

DR. GÁLOSI-KOVÁCS BERNADETT PHD

ADJUNKTUS

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM TERMÉSZETTUDOMÁNYI KAR

**HAFFNER TAMÁS**

PHD HALLGATÓ

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR

REGIONÁLIS POLITIKA ÉS GAZDASÁGTAN DOKTORI ISKOLA

FÖLDTUDOMÁNYOK DOKTORI ISKOLA



A területfejlesztés magyarországi intézményesülése

I. Bevezetés

A területfejlesztést Magyarországon a szakma, a területfejlesztést meghatározó jogszabály és a területfejlesztésre döntő befolyást gyakorló szereplők más-más módon definiálják, abban azonban mindenki álláspontja megegyezik, hogy a területfejlesztés egyike a nemzetgazdaság sorsát és jövőjét meghatározó szakpolitikáknak.

A területfejlesztés feladata, hogy egyes térségre, vagy az egész országra kiterjedő mértékben figyelje a társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatokat, meghatározza a rövid, közép- és hosszú távú fejlesztési célokat, elkészítse az ezekhez kapcsolódó koncepciókat, intézkedéseket, továbbá összehangolja és valósítsa meg a fejlesztési programokat. A területfejlesztés azonban ennél átfogóbb és árnyaltabb tevékenység, ami tartalmazza a közösségi szférának a különböző tevékenységek térbeli megoszlására vonatkozó valamennyi intézkedést. Ide tartozik a környezeti szempontokat szem előtt tartó kiegyensúlyozottabb fejlesztéspolitika, a szerkezetátalakítás és az egyéb társadalmi és gazdasági célok megvalósítására való törekvések. A területfejlesztés integrálja a különféle területi/igazgatási tevékenységeket, röviden összefoglalva a térhasználat tudatos irányítását határozza meg. A területfejlesztés a fentiek alapján, a közérdek nevében történő jövőorientált beavatkozás, közfeladat, ami alkalmas gazdaságpolitikai és társadalompolitikai szempontok érvényesítésére a szubszidiaritás elvének figyelembevételével.¹ Ez utóbbi elv alkalmazása kiemelten fontos eleme a területfejlesztésnek, hisz ez az elv képes biztosítani, hogy a döntések a megfelelő, az állampolgárokhoz lehető legközelebbi szinten kerüljön sor. A fentiek alapján a „*területfejlesztés egy rendkívül komplex tevékenység, amelyik magában foglalja a foglalkozáspolitikai, gazdaságfejlesztési aspektusoktól kezdve a környezet-*

védelmet, a szolgáltatásszervezést és infrastruktúrafejlesztést és még sokféle aktivitást”.² A területfejlesztési beavatkozás sikerességének a kulcsa, a beavatkozással érintett regionális fejlődési folyamatok ismerete, illetve az, hogy a beavatkozást megfelelő intézményrendszer bonyolítsa.³

A területfejlesztési törvény elfogadása óta számos jelentős változáson ment a területfejlesztés intézményrendszere és forrásallokációja. A területfejlesztési törvény 1996-os megalkotásával a jogalkotó egyértelmű szándéka volt, hogy biztosítsa az irányítási és tervezési rendszer nyilvánosságát, illetve a demokratizmus érvényesítését, továbbá, hogy megteremtse a regionális politika komplex kezelésének feltételeit mind a tervezés, mind az irányítás, mind pedig az elosztás-finanszírozás területén. A törvény 2011. decemberi módosításával az állam a területfejlesztési feladatokat területi szinten a fejlesztési tanácsok megszüntetésével 2012. január 1-jétől a megyei önkormányzatok és megyei jogú városok hatáskörébe utalta.

A 2014–2020-as európai uniós költségvetési ciklusban a területi operatív programok forrásainak felhasználása vette kezdetét 2015-ben. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: TOP) felhívásainak megjelenését megelőzően a területfejlesztés intézményrendszerének teljes átalakítására került sor, az eljárásrend részletszabályai csak a közelmúltban kezdtek körvonalazódni. Jelen tanulmány a területfejlesztés intézményrendszerének változását mutatja be a rendszerváltástól napjainkig, kiemelten fókuszálva a szubszidiaritás alapelvének érvényesülésére az intézményrendszer felépítésében és döntéshozatali mechanizmusában.

² PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Magyarországi önkormányzat és területfejlesztési tanács. Európa-megye-e a megye?* In.: HRUBI L. et al. (szerk.): *Előadások és hozzászólások az 1994. szeptember 28–30-i harkányi konferencián.* Baranya Megyei Közgazdászok Társasága Pécs 1994. 109–113.

³ EGYEDI Gy.: *A területfejlesztés tudományos megalapozása.* In.: HORVÁTH Gy. – PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés (Megye, régió, kistérség).* Magyar Tudományos Akadémia Budapest 2000. 13–26.

¹ FARAGÓ L.: *A területfejlesztés fogalmáról.* In: *Tér és Társadalom*, 1:1. 1987. 5–16.

II. Területfejlesztési intézkedések a területfejlesztési törvény megszületéséig

A területfejlesztés intézményrendszerének hazai kialakulása jóval megelőzte – a jelenleg is hatályban lévő, többször módosított – területfejlesztési törvény⁴ 1996-ban történő elfogadását, sőt az 1989-ben lezajlott politikai rendszerváltást is. A nemzetközi definíciónak megfelelő, a helyi szereplők igényeit és céljait középpontba helyező területfejlesztési intézményrendszerrel azonban csak az 1990-es évek közepétől beszélhetünk. A rendszerváltást megelőzően a területfejlesztés a tervutasításos rendszerben kevés figyelmet kapott, azonban a központosított gazdaságirányítási rendszer működtetése a versenyképesség elvének háttérbe szorításával, s széttagolt termelőszervezeti rendszer működtetésével mérsékelte a területi differenciák elmélyülését. Ebben az időszakban a regionális politika szerepe nehezen volt megragadható, a szubszidiaritás elve minimálisan érvényesült, a helyi igazgatás szervezete a reálfolyamatokat képezte le, a helyi igazgatás szervezete a reálfolyamatokat képezte le. Regionális szint nem létezett, a döntések hierarchikus módon, központosítottan, a demokratikus érdekérvényesítést kizárva születtek, annak ellenére, hogy a járások 1983-ig történő megszüntetéséig alapvető szereppel bírtak a magyar társadalom életében. A sok évszázados múltra visszatekintő közigazgatási egységek száma – az 1960-tól folyamatos átszervezések és összevonások következtében – gyakorlatilag megfelelő volt. 1971-ben a harmadik tanácsotörvénnyel⁵ a járások formális önkormányzati jellege is megszűnt, a járási tanácsokat állami dekoncentrált szervként működő járási hivatalok váltották fel, megyei alárendeltségben. Az 1971-es törvény alapja a járási tanácsok helyett a városkörnyéki igazgatás megszervezése volt, a fogalmat is ekkor vezették be. A községek szerepének fokozatos felértékelődésével a járás szerepe egyre súlytalanabbá vált. A területigazgatás alapja innentől kezdve a városkörzet lett. A járások hatósági ügyeit a városi és nagyközségi tanácsok vették át. Ezt a rendszert az 1990-es Önkormányzati törvény iktatta ki, mely hangsúlyozza, hogy a települések és a megyék tanácsai között semmiféle alá- és fölérendeltségi viszony nincs. Ennek ellenére a fejlesztési forrásokat a megyei tanácsok disztributálták, sok esetben a helyi igények figyelembevétele nélkül.

