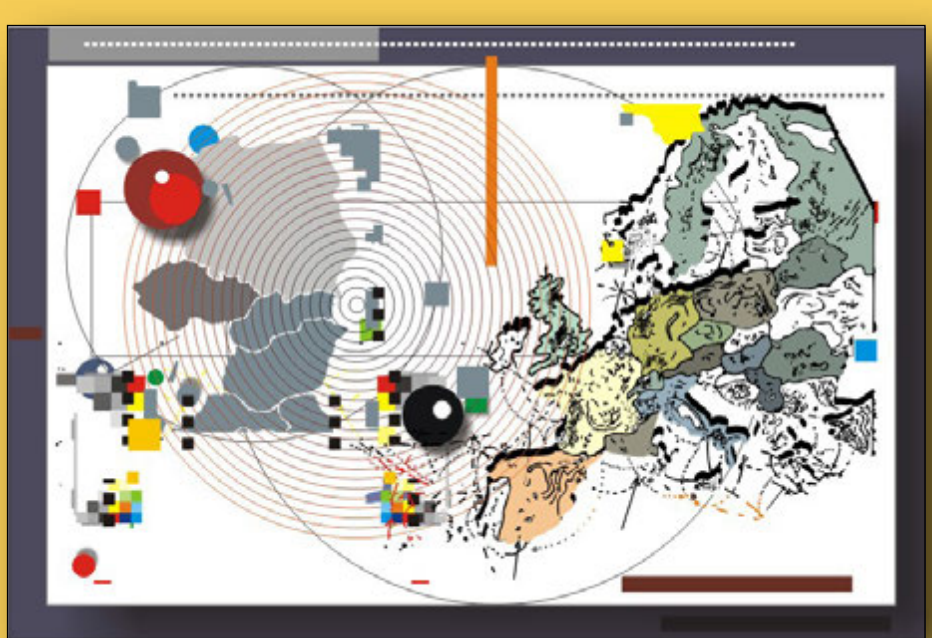
ELTE Jogi Kari Jegyzetek

BEVEZETÉS A TERÜLETFEJLESZTÉSI JOGBA



Hoffman István

ELTE EÖTVÖS KIADÓ
EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM

Bevezetés a területfejlesztési jogba

ELTE Jogi Kari Jegyzetek 12.

Sorozatszerkesztő: VARGA ISTVÁN

Hoffman István

Bevezetés a területfejlesztési jogba

Budapest, 2014

ELTE EÖTVÖS KIADÓ

Kézirat lezárva: 2014. február 25.

© Hoffman István, 2014

ISBN 978 963 312 193 1

ISSN 2060 5986

ELTE EÖTVÖS KIADÓ www.eotvoskiado.hu

Felelős kiadó: Hunyady András, ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Pál Dániel Levente
Szalszerkesztők: Borsos Szabó Ágnes és Bérci Ildikó
Tipográfia: Anders Tibor
Borítógrafika: Táncos László
Borítóterv: Csele Kmotrik Ildikó

Tartalom

Bevezetés 9

I. rész
A területfejlesztés elméleti, történeti és közösségi jogi keretei 11

1. A területfejlesztési politika általánosságban. A területfejlesztési politika és a közigazgatás, valamint a gazdaság kapcsolata. A területfejlesztési politika megjelenése és fejlődése 13

a) A területfejlesztés és a területrendezés tételes jogi fogalma a magyar jogrendszerben 13

b) A területfejlesztés főbb feladatai 15

c) A területfejlesztési politika főbb szereplői (aktorai) 17

d) A területfejlesztési politika és a közigazgatás, valamint a gazdaság kapcsolata 18

e) A területfejlesztési politika megjelenése és fejlődése 20

Ellenőrző kérdések 24

2. Az Európai Unió területfejlesztési (regionális) politikájának vázlatos ismertetése 25

a) Kohéziós politika – strukturális politika – regionális politika 25

b) Az Európai Unió területfejlesztési (regionális) politikájának jogforrásai 26

c) A regionális politika alapelvei 28

d) A regionális politika célkitűzései, valamint egyéb, fejlesztéspolitikai jelentőséggel bíró uniós politikák 30

e) Az uniós területfejlesztési politika tervezési keretei 33

f) Irányítási és ellenőrzési rendszerek az uniós területfejlesztési jogban 39

g) Az uniós területfejlesztési statisztikai rendszer 39

h) A szabálytalanság és a fejlesztéspolitika kapcsolata 40

Ellenőrző kérdések 41

3. Az Európai Unió egyes tagállamainak területbeosztása és területfejlesztési igazgatásuk alapvető jellemzői 42

a) Német modell 42

b) A latin modell államai 45

c) Angolszász modell 48

d) Sajátos rendszerek: a visegrádi államok (Magyarország nélkül) 50

Ellenőrző kérdések 51

4. Magyarország területbeosztásának és területfejlesztési rendszerének változásai a polgári átalakulás kezdetétől napjainkig....52
a) Magyarország területbeosztása: a feudalizmustól a polgári közigazgatás kiépüléséig....52
b) A magyar területfejlesztési jog alapjainak kialakulása a polgári állam időszakában....56
c) A magyar fejlesztéspolitika a második világháborútól a szocializmus bukásáig....59
d) Az 1990-es évek fejlesztéspolitikája....61
Ellenőrző kérdések....63

