

Bevezető

Az 5. Báthory – Brassai Konferencia központi témájához igazodva tanulmányomban a gazdaságfejlesztés egy meghatározó szegmensét, a területfejlesztést vizsgálom. Az egyik legelterjedtebb felfogás szerint a potens, versenyképes nemzeti gazdaság két meghatározó tényezője az adott ország gazdaságpolitikája, valamint az állami működés. Ezt a dualisztikus megközelítést napjaink állam- és közigazgatás-fejlesztési programjai is széles körben inkorporálják. Példaként utalok a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programra (későbbiekben Magyary Program, vagy MP), amelynek a nemzetközi kihívásokra reagálva alapvető törekvése egy erős és hatékony végrehajtó apparátus kialakítása.⁸⁰

Szeretnék rámutatni azonban arra, hogy az állami szféra nem csupán mint költség, mint kiadás értelmezhető, hiszen a gazdaság stimulálása a modern országokban sokszereplős, komplex folyamat, aminek a magánszereplők mellett az állami szervek is aktív résztvevői (sőt, bizonyos esetekben koordinátorai, katalizátorai is). **Tekintettel arra, hogy a teljes hazai fejlesztési intézményrendszer bemutatására nincs lehetőségem (hiszen az jelen tanulmány kereteit bőven meghaladná), munkámban kifejezetten a középszintre, annak is önkormányzati oldalára (legfőképpen a megyei önkormányzatokra) helyezem a hangsúlyt.** Úgy vélem a bemutatás indokolt, hiszen a 2014-2020 közötti Európai Unió programozási időszak még csak most vette kezdetét, a körülbelül 7500 milliárd forintos fejlesztési forrásnak pedig közel az 1/6-a a lentebb bemutatásra kerülő középszintű önkormányzatok közreműködése nyomán fog hasznosulni.

A jogi szabályozás átalakulása. Az intézményfenntartóból fejlesztővé vált megye

2010-2014 között a hazai közjogi szabályanyag jelentős változáson esett át. A második önkormányzati kódex, a 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Möt.v.) nyomán Magyarországon a megyék feladat- és hatásköre jelentősen átalakult. **Az átalakulás irányát egyértelműen a saját területéért felelősséggel tartozó, azt tervszerűen fejlesztő önkormányzat kialakításának szándéka, valamint az ehhez kapcsolódó adekvát jogi és gazdasági eszközök megteremtése jelöli ki.**⁸¹ Ha csak röviden is, de célszerű utalni arra, hogy a területi folyamatokat aktívan formáló, az indokolatlan eltéréseket kiegyenlítő megye koncepciója régebben is ismert volt a magyar közigazgatásban. A rendszerváltást megelőző időszakkal ugyan most nem foglalkozom, de arra utalok, hogy a tanácsrendszerben a megyei apparátusok erős területgazdai szerepkörrel rendelkeztek, ami magában foglalta – igaz akkoriban még más logika és rendszerkeretek mentén – a települések feletti, de az országosnál kisebb léptékben zajló fejlesztési tevékenységet.⁸²

A rendszerváltás egyik közvetlen következménye a közigazgatásban a korábban mindigis markáns területi dezintegrálása volt.⁸³ **Több más megyei jogosítvány leválasztása mellett a területi relevanciával bíró fejlesztési jogosítványok is az önkormányzati rendszeren kívülre kerültek.** Ennek hátterében nagy valószínűséggel a rendszerváltást megelőző túlsúlyos megyei adminisztrációval szembeni negatív politikai viszonyulás állt. A demokratizálás jegyében életre hívott, nagy

⁷⁸ egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

⁷⁹ „A kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.”

⁸⁰ Vö. Magyary Program 2011. 5-20.

⁸¹ Lásd részletesebben: Barta Attila: Területfejlesztés, területrendezés. In *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből (II. kötet): Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. Szerkesztette Lapsánszky András. Complex, Budapest, 2013. 442.

⁸² Vö. Szamel Katalin: *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*. ÁSZI, Budapest, 1981. 173.

⁸³ Barta Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Gondolat, Budapest, 2013. 120.

szabadságfokkal bíró települési szintet nem kívánták (újból) a megyék alárendeltjévé tenni, emiatt nem akartak a döntéshozók a területi önkormányzatoknak pénzosztással járó szerepkört adni. **Az első önkormányzati törvényünk liberális megközelítése a történeti előzményeket, valamint a korszak hangulatát ismerve érthető, az azonban már sokkal nagyobb probléma, hogy a fejlesztési funkció éveken keresztül gazdátlan maradt, bizonyos értelemben sodródott az egyes alrendszerek között, emiatt pedig nem egy koncepcionalizált úton, hanem evolutív módon fejlődött.**