Az 1989-1990-ben lezajló politikai és gazdasági rendszerváltás új helyzetet teremtett. A rendszerváltást követően – más szakpolitikákhoz hasonlóan – a területfejlesztésnek is alkalmazkodnia kellett az új kihívásokhoz, mind gyakorlatában, mind módszertanában. A megjelenő és tartóssá váló munkanélküliség a kevésbé fejlett vidékeket válságtérségekké alakította, ami megkövetelte a területileg differenciált területfejlesztési politika megteremtésének és erősítésének szükségességét. A politikai rendszerváltás első hat esztendejében ugyanakkor tudatos, tervszerű és kiszámítható területfejlesztésről nem beszélhetünk. A térségfejlesztésre fordítható források elosztása jórészt a központi főhatóságok privilégiuma volt. Az ágazati források fel- és elosztása nem volt átfogó és egységes szemléletű, átlátható rendszer, a térségi szempont-

kat, a szubszidiaritás elvének érvényesítését nem vette figyelembe. A települések és településközösségek a források megszerzése érdekében a minisztériumokkal álltak kapcsolatban, illetve sok esetben csak szerettek volna érdemi kapcsolatot kialakítani. A települési önkormányzatok az önállóság élményét megélve gyors ütemű, de alapvetően települési – gyakran önző – szemléletű infrastrukturális fejlesztésekbe fogtak úgy, hogy a gazdaságosság és a hatékonyság szempontjai jórészt háttérbe szorultak.⁶

A rendszerváltást követő két év legmeghatározóbb központi területfejlesztési intézkedése a kihelyezett kormányülés volt, ha a kormányzat érzékelte, hogy valamely térségben válsággóc van kialakulóban ott kihelyezett kormányülést tartott, ahol intézkedéscsomagot állítottak össze a térségi válságkezeléshez, amelyek legtöbb esetben ad hoc intézkedéseket tartalmaztak.⁷ Ezt követően a területfejlesztési törvény elfogadásáig tartó időszakban a kormány egyedi határozatokkal próbálta orvosolni a leszakadó, elsősorban Kelet-Magyarország megyéinek problémáit. A kormány kiemelt erőfeszítéseket tett a válságtérségek akut problémáinak kezelése érdekében, azonban az első kormányzati ciklus minden pozitívuma ellenére a válságkezelésre szorító kormányzati politika nem tudott komolyabb sikereket felmutatni, a regionális különbségek tovább mélyültek.⁸ Ennek egyik oka az volt, hogy a központi hatalom nem vagy csak korlátozottan érzékelte a probléma valódi forrását, így a helyi szereplők felelősséget hozott döntések nem tudtak érdemi hatást gyakorolni.

A központi kormányzati intézkedések kevés eredményt hoztak, mely a kormányt a helyi szereplők bevonására, a szubszidiaritás elvének fokozott érvényesítésére sarkalta. A kormányzat által támogatott regionális fejlesztési politika megerősödésének gátját ugyanakkor pont a helyi szereplők bevonása, a települési szint területi szint fölé emelése jelentette. A területi önkormányzás háttérbe szorítása gátolta a területi fejlesztési politika kiteljesedését, különösen az aprófalvas térségekben. A települési önkormányzatok ugyanis versenyhelyzetbe kerültek egymással a fejlesztési források allokálása során, így a térségi, komplex érdekek érvényesítését háttérbe szorították az egyéni, települési érdekek. A fejlesztési források döntő részét a politikai lobbierővel rendelkező nagyobb városok szerezték meg a kisebb települések előtt, így ebben a versenyben pont azok a térségek kerültek hátrányba, ahol kiemelten szükséges lett volna a fejlesztések végrehajtása. E folyamat következtében a regionális politikai döntések centralizálódtak, hatásmechanizmusuk és ellenőrizhetőségük romlott. A több mint 3000 településsel rendelkező országban a települési szintre telepített területfejlesztési rendszert hatékonysági, szakszerűségi és koordinációs problémák terhelték.

A területfejlesztési törvény elfogadását megelőzően az országgyűlés szabályozási, elosztási hatáskörökkel, valamint a kormányzati munka ellenőrzésével vett részt a területfejlesztésben. A kormányzaton belül a Környezetvédelmi és

⁴ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

⁵ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény

⁶ GALOSI-KOVÁCS B.: *A kistérségek és környezetvédelmi fejlesztésük jellemzői a Dél-dunántúli régióban*. Virágmandula Kft. Pécs 2011.

⁷ ILLÉS I.: *Területfejlesztés Magyarországon a 20. században*. Miskolci Egyetem Kiadó Miskolc 2009.

⁸ HORVÁTH Gy.: *Európai regionális politika*. Dialóg-Campus Kiadó Budapest-Pécs 1998.

Területfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozott a területfejlesztés kérdése, mely minisztérium kormányzaton belüli kis súlya miatt a területfejlesztés ügye sem kapott megfelelő figyelmet. A kormányzat az ágazati prioritások érvényesítését és a térségi válságkezelő programok végrehajtását helyezte előtérbe. Önkormányzati szinten a nyugat-európai példáktól eltérően nem a megyei önkormányzatok, hanem a települési önkormányzatok lettek a területfejlesztési feladatok címzettjei. A magyarországi önkormányzatok működését szabályozó önkormányzati törvény⁹ – amellett, hogy a települési, önkormányzati önállóságot, mint értéket tette a prioritások élére – nagy szabadságot biztosított az önkormányzatoknak társulások alakítására, pl. valamely intézmények fenntartása, közszolgáltatások biztosítása érdekében. Emellett az állami támogatási rendszerek és az Európai Unió Phare-programja preferálta is a társulások létrehozatalát. Ennek megfelelően a kistérségi szerveződések már 1991-ben elindultak.

