartandó követelményeket. Ezen követelményeket az önkormányzatok beépítették a településrendezési eszközeikbe, így egységes ugyanakkor a helyi adottságokra épülő szabályozás lépett életbe a Balaton vízparti területein.

A szabályzás hangsúlyos eleme volt a vízpart elérhetőségének mind nagyobb arányú biztosítása, közterületek kialakítása, a strandok, a zöldterületek, beépítésének megakadályozása és a kempingek beépítésének korlátok közé szorítása. Szemünk előtt lebegett az akkori svédországi szabályozás, a „Free access law”, a szabad elérhetőség törvénye, ami tiltotta a tengerpart beépítését, elbirtoklását, pedig a hasonló méretű népességre a szigetvilággal együtt hatalmas tengerpart jut. A rendszerváltás időszakára már válságos helyzetbe került a Balaton, a déli parton összefüggő agglomeráció alakult ki, a szennyvízkezelés hiánya a tó vízminőségét veszélyeztette, a hétvégi csúcsok komoly megpróbáltatásokat jelentettek, a parcelálások, a vízparti beépítések a víz megközelítését ellehetetlenítették, volt olyan település, ahol egy üdülőre 1 cm parthossz jutott. Ma persze már van olyan település, ahol 1 cm sincs.

Ezért rendelte el a 2000 évi törvény, hogy az üdülőkörzet valamennyi parti településén a belterülethez csatlakozó parthossz legkevesebb 30%-án 5-30 méter széles közhasználatú parti sétány

alakítandó ki, figyelemmel a természetes vegetáció megtartására.

A Balaton törvény part menti 30 méteres területsávon belül lényegében építési tilalmat rendelt el, kivéve a strandok higiénés és a kikötők használatához nélkülözhetetlenül szükséges épületeket.

Előírta a Balaton törvény, hogy vízpart-rehabilitációs terveket kell kidolgozni és a szabályozási követelmények alapján felül kell vizsgálni és módosítani a településrendezési eszközöket, a helyi építési szabályzatot. A part menti 30 méteres területsávra vonatkozóan a települési önkormányzatok számára elővásárlási jogot biztosított, amit az ingatlan-nyilvántartásba be kellett jegyeztetni.

A parti sétány kialakítására alkalmas területeket a települések szabályozási tervében zöldterületi területfelhasználási egységbe kellett sorolni.

Nagy eredménynek könyveltük el a 44 Balaton parti település vízpart-rehabilitációs terveinek elkészültét, az ezekről szóló tárcanélküli miniszteri rendeletek 2005. évi kiadását, majd beépüléseiket a helyi településrendezési szabályozásba. Az önkormányzatok a sok vita és a néha valóban jogos kifogások ellenére azonosultak a központi törekvésekkel. Úgy tűnt egy új éra kezdődik.

Összességében – és ebben sokakra kell mutatnom – apránként éljük fel környezeti értékeinket. Csak egy ház, csak egy plusz emelet, csak egy kis átminősítés, csak egy kis feltöltés, csak egy új funkció, csak egy kis többletbeépítési lehetőség nem lehet végzetes – gondolja az érdekelt. Nem én vagyok a felelős a kialakult helyzetért, a jövőért.

A 2000. évi Balaton törvényben a meglévő kempingek területének más célra történő igénybevétele a turizmus fejlesztését szolgáló területként legfeljebb 10%-os beépítettséggel tette lehetővé, 2006-ban képviselői módosító indítványra az Országgyűlés egyhangúan a kempingek beépítési lehetőséget közvetlen Balaton-parti kapcsolat esetén 15%-ra emelte. Ez a látszólag kis emelés az akkor már a megyei önkormányzatok tulajdonából kikerült kempingek értékét volt kollektívan becslése szerint majd 40 milliárd Ft-tal emelte meg. És ahogy a gázok kitöltik a rendelkezésükre álló teret, ne legyenek illúzióink, a beépítés el fogja érni a maximumot és megvalósulnak a

lehetővé tett funkciók. Így épül be a sajtót bejárta, letarolt Badacsonyi kemping és lesz benne szálloda is.

A 2000. évi Balaton törvény kimondta, hogy a meglévő strandok területe nem csökkenthető és más célra nem vehető igénybe, továbbá strandok területének beépítését legfeljebb 8%-ig tette lehetővé, ami azóta 10-ra módosult, ráadásul a szállás jellegű építmény a strandokon is elhelyezhetővé vált.

Új közterületek kialakítására, a törvény közterületek kialakítására vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtására alig került sor. Hogy nem volt elég forrás rá, még hihető is, de sajnos a szándékok gyakran nem a közérdek érvényesítése irányába mutattak. Elfogadása óta állandó nyomás alatt van a Balaton törvény, 2006-ban a kempingek beépítési paramétereit emelte meg egyhangúan az Országgyűlés, 2018-ban a törvényi garanciákat helyezték alacsonyabb szabályozási szintre fellazítva a szigorú közérdekű szabályozást. A Balaton parti és a védett területeken megvalósuló szabálytalan beépítésekről szóló riportok riasztóak. Az építésügyi hatósági engedélyezést felváltó bejelentési eljárás rengeteg visszaélésre nyújt lehetőséget, amit a tulajdonosok ki is

használnak. Telkenként, négyzetméterenként faljuk fel a természetes környezetünket. A közjót védő szabályozás felpuhítása a bürokráciacsökkentés jelszavával történik, ami végzetes következményekkel járhat.

A nádasok fennmaradása alapvetően fontos a vízminőség, a tó öntisztuló képessége szempontjából. Hogy mennyire veszélyeztetett értékről van szó az alábbi két ábra (1. és 2. ábra) szemlélteti: az egyik természetes vízpartot, a másik relatíve lazán beépített vízpartot mutat. A különbség mégis drámai! A beépített telkek előtt lényegében kipusztult a nád, alig van egy két nád-folt, épp hogy kirajzolódik az egykori nádas kontúrja. A másik képen, ahol erdővel, ligettel, réttel határos a víz, ott egészséges a nádas. Tehát nem a vízminőség romlása okozza a nád pusztulását, hanem a telektulajdonosok. Akik feltöltötték a telkek végét, akik hajózó utat vágtak a nádasba, vagy magánstéget építettek a kényelmes fürdőzéshez vagy horgászashoz.

És az így pusztuló náddal gyengül a tó öntisztuló képessége, elveszti természetes jellegét. A turizmus leginkább kibetonozott kádat igényel, aminek fenntartása persze komoly ráfordítással jár. A tőke profitot akar, amihez

1. ábra. Beépített területek előtt elpusztult nádas



2. ábra. Természetközeli területek előtt ép balatoni nádas



kell a vízparti fekvés, a látvány, a panoráma, a jól értékesíthető exkluzivitás – minden áron! Hogy épp azt az attraktivitást számolja fel, amire a profitszerzését építi, nem látja, nem érzékeli. Ezért kell az átfogó, szigorú szabályozás.

Az Országgyűlés megalkotta a 2018. évi CXXXIX. törvényt Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről, ami felváltotta és részben magába integrálta a 2000. évi CXXII. törvényt a Balaton Kiemelt üdülőkörzet Területrendezési Tervéről, a 2003. évi XXVI. törvényt az Országos Területrendezési Tervről és a 2005. évi LXIV. törvényt a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről.

Az egy keretbe foglalásnak voltak tartalmi indokai, a fogalmi rendszerben meglévő eltéréseket egységesítette az új törvény, de számos területen – különösen a szigorú kontrollt igénylő Balatoni Üdülőkörzetben – visszalépést jelentett. Így a 2018. évi Törvény 2018. december 28-i állapota megszüntetette a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervet, és új tervtípust vezetett be, a „vízparti területeire vonatkozó közcélú területfelhasználási terv”-et.

A Kormány kapott felhatalmazást, hogy rendeletben szabályozza a „Balaton vízparti területeire vonatkozó közcélú területfelhasználási terv területi hatálya kijelölésének szempontjait, a terv tartalmi követelményeit és készítésének részletes szabályait, de ez a rendelet a mai napig még nem készült el. Szerencsére hatályban maradt a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekről szóló 283/2002. (XII.21.) Korm. rendelet, jóllehet törvényi alapja megszűnt, de mégis bizonyos igazodási pontot jelentett.

Két és fél év elteltével a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi XXXIX. törvény módosította a 2018. évi törvényt és visszahozta a vízpart-rehabilitációs tanulmányterveket. A 2021. VII. 1-től törvény Magyarország azonban nem hozta vissza vízpart-rehabilitációs tanulmánytervekre vonatkozó szabályokat, pl. az egyik legfontosabb szabályt, miszerint „A Balaton kiemelt üdülőkörzet parti településein a településrendezési eszközöket a vízpart-rehabilitációs követelményeknek megfelelően, a vízpart-rehabilitációval érintett területekre készülő vízpart-rehabilitációs tanulmánytervekkel összhangban kell felülvizsgálni

és módosítani.” (59.§ (1) bekezdés, ez a szabály 2019. III. 14-ig volt hatályban).

Összefoglalva feltehető a kérdés, hogy megállítható-e a környezet felélése?

Ez a kérdés több újabb kérdést is felvet, miszerint elegendő-e a szabályozás, másfelől, hogy lehetséges-e tökéletes szabályozást alkotni?

Sajnos egyik kérdésre sem lehet igennel válaszolni. Nem lehet tökéletes szabályozást alkotni, különösen nem nagyobb léptékű tervek esetében. De mivel egy nagyobb térség vonatkozásában nem lehet kellő mélységben vizsgálni az adottságokat, óhatatlanul tartalmaz a terv jogosan kritizálható elemeket. És a szabályozás önmagában szükséges, de nem elégséges feltétel. Törvénytisztelő állampolgári magatartás nélkül és a tervek szigorú kontrollja nélkül a környezet minősége megőrzését, netán javítását szolgáló célok nem valósíthatók meg. Tulajdonosként nap, mint nap hozzájárulunk a környezet pusztításához és különösen akkor, ha a fellazuló szabályozás teret hagy a kicsike jólét érvényesülésének. Egy kis bővítés, egy plusz emelet, egy kis stég, egy kis betöltés, egy kis hajózárt a nádasban – önmagukban jelentéktelennek tűnő változtatásokkal járulunk hozzá környezetünk élehetlenné tételéhez. Nem beszélve a tőkéről! A profit óriási, a tőke csak megtérülésben gondolkodik, a legjobb helyeket, az exkluzivitást keresi ki- és túlfeszítve a beépítési kereteket. Eredményeként feléli és pusztítja a vonástényezőket, épp azt, amiért oda megy.

Így egy újabb kérdést is adódik: vajon hozzá kell szoknunk ahhoz, hogy nagy tavaink természetéből egyre inkább művivé válnak? Attól tartok igen!

De mivel nemcsak a meglévő értékeket védők érdekeiről, hanem a jövő generációk életterének biztosításáról van szó, a területrendezés szerepvállalása és eszközzrendszere nélkülözhetetlen ma és a jövőben is. Éppen ezért...

...köszönet mindazoknak, akik térségi, megyei, regionális vagy országos szinten hozzájárultak

a területfejlesztés és a területrendezés intézményrendszerének kiépítéséhez! Tompai Géának és Paksy Gábornak a területrendezés rendszere, Gerzánics Annamáriának a Balaton törvény, Magó Erzsébetnek a Budapesti Agglomeráció terveinek megalapozásáért, továbbá a VÁTI Nonprofit Kft és jogutódja a Lechner Tudásközpont munkatársainak a tervek kidolgozásáért.

SZALÓ PÉTER

Hivatkozások

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről Kihirdetve: 1996. IV. 5.

2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervéről

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól

2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

http://www.borealisz.hu/search_tkp.html

2006. évi XCV. törvény az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény módosításáról

2018. évi CXXXIX. törvény Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről

Út a partnerség felé

Öninterjú – Schwertner János

A hazai területfejlesztés története, csak azon szereplők tevékenységén keresztül ismerhető meg, akik azt művelték. Vannak olyan állomások a magyarországi területfejlesztés időszakában, amelyek jól dokumentáltak és vannak olyan elemei, amelyekről ez nem mondható el. A tudományos igényű feldolgozás – dokumentumok híján – sokszor nehezen tudja azokat a finom, emberi kapcsolatokon alapuló tényezőket feltárni, amelyek egy szakma formálódását jelentik.

Az 1996-ban elfogadott, a Területfejlesztésről és területrendezésről (Tftv.) szóló jogszabálynak komoly előtörténete van. Természetesen szereplőként eltérő, hogy ez a történet, kinek-kinek mikor és mivel kezdődött.

Az interjú alanya 1979-ben diplomázott. Az Országos Tervhivatal kutatóintézetében a Tervgazdasági Intézet Területfejlesztési osztályán dolgozott 1990-ig, az intézmény megszűntetéséig. A rendszerváltozást követően a Munkaügyi Minisztériumban a foglalkoztatás és munkanélküliség térbeli folyamatait vizsgálta. A Tftv. elfogadása előtt a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium főosztályvezető helyettese. 1996 októberétől 2007 februárjáig az Országos Területfejlesztési Központ régióigazgatója. Ezt követően regionális ügynökségeken dolgozik, 2010-2019 között főállásban az ELTE oktatója. A Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület elnökeként 2004 – 2017 között évente a Területfejlesztők Vikendje rendezvénnel alkalmat adott a területfejlesztési szakma összefogételének.

Nemes Nagy Jóska évek óta hangoztatja, hogy a területfejlesztés halott. Így van ez?

Így van, de hogy még van remény, az már a kérdésben is benne van, mert az állítás megfogalmazójánál kevesebben tettek többet a Kárpát – medencei területfejlesztésért. Aggódni pedig

csak azért tudunk, amit nagyon szeretünk és fontosnak tartunk.

A hazai területfejlesztés rövid idejű látványos és sikeres évei, okot adnak arra, hogy próbát tegyünk ennek az integratív szakmaterület megértésére.

Magyarországon milyen szerepe volt a térbeliségnek?

A rendszerváltozás előtt a területiség szerepe az elvárhatónál sokkal kedvezőtlenebb volt. Amiben természetföldrajzi, nyelvi és történelmi okok mellett a közgazdasági és politikai tényezők is szerepet játszottak.

Természetföldrajzilag viszonylag homogén, kis ország vagyunk. Nincsenek nyelvi, kommunikációs belső problémák, a Vajdaságig, vagy Erdély belsejébe kell utazni, hogy ismeretlen kifejezésre leljünk. Az egyértelműen definiálható történelmi régiók többsége már nem része az országnak. A szocialista tulajdonviszonyok miatt hiányoztak a valós piaci szereplők. A politikának pedig nem állt érdekében a társadalmi, akár területi különbségek túlzott exponálása.

A tér ismerete, mint társadalmi elvárás is nagyon gyenge volt. Körmentről megkérdezni, hogy az Alföldön vagy a Dunántúlon van, az csak bocsánatos bizonytalanságnak számított.

A 80-as években még az elit gondolkodásában sem volt jelentős szerepe a térnek. A rendszerváltozást előkészítő „Fordulat és reform” dokumentum írása során egy területi szempont sem került be, pedig készültek területi tartalmú előtanulmányok (pl. Gulácsi Gábor, Nemes Nagy József).

Ennek az országnak földrajz tudós miniszterelnöke is volt, ez sem segített a tér szerepének társadalmi elfogadottságában?

Ez a távoli, két világháború közötti emlék a 40-es, 50-es években inkább ártott a szakma megítélésének. Aki térképet rajzolt az irredentagyánús lehetett. Radó Sándor akadémikus sajátos szakmai szerepére és máig nem pontosan ismert politikai súlyára volt szükség, hogy a térképészet teljesen ne sorvadjon el.

Még a szakmában is kevesek előtt ismert, hogy a Filozófusok 1973-as pere után politikai támadás érte a területfejlesztőket. Az 1968-as Nagy Gazdasági Reform eredeti elképzelései nem csak a gazdaságot vitték volna a piac irányába, hanem az akkori tanácsi rendszert is. Kóródi Jóska vezetésével a Tervhivatalban és az ELTE földrajz tanszékein formálódtak a tervezési – gazdasági körzetek.

A hetvenes évek elején a reform lefékeződése és a részleges balra rendeződés ezeket a gondolatokat leállította, ami már elkészült, az veszélyessé vált. Az ügyben exponált szereplők szinte teljes szakmai hátraarcot végeztek, aki pedig ezt nem tette, azt koholt vádak alapján nevétséges korrupció vádjával elítélték.

Ilyen veszélyes területfejlesztőnek lenni?

Igen. A területfejlesztés jelentős nagyságú forrásokról és a hatalommegosztás módjáról is szól.

Bartke Pista tudományos publikációinál korrektebb szakmai hivatkozási jegyzéket nem találunk. Ő volt, Kóródi helyettese, egy életre megtanulta a szakmai következetességet, a pontosságot, de Illés Ivánnak is voltak kellemetlen tervhivatali élményei. A hetvenes években a szakma egy évtizedre eltűnt, senki sem merte felvállalni, hogy területfejlesztő.

A nyolcvanas években hol dolgoztak a „láthatatlan” területfejlesztők?

A Kormányzaton belül a Tervhivatalban és az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumban és ezek háttér intézményeiben a Tervgazdasági Intézetben és a VÁTI-ban, pár egyetemi tanszéken (ELTE, Szeged, Debrecen, MKKE) és Enyedi György frissen létrehozott MTA – RKK hálózatában. A megyékben a források kihelyezése alapvetően a párt apparátus felügyelete és koordinációja mellett a megyei pártbizottságokban történt. Összességében országos szinten 250-300 fő foglalkozhatott területfejlesztéssel.

A rendszerváltást követően hogyan rendeződött át ez a szereplői gárda?

Az egyetemi tanszékeket és az MTA RKK-t leszámítva csak a VÁTI élte túl a rendszerváltást. A területfejlesztés az új kormányzati struktúrában a Környezetvédelmi Minisztérium egyetlen pici osztályára szorult. Megyei szinten létrejöttek a megyei önkormányzatok, de a kerekasztal tárgya-

lások során oly mértékben meggyengítették a megyei jogköröket, hogy máig nem találja a megye a helyét.

Egy fontos intézményről nem tettünk említést.

A KSH szerepe a területi statisztika biztosításával, immáron másfél évszázada töretlen. Minden területi folyamatokat kutató és alakító hazai szereplő kiváltságos helyzetben van, mert ezt az adatbázis rendszert és elemzési kultúrát már fiatalon kézhez kapja.

Ha ekkora hátránnyal léptünk a 90-es évekbe, hogyan merülhetett fel a területfejlesztési törvény létrehozásának az igénye?

Bár korábban a kormányzati és önkormányzati munkában, a társadalom érték-világában és a hazai elit gondolkodásában mélyen alulértékelt tényező volt a területiség, a 90-es években ez pilanatok alatt 3 tényező hatására megváltozott.

Melyek voltak ezek?

Az értelmiség számára 1990-ben az első demokratikus országgyűlési választás eredményei térben nehezen értelmezhetőek voltak. Ez volt az első látványos jele annak, hogy a magyar társadalom térben nem homogén. A választás éjszakáján a TV stúdiókban szakértők feszengve beszéltek keletről és nyugatról. A pártoknál lázas térkép-rajzolás és elemzés indult, ennek akkor még nem volt kialakult kultúrája.

Sajnos nem kellett sokat várni a második jelre, a munkanélküliségre. Ez egy elsőre megmagyarázhatatlan, sokkoló jelenség volt. A magyar társadalmat felkészületlenül érte a munkanélküliség és pár hónap múlva mindenki értője volt a munkanélküliség területi és település típusok szerinti különbségének. Ez nagyon mély trauma volt, szinte minden politikai döntést befolyásolt.

Mindannyian vártuk az új külföldi befektetőket, hogy legyenek új munkahelyek. Kicsit lassabban és nem is akkora tömegben érkezett a működő tőke, mint sokan remélték, de a legnagyobb bajnak azt éltük meg, hogy térben nem volt befolyásolható. Megállt a befektetői kedv a Nyugat-Dunántúlon és a főváros környékén. Így a munkanélküliséggel legjobban sújtott térségeket a befektetők elkerülték. Úgy mondtak itéletet egy-egy térségről, hogy azt az ott élők képtelenek voltak elfogadni.

Ezek súlyos tényezők, de a törvény előkészítését inspirálta az ország EU-s csatlakozásának előkészítése is?

Egyértelműen. Az EU (akkor még EKG) területi alapú támogatási politikájának kidolgozását már a Tervhivatalból is követtük. A 90-es évek elején tudva lévő volt, hogy Magyarország csatlakozásának sok-sok feltétele közül az egyik egy területfejlesztési törvény elfogadása, amely elfogadja és elfogadtatja az EU területfejlesztési alapelveit. A Környezetvédelmi Minisztériumban létrejött a Területi Phare Program Iroda, amely a partneri kapcsolatok kialakítása mellett a törvény előkészítését is segítette. Hans Becknek az Európai Bizottság magyarországi delegáció vezetőjének is szívügye volt e törvény megszületése, minden változat az asztalán volt.

Hogyan történt a támogatható térségek kijelölése?

A 80-as évek közepén az akkor még ritkán üléselő parlamenti volt a Tervhivatal akkori elnökének Faluvégi Lajosnak egy elszólása a hátrányos helyzetű térségekről. Kaptunk 2 napot a Tervgazdasági Intézetben, hogy gyorsan megalkossuk a 7 megyére kiterjedő és összefüggő hátrányos térségeket. A ma ismert technikai eszközök hiányában kispári módszerrel dolgoztunk. Egy 1:500000 Magyarország munkatérképre piros filctollal rajzoltuk a támogatható térségeket, Józsa Mária, Kovács Csaba, Nemes Nagy Józsa és jómagam fogtuk a tollat.

Nagy bátorság! Kellott később korrigálni?

Később, a statisztikai adatok alapján ellenőriztük magunkat és több mint 90 %-os volt a „találati pontosság”. Majd új elvárások is megfogalmazódtak, és akkor már a KSH adatain és Faluvégi Albert munkáján alapultak az újabb és újabb, évről évre frissülő lehatárolások.

A kartogramok készítése a 90-es években is nagy szerepet játszott az életedben.

Igen, mert a munkanélküliségnek az első pillanattól láthatóan jelentős területi rajzolata volt, de nem volt területi információs rendszere. Miközben az Országos Munkaügyi Központ havonta frissülő települési szintű adatállománnyal rendelkezett, nem volt térbeli feldolgozás. Ezt sikerült 1990 decemberére megteremteni, ekkor született az első fekete-fehér munkanélkül-

liségi kartogram. Nem kellett népszerűsíteni, mindenki publikálni akarta.

Hogyan tudott a létszámában szerény méretű KTM a Területfejlesztési törvény alkotásával megbirkózni?

A kicsi, de szakmailag felkészült és elszánt csapat Szaló Péter irányításával, Miklóssy Bandi és Faragó László szellemi municiójával, Szala Bandi, Erdélyi Márta gyakorlati tapasztalatával és Erdei György jogi szakértelmével gyorsan haladt. Az osztályból az új minisztériumban főosztály lett. Széles szakértői kör segítette a munkát, politikusokon keresztül a tudományos élet képviselőin át. Talán néha még fékezte is a haladást a sok jószándékú szereplő. Kiemelt figyelmet és támogatást jelentett 1992-től a Phare program törvényalkotást segítő eleme is.

A KTM csapata szerény méretű volt, de akkor még az államigazgatáson belül folyamatos tárca egyeztetések folytak, így a társtárca is jó-rossz értelemben folyamatosan belefolytak a jogszabályalkotási munkába. A Közlekedési, hírközlési és vízügyi Minisztériumból Szűcs Misi, az agrár tárcától Hinora Feri, az önkormányzati ügyekért felelős Belügyminisztériumból Madaras Attila, a Pénzügyminisztériumból Francia Laci, de nálunk a MÜM-ben is a Rolek Ferenc – Szendrényi Péter – Schwertner János csapat aktív részese és értője volt a folyamatnak. A Phare programokon keresztül sok megyei kolléga is aktív figyelemmel kísérte a törvény koncepciójának megalkotási és szövegezési munkáit.

Időben miért csúszott a törvény elfogadása?

1994 előtt is elfogadható lett volna a jogszabály tervezet, de hiányzott a politikai erő és az sem kizárt, hogy a politikai milió sem lett volna akkor még megfelelő. Én a minisztereimtől azt tanultam, hogy az időzítés egy-egy politikus fő fegyvere. Amennyiben ez így van, akkor Baja Ferenc miniszter jókor és jól döntött, hogy ezt a törvényt 1996-ban beterjesztette. Az elfogadása egyhangú volt minden politikai oldal a saját sikerének érezte.

Önmagában ez is elegendő fegyvertény, hogy egy minisztert jó politikusnak tartsunk, de ennél sokkal többről van szó.

Milyen peremfeltételeket kellett a törvénynek biztosítani?

A törvény végrehajtására a legnagyobb politikai kockázatot a megyei közgyűlési elnökök jelentették. Két ok miatt.

A törvény úgy rendelkezett, hogy a területfejlesztési források felét a területfejlesztési tanácsokon keresztül decentralizált formában kell kihelyezni. A források nem a megyei önkormányzatokhoz és nem a megyei jogú városokhoz kerültek. Ez irritálta a megyei közgyűlési elnököket és a megyei jogú városok vezetőit is. A forrás vonzó volt, de az, hogy más szereplőkkel együtt és szakmai szempontok szerint kell a forrásokért küzdeni zavaróan újszerű volt. Ebben az időben a párt hierarchiában a közgyűlési elnökök még fajsúlyos szereplők voltak és nagyon zavarta őket, hogy a megyei közgyűlés feladata pár megyei intézmény működtetésére korlátozódik. Egy – két évig még élvezték a nemzetközi kapcsolatfelvétel lehetőségéből adódó nagy utazásokat, de szerénynek érezték a feladataikat.

Mi volt a másik ok?

A törvény lehetőséget adott, majd a módosítása kötelezővé tette a tervezési régiók kialakítását. Elgondolható, hogy a közgyűlési (és most már Területfejlesztési Tanács) elnökök arról ábrándoztak, hogy miként is korlátoznák szerzett jogaikat más megyék, esetleg kistérségek vagy tripartit szereplők számára?

Magyarán a megyei közgyűlési elnökök nem voltak lelkes támogatói az új törvénynek?

A felszínen támogatták a törvényt, a vártnál sokkal gyorsabban létrejöttek a megyei fejlesztési tanácsok, de minden megyeházán keresték a lehetőséget a jogszabályi keretek puhítására.

A közel azonos feladatok és a törvényi szabályozás mentén egységesen működtek a megyei területfejlesztési tanácsok?

A 10 év során, több mint 100 tanácsülésen képviseltem a minisztert, alapvetően a Dél-Alföldön, de gyakran más régiókban is. Érdekes volt megfigyelni, hogy a törvény által szabályozott működési keret és az azonos résztvevői kör ellenére mennyire máshogyan működtek az eltérő megyék területfejlesztési tanácsai. Jelentős különbségek voltak a probléma felvetésében, a partnerség értelmezésében és a forráshoz való eljutásban is.

A megyei közgyűlési elnökök részéről voltak látványos ellen akciók?

Ilyenről nem tudok, de a politika minden belső csatornáját megmozgatták és a szakpolitikán belül a megyei közgyűlések mellett szakmailag töretlenül érvelő Pálné Kovács Ilona akadémikus asszonynak soha nem volt annyi megyei elnök támogatója, mint ezekben az években.

Voltak kreatív „ellenakciók” is. Például a hazai régiók szervezése alól úgy próbálták meg kihúzni a szőnyeget, hogy a határon túli területekkel közösen gyorsan nekiláttak az euró-regiók szervezésének. Látványosan demonstrálva, hogy mi megyei elnökök is régió pártiak vagyunk, csak másként.

Hogyan készült fel ezekre az évekre a Miniszter?

Baja tudta, hogy az EU-s csatlakozás mindent visz és a jelenben vállalta a politikai viharokat. Bízott a törvény adta lehetőségben. A megyei (regionális) területfejlesztési tanácsokban a képviselője jelen van, ez fontos garanciális elemet jelentett a számára. Amennyiben ezeket a miniszteri delegáltakat egy szakmai csapatba szervezi, már nem csak kontrollálni, hanem részben szakmailag irányítani is tudja ezeket a testületeket.

Erre a feladatra jött létre az Országos Területfejlesztési Központ?

Igen, 1996. október 1-én Szegvári Péter vezetésével létrejött az Országos Területfejlesztési Központ (OTK). A 7 régióigazgatót (Ormosy Viktor, Szűcs Mihály, Farkas Károly, Francsics László, Urbán Balázs, Schwertner János) és segítőit (Abos Brúnó, Bán Imre, Németh Tünde, Juhász Annamária, Iván Istvánné) tartalmazó csapat.

Ez a magyar államigazgatásban teljesen új formáció volt.

Nem voltak hagyományai az államigazgatáson belül szakmai célra szerveződött, nem hierarchizált munkacsoportoknak. Rengeteg értetlenséggel és szembeszéllal kellett megküzdenie az OTK vezetőjének. A feladat egyértelmű volt, a területfejlesztési törvény adta szervezeti struktúra kiépítésének és működtetésének a támogatása az EU területfejlesztési alapelveinek betartása és betartatása a szereplők mindegyikével.

A hátatok mögött nevezték a régióigazgatókat főispánnak vagy Baja katonáknak.

Hallani lehetett ilyet. Kirakatban voltunk és a helyettes államtitkári szintnek megfelelő besorolás és infrastruktúra miatt sok irigyünk volt, de önmagában az, hogy több mint 10 éven át balos és jobbos kormányok idején is működünk azt jelzi, hogy szakmailag megálltuk a helyünket és a területfejlesztési intézményi rendszer működni tudott. A feladat nehéz volt, az OTK szereplői cserélődtek. Én is örök egy kiscsaj feljelentést, miszerint a szocialisták és az SzDSz beépített embere vagyok, de akkori főnököm Sinóros Szabó Botond jót állt értem a miniszter előtt. Maradtam.

Külföldi példa volt az OTK-hoz hasonló intézmény működtetésére?

Nem tudunk egy az egyben ilyen konstrukcióról, de a hosszú ideig Magyarországon dolgozó portugál Phare szakértő, Pires úr „magyar modellről” beszélt, amit minden újonnan csatlakozó EU-s tagországban alkalmazni kellene.

Hogyan dőlt el, hogy ki melyik régióért felel?

Volt egy kézenfekvőbb szempont, miszerint ki melyik régióban jártasabb, így egyértelmű volt, hogy Ormosy Viktor a Dél-Dunántúlt, vagy Francsics Laci Észak-Magyarországot választotta. Én fordítva gondolkodtam, olyan régiót választottam, ahol rokonaim nem élnek, ahol kevés ismerősöm van, ahol nagyobb az esélye a pártatlanságnak.

Milyen hozadéka lett az OTK működésének?

A vártnál sokkal gyorsabban megalakultak a megyei területfejlesztési tanácsok és az érintett szereplők nagy aktivitással sajátították el a forrásokhoz való hozzájutás szabályait. A Dél-Alföldön már 1997-ben el tudtuk indítani a regionális szintű közös tervezést az egyetemek (Lengyel Imre), kutatóintézetek (Csatári Bálint, Tímár Judit, Nagy Imre, Velkey Gábor), vállalkozók, kamarák, önkormányzatok, civilek (Besenyi Sándor) együttműködésével. Az országban az első között készült el 1998-ban a régió fejlesztési koncepciója, majd 1999-ben a stratégiai programja is.

A DARTF Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht. 1998. márciusában Gyulai Tamás vezetésével 4 fővel kezdte meg működését. Azóta is hálás vagyok Németh Mihálynak a Regionális Fejlesztési Holding Duna-Tisza Igazgatóság vezetőjének, hogy helyet biztosított az új régiós kezdeményezésnek. Az első év legfontosabb eredménye volt,

hogy sikerrel indítottuk el a regionális Phare Kísérleti Program Alap pályázati rendszerét: 1,4 milliárd Ft támogatás jutott 51 projektnek, elsőként (a Dél-Dunántúllal együtt) a magyarországi régiók között.

Milyen szervezet volt a DATTE?

A Dél-Alföld területfejlesztőinek többsége szerette volna siettetni a régió megalakulását, de látható volt, hogy a megyei közgyűlési és egyben területfejlesztési tanácsok elnökei ezt minden eszközzel blokkolni akarják. Cselhez folyamodtunk. A Dél – Alföld területfejlesztési célú kistérségei Makón elsősorban Buzás Péter és Nógrádi Zoltán szervezésével létrehozták a Dél - Alföldi Területfejlesztési Társaságok Egyesületét. A részvétel teljeskörű volt.

Ezt két hónappal követte a Dél-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács ópusztaszeri megalakulása, mert az elnök urak belátták, hogy amit nem tudnak megakadályozni, annak az élére kell állni. A régió elnökének pedig a legaktívabb kistérség vezetőjét Nógrádi Zoltánt választották.

Bebizonyosodott, hogy ha van olyan ember, akinek választott feladata egy régió vezetése, ott látványos dolgok tudnak történni.

Olyan, mint egy flow hatás.

Igen, bátran mondhatjuk, hogy egy közösségi flow élmény részesei voltunk. Tudjuk, hogy az EU-s források jelentették a legnagyobb motivációt, de ennél jóval többről volt szó. A területfejlesztés szereplői (polgármesterek, vállalkozók, civilek) először érezték, hogy komolyan veszik őket és valami újat alkotnak, olyat, amiről évekig csak hallottak, de a valóságban nem gyakorolhatták. A kutatók először érezték meg, hogy nem a publikációért, nem a pénzért teszik közkincsé a tudásukat, hanem a régiójukért. A területfejlesztéssel napi kapcsolatban tevékenykedők száma a 1990-es évek elejének a szintjéről megtízszereződött. Senkit sem kellett nógatni, mindenki aktív volt, mindenki azonosult a közös céllal. Ezt az élményt nem lehet elfelejtetni!

A történet mikor ért véget?

A 2. Gyúresány kormány idején 2007 februárjában Lamperth Mónika miniszter asszony a korábbi próbálkozásokat követve úgy döntött, hogy az OTK-ra már nincs szükség és a Területfejlesztési Tanácsokban helyi politikusok el tudják látni az ő szakmai képviselését. Ezzel az

OTK története véget ért. Elkezdődött a lopakodó centralizáció. Kormányainknak nem volt fontos az önálló régiók megjelenése Brüsszelben, elegendő, ha a forrás megérkezik.

Mára az egykor volt Területfejlesztésről és területrendezésről szóló jogszabály számos elemében „karcúsodott”.

Sikerült a gyökerektől távol kerülni. Már nincs meg az a területfejlesztési intézményrendszer, amit sok országból irigyeltek. A 90-es évekbeli magyar jogszabály adta az alapját a román, bolgár és több más területfejlesztési törvénynek.

Az új területi szintektől is elkészíthetünk?

A régió nyomokban még megtalálható pl. a Balatoni Fejlesztési Tanács látványos és hasznos munkát végez és ne felejtjük, minden az ország teljes területén szolgáltató vagy termelő cég régióban gondolkodik, az országot 4 – 8 térségre felosztva, mert ezt kívánja a gazdaság logikája.

Kistérségi szint hivatalosan csak önkéntes ellátási feladatokra van, de a térbeli identitásnak az utca és a település után a legfontosabb tere, személyes kapcsolatokkal is gazdagon átszőtt tér, amit minden szereplő hordoz magában.

A „Bevezetés a területfejlesztésbe” egyetemi órádon mindig előkerült egy lovasszobor, miért?

Igen, a hallgatóimat provokáltam vele. Azt mondtam nekik, hogy aki arra vágyik, hogy a szülővárosában egy lovasszobrot kapjon, az most álljon fel és többet nem kell az órára járnia, mert a területfejlesztés nem így működik. A szakmánkban a hankissi értelemben vett MI közösség alakítására van szükség. Akkor vagyunk jók, ha mindenki sajátjának érzi a gondolatainkat és mi is formáltuk és elfogadtuk a partnereink felvetéseit. Az így formálódó közösségben – szerencsére – nem szoktak szobrot emelni.

Amennyiben újra lesz területfejlesztési minisztérium, visszajön a régi lendület?

Természetesen jó érzés, ha újra szerepel a területfejlesztés szó a szakminisztériumi táblán, de ez önmagában nem elég. Ehhez érdemi partnerség szükséges és olyan szakpolitika, mely nyitott minden politikai szereplő irányába. Inspirálja az önkormányzatokat, vállalkozókat, civil szereplőket a közös tervezésre. Sokaknak ez már a 2000-es évekből ismert út, a tudás megvan, nem előlről kell kezdeni...

SCHWERTNER JÁNOS

területfejlesztő,
nyugalmazott régióigazgató



A területfejlesztési törvény 25 éve – egy fehérvári „álmodozó” szemüvegén át

Nagyszerű gondolat visszatekinteni egy emberöltőnyi idő alatt formálódó törvényi akarat, szándék, megvalósult cselekvés kezdetére és elsősorban hatásaira. Szerencsés embernek mondhatom magam, valóban „számomra nem térkép e táj”, hiszen erdőmérnökként és útépítő – úttervező szakmérnökként szinte méternyi pontossággal ismertem a Fejér megyei és országos úthálózat fontosabb keresztszelvényeit, a megyehatárokat, az átereszeket, a hidakat, Alba Regia diákjaként pedig a több mint ezer éves magyar államiség történelmét, Pannónia ókori és mai településhálózati viszonyait. Képzeliék el, amikor munkába álltam (1970), az Országos Településhálózati Fejlesztési Koncepció 2070 db településről (magyar falu, tanya) mondta ki, hogy funkció nélküli! Kilenc típus-hierarchiát állapított meg, országos központ felső-, közép-, alsó fokú besorolással. Aztán 1988-ban sikerült az öt „nagy” úgynevezett megyei városi csapatba Székesfehérvárt, Kecskemétet és Nyíregyházát megyei várossá nyilváníttatni. Számomra akkor ez nem rangot, hanem felelősséget jelentett.

Számomra – aki a törvény vitájában már parlamenti képviselőként részt vettem – mind az a „történet” nem 25 éve kezdődött, hanem a rendszerváltáskor, de még inkább az azt megelőző világméretű változások következményeként Székesfehérváron illetve Fejér megyében. A szét-eső Szovjetunió és a megszűnt KGST piacának munkanélkülség-romjai felkészületlenül érték a

szocialista nagyipar egyik zászlóshajóját, Alba Regiát.

A merőben új történelmi szakaszt jelentő önkormányzati törvény – amelynek kialakításában részt vehettünk – a megyei városból megyei jogú várossá előlépett fehérvári önkormányzat óriási felelősséggel párosuló lehetőséget kapott. Az önkormányzat kilépett hagyományos szerepköréből és kezdeményező, szervező, gazdaság-, helyi társadalom és közösségformáló erővé lépett elő.

„A taktika abban áll, hogy az ember tudja, mit kell tennie, ha van mit tenni. A stratégia pedig abban, hogy az ember tudja, mit kell tennie, ha nincs mit tenni.” (Xavier)

Mi ösztönösen tudtuk!

Hirdettük, hogy célorientáltak leszünk. Biztosítjuk a sokszínűség egységét és fehérvári megoldásokat keresünk! „Primus inter pares” - Járatlan úton jártunk.

Számunkra tehát az integrált területfejlesztés és területrendezés, annak stratégiája és taktikája a rendszerváltás, az önkormányzattá válással kezdődött el.

Biztatásra elkészítettük az első Városi Gazdasági Programot. „Kinyitottuk”, befogadóvá tettük a város szerkezeti tervét és szabályozást.

Meghirdítettük, csatlakoztunk a „Versenyben a világgal” programhoz. Hat – mai szóhasználattal – ipari parkot alakítottunk ki.

Az újszerű városfejlesztési stratégiánk egyik meghatározó elemévé lépett elő a városmarketing. Nem csak kiadványokat készítettünk angol, német, francia nyelven „Székesfehérvár bemutatkozik” címmel, vagy éppen tanulmányoztuk az Egyesült Államok nagyvárosainak, a magyar városok méreteit messze meghaladó fejlesztéspolitikáját. Ráérezünk a marketingkommunikáció egyik alapigazságára, hogy fenn ül az ágon a holló (befektető), csőrében a sajttal, és nem egy róka (városok) énekel, hanem több tucat, és az nyeri a beruházást, aki a legszebben adja elő csalogató értékeit.

A fehérvári példa, amivel „a világ 10 legdinamikusabban fejlődő térségévé vált”, elemeiben a terület- és településfejlesztés törvényi szintű szabályozás példaértékű részévé vált.

A törvény - fogalmaztuk meg akkor is – nem cél, hanem eszköz az életminőség javításához, a térségi egyenlőtlenségek megszüntetéséhez és nem utolsó sorban Magyarország azon európai kulturális, gazdasági, társadalmi rendszeréhez való visszatéréséhez, ahonnan a több mint ezer éves Magyarország kényszerű okokból kiszakadt.

Egyetértek egy kiváló alkotóművész megálapításával:

„Az ember nem fejlődik folyamatosan, hanem van egy fölemelkedő szakasz, amelyben még nincs meg a tudás, de megvan az intuíció és a tehetség, meg a szorgalom. És amikor megjön a tudás, inkább csak rácsodálkozik a saját korábbi teljesítményére.” (Jankovics Marcell)

Így voltunk ezzel mi is!

Jóval később, már az ezredforduló után egy szintén „megrázó” gondolkodásmód segített abban, hogy a területfejlesztés, vidékfejlesztés egységes szerkezetét európai – magyar módra határozzam meg magam számára.

Két közismert személy vitatkozott „Az utolsó esély” címmel stratégiai elvi kérdéseken, hogy hogyan kell Magyarországot megreformálni. *„A társadalmi dinamizmus a városiasodásból vagy járásokká alakulásból áll. Az állam feladata, hogy arra ösztönözze az embereket, mozduljanak el onnét, ahol vannak. Ha falun maradnak, gyermekeik helyzetét is rontják, mert a kistépüléseken nem lesz rendes egészségügy, rendes közlekedés.”* Jövőbe látott, ezeket önök meg is szüntették.”

Hát nem!

Az a rendszer ezért bukott meg. Már nem funkcionálküliséget mondott, hanem arra buzdította az embereket, hogy költözzenek el.

Mi, a Csapat, nem így gondoltuk!

E korszakos törvény – úgy gondolom, mindnyájunk számára – egy kiteljesedést is hozott. Nekem a megyei jogú város gondolatvilágából. Másoknak a korábban (a rendszerváltás előtt) „pénzelosztó hatalomként” a településfőnöki szerepkörét játszó megyei tanácstól, a több ezer, funkció nélküli településtől kellett eljutnunk a Kárpát-medence falu és város, városmege és

szolgáltató megyei önkormányzat, kiemelt térség, kiemelt gazdasági övezet, határ menti együttműködés fogalmkörétől az egymással szimbiózisban élő, egységes magyar településhálózat koncepció tervezésén, programozásán, pályázati rendszerének kialakításán keresztül országos fejlesztési és területrendezési szabályozásig. Az önkormányzati – és a kapcsolódó – törvényekkel teljesülni látszik – ezt időnként a különböző nézőpontúak megkérdőjelezik – az a vágyunk, hogy „az önkormányzatok felett **csak a Törvény** legyen. Ne jó vagy rossz kiskirályok, főleg ne a pártpolitika döntsön a felülről vezérelt tervutasításos megyékre, kiemelt városokra lebontott programokról. Hatalmas utat tettünk meg.

Az elmúlt három évtized különböző szakaszokra osztható:

- 1989/1990: a politikai és gazdasági rendszerváltás új helyzetet teremtett. A megjelenő és állandóvá váló munkanélküliség válságrégiókat hozott létre, nagymértékben növelte az ország különböző részeinek hátrányos helyzetét, a térségfejlesztés az ágazatok, a központ privilégiuma volt, a szubszidiaritás elve nem érvényesült.

- 1994/1996 – 2004/2005: ekkor vált a területfejlesztés állami és önkormányzati feladattá, bővültek a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai, az EU regionális politikájához, alapelveihez, eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás megkezdődött. Létrejött az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTFK), valamint kialakult az egész ország területét lefedő kistérségi, megyei és regionális szintű decentralizált intézményrendszer. A NUTS II tervezési-statisztikai régióként jött létre, ami egy időre még jobban háttérbe szorította a megyei önkormányzatokat. Talán nem túlzás, hogy máig ható jelentősége van annak a lobbizásnak, aminek eredményeképp létrejött a Közép-dunántúli tervezési-statisztikai régió – Veszprém, Komárom-Esztergom és Fejér megye részvételével, Székesfehérvár és Veszprém társközpont szerepkörrel. A kistérségi társulások, a kistérségi tervezés új lehetőségeket tárt fel, bár finanszírozásuk, működési feltételeik elégtelennek bizonyultak. Erre a szakaszra jellemző a PHARE, az ISPA és a SAPARD jelentős tervezési, programozási, nem utolsó sorban pénzügyi forrásokat hozó tudás megszerzése.

Egyes térségek illeszkedése az EU intézményi és fejlesztési forrásszerző rendszeréhez:

- 1989/1990: a rendszerváltó és csatlakozni kívánó államok PHARE programjainak indulása
- 1999: tanulási folyamat a kohéziós és strukturális alapok, valamint a vidékfejlesztés forrásaiban megszerzése érdekében: ISPA, SAPARD
- 2004: Magyarország csatlakozik az Európai Unióhoz. Megjelent a regionális önkormányzatok létrehozásának szándéka, amelynek a politikai hátsó szándékokon túlmenően az Unió strukturális alapjaihoz való hozzáférés volt az elsődleges cél. A megyei hatáskörök átvétele mellett államigazgatási hatásköröket is kaptak volna, kilátásba helyezte a statisztikai régiók határainak átalakítását. Erőteljesen a napi politikai érdekek színterévé váltak a regionális fejlesztési tanácsok, a magyar területpolitika irányít tévesztett. A térségi különbségek jelentős mértékben differenciálódtak.
- 2010/2012: új feladat meghatározás, különösen a megyei önkormányzatok számára. Újra feladatot kaptak a megyei önkormányzatok a területrendezési terv készítése mellett a megszűnő megyei területfejlesztési tanácsok feladatai átkerültek a megyei önkormányzatokhoz. Területfejlesztési koncepciót és programot kellett készíteni, véleményezni az országos és megyét érintő ágazati fejlesztéseket, jelentős a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználása, a vidékfejlesztési források továbbá az önkormányzati társulások szervezésén keresztül a megye visszakapta a középszintnek kijáró feladat- és hatáskörét. Lényeges, hogy a megyei jogú városokkal való együttműködés – Fejérben ez két várost, Székesfehérvárt és Dunaújvárost jelent -, a koordináció új szintre emelkedett.
- 2012-2022: Magyarország erőteljes, patriotá gazdaságfejlesztési politikába kezd, szinte minden forrást (ha kell, projektszerével) lehív, a célkeresztben a teljes foglalkoztatottság, a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása, a keleti nyitás gazdaságpolitikája, a modern városok és falvak programjának megvalósítása, a védelmi stratégiák rendszerbe illesztése, a Kárpát-medencei együttműködés, a felkészülés a klímaváltozás káros hatásainak mérséklésére, és nem utolsósorban a lehetséges források kétharmadának a kis- és közepes vállalkozások

fejlesztésére fordítódott. A növekvő gazdasági teljesítmény jelentős hazai forrásbevonást tett lehetővé.

