

Tanulmányok

Kiemelt térségek a magyar területfejlesztésben – különös tekintettel a Balatonra

2021. december 10-én Siófokon az „Évfordulók a területfejlesztésben” című, a szakzsargonban csak területfejlesztésnek 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 fel-lángoló, 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 (láttele?) 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 céloim 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 közrejátzott 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 forráskihelyezést 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 forráskihelyezést 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 elérkezünk 2011-2012-be melyi 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 feladatköreit 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 joganyagról beszélünk, a fogalmi harmónia megteremtése elengedhetetlen lenne, hiszen a területfejlesztés és területrendezés közös nyelvének megteremtése, a legalább szükséges mértékű közös fogalomhasználatra, tércategória-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 eredményezték-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 jogositványokkal, 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.

Érdemes 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 (kivéve a Balaton kiemelt térsége)” (OFTK, 121. oldal). Emellett pedig a megye helyi illetve megyehatáron átnyúló fejlesztések kapcsán meghatározott koordináló, értékelő szerepkörét említi a koncepció. Néhány sorral lejjebb pedig azt az iránymutatást adja a dokumentum, hogy „a valós térszerveződések 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 (kevésbé) 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 áttekintnünk, 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 (tisztiségeim közül)... Egyrészt úgy gondolom, hogy nem jó, ha a Balaton Fejlesztési Tanácsban a kormánynak nincs az önkormányzatok mellett a legmagasabb szinten képviselése. (...) ...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 Közhasznú 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 területhez 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 túlsúllal
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 megyei 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 elsősorban 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 forrászerzési 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 forrászerzésben, 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 településgyűjtéséről 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 forrászerzési 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 projektársaságok 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 szerepvállalásra 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 intézmény-és eszközrendszer.

Stabil intézmény- és eszközrendszer csak stabil koncepciókon és jogszabályi környezetben 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 összemossa 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 szolgálja 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 Közhasznú NKft. PhD hallgató ELTE TTK Földtudományi Doktori Iskola karoly.fekete@balatonregion.hu

Felhasznált irodalom

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

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

Budapesti Agglomerációs Területfejlesztési Koncepciója és Stratégiai Programja 2007-2013. Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács 2007.

Csalagovits István (1998): Észrevételek a „Balaton Régió” és a dunántúli „statisztikai régiók” területfejlesztési „koncepcióihoz”. 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.

Huszti 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 Kormányrendeletre. 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/tersegfejlesztas/atfogo-regiofejlesztasi-programok/aktualis-fejlesztési-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 koronavírusot Pécssett
 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