A megyei önkormányzatok számára az úgynevezett hatásköri törvény¹⁰ delegálta a területfejlesztéssel és településrendezéssel, továbbá a környezett épített és természetes elemek védelmével, összehangolásával kapcsolatos feladatokat, azonban e hatáskör elsősorban koordinatív volt, a törvény sem tervezési hatáskört, sem pedig forrást nem rendelt a feladat mögé, ezzel gyakorlatilag formálissá tette a megyék szerepét a területi tervezésben. A területi koordinációt igénylő feladatok ellátását a megyei önkormányzatok helyett dekoncentrált államigazgatási szervek látták el. Ezek közül kiemelkedik a megyei/fővárosi közigazgatási hivatal elődjének számító köztársasági megbízottak szerepe, akiknek a kormány ledelegálta a településfejlesztéshez és kormányzati válságkezelési programokban való részvételhez kapcsolódó feladatok ellátását. A megyei önkormányzatokat mellőző, s a feladatokat nem erre a célra létrehozott dekoncentrált államigazgatási szervekhez való delegálásának következtében a ciklus végére sem sikerült megfelelő területi koordinációt megteremteni. Ennek ellátására új modell kidolgozását szorgalmazta a kormányzat, melynek eredményeként megkezdődött a fejlesztési tanácsok modelljének kidolgozása.¹¹ A területfejlesztési törvény elfogadását megelőző időszakról összefoglalóan elmondhatjuk, hogy az iránykeresés, és a köz- és államigazgatási szereplők közti hatásköri harcok jegyében telt, melynek eredményeként az időszak végéig nem tudott kialakulni a területfejlesztés intézményrendszere.

Mindezek a felsikerű törekvések ugyanakkor rámutattak arra, hogy a területfejlesztés intézményreteszének optimális, a szubszidiaritás elvét követő, de az egyéni, települési érdekek fölött elhelyezkedő szinten kell a döntéseket meghozni.

III. Területfejlesztési törvény kidolgozása és hatása

Az 1994-es általános országgyűlési választásokat követően a felálló új kormány megkezdte a regionális fejlesztési intézményrendszer kialakítását és a regionális fejlesztési politikájának kidolgozását. A kormányzat felismerte, hogy az aktuális válságok kezelése mellett, azok megelőzése érdekében szükséges valamennyi térség térség-specifikus fejlesztésével növelni az adott terület versenyképességét a helyi erőforrások feltárásával és a helyi érdekeltek bevonásával. A területfejlesztést állami és önkormányzati közös feladatként deklarálták, melynek fedezetét, az állami és a helyi szereplők közösen finanszírozzák, a döntéshozásban a partnerségi és szubszidiaritási elvek érvényesítésével.¹² Az önkormányzati törvény¹³ módosításával az Országgyűlés bővítette a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatait, elismerve a területrendezés, környezetvédelem, idegenforgalom, foglalkoztatáspolitikai területi koordinációját területi önkormányzati hatáskörként. Forrást azonban továbbra se kaptak a feladat ellátásához, így a megyei önkormányzatok továbbra sem szereztek meghatározó befolyást a területfejlesztési döntésekben.

A területfejlesztési feladatokat és hatásköröket összefogó, a területfejlesztés teljes magyarországi intézményrendszerét szabályozó törvény megszületését ellentmondásos szakmai és politikai elvárások nehezítették. „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 Európai Unió regionális politikájára figyelemmel, alapelveihez, eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás követelményeire is tekintettel”¹⁴, a kényszerű kompromisszumok árán megszülető törvény megteremtette a területfejlesztés és területrendezés feladatainak törvényi szabályozását, továbbá intézményesítette a korábban hiányzó integrációt és kooperációt a különböző szabályozók és igazgatási szintek között, s megindította a döntéshozatali rendszer decentralizációját. A törvény megerősítette a regionális politika gazdaságfejlesztési dimenzióját, valamint alapvető követelményként határozta meg a fenntartó fejlődés és a méltányosság és kiegyenlítés követelményét. A törvény amellett, hogy meghatározta a területrendezés és területfejlesztés céljait és feladatait, meghatározta e két terület kapcsolódási pontjait.¹⁵ A törvény megalkotásával a jogalkotó egyértelmű szándéka volt, hogy biztosítsa az irányítási és tervezési rendszer nyilvánosságát, illetve a demokratizmus és a szubszidiaritás elvének érvényesítését, továbbá, hogy megteremtse a regionális politika komplex kezelésének feltételeit mind a tervezés, mind az irányítás, mind pedig az elosztás-finanszírozás területén.

A területfejlesztés legmagasabb rangú irányító szervezete továbbra is az Országgyűlés maradt. Az Országgyűlés az alapvető elosztói- és szabályozói hatásköröket birtokolta,

⁹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

¹⁰ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény

¹¹ PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 1999

¹² HORVÁTH Gy. i. m.

¹³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

¹⁴ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény preambuluma

¹⁵ KÖSZEGFALVI Gy.: *Területfejlesztés Magyarországon a rendszerváltás után*. IMEDIAS Kiadó Budapest-Pécs 2009

melyek közül kiemelkedik az Országos Területfejlesztési Koncepciónak (továbbiakban: OTFK) elfogadása és a források meghatározásának hatásköre. Ugyanakkor az operatív irányítási feladatokat a Kormány látta el. Feladatai közül kiemelkedett – a döntés-előkészítés mellett – a fejlesztési eszközök összehangolásáról és decentralizálásáról való döntés lehetősége, illetve a végrehajtási szabályok megalkotásának feladata.