Amikor előre és visszafelé pillantok, mindig felidézem **a törvény alapvető célkitűzéseit**. „Az ország kiegyensúlyozott területi fejlődése és a térségei társadalmi-gazdasági, kulturális fejlődésének előmozdítása, valamint az átfogó területfejlesztési politika érvényesítése, az országos és a térségi területfejlesztési és területrendezési feladatok összehangolása érdekében az Országgyűlés - az Európai Unió regionális politikájára figyelemmel, alapelveihez, eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás követelményeire is tekintettel - a következő törvényt alkotja.” Ez az alap, a kiindulópont ma is!

Gondolatok, javaslatok a következő évtizedekre, amely meghatározza a területfejlesztés és –rendezés, a regionális politika komplex irányítási és tervezési rendszerét

Magyarország, Közép-Európa és az Európai Unió kapcsolatának alakulásakor a Deák Ferenci igazság jut eszembe: „**Amit erő és hatalom elvesz, azt idő és kedvező szerencse ismét visszahozhatják. De miről a nemzet, félve a szenvedésektől, önmaga lemondott, annak visszaszerzése mindig nehéz, s mindig kétséges.**” (Deák Ferenc)

Az Országgyűlésnek és a Magyar Kormányának **az Európai Unió intézményeivel**, prioritásaival, a tervezés, programozás, egyeztetés rendszerével, az országspecifikus célok helyes megválasztásával **együtt kell működni**.

Milyen veszélyeket látunk, ha nem történik a „deáki kiegyezéshez hasonló okos alkalmazkodás” hiányában? Az egyik veszélyes folyamat:

„*A strukturális és kohéziós politika alárendelődött a lisszaboni stratégiának, majd a „területileg vak” Európa 2020 stratégiának. Ma már az új kohéziós politika inkább szolgálja az általános integrációs célokat, a szupranacionális kormányzás erősítését, mint közvetlenül a regionális szakpolitikát. Egyre nagyobb hangsúlyt és támogatást kaptak a fejlett területek és a nagyvárosi régiók. Ha az unió minden régiójában támogatja az erőforrások minél jobb hasznosítását, akkor az a centrumtérségek, a nagy gazdasági koncentrációk további erősödéséhez és a perifériák végleges leszakadásához vezet. Az EU versenyképességének az erősítése úgy is megtörténhet, hogy fenn-*

tartjuk a klasszikus szolidaritásra épülő területi politikát, és eszközeit továbbra is a kohéziós országok és a legelmaradottabb régiók fejlesztésére fordítjuk.

Már az előcsatlakozási folyamatokat is aszimmetrikus viszony jellemezte, ez is a „korlátozott szuverenitás” állapota volt (Balázs 2014).

Másrészt, egyet kell értenünk azzal az akkor és most is érvényes megállapítással, hogy az uniós kormányzás/integráció erősödése tovább korlátozza a nemzeti kormányok mozgásterét. Fokozatos erősödése felőrlí az államhatárokhoz kötött kontényszerű tagállami működést.

Mit jelent ez napjainkban?

Az **európai gazdasági kormányzás keretében** ellenőrzik, hogy a partnerségi megállapodás és az operatív programok teljesítése összhangban van-e a közösségi stratégiai célokkal és ajánlásokkal, eltérés esetén a források újraprogramozását írhatják elő, illetve hatékony intézkedések hiányában a támogatások folyósítását felfüggeszthetik. Először a jelenlegi ciklusban van arra lehetőség, hogy a Bizottság újraprogramozási folyamatot kezdeményezzen.

A bizottsági szakértők véleménye szerint az „integrált területi beruházások” és a „közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák” alkalmasak arra, hogy a helyi/térégi sajátosságok megjelenhessenek. A gyakorlatban (pl. Magyarországon) fordítva történik a programozás: olyan projekteket keresnek, amelyek illeszthetőek a megadott uniós keretfeltételekhez. Az elkészült integrált településfejlesztési stratégiák sem a helyi problémákból és prioritásokból építkeznek, hanem a támogatásokhoz való hozzáférés bürokratikus eszközei.

Veszélyes folyamatok indultak el. „Az európai kormányzás kiépülése a tagállamokra nézve denacionalizációs államhatár-felszámolási folyamat, amely során a nemzeti struktúrák és intézmények szerepét részben nemzetek felettiek veszik át”. Kohler-Koch (2005) szerint a politikai átstrukturálás csökkenti a határokhoz kötött lojalitást és szolidaritást, denacionalizálja a politikai tereket.

Más vélemények szerint, a területi politika alárendelődött a lisszaboni stratégiának, majd az EU 2020-nak.

Ma már az Európai Bizottság minden tagállam „sajátosságait” figyelembe véve országspecifikus ajánlásokat is megfogalmaz. Az értékelés és a javasolt intézkedések alapvetően nem területi célokkal, hanem az államháztartás hiányával, a nagy ellátórendszerek reformjával, a munkahelyteremtéssel, a munkanélküliség visszaszorításával, az innováció erősítésével és a közigazgatási rendszer hatékonyságának a javításával foglalkoznak minden tagállamban.

Melyek ezek a szempontok?

A szomszédunkban dúló háború, a nem kívánt hidegháborús korlátozások a világkereskedelmet és ipari-technológiai együttműködést gátló, kikényszerítő szankciók szétzúzták a tervezhetőség, programozhatóság értékeit. Sőt, jelentős erők Magyarországot is be kívánják vonni a háborúba. Nem csak Európára, hanem az egész világra kiterjedő élelmiszerhiány, a vele együtt járó járványok kibontakozása, az ipari technológiák szétesése beszűkíti a tervezhetőség esélyeit. Mégis terveznünk kell, megszerezni az ehhez szükséges forrásokat. Sportnyelven mondhatnánk: „Innen szép nyerni!”

A globális világgazdasági átrendeződés, az Európai Unió jövője sok mindent meghatároz, ezzel együtt Magyarország számára alapvető érdek rendszerekben való szerves kapcsolódás.

Magyarország földrajzi és geopolitikai helyzete révén **el kell érünk**, hogy nagyobb empátiával fogadja az Unió Magyarország „fordítókorong” szerepét, azaz Kelet és Nyugat, Észak és Dél értékeinek, gazdasági teljesítményének, adottságainak összekapcsolását. Ehhez az európai béke megteremtése alapvető érdek.

Magyarország területfejlesztési és –rendezési szabályrendszere továbbfejleszthető. Egy integrált tervezési, programozási, igazgatási tevékenységet feltételez, amelyben a tér tudatos használatában a klimatikus és környezeti célok egyre nagyobb mértékben határozzák meg az irányokat. A területi szinten (középszint) nincs kellő, megbízható aktuális információ. A megyei TeIR sajnos nem létezik. Ezért a tervezéshez szükséges naprakész információkat a Kormányhivatal, a területi kamarák, a megyei és megyei jogú város önkormányzataival és a KSH-val együtt meg kell teremteni és jó állapotban tartani.

A területi önkormányzatok koordináló szerepét erősíteni kell, különösen a vidékfejlesztés, az ágazati integrált operatív programok sokszor megyehatáron túl nyúló ismeretében, azok hatásaival, a rövid ellátási láncok (REL) és a fejlett ipari központok, vállalkozási övezetek összekapcsolásával.

Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK), a megyei és városi területfejlesztési és –rendezési eszközök, a kiemelt térségek, a Balaton és a Budapest Agglomeráció törvényi szintű összehangolása révén törekednünk kell arra, hogy a fejlesztési koncepcióval, tervvel és programmal lefedett térségek összehangolt és összefüggő rendszert képezzenek. Javasolom, hogy legyünk határozottabbak a hátrányos helyzetű térségek és települések felzárkóztatásában, és készüljenek megyehatárokon túlnyúló tervek és programok a halmozottan **hátrányos helyzetű és a komplex tervezést** igénylő térségekre.

A magyarországi terület- és településrendezés egy rendezett térszerkezet és területhasználat képét mutatja. Magyarország Közép-európai stratégiai helyzetéből fakadó közlekedési, környezet- és természetvédelmi, energetikai hálózatok összehangolásából az európai innováció térbeli kiterjedéséből fakadó feladatok átvezetése és a helyi regionális és önkormányzati célok és területi összehangolásuk rendkívül felelős tervező és egyeztető munkát igényel.

A helyi jogszabályokká fejlődő rendezési tervekben, koncepciókban, programokban, az önkormányzati testületek döntenek, azonban a jogszabály lehetőséget biztosít az állami főépítésznek. Legyen egy éven belül a ratifikációs folyamatokhoz hasonló visszacsatolás, testületi döntés.

Mindenekelőtt a háború, az új világrend szereposztása a nem kívánt hidegháború szankciói megnehezítik az európai kohézió erősítését, a struktúráváltást, a tervezhetőséget. Számunkra mégis kiemelkedik a Kárpát-medence főbb stratégiai kérdéseire, értékeire való fokozott odafigyelés.

A tervezéssel kapcsolatos irányelveket, jogszabályokat, szabályokat, szabványokat, rendeleteket, koncepciókat és programokat az ország-specifikus és egyes országrészekre illeszthető terület – és településfejlesztési dokumentumokat

(pl. viharok -, szárazság, hóguta-, világjár-vány-kezelés, rendkívüli helyzetek megelőzése előnyben kell részesíteni a „birodalmi szemlélet” helyett.

Melyek lehetnek a megyei önkormányzatok feladatai?

A megyei önkormányzatok törvényben meghatározott hármas feladata kiteljesítése, de legfőképp a területfejlesztés intézményrendszerének megerősítése (gazdaságfejlesztéssel, infrastruktúrafejlesztéssel, szociális infrastruktúrával és környezetpolitikával foglalkozó integrált apparátus kiépítése, a megye helyzetének folyamatos értékelésére, a tervezés és koordináció feladataira, a fejlesztések nyilvántartására, projektszervezésre!). Emellett vissza kell hozni a decentralizáció egyes elemeit és a partnerség kiépítését kezdeményezni.

A területrendezés terén kisebb kapacitásra van szükség, de rendelkezni kell térinformatikai rendszerrel, azt működtetni képes stábbal, monitorozni kell a helyi önkormányzatok terveit.

Figyelembe kell vennünk a Partnerségi Megállapodás stratégiai céljait, a nemzeti fejlesztések fő súlypontjait a magyar gazdaság és társadalom versenyképességének növelése érdekében. Ez jelenti az innovatív, magas hozzáadott értéket előállító termelési kultúránk újjászületését, energiafüggetlen, tiszta, biztonságos környezetet, a vállalkozások és közszolgáltatások további digitalizációját, zöldebb, karbonszegény és ellenálló Európa megteremtését. A jobban összekapcsolt Európa segítheti Magyarország EU stratégiai helyzetének hangsúlyozását. És mindenekelőtt békét Európában.

Magyarország, a Kárpát-medence társadalmi-, gazdasági-, infrastrukturális-, településszerkezeti-, életminőségi, elmúlt 25-32 évben lezajlott fejlesztése nem volt „lineáris”. Sok esetben újabb társadalmi-gazdasági különbségeket teremtő, néhány esetben „elfelejtett térségeket” eredményező, a hazai és az európai forrásokat egyre hatékonyabban kihasználó, ellenőrzött „emelkedő ország” fejlődését hozta. A ránk váró hét éves tervezési ciklusban újabb, soha nem látott kihívásokkal kell szembenéznünk. Csak reménykedhetünk abban, hogy a háború, nemzetközi szerződések módosítása, a világkereskedelem és technológiai tilalmak nem taszítják Közép-Euró-

Szubjektív benyomások a területfejlesztési törvény negyedszázada kapcsán

Eredetileg arra gondoltam, hogy részletesen áttekintem és elemzem a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításait. Az elmúlt 25 év alatt e törvényt 32 alkalommal módosították kisebb nagyobb mértékben. (Lásd: 1. számú táblázatot)

A törvénymódosítások túlnyomó része - 27 alkalommal - jellemzően technikai jellegű volt, illetve újabb és újabb fogalom meghatározásokat, pontosításokat, vagy hatályon kívül helyezéseket tartalmazott.

Átfogó, illetve érdemi törvénymódosításra öt alkalommal került sor. Az 1996-os törvényt először az első Orbán kormány kezdeményezésére az 1999. évi XCII. törvény módosította. A következő átfogó módosítást a Medgyessy kormány idején a 2004. évi LXXV. törvény tartalmazta. A második Orbán kormány időszakában két alkalommal, a 2011. évi CXCVIII. törvény és a 2013. évi CCXVI. törvény is jelentősen átalakította a korábbi hatályos szabályozást. Végül a negyedik Orbán kormány változtatott a törvényen, de a 2020. évi XXIII. törvény lényegében a Térségi Fejlesztési Tanácsra vonatkozott.

Miután a részletes áttekintést elvégeztem, arra jutottam, hogy a változások aprólékos bemutatása elterelheti a figyelmünket a lényegről, vagyis a ténylegesen *átalakulási folyamatról* és a kialakult jelenlegi helyzetről. Ezért meglehetősen vázlatzerűen és szubjektíven mutatom be, hogy, hova is jutott Magyarországon a területfejlesztés és a területpolitika az elmúlt negyedszázadban.

A törvénymódosítások hatásáról

Az 1996-os törvény – az Európai Unió fejlesztéspolitikai irányaira tekintettel – egyrészt követte az akkori NUTS terület-megosztási – országos, regionális, megyei és kistérségi – szinteket, másrészt a területfejlesztés három – állami,

önkormányzati és gazdasági - érdekszférájának együttműködésére, partnerségére épített. E törvény sikerének tekintem, hogy egyszerű jogi szabályozással képes volt az akkor még nagyon szabad és független önkormányzatok együttműködését megteremteni a racionalitás és a közös érdekek alapján. Itt a megyei területfejlesztési tanácsok tagjainak delegálási szabályozására gondolok, amikor is a törvény tagságot biztosított a megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások statisztikai vonzáskörzeteként egy-egy képviselőjének. A települési önkormányzatok, főleg a községek ráéreztek arra, hogy döntési lehetőséghez juthatnak, ha közösségbe szervezik magukat. Minden vonzáskörzetben létrejöttek a társulások, sőt a kezdetben, jellemzően a korábbi településközi ellentéteknek köszönhetően egy-egy statisztikai vonzáskörzetben több társulást is alakítottak. Ezekben az esetekben a tagságot rotációs elv alapján töltötték be, vagyis végső soron működött az együttműködés és a partnerség. A közös forrásszerzés lehetősége érdemi fejlesztési elképzeléseket, tervek és programokat hívott elő, amelyek alapján születtek meg a kistérségi belső megállapodások. Ebben a korai és rövid időszakban a községi és városi polgármesterek, településvezetők, térségfejlesztési szakemberek az adott közösség fejlesztési igényeire építetten foglalmazták meg terveiket, miközben tekintettel voltak a szomszédos, illetve a környezetükben, térségükben lévő települések törekvéseire is. A statisztikai vonzáskörzeteken belül éles, de szakmai alapú viták voltak, amelyekben nem felső és külső döntőbíróra vártak a szereplők, hanem belső megállapodásra a közös célok és érdekek alapján.

A vonzáskörzetekénti képviselet lehetősége hamarosan, már az 1999-es törvénymódosítással szűkült, majd az idők múlásával elenyészett, így a legalsó szinten működő és a leggyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkező önkormányzatok képviselete és beleszólása a források elosztásába megszűnt. A többcélú kistérségi társulások pénzügyi kényszerrel való 2004-es létrehozatala ugyan átmenetileg újból felértékelte a kistérségen

belül a fejlesztési elképzelések egyeztetését és a közös programok létrehozatalát, mint ahogy az Európai Unió pályázatok, és a LEADER program is segítette a településközi együttműködést, de ezekben az esetekben már nem jelent meg a településközösségek képviselője a pályázatok elbírálási folyamatában, hanem a települések pályázóként szerepelhettek közösen.

Az országos, regionális és a megyei területfejlesztési tanácsok 2011-es megszűntetése nem csupán jelképes, hanem érdemi elmozdulást is jelentett azáltal, hogy megszűntek azok a testületi elven működő demokratikus fórumok, amelyek befolyással bírtak a döntések kialakításában és meghozatalában, valamint kontrollt jelentettek a fejlesztési folyamatok tekintetében. Természetesen ez a legújabb-kori „tanácsrendszer” sem volt tökéletes, de alkalmas lett volna a továbbfejlesztésre. Ehelyett az érintett szereplők közötti jogilag szabályozott és átlátható együttműködés és partnerség ezáltal felszámolásra került.

Ennek a folyamatnak a következtében a statisztikai fejlesztési régiók immáron csaknem tíz éve lényegében csupán papíron, csak az uniós forrásszerzés céljából léteznek, mint ahogy a kistérségi, vagy járási fejlesztésekről sem igazán beszélhetünk.

A megyei önkormányzatok változó szerepéről

A megyei önkormányzatok a helyi önkormányzatok mellérendeltsége elvének érvényesítése miatt az első évtizedekben nem tolthettek be területfejlesztési szerepet, nem dönthettek a településeket érintő források elosztásáról. Ennek az „elvi” korlátozásnak a következtében jöttek létre a megyei területfejlesztési tanácsok, amelyek politikai legitimációja ugyan nem érte el a választott megyei közgyűlések felhatalmazásának erejét, de dönthetett a települési pályázatok sorsáról. Ebben az időszakban a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai is kiegészítő jellegűek voltak. A megyei önkormányzatok ténylegesen mégis megvalósítottak térségfejlesztési feladatokat a széleskörű középszintű intézményhálózatuk révén.

A megyei önkormányzatok életében drasztikus változásra 2012-től került sor, amikor is megszűnt a közszolgáltatói funkciójuk és lényegében elvesztették önkormányzati jellegüket.

Az Mőtv. szabályozása ugyan területfejlesztési szerepet ad a megyei önkormányzatoknak, de e tekintetben mégsem beszélhetünk érdemi középszintű térségfejlesztési funkcióról. A hatályos területfejlesztési törvény részletesen rögzíti a megyei önkormányzatok területfejlesztési, valamint vidékfejlesztési és koordinációs feladatait, vagyis a területfejlesztés ügye látszólag a megyei önkormányzatok kompetenciájába került, azonban az egyes operatív programok minisztériumokhoz telepített irányító hatóságainak szerepe a végleges döntések meghozatalában meghatározóvá vált.

Így kiszámítható saját forrás hiányában a megyei önkormányzatok a központi kormányzati döntésektől függően működnek közre egyes Európai Unió pályázati alapok felhasználásában. A megyei önkormányzatok másodlagos, kiegészítő szerepét jól jelzi, hogy a jellemzően hazai forrásra épülő Magyar Falu Program lebonyolításában nincsen szerepük.

A törvényi szabályozáson kívüli területfejlesztési eszközökről

A rövid áttekintésből is kitűnik, hogy a területfejlesztés törvénybe foglalt intézményrendszerre az utóbbi évtizedben lényegében kiürült és a partnerség helyett a folyamatot a központi kormányzati döntések alakítják. A fejlesztési források jelentős része az Európai Uniótól származik, és pályázati úton jut el a kedvezményezettekhez. A pályázati rendszert megalapozó fejlesztési koncepciók és programok alakításában a fejlesztéspolitikai intézményrendszerének szerepe egyre gyengébb.

A mai magyar fejlesztési folyamatban a tervszerűség és a területiség szempontjai alig-alig érvényesülnek, míg a fenntarthatóság fókuszba állítása továbbra sem gyakorlati szempont. Az országos tervek is háttérbe szorultak, akárcsak a megyei tervek, helyettük a kormány által meghirdetett látványos programok, a Modern városok, illetve a Magyar falu program kaptak prioritást.

Az uniós források mellett az elmúlt időszakban is megjelentek hazai fejlesztési források. Ennek a folyamatnak az első eleme a 2015-ben bejelentett Modern Városok Programja. A nevében programot megjelenítő akció sorozat ténylegesen nem egy kimunkált program végrehajtását jelenti, hanem a miniszterelnök és az adott megyei jogú város polgármestere között létrejött megállapo-

dást rögzíti. A megállapodásokat a megyei jogú városok képviselő-testületei előzetesen nem látták és az abban foglalt „ígérvények” köre is gyakran változott, amelyről a kormányhatározatokból értesülhettek a modern városoknak nevezett megyei jogú városok.

A Modern Városok Programja révén megvalósult fejlesztések nyilvánvalóan az adott magyar „nagyváros” számára fontosak, viszont jelentős részük nem térségi vonatkozású, inkább az amúgy is érzékelhető „szigetszerű” fejlesztési gyakorlatot erősíti.

A Modern Városok Programjához hasonlóan a 2018-ban meghirdetett Magyar Falu Program esetében sem találhatunk átfogó, írott programot. Ennek a forrást osztó programnak legalább van honlapja, amelyen nyomon követhetjük az aktuális pályázatokat és a megvalósulásokat egyaránt. A programban szereplő pályázati témákra és támogatásokra egyértelműen szükség van, hiszen a kisebb települések saját forrás hiányában rászorulnak az elnyerhető támogatásokra. A pályázati témák és lehetőségek láttatják igazán, hogy a települési önkormányzatok milyen mértékben nem rendelkeznek saját fejlesztési forrásokkal és mennyire kiszolgáltatottak a központi kormányzatnak.

A gazdaságfejlesztési zónák létrehozásáról ugyancsak a kormány döntött, 2020 szeptemberében. A kormányzati döntés nem tisztázta a gazdaságfejlesztési zónák fogalmát és a területük az egyes zónák komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztosok kinevezéséről szóló határozatból ismert. Bizonyos értelemben véve egyfajta régió pótléknak is tekinthetők a zónák, bár az Északkelet-magyarországi, valamint az **Északnyugat-magyarországi** Gazdaságfejlesztési Zóna két-két statisztikai fejlesztési régiót is magába foglal, míg a Dél-alföldi és a Dél-dunántúli Gazdaságfejlesztési Zóna az adott régió megyéinek területére terjed ki. A hajdan volt Közép-magyarországi **régió zóna** ekkor még főnök nélkül maradt, bár a főváros a Budapesti Fejlesztési Központ révén rendelkezik kormányzati döntési központtal. Az ötödik Orbán kormány viszont már létrehozta a Közép-magyarországi Gazdaságfejlesztési Zónát is, kinevezve a kormánybiztost, egyben a korábbi zónafőnököket is lecserélte.

Pest megyében, viszont elsőként hozták létre a **különleges gazdasági övezetet**. Ez az új kategória a helyi iparüzési adó egy részének a megyei önkormányzatokhoz történő átcsoportosítását teszi lehetővé, de ez sem a megyei önkormányzatok saját jogán, hanem kormányzati döntéseken múlik.

A területfejlesztés és a pártpolitika kapcsolata végig jelen volt az elmúlt 25 évben. A kormányzó pártok mindig igyekeztek a forráselosztás során érvényesíteni sajátos politikai szempontjaikat. Ennek a szűk pártszempontnak lett az áldozata például a Medgyessy kormány decentralizációs kísérlete, vagy ugyancsak pártérdekek alakították egy időben a regionális fejlesztési tanácsok elnökeinek kijelölését. Ebben az időszakban előfordult, hogy a regionális fejlesztési tanács elnöke olyan személy volt, aki a miniszter képviselőjeként nyerte el az elnöki tisztséget, de ugyanakkor parlamenti képviselő és önkormányzati vezető tisztségviselő is volt. A térségi és a politikai szempontok egyre jobban összeecsúsztak.

Mára a forráselosztásban további torzító tényező a Fidesz országgyűlési választókerületi elnököknek biztosított, jogen kívüli „szerep”. A többségében országgyűlési képviselő választókerületi elnökök a jogilag szabályozott pályázati folyamatba politikai hatalmuk által beavatkoznak és befolyásolják a pályázat folyamatát és a pályázatok elbírálását is. Ez az általánossá vált gyakorlat az önkormányzati autonómiák további gyengüléséhez vezetett. A településvezető polgármestereknek „igazodniuk kell”, mert ellenkező esetben nagy esélyük van, arra, hogy a pályázatuk forráshiány miatt elutasításra kerül. Tekintettel arra, hogy az egyes választókerületek kialakítása a választási földrajz által meghatározott, így a járáshatárokat figyelmen kívül hagyva kerültek kialakításra, ami pedig a vonzáskörzeti együttműködéseket tovább gyengíti.

Zárásként

A területfejlesztési törvény látványos háttérbe szorítása jól mutatja, hogy a túlzott centralizáció, az érintett szereplőknek és érdekköröknek a döntési folyamatból való kihagyása a területiség és a térségi együttműködés, az átláthatóság és kiszámíthatóság, valamint a fenntarthatóság gyengüléséhez vezet. Mindennek következtében a szigetszerű fejlesztések térségi hatása és követ-

kezménye esetlegessé vált. A térségi fejlesztés alapelemeit alkotó kistérségi önkormányzatok kiszolgáltatott helyzete következtében az országban az elvárt és a megélt életminőségben még nagyobb különbségek figyelhetők meg, amelyet jól jellemez a magyar régiók európai uniós fejlettségi rangsorban elfoglalt helyzete.

1. számú táblázat Területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény módosítások

1. 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról
2. 2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
3. 2004. évi CXX. törvény a miniszterek feladat- és hatáskörének változásával összefüggésben szükséges törvenymódosításokról
4. 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvenymódosításokról
5. 2007. évi LXXXII. törvény egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről
6. 2009. évi LVI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvenymódosításokról
7. 2010. évi XC. törvény egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról
8. 2010. évi CXLVIII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvénnyel összefüggésben szükséges törvenymódosításokról és egyes iparjogvédelmi tárgyú törvények módosításáról
9. 2011. évi LXXXVIII. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény módosításáról
10. 2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
11. 2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról
12. 2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról
13. 2012. évi CCVII. törvény egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról
14. 2013. évi LXXXIV. törvény egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról
15. 2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról
16. 2013. évi CCLI. törvény a fejlesztéspolitikával összefüggő egyes törvények módosításáról
17. 2013. évi CCLII. törvény egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról
18. 2014. évi XVI. törvény a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
19. 2014. évi XCIX. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról
20. 2015. évi VIII. törvény a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról
21. 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvenymódosításokról
22. 2016. évi LXVII. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról
23. 2016. évi LXXXVIII. törvény egyes területrendezési tárgyú törvények módosításáról
24. 2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról
25. 2017. évi LVII. törvény egyes törvényeknek Magyarország versenyképessége javítása érdekében történő módosításáról
26. 2018. évi CXXXIX. törvény Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről

- | | |
|---|---|
| 27.2019. évi LXIV. törvény egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról | 31.2021. évi XXXIX. törvény a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról |
| 28.2020. évi XXIII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról | 32.2021. évi CXLVI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről, valamint egyes, az ingatlan-nyilvántartással, területrendezéssel, településrendezéssel kapcsolatos és kulturális tárgyú törvények módosításáról |
| 29.2020. évi CXXXIX. törvény. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról | |
| 30.2020. évi CLXVIII. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról | |
- ZONGOR GÁBOR**

ZONGOR GÁBOR



Tanulmányok

Kiemelt térségek a magyar területfejlesztésben – különös tekintettel a Balatonra

2021. december 10-én Siófokon az „Évfordulók a területfejlesztésben” című, a szakzsargonban csak területfejlesztésinek nevezett törvény létrejöttének 25. évfordulójáról megemlékező konferenciát megnyitó rövid köszöntőjét Lux Gábor azzal a felütéssel kezdte, hogy milyen furcsa, egyedülálló dolog egy törvény 25. évfordulójáról megemlékezni, valójában „ünnepelni” egy törvényt. Az e mondatnak otthont adó rendezvény helyszíne szimbolikus. Egy olyan területpolitikai konstrukció legnagyobb városában hangzott el ez a mondat, amelynek pusztá léte, intézményesültsége is a területfejlesztési törvénynek köszönhető, tehát az „ünneplés” e vonatkozásban nem ok nélkül való.

Azonban a törvény kapcsán újra és újra felhangoló, érzelmeiktől sem mentes szakmai viták ismeretében mégis adja magát az alapvető – közismert popkulturális vonatkozásokat is magában hordozó – kérdés: *Mit adott és mit ad a kiemelt térségeknek a területfejlesztési törvény?*

Bevezetés – a kiemelt térségek 25 éve

Úgy vélem, bizonyos szempontból nagyon is kézenfekvő a negyedszázados törvényt a törvénnyel egyidős kiemelt térségek, térségi tanácsok példáján vizsgálni. Abban a reményben készítettem el tanulmányomat, hogy annak a térségtípusnak a vizsgálatával, melyet a 1996. évi XXI. törvény hívott életre, talán nem csupán a kiemelt térségek szűk körére vonatkoztatható ta-

nulságokat fogalmazhatok meg, hanem az egész magyarországi területpolitika, területfejlesztés 25 évének egy részbeni lenyomata (láttelele?) is lehet egy ilyen munka.

Bár dolgozatom logikai felépítése nem szorosan követi őket, de talán érdemes rögzítenem, hogy mely kérdésekre adható válaszok megtalálása motivált a munka során:

- Milyen célból és milyen körülmények között alakultak ki Magyarországon a „kiemelt térségek”, „kiemelt térségi tanácsok”?
- Milyen szabályozási és szakpolitikai háttérrel és alapokon működnek?
- Hogy illeszkednek a kiemelt térségek a hazai területfejlesztési intézményrendszer feladathatásköri modelljébe?
- Milyen működési sajátosságok azonosíthatók a kiemelt térségek kapcsán?
- A centralizált fejlesztéspolitikai irányítás miként kezeli ezeket a térségeket?
- Milyen befolyása van a kiemelt térségeknek a központi fejlesztéspolitikai döntésekre, illetve milyen befolyással bír a kormányzat a kiemelt térségekben?

Az alábbiakban közreadott tanulmány a „Balaton a területfejlesztésben”⁴³ munkacímű doktori disszertációhoz kapcsolódó részeredményeket foglalja magába. A feldolgozott anyag és témakör kapcsán a kiemelt térségekre fókuszálva kíséreltem meg feltárni és értelmezni a hazai területfejlesztés intézményi és jogszabályi működésének sajátosságait, nem megkerülve a sok esetben fogalmi konfúziókat eredményező, intézményi működtethetőségét és önálló szakpolitikai megjelenítését akadályozó ellentmondásokat is.

Jelen dolgozatban nem céлом a kiemelt térségek teljes körének részletes bemutatása, sőt nem kívánom végigvezetni egy idővonalon a kiemelt térségek és a területfejlesztési törvény viszonyát

sem. Sokkal inkább a kiemelt térségek, és különösen a Balaton példáján próbálom illusztrálni azokat a jelenségeket, melyek a negyedszázados területfejlesztési törvény és az abból levezethető szakpolitika számára kezelendő kihívásokként jelentkezhetnek akkor, ha az elméleti tudáskészletét és erőforrásait hasznosító területpolitika és szakmai alapokon nyugvó gyakorlati területfejlesztés kerülne Magyarországon előtérbe.

Történeti szemelvények

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény eredeti változatának 15. § (1). pontja kimondta, hogy a megyehatárokon túlterjedő területfejlesztési feladatok ellátására a megyei területfejlesztési tanácsok regionális fejlesztési tanácsot *hozhatnak* létre. **Külön kitér a szöveg a Budapest Agglomeráció Fejlesztési Tanács és a Balaton Fejlesztési Tanács területfejlesztési feladataira (tervek kidolgozása, területrendezési tervekben való közreműködés és „más feladatok”) és a hozzájuk rendelt decentralizált pénzeszközök felhasználására is.**

A szakpolitika kiemelt térségekkel kapcsolatos eredeti szándékát kutatva egyrészt számos tanulmány, visszaemlékezés olvasható (pl. Szaló 1996, Szegvári 2021), ugyanakkor az akkori miniszter, Baja Ferenc a területfejlesztési törvény parlamenti vitáját megelőző expozéja is fontos forrás. A kiemelt térségek kapcsán a miniszter így fogalmazott: *„Budapest és agglomerációja, valamint Balaton körzete térségében egyértelműen komoly károkat okoz az, hogy nincs lehetőség egy regionális fejlesztési tanács, egy regionális együttműködés kikényszerítésére - és ugyanakkor a másik oldalról az érintett települések és az érintett önkormányzatok maguk igénylik a törvényalkotóktól a regionális tanácsoknak törvény általi létrehozását.”* Tehát a szakpolitika főszereplői egyrészt láttak egyfajta területpolitikai szükség-szerűséget a közigazgatási határokon átnyúló kiemelt térségek létrehozatalában, másrészt pedig vélhetően a térségi érdekérvényesítésre, az alulról jövő kezdeményezésekre, ajánlásokra is rezonáltak. Ebben vélhetően közrejátszott a területpolitika „európaizálódásának” igénye és szükség-szerűsége is, mely feltétele és előmozdítója is volt az uniós csatlakozási folyamat előrehaladásának. Maga a kiemelt térség törvénybe foglalt

fogalommeghatározása is erre a területpolitikai szükség-szerűsége utal: „egy vagy több megyére (a fővárosra) vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység, amely egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek fűződnek.”

A területpolitikai szükség-szerűség és az alulról jövő kezdeményezések szándékának szerencsés egyezésére példa a Balaton térsége. A területfejlesztési törvény eredeti változata valójában a rendszerváltozást követő években a balatoni települési önkormányzatok irányából alulról szerveződő, a Balatoni Szövetség kezdeményezésére létrejött Balatoni Regionális Tanács működését szentesítette és igazította hozzá az akkori területpolitikai paradigmához. Az iniciativa szintjén 1991-ben, majd működés tekintetében 1992-ben elindult Regionális Tanács eredeti formájában is az önkormányzati és az állami (minisztériumi) szervek konzultációs fórumát testesítette meg, elsősorban a balatoni forrasszerzés és forráskoordináció eredményességének, hatékonyságának növelése érdekében. A Tanács összetételét egyenlő arányban tették ki a balatoni települések polgármesterei (a Balatoni Szövetség által delegált módon) és a minisztériumok delegáltjai (Simon 2004). Ez a Regionális Tanács kezdetben minisztériumi delegált elnökletével működött, az önkormányzati szféra az alelnöki tisztséget tölthette be.

Ha végigolvassuk a 1996-ban elfogadott törvény nyomán létrejött Balaton Fejlesztési Tanács 1997. júniusi alakuló ülésének jegyzőkönyvét (ld. Comitatus 2021. évi különszám), ennek a Regionális Tanács működésnek a nyomait láthatjuk. A kifejezetten balatoni regionális szereplők között az önkormányzati társulások képviselőit találjuk, mellettük a megyei területfejlesztési tanácsok, agrár- illetve kereskedelmi és iparkamarák küldöttjei rendelkeznek szavazati joggal. Ezzel együtt a kormányzati szerepvállalás, a központi irányítás erősödése követhető nyomon már ettől a ponttól kezdve, hiszen jelzésértékű, hogy egyrészt Baja Ferenc miniszter vezette le az alakuló ülést, és ugyanakkor egy erős kormányzati pozíciókkal rendelkező kormánybiztost neveztek ki a Tanács elnöki tisztségbe dr. Nemcsók János személyében. A Balatoni Regionális Tanács őseredeti formulájához képest ugyancsak átalakulásnak tekinthető,

hogy a törvény deklarálta és a Balaton esetében ezáltal a kiinduló állapothoz képest felértékelte a megyék szerepét a megyei területfejlesztési tanácsok révén. A területfejlesztési törvény Balaton Fejlesztési Tanács megalakítására vonatkozó tartalma ennél fogva bár fontos szolgálatot tett a Balaton térségének, hiszen az eredendő régiós kezdeményezést immár decentralizált forráski-helyezést lehetővé tevő törvény erősítette meg, azonban mindezt azon áron, hogy a kifejezetten térségi, balatoni szereplők szerepe a regionális döntéshozatalban hanyatlani kezdett, a térségi érdekérvényesítő erő oldódott.

Kis időbeli ugrással vizsgáljuk meg, hogy miként vélekedtek közel egy évtizeddel később a térség szakértői a balatoni területfejlesztés intézményesültségének hatékonyságáról, az eredetileg kitűzött célok és elvek teljesüléséről. Fontos megjegyezni, hogy ekkor már nem az eredeti konstrukció működik, hiszen a területpolitikai intézményrendszernek ekkor már kiemelt szereplői voltak a NUTS-2 régiók és a regionális fejlesztési tanácsok. A 2007-2013-as uniós forráski-helyezést megalapozó Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Stratégiai Programja 2007-2013 c. dokumentumban azt olvashatjuk, hogy „A (Balaton) régió igazgatási intézményrendszere a megyékre, tervezési-statisztikai régiókra tagoltság miatt erősen fragmentált, ezért a fejlesztéspolitikához kapcsolódó intézményrendszer működése alacsony hatékonyságú, gyenge a különböző partnerek közti együttműködés.” Vagyis éppen az eredeti célt, a területpolitikai fragmentáltság feloldását nem tudta egy évtized alatt megvalósítani a változó színezetű és egymástól eltérő hangsúlyokkal operáló mindenkori fejlesztéspolitikai, területfejlesztési irányítás.

Hasonló jelenség egyébként Budapest kapcsán is látszik ugyanebben az időben, bár a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT) más utat járt be, mint a Balaton Fejlesztési Tanács. Ez utóbbi működése az 1997 nyári alakuló üléstől kezdve folyamatos. A BAFT azonban az első Orbán kormány választási győzelmét követően 1999-ben megszüntetésre került, jogutódjaként a Közép-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács került kijelölésre. Az újbóli kormányváltást követően 2004-ben, a területfejlesztési törvény ismételt módosítása után újból hadrendbe

állt a BAFT (Somlyódyiné 2021). Ennek ellenére Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Konceptiója és Stratégiai Programja (2006-2007) című dokumentum helyzetelemzése az alábbiakra hívja fel a figyelmet: „Továbbra is hiányzik az a felismerés, hogy a metropolisz-térség kiteljesedése, dinamikus fejlődése az egész ország számára kamatozó lehetőségeket jelent. Intézményi vonatkozásban elmondható, hogy a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT) fejlesztésre fordítható pénzeszközökkel korlátozottan rendelkezik, forráselosztásra vonatkozó „befolyásolási hatalma” hiányzik.” Tehát a BFT és a BAFT példájából is látszódik, hogy a kiemelt térségi tanácsok a 2007-ben kezdődő, Magyarországon első, teljes hétéves uniós ciklus indulására sem válhattak arra alkalmassá, hogy az adott térség fejlesztéspolitikai kulcsszereplőivé, a partnerségen és kooperáción alapuló területfejlesztési logika fő letéteményeseivé váljanak.

Egy újabb időbeli ugrást téve elérkeztünk 2011-2012-be mely időszakban az akkori első kétharmados felhatalmazásával kormányzó második Orbán kormány hozzálatott a területfejlesztés intézményrendszerének jelentős mértékű átalakításához. A paradigmaváltással egyenértékű transzformáció révén a kistérségi, megyei és regionális fejlesztési tanácsok megszűntek, a NUTS-2 régiók területfejlesztési, programmegvalósítási feladatai kiüresedtek, a regionális ügynökségek korábbi formájukban megszűntek illetve átalakultak. Ennek a folyamatnak esett tulajdonképpen áldozatul a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács is, tehát 1999-hez hasonlóan a megalakuló Orbán-kabinet másként képzelte el az agglomeráció és a főváros fejlesztéspolitikai érdekeinek összehangolását. A megszűnő intézmények területfejlesztési feladatköréit a törvény alapján elsősorban a megyei önkormányzatok vették át, a BAFT esetében a Pest Megyei Önkormányzat és Budapest Főváros Önkormányzata került jogutódként meghatározásra.⁴⁴ Ugyanakkor a Balaton Fejlesztési Tanács túlélte ezt az időszakot, és az átalakított területpolitikai intézményi környezethez illeszkedő tagsággal folytathatta a munkát.

Rögzítsük itt, hogy az elmúlt bő évtized mozgásai hatására a kiemelt térségek köre Magyarországon háromra bővült (ld. 1. táblázat). A balatoni térségen túl 2014-ben létrejött a Tokaj

Borvidék (Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács), illetve 2020 augusztusában a Közép-Duna Menti Kiemelt Térség. A 1996. évi XXI. törvény jelenleg hatályos változata ezt a struktúrát deklarálja. Mindeközben azonban az „új OTRT”-ként is azonosítható 2018. évi CXXXIX. törvény Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről c. jogszabály két kiemelt térséget említ, Budapestet és agglomerációját valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetet. Bár szigorúan területrendezési jognyagról beszélünk, a fogalmi harmónia megteremtése elengedhetetlen lenne, hiszen a területfejlesztés és területrendezés közös nyelvének megteremtése, a legalább szükséges mértékű közös fogalomhasználatra, térkategória-alkalmazásokra (vagy legalább a teljes párhuzamosságok elkerülésére) való törekvés végtére mindkét szakterületet erősítené.⁴⁵

A második Orbán kormány 2010-es hivatalba lépése óta összesen 26 (!) alkalommal módosult a 1996. évi XXI. törvény tartalma. Előtte 1996 és 2009 között 6 törvénymódosítást jegyezhetünk fel. Mint látható azonban a fenti példából is, mindmáig vannak olyan némileg érthetetlen és elvarratlan alapvető fogalmi szálak, melyeket a szakmai önazonosság jegyében is tisztázni lenne szükséges. Rechnitzer – Smahó (2012) véleménye szerint az eredményes területpolitikát éppen a stabil eszköz- és intézményrendszer igazolja. A stabilitás megteremtése érdekében természetesen szükséges lehet a konstrukciók finomhangolása, vagy éppen érdemi transzformációja. Kérdés, hogy a területfejlesztési törvényből levezethető hazai területpolitikai struktúra párhuzamosságait, a jogszabályok és a területfejlesztési intézményrendszer belső koherenciájának felbomlását névleg kezelni kívánó jelentős mérvű átalakítások nem eredményeztek-e hasonló, akár rendszer-szintű ellentmondásokat és érdekütközéseket, és javították-e ezek a strukturális beavatkozások a magyarországi területpolitika eredményességét?

Kiemelt térségek és a területi közép-szint

Minthogy a kiemelt térségi tanácsok létrehozatalának kötelezettsége a törvény hatályos szövege alapján a megyei önkormányzatokra hárul, érdemesnek tartom vizsgálni, hogy milyen jogosítványokkal, erőforrásokkal, potenciálokkal rendelkezik az a megye, melynek törvénybe foglalt

területfejlesztési feladatain túl a térségi tanácsok, kiemelt térségek működtetésében is szerepet kell vállalnia.

Közismert tény, hogy a 2011-ben elfogadott új önkormányzati törvény (2011. évi 139. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól) az addigi intézményfenntartó, szolgáltató és térszervező funkciókat betöltő megyétől az 1990. évi 65. tv.-ben rögzített feladat- hatásköröket elvonva a terület- és vidékfejlesztést, a területrendezést és koordinációt határozta meg a megyei önkormányzat feladataiként. Ez a feladatmeghatározás adta az alapját a 2014-2020 közötti uniós programozási időszakban annak a programvégrehajtási metódusnak, mely szerint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) forrásai a megyei Integrált Terület Programokon (ITP) keresztül, megyei szinten dedikált forráskeretek mértékéig helyezhetők ki. E rendszerben a megye mint „területi szereplő” az Irányító Hatósággal együttműködve részt vehet a támogatandó projektek kiválasztásában, a döntés-előkészítő bizottságok munkájában⁴⁶. A TOP megvalósítását ugyanakkor az Irányító Hatóság végzi, tehát valójában egy nyomokban dekoncentrált elemeket is tartalmazó erőteljesen centralizált programmegvalósítás érvényesül. A TOP-on túl, az olyan nagy publicitást kapó, centralizált és esetenként a paternalizmus jegyeit is magán hordozó forráskihelyezési műveletekkel, mint a Magyar Falu Program vagy a Modern Városok Program, a megyéknek feladata és érdemi kapcsolata nincs (OLÁH 2021).

A 37/2010. számú, a területi monitoring rendszerről szóló Kormányrendelet a megyék – rajtuk kívül az országos szint és kiemelt térségek – számára területi monitoring rendszer létrehozását és fenntartását írja elő elsősorban a megyei területfejlesztési dokumentumok megvalósulásának és a megyei területi folyamatok alakulásának nyomon követése érdekében. A területi monitoring jelentések nyilvánosságra hozatala nem jogszabályi előírás és az anyagok disszeminációjára vonatkozóan a jogszabály csak a felelős minisztériumoknak történő megküldést írja elő. Ezzel együtt jelzésértékű, hogy a világhálón a területi monitoring tevékenységgel kapcsolatos kulcsszavakra keresve csak a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet éves területi monitoring jelentései érhetők el a megyék

és a kiemelt térségek köréből. Felelős szakminisztériumi állásfoglalás szerint a monitoring „a tervező/végrehajtó feladata: magának monitoroz a fejlesztéspolitika. Egyfajta bizonyítvány, de segítség is a munkához.” (KOHÁN 2017) Legalább ez utóbbi szempontból, illetve a területfejlesztési szakmai aktivitás ezen oldalának láthatósága szempontjából hasznos volna, hogyha a különböző műhelyekben (remélhetően) készülő monitoring jelentések nyilvános, szakmai vitára alkalmas anyagként jelennének meg.

Erdemes itt a magyarországi fejlesztéspolitika alapdokumentumaként értelmezhető OFTK szövegét is megvizsgálni annak kapcsán, hogy miként is értelmezi a megyék területfejlesztésben betöltött pozícióit. A koncepció rögzíti, hogy „a területi középszint új főszereplőivé a megyék váltak, a megyéken kívül tulajdonképpen nincs más szereplő a középszinten (kivétel a Balaton kiemelt térsége)” (OFTK, 121. oldal). Emellett pedig a megye helyi illetve megyehatáron átnyúló fejlesztések kapcsán meghatározott koordináló, értékelő szerepkörét emeli ki a koncepció. Néhány sorral lejjebb pedig azt az iránymutatást adja a dokumentum, hogy „a valós térszervezések követő beavatkozási alapegységeket és területi középszintet kell kijelölni a fejlesztések számára”. Magyarán az 1/2014. (I.3) Országgyűlési határozattal elfogadott – azóta némi képp módosított, ld. később – programadónak szánt koncepció a területfejlesztési törvény kiemelt térségekre vonatkozó előírásai révén két egymással függőségi viszonyban lévő, egymással megegyezően középszintűnek nevezett egységet határoz meg a területfejlesztés alapegységeként.

Értelmezésemben ez azt a kérdést veti fel, hogy amennyiben két kategóriára osztandó a magyarországi területfejlesztési középszint - megyei és kiemelt térségi kategóriára - akkor valójában két egymással versengő, mégis egymástól (kevésebbé) és a központtól (erősebben) függő entitást kapunk. Ezek versengését, eredményes szakszerű működtetését és fejlesztését (megerősödését) is veszélyezteti az a tény, hogy az egyik – erőforrásokban nem bővelkedő – entitás (megye, megyék) hozza létre a másikat (kiemelt térségi tanács). Kérdéses hogy ebben a meghatározott működési struktúrában a megyének valós érdeke fűződik-e a megyehatárokon átnyúló problémák

partnerségi koordináción alapuló kezelésére, vagy inkább a meglévő erőforrások megyén belüli koncentrációja tűnik a megye számára rövid távon kifizetődőbbnek.