II. rész
A magyar állami és önkormányzati területfejlesztési politika jelenlegi rendszere....65

5. A területfejlesztés alapvető szabályrendszere. A területrendezés és a területfejlesztés a többször módosított 1996. évi XXI. törvény alapján....67
a) A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló – többször módosított – 1996. évi XXI. törvény (Tftv.)....67
b) A Tftv. felépítése, főbb elemei....68
c) A területrendezés főbb szabályai....72
Ellenőrző kérdések....80

6. A központi államigazgatási szervek területfejlesztési feladatai....81
a) Rövid kitekintés: a területfejlesztésért felelős minisztériumok 1990-től 2010-ig....81
b) A hatályos magyar területfejlesztési igazgatás: egységes igazgatás helyett fragmentált keretek....83
Ellenőrző kérdések....91

7. Területfejlesztési tervezés Magyarországon....92
a) Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció....92
b) A területfejlesztési tervezésre vonatkozó jogi szabályozás....93
c) Partnerségi megállapodás 2014-től, valamint nemzeti stratégiai referenciakeret 2013-ig....97
d) Operatív programok, akciótervek, kiemelt projektek, jogorvoslat a közreműködő szervezet döntése ellen....102
e) Pályázati döntésekkel kapcsolatos jogorvoslat....103
Ellenőrző kérdések....112

8. Az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás határvidékén: a térségi fejlesztési tanácsok....113
a) A (terület)fejlesztési tanácsok mint atipikus államigazgatási szervek....113
b) A térségi fejlesztési tanácsok....114
c) A (terület)fejlesztési tanácsok feletti állami felügyelet....116
Ellenőrző kérdések....118

9. Az önkormányzati fejlesztéspolitika eszköz- és intézményrendszere 119
a) A helyi önkormányzatok fejlesztéspolitikai feladat- és hatásköreinek jellemzése ..119
b) A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai 120
c) A megyei és megyei jogú városok sajátos területfejlesztési együttműködései: a területfejlesztési konzultációs fórumok 125
d) A regionális fejlesztési ügynökségek 127
e) A települési önkormányzatok területfejlesztési társulásai 128
f) Az önkormányzatok egyéb fejlesztési feladatai 128
g) Közvetett önkormányzati fejlesztéspolitika: az önkormányzati közszolgáltatások fejlesztése és azok állami támogatása 129
Ellenőrző kérdések 131
Felhasznált és ajánlott irodalom 133

Bevezetés

Ez a jegyzet elsősorban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán alternatív kurzusként tartott, **Területfejlesztés** című tantárgy ismeretanyagához kapcsolódik. Az alternatív kurzus célja, hogy a joghallgatók számára bemutassa a területfejlesztés fogalmát, alapvető jogintézményeit, a területfejlesztéssel kapcsolatos fontosabb tervezési ismereteket, annak érdekében, hogy a hallgató értelmezni és alkalmazni tudja a területfejlesztéssel kapcsolatos jogszabályokat későbbi munkája során.

A jegyzet elkészítése során arra is törekedtem, hogy azt más felsőoktatási intézmények – így különösen a gazdasági felsőoktatás intézményei, valamint egyes mérnöki képzések – is fel tudják használni a területfejlesztés jogi szabályozásának bemutatásához. Így bár a kurzus épít a korábban megszerzett közigazgatási jogi ismeretekre, azonban a jegyzet a közigazgatási jogi általános részi tankönyvek használata nélkül is alkalmazható.

A tantárgy a fentieken kívül bemutatja a területfejlesztési politika rövid történetét, a vonatkozó legfontosabb közösségi jogi szabályokat, valamint az Európai Unió számos tagállamának területfejlesztési rendszerét.

A tantárgy céljainak áttekintését követően felmerülhet, hogy a jogászképzésben részt vevő hallgatók számára miért lehet hasznos a területfejlesztéssel kapcsolatos ismeretek elsajátítása.

Erre a kérdésre röviden úgy válaszolhatunk, hogy napjaink gazdasági és társadalmi életében a területfejlesztés egyre fontosabb szerepet tölt be. Ha a Magyarország költségvetéséről szóló törvényekre tekintünk, láthatjuk, hogy a közvetve vagy közvetetten területfejlesztési célokat szolgáló előirányzatok aránya viszonylag jelentős. Még jobban látható ez az Európai Unió költségvetésénél, ahol a területfejlesztési források a teljes költségvetés közel negyedét teszik ki.