A területfejlesztési törvény amellel, hogy egységesítette és törvényi szintre emelte a területfejlesztés kérdésének kezelését, a területfejlesztési intézményrendszer kialakításával ért el igazi elmozdulást. A jogszabály létrehozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot (továbbiakban: OTFT) az érdekegyeztetés, az érdekképviselet és érdekvérvényesítés magas szintű fórumaként. Az OTFT közreműködött az országos és térségi fejlesztési központok kidolgozásában, a területfejlesztési politika kialakításában, a területfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolásában, továbbá koordinálta az önkormányzati feladatok végrehajtását és véleményt nyilvánított a pénzeszközök felhasználásáról. Az OTFT döntő mértékben konzultatív szervezet, melynek fő rendeltetése az ágazatok és régiók közötti konzultáció biztosítása volt. A területfejlesztési törvény az OTFT létrehozása mellett kialakította az egész ország területét lefedő, kistérségi, megyei és regionális szintű decentralizált, döntési hatáskörrel rendelkező, partnerség elvére épülő intézményrendszert. Az új intézményrendszer teljesen megfelelt az Európai Unió követelményrendszerének, hisz az Európai Unió által meghatározott szubszidiaritási és partnerségi alapelvet teljesítette. Emellett keretet és lehetőséget biztosított a különböző szektorok és szintek közötti párbeszéd és együttműködés megteremtéséhez, továbbá hozzájárult a különböző szintek és szereplők közötti valós munkamegosztás megteremtéséhez.

Sajnálatos módon megfelelő végrehajtási rendelkezések hiányában párhuzamosságok jöttek létre mind kistérségi, mind megyei, mind regionális szinten, miközben egyes feladatok delegálása nem valósult meg az intézményrendszeren belül. Ez korlátozta a feladatok hatékony végrehajtását és a szubszidiaritás elvének érvényesítését. A regionális területfejlesztési tanácsokkal ellentétben, ahol a jogszabály csak meghatározott tanácsok létrehozatalát írta elő kötelező erővel, a megyei területfejlesztési tanácsokat kötelezően létre kellett hozni. A jogalkotó e szervezeteket bízta meg a decentralizált fejlesztési források elosztásával, a stratégiai dokumentumok véleményezésével, továbbá válságkezelő intézkedések kezdeményezésével. A regionális és a megyei tanácsok feladatstruktúráját áttekintve látható, hogy a területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanácsokat emelte kulcspozícióba. Ezt többek között a régiókatételek között fennálló ellentmondás és a regionális területfejlesztési tanácsok nem a teljes ország területét lefedő jellege implikálta.

A megyei területfejlesztési tanácsok működését meghatározó konkrét jogszabályi normákat a Pénzügyminisztérium állásfoglalással próbálta pótolni, mely alapján a tanácsok szervezeti és működési szabályzataikban szabályozták működésüket, illetve hozták létre munkaszervezetüket. A tanácsok elosztási politikáját az alkudozás, a kompromisszumkeresés jellemezte, mely során törekedtek kiemelt figyelmet fordítani

az infrastruktúra fejlesztésre és munkahelyteremtésre. A források elosztásában a decentralizáció és a szubszidiaritás elve azonban csak korlátozottan érvényesült. A források elosztásába a kormányzat folyamatosan módosuló végrehajtási utasításokkal indirekt, míg a miniszteri vétő és felfüggesztési jog gyakorlásával direkt módon is be tudott avatkozni.¹⁶

A területfejlesztési törvény céljainak végrehajtása, a területfejlesztési célelőirányzat és a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználási szabályainak kialakítása, ideértve az alapok területi allokációja számítási módszereinek kimunkálását is, igényelt olyan megyei szintnél kisebb területbeosztást, amely teljes egészében és ismétlés nélkül lefedi az ország területét, valamint, amelynek alapján – megfelelő számítási metódusok alkalmazásával – meg lehet határozni a kedvezményezett térségeket. Tekintettel arra, hogy erre a célra az önkormányzati területfejlesztési társulások területe nem volt használható (mert egyrészt nem fedték le az ország területét, másfelől ismétléseket tartalmaztak), kézenfekvő volt az egyetlen kész és a feltételeknek megfelelő területbeosztás, a statisztikai kistérségi rendszer felhasználása. Ezek hatására az eredetileg kifejezetten statisztikai célra kialakított terület-beosztási rendszer felértékelődött mind a területi, mind a helyi önkormányzatok szemében, de a területfejlesztésben érdekelt főhatóságok szakemberei számára is. Ebből következett, hogy már a területfejlesztési törvény, illetve az országgyűlési határozat előkészítésének időszakában megfogalmazódott – elsősorban az önkormányzatok részéről – a terület-beosztási rendszer felülvizsgálatának igénye. Létrejött 12 új statisztikai kistérség, így a módosított rendszer 150 statisztikai kistérséget tartalmazott, mely 1997. augusztus 1-jén lépett életbe.¹⁷ A területfejlesztési törvény elfogadását követően a területfejlesztési intézményrendszer és az új támogatási rendszerek kialakításával elindult a kistérségi szintű társulások megalakulásának folyamata is. A törvény a kistérségek rendszerét nagyban felértékelte, mint a területfejlesztés és rendezés területi elemeit. Ilyen módon a helyi területfejlesztési politikában, a decentralizált fejlesztési források elosztásában kulcsszerepet játszó testület kialakításában fontos szerepet kapott. Ugyancsak a kistérségi rendszernek a szerepét értékelte fel a kedvezményezett térségeknek az e rendszer keretein belüli meghatározottsága. A törvény már nemcsak elvi lehetőséget adott az önkormányzatok területfejlesztési célú társulásainak kialakulásához, de a területfejlesztés alapegységeként jelölte meg azokat, és köteleességeket határozott meg számukra bevonva őket intézményesen is a területfejlesztés folyamatába.¹⁸ A feladatok mellé szavazati jogokat is adott a területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanácsokban kettős megkötéssel. Egyrészt a KSH által kialakított statisztikai kistérségekben működő társulások juthattak képviselőkhöz, tehát statisztikai körzetenként egy-egy képviselője tagja lehetett a tanácsnak, másrészt korlátozta számukat is, ami a törvény 1999. évi módosításáig nem

¹⁶ KŐSZEGFALVI Gy. i. m.

¹⁷ GÁLOSI-KOVÁCS B. i. m.

¹⁸ G. FEKETE É.: *Bevezetés az alulról vezérelt (bottom up) vidékfejlesztés elméletébe és módszertanába*. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola Szolnok 1998.

haladhatta meg a hatot. Az önkormányzatok előtt megnyílt a lehetőség, hogy a területfejlesztési önkormányzati társulások útján befolyásolhatják az elosztási döntéseket, képviselhetik területi érdekeiket ott, ahol a megpályázható alapok erőforrásainak elosztásáról döntenek. Ott, ahol a statisztikai kistérségek száma magasabb volt, a képviselet nem volt teljes körű. Az ilyenkor alkalmazott megoldás egyike az volt, hogy a kistérségek rotációjával biztosították a megyei területfejlesztési tanácsban való megjelenés lehetőségét, illetve közös képviselő kinevezésével oldották meg a részvételt.