Kiemelt térségek és az OFTK

Ha a fentiekben megvizsgáltuk, hogy az OFTK milyen pozíciókba helyezi a megyéket, vizsgáljuk meg, hogy mit mond a terv a kiemelt térségekről? A területfejlesztési törvénybe foglalt „kiemelt térség” kategória leginkább a „Kiemelkedő táji értékű térségek fejlesztése” fejezetben azonosítható. Itt nevesíti a Koncepció a Balaton térség programalapú fejlesztésének szükségességét – valamint az alábbi területeket is e fejezethez sorolja: Tokaj-Hegyalja, Pannonhalma, Órség, Fertő-tó környéke, Hortobágy, Bugac, Villányi-borvidék, Ormánság. Részletesebben egyedül a Balaton térségének fejlesztési irányait taglalja a dokumentum, és egyedül a Balaton térsége jelenik meg a Koncepcióban egyéb helyeken is „kiemelt térségként”. A kiemelt térségekre való pontosabb hivatkozás hiányát úgy tűnik, a szakpolitika is észlelte.

A 2014-ben elfogadott Koncepció felülvizsgálatának folyamata 2017-ben kezdődött meg, végül egy 2019-2020-ban lezajló módosítással zárult. Ezen módosítás kiemelt térségeket érintő szegmense a 13/2020. (V.5) Országgyűlési határozatban öltött testet melynek „b” pontja az alábbi szöveggel került elfogadásra: „a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatai ellátására kiemelt térségként nevesíti a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetet, a Budapesti Agglomerációt, a Tokaj Borvidéket és a Közép-Duna Menti Kiemelt Térséget.”

A fentiekhez képest idézzük ide a területfejlesztési törvény 2022 májusában hatályos szövegét:

„17. § (1) Az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióban meghatározott kiemelt térségekben az alábbi kiemelt térségi fejlesztési tanácsok működnek:

- a) a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben a Balaton Fejlesztési Tanács,
- b) a Tokaj Borvidéken a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács, valamint
- c) a Közép-Duna Menti Kiemelt Térségben a Közép-Duna Menti Fejlesztési Tanács.”

Magyarán a törvény az OFTK-ra való hivatkozással nevesíti a három Tanácsot, azonban az OFTK módosítását elfogadó határozat négy kiemelt térséget jelöl meg. Emellett a Koncepció elérhető teljes szövegében sem történt változás, a módosítás csak az országgyűlési határozatban szerepel, ott követhető nyomon. Az ilyen jellegű ellentmondások a szakma művelői számára is nehézségeket okozhatnak, félreértelmezésekhez, fogalmi tisztázatlanságokhoz vezetnek.

Kiemelt térségek működése ma

A fent tárgyaltak nyomán, azok ismeretében érdemes áttekintenünk, hogy a jelenleg fennálló területpolitikai környezetben hogy működnek a kiemelt térségek és tanácsaik. A törvény által meghatározott tagság alapvetően inkább a központi szereplők túlsúlyát mutatja (Tokaj esetében a jogszabály alapján kiegyenlített a helyi-regionális és a központi szereplők aránya), azonban a gyakorlatban ez nem ennyire egyértelmű, hiszen számos esetben a minisztériumok olyan tagot delegálnak a tanácsokba, akik vagy térségi szereplőknek tekinthetők (pl. térségi politikus, polgármester), vagy több szállal kötődnek az adott térséghez, ismerik a térség belső viszonyait, szükségleteit.

A Balaton Fejlesztési Tanács esetében 2021-ben került bevezetésre egy sajátos vezetési innováció az azonos jogosultsággal rendelkező társelnökök rendszerének kialakításával. Dr. Navracsecs Tibor, a Balaton Fejlesztési Tanács társelnöke erről egy a szerzőnek (és Oláh Miklósnak) 2021 őszén, utóbbi minőségében adott interjújában a következőképp nyilatkozott. „...Csak a Balaton Fejlesztési Tanács társelnöksége volt az, amit én vettem fel (tisztsegeim közül). (...) Egyrészt úgy gondolom, hogy nem jó, ha a Balaton Fejlesztési Tanácsban a kormánynak nincs az önkormányzatok mellett a legmagasabb szinten képviselete. (...) ...azért vagyok ott, hogy én legyek a kormány fékje...” Bár mindez többféle képpen értelmezhető, a kijelentések értelmezési tartományainak közös halmaza mégis az, hogy a BFT esetében a társelnöki funkció a kezdeményező részéről alapvetően egy kiegyensúlyozó, mediatori szerepkör betöltését célozza.

Működésüket, feladatellátásukat vizsgálva elmondható, hogy alapvető, jogszabályba foglalt feladataikat a kiemelt térségek tanácsai teljesítik.

Mind a Balaton Fejlesztési Tanács, mind a Közép-Duna mente, mind pedig Tokaj elkészítette, aktualizálta területfejlesztési tervezési dokumentumait a 2021-2027 közötti uniós programozási időszakhoz illeszkedve. A Balaton Fejlesztési Tanács esetén a terveket a Tanács munkaszervezeti feladatait is ellátó Balatoni Integrációs Közhatalmú Nonprofit Kft. az aktor, Tokaj Borvidék esetén pedig szintén a Tanács munkaszervezete készítette a dokumentumok tanúsága szerint. A Közép-Duna menti térség fejlesztési programjának elkészítésében közreműködött a Századvég konzorcium. A terveket a tanácsok már 2021 tavaszán-nyarán elfogadták, azonban Kormány általi elfogadásuk eddig nem történt meg. Az, hogy a 2021-2027-es időszakra aktualizált fejlesztési tervvel egyik kiemelt térség sem rendelkezik, feltételezhetően szoros összefüggésben van a 2022-es választásokkal. (A táblázatot lásd a következő oldalon!)

Ha a 2021-es költségvetési évet vizsgáljuk, az Innovációs és Technológiai Minisztérium által átadott decentralizált forrásokból a Balaton Fejlesztési Tanács 538 millió forintnyi pályázati összeget helyezhetett ki, míg Tokaj esetén ez az összeg az 55 milliárd forintot éri el. A Közép-Duna Menti Térség a legutolsó költségvetési évben még nem rendelkezett decentralizált fejlesztési forrással. Ha lakosságszám-arányosan, terület-arányosan vizsgáljuk a decentralizált források két területegység közti különbségét, az abszolút számokhoz képest erőteljesebb differenciát kapunk. Bár a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács által pályázati úton kihelyezhető összegek valóban nagyságrendekkel haladják meg a Balaton Fejlesztési Tanács decentralizált forrásait, feltétlenül szükséges arra a különbségtételre felhívni a figyelmet, hogy míg a BFT saját pályázati rendszeren keresztül helyezi ki a forrásokat, addig Tokaj esetén a Pénzügyminisztérium pályázatkezelő szerepe volt meghatározó. Tehát Tokaj Borvidéke esetén a jelentősebb kihelyezhető támogatási összeghez valamivel csekélyebb végrehajtási önállóság, függetlenség, azonban látszólag erőteljesebb minisztériumi kontroll járult.

A hazai költségvetés decentralizált fejlesztési forrásai ugyanakkor nyilvánvalóan csak valamiféle kiegészítő eszköznek tűnnek az uniós fejlesztési források volumene mellett. A 2014-

1. táblázat: A magyarországi kiemelt térségi tanácsok néhány működési jellemzője

Vizsgált szempont	Balaton Kiemelt Térség	Közép-Duna menti Kiemelt Térség	Tokaj Borvidék
Kiemelt térség településeinek száma	180	99	27
Érintett megyék	3	3	1
Terület (km ²)	3886	4464	873
Lakosságszám	273 ezer	253 ezer	70 ezer
Tanács alakulása	1997. június 30.	2020. augusztus 4.	2014. július 2.
Térségi/kormányzati szereplők aránya a tanácsban	6 megyei, 8 kormányzati delegált	6 megyei, 7 kormányzati delegált	4 megyei/térségi, 4 kormányzati delegált
Tisztségviselők	Elnök, társelnök, alelnök	Elnök, 4 alelnök	Elnök, alelnök
Tanács által elfogadott fejlesztési programmal rendelkezik (2021-2027)?	Elfogadás dátuma: 2021. május 15.	Elfogadás dátuma: 2021. június 8.	Társadalmi egyeztetési változat elfogadása: 2021. május 31.
Kormány által elfogadott fejlesztési programmal rendelkezik?	1861/2016 Korm. hat. a 2014-2020 OP-k és hazai forrás terhére, 2021-2027-re nem	Nem	Igen, 1791/2020 (XI.11.) Korm. hat. Tokaj-Zemplén Térség Fejlesztési Program
Célzott térségi forráskihelyezés módja	BFT által kiírt pályázatok révén, a BFT munkaszervezete által kezelt pályázati rendszerrel	Nem releváns	Pénzügyminisztérium által kezelt pályázatok, pályázati előkészítés és döntés bizottsági rendszerben, kormányzati túlsúllyal
Rendelkezik-e és dönt-e részére átadott forrásokról?	Igen, 2021-ben 538 millió forint.	Nem releváns (Tftv. értelmében ez változhat)	Részben, 2021-ben 55 Mrd Ft

2020-as időszakban a Balaton Kiemelt Térsége tekintetében a programozási ciklus térségi forrásfelhasználásának irányait rögzítő 1861/2016. Kormányhatározat mintegy 256 milliárd forint költségigényű uniós forrásból megvalósítandó projektlistát tartalmazott. A teljes programozási időszak alatt azonban nyilvánvalóan nem csupán e Kormányhatározat alapján valósultak meg fejlesztések, tehát ennél az összegnél jelentősen nagyobb kifizetett támogatás, 471 milliárd forint érkezett a térségbe a Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer szerint 2022. április 11-ig. Ez egy lakosra vetítve 1,794 millió forintot jelent, ami az egy lakosra jutó országos értékek 1,63-szorosa. A Balaton Kiemelt Üdülőkör-

zet megyéi közül egyedül Somogy megye pozícionálható az országos átlag felett az egy lakosra jutó kifizetett támogatásokban. A Dél-dunántúli megye értéke az országos átlag mintegy 150%-a. Veszprém de különösen Zala megye esetében tapasztalhatunk nagyon jelentős elmaradást: előbbi esetében az országos egy főre eső értéknek 86%-át, Zala megye esetében viszont csupán 64%-át teszi ki e fajlagos támogatási index. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzetében tapasztalható forráskoncentráció Somogy megye számára volt első-sorban előnyös, Zala megye és Veszprém megye egésze azonban nem feltétlenül tapasztalhatott ebből jelentős előnyöket. A fentiek alapján viszont a „kiemelt térség” jelleg a Balaton kiemelt

2. táblázat: Kiemelt térségek forrásszerzési eredményessége a 2014-2020 közötti uniós programozási ciklusban

Kiemelt térség	Egy lakosra jutó igényelt támogatás	Egy lakosra jutó megítélt támogatás	Egy lakosra jutó kifizetett támogatás
Balaton	2 111 648	1 488 258	1 794 568
Tokaj Borvidék	2 885 590	1 989 459	1 798 062
Közép-Duna mente	992 336	663 782	561 476
Magyarország	1 673 407	1 267 814	1 095 619

Adatok forrása: Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer 2022. április 11.

térsége esetében országos és megyei összevetésben érvényesült a 2014-2020-as időszakban (n+2 szabályt is figyelembe véve). A kihelyezett források zömét nagyvolumenű infrastruktúra-fejlesztések tették ki (pl. 65. sz. főút, 710 sz. főút, vasúti fejlesztések...stb.).

A Tokaj Borvidék kiemelt térség jellege még erőteljesebben megnyilvánul az uniós forráskihelyezés tekintetében. Az egy lakosra jutó támogatási értékek még a Balaton térségénél is kismértékben bár, de kedvezőbbek. Az országos egy főre jutó átlagérték 1,64-szerese jutott kifizetett forrásként a Hegyalja 27 településére. A kiemelt térség megyéje, Borsod-Abaúj-Zemplén megye is az országos egy főre jutó átlag felett teljesített ugyan forrásszerzésben, azonban a megyével összevetve, itt is érvényesül a forráskoncentráció. A megye az országos egy lakosra jutó átlag 110%-át teljesítette a kifizetések terén. Ezzel szemben a Közép-Duna Menti Kiemelt Térség vonatkozásában a támogatások mértéke már közel sem tükrözik, hogy a hazai területpolitika egy kivételezett pozíciójú településeggyütteséről beszélünk. Az egy lakosra jutó kifizetett támogatások alig haladják meg az országos egy lakosra jutó átlag 50%-át, ezzel ha a megyékkel vetjük össze a kiemelt térség területét, Pest kivételével az összes megye kedvezőbb forrásszerzési eredményességet mutathat fel. Ezáltal kiemelt térség által érintett három megye, Bács-Kiskun, Tolna és Fejér mindegyike kedvezőbb támogatási értékeket produkál a kiemelt térséghez képest, annak ellenére, hogy egyikük sem közelíti meg az országos egy lakosra jutó átlagot a kifizetésekben. Tehát a Közép-Duna mentének valós kiemelt pozíciója egyelőre nem érvényesül, sőt, a jelen-

legi támogatási adatokból inkább az látszik, hogy éppen mi indokolhatja a térség jövőbeni kiemelt fejlesztéspolitikai kezelését a Pakshoz kapcsolódó beruházásokon túl. Természetesen a 2020-ig tartó programozási időszakban de iure nem érvényesülhetett a kiemelt térségi jelleg, tekintettel arra, hogy például a kiemelt térségi tanácsot is 2020 augusztusában hozták létre. Habár a paksi bővítéssel kapcsolatos első projektfinanszírozások és nemzetközi szerződések már a 2010-es évek első felében létrejöttek, a területpolitika erre de iure csak jó fél évtizeddel később reagált, bár koncentráltabb forrásbiztosítással valójában eddig sem. Az ehhez szükséges törvényi (ld. a Tftv. erre vonatkozó részei) és intézményi feltételek mára adottak, nagy kérdés azonban, hogy ez bármiféle peremfeltételt jelent-e egy esetleges koncentráltabb térségi támogatás kialakítása számára.

Következtetések, záró gondolatok

Mit adott tehát a területfejlesztési törvény a kiemelt térségeknek? Elsősorban talán csak lehetőséget arra, hogy megteremtődjön és szerveződjön egy olyan területpolitikai struktúra Magyarországon, amely a sajátos problémákkal és kihívásokkal rendelkező területegységeket képes lehet eredményesen kezelni. A területfejlesztési törvény kinyitotta kaput az alulról jövő regionalizációs törekvések előtt és egyben észlelte a szakpolitika potenciális szerepét abban, hogy az egyedi térségek egyedi kihívásainak kezeléséhez kormányzati szerepvállalás is szükség van. Azonban talán be is csukott néhány ablakot: az intézményesülés és a decentralizált források átadásának árát az alulról szerveződő balatoni regionalizmus az erőteljesebb kormányzati szerep-

vállalásban fizette meg – ahogy ezt a közelmúlt fentebb tárgyalt tokaji jelenségei is mutatják.

Pozitív fejlemény volna, ha a kiemelt térségek tartósan stabil intézményrendszeri, döntéshozatali és pénzügyi szisztémában működhetnének, ugyanis az elmúlt negyedszázad erre kevésbé adott alkalmat. Ez a fajta regionális, térségi szintű működési stabilitás akár még fel is értékelődhet olyan válságokkal terhelt időkben, mint a mostani. Egy térség alkalmazkodóképességéhez, rezilienciájához hozzátartozik az erős térségi partnerségi struktúra megléte, a térségi szakpolitikai koordináció – mindehhez azonban előfeltétel a stabil fejlesztéspolitikai intézményes eszközrendszer.

Stabil intézmény- és eszközrendszer csak stabil koncepciókon és jogszabályi környezeten alapulva képzelhető el. Az elmúlt időszakban igen sűrű jogszabályi módosítások racionalizálása, a dolgozatomban is feltárt koncepcionális és fogalmi ellentmondások feloldása, a területfejlesztés és a társszakmák közötti párbeszéd újratertéséhez szükséges közös fogalomkészlet finomhangolása elengedhetetlennek látszik, csakúgy mint a versengő-függő párhuzamos struktúrák megszüntetése is. Ebből kiindulva a kiemelt térségek esetén megfontolandó a megye és a kiemelt térség jövőbeni viszonyának újragondolása. A fentebb már leírtak szerint a megye és a kiemelt térségek szintjének összemosása és függőségi viszonyba terelése potenciális érdekellentétet szül a két területtípus között. A megyének nem érdeke a megyén belüli erőforrás-megosztás, a kiemelt térségnek pedig addig nincs érdemi érdekérvényesítő eszköze, ameddig a felsőbb, szakpolitikai, kormányzati szint be nem avatkozik például forrásbiztosítás útján. Éppen emiatt a területi források szerkezetén, a területi entitások (megyék, kiemelt térségek) bevételi struktúrájának reformjával kapcsolatos vitákat is érdemes és aktuális lehet lefolytatni mind szakmai tudományos, mind pedig szakpolitikai szinteken. A versengő-függő viszony oldását, és a térségi reziliencia erősítését is szolgálná az önfenntartó térségi gazdálkodás irányába történő elmozdulás, a központi redisztribúciótól való legalább részbeni függetlenedés, főként mostanában, a legkülönbözőbb kezelési módokat igénylő válságok idején.

A Tokaj Borvidék Kiemelt Térség és a Balaton térsége kapcsán az uniós források koncentrációja jellemzően nagy beruházási- és nagy költségigényű infrastruktúra-fejlesztéseket takart a 2014-2020-as időszakban. Ezen fejlesztések indokoltságát és szükségességét vitatni nem érdemes. A nagymértékű infrastrukturális beruházásokat azonban szükségszerű, hogy kisebb léptékű, intézményi, társadalmi partnerséget feltételező projektek kövessék. Ezekhez viszont már biztosan nem az erőteljesen centralizált programvégrehajtás az igazán alkalmas eszköz. A térségi szereplők, intézmények és tevékenységek koordinációja, szakpolitikák térségileg integráltabb kezelése, a helyi, térségi érdekeltek és erőforrások aktívabb mobilizálása, vagyis egy térségi governance irányába történő elmozdulás nem csak a kiemelt térségek stabil és versenyképes működéséhez, hanem Magyarország versenyképességéhez is eredményesen hozzájárulhat.

FEKETE KÁROLY

Fekete Károly területfejlesztő geográfus, kutató – Balatoni Integrációs Közhatalom NKft. PhD hallgató ELTE TTK Földtudományi Doktori Iskola karoly.fekete@balatonregion.hu

Felhasznált irodalom

„Az állam egy eszköz, nem cél” – Interjú Dr. Navracsics Tiborral. Comitatus 30 év/könyv. pp. 227-238.

Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Stratégiai Programja 2007 – 2013. Vitál Pro Kft.

Budapesti Agglomerációs Közhatalom NKft. Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács 2007.

Csalagovits István (1998): Észrevételek a „Balaton Régió” és a dunántúli „statisztikai régiók” területfejlesztési „konceptióihoz”. Comitatus Önkormányzati Szemle 1998/7-8. sz., pp. 64-68.

Fekete Károly (2021): A Comitatus és a Balaton kapcsolatának három évtizede. Comitatus 30 év/könyv. pp. 65-79.

Husztó Levente (2003): Forráshoz vezető új utak – a területfejlesztésről szóló törvény módosításáról egy zalai konferencia kapcsán. Falu Város Régió 2003/9 pp. 10-12.

Józsa Benő (2000): Balaton Fejlesztési Tanács: Gazdaként a balatoni régió élén. Comitatus Önkormányzati Szemle 2000/7-8. pp. 70-74.

Kabai Gergely (2017): Regionalizmus és területi politika a Balaton térségében. Doktori értekezés, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola.

Kocsor Krisztina (2016): Térségi fejlesztési tanácsok Magyarországon. Falu Város Régió, 2016/1. pp. 9-14.

Kohán Zoltán (2017): Kapcsolódás a területi monitoringról és értékelésről szóló Kormányrendeletéhez. Nemzetgazdasági Minisztérium. Előadás ppt-kivonata. <https://www.ajbh.hu/documents/10180/2752942/Koh%C3%A1n+Zolt%C3%A1n.pdf/b9476089-501c-a040-5883-732b6c24e386>

Oláh Miklós – Dombi Gábor – Retz Tamás(2002): Az érintettek többségén nem múlik. Vélemények és javaslatok a Balaton régió területi kérdéseiről. Comitatus Önkormányzati Szemle, 2002/7-8., pp. 52-72.

Oláh Miklós (2007): A megtalált régió. Comitatus Önkormányzati Szemle, 2007/3. szám, pp. 3-18.

Oláh Miklós – Dombi Gábor – Retz Tamás (2009): Veszíthet versenyképességéből a Balaton! A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet pályázati aktivitása és forrásszerzési eredményessége az NFT I.- II. időszaka alatt. Comitatus Önkormányzati Szemle 2009/182. pp. 3-30.

Oláh Miklós (2021): A megye helye II. Comitatus 30 év/könyv. pp. 123-149.

Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció, 2014-2030.

Pálné Kovács Ilona (1996): Rekviem a tetszhalott megyékért. Comitatus 1996/7-8. pp. 56-70.

Pálné Kovács Ilona (2014): Jó kormányzás és decentralizáció. Székhöglalók a Magyar Tudományos Akadémián.

Pálné Kovács Ilona szerk. (2016): A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Dialóg Campus, Pécs p. 264.

Rechnitzer János – Smahó Melinda (2011): Területi politika. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Rostásné Pátkai Zsuzsanna – Berényi Eszter: A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács Monitoring Rendszerének valamint térinformatikai rendszerének bemutatása. Falu Város Régió 2010/1. pp. 44-46.

Salamin Géza-Péti Márton (2019): A tervkészítéstől a governance-ig. A térbeli tervezés európai fogalma, jelentései és lehetséges hazai kapcsolódásai. Tér és Társadalom. 2019/3. pp.

Schleicher Vera (2019): Kultúrfürdő – Kulturális kölcsönhatások a Balaton térségében 1821-1960 között. L'Harmattan p. 386.

Simon Károly (2004): Újrakezdés: évről évre. In: Száz éve a tóért – a Balatoni Szövetség centenáriuma 2004, szerk. Búza Péter. pp. 29-44.

Somlyódyne Pfeil Edit (2021): Verseny és fragmentáltság a Budapesti agglomerációban – Kinek az érdeke a metropolisz térség fejlődése? Tér-Gazdaság-Ember 2021/2 pp. 17-35.

Szabó Pál (2018): Térszerkezeti kihívások és fejlesztési térségek Magyarországon. Tér-Gazdaság-Ember, 6:2, pp. 35-50.

Szabó Pál (2020): A területi kohézió fogalmának értelmezési lehetőségei az Európai Unióban. Közép-Európai Közlemények 13:3, pp. 59-73. 2020.

Szabó Pál – Tóth Balázs István (2016): Új fogalmak térnyerése a hazai területi kutatásokban és területpolitikában. In: Lengyel, Imre; Nagy, Benedek (szerk.) Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraiparosodása Szeged, Magyarország : JATEPress (2016) 421 p. pp. 125-142. , 18 p.

Szaló Péter (1996): Jegyzet a területfejlesztési törvény margójára. Comitatus 1996/7-8. pp. 71-76.

Szegvári Péter (2006): Államreform és területfejlesztés. = *A Falu*. 2006. Tél. XXI/4.

Szegvári Péter (2009): Lehet-e egy unitárius államban alkalmazni a föderális elveket? = *COMITATUS*. 2009. július - augusztus

Szegvári Péter (2006): A regionalizmus esélyei Magyarországon. („Abszurdisztán” vagy „Csodaország”) = *A cselekvő állam*. Dr. Kiss István emlékkötet. (Szerk.: Kolundzija Gábor – Miklóssy Endre – Vidor Ferenc) Agroinform Kiadó. Bp. 2006

Jogszabályok, internetes hivatkozások

1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról

1996. évi XXI. Törvény a területfejlesztésről és területrendezésről

2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2018. évi CXXXIX törvény Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről

37/2010. Kormányrendelet a területi monitoring rendszerről

272/2014. Kormányrendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

1861/2016. Kormányhatározat a Balaton kiemelt turisztikai fejlesztési térség meghatározásáról és a térségben megvalósítandó egyes fejlesztések megvalósításához szükséges források biztosításáról

1791/2020 Kormányhatározat a Tokaj-Zemplén fejlesztéséhez szükséges kormányzati intézkedésekről.

13/2020 Országgyűlési Határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY határozat módosításáról

A Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja (2021–2030) Stratégiai és Operatív Program <https://balatonregion.hu/tersegfejlesztes/atfogo-regiofejlesztesi-programok/aktualis-fejlesztesi-dokumentumok/>

Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Koncepciója és Stratégiai Programja http://www.terport.hu/webfm_send/2136

Baja Ferenc környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter expozéja a területfejlesztési törvény tervezetéhez: <https://www.parlament.hu/naplo35/130/1300265.htm>

2021 DECEMBER

A tartalom és forma nem talált egymásra

Maszkban érkezhetsz a Téliapó

Ukrajna tagad, a feszültség fokozódik

Fegyverkeznek a Visegrádi Négyek

A kígyómarás gyógyítja a szerelmi bánatot

Inaktiválták a koronavírust Pécsen

Ettől az időtől felkelni sincs kedvünk

BALATONFÜREDEN TILOS CSIRKEÓLAT ÉPÍTENI

Kis dolgok és nagy változások

Valaki felgyújtotta a svéd szalmakecskét

Karanténba kerültek a pelikánok

Bús Balázs újraindítaná az időt Óbudán

Észak-Koreában tilos nevetni

LITVÁNIA KÍNÁVAL PACKÁZIK

Olimpiai aranyat cserélne boldogságért

Mi ez az örület körülöttünk?

Egyre szennyezettebb Magyarország levegője

A gesztenye szelíd, a helyzete kevésbé

Az egyes területi szintek jelentőségének változása a magyar területfejlesztési politikában, Baranya megye példáján

A magyar területfejlesztési politika origójának tekinthető 1996-os területfejlesztési törvény elfogadása-kor szervesen illeszkedett az európai területi gondolkodást meghatározó folyamatokba. Az európai területi gondolkodás, a kohéziós politika későbbi időszakaiban megjelenő logika, a területi kohézió és területi integráció, az integrált eszközök lenyomata azonban már csak részben, vagy egyáltalán nem jelent meg a szabályozásban. A tanulmány célja, hogy Baranya megye példáján bemutassa az egyes területi szintek változásának tendenciáit, a korábbi tapasztalatokat, illetve a jelenlegi gyakorlatra vonatkozó percepciókat.

A tanulmány első része, a fogalmi keretek bemutatását követően, áttekinti a releváns közjogi kereteket, a Baranya megye szempontjából releváns fejlesztési dokumentumokat, különös tekintettel a 2011-es önkormányzati reformot követő 2014-2020-as programozási időszakra. A tanulmány második része az egyes területi szintek jelentőségének változását igyekszik bemutatni, egy a megyében végzett kérdőíves felmérés adatai, valamint az azt követően készített félig strukturált interjúk alapján. A két, egymást követően végzett felmérés alapján elmondható, hogy a válaszadók valamennyi településkategória esetében érzékelik az országos szint jelentőségének növekedését, azonban a település sikeressége szempontjából a helyi szintet tartják meghatározónak. A vizsgált településkategóriák (járasszékhelyvárosok, egyéb városok, ezer fő felett községek, kisközségek) esetében ugyanakkor eltérő hangsúlyok érzékelhetők, mind a magasabb

területi szintek, mind a különböző helyi szereplők súlya szempontjából.

A területi kormányzás, mint fogalom meghatározása és alkalmazása

A területi kormányzás (territorial governance), mint fogalom, nem rendelkezik egyértelmű definícióval, számos meghatározása ismert. A területi kormányzással kapcsolatos diskurzus előtérbe kerülése az „új regionalizmus” (KEATING 1998) megjelenésétől datálható, mely egyértelműen összefügg az európai szakpolitikák – mindenekelőtt a kohéziós politika – régiókat előnyben részesítő fejlődésével. Stead alapján „meghatározott értékek és érdekek mentén történő koordinált cselekvésről” beszélhetünk (STEAD 2014). A területi alapú cselekvés azonban – az adott ország területi igazgatási berendezkedését figyelembe véve – megkívánhatja az adott területen kívüli szereplők részvételét is, ezáltal a sikeres területi kormányzás területen kívüli aktorok részvételétől is függ. HOOGHE és MARKS (2003) nagyhatású tanulmányában a területhez kötődő kormányzási megoldásokat I-es típusú (Type I) kormányzásnak, míg egy adott ügyszál, feladathoz (task) kapcsolódót II-es típusú (Type II) kormányzásnak tekinti. Mindkét esetben a partnerség és szubszidiaritás elve mentén történő, a politikában részt vevő szereplők közötti hagyományos viszonyok fellazítására van szükség (PÁLNÉ KOVÁCS 2009). A területi kormányzás vonatkozásában fontos kiemelni annak identitásképző jellegét: a területi szinten elért politikai sikerek egyben a helyi/regionális elit legitimációs bázisát is jelentik (SCOTT 2013).

Az 1992-ben aláírt, az Európai Unió létrehozásáról szóló maastrichti szerződés jelentősége a téma szempontjából a szubszidiaritás elvének szerződésbe való beemelése. Az Amszterdami Szerződés a gazdasági és társadalmi kohézió mellett bevezette a területi kohézió fogalmát is, amit az új kohéziós fogalom mibenlétéről szóló

intenzív vita követett (MANZELLA, MENDEZ 2009). Először a Lisszaboni Szerződésben (2007) jelenik meg a governance fogalma, melyet az Unió saját szerveinek működésére és a civil társadalom bevonására alkalmaz (JANIN RIVOLIN 2010). Lisszabon ugyanakkor alapszerződési szinten területi dimenzióval ruházta fel a gazdasági és társadalmi kohéziót (MANZELLA, MENDEZ 2009). A területi kohézióval kapcsolatos diskurzus újraindítását célozta a szubszidiaritás elvével összhangban a területi kohézióról szóló zöld könyv (EC 2008).

Az integrált területi megközelítés kohéziós politikába való szerves átültetésében kiemelkedő szerepet játszott a kohéziós politika reformjának előkészítését szolgáló 2009-es Barca-jelentés, mely az átfogó költségvetési reform mellett síkra száll a helyi adottságokhoz illeszkedő (place-based) szolgáltatások mellett (BARCA 2009). Barca a place-based megközelítéssel a fejlesztéspolitikát a hatékonysági és méltányossági szempontok metszetébe helyezi (KOVÁCS 2013). A dokumentum a kormányzást nem jogi kérdésnek tekint, hanem feladatoktól függő kormányzati megoldások kidolgozásaként kezeli. A területi integráltás kritériumait a területi fókuszú hosszú távú fejlesztési stratégia megléte; az területileg beágyazott közjavak, szolgáltatások megléte; illetve az ezt támogató többszintű kormányzási rendszer működésével írja le (BARCA 2009, 5). Ennek értelmében a sikeres területi alapú megközelítés a belső (endogén) és külső (exogén) erőforrások kombinációjával alakítható ki.

Tervezési előzmények Baranya megyében

A rendszerváltást megelőző időszak központilag koordinált, országos, tervalapú fejlesztéspolitikáját a közjogi átalakulás, a helyi önkormányzatok megerősítése követte, mely elsősorban a saját, belső forrásokra épült, jelentős különbségeket generálva helyi szinten. A magyar területfejlesztési politika origójának tekinthető 1996-os területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény (Tft.) a központilag koordinált, de végrehajtásában számos decentralizált elemet magában foglaló hazai forrásokra épülő fejlesztéspolitika megindulásával egyidős. Elfogadásakor szervesen illeszkedett az európai területi gondolkodást meghatározó folyamatokba (PÁLNÉ KOVÁCS

2021). Kezdetben a megyét, illetve a megyei területfejlesztési tanácsot állította középpontba, mint a középszintű fejlesztéspolitika felelős szervezetét. A megyei területfejlesztési tanács helyi önkormányzati és kormányzati delegáltakból állt, mely elfogadta a megyei területfejlesztési programot, ahogy ez Baranyában is megtörtént 2003-ban. A tervezési folyamatban való részvételre vonatkozó szabályozás (184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet) kizárólag az egyes területi szintek (top-down logika), illetve a központi kormányzati szervek bevonására vonatkozóan adott iránymutatást, a partnerséget részletesen nem szabályozta, a kamarák, területileg érintett felsőoktatási intézmények bevonása volt csak kötelező (FODOR et al. 2003). A 2003-as program elsősorban a megye belső területi egyenlőtlenségeire fókuszált, a megyei program kidolgozását megelőzően elkészített kistérségi fejlesztési dokumentumokra épület, gyakorlatilag teljesen hiányzott belőle a megye országon belüli pozicionálása. Egyedül Pécs, mint megyeszékhely (és régióközpont) jelent meg centrumtérsként. Ugyanakkor a területi gondolkodás meglétét igazolta, hogy stratégiai célként megjelenik a megyén belüli jelentős különbségek mérséklésének igénye is (BMTT 2003). A dokumentum rámutatott a megyei szintű intézményi hiátusra, amit egy gazdaságfejlesztési iroda felállításával javasolt kezelni. A megyei fejlesztési tanács munkaszervezete a megye által kezelt decentralizált források (TEKI, CÉDE) menedzsmentjét látta el. Mivel a megye által kezelt decentralizált források zömében kis összegű, általános (kis-)települési életminőség-javító beruházásokat támogattak, melyek az önkormányzatok alulfinanszírozottságát próbálták enyhíteni (MÁRTON 2009), továbbá a programhoz való illeszkedést a projekt kiválasztás során figyelembe vették, a program térségi logikája és bottom-up szemlélete végredményben illeszkedett a megye akkori területfejlesztési feladataihoz.

A 2003-as megyei program születése egybeesett a regionális intézményrendszer kiépítésével. A 2004-2006-os időszakban futó, országosan egységes Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) Regionális Operatív Programja (ROP) kapcsán készült egy regionális akcióterv (MÁRTON 2004), melyet az akkor már három megye (Baranya, So-

mogy, Tolna), illetve kormányzati delegáltakból álló regionális fejlesztési tanács fogadott el.

A 2007-2013-as programozási időszak általában a területi gondolkodás megerősödését, a régiók jelentőségének növekedését hozta magával. Ezzel összhangban Magyarországon a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret részeként önálló operatív program készült valamennyi NUTS 2 régióra, beleértve a Dél-Dunántúlt is. A regionális operatív programok kidolgozása kiteljesítette az intézményrendszer regionális fókuszúvá válását. Bár a megye területfejlesztési funkcióit a törvény elvileg nem csorbította, szerepének háttérbe szorulását jelentette. A megyei tervezés szerepének leértékelődését mutatja, hogy a 2007-2013-as időszakban Baranyában sem megyei koncepció, sem megyei program nem készült. A regionális operatív programok kidolgozását hosszú előkészítés előzte meg. A koordinációval a regionális fejlesztési tanácsokat bízták meg, így a programot a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség (DDRfÜ) készítette, mely végső formájában egy igen széles körben megvitatott dokumentum volt (KORMÁNY 2007).

A program külön fejezetet szentelt a területi kérdéseknek, melynek során három térkategóriát határozott meg: országos fejlesztési pólus, regionális növekedési zónák, illetve vidéki térségek. A program országos fejlesztési pólusként Pécs szélesebb térségét (Szentlőrinc–Siklós–Pécs-várad–Komló) nevezte meg, valamint Mohács térségét a Paks–Szekszárd–Mohács növekedési zóna részeként. A többi (Dráva-mente, Zselic, Hegyhát) vidéki térségként, külső és belső perifériaként került meghatározásra. A prioritások kijelölése valamennyi regionális OP esetében egységes, szektorális volt, az egyes prioritásokon belül azonban további területi preferenciákat határoztak meg. A program végrehajtásában a regionális intézményrendszer (regionális fejlesztési tanács, regionális fejlesztési ügynökség) különböző szerepekben jelent meg. A regionális fejlesztési ügynökségek, korábbi koordinatív feladatait mellett, megkapták a DDOP közreműködő szervezeti feladatainak jelentős részét is (pályázatok befogadása, értékelése, döntéselőkészítés), mely érdemi hatáskörbővüléssel járt. 2012-től, a regionális tanácsok megszűnését követően, a döntéshozatal centralizáltabbá vált, az Irányító Hatóság (IH) ke-

zében lévő hatáskörök, a közreműködő szervezetek rovására, bővültek (SIMÓ 2019).

A Tft. 2011-es módosításra, a regionális fejlesztési tanácsok megszüntetésével a területfejlesztés koordinációját az egyéb funkcióitól megszabadított megyei önkormányzatok hatáskörébe utalta. Ezzel párhuzamosan megyei szinten összevonták a központi (dekoncentrált) államigazgatási szerveket, melyekből megalakultak a megyei kormányhivatalok, amelyek vezetőit (mint kormány megbízottat) a miniszterelnök nevezi ki. A megyei kormányhivataloknak kialakítása együtt járt a kistérséget leváltó, de azzal megegyező léptékű (LAU 1) járási szint kialakításával. A járás, statisztikai funkciója mellett, a megyei kormányhivatalok kirendeltségeiként működik. Ugyanakkor a kistérségi léptékű területfejlesztési intézményrendszer megszűnt, bár több, korábban megalakított többcélú társulás továbbra is működött és működik jelenleg is, elsősorban olyan területeken, melyeket – a folyamatosan erősödő állami szerepvállalás ellenére – helyi szinten hagyott a törvény. Mindemellett, a területfejlesztési funkció önkormányzathoz telepítése ellenére a megyei intézményrendszer elvesztése összességében inkább szűkítette a megyei önkormányzatok mozgásterét, s ez anyagi helyzetükön és szakembergárdájuk összetételén is meglátszott (HOFFMAN 2021).

A 2014-2020-as uniós programozási időszakra felkészülve a megyei önkormányzatok koncepciót és programot készítettek, központilag meghatározott módszertan mentén. A tervezési folyamatban való részvételt részletes jogszabály, illetve előzetesen elfogadott partnerségi terv szabályozta, a koncepció és program készítésének fázisában nagyszámú személyes egyeztetésre került sor, a megyei vezetők igyekeztek felhívni a figyelmet a leendő fejlesztési lehetőségekre, Baranya elmaradott helyzetének feltárása. A koncepció ezúttal kiemelten fókuszál a megye országon belüli helyzetére is, támaszkodva az országos koncepcióra (Nemzeti Fejlesztés 2030), az országos fejlesztési pólusokra. Mind a koncepció, mind a program kifejezetten top-down jellegű. A dokumentum a három tematikus cél mellett kijelöli a megyén belüli, sajátos adottságokkal rendelkező térségeket is. Ezek a hátrányos helyzetű térségek, mint az Ős-Dráva program területe, Szi-

getvár, Sásd; Pécs–Komló térsége; Mohács–Bóly valamint Villány–Siklós–Harkány térsége; határ menti térségek (BMÖ 2014a).

A két Tft.-ben definiált megyei tervdokumentum mellett mindenképpen meg kell említeni a megyei integrált területi programot (ITP), mely közvetlenül kapcsolódik a kohéziós politika végrehajtásához. Az ITP egyfelől illeszkedik a megyei koncepcióhoz és programhoz, másfelől közvetlenül a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) – mint központilag koordinált kohéziós politikai eszköz – végrehajtását szolgálja. Az ITP végrehajtása során alkalmazott ún. területi kiválasztási rendszer hivatott arra, hogy a projektek kiválasztásánál érvényesüljenek a megyei célok (BMÖ 2020). Az ITP kidolgozása megyei szinten, formális bevonás mellett zajlott, központi sablon alapján, gyakorlatilag a TOP prioritásai által megfogalmazott indikátorok megyei lebontását tartalmazta, annak költségvonatával együtt. A korábbi kutatások során végzett interjúk során elhangzottak alapján, bár a végső döntés az Irányító Hatóságé (IH), a megye részvételi joggal rendelkezik (NGM 2015), a minimumpontot elért projektek esetében a megye gyakorlatilag szabad kezét kapott a projektek kiválasztásában (PÁMER 2021). A megyének ezen túl lehetősége van az egyes prioritástengelyek közötti súlyozásra, forrásallokációra, véleményezési joga van a felhívásokkal kapcsolatban, részt vesz a támogatási kérelmek bírálatában, valamint részt vehet a kiválasztott projektek menedzsmentjében is (NGM 2015) a kedvezményezettek megbízásából. A program végrehajtása viszont, ellenőrzési szempontból, a megyei adminisztráción kívül, központi kormányzati szerveken keresztül zajlik, a Magyar Államkincstár területi igazgatóságai, mint közreműködő szervezetek bevonásával.

A kutatás módszertana

Az egyes területi szintek jelentőségének felmérésére, illetve a területi tervezési folyamatokban való részvétel vizsgálatára szolgált a 2020. szeptemberétől novemberig tartó, összesen 233 személyi lekérdezéssel járó felmérés. A felmérés 28 kérdésből állt, melyek közül a következők elemzésére kerül sor a területi kormányzási szintek jelentőségének értékelése kapcsán:

– A település fejlődése szempontjából mely területi szintet tartja meghatározónak?

- Az egyes területi szintek jelentősége hogyan változott 2010 óta?
- Mely szereplők járulnak hozzá leginkább a település fejlődéséhez?
- Milyen szintű bevonás jellemző a területi tervezési folyamatokban?

Fontos kiemelni, hogy a lekérdezés során, bár a felmérés fókuszja Baranya, a kérdések települési kontextusban hangzottak el, figyelembe véve a település, mint meghatározó identitás jelentőségét, szemben a megye, vagy bármelyik köztes területi szinttel szemben. A lekérdezés elítutatásnak tekinthető: a lekérdezettek hólabda módszerrel kerültek kiválasztásra, mindig az adott településen valamilyen közeleti szerepkört betöltő személyt kerestünk fel, aki ajánlott a településen és/vagy a szomszédos településeken élő fontos pozíciót betöltő személyt.

Bár a felmérés a módszerből adódóan nem reprezentatív, a minta kialakításakor cél volt a településméret, illetve a járási megoszlás szerinti reprezentativitás megközelítése. Az 500 fő alatti falvak esetében 1-3 fő; az 1000 lakos alatti falvakban 3-4 fő, az 5000 lakost meghaladó kisvárosokban 5-8 fő bevonása volt a cél. Ezt, az alacsony válaszadási hajlandóságból fakadóan, nem minden esetben sikerült tartani (1. táblázat.- Lásd a következő oldalon!). A lekérdezettek közel egyharmada félbeszakította a lekérdezést, vagy nem válaszolt a kérdések többségére.

A lekérdezettek foglalkozását tekintve tízezrek vállalkozó vagy östermelő, tízezrek nyugdíjas, közel fele vezető beosztásban dolgozik. A lekérdezettek közel 15%-a saját bevallása szerint nem tölt be közeleti funkciót a településen. A megkérdezettek egyötöde az önkormányzathoz, szintén egyötöde civil szervezethez kötődő funkciót lát el a településen. A válaszadók több mint fele 50 év feletti, 30 év alatti válaszadó csupán 2 fő volt. Iskolai végzettséget tekintve a válaszadók közül 179-en felsőfokú végzettségűek.

A lekérdezés településtípusok szerinti megoszlása kapcsán kiemelendő, hogy a mintában kilenc járásszékhely-város vett részt, négy nem járásszékhely-város (Harkány, Kozármisleny, Mágocs, Villány), az ezer fő lakosságszám feletti községek közül 22, míg az ezer fő alatt községek

1. táblázat: A lekérdezésbe bevonni tervezett és lekérdezett települések száma méretkategóriánként.

Településnagyság	Összes település	Lekérdezni tervezett település	Lekérdezett település
0-500 fő	211	38	12
501-1000 fő	50	11	19
1000-2000 fő	20	4	16
2000-5000 fő	13	13	13
5000-10.000 fő	3	3	3
10.000-20.000 fő	2	2	2
20.000-50.000 fő	1	1	1
50.000 fő felett	1	-	-
Összesen	301	72	66

Forrás: kérdőíves lekérdezés adatai alapján saját szerkesztés.

Járási megoszlás tekintetében a Pécsi járás felül-, a Szentlőrinci járás alulreprezentált volt (2. táblázat).

2. táblázat: Lekérdezettek számának megoszlása járásonként.

Járás	Települések száma	Lekérdezettek száma
Bólyi	3	9
Hegyháti	5	12
Komló	7	28
Mohácsi	8	30
Pécsi	12	48
Pécsváradi	4	20
Sellyei	4	12
Siklósi	11	42
Szentlőrinci	6	14
Szentlőrinci	6	18
Baranya megye összesen	66	233

Forrás: kérdőíves lekérdezés adatai alapján saját szerkesztés.

közül 31. Pécsét, mint megyeszékhelyt a kérdőíves felmérés során nem vizsgáltuk.

A kérdőíves lekérdezést követően a helyi szereplőkkel – hasonló kiválasztási módszer alapján – félig strukturális mélyinterjúk készítésére került sor, mely kiterjedt az interjúalany személyes helyzetének, illetve a település helyzetének megítélésére; az érdekegyeztetés jellemző módszereire

(meghatározó döntési szintek, mozgástér, érdekérvényesítés); valamint a helyi döntési mechanizmusokra (egyeztetési folyamatok, nyilvánosság, politikai rekrutáció folyamata, összefonódások és a helyi összefogással kapcsolatos gyakorlat). Az interjúk készítésére 2021 nyaratól a cikk lezárásáig került sor. Az interjúk célszemélyei jelenlegi és egykori települési vezetők (választott és appa-

rátusi), meghatároz vállalkozók, valamint a térségi országgyűlési képviselők. Az interjúalanyok elérése kapcsán a tapasztalatok vegyesek voltak. Jellemzően a kistérségi vezetők szívesen rendelkezésre álltak, ez előzetesen elküldött kérdés-sor tartalmánál bővebb tájékoztatást is adtak. A megyei, illetve országgyűlési képviselők elérése azonban több esetben nehézkes volt, a legtöbb esetben nem reagáltak a megkeresésre, vagy elzárkóztak az interjútól.

A település fejlődése szempontjából meghatározó területi szint érzékelése

A válaszadók az öt megadott területi szintből (1-helyi, 2-járási, 3-megyei, 4-országos, 5-EU) kellett kiválasztaniuk a véleményük szerint a település fejlődése szempontjából leginkább meghatározót. A teljes mintára vonatkozóan a válaszadók a válaszok megoszlása alapján a legfontosabb szintnek a helyit tekintették (0,339), melyet az országos szint (0,264) követett. A megyei és járási szint említése nem haladta meg az országos szint említésének felét sem. Az egyes településtípusok tekintetében elmondható, hogy az 1000 fő feletti községek esetében haladta meg az országos szint fontosságának értékelése a helyiét, illetve ezt megközelíti az egyéb községek esetében, illetve szintén arányaiban jelentős a járásszékhelyek esetében. A centralizáció szubjektív érzékelésére a válaszok megoszlását a helyi szinteknek megfelelően súlyozva (1=helyi, ..., 5=EU) egy összevont súlyozott mutatószámot képeztünk, mely kifejezi az egyes települések és településkategóriák esetében a centralizáció érzékelt szintjét. Az így kapott súlyozott mutató az ezer fő feletti községek esetében a legna-

gyobb (2,892), ettől valamennyire elmarad a járásszékhelyek adata (2,875), összességében nem szignifikáns különbséggel. A legalacsonyabb értékkel az egyéb városok (2,750) rendelkeztek (3. táblázat). A sajátos eredmények vélhetően betudhatók az 'egyéb város' kategória speciális összetételének, azaz köztük sok olyan település található (Harkány, Kozármisleny, Villány), melyek egyedi karakterrel rendelkeznek, többségük sikeres, a központi adminisztráció és újraelosztás a működésükben kevésbé játszik szerepet. Érdekes körülmény, hogy ezekről a településekről a megyei és járási szintre vonatkozóan egyáltalán nem érkezett említés.