Egy ilyen jelentős mértékű állami beavatkozás egyrészt egy rögzített jogi szabályozó környezetet igényel, másrészt ezen források menedzselése elképzelhetetlen megfelelő tervezési keretek nélkül. A területfejlesztést érintő uniós és hazai jogszabályok száma jelentősen megnőtt az utóbbi két évtizedben, ezért egy féléves alternatív kurzus keretében csak a „jéghegy csúcsának csúcsát” ismerhetik meg a hallgatók. A jogszabályok értelmezése azonban lehetetlen lenne a területfejlesztés működésének, a tervezési, végrehajtási és ellenőrzési folyamatnak az ismerete nélkül. Ezért a tételes jogi ismeretek mellett kiemelt figyelmet fordítunk a fenti ismeretek vázlatos áttekintésére is. Ebből a rövid kitekintésből is látható, hogy a területfejlesztés egy

bonyolult közpolitikai rendszer, amelynek egyre részletesebb állami szabályozórendszere alakult ki. Erre figyelemmel ez a jegyzet – mint korábban már többször jeleztem – alapvetően a joghallgatók igényeinek kielégítését célozza.

A jegyzet megírása során tekintettel voltam a hazai jogi és gazdasági képzés területfejlesztéssel kapcsolatos tananyagfejlesztésének, valamint a Nemzeti Közigazgatási Intézet, illetve annak jogelődei, a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ és a Magyar Közigazgatási Intézet továbbképzési anyagai keretében megjelent tankönyvek eredményeire.

A jegyzet céljának áttekintését követően röviden szólnék a jegyzet felépítéséről. A jegyzet két fő részre épül: egyrészt az elméleti, történeti és uniós jogi ismeretekre, másrészt a hazai területfejlesztési politika jogi kereteire. Az egyes részeken belüli fejezetekben a tételes jogi és elméleti ismeretek megértését gyakorlati példák bemutatásával próbálom segíteni.

> A gyakorlati példákat beljebb szedve, szürke csík mellett különítem el a törzsanyagot jelentő ismeretektől.

A könnyebb tanulás érdekében a kulcsfogalmakat, alapvető definíciókat **félkövér** szedéssel emelem ki. Az ismeretek rögzítése és a tanulás sikerességének ellenőrzése érdekében minden fejezet végén ellenőrző kérdéseket teszek fel.

Mindezek után mi mást kívánhatnék a hallgatóknak, mint jó tanulást és kellemes „kirándulást” a területfejlesztési jog és politika gyakran szárazaknak tűnő, ám mégis érdekes világában!

I. rész

A területfejlesztés elméleti, történeti és közösségi jogi keretei

Tartalom

I. rész
A területfejlesztés elméleti, történeti és közösségi jogi keretei 11

1. A területfejlesztési politika általánosságban. A területfejlesztési politika és a közigazgatás, valamint a gazdaság kapcsolata. A területfejlesztési politika megjelenése és fejlődése 13
   a) A területfejlesztés és a területrendezés tételes jogi fogalma a magyar jogrendszerben 13
   b) A területfejlesztés főbb feladatai 15
   c) A területfejlesztési politika főbb szereplői (aktorai) 17
   d) A területfejlesztési politika és a közigazgatás, valamint a gazdaság kapcsolata 18
   e) A területfejlesztési politika megjelenése és fejlődése 20

Ellenőrző kérdések 24

2. Az Európai Unió területfejlesztési (regionális) politikájának vázlatos ismertetése 25
   a) Kohéziós politika – strukturális politika – regionális politika 25
   b) Az Európai Unió területfejlesztési (regionális) politikájának jogforrásai 26
   c) A regionális politika alapelvei 28
   d) A regionális politika célkitűzései, valamint egyéb, fejlesztéspolitikai jelentőséggel bíró uniós politikák 30
   e) Az uniós területfejlesztési politika tervezési keretei 33
   f) Irányítási és ellenőrzési rendszerek az uniós területfejlesztési jogban 39
   g) Az uniós területfejlesztési statisztikai rendszer 39
   h) A szabálytalanság és a fejlesztéspolitika kapcsolata 40

Ellenőrző kérdések 41

3. Az Európai Unió egyes tagállamainak területbeosztása és területfejlesztési igazgatásuk alapvető jellemzői 42
   a) Német modell 42
   b) A latin modell államai 45
   c) Angolszász modell 48
   d) Sajátos rendszerek: a visegrádi államok (Magyarország nélkül) 50

Ellenőrző kérdések 51

4. Magyarország területbeosztásának és területfejlesztési rendszerének változásai a polgári átalakulás kezdetétől napjainkig 52
   a) Magyarország területbeosztása: a feudalizmustól a polgári közigazgatás kiépüléséig 52
   b) A magyar területfejlesztési jog alapjainak kialakulása a polgári állam időszakában 56
   c) A magyar fejlesztéspolitika a második világháborútól a szocializmus bukásáig 59
   d) Az 1990-es évek fejlesztéspolitikája 61

Ellenőrző kérdések 63

A területfejlesztés elméleti, történeti és közösségi jogi kereteinek körében mutatom be a területfejlesztés fogalmával, a közigazgatási és jogrendszerben elfoglalt helyével kapcsolatos fontosabb ismereteket. Ezt követően röviden szólok a területfejlesztésre vonatkozó legfontosabb közösségi szabályokról, az azokhoz kapcsolódó tervezési és szervezési keretekről és feladatokról. Végül vázlatos jelleggel bemutatom az Európai Unió néhány tagállamának területfejlesztési rendszerét.