1996-ig, amíg a jogalkotó elkülönült intézményrendszerbe nem kovácsolta a területfejlesztést, több szakmai elképzelés is született ennek a feladatnak a megyei önkormányzatokhoz való visszavezetésére.⁸⁴ **1994-ben, az első önkormányzati törvényünk (az 1990. évi LXV. törvény) novelláris megújítását megelőzően a szakemberek⁸⁵ például kifejezetten javasolták a lebegtetett megyei önkormányzatok feladatainak területfejlesztéssel és –rendezéssel, környezetvédelemmel, továbbá idegenforgalommal, koordinációval és foglalkoztatási teendőkkel való kiegészítését.** A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (továbbiakban Tft.) nyomán a középszintű fejlesztés – jelentős mértékben a partnerség elvére való hivatkozással nem a közigazgatás klasszikus szervein keresztül, hanem - egy paritásos alapon szerveződő kvázi közigazgatási intézményrendszer útján valósult meg, aminek középszinten a megyei önkormányzatok csak az egyik, de semmiképpen nem a leghangsúlyosabb szereplői voltak. **A területfejlesztési tanácsok fokozatosan kiteljesedő rendszerében a 2000-es évek közepére a regionális, valamint az alsó-középszintű (másképp kistérségi) döntéshozó fórumok váltak meghatározóvá.⁸⁶**

A terjedelmi korlátokra is figyelemmel, eltekintve most az 1996 és 2011 közötti időszak területfejlesztési intézményrendszerének részletes ismertetésétől, kiemelem, hogy a 2011 nyarán megszületett belügyminisztériumi koncepció – a korábbi elképzelésekhez hasonló módon - deklarálta, hogy a területi léptékű fejlesztést kifejezetten a megyei önkormányzatok (kizárólagos, vagy legalábbis egyik legfontosabb) feladatává kell tenni.⁸⁷ **A 2/3-os változtatások véghezvitelét biztosító politikai többséggel a háttérben ez az 1996-2011 közötti irányvonallal való markáns szakítást vetítette előre, amit az is alátámasztott, hogy a jogalkotó a megyéket 2011 végére megszabadította adósságállományuk mellett az intézményfenntartó szerepkörüktől is.⁸⁸** A „lecsupaszított” megyéknek a kereteket a fokozatosan hatályba lépő Möt. míg az új tartalmat a novált Tft. adta meg. Ezeket egymás mellé téve megállapítható, hogy **a mai magyar megyék célra rendelt, „monofunkciós”⁸⁹ szervezetek, melyek** (részben a fővárosi önkormányzattal, valamint a megyei jogú városokkal való együttműködés eredményeként) **négy nagy szakigazgatási szektoron keresztül képesek a középszintű folyamatok érdemi befolyásolására. Ezek a terület- és vidékfejlesztés, a területrendezés, valamint az előbbiekkal összefüggő koordinációs tevékenység.⁹⁰**

A közeljövő várható fejleményei

⁸⁴ Lásd például: *Állam és Igazgatás*, 1989/9. 812-856., valamint *Magyar Közigazgatás*, 1990/3. 193-217.

⁸⁵ *Magyar Közigazgatás*, 1994/6-7. 321-345.

⁸⁶ Lásd például a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról rendelkező 2004. évi CVII. törvényt.

⁸⁷ A munkaanyag az alábbi linken volt elérhető (a kormányzati portál átalakítása miatt már nem tölthető le innen):

<http://www.kormany.hu/download/2/08/30000/%C3%B6tv%20konceptci%C3%B3%20munkaanyag.pdf> [2013. január 2.]. A munkaanyag 20-21. oldala részletezte a megyei önkormányzat megújításának három lehetséges irányát, valamint a területfejlesztési feladatok elhelyezésére vonatkozó elképzeléseket.

⁸⁸ A megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény.

⁸⁹ *Vö.* Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. MTA, *Law Working Papers*. 2014/2. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf 6. [2014. június 27.].

⁹⁰ Möt. 27. § (1) bek.

A 2014-2020 közötti fejlesztési időszakban a tervek szerint tíz operatív programja (továbbiakban OP) lesz hazánkban (a tanulmány megírásának időpontjában az Európai Unió Bizottsága ezekről egyelőre még nem döntött):

- a Rászoruló Személyeket Támogató OP,
- a Közigazgatás- és Közszolgálat-fejlesztési OP,
- a Magyar Halgazdálkodási OP,
- a Környezeti és Energiahatékonysági OP,
- az Emberi Erőforrás Fejlesztési OP,
- a Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP,
- az Integrált Közlekedésfejlesztési OP,
- a Terület- és Településfejlesztési OP,
- a Versenyképes Közép-Magyarország OP,
- valamint a Vidékfejlesztési Program.