Az egyes területi szintek jelentőségének változására külön kérdés vonatkozott. A válaszok (jelentősen csökkent, kicsit csökkent, nem változott, kicsit nőtt, jelentősen nőtt) megoszlásait a [-2; +2] intervallumban súlyokkal láttuk el, így az egyes szintekre vonatkozóan meg lehet határozni a jelentőség változására vonatkozó szubjektív mutatót. Ezen kérdés esetében csak a hazai szintek szerepének változását vizsgáltuk. Az eredmények alapján elmondható, hogy a válaszadók valamennyi szint esetében jelentőség-növekedést érzékeltek, mivel negatív érték egyik kategóriában sem született. A válaszadók összességében a helyi szint jelentőségének növekedését érzékeli leginkább (1,014), ezt az országos szint jelentőségének növekedése követi (0,791). A két középsínt esetében nem beszélhetünk jelentős jelentőség-növekedésről. Az egyes kormányzási szintek változásából ez esetben is tudunk képezni egy súlyozott mutatót. Ezen mutató alapján is elmondható, hogy miközben az egyéb városokban érzékeli a legkevésbé az állami szint jelentősé-

3. táblázat: A település fejlődése szempontjából meghatározó területi szintek érzékelése településtípusonként

Településkategória	A meghatározó területi szintek megoszlása					Súlyozott mutató
	helyi	járási	megyei	országos	EU	
egyéb község	0,351	0,052	0,195	0,260	0,143	2,792
község 1000 fő felett	0,311	0,095	0,122	0,338	0,135	2,892
járásszékhely	0,328	0,156	0,078	0,188	0,250	2,875
egyéb város	0,500	0,000	0,000	0,250	0,250	2,750
összesen	0,339	0,093	0,128	0,264	0,176	2,846

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

4. táblázat: Az egyes területi szintek jelentőségváltozásának érzékelése településtípusonként.

Településkategória	Az egyes területi szintek jelentőségének változása (súlyozott)				Összevont súlyozott mutató
	helyi	járási	megyei	országos	
egyéb község	0,900	0,379	0,418	0,657	5,538
község 1000 fő felett	1,110	0,200	0,444	0,718	5,716
járásszékhely	0,966	0,250	0,291	0,875	5,838
egyéb város	1,333	0,000	0,917	1,583	10,417
összesen	1,014	0,264	0,422	0,791	5,974

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

gét, ugyanebben a kategóriában érzékelik leginkább a centralizációs folyamatokat (10,417). A többi településkategória esetében ez az érték 5,5 és 6,0 között szóródik, tehát nincs jelentős eltérés a tendenciák érzékelésében (4. táblázat).

A kérdőíves lekérdezés eredményei részben ellentmondanak az interjúk során feltártaknak, ahol is a válaszadók döntő többsége az országos szint jelentőségének egyértelmű emelkedéséről beszélt, még az egész kicsi települések esetében is. A megyei szint jelentőségét jellemzően a kistépülések esetében érzékelték, illetve bizonyos kérdésekben. Jellemzően a TOP forrásainak elosztása kapcsán, bár ez esetben is megjelent, hogy a döntések a központban születnek, a megye csak „postás”. A megyei szint jelentősége kapcsán adott válaszok esetében ugyanakkor előfordult, hogy nem a megyei önkormányzat, mint intézmény szerepére hivatkoztak, hanem megyei szintű egyeztetési mechanizmusokra, melyben a megyei önkormányzat – az országgyűlési képviselők mellett – az érdekartikulációs folyamat egyik szereplője. Az országgyűlési képviselővel kapcsolatban elmondható, hogy szerepüket gyakorlatilag mindenki fontosnak tartotta, bár megítélésük változó. Míg volt olyan településvezető, aki szerint a képviselő feladata a térség valamennyi projektjének figyelemmel kísérése, a fejlesztésekkel kapcsolatos konszenzus, a hatékony, igazságos forráselosztás megteremtése térségi szinten, így az ő bevonása valamennyi projekt előkészítésébe minden településnek érdeke kell legyen. Másik interjúalany szerint az országgyűlési képviselők elsősorban a központi programok helyi promócióját végzik, adatokat gyűjtenek, politikai kommunikációt folytatnak, az érdemi

munkavégzés a településekre marad. A térségi képviselők fontos szerepét a kistépülések esetében többen kiemelték a Magyar Falu Program kapcsán, mely a TOP-hoz képest volumenben kisebb, helyi jelentőségű fejlesztéseket támogat. Ennek ellenére itt kisebbnek tűnik a megye szerepe a képviselőhöz képest. A kisebb településekről megszólított interjúalanyok az országgyűlési képviselők munkáját a saját településük fejlődése szempontjából kevésbé tartják fontosnak, bár a kormánypárti, vagy politikailag jobbra orientálódó településvezetők fontosnak tartják őket. A kistépüléseken sok esetben úgy tűnik, hogy a parlamenti képviselők inkább a nagypolitikára, a városokra koncentrálnak.

A település fejlődéséhez hozzájáruló főbb szereplők

A területi kormányzás szélesebb spektrumú, az adott térségen belüli és kívüli szereplők behatárolását szolgálta a kérdés, hogy mely szereplők járultak hozzá leginkább a település fejlődéséhez. A válaszok megoszlása alapján a helyi önkormányzat jelentőségét értékelik a legtöbbször, ez valamennyi településtípus esetében így van. Ezt követi a polgármester személye, a helyi vállalkozók, majd a helyi civil szervezetek. Az országgyűlési képviselők csak a negyedik helyet foglalják el. Az egyes településtípusok esetében jelentős eltérést nem látunk. A polgármester szerepét az ezer főnél népesebb községek esetében érzékelik a válaszadók a legerősebben. Az egész kicsi településeken az országgyűlési képviselő szerepét viszont erősebben tartják a polgármesterénél, megegyezően a civil szervezetekével. A polgármester csak e három kategóriát követően jelenik meg. Fontos kiemelni, hogy a civil

szervezetek kapcsán nincs adat arról, hogy mely civil szervezetekről van szó. Az országos felzárkóztatási programokban közreműködő szervezetek, illetve helyi önszerveződés különböző formái egyaránt ebben a kategóriában szerepelnek. A járasszékhely városok esetében a vállalkozói kör befolyását erősebbnek tartják a válaszadók a polgármesternél, míg az egyéb városok esetében ismét viszonylag erős polgármesteri befolyásról árulkodnak az eredmények (5. táblázat).

Összességében elmondható, hogy valamennyi területi szinten az önkormányzat a leginkább meghatározó szereplő, viszont a polgármester erőssége függ a település státuszától. A nagyobb településeken a vállalkozók befolyása erősebb, a közepes méretűek esetében a polgármester a meghatározó, míg a legkisebbek esetében a civil szervezetek és az országgyűlési képviselők emelkednek ki.

Az interjúk során elhangzottak jellemzően megerősítik a kérdőív felmérés során feltárt információkat. Az önkormányzat szerepét jellemzően a nagyobb (járasszékhely) városok esetében tartják fontosnak. Egy polgármester számára fontos szempont, hogy valamennyi szak- és tématerület képviselve legyen a testületben. Kistérségek esetében a testület jelentősége kisebb, sokszor minimális, mivel a polgármester személye egyértelműen meghatározó, olyan „mindenes”, akinek élvezni kell mindenki bizalmát.

mivel általában a legtöbb döntés konszenzussal születik. A nagyobb települések esetében több válaszadó kiemelte a minisztériumok szerepét, melyekkel az együttműködést fontosnak értékelték. Mivel Baranyának (és jellemzően az egyes településeknek sincs) országos súlyú politikusi „barátja”, a minisztériumi kapcsolatok munkakapcsolatok, adminisztratívak, jellemzően a főosztályvezetőkön, illetve az önkormányzatok megfelelő munkatársain keresztül működik. Az interjúalanyok elmondása szerint a hasonló kapcsolatok akkor hasznosíthatók megfelelően, ha az önkormányzati apparátus is felkészült, a központi adatgyűjtésekre, kérdésekre gyorsan tud reagálni, megfelelően előkészített szakmai anyagokkal rendelkezik. Az egyes önkormányzatok közötti verseny több esetben az országos forrásokért, beruházási lehetőségekért ezen a szinten dől el. A miniszterelnök személyét – talán pont a „barátok” hiánya miatt – gyakorlatilag nem, vagy alig említették. A városi interjúalanyok szerint a miniszterelnök ingerküszöbét csak nagyvárosi (pécsi) ügyek érik el, a kisvárosok esetében, legalábbis Baranyában, nincs jelentősége. Ugyanakkor volt olyan hátrányos térségből való kistérségi polgármester, akinek említése alapján egy környékbeli faluban végrehajtott közösségi mezőgazdasági termelési beruházás a településvezető miniszterelnökhöz fűződő állítólagos jó kapcsolatának következtében valósult meg.

5. táblázat: A település fejlődéséhez hozzájáruló meghatározó szereplők településtípusonként.

Település-kategória	Meghatározó szereplőkre adott válaszok megoszlása													
	Lakosság	Civil szervezetek	Polgármester	Helyi önkormányzat	Vállalkozások	LEADER	Önkormányzati társulások	Kormány	Politikai pártok	Megyei közgyűlés	Megyei kormányhivatal	Országgyűlési képviselő	Miniszterelnök	Egyéb
egyéb község	0,066	0,122	0,119	0,192	0,101	0,024	0,035	0,066	0,010	0,077	0,028	0,122	0,003	0,031
község 1000 fő felett	0,052	0,126	0,162	0,188	0,104	0,019	0,032	0,084	0,000	0,068	0,013	0,097	0,013	0,042
járasszékhely	0,030	0,101	0,134	0,213	0,153	0,011	0,011	0,097	0,019	0,075	0,004	0,119	0,004	0,030
egyéb város	0,022	0,089	0,089	0,222	0,178	0,022	0,022	0,089	0,022	0,044	0,022	0,067	0,022	0,089
összesen	0,048	0,116	0,137	0,198	0,121	0,019	0,026	0,083	0,010	0,072	0,015	0,110	0,008	0,037

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

A politikai pártok szerepét kizárólag a nagyobb városok esetében említették, mint meghatározó törésvonalat, amit természetesnek is tartottak. Összességében elmondhatjuk, hogy a települések fejlődése szempontjából a kistérségi szerkezetű Baranyában szerepük nem meghatározó.

A vállalkozások szerepét jellemzően a városi interjúalanyok emelték ki, ami – tekintettel Baranya alacsony gazdasági teljesítményére – egy kisváros esetében meghatározó tud lenni. A vállalkozások, mint érdekcsoport, szerepe az oktatási intézményrendszer államosítását követően relatíve fel is értékelődött. Míg volt olyan interjúalany, aki fontosnak tartotta a vállalkozási és a humán szféra közötti egyensúly megteremtését, az oktatási intézményrendszer államosításával egyértelműen a vállalkozások kerültek fontosabb helyzetbe. Több településvezető nem érezte problémának a központosítást, mivel lekerült az önkormányzat válláról a finanszírozási teher, illetve a megfelelő szakértelem sem minden esetben volt meg helyi szinten.

Helyi tervezési gyakorlat és részvétel

A területi tervezés a területi kormányzáshoz képest formálisabb, meghatározott szervezetek kötelező bevonásával zajlik. A helyi tervezési folyamat célja olyan helyi fejlesztéspolitika megalkotása, mely az adott területhez kötődik, annak erőforrásaira, erősségeire és gyengeségeire támaszkodik. Ennek a „területalapú” (place-based) megközelítésnek a módszertani kérdéseit fektette le a Fabrizio Barca (2009) vezette kutatócsoport által készített jelentés. Eszerint a sikeres helyalapú fejlesztéspolitika kritériumai a területi fókuszú, hosszú távú fejlesztési stratégia; integrált,

területileg beágyazott közjavak, szolgáltatások megléte, melyet bevonáson alapuló (participatív) intézményeken keresztül kezelnek; illetve mindezt kívülről egy többszintű kormányzási rendszer támogatja, mely meghatározott célok és feltételek mentén támogatást nyújt. Ezen kritériumok szempontjából fontos elem a tervezési folyamat során a részvétel biztosítása, melyre vonatkozóan különböző előírások vannak: bizonyos szintű dokumentumok esetében jogszabályi, más esetekben pályázati eljárási feltételek vonatkoznak (BAJMÓCY et al, 2017).

A tervezésben való részvétel módjára vonatkozóan egy ötfokú skálán (nincs részvétel, csak információ, passzív részvétel, részvétel bizonyos pontokon, folyamatos és hatékony bevonás) határozhatták meg a válaszadók a településükön követett gyakorlatot. A válaszok megoszlását a részvétel intenzitásával súlyozva ez esetben is képeztünk egy összevont súlyozott mutatót. Az eredmények alapján elmondható, hogy általában a passzív részvétel és a bizonyos pontokon történő bevonás a jellemző, valamennyi településtípus esetében, szignifikáns eltérések nélkül (4. táblázat).

Szintén a tervezési gyakorlatra vonatkozó kérdés volt, hogy a vizsgált települések esetében a tervezési gyakorlat mennyiben tekinthető vertikálisan integráltnak, azaz a magasabb szintű tervekhez (országos, megyei) mennyire illeszkednek a települési tervek. Az alkalmazott kategóriák során ismét segítségül hívtuk az ESPON COMPASS projekt során végzett integráltságra vonatkozó vizsgálatot, miszerint a folyamat lehet integrált (hasonló szakpolitikai célok alkal-

6. táblázat: A tervezésben való részvétel módjának megítélése településtípusonként.

Településkategória	Válaszok megoszlása					Összevont súlyozott mutató
	Nincs részvétel	Csak információ	Passzív részvétel	Bevonás bizonyos pontokon	Folyamatos és hatékony bevonás	
egyéb község	0,027	0,093	0,213	0,507	0,160	3,680
község 1000 fő felett	0,013	0,120	0,227	0,533	0,107	3,600
járásszékhely	0,032	0,111	0,206	0,524	0,127	3,603
egyéb város	0,000	0,250	0,250	0,250	0,250	3,500
összesen	0,022	0,116	0,218	0,507	0,138	3,622

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

mazása az egyes szinteken), koordinált (látható törekvés a szakpolitikák és intézkedések összehangolására), informális (csupán hivatkozás a magasabb szintű dokumentumokra, konkrétumok nélkül), vagy ignorált (nincs kézzelfogható kapcsolat) (ESPON, 2018; 30).

Ezen válaszok összesített adataiból az egyes településtípusokra vonatkozóan az integráltság fokának megfelelően súlyozva (integrált = 3, ..., ignorált = 0) összevont súlyozott mutatót képeztünk. Ennek adatai alapján elmondható, hogy jelentős különbség az egyes településtípusok gyakorlata között nincs, az általános gyakorlat a „gyengén koordinált” (1,877). A legmagasabb fokú integráltság a járásközpont városok esetében jellemző, míg a legalacsonyabb szintű az kisközségek esetében jellemző (5. táblázat).

Az interjúk során a tervezési gyakorlat kapcsán elmondottak alapján a településvezetőkben egy alapjában véve demokratikus kép és a településük működésével kapcsolatban. Valamennyi interjúalany az információkhoz való teljeskörű hozzáférést, a megfelelő tájékoztatást emelte ki, melyet a hivatalos csatornák mellett kiegészítenek a közösségi médiafelületek, mindenekelőtt a Facebook, melyen keresztül több esetben már hivataloskommunikációt megelőzően kikerülnek információk. Több település fejlesztett saját telefonos applikációt is, ami hírek megosztására is használható. A részvételre vonatkozóan, a kötelező lakossági fórumokon túl, a személyes egyeztetéseket tartják a leghatékonyabbnak, melyre – a településvezetők saját érdekéből fakadóan – mindig áldoznak időt. Nagyobb települések – nemcsak városok, hanem nagyobb községek – esetében a polgármester javaslattevő szerepe mellett mediátorként is megjelenik, akinek eltérő érdeke-

ket kell összehangolnia, adott esetben személyes viszonyokba kell beavatkoznia. A formális mechanizmusokon túl fontos a helyiek érdeklődése, melyben kapcsolatban több interjúalany negatívan nyilatkozott. Csökken a közügyek iránti érdeklődés, egyre kisebb a verseny a választásokon, a kistelepülési polgármesterség nem vonzó funkció. Nem látszik a helyi utánpótlás, így a bevonási folyamat lényegében gyengül, formálissá válik.

A főbb megállapítások összefoglalása

Összességében elmondható, hogy valamennyi területi szinten az önkormányzat a leginkább meghatározó szereplő, viszont a polgármester erőssége függ a település státuszától. A kis településeken a polgármester mellett a civil szervezetek meghatározók. Ahogy nő a település mérete, úgy nő az önkormányzat, illetve vállalkozói szféra jelentősége. Összességében az 'egyéb város' kategóriában tűnik a helyi szint a legmeghatározóbbnak. Azonban ezek a városok jellemzően speciális karakterrel (erősséggel) rendelkező alközpontok, melyek esetében az érdekérvényesítés csatornái eltérhetnek.

Az országos szint növekedését, bár mindenhol említették, a kérdőívben csak mérsékelt jelenik meg, az interjúk során azonban sokkal nagyobb hangsúlyt kapott. A térségi országgyűlési képviselő jelentőségét szinte mindenki meghatározónak tartotta, bár ellentmondásos vélemények is elhangzottak, szerepük nem megkerülhető. Míg a nagyobb beruházásokat támogató TOP esetében a megyének dedikált szerepe van, a kisebb volumenű fejlesztéseket támogató Magyar Falu program esetében a képviselők szerepét az interjúalanyok fontosabbnak látták. A minisztériumokkal való kapcsolatok a városok esetében

7. táblázat: A területi tervezés integráltságának érzékelése településtípusonként.

Településkategória	Tervek egymásra épülése a gyakorlatban (megoszlás)				Összevont súlyozott mutató
	integrált	koordinált	informális	ignorált	
egyéb község	0,162	0,559	0,235	0,044	1,838
község 1000 fő felett	0,113	0,690	0,169	0,028	1,887
járásszékhely	0,130	0,667	0,185	0,019	1,907
egyéb város	0,000	0,900	0,100	0,000	1,900
összesen	0,128	0,650	0,192	0,030	1,877

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

fontosak, melyek jellemzően a szakapparátusi interakciókon keresztül működnek, nem a politikai csatornák a meghatározók. Az egészen kicsi települések esetében a civil szervezetek jelentőségének hangsúlyozása mindenképpen kiemelendő. A politikai pártok szerepe ugyanakkor elhanyagolható: pártok szerinti tagolódás csak a nagyobb városok esetében van.

A tervezési gyakorlat kapcsán elmondható, hogy nincs jelentős különbség az egyes településtípusok között. A bevonás minden szinten jellemző, azonban az általában bizonyos kritikus döntési pontokra korlátozódik. Sem a kérdőív, sem az interjúk, mivel mindkettő az elitet szólította meg, nem volt alkalmas a bevonás valódi gyakorlatának feltárására. Ugyanakkor az interjúalanyok megszólalásaiból az következett, hogy a bevonás magas szintjének fenntartása a település vezetésének érdeke, így igyekeznek elébe menni a konfliktusoknak. A helyi szereplők alacsony motivációja viszont formálissá teszi a részvételt. Területi tervezés kapcsán koordinált gyakorlatot érzékelnek a szereplők, ami a magasabb szintű tervek meghatározó jellegét is mutatja.

Összességében elmondható, hogy a helyi szint meghatározó jellegét stabilnak tekinthető, azonban a lényegi döntések forráselosztás terén az országos szint dominál, melyben a megye bizonyos témákban közvetítő szerepet játszik. Ez összességében gyengülő, az elvárásoknak egyre nehezebben megfelelni képes, eszköz nélküli helyi helyi önkormányzati szintet eredményez, melyet a városok esetében – az intézmények államosítása után – a gyenge vállalkozói szféra képes kizárólag befolyásolni.

PÁMER ZOLTÁN

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány az 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” című projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Abstract

Regional Development Act of Hungary, 1996, was considered as a starting point of regional policy in Hungary, being that was in line with the relevant movements of territorial thinking. Territorial approach and the features appeared later states

in EU policy – territorial cohesion, territorial integration, the new integrated tools – have only been integrated partially, or completely omitted by the amendments of the law. The current study aims at drawing up a picture how significance of the various territorial levels changed over time, what are the experiences of the past and perceptions about the current practice, on the example of Baranya county in Hungary.

First part of the paper, after an outline of the conceptual framework, provides an overview on the relevant legal framework, regional development documents from the point of view of Baranya county, with special emphasis on the 2014-2020 programming period, after the local government reform in 2011. Second part of the paper presents how significance of the single territorial levels have changed, based on a questionnaire survey and series of semi-structured interviews. On basis of these research it may be stated that respondents have experienced everywhere the growing significance of the central level, however the local level remains the key to success for a settlement according to the respondents' opinion. On the other hand, in case of the single settlement categories (district centre towns, other towns, municipalities above 1000, and municipalities up to 1000 inhabitants) the picture may slightly differ, concerning the role of higher levels of governance levels and the role of the local players.

Keywords: multi-level governance, regional development, county, Baranya.

Források

BAJMÓCY Zoltán et al (2017): Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztési értékelése a folyamatok aspektusából. In: Bajmócy Z., Gébert J., Málovics Gy. (szerk.): Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemélet alapján. JATEPress, Szeged, pp. 97-134.

BARCA Fabrizio (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (Letöltés: 2018. július 5.)

BMÖ (2014a): Baranya Megyei Területfejlesztési Konceptió Javaslatvételi fázis <https://docplayer.hu/11934816-Baranya-megyei-teruletfejlesztesi-konceptio.html> (Letöltés: 2020. 09. 07.).

BMÖ (2020): Baranya Megye Integrált Területi Programja <http://www.baranya.hu/dokumentum/808> (Letöltés: 2020. 05. 06.)

BMTT (2003): Baranya Megye Területfejlesztési Programja Baranya Megyei Területfejlesztési Tanács http://www.terport.hu/webfm_send/700 (Letöltés: 2020. 05. 06.).

EC (2008): Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength. Commission of the European Communities. Brussels. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_en.pdf (Letöltés: 2018. 07. 02.)

ESPON (2018): COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf (2018.06.02.).

FODOR Ágnes, KÁLMÁN Szilvia, LOVÁSZ György, NÉMETH Ákos, WÄCHTER Balázs (2003): Partnerség figyelembe vétele a területfejlesztésben, különös tekintettel a civil szervezetekre. VÁTI Stratégiai Tervező Iroda http://www.terport.hu/webfm_send/298 (letöltés: 2021.06.24.)

HOOGE Liesbet, MARKS Gary (2003): Unravelling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance = American Political Science Review Vol. 97, No. 2 May 2003, pp. 233-243.

HOFFMAN István (2021): Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője. In: Rixer, Á. (szerk.): A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz János Közjogi Kutatóműhely (2021) 488 p. pp. 223-236., 14 p.

JANIN RIVOLIN, Umberto (2010): EU territorial governance: learning from institutional progress. European Journal of Spatial Development https://www.researchgate.net/publication/241186002_EU_territorial_governance_Learning_from_institutional_progress (Letöltés: 2020. 05. 07.)

KEATING Michael (1998): The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring of Political Change. Edward Elgar

KORMÁNY (2007): Dél-dunántúli operatív program 2007-2013. A Magyar Köztársaság Kormánya http://www.terport.hu/webfm_send/318 (Letöltés: 2020. 07.07.)

KOVÁCS Katalin (2013): Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács K., Váradi M.M. (szerk.): Hátrányban Vidéken. Argumentum, 25-54.

MANZELLA Gian Paolo, MENDEZ Carlos (2009): The turning points of EU Cohesion policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf (Letöltés: 2018. 07. 02.)

MÁRTON György (2004): Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből = Falu Város Régió, 9., 32-45.

MÁRTON György (2009): Gondolatok a hazai decentralizált fejlesztési források felhasználásának megújításáról = Falu Város Régió, 3., 23-27

NGM (2015): Útmutató a megyék integrált területi programjainak kidolgozásához és megvalósításához. 2.0 verzió. Nemzetgazdasági Minisztérium http://www.vpmegye.hu/kgv2015/20150226/ITP_utmutato.pdf (Letöltés: 2020. 10. 23.)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2009): Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries = Halduskultuur, 2009, vol 10, pp. 40-57.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2021): A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei = Tér és Társadalom, 35. évf., 4. szám, 2021. <http://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>

PÁMER Zoltán (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig = Tér és Társadalom 35. évf., 3. szám, 2021 <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3337>

SCOTT James Wesley (2013): Territorial Cohesion, Cross-border Co-operation and the EU's Political Identity: A Brief Observation. In: Pálné Kovács I., Scott, J., Gál Z. (szerk.): Territorial Cohesion in Europe – For the 70th

anniversary of the Transdanubian Research Institute. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, pp. 73-84.

SIMÓ Balázs (2019): A magyar regionális fejlesztési ügynökségek és működési környezetük. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs, Budapest

STEAD Dominic (2014): The Rise of Territorial Governance in European Policy = European Planning Studies, 2014 Vol. 22, No. 7, 1368–1383.

A szerző: tudományos munkatárs, PhD

Közgazdasági Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete Cím: 7621 Pécs, Papnövelde u. 22. pamer.zoltan@krtk.hu;



Területi tervezés az érintettek bevonásának új eszközeivel

A digitalizáció miatti változások a területi tervezésben is új megoldások alkalmazására adnak lehetőséget. Különösen így van ez az „okos városok”-ban, ahol a modern technológia nyújtotta szolgáltatások fejlesztése a lakosság érdekében és bevonásával történik. Ehhez szorosan kapcsolódik az is, hogy a területi tervezés európai gyakorlatában és az ehhez kapcsolódó fejlesztési politikában – a régiók mellett – egyre nagyobb szerepe van a városoknak is. A tanulmány ezért a területi tervezés, a digitalizáció és az okos városok kapcsolatrendszerét vizsgálja a területi tervezés európai irányelveivel összhangban, illetve ennek magyarországi alkalmazási lehetőségeit mutatja be Szombathely város példáján.

Bevezetés

A Régiók Európai Bizottságának hivatalos véleménye (REB 2021) szerint a digitális átalakulást nem a technológiának kell vezérelnie, hanem a változásoknak a polgárok igényein és elvárásain kell alapulniuk. Ez új kihívásokat jelent helyi és regionális szinten egyaránt, ami átlátható és felhasználóbarát válaszokat igényel úgy, hogy ezek ugyanakkor biztonságosak és költséghatékonyak is. A végrehajtás pedig nem utolsósorban attól függ, hogy a vezetők képesek-e felismerni ezeket a szükségleteket, és hajlandók-e megvalósítani a leginkább célravezető változtatásokat. Egy modern demokráciában ezért nem elegendő a képviselői demokrácia rendszeres gyakorlása, hanem folyamatosan be kell vonni a közösség tagjait, az érdekcsoportokat és a szervezeteket. Az érintettek bevonása és részvétele így jobb döntéseket eredményez, valamint erősíti a demokráciát, a közösségi érzést és a készséget arra,

hogy ki-kí maga módján hozzájáruljon a régió fejlődéséhez (REB 2021).

A technológia fejlődése és a digitalizáció akkor lesz igazán hasznos a társadalom számára, ha hozzá tud járulni a közösségi szintű folyamatok, normák fenntartásához, megerősödéséhez és a társadalmi problémák kezeléséhez. Az okos város megvalósítását célzó fejlesztésekben ezek a szempontok tudatosan, tervezett módon meg tudnak jelenni, ami a helyi információs társadalom fejlődését is elősegíti (MOLNÁR 2017). Fontos ezért, hogy a közösségi informatika új lehetőségei és eszközei a helyi közösségfejlesztésben, civil társadalmi participációban, a deliberatív döntéshozatali folyamatok megerősítésében szerepet kapjanak. Megjegyzendő azonban az is, hogy nagyon gyakran olyanok (is) vesznek részt a nyilvánosság számára nyitott folyamatokban, akik csak egy-egy szűkebb érdekcsoportot képviselnek, sokszor akár nagyon hatékonyan. Éppen ezért a nyitottság nem lehet abszolút módon teljes körű, hiszen még egy online fórumon is szükség van moderátorra, aki biztosítani tudja, hogy a kivrívóan szélsőséges vélemények ne kapjanak teret.

Vizsgálatom fókuszában tehát a digitális innováció áll, amely az érintettek bevonásához gyakorlatban megvalósítható eszközt tud nyújtani hazai körülmények között is. Bemutatom ezért a digitalizáció és a társadalmi bevonás kapcsolatát, valamint ezek összefüggését az okos város témakörével. Kitérek a hazai területi tervezés gyakorlatára példát is bemutatok, végül tanulmányomat további kutatási javaslattal zárom.

Területfejlesztési intézmények Magyarországon

A területfejlesztés intézményrendszere Magyarországon az 1990-es években került kialakításra, amelynek jogszabályi háttérét a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Továbbiakban: Tftv.) (MP 1996), valamint ennek az 1999. évi módosítása adta. A területfejlesztés területi szintjeinek kompetenciáit ezután érdemben átrendezték a Tftv. 2011. évi és 2013. évi módosításai. Ezek a változások

megerősítették a megyét, mint a területfejlesztési eszközt, illetve megszüntették a régió területfejlesztési jogosítványait, és eltörölték a régiót, mint területi közösséggé továbbfejleszthető lehetséges közigazgatási egységet. A magyarországi régiók így 2012-től kezdődően csak tervezési és statisztikai kategóriaként léteznek.

A magyarországi régiók kiüresített tervezési és statisztikai szerepe ellenére fontos leszögezni azt, hogy az Európai Unió legfontosabb tervezési és statisztikai egysége még mindig a NUTS II-es területi szint, azaz a régió és ezért az európai uniós források elosztása, illetve az adatszolgáltatás is e rendszer alapján történik. Az intézményrendszer reformja Magyarországon azonban ennek ellenére megszüntette az 1990-es években elindult fejlődési folyamattal kialakult regionális tervezési rendszert is és helyette megerősítette a megyét, annak kezébe téve (legalábbis elvileg) a területfejlesztés folyamatainak ellenőrzéséhez szükséges pénzügyi forrásokat és döntési jogosultságot (TÓKÉSI 2015).

A Tftv. 2011. évi módosítása a regionális területfejlesztési tanácsok örököséiként a Regionális Területfejlesztési Konzultációs Fórumokat határozta meg, amelyek azonban – az állandó munkaszervezet hiányával – csak statisztikai célból egy csoportba sorolt megyék időszakos gyűlésének tekinthetők. A regionális fejlesztési tanácsok ezzel szemben működésük ideje alatt rendelkeztek operatív szervezettel közhasznú társaság, illetve később nonprofit társaság formájában. Ezek a regionális fejlesztési ügynökségek voltak, melyek azzal a céllal lettek létrehozva, hogy az akkor újonnan kialakított regionális tanácsok szerveként (amelyek egyébként tulajdonosai is voltak az ügynökségeknek) megszervezzék és támogassák a régiókban végrehajtandó regionális politikát, illetve a hazai és európai támogatási források lehívását. Az ügynökségek ezért fontos szerepet játszottak a régió fejlesztésében mind területfejlesztési és szakmai kérdések, mind a megvalósítás szempontjából (TÓTH et al 2020).

Az ügynökségek működésében kezdetben voltak nehézségek, ám mind a szakemberáramlás, mind a magyarországi intézményrendszer igen hamar alkalmazkodott az Európai Unió regionális politikájának körülményeihez. Ez egy tanulási folyamatnak volt az eredménye, amely-

nek sikeressége egyaránt köszönhető a megfelelő humán infrastruktúra kialakításának és folyamatos képzésének, a körültekintő vezetésnek és stratégiának, valamint az Európai Unió és intézményei által nyújtott folyamatos segítségnek és útmutatásnak. A fejlesztési ügynökségek rendszerére ezért összességében jó modellnek tekinthető, amely jelenleg hiányzik a magyar területfejlesztési rendszeréből. Főként arra a fajta multidiszciplináris látásmódra lenne szükség, amelyet az ügynökség munkája során képviselt, mert komplex látásmódjuknak köszönhetően a rájuk szabott célt elérték. Megszüntetésük után helyüket még nem tudta átvenni egy állami szerv sem, mert az erre irányuló próbálkozások egyelőre nem jártak a fejlesztési ügynökségekhez hasonló eredményekkel (TÓTH et al 2020).

A megyeközpontú területfejlesztésben speciális szereplők jelenleg a megyei jogú városok. A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014 (XI. 5.) kormányrendelet (MK 2014) alapján a megyei jogú városok önálló területi szereplők, melyek így közigazgatási területük vonatkozásában a megyei önkormányzattól függetlenül, önállóan terveznek. A megyei jogú városok ezért a megyei önkormányzatokkal párhuzamosan dolgozzák ki integrált területi programjaikat, meghatározva a források felhasználásának ütemezését. A megyei jogú városok számára dedikált forráskeret csak a megyei jogú városok közigazgatási területén használható fel, így a megyei jogú városok gyakorlatilag szabadon dönthetnek a számukra dedikált források felhasználásáról. Ennek megfelelően a megyei jogú városok esetén érvényesül leginkább a szubszidiaritás elve a területfejlesztési folyamatokban (GÁLOSI-KOVÁCS, HAFFNER 2017).

Ennek ellenére a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a megyei jogú városok tervezési folyamata – a kutatók által megvizsgált terveik alapján – még a nevesített megjelölt partnerek számára is csak a szimbolikus részvétel fokozatait nyújtják: nincs kizárva szempontjaik érdemi megjelenítése, de figyelembevételükre nincs semmilyen biztosíték (BAJMÓCZY et al. 2016). A részvétel meghívott terekben történik, ahová utólagosan bejelentkezésre csak nagyon szűk

körűen van lehetőség (vagy sokszor egyáltalán nem), ezért a részvétel inkább a status quo megőrzését, a fennálló viszonyok fenntartását szolgálja, nem pedig a tervezési folyamat felett gyakorolt hatalom szétterítését.

A legtöbb érintett számára tehát a részvétel hazai gyakorlata nem saját ügyeik előmozdításának szabadságát nyújtja, hanem a tényleges lehetőségektől történő megfosztás módját jelenti. A társadalmi szervezetek bevonása is fontos minden olyan időszakban, amikor területi szempontokat is figyelembe kell (vagy legalább kellene) venni egy tervezési folyamat során. Az Európai Unió 2021-2027 tervezési időszakának kezdeti szakasza egy ilyen periódus, amikor a megyék mellett a nagyobb városok is elkészítik vagy aktualizálják fejlesztési terveiket. Tanulmányom további részében ezért arra világítok rá, hogy a területi tervezés európai irányelveihez kapcsolódóan milyen tervezési és fejlesztési rendszer lehet valósan megvalósítható Magyarországon a gyakorlatban.

Digitális innováció és az európai területi tervezés kapcsolata

A Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia, a továbbiakban S3 (2021) egy helyalapú innovációs szakpolitika, amely támogatja a regionális prioritások meghatározását az innovatív ágazatok, területek vagy technológiák terén a „válalkozói tényfeltárási folyamat” révén, amely alulról felfelé építkező módon feltárja, hogy egy régió mely területen tudja legjobban kiaknázni a tudományos és technológiai adottságait (FORAY et al 2011).

Az Európai Bizottság 2014-2020-as időszakra vonatkozó kohéziós politikájában az S3 koncepció „előzetes feltételrendszer” volt az európai régiók számára ahhoz, hogy finanszírozáshoz juszanak a Kohéziós Alapból és az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (European Commission, 2012a). A 2021-27-es programozási időszakban ezzel szemben az EU a kohéziós politikára szánt költségvetés nagy részét az Intelligensebb Európa (Smarter Europe) előmozdítása fordítja az intelligens szakosodási stratégiák megerősítésével. Az európai tagországoknak és régióknak ezért aktualizálni kellett intelligens szakosodási stratégiájukat, és meg kell felelniük a hét „lehetővé tevő feltételnek” (MORISSON, PATTINSON 2020).

Az intelligens szakosodási stratégiák összehangolása az Európai Unió általános politikáival döntő fontosságú annak érdekében, hogy a kitűzött célok elérhetők legyenek. Az Európai Bizottság ezért 2016-ban elindította az Európai Ipar Digitalizálása (Digitising European Industry, továbbiakban: DEI) kezdeményezést. A DEI a tagállamokkal és a régiókkal koordinálja a közös célokat és ezen belül fontos eszközként határozza meg a digitális innovációs központok (Digital Innovation Hub, továbbiakban: DIH) európai hálózatát. A DIH-ek olyan egyablakos ügyintéző helyként működnek, ahol a kkv-k és a közép vállalatok kipróbálhatják a legújabb digitális technológiákat, valamint képzést, finanszírozási tanácsadást, piaci információkat és hálózatépítési lehetőségeket kaphatnak, hogy a digitális innovációk révén fejleszthessék üzleti tevékenységüket (European Commission 2017).

A legtöbb európai régió S3 stratégiájában megjelenik célként vagy horizontális prioritásként a digitális növekedés. A digitális innovációs központok ezért olyan politikai eszközt jelentenek, amelyek hozzájárulhatnak ehhez a célhoz azáltal, hogy minden európai országban vagy régióban fellendítik az ipar digitalizációját. A digitális innovációs központoknak így létrehozói lehetnek a helyi ipar digitalizációjához szolgáltatásokat nyújtó regionális technológiai központok, egyetemek, technológiai vállalatok és kormányzati intézmények, akik együtt tudják elősegíteni a helyi vállalatok technológiai korszerűsítését és üzleti növekedését, ezáltal előmozdítva a térségi innovációs ökoszisztéma fejlődését is. Az európai gyakorlat szerint az S3 tekintetében egyes központok inkább a horizontális digitalizációs támogatásra összpontosítanak, míg mások egy S3 prioritási területet vezetnek, vagy pedig az érdekelt partnerekkel együttműködve kialakított tevékenységek egyes portfólióját valósítják meg.

Magyarországon is felismerték a döntéshozók, hogy az innovációs ökoszisztéma jövőbeli teljesítménye és versenyképessége szempontjából kulcsfontosságú, hogy a szereplők – szakpolitikusok, felsőoktatási és kutató intézmények, vállalkozások és szakmai szervezetek – kapcsolatai helyi szinten is megerősödjének. Ennek elősegítése érdekében jött létre a Területi Innovációs Platform (továbbiakban: TIP) hálózat az Innová-

ciós és Technológia Minisztérium szakpolitikai támogatásával 2019-ben. A Platformok fontos szerepet töltenek be az S3 megvalósításában is, ezért egyik kiemelt feladatuk a vállalkozói, egyetemi, kutatóintézeti szféra és a társadalmi szereplők minél szélesebb körének bevonása a tervezési folyamatba, amit Magyarország Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégiája (2021) is rögzít.

A TIP tehát egy térségi szerveződés, amely térben és időben egyszerre biztosít lehetőséget a közvetlen innovációs szakpolitikai irányok megismerése mellett a helyi- és nemzetközi innovációs ökoszisztéma szereplőivel való együttműködések kialakítására, erősítésére és új szakmai alapok létrehozására, hozzájárulva ezzel a magyar gazdaság versenyképes és fenntartható tudásgazdasággá alakításához (NKFIH 2021).

A megalakított Területi Innovációs Platformok legtöbb esetben egy-egy egyetem helyi tudásbázisra építve jöttek létre, mint olyan szerveződések, amelyek a térségi innovációs környezet meghatározó szereplői lehetnek. A TIP ezért központi koordinációs és szervező szerepet tud betölteni az adott város és térsége számára: az intelligens szakosodáshoz kapcsolódóan intelligens város fejlesztéséhez is hozzájárulást adhat.

Ennek keretében az egyetemek egyfajta animátori szerepet is felvállalhatnak, ami azt jelenti, hogy az egyetemi oktatók aktív/beágyazott partnerek lehetnek a helyi/megyei/térségi hálózatokban és így az egyetemek helyi fejlesztési koalícióknak is központi szereplői lehetnek. A fejlesztési koalíció a helyi szereplőknek egy célzott együttműködése: a társadalmi és politikai szereplőktől, osztályoktól független, helyi alapokon szerveződő, a gazdasági fejlődést célzó szövetség egy adott helyen és adott időben. Egy jól működő fejlesztési koalíció előfeltétele a szereplők közös érdeke, helyi identitása, a saját források megléte és a reciprocitáson alapuló, tartós együttműködés (PÁLNÉ KOVÁCS 2009).

Ebben a folyamatban az egyetemek számára fontos partnerek lehetnek a digitális innovációs központok, mert tevékenységükhöz elengedhetetlen a tényleges és potenciális ügyfelekkel való bizalmi kapcsolat, amely csak valós piaci igényekre alapozva, ezek ismeretében alakítható ki. Ahhoz, hogy a DIH sikeres legyen, olyan kis- és középvállalatokkal (továbbiakban: kkv) is kap-

csolatba kell lépnie, amelyek esetleg kívül esnek azon vállalatok hatáskörén, amelyekkel általában együtt dolgozik, mert olyan vállalkozásokat is el kell érnie, amelyek nem szoktak ilyen típusú innovációt támogató szervezetekkel együttműködni és ehhez új eszközöket kell alkalmazni a velük történő kapcsolatfelvételhez. Bár a legtöbb DIH-nek jól meghatározott szolgáltatás-portfóliója van, a DIH-nek mégis rugalmasnak kell lennie, mert kísérletezéssel és közös alkotással (*experimentation and co-creation*) kell dolgoznia, hogy megfeleljen a vállalatok igényeinek, illetve alkalmazkodni tudjon az új vállalati igényekhez.

Külföldi tapasztalatok szerint a vállalatok új piacokra történő bejutását lehet elősegíteni a kompetenciafejlesztéssel a nemzetközivé válás érdekében, illetve új utakat lehet találni a digitalizáció integrálására a kevésbé fejlett területeken is (European Commission 2012b). Számos DIH kapott szerepet ezért az intelligens szakosodási területek támogatásában a vállalatok digitalizációjának fokozásával, ami magában foglalja a klaszterek és ipari ágazatok között átvitelő innováció támogatását is. Régiók hiányában Magyarországon a (nagy)városokra alapozva lehet területi szinten a stratégiai tervezést megvalósítani, amihez alkalmas módszertani háttérrel nyújthat az okos város koncepció.

Digitalizáció, területi innováció és az okos városok kapcsolatrendszer

A digitalizáció egyike a globalizációnak, a demográfiai változásokat és az éghajlatváltozást is magában foglaló megatrendeknek, amelyek alapjaiban alakítják át a szakpolitikákat. A digitális innováció így meghatározó módon járul hozzá az okos városok olyan fejlesztéseihez is, amelyek célja a hatékonyabb és élhetőbb városi környezet kialakítása.

Az OECD (2018, 8.) az okos városokat úgy definiálja, mint „olyan kezdeményezéseket, amelyek hatékonyan használják ki a digitalizációt a polgárok jólétének fokozása érdekében, valamint hatékonyabb és fenntarthatóbb városi szolgáltatásokat és környezetet biztosítanak az együttműködő érintettek részvételével”. A digitális innováció és az érintettek bevonása így kerülhet központi szerepbe az okos város koncepciójában, ami a döntéshozók oldaláról nézve azt célozhatja, hogy

miként lehet a legtöbbet kihozni a polgárok jóléte érdekében az okos városokba történő költséges beruházásokból.

Ez a megközelítés hangsúlyozza, hogy az okos városok hozzájárulnak az emberek életének javításához, miközben megoldásokat nyújtanak a leggyakoribb városi kihívásokra több ágazatot egyszerre érintő módon. Ebben fontos szerepet játszik a polgárok bevonása, valamint az együttműködésen alapuló partnerségek a polgári elkötelezettség fokozása érdekében, ami jelenthet állampolgári részvételt, polgárközponitú szolgáltatásokat és elkötelezettséget segítő digitális platformokat.

Az okos városok korábbi megközelítéseiben az önkormányzatok mellett nagyon sokszor nagyvállalatok vállaltak jelentős szerepet a kihívások meghatározása és a megoldás megvalósításában. A digitális innováció viszont új gazdasági lehetőségeket jelent a városok számára, ami elősegíti szolgáltatásnyújtás javítását és a polgárok bevonásának megkönnyítését is. Ehhez számos technológiai megoldás tud hozzájárulni, például az additív gyártás (3D nyomtatás), a tárgyak internete (IoT), a fejlett energiátárolási technológiák, a vezető nélküli légi járművek (drónok) és a mesterséges intelligencia (AI). A digitalizáció előnyeinek kiaknázása így együttműködésen alapuló és az érintettek aktív részvételével zajló folyamat, amely a gazdasági növekedést és a jólét megteremtését célozza a gazdaság és a társadalom szempontjainak egyszerre történő figyelembevételével (OECD 2019). A digitális innováció így új formáit is lehetővé teheti a polgárok szélesebb körű bevonásának, amelynek révén a tervezés és a megvalósítás egy közösségi folyamattá válhat. Elemzésemben azt keresem, hogy a vonatkozó európai irányelveket hogyan lehet(ne) Magyarországon is megvalósítani.

Stratégia-alkotás területi szemléletben - Szombathely példája

Szombathely város 2019 óta vesz részt az Európai Bizottság „Intelligent Cities Challenge” kezdeményezésében, amely több mint 100 európai városnak ad segítséget az intelligens, társadalomilag felelősségteljes és fenntartható növekedéshez modern technológiák alkalmazásával. A két és fél éves időtartamú projekt szakmai támogatást ad a városoknak ahhoz, hogy stratégiai tervezést

végezzenek és a kialakított jövőkép elérésére ütemtervet készítsenek, így Szombathely is ennek keretében készítette el gazdaságfejlesztési programját „Szombathely 2030” címmel. Ebben jövőképként egy olyan város jelenik meg, amely képes arra, hogy térségi szervező erőként minőségi környezetet biztosítson lakosai és vállalkozásai számára, ezáltal versenyképes és modern várost valósít meg a partnerséget és a nyílt kommunikációt alapértékként vallva (TÓTHNÉ TEMESI et al 2021).

Szombathely célja az ipari több lábon állás jelentette biztonság erősítése mellett a környezeti fenntarthatóságra törekvés, a környezettudatos és intelligens megközelítésre épülő innovatív lehetőségek hasznosítása, és a több irányból érkező fejlesztési források aktív felhasználása úgy, hogy mindez Szombathely város harmonikus fejlődését eredményezze és a városban élők életminőségének javítását szolgálja. Ezt a célját úgy érheti el, hogy egyszerre mozdítja elő a már betelepült, főleg gépipari, azon belül autóipari vállalkozások rugalmas szerkezetváltását és új, elsősorban egészségipari munkahelyek létrejöttét. Tudatos oktatási, képzési és kutatás-fejlesztési orientációjával pedig ösztönzi a fenti folyamatot, egyúttal segítve a helyi munkavállalók képzését és átképzését. A tevékenységek célja, hogy elősegítsék Szombathely magasabb hozzáadottérték-termelő képességének előállítását, a több lábon álló termelési szerkezet létrejöttét, a tudásalapú gazdaság kialakulását. További cél az élhető, fenntartható épített és természeti környezet erősítése, a lakosok számára vonzó életkörülmények megvalósítása.