A területfejlesztési törvény elfogadásának a várakozásokkal ellentétben a megyei önkormányzatok nem nyertesei, hanem vesztesei lettek. A döntésekbe való beleszólásuk elnökök útján valósult meg, akik hivatalból, vagy delegálás útján vettek részt a fejlesztési tanácsok működésében. Összességében azonban elmondható, hogy továbbra is csak mellékszereplők maradtak a területfejlesztésben, a főszerep a megyei területfejlesztési tanácsoké lett.

IV. A területfejlesztés intézményrendszerének bővítése

A területfejlesztési törvény kidolgozása során a jogalkotó acceptálta a korábban zajló megyevitáknak azon konklúzióját, hogy megyék, mint területi egységek nem tudnak regionális funkciókat betölteni, ezért szükséges a megyéknél nagyobb területi egységek, régiók kialakítása. A jogszabály magába foglalt minden a korábbiakban bevezetett térfogalmat, melyek közül sok nem rendelkezett egyértelmű területi lehatárolással. A törvény nem adott egyértelmű régió fogalmat, különböző típusú régiókat meghatározva elbizonytalanította a régióképzés metódusát. A tervezési-statisztikai régiók tervezési és statisztikai célokat szolgáltak, alkalmazkodva a megyei közigazgatási egységek határaihoz. Az Országgyűlés az OTFK elfogadásával 7 tervezési-statisztikai régiót határozott meg, amik később a területi nomenklátúra NUTS II szintjékként meghatározóvá váltak a hazai tervezésnek és fejlesztésnek. Emellett a törvény létrehozta az úgynevezett fejlesztési régiókat is, azonban nem határozta meg, hogy a regionális fejlesztési tanácsokat milyen térbeli egységre kell létrehozni, melynek következtében a NUTS II régiók rendszere és a regionális területfejlesztési tanácsok működési területe eltért egymástól. A törvény azzal, hogy bár megkülönböztette a két régiótípust, de azzal, hogy nem tisztázta azok egymáshoz való viszonyát, gátolta a regionális tervezési és fejlesztési szint meghonosodását és megszilárdulását Magyarországon. A törvény meghatározta a területfejlesztés szempontjából kiemelten kezelendő, beavatkozásra szoruló térségtípusokat, azonban emellett olyan térkategóriákat is meghatározott, melyeket nem definiált.¹⁹

A törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeletek sem segítettek elő a regionalizmus meghonosodását. Egyedül a vállal-

kozási övezetek létrehozásának és működésének szabályairól szóló 189/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet tartalmazott közvetlenül a régióknak címzett hatáskört azzal, hogy a miniszter mellett a regionális fejlesztési tanács számára biztosított hatáskört a vállalkozási övezetté nyilvánítás kezdeményezésére.

A régiófogalom pluralizmusát tovább erősítette az idegenforgalom területi irányításának korszerűsítéséről szóló 1007/1998. (I. 23.) Korm. rendelet, ami a meglévő régiókategóriák mellett létrehozta az azoktól eltérő területi lehatárolással rendelkező idegenforgalmi régiókat.

1998-ban a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium felkérésére az MTA Regionális Kutatások Központjában²⁰ zajló kutatás megállapította, hogy az ellentmondások szabályozás ellenére 1997-re szinte az ország teljes területén létrejöttek a regionális területfejlesztési tanácsok, melyek működési területe csak részben egyezett meg a NUTS II régiókkal. A létrejött tanácsok üléseket ritkán tartottak, tekintve, hogy néhány kis súlyú hatáskörön kívül nem rendelkeztek feladatokkal. Egységes szabályozás hiányában eltérő méretű és jogi státuszú munkaszervezetek jöttek létre, sok esetben önálló jogi személyiség nélkül.

A területfejlesztési törvény 1999. évi átfogó módosítása nem oldotta meg, sőt inkább fokozta a kistérségek szerepe körüli bizonytalanságot. A kistérségek a korábbinál kisebb szerepet kaptak, a megyei területfejlesztési tanácsokban meggyékként – függetlenül a megyében kialakított statisztikai vonzáskörzetek számától – egységesen csak három önkormányzati társulási képviselő kapott helyet.²¹ A területfejlesztési támogatásokról szóló új országgyűlési határozat²² a korábbitól eltérő módon határozta meg a keretek felosztását. Az önkormányzatok törekedtek kedvezményezett kistérségbe kerülni, és olyan terület-beosztási javaslatot keresztülvinni, ami a támogatási alapokhoz való hozzájutást biztosítja, ha kell a kistérségi területbeosztás elsődleges céljának, alapelveinek figyelmen kívül hagyása árán is. A témában érintett főhatóságok egy újabb felülvizsgálat megszervezése elől most sem zárkóztak el. Az Országos Területfejlesztési Tanács 2001. december 13-ai ülése elfogadta az Földművelődési és Vidékfejlesztési Minisztérium és a Központi Statisztikai Hivatal közös előterjesztése alapján a felülvizsgálat programját, de a módosított rendszer csak 2004. január 1-jén lépett hatályba. Az új statisztikai rendszer 18 új kistérség létrehozásával 168 kistérséget tartalmazott.

Csökkenett a kistérségi társulások részvétele a regionális fejlesztési tanácsok döntéshozatalában is. Az így delegált személyek kijelölése rendszerint személyes vonásaik, lobbyképességük, vagy a kistérségben tapasztalható „*centrum-periféria*”-elv alapján történt, és ez magában hordozta annak a veszélyét, hogy a megbízatást hosszú ideig betöltők – rendszerint a kistérség legjelentősebb városának polgármesterei – meghatározó befolyásra teyenek szert.

¹⁹ KÖSZÉGFALVI Gy. i. m.; Pálné Kovács I.: Tervezési stratégiák Magyarországon. In: HORVÁTH Gy. – Pálné Kovács I. (szerk.): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés* (Megye, régió, kistérség). Magyar Tudományos Akadémia Budapest 2000

²⁰ Pálné Kovács I.: Előszó. In: HORVÁTH Gy. – Pálné Kovács I. (szerk.): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés* (Megye, régió, kistérség). Magyar Tudományos Akadémia Budapest 2000

²¹ BÉRCESI F.: *A kistérség helye, szerepe a közigazgatás rendszerében*. In: Magyar Közigazgatás, 2002. évi 9. szám 522–540.