1. A területfejlesztési politika általánosságban. A területfejlesztési politika és a közigazgatás, valamint a gazdaság kapcsolata. A területfejlesztési politika megjelenése és fejlődése

a) A területfejlesztés és a területrendezés tételes jogi fogalma a magyar jogrendszerben
b) A területfejlesztés főbb feladatai
c) A területfejlesztési politika főbb szereplői (aktorai)
d) A területfejlesztési politika és a közigazgatás, valamint a gazdaság kapcsolata
e) A területfejlesztési politika megjelenése és fejlődése
Ellenőrző kérdések

E fejezet alapvető célja, hogy röviden bemutassa a területfejlesztési politika fogalmát, annak kapcsolatát a közigazgatással, valamint a gazdasággal. Ezt követően bemutatja, hogy miként jelent meg és fejlődött a területfejlesztés a modern államok közigazgatási rendszereiben.

a) A területfejlesztés és a területrendezés tételes jogi fogalma a magyar jogrendszerben

A területfejlesztés és a területrendezés fogalmának értelmezése a hazai tételes jogban is megjelenik. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló – többször módosított – 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 2. §-a rögzíti a területfejlesztés és a területrendezés célját:

– az ország valamennyi térségében a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása;

– a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti – az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – jelentős különbségek mérséklése és a további válságterületek kialakulásának megakadályozása a társadalmi esélyegyenlőség biztosítás érdekében;
– az ország térszerkezete, településrendszere harmonikus fejlődésének elősegítése;
– a nemzeti és térségi identitástudat megtartása és erősítése.

Ebből a célmeghatározásból is látható, hogy a hazai tételes jog kiindulópontja, hogy a területfejlesztés és a területrendezés fő céljai azonosak. Erre tekintettel a területfejlesztés és a területrendezés legfontosabb feladatait is közös szabályok keretei között rögzíti a Tftv. 3. § (1) bekezdése:
a) a térségi és helyi közösségek területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolása az országos célkitűzésekkel;
b) fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében;
c) a nemzetközi együttműködés keretében az Európai Unió regionális politikájához illeszkedés elősegítése, valamint a regionális együttműködésben rejlő kölcsönös előnyök hasznosítása és a határ menti (különösen a hátrányos helyzetű határ menti) térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése.

A területfejlesztés és a területrendezés eme általános cél- és feladatmeghatározását követően a Tftv. a feladatok szintjén kezdi el a két fogalom egymástól való elhatárolását. A Tftv. 3. § (2) bekezdése példálózó jelleggel rögzíti a területfejlesztés – a közös feladatoktól eltérő, sajátlagos – főbb feladatait:
– az ország különböző adottságú térségeiben a társadalom és a gazdaság megújulását elősegítő, a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése;
– az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése;
– a gazdaság szerkezeti megújulásának elősegítése az egyes ipari és mezőgazdasági jellegű térségekben, a munkanélküliség mérséklése;
– az innováció feltételeinek javítása a megfelelő termelési és szellemi háttérrel rendelkező központokban, és az innovációk térségi terjedésének elősegítése;
– a kiemelt térségek sajátos fejlődésének elősegítése;
– a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása.

A területrendezés sajátlagos feladatait ezzel szemben a következők szerint határozza meg a Tftv.:
– a környezeti adottságok feltárása és értékelése;
– a környezet terhelését, terhelhetőségét és a fejlesztési célokat figyelembe vevő területfelhasználásnak, az infrastrukturális hálózatok területi szerkezetének,

illetve elhelyezésének – az ágazati koncepciókkal összhangban történő – megállapítása;

– az országos és térségi, továbbá a területrendezéssel kapcsolatos településrendezési célok összehangolása.

A fentiekre figyelemmel határolhatjuk el egymástól a hazai és az uniós (közösségi) jogi dokumentumokban együttesen, egymással szorosan összekapcsolódóan kezelt területfejlesztést és területrendezést.

A Tftv. az értelmező rendelkezések között maga is definiálja e két fogalmat. Eszerint a **területfejlesztés** az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, a rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben; a **területrendezés** pedig az országra, illetve térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása, e körben: az erőforrások feltárása, a táj terhelése és terhelhetősége meghatározása, ezek együttes értékelése, előrejelzések készítése, a területi adottságok célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozása, a fejlesztési koncepciók és programok térbeli, műszaki-fizikai rendszerének meghatározása, nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határ menti területrendezési tevékenység összehangolása.

A törvényi (legális) definícióra is figyelemmel a **területfejlesztést** röviden **a különböző adottságú és fejlettségű területi egységek gazdasági, társadalmi, környezeti jellemzőinek egy meghatározott értékválasztást tükröző szempontrendszer elérését elősegítő tudatos, tervszerű befolyásolásaként** határozhatjuk meg.

Ezzel szemben a **területrendezés a különböző adottságú területi egységek a területfejlesztés céljainak figyelembevételével történő alapvető térszerkezetének tudatos, tervszerű kialakításának tekinthető.** A területrendezés ily módon szorosan **kapcsolódik az építési joghoz,** ugyanis a területrendezés tulajdonképpen a területi tervezés nagyobb egységekben és az általánosságnak az építési jogban foglaltaknál magasabb szintjén történő megvalósításának is tekinthető.