A program tervezése során a kamara, a nagy városi cégek, civil szervezetek, az egyetem javaslatai mellett nagyon sok szombathelyi lakos véleményét is kikérték online rendszerben a szombathely2030.hu weboldalon keresztül. Ezen felül a legfontosabb vállalatokkal közvetlen megbeszélést folytattak, de egyeztettek a civilekkel, illetve a Vas Megyei Kereskedelmi és Iparkamarával is. Kerekasztal beszélgetéseket szintén tartottak összesen száznál több részvevővel (Ugytudjuk 2021).

A lakossági egyeztetések során is jelentősen formálódott program így végül két pilléren nyugszik, mely a következő 10 év fejlesztési program-

jainak keretét adja. Az egyik pillér a gazdaságfejlesztésben a szervezetváltásra és a digitalizációra fókuszál, a másik pillér pedig a fenntarthatósági célokat („zöld város”) együtt fedi le az okos város jellegű fejlesztések fókuszba helyezésével („intelligens város”).

A tervezés folyamatában fontos szerepet töltött be a Pannon Gazdasági Hálózat Egyesület, amely győri székhellyel és szombathelyi operatív központtal alakult meg 2006-ban, mint regionális gazdaságfejlesztő szervezet a Nyugat-Magyarország régióban a mikro-, kis és középvállalkozások gazdasági szerepvállalásának erősítésére. Alapításkor deklarált missziója az volt, hogy együttműködik a megyei és regionális intézményekkel, illetve partnere tud lenni a régióba befektetési céllal érkező cégeknek is, illetve nemzetközi kapcsolatok erősítésével és a nemzetközi gyakorlatok elemzésével, valamint alkalmazásával célozza Nyugat-Magyarország gazdaságát erősíteni. Működésük mottója röviden: együttműködés, kapcsolatépítés, gazdaságfejlesztés, tapasztalatátadás és értékkeresés.

Az egyesület alapításától kezdődően üzleti szemlélettel, azaz hatékonyan és ügyfél-orientáltan működik; az egyesület működésének feltételeit így a gazdasági eredményességre való törekvés teremtheti meg. Néhány év alatt – az elnyert pályázati támogatásokra építve – alakult ki az egyesület saját szervezete önálló arculattal, amely már saját szolgáltatás-portfóliót tudott kialakítani 2011-re (azaz 5 éves működés után). Megalapításra került ezután (2013-ban) a Pannon Business Network (PBN) Nonprofit Kft. szombathelyi székhellyel, amely a Pannon Gazdasági Hálózat Egyesület tulajdonában van és annak operatív munkaszervezeti funkcióját is ellátja.

A PBN sikeresen kapcsolódott be nemzetközi együttműködésbe a CENTROPE térségben (Pozsony, Brno, Bécs, Győr, Szombathely), amely keretében kidolgozásra került, hogy a partnerek milyen módon tudnak együtt informatikai és kommunikációs szolgáltatást nyújtani a vállalkozások számára. A határon átnyúló együttműködés így több osztrák megyét lefedő innovációs hálózat kiépítését is eredményezte az évek során.

A regionális szintű intézményrendszer magyarországi lebontásának ellenére a PBN tevékenységének területi (regionális) fókusza nem

változott meg, de a szervezeti együttműködés városi és megyei szintre összpontosult. Ennek jó példája a Fórum Digital együttműködés, ami Szombathely város, Vas megye és a PBN közös kezdeményezése a DIH funkció megvalósítására. A felek ennek keretében vállalták, hogy lehetőségeik szerint mindent elkövetnek azért, hogy Vas megyében, illetve Szombathelyen a PBN által alapított DIH központ minőségi módon, elérhetően, közvetlen értékke formálhatóan tudjon működni és szolgáltatni a vállalkozások és társadalmi szereplők számára egyaránt. A DIH központ európai és nemzeti szintű jelentőséggel is bír az együttműködő partnerek számára, mert a digitalizáció és az átalakulási folyamatok katalizátoraként tud működni a 2021-2027 költségvetési időszakban elérhető EU támogatások felhasználásával.

A DIH központ Szombathelyen „am-LAB” névvel nyújtja szolgáltatásait, amelyek kiterjednek a fejlett gyártástechnológia (Advanced Manufacturing) számos területére: additív prototípusgyártás és sorozatgyártás, egyéni igényen alapuló számítógépes animáció (CGI), kiterjesztett valóság (AR) alkalmazások, mesterséges intelligencia alapú algoritmusokon alapuló adatelemzések, illetve gyakorlat-orientált kísérleti fejlesztések laboratóriumaként működik.

A DIH funkció megvalósításának eredményességét mutatja az, hogy négyéves működés után Európa legjobb DIH központjának választották meg a szombathelyi DIH-et 2021-ben (Portfólio 2021). Ez a megtisztelő díj azt igazolja, hogy vidékről, Közép-Kelet Európából is el lehet érni európai szinten is elismert eredményt. Az európai szintű sikerhez szükség volt arra, hogy a járvány ellenére közel 60 hazai és nemzetközi, digitalizációs eszközök használatát bemutató képzést sikerült megvalósítani több ezer szakember és érdeklődő számára, valamint számos új kutatás-fejlesztési projekt is elindításra került 2020-ban, együttműködve így közel 500 nemzetközi partnerrel, egyetemmel, kutatóintézettel.

A DIH funkció megvalósító program keretében a Pécsi Tudományegyetem frissen akkreditált képzést hoz Szombathelyre az Egészségtudományi Kara révén és Regionális Rehabilitációs Központot tervez megvalósítani; az Óbudai Egyetem két intézettel is készül megjelenni a városban, elindította az első támogatott képzési programját

és rektori megbízottat nevezett ki a szombathelyi fejlesztésekhez; az ELTE folyamatosan növekvő hallgatói létszámmal folytat informatikai, gazdasági, pszichológiai és pedagógiai képzéseket, valamint a Vas Megyei Kereskedelmi és Iparkamarával és helyi vállalkozásokkal közösen gyakorlatorientált kamarai tantárgyat indított; a Pannon Business Network Nonprofit Kft. pedig Közép-Európában egyedülálló gyártósort biztosít kutatás-fejlesztési célokra és intelligens idősotthon szobát épít tesztelési célokra (Nyugat 2021). Ezáltal az egyetemek és a helyi gazdaság példaértékű együttműködése tud megvalósulni, amely más városok számára is mintául szolgálhat.

Következtetések és javaslatok további kutatási irányok

A Területi Innovációs Platformok hálózata ígéretes lehetőséget nyújthat arra, hogy a nemzeti szinten kidolgozott intelligens szakosodási stratégia megvalósítása során területi tervezési szempontok is érvényre juthassanak. Már elkezdődött Magyarországon egy nemzeti szintű klaszterstratégia készítése a Pénzügyminisztérium koordinálásával, amely a TIP hálózat és az iparági klaszterek közötti együttműködéshez is jó keretet adhat. Ehhez a térségi jellegű együttműködéshez – amit egy TIP kiépíthet a helyi meghatározó iparágak klasztereivel – csatlakozhatnak a DIH funkciót betöltő szervezetek, illetve az Enterprise Europe Network térségi képviselőjét ellátó szervezetek. Így kialakulhat egy olyan térségi innovációs ökoszisztéma, amely felveheti a versenyt az európai régiókkal is és így például a temesvári központú régióknak is hatékonyan együttműködő partnere lehet transznacionális projektekben.

Szombathelyen például a helyi DIH határon átnyúló együttműködésben dolgozik osztrák partnerekkel, aktív koordináló szerepet tölt be a város gazdaságfejlesztési programjának kidolgozásában és megvalósításában, illetve nemzetközi együttműködési projektek révén gyakorlati támogatást nyújt iparági klasztereknek is (faipar és körforgásos gazdaság területén). Mindez azonban nem pótolja vagy helyettesíti a regionális szintű tervezési funkciót, amit a regionális tanácsok és ügynökségek Magyarországon betöltöttek a korábbi időszakban (TÓTH et al 2020).

Az egyetemek bázisán, de helyi gazdaságfejlesztő szervezetek meghatározó részvételével tehát olyan térségi együttműködés jöhet létre Magyarországon is, amely betölti a programtervezésben és projektfejlesztésben azt a szakmai koordinációt területi szinten, amit regionális fejlesztési ügynökségek eredményesen tudnak elvégezni. Egy ilyen jellegű együttműködés számára azonban komoly kihívás az, hogy hogyan tud hosszabb távon is finanszírozható lenni, mert reálisan tervezhető forrás szükséges az operatív működéshez. Az európai DIH hálózat ezért nemcsak jól meghatározott szolgáltatás-portfóliót tud nyújtani egy ilyen térségi együttműködéshez, hanem fenntartható üzleti modellt és ehhez kapcsolódóan elérhető EU-támogatási lehetőséget is adhat.

További kutatási munka keretében szeretném ezért feltérképezni, hogy van-e realitása annak, hogy a fentebb leírt javaslat megvalósuljon Magyarországon (legalább minta jelleggel néhány régióban, illetve városban). A bemutatott folyamatok alapján egyértelműen látok erre szándékot Szombathelyen, de más hasonló helyzetű városban is szeretném megvizsgálni, hogy a határmenti helyzetet kiaknázva lehet-e térségi szemlélettel ökoszisztémát szervezni (erre példa lehet Debrecen vagy Szeged is).

GYULAI TAMÁS

Abstract

Territorial planning with new tools for stakeholder engagement

Digitalisation bring opportunities for application of new solutions in territorial planning, as well. It is especially relevant in „smart cities” where development of new services by modern technologies is done for the population in engagement with them. It is strongly connected to the tendency that cities – besides regions – gain more and more important role in European territorial planning and in the related development policies, as well. The study therefore examines the context of territorial planning, digitalisation and smart cities in synergy with the European guidelines for territorial planning and it presents the town of Szombathely as good example for

the implementation of the analysed solutions in practice.

Key words: digitalisation, territorial planning, smart cities, stakeholder engagement

A szerző doktori hallgató, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Széchenyi István Egyetem, Győr (gyulai.tamas@darinno.hu)

Köszönetnyilvánítás

Kutatási munkámat támogatja az Innovációs és Technológiai Minisztérium Kooperatív Doktori Programjának doktori hallgatói ösztöndíjprogramja a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott támogatás formájában „Mesterséges intelligencia a jövő okos városában” című kutatási program alapján.

Felhasznált irodalmi hivatkozások

BAJMÓCZY Z., GÉBERT J., ELEKES Z., PÁLI-DOMBI J. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városokfejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából, *Tér és Társadalom* 30.évf., 2.szám doi:10.17649/TET.30.2.2753

FORAY, D., DAVID, P. A., HALL, B. H. (2011): Smart specialisation - From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation, *MTEI Working Paper*, EFPL <https://infoscience.epfl.ch/record/170252> (Letöltés: 2021. november 18.)

GÁLOSI-KOVÁCS B., HAFFNER T. (2017): A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon, *Területfejlesztés és innováció* 11. évf. 1. sz. https://epa.oszk.hu/01900/01951/00027/pdf/EPA01951_teruletfejlesztes_2017_01_22-33.pdf (Letöltés: 2021. november 26.)

MOLNÁR, Sz. (2017): *Az okos város fejlesztésekhez kapcsolódó közösségi informatikai eszközök: társadalmi szoftver, online participáció, crowdsourcing. INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM: TÁRSADALOMTUDOMÁNYI FOLYÓIRAT*, 16 (3). pp. 101-112. ISSN 1587-8694 [\[real.mtak.hu/51370/1/it_2016_03_4_molnar.pdf\]\(http://real.mtak.hu/51370/1/it_2016_03_4_molnar.pdf\) \(Letöltés: 2021. november 10.\)](http://</p>
</div>
<div data-bbox=)

MORISSON, A., PATTINSON, M. (2020). Smart Specialisation Strategy (S3). Lille: Interreg Europe Policy Learning Platform.

https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/plp_uploads/policy_briefs/Smart_Specialisation_Strategy_S3_-_Policy_Brief.pdf (Letöltés: 2021. október 21.)

NKFIH (2021): Területi Innovációs Platformok <https://nkfi.gov.hu/hivatalrol/hivatal-hirei/teruleti-innovacios-platformok> (Letöltés: 2021. november 20.)

OECD (2018): *The policy implications of digital innovation and megatrends in (smart) cities of the future: A project proposal*, OECD, Paris

OECD (2019): *Enhancing the contribution of digitalisation to the smart cities of the future*, OECD, Paris

PÁLNÉ KOVÁCS I. (2009) Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle*, vol. XVIII. No. 4. pp. 37–60.

TÓTHNÉ TEMESI K., HUSZÁR I., HAKLITS A., RAB Á., EIGNER GY., LENKAI N., KOVÁCS T., SÁRKÖZY ZS., BARTA B., LADOS M., HORVÁTH Z., GYULAIT., BOKÁNYI A., NÉMETH Á., TÓTH K., SÖTÖKOMLÁTI GY., (2021): SZOMBATHELY2030: A válságálló tudásgazdaság megteremtéséért <https://m2.mtmt.hu/gui2/?mode=browse¶ms=publication;32314896> (Letöltés: 2021. november 20.)

TÓTH E., NAGY S., TÖKÉS T., ERDEY L. (2020): Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség szerepe és öröksége, *Európai Tükör* 2020/3. 145–162.

DOI: 10.32559/et.2020.3.7

TÖKÉS T. (2015): Similarities and Differences in Hungarian and French Counterpole Programmes. *Studii Europene*, 6. 165–180.

Egyéb források

European Commission (2012a): *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)* doi:10.2776/65746

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf (Letöltés: 2021. november 10.)

European Commission (2012b): *The role of clusters in smart specialisation strategies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012, doi: 10.2777/43211

European Commission (2017): *Digital Innovation Hubs: Mainstreaming Digital Innovation across All Sectors*, Roundtable on Digitising European Industry, Working Group 1. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/dei_working_group1_report_june2017_0.pdf (Letöltés: 2021. október 21.)

N.n. (2021): Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia 2021-2027

<https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/strategia-alkotas/intelligens-szakosodasi-strategia-s3-2021-2027> (Letöltés: 2021. november 20.)

Nyugat (2021): *Kezd összeállni, hogyan képviseli el a város jövőjét a szombathelyi városvezetés* 2021. szeptember 6. https://www.nyugat.hu/cikk/fontos_ember_az_asztal_korul_kezd_osszeallni_el (Letöltés: 2021. december 12.)

Portfolio (2021): *Európa legjobb digitális innovációs központjának választották a szombathelyi központot*, 2021. január 27. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210127/europa-legjobb-digitalis-innovacios-kozpontjanak-valasztottak-a-szombathelyi-kozpontu-am-lab-ot-467086> (Letöltés: 2021. december 12.)

REB (2021): RÉGIÓK EURÓPAI BIZOTTSÁGÁVÉLEMÉNY a helyi kormányzás és a képviselői demokrácia megerősítéséről új digitális technológiai eszközök révén, Európai Unió Hivatalos Lapja, 2021. február 2-i, C 37. szám (47. o.). <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a21v0007.cor> (Letöltés: 2021. november 12.)

Ugytudjuk (2021): *Szombathely2030 a város mesterkulcsa, ami megnyithatja a fejlődés útjának kapuját* https://ugytudjuk.hu/cikk/2021-04-08_szombathely-2030-a-varos-mesterkulcsa-ami-megnyithatja-a-fejlodes-utjanak-kapujat (Letöltés: 2021. december 10.)

Jogforrások

Magyarország Parlamentje (MP 1996): a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

Magyarország Kormánya (MK 2014): a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

2021 AUGUSZTUS

LÁNGOKBAN ÁLL A FÖLDKÖZI-TENGER

Úton vagyunk a megjósolt összeomlás felé

KIADTÁK A LEGMAGASABB FOKÚ RIASZTÁST

Felfüggeszti idei turnéját a Tanyaszínház

Berőfentették a hínárkaszát a Tisza-tavon

Ha ezt elszúrom, totális idióta vagyok

KERESIK A KŐBÁNYAI SZATÍRT

Álhírekkel támadják a Pfizer vakcináját

Olvashattott-e Szabó Magda Harry Pottert?

Kialudt a láng, véget ért a tokiói olimpia!

A milliárdosok Új-Zélandra menekülnek

Az összeomlás küszöbén a Golf-áramlat

EBBE BELE LEHET DÖGLENI!

Cseh Katalin megfenyegette a tálibokat

Mi a közös Barabási Albert Lászlóban és Fáy Ádámban?

Biden a lovak közé dobta a gyeplőt

Szükséges a harmadik oltás a teljes védettséghez

Az ukrán külügyminiszter nekiment az oroszoknak

A TÁLIBOK ELFOGLALTÁK KABULT

A helyzetfeltárás jellemzői magyarországi területfejlesztési dokumentumokon keresztül

A területfejlesztés egyik kiindulópontja a térségi helyzetfeltárás. Erről magyar viszonylatban a területfejlesztésről és a területrendezésről 1996. évi XXI. törvény úgy fogalmaz, hogy: „a) területfejlesztés: az országra, valamint térségeire kiterjedő aa) társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, ...” A helyzetfeltárás alapvetően egy komplex regionális földrajzi munka, speciális, problémacentrikus tartalommal, és a területfejlesztési koncepció első részét képezi. Elsőre könnyű műfajnak tűnik, de valójában alapos és szakmailag korrekt munkát igényel. Sajnos ez nem mindig valósul meg. A területfejlesztési törvény 25 éves jubileumára készült tanulmányom ezzel a témakörrel foglalkozik.

Jogi alapok

Az 1996. évi XXI. törvény alapverziója szerint a területfejlesztés művelése során szükséges az ország és térségei esetében a területi társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatok figyelése és értékelése. Az országos szintű tervdokumentum (országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció (OFTK)) esetében ezért a kormány és az illetékes miniszter felel, sőt, a törvény előírja, hogy négyévente be kell számolni az Országgyűlésnek az ország területi folyamatainak alakulásáról. Ezen túl a miniszter közreműködik a kiemelt térségekre vonatkozó fejlesztési programok kidolgozásában és szervezi az országos és az országos jelentőségű, valamint az országhatáron átnyúló, közös koncepciók és tervek kialakítását, gondos-

kodik elkészítésükről. A megyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat feladata az OFTK-val összhangban kidolgozni és határozattal elfogadni a megyei és a fővárosi területfejlesztési koncepciót, programot. A törvény lehetőséget ad Térségi Fejlesztési Tanács létrehozására, amely a törvény előírása szerint rendszeresen vizsgálja és legalább kétévente értékeli a térség társadalmi és gazdasági folyamatait, környezeti állapotát, azonosítja fejlesztési szükségleteit, valamint kidolgozza a térség területfejlesztési koncepcióját és programját. A törvény három ilyen tanácsot nevesít (Balaton Fejlesztési Tanács, Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács, Közép-Duna Menti Fejlesztési Tanács), de ezen túl több is működik még az országban. Összességében tehát napjainkban országos, megyei, kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciókat, bennük helyzetfeltárásokat ismerhetünk és akár elemezhetünk

Ezeket túl korábban készültek a NUTS2 régiókra ilyen koncepciók, de a megyei szint felértékelése révén a régiók jelentősége ezen a téren megszűnt. Hasonlóan régen készültek kistérségekre (sőt, az LHH kistérségekre) is ilyenek, de a később felállított járások esetében, más funkciójuk miatt, már nem (bár fejlettségi lehatárolásuk rendeletileg létezik). Ami még megjelenik, az a különböző EGTC-k területfejlesztési koncepciói (benne helyzetfeltárással).

Az alanyokon túl fontos a tartalommal szembeni elvárás, amely jogilag szabályozott. A területfejlesztési koncepciók tartalmi részéről korábban a 18/1998. évi KTM (Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium) rendelet szólt. Ez kimondta, hogy az országos, kiemelt térségi, regionális, megyei és kistérségi területfejlesztési koncepciók és programok tartalmi követelményei azonosak, kidolgozásuk az adott térségi szintnek megfelelő részletezettséggel történik. A területfejlesztési koncepciók részletes tartalmi követelményeit a rendelet 1. melléklete írta elő. Ennek első fele az előkészítő fázist rögzítette, meghozza pontokba szedett tartalommal. Ebből a területi adottságok rész, azon belül is a belső erőforrások

elemzése rész vonatkozik ide, amely az alábbi pontokat tartalmazta:

- a) humán erőforrások (demográfiai szerkezet és prognózis, foglalkoztatási viszonyok, humán-kapacitások, intézményhálózat);
- b) gazdasági bázis (főbb gazdasági ágazatok, azok fejlődési irányai, a gazdasági belső és külső kapcsolatai, a termelési és tevékenységi infrastruktúra állapota, a telepítési tényezők értékelése, a területi innovációs potenciál, a területi egység gazdaságának versenyképességét befolyásoló tényezők);
- c) környezet adottságai (természeti adottságok, a környezet és a természet minősége, annak alakítását befolyásoló fontosabb tényezők);
- d) infrastruktúra (vonalas rendszerek, létesítmények), a települések intézményi felszereltsége (a lakosság egészségügyi, szociális, oktatási, kulturális, szabadidő, sport-, kereskedelmi, szolgáltató és igazgatási intézményekkel való ellátottsága, lakásviszonyok);
- e) településhálózat (településfunkciók értékelése, településhálózat területen belüli és kívüli kapcsolatai – nemzetközi és nemzeti hálózatok, vonzáskörzetek, agglomerációk –, települések közötti feladatmegosztások, együttműködések, mindezek szervezeti és intézményi rendszerei);
- f) társadalmi környezet (társadalmi szerkezet, kulturális adottságok, értékek, területi identitás).

A tényezőcsoportok esetében – nem meglepő módon – a klasszikus négyes rendszer, természet, társadalom, gazdaság, infrastruktúra köszön viszsza, annyi eltéréssel, hogy a társadalom két pontban is megjelenik, valamint külön értékelést kér a településhálózatra. Azt még ki lehet emelni, hogy a természeti környezet elég átfogó szinten jelenik csak meg (sok minden belefér, a közetektől az éghajlatig, a talajtól a vízhálózattig stb.), míg a többi résznél részletezettebb az elváráslista. Fontos, hogy a rendelet rögzítette, miszerint szükséges a területi egység fejlesztését befolyásoló tényezők összefoglaló értékelése, azok rendszerezése: az egyes tényező csoportok gyengeségeinek és erősségeinek meghatározása, a fejlődés lehetőségei és

veszélyei. Azaz egy SWOT-analízist kért a helyzetfeltáráshoz.

Mintegy tíz év után a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül a jogszabályt. Ugyanakkor életbe lépett a 218/2009. Korm. Határozat a területfejlesztési koncepciók írásáról. Ebben rögzítésre került, hogy a kistérség, a megye, a régió és a kiemelt térség területfejlesztési koncepció és program első része az előkészítő fázis, amelyben rendszerezni és értékelni kell a fejlesztésre ható tényezőket, valamint vizsgálni kell a fejlesztés lehetséges irányait. Az előkészítő fázis részét képezi a területfejlesztési partnerségi terv végrehajtása és a helyzetértékelés.

Az új jogszabály a területi tervek tartalmát mellékletekben rögzítette, első formában (2009) a kistérségre (1. és 2. melléklet), a megyére (1., 3.), a régióra (1., 4.), a kiemelt térségre (1., 5.) és az országra (6. melléklet). Az 1. melléklet vonatkozik a helyzetfeltáráshoz, ahol, az országos szintet leszámítva, minden területi szintre előírta a tartalmi követelményeket az 1. pontban: A régió/megye/kiemelt térség/kistérség (a továbbiakban: a térség) terület társadalmi, gazdasági, környezeti helyzetének elemzése. Ez, az előző jogszabály leírásához képest sokkal részletesebben kéri számon a tényezőket, még fő pontjaiban is:

- a) természeti adottságok, természeti erőforrások és a környezet állapotának elemzése (9 alpont)
- b) épített környezet és a kulturális örökség védelme (műemlékek, régészeti lelőhelyek)
- c) gazdasági bázis (6 alpont)
- d) társadalmi környezet (3 alpont)
- e) közlekedési és kommunális infrastruktúra (7 alpont)
- f) a települések intézmény-felszereltsége
- g) a települések jellemző lakásviszonyai
- h) településhálózati adottságok (3 alpont)
- i) a térszerkezeti elemek azonosítása, a térszerkezet időbeli alakulása, a térségi területfelhasználás változásai, tendenciák értékelése
- j) a térségi területfelhasználás vizsgálata
- k) a táj terhelésének és terhelhetőségének meghatározása.

Itt is megjelenik a SWOT tartalma, de némileg már más megfogalmazásban: helyzetértékelés - a) a térség erősségeinek, gyengeségeinek,

lehetőségeinek és a térséget fenyegető veszélyek azonosítása (SWOT-ról ld. még később). Új elem a leírásban, hogy a helyzetelemzéshez térképi megjelenítést kér (a korábbi rendelet ilyen nem tartalmazott).

A rendelet többször módosult az elmúlt években, amelyből a témánkat érintő elem a lecsökkenő területi szintek száma: aktuálisan már csak az országra, a megyére és a kiemelt térségekre vonatkozik a rendelet, mivel 2012-ben a regionális szintet területfejlesztési szempontból, a kistérségi szintet pedig teljes egészében törölték. Az országos szint és az ottani, viszonylag kevés konkrét tartalmi elvárás (6. melléklet) viszont nem változott: az ország társadalmi, gazdasági, környezeti helyzetének, a hazai területi adottságok, területi folyamatok elemzése, különösen: a) a magyarországi településrendszer; b) a természeti és táji adottságok; c) a gazdaság területi szerkezetének alakulása; d) a társadalmi folyamatok területi alakulása; e) a környezet állapotának és az infrastruktúra területi szerkezetének alakulása tekintetében.

2017-ben módosították az 1. melléklet tartalmi részét is kisebb részt, így aktuálisan az alábbi a lista a térségi helyzetfeltáráshoz:

- a) természeti és épített környezet vizsgálata (9 alpont) – összevonásra került két korábbi pont
- b) térszerkezet alakulása, a területfelhasználás változásai, tendenciák (4 alpont) – két pont összevonásra került és valamivel részletesebb lett (alpontok megjelenése)
- c) közlekedési és kommunális infrastruktúra (7 alpont)
- d) gazdasági bázis (6 alpont)
- e) társadalmi környezet (3 alpont)
- f) a települések intézményfelszereltsége
- g) a települések jellemző lakásviszonyai
- h) településhálózati adottságok (3 alpont)
- i) a táj terhelésének és terhelhetőségének meghatározása.

Amit még ki lehet emelni, hogy az egyes ágakatok esetében nem egyszerű eldönteni a súlyokat, melyik mennyire részletezetten jelenjen meg. (Például a vízügyi hatóság kevesli a jogszabályban a vízügyi jellemzőkre vonatkozó leírást, véleményük szerint részletesebben le kellene írni, hogy mi mindenre terjedjen ki a helyzetfeltáráshoz erre vonatkozó része.)

A gyakorlat

Az elmúlt években mind egyes kutatásokhoz, mind tanórák tartásához felhasználtam különböző hazai területfejlesztési anyagokat, kifejezetten a helyzetelemzési részeket. A továbbiakban az ezek tanulmányozása alapján megfogalmazható észrevételeimet és javaslataimat gyűjtöttem össze.

Azzal kezdek, hogy a területfejlesztési koncepciók készítői kapcsán nincs előírás, így sokféle szerzővel találkozunk a munkák esetében. Az országos szintű fejlesztési koncepcióknál még egyszerű volt a helyzet, mivel az első és második helyzetfeltárási része egy minisztériumi háttérszervezet, a később megszünt VÁTI keretein belül készült (külső szakmai támogatással), majd az OFTK pedig szintén így, konkrétan a Nemzetgazdasági Minisztérium alá tartozó, később szintén megszünt Nemzetgazdasági Tervezési Hivatalban. A régióknak korábban írt ROP-ok az akkor még létező Regionális Fejlesztési Ügynökségek keretein belül készültek (e szervezetek ma már nincsenek), míg a kistérségi anyagok viszont sokféle szerzőtől sokféle formában készültek, közte például az LHH kistérségek anyagai is külön, ahol viszont a központból kiküldött formásablon volt (milyen részek, milyen terjedelemben készüljenek).

A megyei szint ennek kapcsán már egy hosszú történet. A megyei dokumentumok a megyei területfejlesztési tanácsok létrejötté (1996) után születtek sorra, mivel az 1996. évi XXI. törvény rendelkezett róluk: A megyei területfejlesztési tanács „kidolgozza és elfogadja – az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban – a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját (a továbbiakban: megyei területfejlesztési koncepció), illetve – a megyei területfejlesztési koncepció és területrendezési terv figyelembevételével – a megye fejlesztési programját és az egyes alprogramokat”. A megyéknek ekkor még elég szerény szerepük volt a területfejlesztésben, így az ekkortájt készült anyagoknál elég ad hoc volt, hogy mikor készült, ki csinálta és hogy egyáltalán elérhető volt-e. Erre csak ráérsített a 2004-es EU csatlakozás, ahonnan a NUTS2 régiók lettek a kiemelt területi szint (Tanács, Ügynökség, területfejlesztési anyagok). Ezen a téren fordulatot a 2010-es évek, a kormányváltás hoztak, amikor is a megyék kerültek kiemelt pozícióba a területfej-

lesztésben. Innentől időben egységesebben (EU periódus kezdete előtt), központi iránymutatások, finanszírozás, segítség mellett készültek. Ugyanakkor az egyes megyék különböző utakat választottak az anyagok készítéséhez azon a téren, hogy ki írja meg ezeket.

Elsőként a 2013-2020-as periódust nézve, megállapítható, hogy a 19 megye anyagainak készítői között három esetben a megyei önkormányzat (a Dél-Dunántúl három megyéje), öt esetben egy cég, a többinél kettő vagy több tagból álló konzorcium volt a szerző, ahol általában az egyik tag a megyei önkormányzat vagy megyei fejlesztési ügynökség, míg a másik tag, vagy tagok magáncégek, egyetemek, illetve az MTA KRTK-k regionális szervezete volt. A 2021-2027-es periódust nézve is megállapítható, hogy sokszínű a szerzőgárda, de már egyszerűbb a szerzői lista: hat esetben megyei önkormányzat (illetve megyei fejlesztési ügynökség) jegyzi az anyagot (érdekesség, hogy ebből csak Tolna megye ugyanaz, mint az előző körben), négy esetben cég vagy cégek (közülük Veszprém, Zala és Komárom-Esztergom megyéknél az előző időszakban is cég állt az anyag mögött), a többi esetben általában a megyei szervezet és egy cég közösen készítette az anyagot. Ebben az is közrejátszott, hogy az előző anyag megújítására kerülhetett sor, nem kellett teljesen az alaptól indulni. Feltűnő, hogy a korábbi ciklushoz képest csak egy felsőoktatási intézmény, a Széchenyi István Egyetem vett részt ilyen anyag kidolgozásában, Győr-Moson-Sopron megye esetében, és az ex-MTA intézményeiből pedig senki, viszont feltűnő a Nemzetstratégiai Kutató Intézet felbukkanása anyagkészítőként.

Több dolog is felmerül mindezek kapcsán. Egyrészt célszerű a konzorcium ilyen esetekben, leginkább a helyiek (itt megye) és külsősök összeállásával. Kell a helyi tudás, mivel a helyben élők ismerik jól térségük jellemzőit. Ugyanakkor célszerű a külső szem is hozzá, mivel a helyi viszonyokat viszonyítani kell más térségek, az ország, akár a kontinens jellemzőihez, és egy semleges szakértő általában realisabban meg tudja ítélni a helyi adottságok értékét például. Másrészt egy-egy helyzet megítélése elég eltérő súlyú lehet, azaz mást láthat problémának egy külsős és mást láthat annak egy térségbeli szakértő (például ha demográfiai összehasonlításokat teszünk

a megyei szinten, akkor kiderül, hogy nincs összefüggés aközött, hogy mennyire tér el az országos átlagtól egy mutató értéke a megyében és mennyire kiemelt cél ennek megváltoztatása a megyei stratégiában). Harmadrészt az önkormányzat, a felsőoktatás/kutatóintézet és a céges világ összefogása egy ilyen anyag elkészítésekor mindenképp hasznosnak tűnhet, mivel több oldalról kerül értékelésre a helyzet.

Tartalmi és módszertani kérdések

Egy térség természeti, társadalmi, gazdasági tényezőinek leírását, elemzését, a közöttük lévő kapcsolatok feltárását a regionális földrajz művelte hosszú ideig, illetve teszi még most is. Ez részben vitatott elem tudományos szempontból, mivel erősen lexikális tartalmú tud lenni egy ilyen anyag, ha csak leíró tényeket és adatokat tartalmaz, amire klasszikus példák a nagylexikonok, vagy modernebb verzióban a wikipédia földrajzi címszavai. A regionális földrajz azzal tud túllépni ezen, hogy egyrészt viszonyít (átlagértékhez, korábbi évek adatahoz stb.), így értékeli is az adatot, másrészt rámutat az egyes tényezők közötti összefüggésekre. Ilyeneket nem olvasunk a lexikonokban. Fontos eszköze mindehhez a térkép, amelyet nem csak meg tud rajzolni egy szakértő, de le is tudja elemezni, hogy mi látható rajta, azaz nem csak egy kivetített kép (mi hol van és mennyi az értéke), hanem figyelheti a területi összefüggéseket (szomszédság, országhatár stb.), és ismeri a térségek olyan jellemzőit, amelyekkel összefüggéseket kereshet. Itt azonban megáll ez a diszciplína, és innentől jön már a tényekre (problémákra) alapozó fejlesztéspolitikai, konkrétan a területfejlesztés. Ezért volt logikus lépés a geográfia, a geográfus képzés esetében kijelölni az egyik lehetséges gyakorlati, szakmai kifutásként a területfejlesztést, amely egyrészt az előbb leírt helyzetfeltárás és értékelés, javaslattétel (amely adatforrások, felmérések, statisztikai módszerek, geoinformatika stb. tudásra építhet), és amely a regionális elemzői szakértő része, másrészt a szakpolitikai döntéshozás, projektek megvalósítása stb. (építve a területfejlesztés elméleti anyagaira, az uniós ismeretekre stb.), amely pedig a területfejlesztési szakértő része.

A következő elem a területi egységek kérdés-gör. A jogszabályokból kiderül, hogy az ország-gos szint alatt, a települési szint felett többféle területi felosztás, illetve kiemelt területi egység van, amelyekre területfejlesztési koncepció és program írható. Ez azt a régi kérdést, is előhoz-hatja, hogy a régióknak van problémája vagy prob-lémának van régiója? Ha a meglévő, közigazga-tási határokkal bíró egységeket nézzük, akkor itt számbavehető a sok természeti, társadalmi, gazdasági tényező, ám ezeknek általában nem kimutatható határa a területi közigazgatási határ, így erről az oldalról nézve egy „kiragadott területi darabról” írunk elemzői és fejlesztői anyagot. Ez sokszínűséget, heterogenitást jelenthet, és azzal járhat, hogy akár túl sokféle helyzetet kell ke-zelni, és ebben nem mindig jelenik meg a térség társadalmának és képviselőiknek egysége, mert máshol élnek a térségen belül és más dolgokat lát-nak fontosnak. Klasszikus hazai példa rá Somogy megye, amely egyrészt északon a turisztikailag frekventált Balaton-parttal bír, másrészt ott van délen a hullámozó szerepű horvát határ mente, har-madrészt a központi területen van egy nem túl di-namikuss megyeszékhely, Kaposvár, negyedrész-t elmaradott belső somogyi települések, kistérség-ek vannak, ötdrész-t egy lassan fejlődő közle-kedési hálózattal bír (az északi „periférián” halad az autópálya) és a többi, azaz nagyon heterogén jellemzőkkel és így heterogén célokkal bír ez a terület. Ezzel szemben egy problémacentrikus térségelhatárolásnál gyakorta egyveretűbb ered-ményeket (problémákat) és célokat tudnak felmu-tatni, amelyre klasszikus példa a Balaton térsége és lehetne a budapesti agglomeráció is, ha lenne rá fejlesztési egység (korábban volt). Bár itt is van területi heterogenitás (part menti települések és háttér települések, főváros és szuburbanizációs zónája), de van egy olyan meghatározó elem (Ba-laton, főváros), amely részben különböző módon, de központilag és markánsan hat a térségére.

A következőkben áttérünk az elemzések gya-korlati oldalára. Az első dolog, amit kiemelhe-tünk, hogy függ a térségi szinttől, hogy milyen módszerekkel találkozunk és használhatunk. Országos, regionális és még igazából megyei szinten is alapvetően a területi statisztikai adatok, esetleg érdemi döntéshozókkal történő interjúk jelenhetnek a helyzetfeltárás alapját. Kistérségi/

járás szintű egységek, vagy hasonló méretű spe-ciális térségek esetében már a helyszínbemjárás, felmérések (összeírás, kérdőív) és interjúk is megjelenhetnek, mint információforrás.

Elsőként a felhasznált statisztikai adatokról. Két alapprobléma jelenik meg, egyrészt, hogy többen nem ismerik a viszonylag részletes, nyil-vános hazai adatok körét, így egy-két adatforrásra szűkül le a feldolgozás, másrészt az adatok gya-korta elavultak, nem kutatják fel, vagy vásárol-ják meg a legújabb adatokat. Persze a népszám-lálási adatok 10 évente frissülnek, így az elmúlt években például nehéz volt elemezni a helyzetet 2011-es adatokól. Ugyanakkor meglepő olyat ol-vasni egy megyei anyagban (2021), hogy hét év után „a helyzetelemzési dokumentum aktualizá-lása nem indokolt, mivel az megfelel a vonatkozó előírásoknak, az abban felhasználtaknál frissebb statisztikai adatok, kimutatások nem állnak ren-delkezésre.”

Az adatok elemzése kapcsán fontos a viszo-nyítás és értékelés, azaz időben miként változott az érték, illetve hogyan viszonyul például egy na-gyobb területi egység átlagához. Ehhez jöhet még például, hogy Magyarország esetében, Budapest kiemelkedő szerepe miatt, célszerű néha a vidéki átlaghoz viszonyítani egy térség jellemzőit.

A jogszabályok előírják a helyzetfeltárás ösz-szegzését, amelyet egy SWOT analízis formá-jában szoktak általában megtenni. Ugyanakkor sokan rosszul használják. Én elfogadom és jónak, lényegre törőnek tarom mind a mai napig Fara-gó cikkét (SWOT elemzés a területi stratégiák kialakításának folyamatában. Falu-Város-Régió 2001/6) ebben a témában. Gyakori probléma az egyedül, nem csapatmunkában készített SWOT, valamint a lehetőség és veszély kategóriák fél-reértékelése (nem az adott térségre vonatkozik, hanem a külső környezetre). Ide kapcsolódik, hogy mára kissé feledésbe merült problémafa-célfa összefüggés, azaz, hogy a fő problémákat vissza kell bontani kisebb, részproblémákra (problémafa), majd ezek megoldására felépített célfánál pedig a fő célokat is le kell bontani részcélokra.

A jogszabály is előírja térképek használá-tát. Ez vagy a térség nagyobb egységben (akár országon) belüli pozícióját mutatja, vagy a tér-ség belső egyenlőtlenségire mutat rá, tematikus

térkép formájában, illetve általános térképként a terület fizikai objektumait, területhasználatot mutathat. Ma már nagyon jó szoftverek segítik a vizuális megjelenést, ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy egy tematikus vagy általános térkép készítésének is megvannak a maga szabályai, azaz az készítsen térképet, ki ért hozzá. Tipikus hibák a rossz cím, jelmagyarázat hiánya, nem megfelelő kategorizálás, színezés stb. A helyzetfeltárási anyagokban grafikonok, diagramok is segítik az elemzést. Ezeknél, ha nincs is előírás, ugyanakkor megtanulható, hogy miként lehet látványos, korrekt és jól használható ábrákat készíteni (pl. Nemes Nagy J. szerk. Regionális elemzési módszerek. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, Budapest). Tipikus „hibák” sorrendbe nem tett adatokból készített hullámzó oszlopdiagramok, az optikailag nem semleges háromdimenziós ábrák, a tengelyfelirat, mértékség elmaradása stb.

A szöveges elemzés kapcsán is tehető több észrevétel. Az első, hogy ez is egy szakma (regionális elemző), az tud jól készíteni, aki ezt tanulta. Előforduló hiba, hogy ha a helyzetfeltárási részben már célok is belekeverednek. Nem szükséges, hiszen a helyzetfeltárási összegzésére épül a célrendszer. Az elemzői részben az adatokra, változásukra való magyarázatkeresés közben a kapcsolódó szakirodalom használata is előfordul, jellemzően nem direkt hivatkozva egy munkára (nem tudományos produktumról beszélünk), hanem az anyag végén az irodalomjegyzékben. Ugyanakkor nem etikus sorokat hivatkozás nélkül átvenni más munkából. Az adatforrásokat, a máshonnan átvett ábráknál a szerzőt is kötelező feltüntetni.

Nyelvtani szempontból fontos, hogy a rövid tömörítések vagy éppen a hosszú körmondatok olvasói szemmel nem igazán jók. A szövegben maradt elgépelések, helyesírási hibák pedig azt mutatják, hogy mennyire felületesen vagy éppen alaposan készült egy-egy ilyen feltárási. Az idegenszavak használata kerülhető, felesleges ilyenekkel terhelni a szöveget. Külön elem ebben a földrajzi nevek helyesírása, ami nem annyira bonyolult, de nem is egyszerű. Jellegzetes példa a Közép-magyarországi régió és régiótársai ne-

vei, amely még egy országos dokumentumban is többféle módon került leírásra.

Összességében tehát látjuk, hogy mi mindent jelent egy területfejlesztési helyzetfeltárási anyag elkészítése. Szerves része a szakpolitikának.

Zárszó

Azzal szoktuk biztatni a földrajzos hallgatóinkat, hogy területi, települési adat volt, van, lesz, és mindig kell, aki ezeket összegyűjti, feldolgozza, vizualizálja, elemzi, értékeli, azaz ez egy örök szakma. Fontos viszont, hogy ezeket jól kell leelemezni, mivel az ezekből megfogalmazott következtetések terület- és településfejlesztési célokká válnak, válhatnak (problémákra adott szakpolitikai válaszok). Sajnos tény, hogy ezen tevékenység eredménye nem rögtön és helyben jelentkezik, így van némi súlytalansága (papír elbírja), ugyanakkor komoly hátrányai, sikertelenségei lehetnek egy rossz helyzetfeltárási épülő területfejlesztésnek, ezt nem szabad elfelejteni.

Ami még ide kívánczik, hogy változik a földrajzi környezet és tényezői (régi elemek eltűnhetnek, új elemek jelenhetnek meg és válhatnak fontossá), így a helyzetfeltárási tartalmára vonatkozó jogszabály is időközönként felülvizsgálatra szorulhat. Persze nincs megtiltva, hogy másról is írjanak egy ilyen anyagban, ugyanakkor célszerű felhívni ebben a formában is a figyelmet új és meghatározó elemekre (például aktuálisan a klímaváltozásra, a digitalizációra (smart)).

Végezetül azt is látni kell, hogy egy alapos feltárási épülő célrendszer nem biztos, hogy található majd az országos, illetve EU elképzelésekkel, azaz mindig fent állt és a jövőben sem lesz másként az, hogy a szakpolitikai ajánlásokról végül a politika dönt. Ettől függetlenül igyekezzünk felelősséggel jókat készíteni. Ezen túl pedig fontos kordokumentum is egy-egy térség helyzetfeltárási anyaga, ha jó minőségben íródott.

SZABÓ PÁL

A szerző: Szabó Pál terület- és településfejlesztési szakképesítésű geográfus, habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, ELTE TTK FFI Regionális Tudományi Tanszék, pal.szabo@ttk.elte.hu

A stratégiai várostervezés hazai fejlődése

A magyar településtervezési gyakorlatban egészen 2021-ig több dokumentum segítette az önkormányzatok munkáját, amelyekben különböző időtávokra vonatkozóan lehet meghatározni a település fejlődésének irányait. Hosszútávú tervként működött a településfejlesztési koncepció, amely 15-20 évre vetítette előre a település fejlesztési irányait. Ezen kívül sokáig rövidtávra szóló, jellemzően egy-egy önkormányzati ciklusra vonatkozó akciótervet alkottak az önkormányzatok, egy-egy fontosabb ágazati célra vonatkozóan, mint például a gazdaságfejlesztés.

2007-ben az Európai Unió tagállamainak városfejlesztésért felelős miniszterei elfogadták a Lipcsei Chartát, az Unió akkori várospolitikájának új alapidokumentumát. Ebben vállaltak kötelezettséget arra a tagállamok, hogy hazájukban bevezetik a középtávú, stratégiai tervezés alapidokumentumát. Ennek nyomán készült el 2007 októberében, a tagállamok között elsőként – a Városfejlesztési Kézikönyv című módszertani útmutató. A dokumentum elsősorban azoknak a városoknak szólt, amelyek uniós forrásokra, azon belül is városrehabilitációs fejlesztésekre kívántak pályázni, hiszen e módszertan alapján készült stratégia, az Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS) szolgált belépőül a városok számára a pályázati rendszerbe.

Ez a stratégia tehát középtávra, 7-10 évre határozta meg a városok fejlesztési elképzeléseit. A településfejlesztési koncepciónak is részét képező helyzetfeltárás és helyzetelemzés mellett – amelynek a koncepcióban megjelenőnél valamivel részletesebbnek kellett lennie – a városok funkcionálisan összetartozó egységeket, városrészeket is lehatároltak ezekben a stratégiákban. A városrészek önálló célokkal rendelkeztek, területükön belül pedig akcióterületeket jelöltek ki, hiszen a Lipcsei Charta szellemében megvalósuló

városfejlesztésnek integrálnak – tehát a különböző ágazatokat ötvözőnek – valamint területi alapú megközelítést alkalmazónak kell lennie.

Habár a városok a stratégiákat az uniós források elnyerése érdekében tervezték meg eleinte, az eszköz idővel a városi jogállású települések egyik leggyakrabban alkalmazott dokumentuma lett. A Miniszterelnökség megbízásából készült, a helyi gazdaság fejlődésének területi szempontú értékelése (117. o.) kimutatta, hogy a jogszabály szerint kötelezően elkészítendő dokumentumok közül a helyi gazdaságfejlesztési program és az esélyegyenlőségi terv mellett a harmadik leggyakrabban elkészített dokumentum volt 2019-ben. Ezt fokozták a vis maior helyzetek – mint a Covid-járvány okozta válsághelyzet –, amelyek felértékeltek a stratégiai gondolkodást, azon belül is a több lábon állás szükségességét a helyi gazdaságban. Ehhez a városi stratégiák jó bázist jelentenek.

Már az IVS jogszabályi szintre emelkedését megelőzően is felmerült a nem városi jogállású településeken is a stratégiakészítés igénye, amelyet aztán 2012-ben a településfejlesztésért felelős akkori minisztérium felismert és a stratégiakészítést kibővítette minden település számára. Ekkortól községi jogállású települések számára is jogszabályon alapuló kötelezettséggé vált az IVS elkészítése, ezzel pedig új nevet is kapott a dokumentum Integrált Településfejlesztési Stratégiaként (ITS).