²² 24/2001. (IV. 20.) OGY-határozat

Problémát jelentett az, hogy a törvényhozó a kistérségeknek kulcsszerepet szánt, viszont a szervezésüket és a finanszírozásukat meglehetősen elhanyagolta. Nem volt következetes az a lépés, hogy a kistérségi szinten a partnerséget nem intézményesítette. Miután a törvény a kistérségi együttműködés számára önkormányzati társulási formát ír elő, elméletileg ki is zárja a gazdálkodó szervek és egyéb partnerek közvetlen bevonását a társulások működésébe. A másik probléma, hogy nem volt elegendő támpont a társulások szervezésének, működésének alakításához, főleg a területfejlesztési funkciót illetően. Ennek és a térségi lehatárolás bizonytalanságainak következtében a kistérségi társulások szinte megduplázódtak. A fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás erős kényszere miatt az Alkotmányban biztosított társulási szabadság kiüresedett, a két nagy területű és népességű kistérség (Budapest és Debrecen) kivételével 2007-re mindenütt létrejöttek a társulások. Ugyanakkor jellemző, hogy az önkormányzatok igyekeznek a lehető legminimálisabb szinten tartani a kooperációt és minél többet megtartani az önállóságukból.

A kezdeti időszakban valós területfejlesztési igények helyett az egyes önkormányzatok fejlesztési, felújítási igényeinek kielégítéséhez nyújtott segítséget ez az együttműködési forma, javítva az érdekérvényesítés esélyeit. A későbbiek során azonban egyre több, valós térségfejlesztési feladat, közös elképzelés fogalmazódott meg, amelyet a területfejlesztési pénzeszközök funkciók szerinti szétválasztása erőteljesen ösztönzött. A pályázati rendszer kibővülésével új nehézségekkel kellett szembenéznie a kistérségi területfejlesztési társulásoknak, ugyanis nem rendelkeztek olyan munkaszervezeti háttérrel, amely a pályázatok bonyolult, szövevényes előkészítő feladatait elvégezték volna.²³

A területfejlesztési törvény²⁴ 2004-es módosításával az Országgyűlés a kistérségek területfejlesztésben betöltött szerepének biztosítása érdekében létrehozta az országot átfedő mentesen lefedő kistérségi fejlesztési tanácsok és többcélú kistérségi társulások rendszerét. Azon kistérségekben, ahol létrejött a kistérség valamennyi önkormányzatát magába foglaló többcélú kistérségi társulás, azokban a társulás ellátja a települési önkormányzati feladatok szerződésben nevesített nem túl tág körét, valamint a kistérségi területfejlesztési feladatokat. Ahol nem jött létre valamennyi települést magukba foglaló többcélú kistérségi társulás, azokban a területfejlesztési feladatok ellátására kistérségi fejlesztési tanácsok alakultak, mely a kistérség teljes területén az összes település bevonásával működő, a területfejlesztési feladatok összehangolását végző szervezet. A többcélú kistérségi összefogást segítő támogatás keretében az állam anyagi eszközökkel ösztönözte a térségi összefogást, hogy javuljon a lakossági szolgáltatások színvonala, hatékonyabb legyen azok ellátása, emelkedjen a kisebb településeken élők esélyegyenlősége, valamint a kistérségi területfejlesztési projektek megvalósításának elősegítése és a kistérségi közigazgatási ügyintézés korszerűsítése. A létrejövő új intézmények területfejlesztéshez kapcsolódóan

a fő feladata a kistérség területfejlesztési koncepciójának és az annak figyelembevételével készített területfejlesztési programnak a kidolgozása, elfogadása, végrehajtásának ellenőrzése, a megvalósítása érdekében pénzügyi tervek készítése, valamint a költségvetésük megállapítása és végrehajtása volt. A területfejlesztési tanácsok rendszerének új szinttel való kibővítése tovább növelte a párhuzamosságokat a területfejlesztés intézményrendszerében. Szakmai körökben megfogalmazott vélemény alapján az új szint létrehozása teljesen felesleges volt, ugyanis a szétosztható forrás mértéke a legkisebb mértékben sem igazolta 160-180 új tanács és munkaszervezet létrehozását.²⁵

V. Regionális önkormányzatok koncepciója

A regionális önkormányzatok létrehozásának szándéka már a 2005-ben elfogadott OTK-t megelőzően bekerült a politikai köztudatba.²⁶ A regionális önkormányzatok kialakítására a Belügyminisztérium az Idea elnevezésű munkacsoportja dolgozta ki a Kormány szakmai koncepcióját. A vitaanyag „A helyi közigazgatás reformjának második lépcsőjében a településeket meghaladó területi szintek és az ott célszerűen elvárt közösségi funkciókör megreformálása” érdekében a strukturális problémák és esélyek megfogalmazására, kezelésére alkalmas, helyi önkormányzati rendszer hiányzó erős középszintjének létrehozását javasolta. A közigazgatási reform keretében létrejöttek volna a regionális önkormányzatok, mint önálló hatáskörrel és költségvetéssel rendelkező, általános választásokon választott testületek által vezetett közigazgatási szervek, akik kiemelt szerepet kaptak volna az európai Unió strukturális alapjaiból való források elosztása és felhasználása területén. A koncepció kilátásba helyezte, hogy a 2007-2013 európai uniós tervezési ciklus regionális operatív programjai tekintetében a regionális önkormányzatok irányító hatósági, vagy közreműködő szervezeti és/vagy monitoring bizottsági feladatokat láthattak volna el. A területi önkormányzati rendszer megkettőződésének elkerülése érdekében a megyétől minden területfejlesztéssel kapcsolatos feladat és hatáskör elkerült volna, a megyei önkormányzatok gyakorlatilag kizárólag intézményfenntartói feladatokat láttak volna el. A megyei hatáskörök átvétele mellett a regionális önkormányzatok államigazgatási hatásköröket is kaptak volna. A koncepció első körben a korábbi tervezési régiók határai szerint kívánta kialakítani a regionális önkormányzatok területi lehatárolását, azonban kilátásba helyezte a régiók határainak átalakítását.

A koncepció időterve alapján a 2002-2006 kormányzati ciklusban sor került volna az önkormányzati törvény módosítására, melyet követően a 2006-os önkormányzati választásokat követően álltak volna fel az új regionális önkormányzatok. Végül az országgyűlési választásokat követően, 2006

²³ PAP N. – SZABÓ-KOVÁCS B.: *The importance of micro-regional organisations /associations in Hungary*. In: Megatrend Review/Megatrend Revija 7:(1). 2010. 141–163.