Az OP-ok közül a továbbiakban én kizárólag eggyel, a terület-orientált TOP-pal, azaz a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programmal foglalkozom.⁹¹ **Ennek lényege, hogy a programhoz tartozó fejlesztési pénzek felhasználásáról – a többi OP-tól eltérően, amelyek az adott területért felelős szakminisztérium és háttérapparátusának felelősségi körébe tartoznak – a területi és települési önkormányzatok döntenek, központi szinten pedig csak a koordináció marad.** A TOP alapvető céljai:

- egyfelől a gazdasági növekedés ösztönzése,
- másfelől a foglalkoztatás bővítése,
- végezetül a lokális életminőség-javító fejlesztések támogatása.

Ennek érdekében a TOP „születési anyakönyvi kivonatának” is tekinthető 2013-as kormányhatározat⁹² úgy foglalt állást, hogy a programra a gazdaságfejlesztésre meghatározott forráskeret 26,9%-a kerüljön keretként meghatározásra.

Ma már tudjuk, hogy az elkövetkező hét évben összesen mintegy 1100 milliárd forint jut ezen a programon keresztül a helyi kezdeményezésekre. A TOP Budapest és Pest Megye kivételével a teljes országot lefedi. **A tervezés és a döntések három szinten születhetnek meg: a 18 megye, a 22 megyei jogú város (továbbiakban MJV), valamint (a helyi közösségek és települések együttműködésén alapuló) várostérség és megyei jogú város térségének szintjén.**

Érdekesképpen utalok arra, hogy a tervezés korai szakaszában sem a megyei jogú városok, sem pedig a fővárosban a kerületi önkormányzatok nem voltak markánsan nevesítve a fejlesztési rendszerben.⁹³ Térnyerésük oka minden valószínűség szerint a polgármesteri lobbinak köszönhető. A tervezés későbbi szakaszában a kormányzat célként jelölte meg, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) és az Európai Szociális Alapból (ESZA) finanszírozott megyei programok indikatív forráskerete összesen 450 milliárd forint, míg a megyei jogú városoké ennek közel fele, 220 milliárd forint legyen. Az MJV-k ezáltal komoly részesedést kaptak/kapnak a területi léptékű fejlesztésben, növekedési centrumokká válhatnak, ami egybevág a kormányzat azon törekvésével, miszerint az elkövetkező években **az MJV-k bázisán 20-25 növekedési zónát alakít ki az országban.** A várostérségek és megyei jogú városok térségeit érintő fejlesztések területi meghatározása a területfejlesztési-statisztikai kistérségi lehatárolás alapján történik. Azaz nem keverendő össze a 2013 óta létező járási beosztással, ami kizárólag államigazgatási feladatokkal rendelkezik és (jelenleg) nem

⁹¹ http://palyazat.gov.hu/forum_topic_pate/763/filter?offset=0&theme_filter= [2014. május 1.].

1831/2013. (XI. 14.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól, az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai és a megyei jogú városok önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról, valamint a 2014-2020 közötti források területi koordinációjának kereteiről szóló 1115/2013. (III. 8.) Korm. határozat módosításáról.

⁹³ 1495/2013. (VII. 29.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti időszakra a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól és az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról, valamint a 2013-ban jelentősen átdolgozott Tft-t.

bír területfejlesztési teendőkkel. A városi térségek indikatív forráskerete meghaladja a megyei jogú városok önálló forráskeretét, összesen 298,08 milliárd forint.

A tanulmány megírásának időpontjában megismerhető számok alapján várhatóan a legtöbb forrást Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék kapják (előbbi 49 509,7 millió, utóbbi 45 846,1 millió forintot, ami együtt a teljes TOP forrás 1/5-e!). Legkevesebbet Komárom-Esztergom Megye kap, összesen 13 322,4 milliót. A megyei jogú városok tekintetében a szórás jóval nagyobb. A legtöbb forrásra várhatóan Debrecen pályázhat majd, 24 623,5 millióval, ami nagyságrendileg majdnem Baranya Megye forráskeretével azonos (hozzáteszem a Debreceni Kistérség viszont arányaiban alatta marad valamennyi más várostérségnek, mintegy ezzel kompenzálva a fenti kiugró tételt). A legkevesebbre, 3 900,8 millióra Szekszárd jogosult.