Ebben a tervstruktúrában hozott változást 2021-ben a Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkársága, amely jelenleg a településtervezésért és -fejlesztésért felelős szakterület. Az Építésügyi törvény módosításával megszüntették mind a településfejlesztési koncepció, mind az integrált településfejlesztési stratégia készítésének kötelezettségét, helyette Településtervet kell készíteniük a településeknek, amely egy dokumentumként foglalja magába a rövid-, közép- és hosszútávú fejlesztési célokat, valamint a településrendezési szabályokat. A jogszabály által bevezetett új tervezési alapidokumentum által megfogalmazott elvárásokhoz módszertan eddig nem készült, a jogszabály csak azt a rövid felsorolást emelte át a korábbi rendeletről,

amely az ITS főbb tartalmi elemeit sorolja fel. Tekintettel arra, hogy az érintett települések eddig is készítették stratégiákat, a jogalkotó nyilván bízik abban, hogy az aktualizálást is mellőző tartalomjegyzék közreadásával a települések tudják, miről szójon egy átfogó települési stratégia. Ugyanakkor a 21. században a globális klímakatasztrófa egyre nyilvánvalóbb jelei, különösen pedig az utóbbi két év történései, mint a világjárvány vagy szomszédunkban zajló háború, igényelnének némi konkrét iránymutatást a települések számára arra vonatkozóan, hogyan tudnak akár helyi, akár globális szinten stratégiai lépéseket tenni ezen traumák kivédésére, tompítására. A törvény végrehajtási rendelete ugyanakkor igen részletes iránymutatásokat ad a településrendezési tervek elkészítésének új elvárásaira, például új jelkulcs bevezetésével.

Mindeközben az Európai Unió igyekszik felzárkózni ezen kihívások kezeléséhez. Megfogalmazta, hogy 2050-re klímasemlegessé kívánja tenni tagállamai gazdaságának működését (ezt a célt a tagállamok mindegyike jóváhagyta), és ennek a célnak rendeli alá az erőforrásait. Ez azt jelenti, hogy a kohéziós politika forrásainak tagállami felhasználását ennek az irányelvnek kell vezérelnie. Ez hatványozottan igaz arra a városkörre, amely az új, 2021-2027-es programozási időszakban garantált uniós támogatások keretében valósíthatja meg városfejlesztési stratégiájának az uniós programokhoz illeszkedő tartalmát. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) felhasználását szabályozó uniós rendelet 11. cikke értelmében ugyanis az Európai Bizottság *különösen támogatja a városi térségekre, köztük a funkcionális városi térségekre irányuló területi vagy közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiákon alapuló integrált területfejlesztést*. A rendelet külön kiemeli, hogy *figyelmet kell fordítani a környezeti és éghajlati kihívások kezelésére, így különösen a 2050-ig megvalósítandó klímasemleges gazdaságra történő áttérésre, a digitális technológiákban rejlő potenciál innovációs célú kiaknázására és a funkcionális városi térségek fejlesztésének támogatására* (ERFA Rendelet 11. cikk).

Ezzel párhuzamosan, és az Európai Bizottság főbb rendelkezéseivel összhangban a tagállamokban egymás után készültek és folyamatosan készülnek a különböző nemzeti stratégiák e

klímasemlegességi célhoz történő hozzájárulás érdekében, mint például Magyarországon a Nemzeti Energiastratégia 2030, Nemzeti Körforgásos Gazdasági Stratégia vagy a Nemzeti Tiszta Fejlesztési Stratégia, illetve egyéb akciótervek, mint az Éghajlatváltozási Cselekvési Terv, a Klíma és Természetvédelmi Akcióterv vagy az Országos Hulladékgyaldálkodási Terv.

Ezek a dokumentumok hazánkban ugyanakkor nemzeti szinten határozzák meg a cselekvési irányokat és elvárás rendszert, kevésbé foglalkoznak azzal, hogy egy-egy település a maga szintjén, a saját lehetőségei szerint, a saját korlátozott erőforrásaival hogyan tud ezekhez az országos szintű célokhoz illeszkedni, hozzájárulni. A megoldás mindenképpen egy olyan települési szintű dokumentum, amely magában foglalja az adott város fejlesztési irányait és ötvözi azokat a fejlesztési források felhasználására irányuló uniós irányelvekkel, továbbá lehetőség szerint a hazai stratégiai jellegű dokumentumokban foglalt célok eléréséhez történő települési szintű hozzájárulással.

A korábbi gyakorlat, miszerint a városok uniós vissza nem térítendő támogatásokhoz tudnak jutni településfejlesztési célokra a regionális programok keretében, folytatódik a mostani programozási időszakban is. A városok tehát továbbra is érvényes stratégia birtokában juthatnak uniós fejlesztési forrásokhoz. 2021-ben új programidőszak indult, ehhez kapcsolódóan jelent meg és épült be az időszak szabályrendszerét alkotó rendeletekbe az Európai Bizottság fent már idézett klímasemlegességi törekvése.

A 2021-2027-es programidőszak hazai regionális fejlesztési programja ismét lehetőséget biztosít bizonyos városi kör számára komplex városrehabilitációs programok finanszírozására. Ennek továbbra is előfeltétele lett volna az új Lipcsei Charta nyomán ismertté vált területi megközelítést alkalmazó városfejlesztési stratégia készítése, vagy a már korábban elkészült ITS felülvizsgálata. A stratégiák elkészítéséhez a 2007-es módszertan frissítésre, némiképp átszabásra került annak érdekében, hogy az így készült – az Európai Bizottság vonatkozó rendeleteiben foglaltaknak is megfelelő – stratégiák segítségével képesek legyenek reagálni a települések napjaink kihívásaira.

Mivel a településfejlesztésért felelős szakállamtitkárság nem érezte szükségét az általa elvárt települési dokumentumok stratégiai fejezetének tartalmát napjaink kihívásaihoz igazítani, sőt, magát a stratégiát ebben a formájában meg is szüntette, az uniós források megszerzése feltételként a garantált forrásokkal rendelkező városoknak az új kihívásokra reagáló, az IVS/ITS-től némileg eltérő módszertan szerinti stratégiát kell készíteniük. Az új dokumentum neve fenntartható városfejlesztési stratégia (FVS) lett.

Az új módszertan tehát már rendelkezésre áll a kijelölt városok számára, akik garantált forrásokat kapnak a településük fejlesztéséhez. Egyesek már készítik is ez alapján az új stratégiájukat. Példaként az ebben egyik előljáró települést, Nyíregyházát vizsgáltam meg, hogy mennyiben változott a város tervezési gyakorlata a 2007 óta eltelt időben, hogyan változtak a város fejlesztési irányai – különös tekintettel az EU által megfogalmazott elvárásokra.

A módszertan

A vizsgálat alapja, hogy a 2007-ben és a 2021-ben készült módszertani iránymutatások ugyan némileg eltérnek egymástól, de főbb fejezeteik megmaradtak, inkább az egyes fejezetekben foglalt tartalmi elvárások változtak, így ezek a fejezetek a két dokumentumban összevethetők egymással.

Az IVS módszertani elvárásai között megjelent még néhány olyan szempont, amelyek elengedhetetlenek a sikeres városfejlesztéshez:

ilyenek a partnerségi tervezés – mind a lakosság, mind a környező települések szempontjából, az ingatlangazdálkodás, a marketing tevékenységek, illetve az önkormányzat szabályozási metódusa, továbbá a szervezeti működésének vizsgálata, de ezek közül nem minden maradt ugyanilyen hangsúllyal meg az új módszertanban. A részvételi tervezés ugyan külön alfejezetet kapott, de itt inkább a partnerségi események jellege és időpontja – mint egyfajta rendezvénytárgy – a hangsúlyosabb, az ingatlangazdálkodás és a marketing tevékenységek viszont szinte teljesen eltűntek 2022-ben.

A fentiek okán az összehasonlítható alfejezetek tanulmányomban a város jövőképét, a stratégiai célokat, az akcióterületeket, a monitoring rendszert, valamint az intézményi kapacitásokat taglaló fejezetek voltak.

A jövőkép

Nyíregyháza Megyei Jogú Város 2008 márciusában véglegesítette az Integrált Városfejlesztési Stratégiáját. A dokumentum deklarálta a város 2000-ben készült Hosszú Távú Településfejlesztési Konceptiójára épül, amelyet város 2008-ban is aktuálisnak talált, ezért nem látták szükségét új célrendszer kidolgozásának.

Az IVS módszertana értelmében a város a saját településhálózati pozicionálását követően egy rövid és átfogó, városi szintű helyzetértékelést készít. Ezt követően a településrendezési tervet alapul véve meghatározza az önálló egységként kezelt városrészeket, amelyeket területi szem-

1. ábra A jövőkép összevetése Nyíregyháza MJV IVS és FVS; saját szerkeszté

IVS (2008) 2025-re	FVS (2022) 2030-ra
Nyíregyháza Magyarország és az Európai Unió egyik stabil fejlődési pályán lévő városa, ahol	Nyíregyháza 2030-ban egy modern, élhető, fenntartható, pezsgő nagyváros, ahol
kiegyensúlyozott gazdasági növekedés valósul meg	az egészséges és biztonságos élet alapfeltételei biztosítottak
és a lakosság életminősége, szociális biztonsága folyamatosan javul	az itt élők egészséges környezetben, megfelelő életminőségben élnek
	a fejlett helyi gazdaságnak köszönhetően magas a foglalkoztatási és jövedelmi szint
	a társadalmi és környezeti fenntarthatóság szempontjai érvényesülnek, valamint
	aktív kulturális, társadalmi élet folyik

pontból közelítve értékel, azaz megállapításokat tesz, és kiemeli azokat a középtávon különösen fontos városrészeket, amelyek a városfejlődés kitörési pontjai lehetnek.

Ezt követően készül a teljes városra vonatkozó jövőkép, valamint egy átfogó cél, amit aztán lebontásra kerülnek középtávú tematikus célokra. Végül ezek alá a tematikus célok alá kerülnek beillesztésre a városrészek egyedi céljai.

Nyíregyháza esetében a jövőkép teljes mértékben a településfejlesztési koncepcióból került kiemelésre, amely a módszertan elvárásainak megfelelően a város térségi vezető és integrátor szerepére (Nyíregyháza MJV IVS, 81. o.) irányul.

A 2022-ben készült FVS-ben a jövőkép minimális változtatással megegyezik a 2014-ben készült településfejlesztési koncepcióban megfogalmazott jövőképpel. A koncepció jövőké-

2. ábra A stratégiai célrendszer összevetése Nyíregyháza MJV IVS és FVS; saját szerkesztés

IVS (2008)	FVS (2022)
ÁTFOGÓ CÉL	
Stabil alapokon nyugvó, kiegyensúlyozott, fenntartható módon fejlődő gazdaság megvalósítása és minőségi életkörülmények biztosítása	Növekvő jövedelem, fejlett, értékteremtő gazdaság
	Egészséges, aktív, összetartó társadalom
	Fenntartható, élhető, vonzó környezet
HORIZONTÁLIS CÉLOK	
-	Okos, digitális Nyíregyháza
	Zöld, környezetbarát Nyíregyháza
STRATÉGIAI CÉLOK	
T1. A külső és belső megközelíthetőség és elérhetőség javítása	Stabil, fejlett helyi gazdaság, minőségi foglalkoztatás (S1)
T2. Fejlett és innovatív vállalkozói infrastruktúra kiépítése a stabil és diverzifikált gazdasági struktúra kialakításához	Magas színvonalú tudományos élet, felsőoktatás, szakképzés, innováció, aktív hazai és nemzetközi kapcsolatrendszer (S2)
T3. A gazdaság igényeihez illeszkedő humán erőforrás-fejlesztés	Fejlett, magas színvonalú humán szolgáltatások (S3)
T4. A(z inter)regionális szerepkör erősítése	Fenntartható városi mobilitás, gyalogos- és kerékpárosbarát közlekedés (S4)
T5. A fenntartható turizmus kialakítása és Nyíregyháza versenyképes turisztikai célterületté tétele	Élénk kulturális élet, rekreációs lehetőségek, fejlett turizmus (S5)
T6. Kiegyensúlyozott településszerkezet kialakítása és az épített környezet védelme	Magas minőségű természeti és épített környezet, egységes városi arculat (S6)
T7. A természeti és környezeti állapot javítása, a környezeti ártalmak csökkentése	Fiatalkor megtartása, erős helyi identitás, együttműködő, közösségi, befogadó társadalom (S7)
T8. A lakosság egészségi állapotának javítása és az egészségügyi ellátórendszer fejlesztése	
T9. A magas szintű kultúra és a közművelődés lehetőségeinek biztosítása	
T10. A szociális biztonság megteremtése	

pe szerint Nyíregyháza 2030-ban „egészséges, fenntartható, jómódú, színes város”, ehhez képest az FVS alapján „modern, élhető, fenntartható, pezsgő nagyváros” (Nyíregyháza MJV FVS, 152. o), ami lényegét tekintve nagyjából megegyezik. A jövőkép alábontása esetében is hasonló a két dokumentum megfogalmazása, a koncepció és az ITS még négy állításban részletezi a jövőképet, míg az FVS öt pontban fejt ki az elérendő célokat, amelyben négy szinte teljes egészében megegyezik a dokumentumokban, míg az FVS-ben kiegészül egy ötödik cél meghatározásával. A jövőkép alábontásai az emberi társadalom jóllétét tekintik a legfontosabbnak, amelyeket szolgál a város fejlett gazdasága, a jól szervezett település-üzemeltetés, a fenntarthatóság horizontja, valamint a város aktív kulturális és társadalmi élete.

Az IVS és az FVS jövőképének összevetése során elmondható, hogy az elmúlt 15 évben jelentős, előremutató fejlődésen esett át a város gondolkodása. Habár a jövőkép nagyjából hasonló (egy jól működő, lakható város létrehozása), mind az oda vezető út, mind a jól működés és lakhatóság értelmezésében változott a város felfogása. Míg 2008-ban a gazdasági élet fejlettsége szerepelt első helyen a jövőkép lebontásában és csak második (utolsó) helyen jelenik meg a lakosság életminősége, 2022-ben az emberen van a hangsúly, a város lakosságának jóllétét tekinti a város elérendő célnak, amelyet segítenek az olyan körülmények, mint a gazdaság fejlettsége, vagy a település üzemeltetése, és amelyet kiegészítenek a fenntarthatóság és a cselekvő társadalom iránti igény. A megközelítés módjára minden bizonnyal hatással van az FVS készítését koordináló módszertan is, ennek értelmében ugyanis öt dimenzió mentén szükséges szétbontani a város vízióját, amely követelménynek az FVS-ben bemutatott alábontás éppen megfelel.

3. ábra Az akcióterületek összevetése Nyíregyháza MJV IVS és FVS; saját szerkesztés

IVS (2008)	FVS (2022)
A belváros és a Búza téri piac környéke – funkcióbővítő akcióterület	Belváros – Kulturális negyed akcióterület: Nyíregyháza városközpontja, valamint a Benczúr Gyula tér és a Bessenyei tér körüli terület
Huszártelep – szociális akcióterület	Turisztikai akcióterület: Sóstógyógyfürdő területe
Érkert lakótelep – szociális akcióterület	Iparfejlesztési akcióterület: Nyíregyházi Ipari Park területe
Örökösöld lakótelep – szociális akcióterület	Szociális városrehabilitációs akcióterület: Huszártelep városrész
Tiszavasvári út menti laktanyák – barnamezős akcióterület	

A stratégiai célrendszer

Az IVS átfogó célja a koncepció két fő stratégiai céljából került összegyűrése: „*Stabil alapon nyugvó, kiegyensúlyozott, fenntartható módon fejlődő gazdaság megvalósítása és minőségi életkörülmények biztosítása*” (Nyíregyháza MJV IVS, 84. o). A dokumentum tíz középtávú tematikus célt fogalmazott meg, amelyek – összhangban a jövőképpel – a város térségi szerepkörének javítását, illetve a versenyképes gazdaság körülményeinek megteremtését irányozzák elő.

Az átfogó célt lebontó tematikus célok 7-8 éves időtávra szóltak és ágazati bontásban kerültek meghatározásra. Horizontális céljai a stratégiának 2008-ban nem voltak.

2022-ben az FVS-ben a célrendszer már sokkal összetettebb. Míg az IVS-ben az egyetlen átfogó cél került aprólékosan, de erősen szegmentáltan alábontásra, addig az FVS-ben az átfogó cél már sokkal letisztultabban kerül megfogalmazásra és az alábontása is amellett, hogy számszerűen csökkent, átfogóbb, ágazatokon átívelőbb, összességében pedig sokkal integráltabb lett. A város gazdaságának élénkülését például már nem csak a vállalkozások számán és diverzifikáltságán keresztül értelmezi, hanem emellett elsősorban a humán erőforrás fejlettségén. Vagy például a kultúra, a rekreáció és a turizmus egy célhoz rendelése is szélesebb perspektívát nyit a lehetséges beruházásoknak, fejlesztéseknek e célon belül, mint a 2008-as „versenyképes turisztikai célterület” megfogalmazás.

2022-ben ezen felül megjelenik két horizontális cél is, a digitális és a zöld átállás, amelyek a város valamennyi fejlesztési irányát átszövik, függetlenül attól, melyik specifikus cél keretében valósulnak meg a beruházások.

Városrészek, akcióterületek

Nyíregyházát az IVS tizenegy városrésze osztja fel, és ugyanígy tizenegy van a városrészi célokból is, amely célok mindegyike így egy-egy városrészhez rendelhető.

A stratégia még kijelöli azt az öt akcióterületet is, amelyeken a 2007-13-as programozási időszakban fejlesztéseket tervezett: a belváros, ket-tő a város három lakótelepéből és a legnagyobb szegregátum, valamint a város nyugati részében található elhagyatott laktanyák barnamezős területei – ezeket tekintette az IVS a városfejlődés kitérő pontjainak.

Ezt követi egy lényegre törő helyzetelemzés, valamint a városrészek területi megközelítésű elemzése, ahol a városrészek beazonosítása és az egymással való összevetésük is megtörténik. Ezekből kerül részletesebb bemutatásra mind a város jövőképe, mind az átfogó, mind pedig a tematikus és városrészi célok rendszere. Össze-vezetésre kerülnek a városrészi célok és a temati-kus városi célok, valamint külön fejezet szolgál az agglomerációs szerepkör tárgyalására, hiszen – ahogy az a jövőképben megfogalmazódott – a célrendszer arra épül, hogy a város térségi szerep-köre továbbra is erősödjön.

A stratégia figyelmet fordít a város fejlesztésének és működtetésének környezeti hatásaira, amelyek esetében a negatív jelenségekre az IVS intézkedéseket is megfogalmaz.

Mind az egyes érintett városrészek elemzése során, mind önálló alfejezetben megjelennek az antiszegregációs intézkedések, bemutatásra kerülnek a szegregált területek sajátos jellemzői, problémái, valamint intézkedési terv is megfogalmazásra kerül.

2022-ben az FVS-ben a városrészi lehatárolás nagymértékben átalakult. Egyes városrészek beolvadtak másik városrészbe, a városrészeket alkotó kisebb egységek is újrendezésre, egyes esetekben másik városrészhez sorolásra kerültek. Ezen felül – tekintettel arra, hogy a módszertan ezt most nem várja el – az egyes városrészek céljai sem annyira egzaktkak, inkább funkciók mentén kerültek rendezésre az egyes városrészekben szükséges beavatkozások, amelyek egyben célokat is jelentenek. A módszertan értelmében az egyes városrészek potenciális szerepe a város stratégiai céljainak eléréséhez történő hozzájárulás és annak mértéke egy területi célmátrixban

jelenik meg. A területi célmátrix nem csak a főbb stratégiai célok, hanem azok alábontása szerint is képes bemutatni a városrészek szerepét az egyes célok elérésében, ezzel is kihangsúlyozva a városrészek jelentőségét. Ugyanis a célmátrixban nem csak a városrész megjelölésének számossága mutatja annak jelentőségét, hanem külön jelöléssel ez a jelentőség tovább hangsúlyozható. Ez nagyban segíti a fejlesztések prioritizálását, valamint a fejlesztési akcióterületek kijelölését.

Az IVS akcióterületeinek kijelölése a 2007-2013-as programidőszak városrehabilitációs fejlesztéseire fókuszált: az akcióterületek kijelölését is elsősorban a városrehabilitációs pályázati felhívás határozta meg, az abban elvárt követelmények, lehetőségek mentén. Az akcióterületek komplex városfejlesztési projekteket jelöltek ki. Ennek oka egyrészt az újszerű megközelítés volt, amelynek értelmében a projekteknek komplexnek, több ágazatra és több érdekelt szereplőre kiterjedő fejlesztésként kellett megjelennie a pályázatban, másrészt az, hogy a többtevékenységes, többszereplős projektek olyan hozzáadott értéket képesek teremteni, amely szétdarabolt projektek esetében nem keletkezik. A 2007-2013-as programidőszakban –kevés kivétellel – minden várossal szemben ilyen komplex városrehabilitációs projekt elkészítésének követelménye fogalmazódott meg. Annak érdekében, hogy a komplex projekt támogatható elemei maradéktalanul megvalósuljanak és a szinergikus hatások is megjelenjenek, a városoknak egyben kellett tartaniuk ezt a komplex városrehabilitációs projektet. Ez azt jelentette, hogy egy pályazatként kellett benyújtaniuk ezeket az összetett projekteket, amelyek eredményeként – ha a projekt támogatást kapott – valamennyi projekt elem megvalósulhatott. A szétdarabolásra azért sem volt lehetőség, mert egyrészt más pályázati felhívásból nem is tudták volna fejleszteni a komplex projektjük egyes elemeit, másrészt ezzel a szétdarabolással éppen a szinergikus hatások maradtak volna el.

Az új programidőszak akcióterületei az FVS Cselekvési terv fejezetében kerültek kijelölésre. Nyíregyháza FVS-ében az akcióterületek kijelölése és a tervezett fejlesztések meghatározása is komplexebben történt 2022-ben, mint a 2008-ban készült IVS-ben. Emellett az FVS akcióterületei túllépnek a városrehabilitációs felhívásokon, és

elsősorban a stratégiai célok elérését közvetlenül szolgáló, térben és időben koncentrált projektek sorozataként jelennek meg. Az akcióterületi fejlesztések több, egymással szoros összefüggésben lévő beruházást foglalnak magukban, amelyek mindegyike ugyanakkor önálló projektként is értelmezhető. Ezáltal az egyes beruházások könnyebben ütemezhetők, előkészíthetők, megvalósíthatók egymáshoz képest. A nehézséget inkább a párhuzamosan futó fejlesztések koordinációja okozhatja az intézményrendszerénél. A projektek forrásának egy jelentős részét biztosító uniós források az FVS-t készítő városok számára garantáltan rendelkezésre állnak, ezért elhanyagolható egyes, akár kulcsfontosságú projekt megvalósulásának az az, hogy amennyiben egy projekt nem valósul meg, az a többi, egyébként megvalósuló projekt eredményességét mérsékli. A projektek ilyen jellegű kijelölésének és megvalósításának ebben a városkörben egyedül a rendelkezésre álló forráskeret szab határt.

Szervezeti háttér

Nyíregyháza 2008-ban készült IVS-e kitér a városfejlesztés feladatát ellátó belső, önkormányzati szervezeti rendszerre. Az általános irányelveket a városi közgyűlés határozta meg. A közgyűlés munkáját több olyan bizottság is segítette, amelyeknek városfejlesztéssel kapcsolatos feladat- vagy jogköre volt. Ilyen egységek voltak ekkor pl. az Európai Unió Ügyek, Nemzetközi Kapcsolatok és Idegenforgalmi Bizottság, Közlekedési és Városüzemeltetési Bizottság, Pénzügyi Bizottság stb., amelyek elsősorban tanácsadó testületek voltak. A városfejlesztés operatív megvalósításáért a Városfejlesztési Iroda felelt, amely szervezet már a városrehabilitációs fejlesztések előkészítéséért is felelős volt, de a vonatkozó feladat okán adatgyűjtéssel, nyilvántartások vezetésével is foglalkoztak. A stratégia sorba veszi még azokat a gazdasági társaságokat is, amelyek valamilyen módon kapcsolódtak a városfejlesztéshez, ezek elsősorban városüzemeltető cégek, de ide sorolja a városmarketingért felelős közhasznú társaságot is. A módszertan javaslatot tesz kifejezetten városfejlesztési profilú önálló gazdasági társaság létrehozására, amely közvetlenül az önkormányzatnak alárendelt gazdasági társaság, és amely szervezet az önkormányzati (főként támogatásból megvalósuló) fejlesztések mellett ma-

gánberuházások koordinációját is be tudja vonni a profiljába, sőt hosszú távon akár maga is projektcéggént tudna működni, továbbá képes lenne a megtervezéstől a beruházás zárásáig végig vinni egy-egy projektet.

Az FVS-ben az új módszertan már sokkal alaposabb vizsgálatot kér a városoktól az intézményi működés kapcsán. Továbbra is elsősorban a városfejlesztési vonatkozású feladatkörrel ellátott szervezetek érdekesek a stratégia szempontjából, amely feladattal cél mind az önkormányzaton belüli, mind a kiszervezett cégek feladatellátásában feltárni a párhuzamosságokat. 2022-ben továbbra is a Közgyűlés a legfőbb döntéshozó szerv városfejlesztési kérdésekben, amelynek munkáját ebben az időszakban is olyan szakbizottságok segítik, mint pl. a Városstratégiai és Környezetvédelmi Bizottság vagy a Pénzügyi Bizottság. A hivatalon belüli feladatokat ellátó szervezeti egységek ismertetésre kerülnek a stratégiában, az azokon belüli feladatkörök ugyanakkor nem kerültek kifejtésre, így a módszertani elvárások szerinti párhuzamosságok nem kerültek megállapításra, különösen nem a kiszervezett önkormányzati gazdasági társaságok esetében.

A módszertan értelmében az új szakmai ajánlások figyelembevételével kellene önálló fejezetben ismertetnie a városnak, hogy a helyzetfeltárás alapján milyen átalakítás szükséges a városfejlesztéssel foglalkozó szervezetek, intézmények esetében. Itt ugyanakkor a város megáll az azoknak a pozícióknak az alkalmazási lehetőségénél, amelyek a módszertanban ajánlásként megjelennek, mint pl. a városmenedzser vagy a stratégiai fejlesztési testület. A dokumentum nem tartalmaz semmilyen elképzelést a hatékony városfejlesztés és városüzemeltetés feladatának ellátásáról, habár a helyzetfeltáró részből nem is derül ki, hogy a jelenlegi struktúra hatékonysága mennyire kielégítő.

A két időszak között tehát a város stratégiai fejlesztésének intézményrendszere nem igazán változott, a döntéshozatal mellett a főbb tanácsadói testületek is házon belül működnek. Nyíregyházán működött a 2007-2013-as programidőszak alatt városfejlesztési társaság, amely az akkori módszertani ajánlás hatására jött létre, a programidőszak lezárultával ugyanakkor ez a

szervezet meg is szűnt, és a városfejlesztés kérdése visszaolvadt a hivatali rendszerbe. Az új módszertan alapján készült FVS szintén óvatos a hivatali átszervezések stratégiában történő rögzítésével, itt ugyanakkor nem is a szervezet totális átvilágítása és új szervezeti-működési szabályzat megalkotása a cél, mint inkább a racionalizálási lehetőségek rögzítése.

Monitoring

Egy város fejlesztésének alapvető feladata az eddig elért eredmények folyamatos monitorozása és visszacsatolása annak érdekében, hogy az újabb fejlesztések és fejlesztési irányok ezeknek a következtetéseknek megfelelően kerüljenek meghatározásra. Ennek egyik alapvető eleme, hogy a célrendszer számszerűsítésre kerül, meghatározásra kerülnek azok a mutatók és célértékek, amelyek által biztosítható a város stratégiájában foglalt célok elérése. Ezt a számszerűsítést Nyíregyháza az IVS-ben minden cél esetében elvégezte: mind az átfogó, mind a tematikus célok – sok esetben akár több mutatóval is – mérésre kerültek. A városrészi célok elsősorban a városrészek egymáshoz viszonyított különbségeit próbálták mérni, és külön indikátorokat kaptak a város antiszegregációs törekvései is. A stratégia indikátorrendszere tehát összetett és alapos módon kidolgozásra került.

Az FVS-ben a város stratégiai céljai kerültek számszerűsítésre, valamint a részcélokat is ellátták egy-egy mutatóval. A mutatók köre 2008 óta sokat változott, amelynek oka lehet a mutatók forrásának esetleges bizonytalansága. Az indikátorok köre 2022-ben sokkal inkább támaszkodik a Központi Statisztikai Hivatal által mért mutatókra, mint a 2008-as mutatórendszer, ahol az adatok forrása nagyrészt az önkormányzat, illetve az önkormányzati cégek voltak. További változás az IVS-hez képest, hogy az FVS módszertana elvárja valamennyi, garantált uniós forrással rendelkező várostól, hogy tíz központilag kiadott mutató esetében mindenképpen végezzen méréseket a programidőszak során. Ezek valamennyi város számára azonos mutatók, előre meghatározott mérési módszertannal, annak érdekében, hogy a városok egyformán értelmezzék ezeket az indikátorokat. Ezen mutatók által egységes, országos szintű adatszolgáltatás is rendelkezésre

állhat ennek a kiemelten kedvezményezett városi körnek a teljesítményéről.

Mind az IVS, mind az FVS mutatórendszere összetett és komplex, alaposan körbejárt, az FVS indikátorrendszere ugyanakkor azért tekinthető mégis előrelépésnek az IVS-hez képest, mert a közhiteles adatbázisok adatforrásként történő használata a mért értékek validitását szolgálja. A hitelesített adatokra támaszkodó tervezés pedig mindenképpen pontosabb, kiszámíthatóbb tervezést jelent már a következő tervezési időszakra előretekintve.

Összegzés

Nyíregyháza Megyei Jogú Város mind 2008-ban, mind 2022-ben a módszertani elvárásoknak megfelelő felépítésű stratégiát készített. A két dokumentum közötti különbség ugyanakkor nem csak a módszertani elvárásokból következő eltérések miatt látható – hiszen a módszertan sem részletez ki mindent feltétlenül az alkalmazója számára. Szükség van tehát arra az attitűdre, amelynek segítségével a város a stratégiai módszertan sorai „közé lát”, megérti a hatóság készülő dokumentummal szembeni elvárását, és ennek megfelelően állítja össze a stratégiát. Ez igényel nem kevés gondolkodásbeli változást, amely Nyíregyházán – a dokumentumok tanúsága szerint – meg is történt. Remélhetőleg a stratégiaalkotásban megnyilvánuló újszerű megközelítés eredményre viszi a várost, és 2030-ban, amikor az FVS jelenlegi verziója végérvényesen elavul, ez a változás nem csak papíron, hanem a város működésében, életében is látszódní fog.

HORVÁTH CSILLA

Hivatkozások

Lipcei Charta; https://2010-2014.kormany.hu/download/d/fd/30000/lipcei_charta.pdf

Városrehabilitáció 2007-2013-ban – Kézikönyv a városok számára, 2007- október; http://varosfejlesztes.hu/wp-content/uploads/2018/03/VC%3%A1rosrehabilit%C3%A1ci%C3%B3_2007-2013-ban_K%C3%A9zik%C3%B6nyv_a_v%C3%A1rosok_s%C3%A1m%C3%A1ra_1.pdf

A helyi gazdasági fejlődésének területi szempontú értékelése, 2021. 117. o., <https://www.palyazat.gov.hu/a-helyi-gazdasg-fejldsnek-terleti-szempont-rtkelse>

Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz https://www.palyazat.gov.hu/tarsadalmi_egyeztetes_2021_2027

Új Lipcsei Charta; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája, 2008. március; http://varoshaza.nyiregyhaza.hu/lib/fooldal/140210_ivs.pdf

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Településfejlesztési Koncepciója, 2014. június 19.; http://varoshaza.nyiregyhaza.hu/lib/rend_terv/its/140722_2014_2020_hosszutavu_fejl_koncepcio.pdf

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája, 2014. szeptember 1.; http://varoshaza.nyiregyhaza.hu/lib/rend_terv/its/140930_2014_2020_its_vegleges.pdf

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Fenntartható Városfejlesztési Stratégiája 2021-2027, 2022. március; <http://varoshaza.nyiregyhaza.hu/>

Fenntartható Városfejlesztési Stratégia Módszertani Kézikönyve, 2021. október <https://www.palyazat.gov.hu/top-plusz-131-21#>

A szerző: HORVÁTH CSILLA, PhD-hallgató/ PhD student

Eötvös Loránd Tudományegyetem Földtudományi Doktori Iskola Budapest/ Eötvös Loránd University Doctoral School of Earth Sciences Budapest, Hungary

2021 MÁJUS

Munkásőrökön nem fog a koronavírus

Oltástagadóval vitázni olyan, mint galambbal sakkozni

Vajon megöli a kecskéit Zuckerberg?

Lecsaptak az ufók az amerikai haditengerészetre

A BAJ NEM MOST KEZDŐDÖTT

Az oltástól nem lesz három fülünk

Hip-hopalapra vakerálj a szerelemről, és dől a lé!

A koronavírus egy laborból szabadulhatott el

ÉPÜL A KÍNAI TITANIC

A medvék is készülnek az újranyitásra

Lady Gagát teherbe ejtette a zaklatója

Megbüntetnék, aki prostituálthoz jár

A harmadik világháború majd a vízért folyik

Az igazság már ideát van: kiszivárogtak az ufóakták

NINCS MINDEN RENDBEN

Samupipókével indult a pályafutásom

Az Index szerint, ma is megremeghet a bajusz

A 2021. ÉV KÉTÉLTŰJE: A ZÖLD VARANGY

Megjött a nyúl a puskával, megérkezett a befőtt, eltenni a nagymamát?

Megmenteni a bolygót és Zalatnay Saroltát

Határokon határok nélkül – a területfejlesztés határai

A hazai fejlesztéspolitika elsősorban az önkormányzatok feladataként határozza meg a területfejlesztést. Az önkormányzatoknak megadott lehetőség a társulások kialakítására elősegíti a hatékonyabb fejlesztési mechanizmust mind helyi, mind megyei szinten. A szabályozási környezetben nincs rendelkezés a határmenti térségek fejlesztési intézményeire, annak ellenére, hogy azok léteznek, és jellemzően önkormányzatok alkotják. Magyarország határmenti területein a fejlesztések eltérő dinamizmussal mennek végbe, aminek az egyik oka lehet az, hogy a szomszédos tagállamok fejlesztési politikájukat nem minden esetben hangolják össze megfelelő mértékben, a határmenti térségek fejlesztése a prioritizálási listán eltérő helyen áll – hiányzik a helyi szinten koordináló intézmény nevesített feladatokkal.

Bevezetés

Az Európai Unió csatlakozással a partnerséget vállaló államok szuverenitásuk egy részéről önként lemondanak, állampolgáraik Unió polgárokká válnak, ami a belső piac és a határok nélküli Európa eszméiségének megvalósítása irányába mutat. A tagállamok ugyanakkor a szuverenitásnak csak egy részéről mondanak le, így számos, a tagállam hatáskörébe tartozó döntés marad a nemzetek kezében.

A döntési jogkör a fejlesztési politika – Európai Unió szabályozási környezetnek megfelelő keretek közötti – kialakításában is nemzetállami szinten marad, az operatív programok kidolgozását a szakintézmények végzik, amelynek Európai

Unió jóváhagyását követően állnak rendelkezésre a források.

A fejlesztési politika azzal, hogy nemzeti szintű szabályozás alá esik, főként a kelet-európai államok esetén a határvidékek elidegenedésén alig enyhít. Egyik oka az elidegenedett, eltávolodott területek, valamint az eltérő nemzeti szabályozásból adódó nehézségek, amelyek nem csak a fejlesztések előkészítésében nyilvánulnak meg, hanem a megvalósítás és a működtetés során is. Az Európai Unió támogatásai során tartózkodik a „párhuzamos fejlesztések” támogatásától, amely a határvidék fejlesztései során a kommunikáció és a közös gondolkodás hiányában komoly problémákhoz vezethet. Az önkormányzati szint túl kicsi a nagyobb területi fejlesztések, tervek átlátásához, az állami szintnek mindez túl elaprózott. A kettő között ma Magyarországon a területi önkormányzatok és társulások szerepe említhető, azonban ezek sem határon átnyúló szervezetek.

Az Európai Területi Társulások megfelelő formát biztosítanak a határon átnyúló, a határteréseket egységes területként kezelő területfejlesztésnek, az előkészítés-tervezés, megvalósítás és utánkövetés teljes fázisának megvalósításában a területfejlesztésben betöltött szerepük lehetőségeket tartogat, amelyet a szabályozási környezetben is érdemes lenne megjeleníteni.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt (a továbbiakban: Tftv.) a Kormány az Európai Unió csatlakozás szellemében – és annak várható elvárásai szerint – alkotta.

Az Európai Unió regionális vagy területfejlesztési politikája a hátrányos helyzetű vagy konvergencia, valamint a határmenti régiók nevesítésével azok kedvezményezett helyzetét rögzíti. A 2012/C 326/01 számú az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának XVIII. címe a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról tartalmazza a célokat: átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohé-

zió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik, ezen belül az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók. A cím 176. cikke szerint Az Európai Regionális Fejlesztési Alap rendeltetése, hogy elősegítse az Unión belüli legjelentősebb regionális egyenlőtlenségek orvoslását a fejlődésben lemaradt térségek fejlesztésében és strukturális alkalmazkodásában, valamint a hanyatló ipari térségek átalakításában való részvétel útján.

Magyarországon ma minden határmenti régió egyben konvergenciaregió, azonban ezek határtérségtől függően eltérő intenzitással fejlődnek. A szomszédos államok közötti együttműködés az egyik kulcstényező a határok működőképességében, azaz a két állam a közös fejlesztéseket mennyire tartja fontosnak, segítettőnek. A másik tényező a határtérség fejlettsége, így egyes határszakaszok esetében is eltérő alapokkal szembesül a fejlesztési politika. Az ország fejlettebb, nyugati területein elsősorban az osztrák határon, valamint a szlovén és a szlovák határszakaszokon az együttműködés hatékonyabban valósul meg, ami a felhasznált források hatékony megvalósulásában jelenik meg, a keleti országrészen a források felhasználásának jogi, adminisztratív akadályai részben az együttműködés hiányára vezethetők vissza.

A Tftv.-t a preambulumban meghatározottak szerint az ország kiegyensúlyozott területi fejlődése és a térségi társadalmi-gazdasági, kulturális fejlődésének előmozdítása, valamint az átfogó területfejlesztési politika érvényesítése, az országos és a térségi területfejlesztési és területrendezési feladatok összehangolása érdekében az Országgyűlés - az Európai Unió regionális politikájára figyelemmel, alapelveihez, eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás követelményeire is tekintettel alkotta meg. Célja a területfejlesztés és területrendezés alapvető feladatainak, szabályainak megállapítása,

intézményrendszerének kialakítása. A törvény hatálya az országos és térségi területfejlesztési és területrendezési feladatok, valamint a térségi területfejlesztési és területrendezési feladatokat ellátó területi önkormányzatok vidékfejlesztési és koordinációs feladatainak ellátására, terjed ki. A törvény hatálya alá tartoznak az e tevékenységben közreműködő, illetőleg általa érintett természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek.

A Tftv. feladata a térségi és helyi közösségek területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolása az országos célkitűzésekkel, valamint a fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében. A nemzetközi együttműködés keretében az Európai Unió regionális politikájához illeszkedő elősegítése, valamint a regionális együttműködésben rejlő kölcsönös előnyök hasznosítása és a határmenti (különösen a hátrányos helyzetű határmenti) térségek - azon települések összessége, melyek fejlődését, működését a határhoz való kötődése egyoldalúan meghatározza és kedvezőtlenül befolyásolja – összehangolt fejlesztésének elősegítése, a területrendezés körében többek között a nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határmenti területrendezési tevékenység összehangolása került nevesítésre. Tehát a Tftv. is tartalmazza, hogy a határmenti területrendezési tevékenység nem lehet egyoldalú, csak a határtérség együttműködésével lehetséges.

A Tftv. célja a területfejlesztés intézményrendszerének kialakítása, illetve az Európai Unió politikáinak, elsősorban a regionális politikának való megfelelés, azonban a határon átnyúló fejlesztések intézményrendszerére nem ad ajánlást.

A területfejlesztési törvény és az önkormányzati törvény kapcsolata

A Tftv. határozza meg a területfejlesztésben részt vevők feladatait, így a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatokat, amelyet területi szereplőként az önkormányzati társulások látnak el. A helyi önkormányzatok számára azonban a területfejlesztési tevékenység feladatát a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011.

évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) határozza meg, ezzel a két törvény a területfejlesztési tevékenységet elsősorban az önkormányzatok hatáskörébe utalja.

Az önkormányzatok területfejlesztési feladatának meghatározása helyes, mivel a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül, azaz az állampolgárok részvételét segíti elő a fejlesztési kérdésekben való részvételre azzal, hogy a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

A Mötv. feladat és hatáskörök fejezetében található, hogy a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A települési önkormányzatok körében a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a területi önkormányzatnak, vagyis a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében el látandó helyi önkormányzati feladatok között elsőként a településfejlesztés, településrendezés nevesítése történik meg, majd a további feladatok – tekintettel arra is, hogy a településfejlesztés és a településrendezés eszköze alakítja ki azokat az irányokat, amely alapján a többi feladatot elvégzi az önkormányzat.

A települési és a megyei önkormányzat feladatai között különbséget tesz a törvény azzal, hogy a települési önkormányzatok a település funkciójától függően a településtérségre vonatkozó feladatokat is meghatároz. Így a községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat - törvényben meghatározottak szerint - olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, haté-

konyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani. Végül a megyei jogú város települési önkormányzat, amely - törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel - azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.

Említésre érdemes, hogy a Mötv. szerinti községi önkormányzat minden olyan önkormányzat, amely nem járási székhely, azaz azok a városi önkormányzatok is ide tartoznak, amelyek nem járási székhelyként működnek. A községek fogalmát a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk (a továbbiakban: Törvénycikk) vezette be, amelynek – egyik – célja az ország területének közigazgatási szempontú rendezése, azaz ne legyen olyan terület, amelyik semelyik községhez nem tartozik – „uratlan” –, valamint ennek megfelelően a lakosság lakóhely szerinti besorolását is meghatározta. A törvénycikk értelmében „a községek a városok, amelyek ... rendezett tanácsccsal bírnak, a nagy községek (mezővárosok és nagy faluk), amelyek rendezett tanácsccsal nem bírnak ugyan, de a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek, illetve a kis községek, melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátozott anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniük”. Tehát a törvénycikk értelmében a község a törvénycikk szerinti városok és a falvak.

A területfejlesztési törvény által nevesített intézményi szereplők

A Tftv. általános rendelkezései a törvény célja és hatálya keretében az első intézkedés keretében nevesíti a területfejlesztés intézményrendszerének kialakítására irányuló szándékát, így az Országgyűlés jogkörében eljárva a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerének átfogó szabályait. A területfejlesztés területi szereplői között a helyi önkormányzatok által létrehozott területfejlesztési társulások nem kötelező csoportosulások, azonban a területfejlesztés helyi és területi – települési és megyei – szintje között fontos koordináló szerepet tölthet be. Ahol létezik területfejlesztési társulás, a demokratikusan működő szervezetben maguk határozzák meg a térség fejlesztését és ehhez forrásait, valamint

hatékonyabb érdekképviseletet tudnak ellátni. Az önkormányzatiságot először szabályozó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény nem csak tartalmazta, hanem a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözhette is a társulások létrejöttét. Az önkormányzatok döntéseik alapján a szabályozási környezet lehetőségein belül szabadon társulhattak.

A települési önkormányzatok és társulásaik

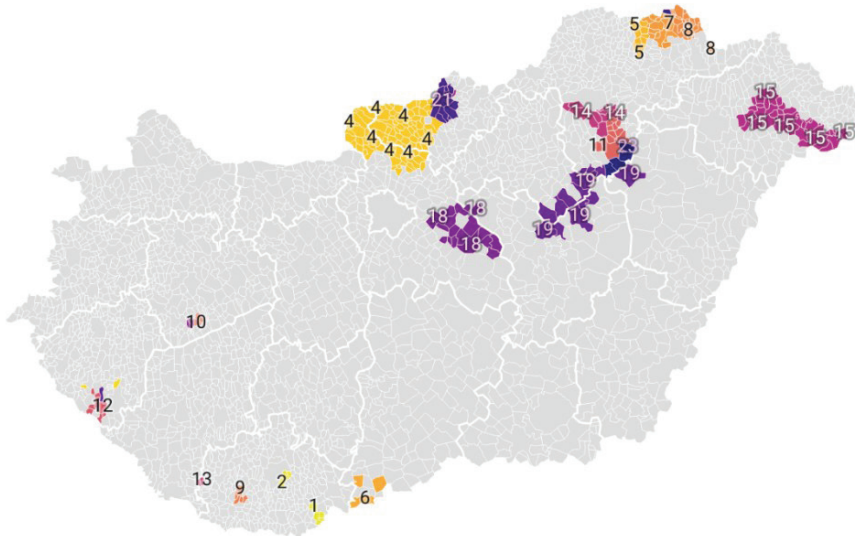
A területfejlesztési önkormányzati társulások működésében a Mötv. hozott jelentősebb változást azzal, hogy hatályon kívül helyezte a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt. Az Mötv. szerint a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási

feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre. A feladat- és hatáskör ellátását célzó társulás közigazgatási határhoz kötöttségét nem tartalmazza a törvény, azaz azok – eltérően közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járásokon belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt – sem a járási, sem a megyei határhoz nem kötöttek.

A Magyar Államkincstár nyilvántartása szerint jelenleg 11, tisztán területfejlesztési társulás működik, illetve további 8 társulás tartalmazza elnevezésében a területfejlesztési tevékenységet, így összesen 19 területfejlesztéssel is foglalkozó önkormányzati társulás működik, amelyek területi elhelyezkedését mutatja be az 1. ábra.