²⁴ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

²⁵ PÁLNÉ KOVÁCS I.: *A területfejlesztés kihívásai és válaszok a törvénymódosítás tükrében*. In: Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások a 2003. november 13–14-i pécsi konferencián. Baranya Megyei Önkormányzat Pécs 2004.

²⁶ PÁLNÉ KOVÁCS I.: *A középszintű kormányzás Magyarországon*. In: Új Magyar Közigazgatás, 2012. év 5. évfolyam 10. szám 33–36.

júniusában került sor a regionális önkormányzatokat létrehozó törvényjavaslat beterjesztésére. A kétharmados támogatást igénylő törvényjavaslatot ellenzéki támogatás hiányában elutasította az Országgyűlés, így akkor és azóta sem jöttek létre a regionális önkormányzatok.

A kormányzat az országgyűlési kudarc ellenére sem tett le a regionalizációs törekvéseiről, s azt a dekoncentrált államigazgatási szervek esetén végre is hajtotta.²⁷ Emellett az Európai Unió források elosztását meghatározó regionális operatív programok esetén is regionális és nem megyei szinten kerületek meghatározásra a prioritások és az intézkedések. A kormányzati tevékenység és az Országgyűlés döntésének következtében nem jöttek létre a regionális önkormányzatok, míg a megyei önkormányzatok szerepe tovább csökkent a területfejlesztés és a forráselosztás tekintetében, így a területi szint jelentősége nemcsak a regionális önkormányzatok kialakítását szorgalmazó koncepcióban foglaltakhoz képest, hanem a korábbi feladat- és hatáskörökhöz viszonyítva is csökkent.

VI. A területfejlesztési intézményrendszer reformja

A 2010-ben felállt új kormány ismételten napirendjére tűzte a területfejlesztés kérdését. Megállapításra került, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 2010-ig történt számos módosítása következtében elvesztette belső koherenciáját, belső logikai összefüggései számos helyen megbomlottak. A törvény és a kapcsolódó jogszabályok az intézményrendszer működése során számos párhuzamosságot generáltak.

Kistérségi szinten a törvény lehetőséget adott területfejlesztési önkormányzati társulások létrehozására, amely mellett létrehozta a kistérségi fejlesztési tanácsokat is. Ezek feladatai nagymértékben átfedésben álltak a területfejlesztési önkormányzati társulások feladataival. Megyei szinten a jogszabály létrehozta a megyei területfejlesztési tanácsokat, amelyek 1996-tól 2001-ig kizárólagosan, 2001-től 2006-ig a regionális fejlesztési tanácsokkal párhuzamosan látták el a hazai decentralizált területfejlesztési források kezelésével kapcsolatos feladatokat. Ezek regionális szintre helyezésével párhuzamosan a megyei szintű területfejlesztési feladatok fokozatosan kiüresedtek, a megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési tevékenysége elsősorban a területrendezési terv készítésére korlátozódott. Regionális szinten a regionális fejlesztési tanácsok 2001-től fokozatosan átvették a hazai decentralizált források kezelését egészen 2009-ig, amikortól új hazai források nem által a tanács rendelkezésére, így azok léte részben okafogyottá vált.

A fenti anomáliák megszüntetése érdekében a területfejlesztési törvény 2011. decemberi módosításával az állam a területfejlesztési feladatokat területi szinten a regionális- és megyei fejlesztési tanácsok megszüntetésével 2012. január 1-jétől a megyei önkormányzatok hatáskörébe utalta. A területfejlesztési feladatok megyei önkormányzatokhoz történő

rendelése a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének jelentős átalakítását tette szükségessé. A regionális és megyei területfejlesztési tanácsok jogutódjává a területileg érintett megyei önkormányzatok váltak. A területfejlesztési törvény módosítását követően az alábbiak lettek a megyei önkormányzatok fő terület- és vidékfejlesztési feladatai:

- elkészíti és elfogadja a megye területfejlesztési koncepcióját és programját,
- részt vesz operatív programok kidolgozásában,
- részt vesz a területfejlesztési programok végrehajtásának nyomon követésében és értékelésében,
- előzetesen véleményezi az országos és a megyét érintő ágazati fejlesztési koncepciókat és programokat,
- előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat, programokat,
- véleményezi az államigazgatási szervek megyét érintő fejlesztési elképzeléseit és pályázatait,
- együttműködik más megyei önkormányzatokkal tervezési feladatokban,
- dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról,
- dönt a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból a megyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról,
- dönt a hatáskörébe utalt vidékfejlesztési források felhasználásáról,
- dönt térségi fejlesztési tanács létrehozásáról, abban való részvételről,
- dönt külföldi régiókkal való együttműködésről, nemzetközi programokban való részvételről,
- együttműködik az önkormányzatokkal, területi államigazgatási szervekkel, társadalmi és szakmai szervezetekkel, gazdasági szereplőkkel,
- segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások szerveződését, a területfejlesztési önkormányzati társulások és térségi fejlesztési tanácsok munkáját (tervezés, döntés előkészítés).²⁸

A megyei önkormányzatok korábbi, elsősorban intézményfenntartói feladataik megyei intézményfenntartó központok részére történő átadását követően megkezdték a területfejlesztési tanácsok feladatainak átvételét és a 2014-2020-as fejlesztési időszakra való felkészülést. Az önkormányzati intézmények mellett a megyei önkormányzati hivatalok humán erőforrás és eszközállománynak jelentős része is átkerült a megyei intézményfenntartó központokhoz, így az önkormányzatok minimális finanszírozással, néhány fős apparátussal láttak neki az új feladatok végrehajtásába. Ennek megfelelően közel sem ideális körülmények között kezdődött meg a megyei területfejlesztési koncepciók kidolgozása. Első lépésként a megyei önkormányzatok elkészítették a megyei koncepciókat megalapozó helyzetértékeléseket és helyzetfelméréseket. E dokumentumok elkészítését külön forrás hiányában döntő részt az önkormányzati hivatalok végezték, sok esetben külső szakértők bevonása nélkül. Az anyagok ennek megfelelően alapvetően már rendelkezésre álló, elsősorban statisztikai adatokra alapozva készültek el. A tervezés foly-

²⁷ LAMPERT M.: *Megyei Önkormányzat – Új szerepkörben*. In: Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2014. év 2. szám 144-149.