A területfejlesztés és a területrendezés **komplex** feladat, amelyben mind az állam, mind a gazdálkodó szervezetek, az üzleti élet, mind pedig a társadalmi és egyéb nonprofit szervezetek a maguk módján részt vállalnak.

b) A területfejlesztés főbb feladatai

A fentiekre tekintettel a területfejlesztés értékválasztáson alapuló, a társadalom, a gazdaság (valamint az épített és természetes környezet) befolyásolására irányuló tervezett,

tudatos tevékenység. Mindezek alapján a területfejlesztés fogalma, értelmezése történetileg változó kérdés. A történeti fejlődésre, valamint a hazai és a közösségi tételes jog szabályaira figyelemmel azonban kiemelhetőek a területfejlesztés legfőbb feladatai.

1. A területfejlesztés legfőbb céljának egy adott területi egység (gazdasági) versenyképességének javítását tekinthetjük. A fejezet történeti fejlődést tartalmazó részeiben egyértelműen jelzem, hogy a területfejlesztés szintén az ipari társadalmak terméke, s szempontrendszerében mindvégig meghatározó szerepet játszott a gazdasági termelés növelése, a gazdasági fejlődés kereteinek megteremtése. Így a területfejlesztés alapvető feladata, hogy javuljon az érintett terület – összességében az adott állam, illetve az Európai Unió viszonylatában az Unió – versenyképessége. Ez tekinthető a területfejlesztés végső céljának, ehhez kapcsolódnak az egyéb célkitűzések.

A későbbi fejezetekben majd láthatjuk, hogy a jelenlegi hazai fejlesztéspolitika is a területfejlesztésre elsősorban mint a gazdaságfejlesztés egyik központi elemére tekint. Ez jól tükröződik abban, hogy a területfejlesztési igazgatást alapvetően a gazdasági (fejlesztési) közigazgatáson belül helyezték el.

2. Innovációs fejlesztés, a szerkezetátalakítás támogatása. A versenyképesség javítása érdekében kiemelten fontos feladat az innováció, az új (és versenyképes) gazdasági területek (ágazatok) fejlesztése. A szerkezetátalakítás támogatása szorosan kapcsolódik az innovációhoz is: ezzel segíti a kevésbé versenyképes ágazatok leépítését s az új ágazatok betelepítését. (A szerkezetváltás támogatása még a területi kiegyenlítéshez, a foglalkoztatottság növeléséhez, s a szociális célkitűzéshez is kapcsolódik.)

> A szerkezetalakítás és az innováció szerepére példaként Belgiumot hozhatjuk fel. A XIX. században a gazdaság meghatározó (mai divatos kifejezéssel élve „high-tech") húzóágazata a nehézipar, azon is belül elsősorban a vas- és acélipar, valamint a nehézgépgyártás volt. Éppen ezért a XIX. századi Belgium gazdaságilag legfejlettebb és legbefolyásosabb régiója a szénben gazdag, franciák lakta déli Vallónia volt. A XX. század gazdasági átalakulása során az anyag- és munkaerőigényes nehézipar vesztett jelentőségéből, hiszen az olcsóbb munkaerővel dolgozó ázsiai államok (így például a világ mai acélkohászati központjának tekinthető India) sokkal olcsóbban termeltek, így jelentősen csökkent a vallon régió gazdasági versenyképessége. Ezzel szemben a korábban szegényebb északi, flamand nyelvű Flandria a XX. század második felében az egyetemi háttérre alapozva fejlett elektronikai és biotechnológiai innovációs, valamint logisztikai központtá nőtte ki magát. Ez az innovációra alapozott gazdasági eltolódás a politikában is jelentkezett: Belgiumban megerősödött a flamand nemzeti mozgalom, amely az ország térszerkezetének az átalakításához, gyakorlatilag az ország föderalizálásához vezetett.

3. Területi kiegyenlítés. A területfejlesztés talán legjobban ismert, hagyományos célkitűzése. Ennek révén a különböző – jellemzően közpolitikai értékválasztás alapján – (általában gazdasági-társadalmi szempontból) elmaradottnak tekinthető területek fejlesztésével egyrészt csökkentik a területi feszültségeket, másrészt a felzárkóztatással összességében is növelik az érintett egység versenyképességét. A fenti cél és feladat szorosan kapcsolódik az elsődleges célhoz, több esetben össze is mossák, vagy felcserélik őket. Kiterjed a gazdaságra, valamint a különféle – részben állami és önkormányzati – közszolgáltatásokra.

4. Szociális dimenzió, a foglalkoztatottság növelése. A versenyképesség növelése nehezen képzelhető el a társadalmi feszültségek csökkentése nélkül. A társadalmi feszültségek ugyanis össztársadalmi, gazdasági különbségeket jelentenek. A társadalmi feszültségek egyik legfontosabb eszköze a gazdaság hatékonyságát is jelentő munkahelyteremtés, amely egyszerre biztosíthat versenyképes, hatékony munkaerőt és fizetőképes keresletet a gazdaság által előállított termékek és szolgáltatások számára.

c) A területfejlesztési politika főbb szereplői (aktorai)

A területfejlesztés **komplex** fogalom, céljainak és feladatainak teljesítésében gyakorlatilag az egész társadalom részt vesz. Erre figyelemmel a területfejlesztés aktorainak tekinthetjük egyrészt a **különböző állami, önkormányzati szerveket,** a **gazdasági élet szereplőit,** valamint a **társadalmi és egyéb nonprofit szervezeteket.** A Tftv. 4. §-a szerint „[a] területfejlesztési és területrendezési feladatokat az állami szervek, az önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és az érdekvédelmi szervezetek, valamint más intézmények összehangoltan, egymással együttműködve látják el".

