

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 vázlatoszerűen 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 vonzaskörzeteként egy-egy képviselőjének. A települési önkormányzatok, főleg a községek ráéreztek arra, hogy döntési lehetőséghez juthatnak, ha közösségbe szervezik magukat. Minden vonzaskörzetben létrejöttek a társulások, sőt a kezdetben, jellemzően a korábbi településközi ellentéteknek köszönhetően egy-egy statisztikai vonzaskörzetben 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, terveket 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 fogalmazták meg terveiket, miközben tekintettel voltak a szomszédos, illetve a környezetükben, térségükben lévő települések törekvéseire is. A statisztikai vonzaskörzeteken 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 vonzaskörzetekénti képviselőlet 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 képviselőlete 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 megszüntetése 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 tölthettek be területfejlesztési szerepet, nem dönthettek a településeket érintő források elosztásáról. Ennek az „elvi” korlátozásnak a következtében jöttek létre a megyei területfejlesztési tanácsok, amelyek politikai legitimitációja 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 Möt. 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 kormánybiztos, 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 összecsesztak.

Mára a forráselosztásban további torzító tényező a Fidesz országgyűlési választókerületi elnököknek biztosított, joga 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 általánosság 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 alapeleméit alkotó kistéleplési 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 törvényt módosításokról
4. 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezet alakítással összefüggő törvényt módosításokról
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 törvényt módosításokról
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 törvényt módosításokról 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 törvényt módosításokról
22. 2016. évi LXVII. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról
23. 2016. évi LXXVIII. 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