Összefoglalás, következtetések

Az elmúlt évek átalakításainak alapvető célja egy olyan fejlesztési intézményrendszer kialakítása volt, amely mentes a párhuzamosságoktól, ugyanakkor a lehető leghatékonyabban biztosítja az EU-s források felhasználását. Ez a fajta törekvés integrációs és központosító folyamatokat indított el. A decentralizált forrásfelhasználás tehát elsősorban csak a TOP esetében igaz, a többi OP centralizáltabb logika mentén működik. Ezt jól érzékelteti, hogy központi szinten a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felszámolásával párhuzamosan a fejlesztési feladatok a szaktárcákhoz kerültek át, amelyek közül kiemelkednek a Miniszterelnökség fejlesztési feladatai).⁹⁴

Látható, hogy a 2007/08-as gazdasági-pénzügyi válság nyomán a gazdaság-fejlesztés és –élénkítés (pl. turizmus támogatása), valamint a foglalkoztatás növelése valamennyi szektort érintő általános programelemmé, horizontális céllá vált. Ennek érdekében nem csak a megyei önkormányzatok, de a teljes intézményrendszer aktivizálható. Ha kifejezetten az önkormányzati oldalt vizsgáljuk, akkor a fenti célon túl a másik két alapvető fejlesztési irány:

- az üzleti szereplők számára vonzó önkormányzatok kialakítása,
- és a helyi közösségek megerősítése és öngondoskodó képességének javítása.

A sporadikus, szétaprózott fejlesztés helyett tehát a jövőben súlypontokra (pólusokra) koncentrált fejlesztés várható. ***Nem véletlen, hogy meghatározó törekvés lett a város és térségét/vidékét összekötő kapcsolatrendszer helyreállítása, megerősítése (ennek válhatnak katalizátoraivá a megyei jogú városok).*** Ugyancsak ehhez köthető, hogy a megyei szintű programokkal összefüggő valamennyi tervezési és koordinációs feladatot a megyei önkormányzatok végzik a jövőben. Ez a helyzet a várostérségek és a megyei jogú városok térségének fejlesztése esetén is, ezeknél azonban sor kerül az érintett települési önkormányzatok bevonására. Ennek hátterét a Tft. teremtette meg 2012-2014 között azzal, hogy a területfejlesztési tanácsok felszámolását követően intézményesítette az ún. regionális (RTKF) és megyei területfejlesztési konzultációs fórumokat (MTKF).⁹⁵ A változtatás nem csupán játék a szavakkal. A konzultációs fórumok összetétele jóval homogénebb a korábbi tanácsokhoz képest, ugyanis előbbieket kizárólag a megyék és megyei jogú városok vezetőiből, illetve delegáltjaiból állnak.

Külön utalok arra, hogy a megyei önkormányzatok a Tft. értelmében olyan gazdaságfejlesztő szervezeteket hozhatnak létre, amelyek útján koordinálják 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.⁹⁶ Miután a regionális fejlesztési ügynökségeket a Magyar Állam a megyéknek adta tovább, új feladataik ellátásához véleményem szerint megfelelő szakmai- és humán-infrastruktúrával rendelkeznek.⁹⁷

⁹⁴ Lásd a miniszterek és minisztériumok portfólióját leíró Magyarország minisztériumainak felsorolását tartalmazó 2014. évi XX. törvényt, valamint a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendeletet.

⁹⁵ Tft. 14/A-B. §-ok.

⁹⁶ Tft. 5. § y) pont, valamint 11. § ce) pont.

⁹⁷ Tft. 29. § (2)-(3) bek.

Bár a gyakorlati tapasztalatok csak ezután születnek meg, az eddigiek alapján úgy vélem, hogy az elkövetkező hétéves ciklus számos lehetőséget hordoz magában. Mindazonáltal fel kell készülni az új intézményrendszer finomhangolására is, hiszen valószínűleg annak nem minden eleme marad meg jelenlegi formájában. Erre a működés során szerzett tapasztalatok alapján az következő évek nyújtanak majd lehetőséget.

Összefoglaló

A versenyképesség egyik meghatározó tényezője a gazdasági fejlődés. A gazdaság fejlesztése a modern államokban sokszereplős feladat, aminek napjainkban az állam, és annak végrehajtó apparátusa, a közigazgatás is megkerülhetetlen szereplője. Írásomban a közigazgatási szervek közül kifejezetten a középszintű (másképp területi) - azaz megyei - önkormányzatok ezzel összefüggő fejlesztési feladatainak, jogosítványainak bemutatására törekszem.

A 2012-től fokozatosan hatályba lépett új közjogi joganyag alapján Magyarországon a megyék feladat- és hatásköre jelentősen átalakult. Az átalakulás irányát egyértelműen a saját területéért felelősséggel tartozó, azt tervszerűen fejlesztő önkormányzat kialakításának szándéka jelöli ki. A mai magyar megyék négy nagy szakigazgatási szektoron keresztül képesek a mezoszintű folyamatok befolyásolására. Ezek a terület- és vidékfejlesztés, a területrendezés, valamint az előbbiekkal összefüggő koordinációs feladat.

Munkámban elsősorban nem a tételes joganyag normatív bemutatására törekszem, hanem arra vállalkozok, hogy felvázoljam, miképpen járulhat hozzá ez az új intézményrendszer a magyar versenyképesség fokozásához.