A területfejlesztés többaktoros rendszere ennek megfelelően már elvi szinten is tükröződik a hatályos magyar jogban. A Tftv. 4. §-án túl a törvény külön nevesíti az állami területfejlesztés feladatait, ezzel jelezve azt, hogy a területfejlesztés céljainak elérésében, feladatai végrehajtásában nemcsak az állami szervek vesznek részt. Szintén a nem állami területfejlesztés jelentőségére utal a Tftv. a területfejlesztési tanácsok és a gazdasági szereplők együttműködésének szabályozásában, valamint azzal is, hogy a társadalmi szervezetek egyes fejlesztési tanácsok tanácskozási joggal rendelkező tagjai lehetnek. Mindezek a szabályok a Tftv. 4. §-ában meghatározott együttműködés követelményének érvényesülését biztosítják.

A kurzus tárgya azonban nem a területfejlesztési politika egésze, hanem annak az állami vonulata. Az állami – ideértve mind az államigazgatási, mind az önkormányzati – területfejlesztés ugyanis a terület jog által leginkább részletesen és pontosan

szabályozott része, amelynek joganyaga a közjog – azon is belül elsősorban a közigazgatási jog – körébe tartozik. Figyelemmel arra, hogy az állami és önkormányzati szereplők feladat- és hatásköreit a közigazgatási jog viszonylag részletesen rendezi, ezért egy jogi kurzus keretében a fenti terület ismertetése a leginkább megragadható.

Miként jeleztem, a Tftv. is komplex, nemcsak az államra kiterjedő hatókörű jelenségként értelmezi a területfejlesztést, azonban már az általános rendelkezések körében külön felsorolja az állam jogilag szabályozott legfontosabb feladatait. Eszerint az állami területfejlesztési politika feladatai közé tartozik különösen

– az elmaradott térségek felzárkóztatása;
– a közszolgáltatásokban meglévő területi különbségek mérséklése;
– az európai integrációs, innovációs területfejlesztési feladatok támogatása, a térségi területfelhasználási célok megvalósításának elősegítése.

A kurzus elsősorban az állami és önkormányzati területfejlesztési politika közjogi kérdésköreivel foglalkozik. Ezzel összhangban nem tér ki részletesen a nemzeti és nemzetközi befektetésvédelem kérdéseire, valamint a helyi – részben területfejlesztési célú – civil kezdeményezések támogatására és annak jogi szabályozására. (Ezen juttatások hazánkban jelentős, részben a civil szervezetek támogatásának külön – az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben szabályozott, valamint az éves költségvetési törvényekben és az egyes helyi önkormányzatok költségvetési rendeleteiben a civil szervezetek támogatására biztosított előirányzatok – rendszerén keresztül valósulnak meg.)

d) A területfejlesztési politika és a közigazgatás, valamint a gazdaság kapcsolata

A területfejlesztési politika talán legfontosabb, de bizonyosan jogilag legrészletesebben szabályozott aktorának a közigazgatás (az állam és a helyi önkormányzatok) tekinthető. Az állami és az önkormányzati területfejlesztési politika részletes elemzését megelőzően azonban röviden azt is meg kell vizsgálni, hogy a közigazgatás milyen befolyásolási lehetőségekkel rendelkezik, annak vannak-e valamilyen korlátai a gazdaság egészének működését érintően.

Ezzel kapcsolatban általánosságban ki kell emelni, hogy a közgazdaság-tudomány korábbi tapasztalatokon nyugvó megállapításai alapján egy adott terület gazdasági fejlettségét és gazdasági szerkezetét az állam befolyásolhatja, de teljes egészében nem határozhatja meg.

> Elég, ha e körben Magyarországon az 1950-es évek első felének erőltetett nehézipari fejlesztéseire gondolunk: vasérc és feketeszén hiányában ugyanis – bármennyire is szerette volna a központi állami akarat – Magyarország nem válhatott versenyképesen termelő nehézipari hatalommá. Hasonlóan kudarcba fulladt az 1970-es, 1980-as évek eocénprogramja, amely megfelelő hatékonysággal kitermelhető barnaszén és bauxit hiányában nem tehette a Vértes vidékét a világ kiemelkedő alumíniumipari központjává. De nemcsak hazánkból hozhatunk fel példákat: elég, ha az 1960-as, 1970-es évek erőltetett dél-olaszországi iparosítási programjaira gondolunk, ahol kellően képzett munkaerő hiányában végül csak északolasz munkások migrációjával tudták beindítani a jelentős munkahelyeket teremtő üzemeket.