1. ábra Területfejlesztési önkormányzati társulások - regional development municipal associations

1- Bezedek és térsége Szennyvíz Önkormányzati Területfejlesztési Társulás; 2 - Bogád, Romonya Nagyközség, Kozármisleny Önkormányzati Területfejlesztési Társulás; 3- Dél-Zalai Területfejlesztési Társulás; 4- Duna-Ipoly Önkormányzati Területfejlesztési Program Társulás; 5- Encsi Területfejlesztési Önkormányzati Társulás; 6- Gara-Hercegszántó-Nagybaracska Szennyvíz Önkormányzati Területfejlesztési Társulás; 7- Gönci Területfejlesztési Önkormányzati Társulás; 8- Hegyközi Területfejlesztési és Alapellátási Társulás; 9- Királyegyháza és Térsége Szennyvíz Önkormányzati Területfejlesztési Társulás; 10- Köveskál és Térsége Szennyvíz Önkormányzati Területfejlesztési Társulás; 11-Mezőcsát és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás; 12- Muramenti Nemzetiségi Területfejlesztési Társulás; 13- Nagydobsza és Kisdobsza Szennyvíz és Csapadékvíz Elvezető Önkormányzati Területfejlesztési Társulás; 14- Nyékládháza és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás; 15- Szabolcs 05. Önkormányzati Területfejlesztési Társulás; 16- Szécsényi Járási Önkormányzatok Területfejlesztési és Feladatellátási Társulása; 17- Szentbékáll és Mindszentkál Szennyvíz Önkormányzati Területfejlesztési Társulás; 18- Tápionémeti Területfejlesztési Társulás; 19- Tisza-Tavi Területfejlesztési Önkormányzati Társulás; 20- 3 és 12 Társulás Tagja; 21- 4 és 16 Társulás Tagja; 22- 7 és 8 Társulás Tagja; 23- 11 és 19 Társulás Tagja



Térkép: Feketéné Benkó Kata • Forrás: Magyar Államkincstár, 2022 • Térképadatok: © OSM • A készítéshez használt program: Datawrapper

A társulások elhelyezkedésében feltűnő, hogy a – kifejezetten területfejlesztési célt nevesítő – önkormányzati társulások elsősorban az észak-északkeleti országrészben találhatók, és ezek általában sok önkormányzatot tömörítő szervezetek. Jellemzően egy megye területén található önkormányzatok alkotnak társulást, ami visszaütal arra, hogy nagyon nehezen gondolkodnak a települések a közigazgatási határokon kívül. Kivételt képez – a tagok számából is tükröződő – két legnagyobb társulás, amelyek közül a legtöbb önkormányzatot tömörítő kettő, a második legnagyobb területiséggel rendelkező önkormányzati társulás négy megye településeinek céljait hangolja össze.

Az egyik ilyen megyei határon átnyúló a legnagyobb, a 97 taggal rendelkező önkormányzati társulás a Duna-Ipoly Önkormányzati Területfejlesztési Program Társulás, amely Észak-Pest és Nyugat-Nógrád megye települései között alakít ki együttműködést. A Nógrád megyében található Szécsényi járás 14 önkormányzattal működik, ez a 14 önkormányzat létrehozta a Szécsényi Járási Önkormányzatok Területfejlesztési és Feladatellátási Társulását, azonban egyetlen, Varsány Önkormányzata nem tagja a Duna-Ipoly Önkormányzati Területfejlesztési Program Társulásnak. Szécsény járás sajátos helyzetét mutatja, hogy a kedvezményezett járások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendeletben (a továbbiakban: Kormányrendelet) nevesített 37 leghátrányosabb helyzetű járás közül a 32. helyen szerepel.

A Dunántúl déli térségében található önkormányzati társulások néhány település együttműködésével működnek, ebből legnagyobb a Muramenti Nemzetiségi Területfejlesztési Társulás 9 taggal. Önkormányzati társulások természetesen ennél sokkal nagyobb számban jöttek létre és működnek, a szabályozási környezet adta társulási célok keretein belül, azonban a területfejlesztés a legátfogóbban határozza meg az adott település vagy térség fejlesztési irányait.

A Tftv. rendelkezése szerint a települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre, azonban ezek nem fedik le azokat az önkormányzati társulásokat, amelyek tevékenységei között a terület-

fejlesztés megtalálható. A Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartó rendszere szerint jelenleg 180 önkormányzati társulás működik, egy részük valamilyen közszolgáltatás fejlesztésére – ellátására jött létre, egy részük viszont annak ellenére, hogy az elnevezés és a főtevékenység nem tartalmazza, területfejlesztési tevékenységet lát el, azaz nem a Tftv-ben szereplő megnevezéssel – társulási formával, hanem a Mőtv. alapján.

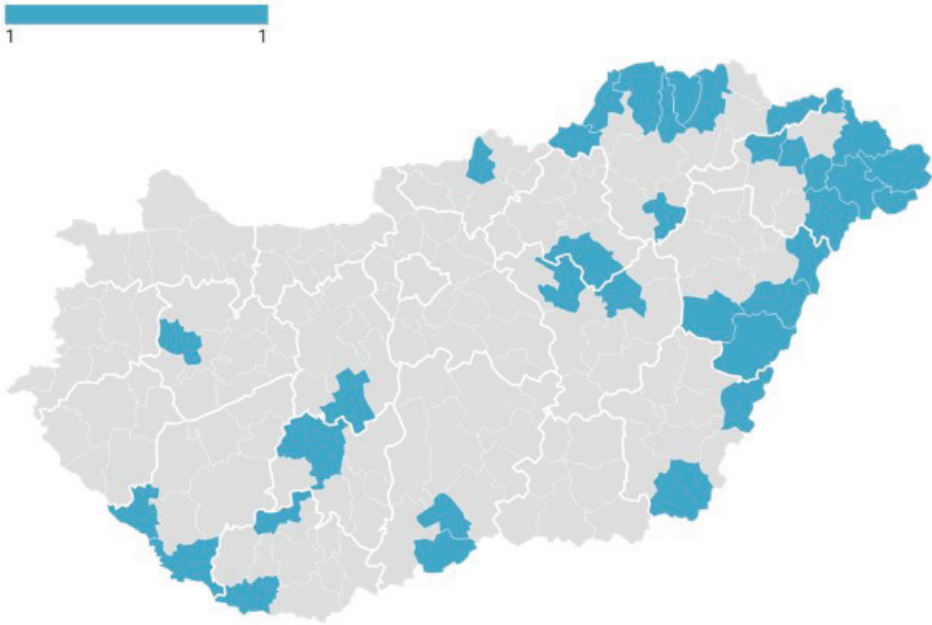
A területfejlesztési célok megvalósulása érdekében a területi adottságok alapján különböző jogszabályok adnak iránymutatást a sajátos beavatkozást igénylő területekre, ezek közül az egyik Kormányrendelet, amely az ország összes járását három mutató alapján sorolta be fejlettsége alapján. A Kormányrendelet szerint a járások területi fejlettség alapján történő besorolásánál a társadalmi és demográfiai, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerőpiaci, valamint infrastruktúra és környezeti mutatókból (négy mutatócsoport) képzett komplex mutatót szükséges figyelembe venni. Az így képzett mutatók: a fejlesztendő járások csoportja, amely a kedvezményezett járásokon belül azok a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 15%-a él, a kedvezményezett járások azok a járások, amelyeknek komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga valamint a komplex programmal fejlesztendő járások, a kedvezményezett járásokon belül azok a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 10%-a él. A legkedvezőtlenebb térségek e harmadik csoportba tartoznak, amelyet a 2. számú ábra mutat. Jól látható, hogy a komplex programmal fejlesztendő járások legnagyobb része a keleti és a déli határtérségben található, a szlovák, ukrán, román és szerb határ mentén.

Összevetve a területfejlesztési önkormányzati társulások, mint az önkormányzatok által önkéntesen alakított együttműködések és a Kormányrendelet szerint komplex programmal fejlesztendő járások területi elhelyezkedését, kitűnik, hogy azok nagyobb részt egybe esnek.

Területi önkormányzatok feladatai

2. ábra Kedvezményezett járások - Beneficiary districts

A kedvezményezett járások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet alapján komplex programmal fejlesztendő járások



Térkép: Feketéné Benkó Kata • Forrás: 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet • Térképadatok: © OSM • A készítéshez használt program: Datawrapper

A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. E törvényi felhatalmazással élve a megyei önkormányzat területfejlesztési feladatait a Tftv. 11. § tartalmazza a területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatok felsorolását. A feladatok meghatározása körében a települési önkormányzatokkal való kapcsolatot a legkonkrétabban a c) pont határozza meg a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása körében. E szerint összehangolja illetékességi területén az államigazgatási szervek, a települési vagy kerületi önkormányzatok, a megyei jogú város önkormányzata, a gazdasági és civil szervezetek fejlesztési elképzeléseit. Területileg összehangolja a politikai és a területi szerepéből, továbbá a

nemzetközi és határon átnyúló együttműködésből adódó feladatait, biztosítja azok összhangját. A települési önkormányzatok felkérése alapján elősegíti a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését, szakmai kapacitásával segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások és a térségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét. A térségi gazdaságfejlesztő szervezet útján koordinálja a megye területén az ipari parkok és a szabad vállalkozási zónák tevékenységét, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit a megye gazdasági szereplőivel együttműködve. Vizsgálja és értékeli a megye vagy a főváros társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a

vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja. A területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok elvégzése érdekében önkormányzati rendeletet alkot a települési önkormányzatok, a megye területén székhellyel vagy telephellyel rendelkező gazdálkodó szervezetek által a megye vagy a főváros területén uniós, központi vagy helyi önkormányzati költségvetési forrásból megvalósítandó fejlesztéseinek koordinációjáról.

A Tftv. szabályai szerint kötelező jelleggel a megyei önkormányzatok regionális területfejlesztési konzultációs fórumot működtetnek, amely a megyék fejlesztései közötti összhang megteremtését célozza, valamint javaslattevő feladata van, továbbá a megyei önkormányzat és a területén található megyei jogú város a MötV-ben található feladatok összehangolása céljából megyei területfejlesztési konzultációs fórumot működtet.

Diszpozitív jelleggel térségi fejlesztési tanács működtetésére van lehetőség, amely a Tftv-ben foglalt egyes feladatok ellátása érdekében a megyei önkormányzat önállóan, vagy a szomszédos megye megyei önkormányzatával közösen térségi fejlesztési tanács kialakítására irányul. A regionális konzultációs fórumtól eltérően nem a régió megyéinek együttműködése, hanem lehetőség van a regionális határok átlépésére. Tekintettel arra, hogy a régió belüli szomszédos megye önkormányzatával kötelező jelleggel konzultációs fórum keretében együttműködik, a térségi fejlesztési tanács a régió kívüli kapcsolatok megerősítését is célozza.

A Magyar Államkincstár nyilvántartása szerint jelenleg 7 térségi fejlesztési tanács működik, azonban ezek tagjai nem feltétlenül felelnek meg a Tftv. előírásainak, illetve a nyilvántartás ezt nem tartalmazza.

A Tftv. a megyei önkormányzatok számára előírja a nemzetközi területfejlesztési feladatokat, azonban az ehhez szükséges vagy javasolt intézményi formát nem tartalmazza.

Az Európai Területi Társulások

A Tftv. szabályozási környezetében a megyei önkormányzatok feladata nemzetközi kapcsolatainak kialakítására vonatkozóan a következő szabályozási környezet áll rendelkezésre: részt vesz a határ menti megyék határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programjainak tervezésében, kidol-

gozásában, valamint más megyei önkormányzatokkal és az államigazgatási szervekkel közösen, monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programok irányításában, részt vesz azok lebonyolításában, végrehajtásában.

Az Európai Területi Társulás (a továbbiakban: ETT) intézménye megfelelő keretet nyújthat az önkormányzatok határon átnyúló területfejlesztési tevékenységeihez, mivel az ETT a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítése és a határokon átnyúló, transznacionális, illetve régiók közötti együttműködés előmozdítása érdekében létrejövő szervezet.

Az ETT szabályozási környezetét uniós szinten az európai parlament és a tanács az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/ek rendelete (2006. július 5.) (a továbbiakban: ETCS rendelet) határozza meg. Az ETT célját a preambulumban fogalmazza meg a rendelet: A tagállamok, különösen a régiók és a helyi hatóságok által a területi együttműködésben, az eltérő nemzeti jogok és eljárások keretében megvalósuló fellépések végrehajtása és irányítása során megtapasztalt komoly nehézségek enyhítése érdekében intézkedések szükségesek. Az ETT alapításra vonatkozóan a hazai szabályozás – az ETCS rendelettel összhangban – a közbeszerzésekről szóló 2015- évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5. § közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek körét határozza meg, így a minisztérium, a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv, az állam, minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács, a Kbt. 9. § (1) bekezdés h)-i) pontja szerinti jogi személyek, valamint az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az a)-e) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.

Az ETT rendelet alapján a csoportosulást tag-államok, regionális hatóságok, helyi hatóságok, valamint az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (1) 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett közjogi intézmények lehetnek, a csoportosulás egy, vagy több előbb említett kategóriából kerülhetnek ki.

A csoportosulás legfőbb célja a területfejlesztés, amelyet az ETCS rendelet feladatokat meghatározó 7. cikk (3) bekezdés tartalmaz: a csoportosulások feladatai elsődlegesen a Közösség – az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és/vagy a Kohéziós Alap (KA) révén nyújtott – társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására korlátozódnak. A csoportosulások a tagjaik közötti területi együttműködés keretén belüli egyébi fellépéseket hajthatnak végre az 1. cikk (2) bekezdésében említett célkitűzésen belül, a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül.

Magyarországi partnerséggel 18 ETT működik, valamint 3 megszűnt, azonban mindegyik tagságát áttekinthetően elmondható, hogy szinte kizárólag települési illetve megyei önkormányzatok, vagy ezeknek megfelelő külföldi partnerrel jöttek létre és működnek vagy működtek, egyedül a Pannon Korlátolt Felelősségű ETT tagságában találni nem önkormányzati tagot: a Duna-Dráva Nemzeti Park és a Pécsi Tudományegyetem növeli a működés színvonalát. A túlnyomórészt önkormányzati partnerség arra enged következtetni, hogy Magyarországon az ETT-ket a határmenti területfejlesztés egyik legfontosabb – legjobb eszközének tekintik, de nem jellemző, hogy a tevékenység kiegészítése, szakmai színvonalának emelése érdekében más partnereket is bevonjanak, illetve a központi államigazgatási szervezetek nem ismerik az ETT-ben rejlő lehetőségeket.

Jellemzően 2011. és 2017. évek között alakult a legtöbb ETT, ami az európai szabályozási keret, az INTERREG források jobb felhasználhatóságának köszönhető, de az ETT-k jelentősége nem kizárólag a források elérhetősége és pályázhatóságában érhető tetten, hanem az államok közötti

együttműködések különböző területein további kooperációra van lehetőség.

A határmenti együttműködés megerősítése céljából készült a Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek Brüsszelben, 2017.9.20. COM(2017) 534 final számmal a növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határ régióiban (a továbbiakban: Közlemény), amely kitér a határ régiók európai integrációjában betöltött különleges helyzetére azzal, hogy a határokon átnyúló tanulás, képzés, munkavégzés, gondozás, közszolgáltatások egy része, és üzleti tevékenység olyan napi tevékenységek, amelyeket a nemzeti közigazgatási határ létezésétől függetlenül kell lehetővé tenni, mivel egy adott ország határmenti régióinak gazdasági teljesítménye szerényebb a többi régióhoz képest – nem csak Magyarországon. A Közlemény 10 intézkedést határoz meg, amely az egészségügyi ellátásoktól kezdve a szociális, a közlekedési, munkaügyi, oktatási szállításokon keresztül vázolja a lehetőségeket, de az egységes működést akadályozó legkomolyabb probléma a tagállamok eltérő jogi szabályozásai, illetve ehhez kapcsolódó adminisztratív eszközök összehangolásának hiánya. Mindez a határtárség különleges helyzetének megfelelő kezelését kívánja.

Az ETT-k európai szintű további megerősítése várható a Közlemény alapján, mivel a tagállamok közötti regionális és helyi együttműködések itt valósulnak meg leghatékonyabban. A tagállami együttműködések szorgalmazását utoljára a zöld, digitális és reziliens gazdaság felé vezető út: európai növekedési modellünk című, Brüsszelben 2022. március 2-án elfogadott, COM(2022) 83 final számú Európai Bizottsági Közlemény tartalmazza ekképpen: „Ha a különböző intézkedések – így például a nemzeti költségvetési politikák és az uniós költségvetés – összehangoltak és kiegészítik egymást, nagyobb hatást képesek kifejteni, és előmozdítják a beruházásokat a stratégiai jelentőségű, valamint az erős, határokon átnyúló dimenzióval rendelkező területeken, ezáltal európai szintű hozzáadott értéket teremtve. Ambiciózus céljainkat csakis akkor válthatjuk valóra, ha európai, nemzeti és regionális szinten valamennyi szereplő tartós erőfeszítést tesz. Közös céljaink eléréséhez hosszú távú jövőképre és összehangolt megközelítésre van szükség, amihez

alapos mérlegelést követően azonosítanunk kell az uniós, a tagállami és a globális szinten közös, konkrét prioritásokat. Az uniós és a tagállami hatóságoknak következetesen együtt kell működniük a magánszereplőkkel valamennyi ágazatban, hogy együttesen előmozdítsák a versenyképes fenntarthatóságot.”

Ugyanakkor az ETT-k regionális terület-szervező szerepe megnövekedik a határon átnyúló közszolgáltatások szervezése területén is, amelyet a Régiók Európai Bizottsága COTER-VII/005 számú, Határon átnyúló közszolgáltatások Európában című véleménye tartalmaz.

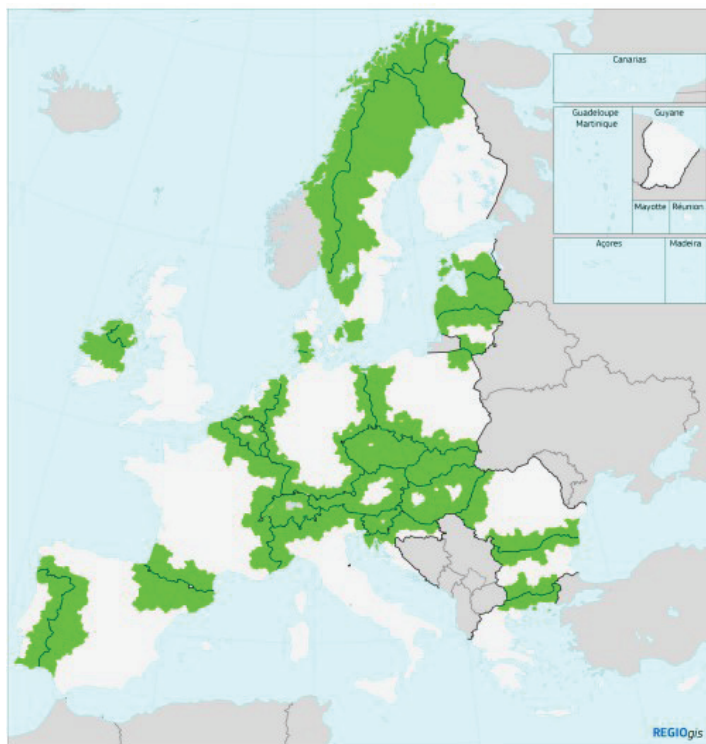
A határtérsegek nehézségeinek megoldása azok EU-n belüli nagy kiterjedésére tekintettel – amelyet a 3. ábra szemléltet – sürgető, mivel a határrégiók az Unió területének 40-át teszik ki, a lakosság 30%-a él itt, az ingázók száma 2 millió fő, ebből 1,3 millió munkavállaló.

Összegzés, ajánlások

A területfejlesztési tevékenység során a Mötv. rendelkezéseit is figyelembe véve szorgalmazni kellene a megyei önkormányzatok ETT alapítását, vagy már meglévő ETT-hez való kapcsolódását a szomszédos területek azonos szintű hatóságaival, illetve mindazon szereplők bevonását, amelyek a tagság kritériumainak megfelelnek, és a tagállamok szereplői közötti feladatok, kompetenciák kiegyenlítését szolgálják.

A Tftv. által is nevesített nemzetközi kapcsolatok kialakítása és fenntartása, a határon átnyúló fejlesztések koordinálása, szervezése és intézményesítése érdekében indokolt lenne megvizsgálni annak lehetőségét, hogy az Európai Területi Társulások, hasonlóan a megnevezett területfejlesztési önkormányzati társulásokhoz, nevesítésre, intézményesítésre kerüljenek.

3. ábra Belső szárazföldi határtérsegek - Inland land border areas



A területfejlesztési önkormányzati társulások Tftv.-ben megfogalmazott rendelkezéseinek felülvizsgálata szükséges lehet, mivel a területfejlesztéssel is foglalkozó önkormányzati társulások nem kizárólag a törvényben előírt területfejlesztési önkormányzati társulás névvel működnek, illetve a Magyar Államkincstár nyilvántartása szerinti területfejlesztési önkormányzati társulások nem feltétlenül töltik be bejegyzés szerinti szerepüket.

FEKETÉNE BENKÓ KATA

Abstract

The Hungarian development policy primarily defines regional development as the task of local governments. The opportunity given to local governments to form associations will facilitate a more efficient development mechanism at both local and county level. In the regulatory environment, there is no provision for development institutions in border areas, despite the fact that they exist and are typically made up of municipalities. Developments in Hungary's border areas are taking place with different dynamism, which may be due to the fact that neighboring Member States do not always coordinate their development policies adequately, the development of border areas is different on the priority list

Kulcsszavak: határtérség, határmenti fejlesztések, helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások, európai területi társulások

Hivatkozások

A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény

A kedvezményezett járások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01

Az európai parlament és a tanács az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/ek rendelete

ARégiók Európai Bizottsága COTER-VII/005 számú, Határon átnyúló közszolgáltatások Európában című véleménye

A zöld, digitális és reziliens gazdaság felé vezető út: európai növekedési modellünk című, Brüsszelben 2022. március 2-án elfogadott, COM(2022) 83 final számú Európai Bizottsági Közlemény

A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban című a Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek Brüsszelben, 2017.9.20. COM(2017) 534 final szám

Magyar Államkincstár Önkormányzati Törzskönyvi Nyilvántartó Rendszer

A szerző: PhD hallgató, Magyar Agrár és Élettudományi Egyetem Gazdasági és Regionális Tudományok Doktori Iskola, Gödöllő (dr.feketene.benko.kata@phd.uni-mate.hu)

A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek tapasztalatainak gyakorlati hasznosítása

Az Európai Unió (EU) kohéziós politikájának célkitűzése a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, amely az Európai Strukturális és Beruházási Alapokon keresztül valósul meg. Az EU tagállamai 7 évente javaslatot tesznek a területükön működő operatív programok rendszerére, amelyen keresztül az uniós forrásokat fogják szétosztani. A 2014-2020-as programozási időszakban Magyarországon 10 operatív program került meghatározásra, melyek közül a hátrányos helyzetű régiók és térségek felzárkózását a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) tűzte ki céljául.

A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek vizsgálata alapján azonban megállapítható, hogy számos projekt esetében probléma lépett fel, amely meggátolta a projektek megvalósítását.

Hervé Yves és Holzmann Robert már 1998-ban arra hívták fel a figyelmet, hogy az uniós források felhasználása számos problémába ütközhet (HERVÉ-HOLZMANN 1998.). A tanulmány célja a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek (2014-2020) gyakorlatban jelentkező problémáinak analizálásával és tanulságainak levonásával következtetéseket megfogalmazni a 2021-2027-es időszakra vonatkozóan.

A téma aktualitását az adja, hogy a TOP rendszerére épülő Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz, 2021-2027) pályázatainak kiírása folyamatban van. Az első pályázati

felhívások társadalmi egyeztetése lezajlott és 13 pályázati felhívás már kiírásra került.

Kutatás módszertan

A téma ismertetéséhez az alapvető szakirodalom felhasználásán túl kvalitatív kutatási módszert alkalmaztam. Feltáró tevékenységem a Csongrád-Csanád megyében a projektmenedzsment feladatokat ellátó Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. dolgozóival készített *félig strukturált interjúk*⁴⁷ és a *Kft. által rendelkezésemre bocsátott adatok*⁴⁸ segítettek.

Az operatív programok kialakítása a tudatos fejlesztési célok elérésének fényében

A kohéziós politika az Európai Unió fő beruházási politikája. Előnyöket biztosít az EU valamennyi régiója és városa számára, valamint támogatja többek között a gazdasági növekedést, a munkahelyteremtést, az üzleti versenyképesség növelését, a fenntartható fejlődést és a környezetvédelmet. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke deklarálja, hogy "átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a régiók különböző fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek leküzdésére és a kedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik" (EUMSZ 174. cikk).

Nagy Sándor Gyula és Heil Péter úgy is hivatkozik a kohéziós politikára, mint az európai szintű szolidaritást támogató politikai keret, tehát levonható a következtetés, hogy az Unió forrásaiban jelentős szerepe van a szolidaritáson alapuló felzárkóztatásnak (NAGY- HEIL 2013. 15.).

Az Unió forrásainak szétosztása azonban összetett és sokszor átláthatatlan folyamat. Alternatív növekedésméletek alapján bizonyítható, hogy az EU kohéziós politikáját tudatosan, tervezetten kell felépíteni, mivel sem a szabadpiaci mechanizmusok, sem a relatív tényezőellátottságon alapuló szakosodási modellek nem tudták

garantálni a konvergenciát és a gazdasági tevékenységek továbbterjedésének elmaradását. A felzárkózáshoz szükséges főbb változók (emberi tőke, innováció, technológia és intézményi környezet) fejlesztéséhez tudatos beavatkozás szükséges (KENGYEL 2015. 25.).

Az európai integráció kezdeti szintjén az Európai Strukturális és Beruházási Alapok forrásait még kvóták szerint osztották el. Nem érvényesült a megfelelő koordináció és a kormányok szabadon használhatták fel a forrásokat. A pénzalapok reformjára 1988-ban került sor, amikor az Európai Tanács elfogadta az I. Delors-csomagot. A csomag középpontjában a Strukturális Alapok reformja és a közösségi finanszírozás álltak (FARKAS 2008. 9-10.).

Az integráció bővülésével és mélyülésével párhuzamosan a kohéziós politika folyamatosan változott. A bővülő támogatások elosztása és hatékony felhasználása kihívás elé állította a tagállamokat (SOÓS 2013. 11-15.). A könnyebb koordináció érdekében a Tanács 1083/2006/EK rendeletével 2007. január 1-jei hatállyal bevezette az operatív programok rendszerét. A rendelet I. Általános rendelkezések a strukturális alapokról és a kohézióról című fejezetének 32. cikke ismerteti az operatív programok tervezését és jóváhagyását. Ennek értelmében a tagállamok az uniós források felhasználásának koordinálása érdekében operatív programokat alakítanak ki. A tagállamok elkészítik és megküldik az általuk javasolt és kidolgozott operatív programok tervét az Európai Bizottságnak. A Bizottság értékeli, hogy az operatív programok hozzájárulnak-e a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások és a nemzeti stratégiai referenciakeret céljaihoz. Amennyiben pozitív értékelést kapnak a javasolt programok, abban az esetben az elfogadottnak tekinthetők. A koherencia hiányára hivatkozva azonban a Bizottság kérhet további információkat és azok alapján vizsgálja felül a tervezett operatív programokat. Az operatív programok tartalmaznak a támogatásra jogosult terület helyzetét, annak erősségét és gyengeségét továbbá a rájuk irányuló fejlesztési stratégiát (Európai Unió Tanácsa 1083/2006/EK rendelet).

Magyarországon a 2014-2020-as programozási időszakban 10 operatív program került meghatározásra. Az Emberi Erőforrás Fejleszté-

si Operatív Program (EFOP), Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP), Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP), Közigazgatás és Köszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP), Versenyképes Közép - Magyarország Operatív Program (VEKOP), Vidékfejlesztési Program (VP), Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP), Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP), Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP) és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) (<https://www.palyazat.gov.hu> 2014).

Az operatív programok segítik a meglévő adottságok kiaknázását abban az esetben, ha hazai fejlesztési forrás nem áll rendelkezésre. Kovács András Donát arra hívta fel a figyelmet, hogy az ország olyan természeti erőforrásokkal rendelkezik, mint a hévizek vagy a szénhidrogének, amelyek kiaknázása hozzájárul az ország fejlődéséhez (KOVÁCS 2009. 74-75.).

A 2014-2020-as programozás időszak meghatározó újjdonsága az erősebb tematikus koncentráció. Az újítás célja, hogy az Unió forrásait meghatározott számú tematikus területre koncentrálja a valódi hatás elérése érdekében (Régiók Bizottsága 2014. 11.).

Magyarország 12 000 milliárd forint fejlesztési támogatást használhatott fel 2014-2020-ig az Európai Unió és a hazai költségvetés támogatásával. A teljes Magyarországra jutó fejlesztési támogatás 15,71%-a alkotja a TOP keretét, ami az operatív program indulásakor 2013-as árákon számolva összesen 1. 006. 513. 914. ft volt. Az operatív program keretének nagyobb részét, 87,8%-át az Európai Regionális Fejlesztési Alap, míg 12,2%-át az Európai Szociális Alap finanszírozta. A beavatkozások döntő hányada infrastrukturális fejlesztéseket valósított meg. A TOP projektek közreműködő szervezeteként kijelölt Magyar Államkincstár az Európai Bizottság által elfogadott TOP létrehozásának célját a következőképpen értelmezte. Az operatív program kiadása, hogy a hátrányos helyzetű és leszakadó tendenciákat mutató térségeket és településeket megsegítse, erőforrásait kiaknázza és potenciáljukat fejlessze. A cél elérése érdekében a térségi gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás növelése élvez prioritást. A TOP forrásai a kevésbé fejlett

konvergencia régióba tartozó területeken használhatóak fel. A TOP kedvezményezettjei az önkormányzatok. Az operatív program az ő fejlesztéseikhez biztosít forrásokat, támogatva ezzel az önkormányzatok gazdaságfejlesztési és az azzal összefüggő város- és településfejlesztési akcióit (<http://www.allamkincstar.gov.hu> 2014).

Lados Mihály véleménye szerint a település fejlődése olyan fontos tényező, amely magába foglalja az életminőséget garantáló és javító folyamatokat. A települési önkormányzatoknak a helyi közszolgáltatások körében (településrendezés, településfejlesztés, csapadékvíz elvezetés, helyi közutak fenntartása) számos olyan feladata van, amelyet el kell látnia (LADOS 2009. 376.). Ezeket a feladatokat a TOP forrásainak felhasználásával biztosítani tudnak.

A TOP projektjei támogatják a gazdasági infrastruktúra fejlesztését, a foglalkoztatás növelését, a települési környezet minőségének javítását, a munkába járás megkönnyítését, az önkormányzati épületek energiahatékonyságának javítását, a hatékony településüzemeltetést, a leromlott városrészek fejlesztését és a hátrányos helyzetű települési lakosság életkörülményeinek javítását (<https://www.parlament.hu> 2018).

A meghatározott szegmensek skálája azért jelentős, mert korábban a shift-share elemzés már rávilágított arra, hogy egy térség nem csak a gazdaság ágazati szerkezetének helyreigazításával dinamizálható. Meghatározó szerepe van a lokális adottságokat felismerő átalakításnak is. Ennek oka, hogy a fejlődés sebessége e két tényező eredőjeként formálódik (NEMES NAGY 2009. 74.).

Akadályba ütköző TOP projektek Csongrád-Csanád megyében

A 2014-2020-as programozási időszak kezdetével megnyílt a lehetőség a pályázók előtt, hogy benyújtsák támogatási kérelmüket a TOP-os források igényléseként. 2014-re kiépült az operatív programban részvevő szervezetek rendszere (Interjú, 2. sz. interjúalany 2018.09.27.). A 272/2014-es kormányrendelet értelmében a megyei önkormányzatok pályázatíró cégeket hoztak létre annak érdekében, hogy a kedvezményezettek pályázatait megírják és közfeladat fejlesztési projektjeiket menedzseljék (272/2014-es Kormányrendelet). Ez azért számít előrelépésnek

a megyei önkormányzatok szempontjából, mert a megyei szint korábban sem jogi, sem pénzeszközzel nem rendelkeztek ahhoz, hogy aktív szereplői legyenek a területfejlesztésnek (PÁLNÉ KOVÁCS 2001. 171.) Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről teremtett alapot a megyei önkormányzatok területfejlesztési tevékenységének, mivel területi szereplőként nevesítette őket (1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről). Hosszú távon pozitív kimenetelű lehet a helyi és mezo szint együttműködése, mert az erősebb területi önkormányzatok elősegíthetik a helyi autonómia erősödését. (LADNER- KEUFFER- BALDERSHEIM- HARALD- HLEPAS- SWIANIEWICZ- STEYVERS- NAVARRO 2019.)

Mint az összes operatív program esetében a pályázati felhívásokra 2016-ban elkészültek és beküldésre kerültek a települések pályázatai, ezt követően a nyertesek elkezdték megvalósítani projektjeiket. 2017-ben a TOP projektek nagyobb része országos viszonylatban már a megvalósítás fázisában volt, kutatásaim azonban arra világítottak rá, hogy a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek közül számos olyan problémával küzdött, amely akadályozta a projektek megvalósítását. A beazonosított probléma a projektek során fellépő költségnövekmény volt. A TOP projektek esetében a költségnövekmény azt jelentette, hogy a projektekhez kapcsolódó anyagokat és eszközöket már nem lehetett beszerezni a támogatási kérelmek elkészítésekor meghatározott áron, csak a költségnövekménnyel terhelt áron. Az eredeti ár és a megnövekedett ár közötti különbség adja a költségnövekmény mennyiségét. Összegezve tehát ez a költségnövekmény azt eredményezte számos projektnél, hogy a projektek megvalósításához szükséges tételeket nem lehetett beszerezni a pályázat megírásakor eltervezett alacsonyabb áron (Interjú, 2. sz. interjúalany 2018.09.27.).

Walter György „A projektfinanszírozás kockázata – nemzetközi és hazai tapasztalatok” című tanulmányában már utal rá, hogy a projektek megvalósítása olyan kockázatot is rejthet magában, mint a költségtúllépés (WALTER 2017. 558). Ez a költségtúllépés azonban a TOP projek-

tek esetében a költségnövekmény formájában egy speciális eset.

A TOP projektek helyzetének megismeréséhez fel kell tárnunk azt, hogy milyen tényezők járultak hozzá a megjelenő költségnövekményhez. **Első tényezőként** a Csongrád-Csanád megyei nyertes TOP projektek kihirdetésének késését kell megemlíteni, ugyanis számos megyétől eltérően Csongrád-Csanád megyében későn született meg a döntés arról, hogy mely projektek lesznek a nyertes projektek, azaz mely projektek részesülnek majd támogatásban. Kutatásom során arra nem derült fény, hogy miért került sor a késői döntéshozatalra, azonban a projektek problémáinak többsége egyértelműen a nem időben meghozott döntésre vezethető vissza. A pályázatokban előre meghatározták az adott pályázat költségvetését, viszont Magyarországon egy olyan környezetbeli változás következett be az idő múlásával, ami a döntéshozatal időpontjára nagyban megváltoztatta az eltervezett költségvetést. A TOP projektek közreműködő szervezeteként kijelölt Magyar Államkincstár 2017. tavaszán egy TOP információs napot tartott, ahol jellemzésre került a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek helyzete: „Csongrád megyében a kisebb települések számára rendelkezésre álló keret feléről megszülettek a döntések, (...) bölcsőde-, óvoda felújítások, útépitések, ipari park bővítések indulhatnak el hamarosan.” emelte ki Rákossy Balázs európai uniós források felhasználásáért felelős **államtitkár** (ANTAL 2017.). Így mivel a Csongrád-Csanád megyei első körös TOP projektek legtöbbjénél csak 2017-ben született döntés, a támogatási szerződésük is késve, 2017. júniusában lépett életbe. Ennek következtében a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek már hátránnyal indultak a régióban. Ezért is alakulhattott úgy, hogy a Békés és Bács - Kiskun megyei projektek körében sokkal kevesebb esetben fordult elő a költségnövekmény problémája.

Második tényezőként a munkaerőhiány említhető. „Baj van, Történelmi csúcsra ugrott a munkaerőhiány (...) egyre égetőbb a munkaerőhiány az országban, (...) az építőiparból több mint 3 ezer dolgozó hiányzik” Így hivatkozott a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adataira a Világgazdaság (JAKUS 2017.). A TOP projektek szempontjából a legjelentősebben az építő-

ipar munkaerőhiánya érzékeltette hatását. Az építőipari munkások hiánya azért jelentett nagy problémát, mert a TOP legtöbb projektje építési beruházással járó projekt, tehát a legtöbb projekt tekintetében nagy szükség volt rájuk.

A **harmadik jelentős tényező** az alapanyag-árak drágulása. A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek megvalósítási szakaszának időpontjára előre nem látott áremelkedés következett be az építési piacon az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége (ÉVOSZ) 2017-es kutatása szerint. A drágulás leginkább az építőanyagok, a fuvardíjak, a szerelvények és egyéb beépítendő termékek árának változásában volt kimutatható. Az ÉVOSZ négyszáz mikro, kis, közepes vállalkozás, valamint nagyvállalat közreműködésével készített felmérésére hivatkozva arról számolt be, hogy a legtöbb építőanyag-csoportban legalább 10-15 százalékos áremelkedés tapasztalható. Országos viszonylatban a hőszigetelő anyagok drágultak a leginkább, a drágulás mértéke ezen a területen elérte a 20 százalékot is (PINTÉR 2017.).

Az építőiparban bekövetkező árnövekedést jól szemléltetik a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Építési Normagyűjteményének adatai. A gyűjtemény féléves adatokat szolgáltat az egyes anyagár, gépköltség, rezsióradij viszonylatában, és ezekből az adatokból készíthetünk egy referencia árat. A TOP projektek megvalósítási szakaszában végbemenő áremelkedést reprezentálja a helyszíni beton és vasbeton munkák területén kimutatható változás (1. sz. táblázat).

1. sz. táblázat: Helyszíni beton és vasbeton munkák/ On - site concrete and reinforced concrete works

Helyszíni beton és vasbeton munkák	Referencia ár: (Ft/m ³)	Anyag ár: (Ft/m ³)	Gépköltség: (Ft/m ³)	Rezsióradij: (Ft/óra)
2016-1	31248,9	13750	44	2490
2016-2	31248,9	13750	44	2490
2017-1	33842,6	13750	44	2860
2017-2	39590,8	13750	44	3680
2018-1	41623,7	13750	44	3970
2018-2	46774,8	16728	44	4280

Forrás: Saját szerkesztés

A táblázat rámutat arra, hogy a helyszíni beton és vasbeton munkák esetében a felhasznált anyag árának drágulása 2018-tól volt kézzel fogható, viszont a rezsiorádij emelkedése 2016-tól folyamatos volt, így vele konstans módon a referencia ár is folyamatosan növekedett. A rezsiorádij emelkedését megvizsgálva pedig megállapítható, hogy a bekövetkezett emelkedés 2016-2018 között 58%-os volt. Ez az emelkedés 2018-at követően is folytatódott azonban jelen tanulmány szempontjából a 2018-ig bekövetkező árnövekedések a meghatározóak, mivel ezek hatottak a TOP projektek költségnövekményére.

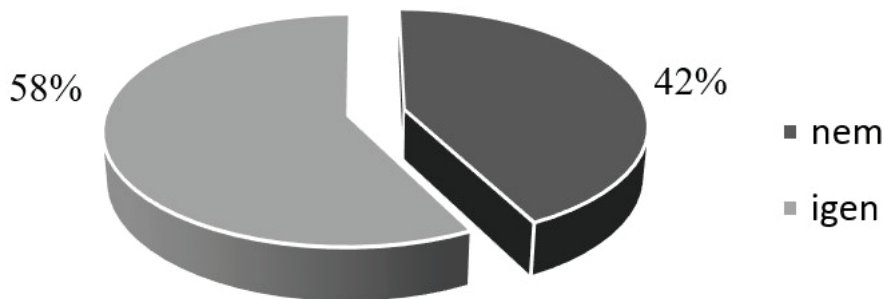
Negyedik tényezőként a munkaerőhiánnyal összefüggésbe hozható minimálbér/garantált bérminimum emelkedését kell megemlíteni. Az évek alatt a minimálberek folyamatos emelkedése volt tapasztalható. Az ezen a területen végbemenő növekedés egyfajta munkadíj többletet eredményezett, ami szintén hozzájárulhatott a projektek költségeinek növekedéséhez (2. sz. táblázat).

2. sz. táblázat: A magyarországi minimálbér emelkedés éves bontásban/ The increase of the minimum wage on an annual basis in Hungary

Év	Bruttó érték (Ft)	Nettó érték (Ft)
2016	111.000.	73.815.
2017	127.500.	84.788.
2018	138.000.	91.770.

Forrás: Saját szerkesztés

1. sz. ábra: Csongrád-Csanád megye TOP projektjeire kiterjedő felmérés eredménye/ The result of the survey of TOP projects in Csongrád-Csanád country



Forrás: Saját szerkesztés

Ez a négy tényező együttesen hozzájárult az árdrágító hatáshoz és közvetett módon hatott a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek költségnövekményére.

A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek vizsgálata során fontos meghatározni, hogy mely projekteket érintette az árnövekedés és mely projekteket nem. A megye TOP projektjeinek vizsgálata arra mutatott rá, hogy nem minden projekt esetében jelent meg a költségnövekmény. A megnövekedett árakkal főként az építéssel járó projektek esetében kellett számolni. Ezzel szemben az eszközbeszerzéssel kapcsolatos projekteknél nem volt jellemző ez a probléma, ha mégis, akkor csak minimális mértékben. A Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. köteles adatot szolgáltatni projektjeiről a közreműködő szervezetnek, hogy a közreműködő szervezet adatokat tudjon szolgáltatni az irányító hatóságnak. Ehhez kapcsolódóan 2018-ban készült a települések körében egy felmérés, amelyben azt vizsgálták, hány települési TOP projektnél jelentkezik nem várt költségnövekmény (Interjú, 1. sz. interjú-alany 2018.09.27.) (1. sz. ábra).

A felmérés eredménye arra mutat rá, hogy a Csongrád-Csanád megyei projektek többségénél megjelent a költségnövekmény problémája. A költségnövekménnyel nem érintett projektek viszont az akadályok hiányának köszönhetően könnyebben tudták megvalósítani projektjeiket.

Állam által kínált megoldási lehetőségek

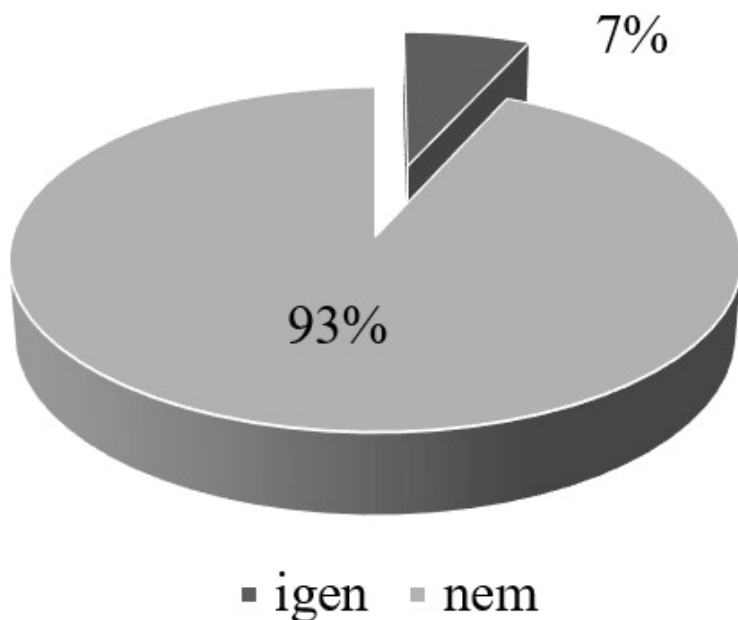
Az állam felismerte a költségnövekmény-nyel járó helyzet veszélyeit, így a probléma kezelésére létrehozta „Az európai uniós forrásból finanszírozott egyes projektek költségnövekménye támogatathatóságáról” című 17/2017. (II. 1.) kormányrendeletet. A rendelet célja megoldást kínálni a költségnövekmény problémájára. A problémát az állam szerette volna kezelni, mégpedig úgy, hogy a projektek felmerült többlet-költségét, vagyis a költségnövekmény összegét átvállalta volna. A rendelet meghatározta a többletköltség igénylésének feltételeit. Ha egy projekt költségnövekménye nem éri el a támogatási szerződésben vagy pedig a támogatói okiratban szereplő eredeti támogatási összeg 15%-át, akkor a költségnövekmény piaci árnak való megfelelést az irányító hatóság felé kell alátámasztania. Ha a költségnövekmény összege meghaladja a 15%-ot, akkor igazságügyi szakértő kirendelése szükséges, amelyről az államháztartásért felelős miniszter gondoskodik. Amennyiben viszont a

költségnövekmény meghaladja a 30%-ot, a költségnövekmény nem támogatható (17/2017. (II. 1.) kormányrendelet).

Több település élt a többletforrás igénylésével, azonban ez a lehetőség 2017-ben még nem hozott valódi megoldást, mivel ebben az évben még nem ítélték meg többlettámogatásokat. Egy másik lehetőségként a jogszabály a projektek műszaki-szakmai tartalmának módosítását deklarálta. Ez abban az esetben jelent megoldást, ha a projekt valamely kihagyható elem elhagyásával is megvalósítható volt, a kimaradó elem értéke pedig ellensúlyozta a költségnövekmény értékét. Ez az alternatíva viszont a legtöbb esetben azért nem volt működőképes, mert a projektben vállalt kötelezettségeket ugyanúgy teljesíteni kellett, ami csak néhány projekt esetében volt kivitelezhető (17/2017. (II. 1.) kormányrendelet).

2018-ban a települések körében végzett felmérés kiterjed a műszaki-szakmai tartalom csökkentésének kérdésére is (2. sz. ábra).

2. sz. ábra: Műszaki-szakmai tartalom módosításának lehetősége/ Possibility to modify technical-professional content



Forrás: Saját szerkesztés

A felmérés eredménye azt igazolja, hogy nem sok település számára nyújtott valódi alternatívát a műszaki- szakmai tartalom módosításának lehetősége, mivel a legtöbb projekt esetében nem volt megvalósítható a projekt műszaki-szakmai tartalmának módosítása a vállalt kötelezettségek mellett.

Települési megoldások

Mivel az állam által kínált megoldások kezdetben nem hoztak eredményeket, ezért a települések számára három egyéb megoldás állt fent. Az **első lehetőség** a saját forrás bevonása. Ebben az esetben a település a saját költségvetéséből fedezte volna a költségnövekmény összegét, ezáltal sikerült volna megvalósítani a projektet. Ez a lehetőség azonban a TOP projektek kapcsán nem sok településnek jelentett megoldást, mivel az operatív program célja, hogy a kisebb, elmaradottabb településeket külső támogatásból fejlessze, pont a fejlesztési forrás hiánya miatt (Interjú, 1. sz. interjúalany 2018.09.27.) A települések nagyobb hányada nem rendelkezik olyan pénzalappal, amelyet a fejlesztési céljaik megvalósítására tudnának fordítani. Ez nem azt jelenti, hogy a települések egyáltalán nem rendelkeznek helyben megtermelt jövedelemmel, mivel vannak helyi bevételeik, azonban az állam ezeknek a bevételeknek csak kis részét hagyja lokális szinten. A helyben megtermelt jövedelmek nagyobb részéről a fejlesztéspolitikán keresztül központiilag határoz az állam az újraelosztás módszerével (FINTA 2017. 15.).

Második lehetőségként felmerült a hitelfelvétel lehetősége. Azonban az első megoldási lehetőséghez hasonlóan kistelepülések esetében ehhez sem volt sok remény fűzhető, mivel a hitelt is valamiből törleszteni kellett volna. Arról nem is beszélve, hogy a települések ma már csak a kormány támogatásával tudnának hitelt felvenni. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter az, aki közreműködik a kölcsönfelvételére vagy egyéb kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól). A szabályozás eszméje a rendszerváltást követő időszakig vezethető vissza, amikor magas fokú volt a települési önkormányzatok eladósodása. Az állam ekkor adósságkonszolidációval oldotta meg a problémát, amelyre több ütemben került

sor. Azonban az adósság átvállalásának ára volt, mivel az önkormányzatok gazdasági önállósága lecsökkent. Ezt jól szemlélteti a forrásfinanszírozásról a feladatfinanszírozásra történő áttérés (BADÓ- FELEKY- PATY I 2020. 34.).