²⁸ A területfejlesztésről és a területrendezésről 1996. évi XXI. törvény

tatásához szükséges forrást a Kormányzat az Államreform Operatív Program keretében, pályázati úton biztosította a megyei önkormányzatok számára. A maximum 90 millió forintos állami támogatásból a megyei önkormányzatok véglegesíthették a helyzetértékelő és helyzetfeltáró dokumentumaikat, felmérhették a megyei fejlesztési szükségleteket és beazonosíthatták a megyei fejlesztési irányokat, továbbá elkészíthették fejlesztési koncepciójukat és programjukat.

A helyzetfeltáró és helyzetértékelő dokumentumok elkészítését követően a megyei önkormányzatok külső szakértők és a regionális fejlesztési ügynökségek bevonásával megkezdtek a területfejlesztési koncepciók kidolgozását. A megyei szakmai szervezetekkel való egyeztetések mellett a lakosság is lehetőséget kapott fejlesztési javaslatainak megfogalmazására és eljuttatására a megyei önkormányzatok felé. A beérkezett javaslatok és egyeztetések alapján a megyei önkormányzatok a vonatkozó kormányrendelet²⁹ alapján elkészítették a megyei területfejlesztési koncepciókat, melyben meghatározták a megyék 2030-ig történő fejlesztésének irányait és céljait. A területfejlesztési koncepciók célrendszere adta az alapját a megyei területfejlesztési programok kidolgozásának.

A koncepció által meghatározott célok végrehajtása érdekében a megyei önkormányzatok megkezdtek a 2020-ig szóló területfejlesztési programjaik kidolgozását. a területfejlesztési programokban a megyei önkormányzatok meghatározták a koncepció célrendszerének végrehajtásához szükséges prioritásokat és intézkedéseket, továbbá megkezdtek az ezek végrehajtását támogatni tudó megyei fejlesztési elképzelések összegyűjtését.

A megyei területfejlesztési programok kidolgozásával párhuzamosan a Kormányzat, a megyei önkormányzatok bevonásával készítette el a megyei önkormányzatok által végrehajtani kívánt fejlesztések forrását biztosító TOP-ot. A TOP a regionális operatív programok utódjaként funkcionál, elsődleges célja a gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósításának támogatása.³⁰ Területi operatív programként ennek megfelelően kiemelten a helyi, a területfejlesztési koncepciók és programok megalkotása során felmért problémákat, és az azokra helyi szinten kidolgozott megoldások megvalósítását kéne támogatni, azonban erre csak korlátozottan lesz képes. Fő problémát az adja, hogy bár a korábbi regionális szint helyett megyei szinten történt a tervezés, azonban a korábbi önálló regionális operatív programok helyet a 6 kevésbé fejlett régióba tartozó 18 megye egy operatív program keretében valósíthatja meg fejlesztési elképzeléseit. Tekintve, hogy az operatív program és az az alapján megjelenő pályázati felhívások taxatív, megyei specifikumok nélkül tartalmazzák az operatív program forrásából megvalósítható beruházások körét, így az eltérő megyei célok minimális mértékben tudnak csak megjelenni a végrehajtás során.

Ezen igen szűk peremfeltételek mellett dolgozták ki a megyei önkormányzatok integrált területi programjaikat. Az

integrált területi programokban a megyei önkormányzatok a TOP által meghatározott szűk peremfeltételek mellett meghatározták a megyék számára dedikált források felhasználásának ütemezését, továbbá a pályázatok elnyeréséhez szükséges megye specifikus szakmai kritériumokat. Bár a 272/2014-es kormányrendelet³¹ alapján megyei önkormányzatok által megválasztott személyek (általában a megyei elnökök) tagjai a TOP keretében benyújtott pályázatokat bíráló bizottságoknak, azonban a megyék a pályázatok eredményére érdemi befolyást csak a megye specifikus kritériumrendszerek meghatározásán keresztül tudnak kifejtetni, így érdemi befolyást a döntéshozatalra nem tudnak gyakorolni. A megyei önkormányzatok és hivatalaik kulcsfeladatot TOP keretében benyújtott pályázatok előkészítésében és a nyertes pályázatok menedzselésében kaptak, melyek feladatok nem döntéshozói, vagy közhatalmi, hanem elsődlegesen adminisztratív feladatok.

Az elvileg megyeközpontú területfejlesztés speciális szereplői a megyei jogú városok. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján a megyei jogú városok önálló területi szereplők, melyek megfelelően közigazgatási területük vonatkozásában a megyei önkormányzattól függetlenül, önállóan terveznek. Itt szükséges megjegyezni, hogy bár a megyei jogú városok városfejlesztési koncepciói és integrált városfejlesztési stratégiái nem lehetnek ellentétesek a megyei fejlesztési dokumentumokkal, azonban ezek a gyakorlatban nem jelentős megkötést jelentenek a megyei jogú városok tervezési és fejlesztési gyakorlatára. Ennek megfelelően a megyei jogú városok közgyűlései a számukra dedikált TOP források felhasználása tekintetében a megyei tervezéstől függetlenül döntenek. A megyei jogú városok – megyei önkormányzatokkal párhuzamosan – kidolgozták integrált területi programjaikat, meghatározva a források felhasználásának ütemezését. Fontos és meghatározó különbség a megyék és megyei jogú városok között, hogy a megyei jogú városok számára dedikált forráskeret csak a megyei jogú városok közigazgatási területén használható fel, így a megyei jogú városok gyakorlatilag – TOP peremfeltételei között – szabadon dönthetnek a számukra dedikált források felhasználásáról. Ennek megfelelően a megyei jogú városok esetén érvényesül leginkább a szubszidiaritás elve területfejlesztési folyamatokban.

Ennek tekintetében bár a területfejlesztési törvény a megyei önkormányzatokat jelölte ki a területfejlesztési feladatok kizárólagos címzettjévé³², azonban a gyakorlat lényegesen elmarad attól, hogy a megyei önkormányzatok a területfejlesztési törvényben rögzítettnek megfelelően önállóan dönthessenek a hozzájuk tartozó terület- és vidékfejlesztési források felhasználása vonatkozásában. A törvényben a megyék számára meghatározott szerep gyakorlatban leginkább a megyei jogú városok tekintetében érvényesül, akik a megyei folyamatoktól szinte teljes függetlenséget élvezve, a TOP által megszabott peremfeltételek mellett szabadon dönthetnek fejlesztéseikről.

²⁹ A területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet

³⁰ Terület és Településfejlesztési Operatív Program

³¹ A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

³² megyei jogú városok mellett