Mindezekre tekintettel az állami területfejlesztési politikát összességében csak a gazdasági folyamatokat **korrigáló és kiegészítő eszköznek tekinthetjük.** Ez meghatározza a területfejlesztéssel kapcsolatos szabályozás kereteit is: a területfejlesztést a modern államok nem mindent gyógyító általános orvosságként, hanem a gazdaság fejlődését befolyásoló és annak egyenetlenségeit korlátozottan kijavító eszközként kezelik, amelynek működését a jog részletesen rendezi. Ennek megfelelően fő célja az, hogy az organikusan kialakult, de a gazdasági hatékonyságot lerontó struktúrákat oly módon korrigálja, hogy összességében növekedjen az érintett egység versenyképessége. A fenti célkitűzésből fakadnak a szabályozás és a végrehajtás legnagyobb nehézségei is. A gazdaságilag leghatékonyabb rendszer meghatározása ugyanis szintén értékválasztásokat tükröz, amelynek sikerességét vagy sikertelenségét gyakran csak a tapasztalat és az idő tudja bebizonyítani.

> Jó példa erre a szocialista tervgazdaság, amelynek elvi alapja a piaci kudarcok elmélete volt. Az elképzelés szerint a piac alkalmatlan gazdaságszabályozó, ezért hatékonyabb az, ha nem a piaci mechanizmusokra bízzuk a gazdaság szabályozását, hanem központi, állami szinten tervezetten alakítjuk ki a rendszert. Az elegáns elmélet azonban a gyakorlatban nem működött megfelelően, s a közgazdaságtudomány – jelentős részben Kornai János kutatásai alapján – a működő tervgazdaság tapasztalatai alapján tudta felvázolni a diszfunkciók okait és jellemzését. Az időnként visszatérő s egyre súlyosbodó gazdasági válságok azonban azt is bizonyossá teszik, hogy egy tisztán piaci önszabályozáson alapuló mechanizmus sem lehet kellően hatékony, bizonyos keretek között az állami tervezésre szükség van. A fő nehézséget ennek a „bizonyos keretnek" a kialakítása jelenti.

A következő nehézséget az jelenti, hogy a tervszerűen kialakított fejlesztésnek megvannak-e a társadalmi-gazdasági alapjai.

> Erre a nehézségre is jó példa az 1950-es évek Magyarországának – már röviden bemutatott – erőltetett nehézipari fejlesztése, amely vasérc és szén nélkül akarta Magyarországot a „vas és acél országává" tenni.

Ezekre a kérdésekre nehezen található meg a helyes válasz: meglelésük a megalapozott tervezés legfőbb feladata. Azt, hogy mennyiben sikeres a fejlesztési politika, gyakran csak évtizedek múltán a megtörtént események elemzése mutathatja meg.

Mivel a támogatások a versenyképesség javítását és a piaci hibákat korrigáló tényezők, ezért címzettjei gyakran kisebb tőkeerejű vállalkozások (kis- és középvállalkozások – KKV), valamint civil szervezetek. Azonban ezek az eszközök csak korrekciós jellegűek, s túlzott alkalmazásuk a piac olyan mértékű torzulását eredményezi, amely már a gazdaság hatékonyságát ronthatja, ezért a területfejlesztési politikának – és az azt szabályozó jognak is – törekednie kell a piaci szabályozó mechanizmusok, elsősorban a mai alkotmányok – így az Alaptörvény – által is önmagában értéknek tekintett gazdasági verseny védelmére. Ezért **a területfejlesztési politikához szorosan kapcsolódik a kivételei rendszerével az állami támogatások nyújtására vonatkozó szabályozó rezsim.** Mindezek összességében azt a célt szolgálják, hogy **biztosítsák a gazdaság organikus és hatékony fejlődését, azt, hogy ne a közigazgatás váljék a gazdaság meghatározó és uralkodó aktorává.**

e) A területfejlesztési politika megjelenése és fejlődése

A területfejlesztési politika megjelenése – a XIX. század közepétől a nagy gazdasági világválságig

A területfejlesztési politika megjelenése – akárcsak a gyáripar, a vasút, a környezetszennyezés, a politikai pártok vagy az állami szociálpolitika – a XIX. század ipari társadalmainak terméke.

A feudális társadalmakban ugyanis nem volt egységes, kapitalista alapon szervezett piac: még gyakran egy-egy országon belül is töredezett piaci szerkezetről beszélhettünk, amelyen belül belső vámhatárokat húztak.

> Jó példa erre a Habsburgok dunai monarchiája, ahol a Lajtán túli (magyar) és a Lajtán inneni (osztrák) területek között 1850-ig belső vámhatár húzódott.

Az önellátó (paraszti) gazdaságok széles körű elterjedtsége, az iparcikkek kézi erővel történő, gyakran céhes előállítása hosszú időn keresztül nem indokolta az állam aktív fellépését a területfejlesztés terrénumában.