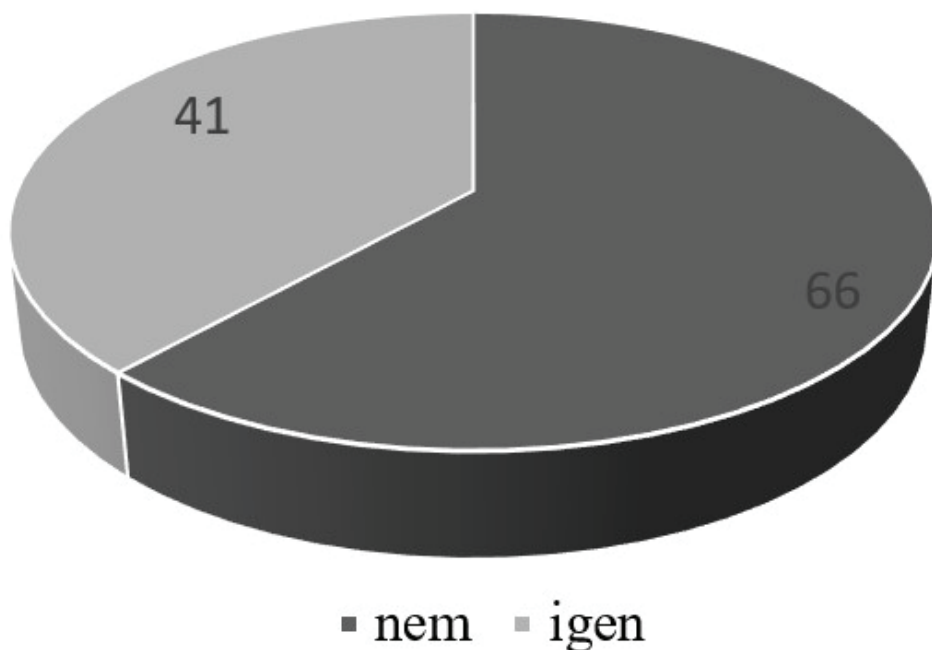
Bordás Péter utal rá, hogy ez az új finanszírozási forma sem lesz elegendő. Jóllehet az önkormányzatok eladósodásának problémája megoldódott, azonban az önkormányzati tulajdonban lévő közfeladat-ellátó vállalatok mégis az eladósodás útjára léptek (BORDÁS 2017. 63.).

A **harmadik lehetőséget** jelenthette a projekttől való elállás. Ez hatalmas dilemmát jelentett egyes polgármestereknek, hiszen a pályázatuk egy nyertes pályázat volt, nagyobb összeget költöttek arra, hogy elnyerjék a támogatást, azonban ha elállnak a projekttől, akkor a már befektetett pénzt elveszítették volna. A dilemmát az okozta, hogy ha úgy döntenek, hogy nem állnak el a projektjüktől, akkor számolniuk kell a költségnövekménnyel, amelyet hitelfelvétel vagy önerő bevonásával tudtak volna csak kezelni. Mint már említettem, a hitelfelvétel és az önerő bevonása nagyon nehezen járható út a kistelepülések számára, azonban a projektjük folytatásával fennállt a lehetősége a költségnövekmény további emelkedésének is. A települések körében végzett felmérés kiterjedt az elállás kérdéskörére is (Interjú, 2. sz. interjúalany 2018.09.27.) (3. sz. ábra).

A felmérés eredménye rámutat arra, hogy a települések jelentős részénél nem jelent meg megoldási lehetőségként a projekttől való elállás. Ez azzal is magyarázható, hogy az uniós forrásból kívánt fejlesztések olyan fontos intézmények szolgáltatásait is fejlesztették volna, amelyek a településen élők helyben maradását tudták volna garantálni. Mint a bölcsődék, az óvodák vagy éppen a nappali szociális ellátás fejlesztése. A források nem megfelelő koncentrációja pedig végső esetben elvándorláshoz vezethet (NAVRACSICS 2017. 29-30.).

Ezen túl a projekttől való elállás a helyi önkormányzatok és vezetőinek megítélését is ronthatja, mivel a helyi közfeladatok és közszolgáltatások minőségének, valamint elérhetőségének biztosítása az ő feladatuk. Ha ezeket garantálni tudják, az elősegíti a polgárok elégedettségét is (PÁLNÉ KOVÁCS 2020.8.).

3. sz. ábra: A költségnövekménnyel érintett projekttől való elállás lehetősége/ The possibility to withdraw from the project which are affected by the incremental cost



Forrás: Saját szerkesztés

Ez a bizonytalanság övezte a költségnövekménnyel küzdő projektgazdákat 2017-ben és 2018-ban. Jellemzően a települések továbbra sem szerettek volna sem hitelt felvenni, sem önerőt felhasználni, sem pedig elállni a projekttől. A legtöbb település az utolsó reményét a többletforrás biztosításának lehetőségében látta, ezért 2018-ban hirtelen megemelkedett a benyújtott többletforrás igények száma. 2019 volt az első olyan év, amikor egyes Csongrád-Csanád megyei településeknek többletforrást ítéltek meg, amelyből fedezni tudták a felmerült többletköltséget. A többletforrások odaítéléséről és a többletforrást megillető települések köréről a Magyar Közlönyben megjelent határozatok rendelkezései adnak tájékoztatást. A határozatok tartalma megjelöli a támogatási szerződésben megítélt eredeti támogatás összegét és a költségnövekménnyel terhelt összeget. A tanulmány szempontjából egy határozatot emelnék ki, amely három Csongrád-Csanád megyei településről is rendelkezik, a „Terület- és

Településfejlesztési Operatív Program 1-4. prioritása keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről” című 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározatot. A határozat értelmében Ruzsa, Csanádalberti és Üllés Községe kapott többletforrást egy - egy TOP-os projekt költségnövekményének kezelésére. Ruzsa Község Önkormányzata esetében a bölcsődét érintő projekt kapott többlettámogatást. A projekt keretében a Ruzsa településen az Alkotmány tér 1. szám alatt található megosztott ingatlan fejlesztése valósul meg, amelynek eredményeképpen új bölcsőde és óvodai tornaszoba jön létre. Csanádalberti Község Önkormányzata esetében az önkormányzat épületének energetikai korszerűsítését célzó projekt nyert el többlettámogatást. Üllés Nagyközségi Önkormányzat tekintetében pedig az egészségház megújítását érintő projekt kapott többlettámogatást. A három projekt tartalmát vizsgálva az a következtetés vonható le, hogy valójában az építéssel járó beruházások érintettek

3. sz. táblázat: A 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározatban érintett Csongrád-Csanád megyei projektek/ The projects of Csongrád-Csanád county which are involved in 1621/2019. (X. 28.) government decision

	Bölcse építése Rúzsán	Csanádalberti Község Önkormányzati épületeinek energetikai korszerűsítése	Egészségház felújítása és átalakítása Üllésen
Eredeti támogatás (forint)	55.005.000.	54.000.000.	79.799.200.
Megnövelt támogatás (forint)	70.798.000.	70.100.558.	98.204.458.
Többlettámogatás összege	15.793.000.	16.100.558.	18.405.258.
Költségnövekmény százalékos aránya	28,7	29,8	23,06

Forrás: Saját Forrás.

a költségnövekmény problémájával. Mindhárom projekt esetén jelentős volt a költségnövekmény, azonban a 30%-ot nem érték el (1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat). (3. sz. táblázat)

A Magyar Közlöny rendelkezései alapján 2019-ben megkezdődött a többletforrások odaítélése, ami a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek bizonytalan helyzetén némi javulást eredményezett. 2019 decemberében Gémes László a Csongrád Megyei Önkormányzat elnöke egy szakmai fórumon értékelte a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek helyzetét: „Az építőipari áremelkedések miatt 10-30 százalék közti forráshiány mutatkozott bizonyos projekteknél, de a forrásigényeket ki tudtuk elégíteni, hiszen végül az eredeti összegnél jóval többet, több mint 35 milliárdot használhattunk fel 58 település 260-nél is több projektjére” (TÉGELY 2019.).

2020-ra a projektek döntő többségénél pozitív elbírálás született a települések többletforrás igénylésének kapcsán. Azonban a probléma a települések kisebb hányadánál csak ezt követően oldódott meg. A „Terület- és Településfejlesztési Operatív Program, valamint a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről” című 1140/2021. (III. 27.) kormányhatározat a TOP projektek támogatásának növelését írta elő még 2021-ben (1140/2021. (III. 27.) kormányhatározat). Ezzel további összeg került a

TOP projektek finanszírozásának körébe. Ebben az évben az utolsó bajbajutott projektek problémája is megoldottnak látszott. A költségnövekménnyel küzdő projektek esetében a megoldást a többletforrás megítélése jelentette. Néhány projekt esetében a műszaki- szakmai tartalom módosítása is kivitelezhető volt. A műszaki-szakmai tartalom módosítást úgy végezték el, hogy a felmerülő többletköltség összegével csökkentették a projektben tett vállalásokat, ezáltal a csökkentés összege és a többletköltség összege kiegyenlítették egymást (Interjú, 4. sz. interjúalany 2021.05.12.).

A COVID-19 járvány hatásai sem könnyítették meg a TOP projektek helyzetét, hiszen Magyarország, mint a legtöbb európai ország a COVID-19 világjárvány hatásaival küzd. Az Európai Bizottság felismerte, hogy a COVID-19-járvány közvetlen és közvetett hatásai 2020. első negyedévében tovább fokozódtak mindegyik tagállamban, ezért javasolta a helyzethez igazodó rendkívüli intézkedések bevezetését. Javaslatát az „1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról” című dokumentumban határozta meg. Mivel COVID-19-járvány kihathat a még folyamatban lévő műveletek végrehajtására, ezért

az Európai Bizottság javaslata alapján a nemzeti hatóságoknak indokolt esetben mérlegelési lehetőséget kell biztosítani az egyes műveletek kiigazítására (elérendő eredmények és a végrehajtási idő terén) annak érdekében, hogy minimálisra csökkentsék a COVID-19 programokra gyakorolt hatását. Ezen túl a nemzeti hatóságok mérlegelési lehetőséget kapnak új vagy további pályázati felhívások kiírásának lehetőségére is, amennyiben szükséges (Európai Bizottság 2020. 2.). Mindez utal arra, hogy a koronavírus járvánnyal összefüggésben közösségi szinten is megjelenik az igény a projektek feltételeinek mérséklésével kapcsolatban. Mivel a le nem zárult projektek is tudják már finanszírozni a kiadásait, így a 2014-2020 között támogatást elnyert projekteket ez a probléma már nem fenyegeti.

Következtetések

Az EU a kohéziós politika tudatos és tervezett felépítése érdekében 2006-ban a Tanács 1083/2006/EK rendeletével létrehozta az operatív programok rendszerét. Az operatív programokon keresztül könnyebb lett a források koordinálása, azonban a források felhasználásának problémáit ez a rendszer sem tudja teljes mértékben kiküszöbölni. A 2014-2020-as programozási időszak 10 operatív programja közül a TOP Csongrád-Csanád megyei projektjeinek vizsgálatából az a következtetés vonható le, hogy számos projekt problémába ütközött, ezáltal pedig megakadt a megvalósításuk.

A tanulmány rámutatott arra, hogy Csongrád-Csanád megyében, a többi megyétől eltérően az első körös TOP projektek leg többjénél csak 2017-ben született döntés a nyertes pályázatok köréről, azonban, mivel a projektek előre meghatározott költségvetésében szereplő tételeket az idő múlásával már nem lehetett beszerezni az előre eltervezett árakon, így sok projektnél nem várt költségnövekmény keletkezett. A költségnövekmény fedezése céljából megoldási lehetőségeket javasolt az állam és a települések is.

Ör alternatíva állt a települések rendelkezésére, annak érdekében, hogy megoldják a költségnövekmény problémáját: a saját forrás bevonása, a hitelfelvétel, a projekttől való elállás, a műszaki- szakmai tartalom módosítása és az államtól való segítség igénylése. A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek tapasztalatai alapján megállá-

pítható, hogy a települések a rendelkezésére álló 5 lehetőség közül a műszaki-szakmai tartalom módosítását és az államtól igényelt többlettámogatást tartották valódi megoldási lehetőségként. A műszaki-szakmai tartalom módosítása csak néhány projekt esetében volt alkalmazható, mivel a legtöbb projekt a műszaki- szakmai tartalom csökkentésével nem tudja teljesíteni a projektben vállalt kötelezettségeket.

A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek vizsgálatából az a konklúzió vonható le, hogy a költségnövekményhez hasonló nem várt problémák kezelése érdekében az államnak érdemes lenne létrehozni egy elkülönített pénzalapot, amely a hasonló problémák orvoslását szolgálhatja. A pénzalap tekintetében szükséges lenne egy szigorú feltételrendszer meghatározása, annak érdekében, hogy ne lehessen visszaélni a többletforrás igénylésének lehetőségével. A feltételrendszer által a pénzalapnak azokat a települési projekteket kell támogatni, akik valóban önhibájukon kívül valamilyen vis maior helyzetnek köszönhetően nem tudják megvalósítani projektjüket.

A tanulmányban vizsgált esetben az állam 2017-ben korán felismerte, hogy állami támogatással lehetne megoldani a problémákat, azonban erre elkülönített pénzalap nem állt rendelkezésre, a források átcsoportosítása pedig időt igényel. A levont tapasztalatok tanulságként szolgálhatnak a 2021-27-es programozási időszak tervezése során, hiszen az árak emelkedése egy napjainkban is tartó folyamat. Az állam által elkülönített vésztartalék nem csak a jövőbeni TOP projektek problémáit oldhatná meg, hanem bármely más operatív program problémáinak orvoslására is szolgálhat.

KÓSZÓ RICHÁRD

A szerző: Kószó Richárd, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar- Doktori Iskola PhD hallgató
koszorichard955@gmail.com

Felhasznált irodalom

1140/2021. (III. 27.) kormányhatározat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program, valamint a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről

1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program 1-4. prioritása keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről

17/2017. (II. 1.) kormányrendelet az európai uniós forrásból finanszírozott egyes projektek költségnövekménye támogathatóságáról

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

ANTAL Zsófia: Újabb négy megyében született jóváhagyó döntés a TOP projektek-nagy részéről. = Magyar Építők. 2017.05.11. Forrás: <https://magyarepitok.hu/gazdasag/2017/05/ujabb-negy-megyeben-szulett-jovahagyodntes-a-top-projektek-nagy-reszerol> (Letöltés: 2021. december 20.)

Az Európai Bizottság által elfogadott operatív programok (2014-20). Forrás: https://www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_altal_elfogadott_operativ_programok_2014_20 (Letöltés: 2021. március 11.)

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ), 2012. 10 26. (HL C326)

Az Európai Unió Tanácsa: 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2006.07.31. (HL L 210/25)

BADÓ Attila- FELEKI Gábor- PATYI Zsófia: Önkormányzati rendszer és társadalom. Jogszociológiai vizsgálatok. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2020.

BORDÁS Péter: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése= Közjogi Szemle 10 (2017) 2. sz.

Európai Bizottság: az 1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2020.04.02. (COM 138 final)

FARKAS Beáta: Az Európai Unió kohéziós politikája. JATEPress Kiadó. Szeged, 2008.

FINTA István: A magyar fejlesztéspolitika és a kistélepülések sorsa= Comitatus 27 (2017) nyár (223.sz).

HEIL Péter- NAGY Sándor Gyula: A kohéziós politika elmélete és gyakorlata. Akadémia Kiadó. Budapest, 2013. ISBN: 9789630593854

HERVÉ Yves - HOLZMANN Robert: Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature, Nomos Verlagsgesellschaft. 1998.

JAKUS Ibolya: Baj van, történelmi csúcsra ugrott a munkaerőhiány. HVG. 2017.11.13. Forrás: https://hvg.hu/gazdasag/20170913_munkaerohiany_adatok (Letöltés: 2021. november 2.)

KENGYEL Ákos: Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2015.

KOVÁCS András Donát: A természeti erőforrások és a környezet állapota. In Nagy Gábor: A Kárpát- medence régiói. Dél-Alföld. Dialóg Campus Kiadó. Pécs- Budapest, 2009.

LADNER Andreas- KEUFFER NicolaS- BALDERSHEIM Harald- HLEPAS NikoS- SWIANIEWICZ Pawel- STEYVERS Kristof- NAVARRO Carmen: Patterns of Local Autonomy in Europe. Palgrave Macmillan. Basingstoke, 2019.

LADOS Mihály: A településfejlesztés finanszírozási rendszere, pénzügyi szabályozása. In Lengyel Imre- Rechnitzer János: A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. Akadémia Kiadó. Budapest, 2009.

Magyar Államkincstár: Terület- és Településfejlesztés Operatív Program - Közreműködő Szervezet. Forrás: <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/terulet-es-telepulesfejleszt-es-operativ-program-közremukodo-szervezet> (Letöltés: 2021. november 23.)

NAVRACSICS Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. = Comitatus 27 (2017) nyár (223.sz).

NEMES NAGY József: Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2009.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020. = Comitatus 30 (2020) ősz-tél (236.sz.).

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest- Pécs, 2001.

PINTÉR Balázs: Építőipari drágulás. Magyar Idők. 2017.08.10. Forrás: <https://magyaridok.hu/gazdasag/epitoipari-dragulas-2063896/> (Letöltés: 2021. december 10.)

Régiók Bizottsága: Vélemény a partnerségi megállapodásokról és az operatív programokról folyó tárgyalások kimeneteléről (COR-2014-06248-00-01-DT-TRA.)

SOÓS Edit: A mélyülő európai integráció. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2013.

Századvég Gazdaságkutató Zrt.: A 2014–2020-as európai költségvetési ciklus magyar gazdaságra gyakorolt hatása. Forrás: https://www.parlament.hu/documents/126660/1651131/OgyKB_EU_20181217_k%C3%BC1d.pdf/242a8c93-cc52-5bee-796d-155a25d90e3c (Letöltés: 2022. január 14.)

pdf/242a8c93-cc52-5bee-796d-155a25d90e3c (Letöltés: 2022. január 14.)

TÉGELY József: Partnerséget kínál a Csongrád Megyei Önkormányzat. Szeged Ma. 2019.12.11. Forrás: <https://szegedma.hu/2019/12/partnerseget-kinal-a-csongrad-megyei-onkormanyzat> (Letöltés: 2022. január 12.)

WALTER György: A projektfinanszírozás kockázata – nemzetközi és hazai tapasztalatok. = Pénzügyi Szemle 62 (2017) 4. sz.

Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. munkatársaival készített interjúk:

1. sz. interjú, 1., 2., 3., 4., 5. pályázatkezelési referens, 2018. 09. 27.

2. sz. interjú, 1., 2., 3., 4., 5. pályázatkezelési referens, 2019. 04. 21.

3. sz. interjú, 1., 2., 3., 4., 5. pályázatkezelési referens, 2020. 06. 02.

4. sz. interjú, 1., 2., 3., 4., 5. pályázatkezelési referens, 2021. 05. 12.

2021 JANUÁR

Aki előbb regisztrált, előbb kap oltást

AMÍG NINCS OLTÁS, ADDIG NINCS SZEX

Megtiltották a külföldiek beutazását Csehországba

Több országból sem lehet Németországba utazni

Halva született, elkapta a koronavírust, mégis életben maradt

Orbán milyen vakcinát szán a népnek?

Egy magyar gyógyszer gyakorlatilag semlegesíti a vírust

RÉGI GÉPEN IS FUT A JÓLÉT

Beült egy sárga Trabantba, és új életet kezdett

Kutya mentette meg a csecsemő életét

A PARAZITÁK GYORSAN KIJÖNNEK

Százmilliók lapulnak a budafoki hegy gyomrában

SZEXBOTRÁNY A HITKÖZSÉGBEN

A fenntarthatóság az üzleti életben is egyre fontosabb

Mátyás király nyomában a helyszínelők

RENDŐRKÉZEN A MOHÁCSI DROGNAGYI

Fagyhalál fenyegeti a hajléktalanokat

Rasziputin a sárkányok földjén

Egy magyar férfi matraccal vág neki az Atlanti-óceánnak

Elkezdik gyártani a humanoid robotot,

miközben a spenót már emailezik

Vita

Felhívás egy diskurzusra – oktatói szemmel a vidékfejlesztés szerepéről

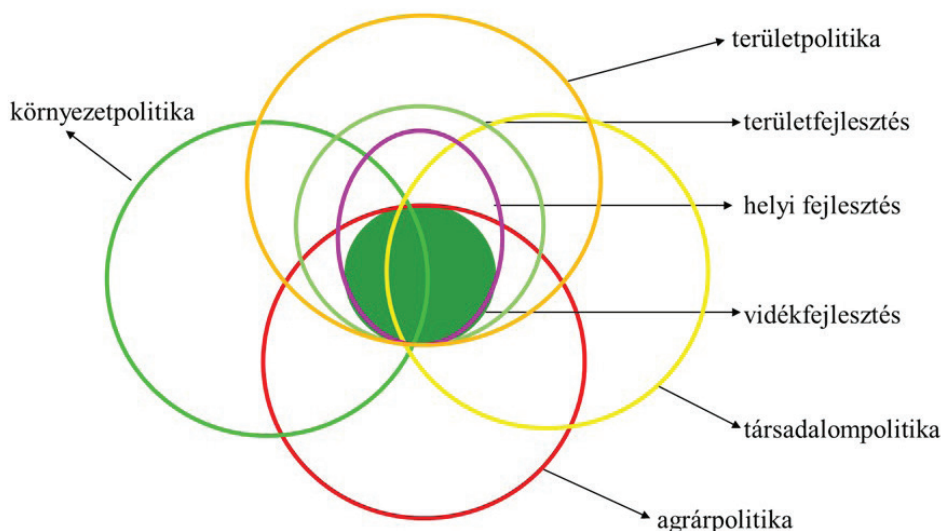
Vitairattal lépjük meg a COMITATUS jubileumi számának olvasóit, mégpedig a területfejlesztés és vidékfejlesztés oktatásának polémiáját tárgyalva. Mindkettő erősen kapcsolódik a 90-es évek rendszerváltási folyamataihoz, az EU-hoz való csatlakozás felkészüléséhez és a taggá válás után az EU programozási időszakaihoz. A felkészülés mind akadémiai körökben, mind az egyetemi oktatók körében elkezdődött, és így bontakozott ki, és alapozódott meg a regionális tudomány számos akadémiai intézetben és egyetemen. A szerzők célja az, hogy a teljesség igénye nélkül áttekintsék a terület- és vidékfejlesztés oktatásának folyamatát és változásait az elmúlt 30 évben, különös tekintettel a Széchenyi István Egyetemre, és felhívják a figyelmet az ügy fontosságára és az előtte álló kihívásokra.

Mind a területfejlesztés, mind a vidékfejlesztés multidiszciplináris voltát nem lehet vitatni. Abban különböznek számos tudományágtól, hogy ebben a két esetben a tér a rendezőelv, amihez számos tudományterület kapcsolódik. Ennek az lett a következménye, hogy attól függően, hogy mely tudományterület volt a domináns, más és más hangsúlyok kerültek előtérbe. Így a különböző iskolák a vidékfejlesztés és területfejlesztés kapcsolatát különbözőképpen eredeztették. A közgazdasági szemléletű iskolák a vidékfejlesztést a területfejlesztés részének tekintik, míg az agrárfelsőoktatásból kialakuló vidékfejlesztési szemlélet a mezőgazdasági fejlesztés részeként tekintett rá. A területfejlesztés témakörében a közgazdaságtan és a geográfia két erős iskolát

alakított ki, melyek persze a regionális tudomány szintjén szimbiózisba kerültek, de a vidékfejlesztés szerepe háttérbe szorult. Más volt a helyzet a vidékfejlesztés vonatkozásában ott, ahol az agrárium dominált, az agrárregyemeken kialakuló iskolák a vidékfejlesztést az agrárfejlesztésből, a mezőgazdaságfejlesztés részeként értelmezték. Ugyanakkor számos szociológiai intézmény, a faluszociológusok – ahogy Európában sok helyen, pl. Anglia, Írország – a vidékfejlesztés hangsúlyát a vidéki társadalom vizsgálatára, annak változására helyezték. Így volt ez nálunk is, ezért beszélhetünk a vidékfejlesztés „háromágú gyökeréről”, az agrár-vonatról, a közgazdasági oldalról, valamint a szociológia, és velük közösen a társadalomföldrajz vonaláról. Magának a vidékpolitikának a helyét jól mutatja az. 1. sz. ábra:

Ez a sokoldalú megközelítés teszi kompakttá, interdiszciplinárisá és teljessé a vidékfejlesztést. Sokan, sokféleképpen határozták meg a vidékfejlesztés fogalmát, *Moseley* a vidékfejlesztést a következőképpen definiálta: „A gazdasági, társadalmi, kulturális, politikai és környezeti változásoknak egy fenntartott és fenntartható folyamata, mely szándékosan megtervezett azért, hogy az egész közösség jólétét hosszú távon elősegítse (MOSELEY 1996. 20.). Közel azonos definíciót adott a fogalomra *Buday-Sántha Attila*, aki a következőképpen fogalmazta meg a vidékfejlesztés lényegét: „Videkfejlesztésnek tekintjük mindazoknak a gazdasági, szociális, kulturális, és ökológiai tényezőknek a fejlesztését, amelyek az adott térség gazdasági, kulturális színvonalának emelésén, az ott élők életszínvonalának (életminőségének) a javításán keresztül az egész nemzet fejlődését szolgálják úgy, hogy egyidejűleg megőrzi, és védik a természeti erőforrásokat, a környezetet, a tájat, valamint a helyi kulturális örökséget.” (BUDAY-SÁNTHA 2011. 16.). Mindkét meghatározás szerint a vidékfejlesztés fókusz a „hely” és benne az ember. Ezt a

**1. sz. ábra. A vidékfejlesztést meghatározó közpolitikai elemek és fejlesztési rendszerek
(Public policy elements and development systems that determine rural development)**



Forrás: G. FEKETE Éva 2009. Idézi: RECHNITZER-SMAHÓ 2011. 112.

szempontrendszer szem előtt tartva indult el nálunk is a terület- és vidékfejlesztéssel foglalkozó kurzusok, posztgraduális képzések, majd szakok szervezése az egyetemeken. Az Európai Unió regionális és vidékfejlesztési politikájának hatására egyre nagyobb igény volt annak megismerésére és alkalmazására, ami a tudományterület felé terelte a kutatókat. A regionális ismeretek iránti igény súlypontja a makroszintről egyre inkább áttérrelődött a mezo- és mikroszintekre, aminek következtében már nem csak a kutatók eredményeinek elsajátítására volt szükség, hanem egyre nagyobb számú, e témákkal foglalkozó szakemberekre is. Tehát az igény évről évre fokozódott, ami az új szakok, szakirányok elindítását eredményezte. Természetesen e cikk terjedelme nem teszi lehetővé a teljes magyarországi felsőoktatás áttekintését e szakok, kurzusok tekintetében, és nem is az a célja, de tény, hogy a közgazdasági jellegű egyetemek, közigazgatással foglalkozó jogi karok, mérnöki szakokon a környezetvédelmi, közlekedési- és építőmérnöki képzésekben, a szociológiai képzést nyújtó felsőoktatásban, az agrármérnöki képzések területén jelentek meg a regionális gazdaságtani és vidékfejlesztési edu-

kációk. Meg kell jegyezni, hogy ennek a folyamatnak a gerjesztésében úttörő szerepet játszott a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (MTA RKK), mely a hazai regionális tudomány elindítója és – mondhatjuk – „fellelvára” volt. Így történt, hogy elsőként a Pécsi Tudományegyetemen a *Buday Sántha Attila* professzor úr vezette tanszék *Horváth Gyula* MTA RKK főigazgató aktív közreműködésével már 1990-ben posztgraduális képzést indított terület- és településfejlesztési szakon, majd szakirányt, aztán alapszakot és végül doktori iskolát. Ez a műhely mintaként szolgált, és éppen az MTA RKK hálózatos működése tette lehetővé, hogy nem csak Pécsen, hanem a Központ többi telephelyén is kapcsolatot építsen a felsőoktatási intézményekkel, például Győrben a Széchenyi István Főiskolával, a Széchenyi István Egyetem jogelődjével. Az 1986-ban megalakult MTA RKK Észak-dunántúli Osztálya a pécsi mintán elindulva kereste az együttműködést a Széchenyi István Főiskolával, ami nem volt egyoldalú, mert a Főiskola a 90-es évek elején már kidolgozott egy stratégiát az egyetemmé válásra, az egyetemi státusz elnyerésére, amihez megfelelő partnernek

bizonyult az akadémiai intézet. A Főiskola és az Intézet közötti együttműködés első csírája volt, hogy 1991 szeptemberében *Rechnitzer János* tudományos osztályvezető és *Szekeres Tamás* főigazgató közös ún. külső tanszéket hozott létre Regionális Gazdaságtan Tanszék néven, de még ennél is fontosabb, hogy ezzel egyidőben tartalommal töltötték meg, hiszen 1991 szeptemberétől az üzemgazdász szakon belül elindult a településgazdász szakirány, ami a regionális tudomány oktatásának első szárnyacsapása volt Győrben. Az együttműködést tovább erősítette a Széchenyi István Főiskolán rendezett konferencia 1992 márciusában, melynek témája „A regionális tudományok integrálása a felsőoktatásba” címet viselte. Az országos konferencia rámutatott a tér- és településfejlesztéssel foglalkozó szakemberek hiátusára, a „regionalista” szakemberképzés fontosságára országos szinten (ILLÉS 1992). A Főiskolán akkor már működő Közgazdaságtudományi Kar szerves részévé vált a még külső tanszék, mely minden közgazdaság szakos hallgatónak kötelező tantárgyként gazdaságföldrajzot oktatott, és a szakirányú hallgatóknak a regionális tudományhoz kapcsolódó kurzusok kerültek meghirdetésre. A szakirány tananyagának elsajátításához 405 óra törzsanyag, és 90 óra választható tantárgy került meghirdetésre. A törzsanyag fő tantárgyai a regionális gazdaságtan, településpolitika, település menedzsment, településtervezés és rendezés, településönkormányzati jogi ismeretek és regionális elemzések módszertana (SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI 1992). Ezek a kezdeti lépések nemcsak az oktatás kezdetét jelentették, hanem a tananyagok összeállítását, a tankönyvek elkészítését is. De még ennél is fontosabbak voltak a visszajelzések a végzett szakemberek tudásának gyakorlati hasznosításáról, alkalmasságáról a különböző területi intézményeknél, önkormányzatoknál, hiszen ezek a visszacsatolások segítették jobban tenni, tökéletesíteni a tananyagot. A képzés népszerű volt, mert a területfejlesztés iránti igény az intézményrendszer kialakításán keresztül munkahelyeket generált régiós, megyei és kistérségi szinten, de az önkormányzatoknak is szükségük volt az ilyen képzettségű szakemberekre.

Új időszámítás lépett érvénybe 2002-ben, amikor megtörtént az egyetemalapítás, létrejött a Széchenyi István Egyetem, és ezen belül a Jog-

és Gazdaságtudományi Kar (HONVÁRI 2018), melynek egyik tanszéke a korábban már külső tanszékként működő fent említett tanszék: Regionális Tudományi és Közpolitikai Tanszék néven folytatta működését. A régi/új tanszék nagy feladata volt a bolognai folyamat bevezetésének keretében a BSc képzésre való felkészülés, és a közszolgálati BSc szak indítása, ami 2006 szeptemberében akkreditációt nyert. Az új tantervben a település és terület fókuszú kurzusok között megjelent a vidékfejlesztés kurzus is, hiszen egyre nagyobb igény mutatkozott a vidékfejlesztési, LEADER intézményrendszer kiépítése és működése kapcsán a vidékfejlesztésben jártas térségfejlesztőkre. A kétszintű felsőoktatási képzés keretében a regionális és környezettudományi mesterszak akkreditációja is sikeres volt, és 2008 januárjától a tanszék gondozásában a megindult a mesterképzés, melyhez jól kapcsolódott, és hallgatói bázist biztosított a fent említett közszolgálati szak. Az akkreditációt elnyert tananyagban további jelentős szerepet kapott, külön kurzusként az európai vidékpolitika, valamint az integrált vidékfejlesztés. Látni kell tehát, hogy ezekben a jellemzően gazdasági képzési területen megvalósított kezdeményezésekben a vidékfejlesztés a tanterv szerves részét képezte, tehát számos ma is aktív szakember közgazdászként vált vidékfejlesztővé.

Az oktatási vertikum 2004-ben vált teljessé, mert a tanszék és a Jogi- és Közgazdaságtudományi Kar bázisán létrejött a Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola *Rechnitzer János* dékán és tanszékvezető vezetésével, majd az önálló jogi kar kiválásával 2008-ban a Regionális Tudományi Doktori Iskola, mely mind a napig országos érdeklődésnek örvend. A vidékre való odafigyelés, a ruralitás kezelése, az európai vidékfejlesztés oktatása a doktori iskola kurzusai közül sem hiányzik.

Sajnos az alap- és mesterképzés iránti érdeklődés erősen visszaesett, ami több okkal is magyarázható. Egyrészt 2012-ben kezdte meg működését a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, és ez lett a közszolgálati szak letéteményese, ami miatt több egyetemhez hasonlóan a Széchenyi Egyetemen is megszűnt ez a szak. Győrben utoljára 2012-2013-as tanévre vettek fel hallgatókat. Ezzel a visszalépéssel a regionális és környezeti gazdaságtan

mesterszak is elvesztette táptalaját, amit az évről évre csökkenő jelentkezési létszám mutatott. De nemcsak a közszolgálati szak megszűnése okozza a hallgatók érdeklődésének a hiányát, hanem még ugyanabban az évben módosították a területfejlesztési törvényt, kikerült a kistérségi és a régiós szint a területfejlesztésből, ami a piaci bázis visszaszorulását is jelentette. A vidékfejlesztés és területfejlesztés lokális és mezo szintű intézményhálózatának leépítése miatt a mesterképzés is elvesztette korábbi pozícióit.

A területfejlesztési és vidékfejlesztési képzéseknek nemcsak az a különlegessége, hogy térszemléletet, a térben multidiszciplináris megközelítéssel való gondolkodást ad, hanem legalább ennyire fontos a piaci szereplőkkel való kapcsolattartás, igények felmérése, és a gyakorlat ismerete. Ebben elvitatathatlan érdemeket szerzett *Lados Mihály*, aki nemcsak az MTA RKK Észak-dunántúli Osztályának alapító tagja volt, hanem a fent leírt oktatási vertikum valamennyi szintjének kidolgozásában és oktatásában is részt vett, sőt a Doktori Iskola törzstagja is volt, akit 2018-tól a Regionális-tudományi és Közpolitikai Tanszék vezetőjének neveztek ki. Sajnos a múlt idő használata nagyon fájdalmas, de igaz, mert a vírus, mely Magyarországon több mint negyven ezer ember halálát okozta őt sem kímélte, 2021 áprilisa óta nincs köztünk. Olyan kollégát, olyan humánomot veszítettünk, aki köztisztviselőnek örvendett mind a kollégák, mind a hallgatók körében. De talán legnagyobb értéke az emberekkel való kommunikáció, és kapcsolatépítési képessége volt. Ebben a szakmában – túlzás nélkül mondható – mindenki ismerte, adott a véleményére és megfogadta tanácsait. Nagy tervekkel állt elő a tanszék megújításáért, újrateremtésért (ahogy ő fogalmazott), hiszen kezdetektől, az egyetem elvégzése után a regionális tudomány bölcsőjébe, az MTA RKK-ba került, majd annak győri osztályára, és ezen keresztül a regionális tudomány oktatása a kezdetektől haláláig vele volt. A mesterszak angol nyelvű képzésének akkreditációját sikeresen végig vitte, számtalan nemzetközi és hazai projekt kidolgozásában és megvalósításában részt vett, életeleme volt a hazai és külföldi találkozókra való részvétel. Az utóbbi években kutatási irányultsága a smart city felé fordult, ezen belül is a természetközeli város-

fejlesztés érdekelte, és nemcsak a „smart city”, de a „smart village” témakör is közel állt hozzá, az egyik doktoranduszának is ez volt a kutatási iránya. Tanszéképítési terveiben szerepelt a minél több nemzetközi projekt elérése és megvalósítása, ami ugyancsak nyitottságára, emberközpontságára és a tudomány iránti elkötelezettségére utal. Évtizedek alatt épített kapcsolatrendszert és hálózatot örököltünk tőle, amit nemcsak meg kell őriznünk, de ápolnunk is kell ahhoz, hogy az ebből származó visszajelzéseket be tudjuk építeni kutatásainkba és abból származó eredményeinket az oktatásba, hogy ahogy ő fogalmazott – „piacképes, naprakész tudást adjunk”.

Új időszámítás kezdődött 2016-tól a Széchenyi István Egyetemen, amikortól a kétszáz éves tradícióval rendelkező Mosonmagyaróvári Mezőgazdasági Kar a Nyugat-magyarországi Egyetemből kiválva Mezőgazdasági és Élelmiszertudományi Kar néven a Széchenyi István Egyetemhez tartozva folytatja munkáját. Ennek a karnak komoly hagyományai vannak az agrár képzési területen szervezett felsőfokú vidékfejlesztési képzésben. A kezdetek *Nagy Frigyes* munkásságához kötődnek, aki nyugalmazott miniszterként 1998-ban a karon hozta létre az EU Oktatási Központot, amelyet rövid idő alatt regionális intézménnyé fejlesztett. Nevéhez fűződik az akkori hagyományos, ötéves gazdasági agrármérnök szakon az EU menedzser szakirány bevezetése. Az úttörőként bevezetett szakirány vonzereje messze túlmutatott a hagyományos beiskolázási körzeten, országos elismertséget eredményezett a képzésnek és a karnak egyaránt. Később a bolognai rendszerhez igazított, 2006-ban bevezetett kétszintű képzési struktúrában a szakok országos szinten uniformizálódtak, sőt az agrár képzési területen akkor beindított gazdasági és vidékfejlesztési agrármérnök alapszak és a ráépülő vidékfejlesztési mérnök mesterszak gyakorlatilag monopolizálta a vidékfejlesztő titulust, miközben annak gazdasági képzési területen – a fentiekben bemutatottak szerint is – megkérdőjelezhetetlenül komoly hagyományai voltak. Ennek fejlesztéspolitikai hátterét nyilván az éppen akkor zajló „mainstreaming” adja, amely az EU kohéziós politikájából 2007-től igyekszik minden közvetlenül vidékfejlesztési intézkedést áttérlni a Közös Agrárpolitikába, hogy aztán 2014-től – legalábbis

finanszírozási oldalról – ismét megkezdődjön a visszarendeződés. Sajnos ennek azonban semmi jele nem volt tapasztalható a felsőoktatásban. A képzési struktúra 2017-es átalakítása ugyanis, ha lehet, még tovább rontott a helyzeten, mivel az immár a BSc és MSc szakok elnevezésében (vidékfejlesztési agrármérnök) sem tesz különbséget. Sajnos az a tapasztalat, hogy egy deklaráltan a szakigazgatás számára szakembereket képző szakon a képzési és kimeneti követelmények (kkk) 7-10 éves „befagyaszttása” kifejezetten rontja a képzés piaci igényekhez való illesztésének lehetőségét. Ráadásul a jelenlegi gazdasági környezetben a piacnak sokkal nagyobb szüksége van fejlesztéspolitikában jártas generalista, mint agrár területen specialista vidékfejlesztőkre, ami egy olyan új szak kidolgozását teheti lehetővé, ami a korábban bemutatott regionális tudományi képzési programokhoz közelebb álló, „határterületeken” működő vidékfejlesztő képzést eredményezhet. Éppen erre kíván kísérletet tenni a Széchenyi István Egyetem Albert Kázmér Mosonmagyaróvári Karán 2022.08.01-től létrejövő Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék.

Az Európai Unióban a 1990-es évek elejétől deklarálódott a KAP-on belül a vidékfejlesztés, majd az AGENDA2000 program nevesítette is az integrált vidékfejlesztést, mint a KAP második pillérét. Már a 198/2005 évi EK rendeletben az életminőség javítása és a diverzifikáció ösztönzése, valamint a helyi kapacitás építése kapott hangsúlyt a mezőgazdaság versenyképességének javítása és a környezet állapotmegőrzése mellett. Mind az EU, mind Magyarország vidékpolitikájában a közösségen alapuló integrált vidékfejlesztés, mint „horizontális tengely” jelenik meg, tehát egyre inkább hangsúlyt kap a vidékfejlesztésen belül a helyi közösségek szerepe. Számtalan példa igazolja, hogy egy helyi közösség (legyen az kistérségi szervezet, LEADER csoport, vagy akár egy falu) akkor lesz igazán sikeres, ha a helyi közösség akarata, tervei jutnak érvényre a helyi vezetés támogatásával. Az oktatás kihívás előtt áll, mert az egyik ok, ami miatt szükséges a szakemberképzés, az az, hogy a mikrotérségekben, a helyi szinten a szakembergárda lecsökkent, elszívargott. A másik ok, ami indokolja a terület- és vidékfejlesztési szakemberképzés újragondolását az az új módszerek és új irányvonalak az agrá-

riumban, hiszen ehhez is a szakmát ismerő képzett menedzserekre van szükség. A fentiek miatt ajánljuk megfontolásra és új alapokra helyezni az utóbbi évtizedben oly mostoha területfejlesztői és vidékfejlesztői képzéseket.

**SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI IRÉN -
MEZEI KATALIN - RECHNITZER JÁNOS**

Abstract:

We surprise the readers of the jubilee issue of COMITATUS with a discussion paper on the controversy of education for territorial development and rural development. Both are strongly linked to the processes of regime change in the 1990s, the preparation for EU accession and the EU programming periods after membership. Preparatory work began both in academic circles and among academic lecturers, and this is how regional science has developed and been established in many academic institutes and universities.

The aim of the authors is to review the process and changes in the teaching of regional and rural development over the last 30 years, with particular reference to Széchenyi István University, and to draw attention to the importance of the subject and the challenges it faces.

Keywords: Regional Development, Rural Development, Higher Education

Irodalomjegyzék:

BUDAY-SÁNTHA Attila: Agrár- és vidékpolitika. Budapest, 2011. 16.

ILLÉS Iván: A regionális tudományok integrálása a felsőoktatásba In: A regionális tudományok integrálása a felsőoktatásba - Területi szemlélet a közgazdaságtudományban, avagy van-e regionális gazdaságtan Magyarországon Szerk: Lados Mihály - Kocsis Zsolt Pécs, 1992. 14-17.

HONVÁRI János: Akadémia - Főiskola - Egyetem 50 éves a Széchenyi István Egyetem = Győr, Széchenyi István Egyetem 2018.

MOSELEY J., Malcolm.: Baseline studies for local rural development programmes; towards a methodology. = Planning Practice and Research 11(1996) 1, 19-36.

RECHNITZER János – SMAHÓ Melinda: Területi politika. Budapest, 2011. 112.

SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI, I: Település-gazdász képzés a Széchenyi István Műszaki Főiskolán In: A regionális tudományok integrálása a felsőoktatásba - Területi szemlélet a közgazdaságtudományban, avagy van-e regionális gazdaságtan Magyarországon Szerk: Lados Mihály - Kocsis Zsolt Pécs, 1992. 33-35.

Szerzők:

SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI IRÉN D.Sc.

A szerző geográfus, professzor emerita, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék, Győr, sziren@sze.hu

MEZEI KATALIN Ph.D.

A szerző közgazdász, tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék, Győr (mezei.katalin@sze.hu)

RECHNITZER JÁNOS D.Sc.

A szerző közgazdász, professzor emeritus, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék, Győr, rechnj@sze.hu



Szerkesztői jegyzet

A területfejlesztés és a regionalizmus kérdése a Comitatusban

A folyóirat első színes címlapja 1996 július-augusztusi tematikus számként Átépités alatt címmel, Közigazgatási reform és területfejlesztési alcímmel jelent meg. A Területfejlesztés és regionalizmus témakörében több rovatban kilenc cikk jelent meg Mandel Miklós, Pálné Kovács Ilona, Szaló Péter, G. Fekete Éva, Miklóssy Endre, Nagy Imre, a Krémer András – Várnai Gábor szerzőpáros, Soós Edit és Bocz Károly tollából. Öröndetes, hogy többen e számban is kifejtik gondolataik, sajnálatos, hogy ketten már nincsenek közöttünk.

Később is népszerű volt a téma. Az első Repertórium szerint a közlemények címeiben 1991-2002 közötti bő évtizedben 65-ször szerepelt a területfejlesztés szó, 15-ször a településfejlesztés, 6-szor a településhálózat, 5-ször a településrendezés, 4-szer a területrendezés. Ugyanezen időszakban 26-szor a regionalizmus is benne volt a címben. Az első településfejlesztés témájú cikket Horváth László (Ajka) jegyezte még 1991 októberében, az első nagyobb terjedelmű tanulmány az 1992 január-februári számunkban jelent meg „Új utakon a magyar regionális tervezés” címen az azóta elhunyt Miklóssy Endre tollából.

Sajnos tárgymutató a 2018-as repertóriumhoz nem készült, viszont szerencsére fenn van az MRTT honlapján (www.mrtt.hu) így bármely érdeklődő kutató, vagy PhD-hallgató feldolgozhatja.

A COMITATUS 30 ÉV/KÖNYV című ünnepi összeállításunkban, amit tavaly decemberben mutattunk be ez a téma

ihlette meg Csíke Andrást, Kaiser Tamást, Filepné Nagy Évát, Molnár Tamást és szerzőtársait, Somlyódy Péter Editet, Leveleki Magdolnát, de lényegében ezzel foglalkozik Fekete Károly is a Balaton és a Comitatus kapcsán, mint ahogy Oláh Miklós sem tudja megkerülni a témát A megye helye II. című nagy ívű dolgozatában.

A Comitatus Önkormányzati Szemle cikkeket feldolgozva e jegyzet írója is írt egy dolgozatot „Régiók és megyék a COMITATUS-ban” címmel, ami legutóbb a „Politikai homokozó?” című tanulmánykötetben 2019-ben jelent meg, de a 2011 július-augusztusi számban „Regionalizmus, területfejlesztés, gazdaság” címmel is megírtam, hogy miképp foglalkozott (addig) folyóiratunk ezzel a témakörrel.

A megyei önkormányzatiság (és az esetleges közigazgatási reform) kérdése mellett ez volt a legfontosabb témánk, amivel a továbbiakban is foglalkozunk. Így a következő számunk első tanulmánya Kaiser Tamásnak a területfejlesztés és a megye kérdését elemző írása lesz, összekötve a témát az önkormányzatisággal ami ezévi nyári számunk egyik vezető témája.

S bár a magyar önkormányzatiság kérdése nem akkor a sikertörténet, mint a területfejlesztés, remélem, hogy erről is szívesen olvasnak, hogy megtudják miképp is vélekednek róla szerzőink...

Veszprém, 2020. június 20.

AGG ZOLTÁN
főszerkesztő