A területfejlesztési politika csírái a XIX. században a modern tömegtermelés, ezen belül is a tömegközlekedés kialakulásával jelentek meg. A modern tömegközlekedés – azon belül is elsősorban a vasutak – kiépítése ugyanis egyrészt jelentős tőkeigénnyel

járt, amelyet a piac magánszereplői nem vagy csak jelentős nehézségek árán tudtak előteremteni, s ráadásul ezen beruházások kockázata is jelentős volt. Mindezek mellett az egyes államok számára nyilvánvalóvá vált, hogy sem gazdasági, sem társadalmi, s legfőképpen katonai szempontból nem lényegtelen, hogy a gyors közlekedést – s ezzel a személyek, áruk és katonák gyors eljuttatását – lehetővé tevő vasútvonalaknak milyen a nyomvonalvezetésük. Ezért az állam már a XIX. század közepétől beavatkozott a vasútépítésekbe – egyrészt engedélyezési (hatósági) eszközökkel, másrészt a tőkében kevésbé gazdag, fejlődő európai országokban bizonyos állami támogatásokkal.

> Ilyen támogatási rezsimet jelentett a Habsburg Monarchiában (1867 után az Osztrák–Magyar Monarchiában) az 1850-es és 1870-es évek közötti időszakban tömegesen alkalmazott – a modern Public Private Partnership egyfajta előzményének tekinthető – kamatbiztosítás rendszere, amelynek keretében az állam a törvényben meghatározott nyomvonalakon felépített vasúttársaságok befektetőinek garantálta a vasútba fektetett tőke legalább az államkötvényekkel azonos mértékű hozamát.

A közlekedési támogatásokat később – társadalmi jelentőségük, s a támogatásra fordított összegek alacsony hatékonysága miatt – a legtöbb európai államban felváltotta a tömegközlekedés (elsősorban a vasút) állami megszervezése: a korábbi magánvasúttársaságokat államosítva nemzeti vasúti társaságokat alakítottak ki.

> Így például a magyarországi kamatbiztosítási rendszer, bár hozzájárult a tőkehiányos Magyarországon a vasúti hálózat gyors fejlődéséhez, de egy idő után nem volt kellően hatékony. A társaságok érdeke ugyanis az volt, hogy minél drágábban építsenek vasutat (hiszen a nagyobb befektetés növelte az állami támogatást, hiszen az százalékos mértékben a befektetett tőkéhez igazodott), s hogy könyveléseikben veszteséget mutassanak ki (ugyanis a negatív hozamot jelentő veszteséghez nagyobb mértékű támogatás járt). Ezért az 1880-as évek végétől a hitelképessé váló Magyar Királyság a korábbi magánvasutak széles körét államosítva kialakította a Magyar Államvasút Rt.-t. Hasonló folyamat játszódott le például Németországban – ahol állami vasúttársaságként (egyfajta közjogi jogalanyként) a *Deutsche Reichsbahn* (DR) jött létre – és Franciaországban is, ahol az állami vasúttársaság a *Société Nationale des Chemins de fer Français* (SNCF) lett.

Az államvasutak kialakulása és a XIX. században folyamatosan megjelenő, de a század végén felélénkülő fegyverkezés alapjaiban változtatta meg az állami iparpolitikát. Az állami vasúttársaságok gépekkel történő ellátása és gépeinek karbantartása jelentős nehézipari kapacitást igényelt, akárcsak a fegyverkezés. Ezért a XIX. század

végén a vasúttársasági vállalatok létesítésével és telepítésével, valamint a fegyverkezési beruházásokkal az állam tervszerűen lépett fel, s ezek a beruházások már lehetőséget teremtettek arra, hogy az egyes államok közigazgatásai hatással legyenek a gazdasági fejlődésre.

Az állam a XIX. század közepétől az egyre gyorsabban kiépülő közszolgáltatások – elsősorban az oktatás, a későbbiekben az egészségügyi és a szociális ellátások – körével is tervszerűen kezdett a gazdaság és az egyes területi egységek fejlődésébe beavatkozni. Egyrészt a közszolgáltatások kiépítése maga is jelentős beruházásokkal járó tevékenység volt, másrészt azok nyújtása is fejlesztési feladatokat jelentett. A legjobban ez az oktatás körében volt megfigyelhető, amely egyrészt maga is számos munkahelyet teremtett, másrészt a képzés fejlesztése hozzájárult a képzettebb és hatékonyabban termelő munkaerő számának növeléséhez.

A TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA EXPANZIÓJA A NAGY GAZDASÁGI VILÁGVÁLSÁGOT (1929–1933) KÖVETŐEN

A piaci kudarcok – különösen az 1929–1933-as nagy gazdasági világválság – erőteljesebbé tették a tervszerű állami korrekció iránti igényt. Ráadásul a gazdasági fejlődés egy-egy államon belül is rendkívül egyenetlen volt, amely gazdasági és társadalmi problémává váló területi egyenetlenségeket okozott.

Mindezekre tekintettel az állam gazdasági beavatkozása s a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésére irányuló területfejlesztési beruházások és programok köre is kiszélesedett a nagy gazdasági világválságot (1929–1933) követően.

A nagy gazdasági világválság igazolta azt is, hogy a **munkahelyteremtés** kiemelten fontos jelentőségű, hiszen a munkanélküli személy – jövedelem hiányában – nem tud fogyasztani, így egy állás elvesztése többszörös gazdasági veszteséget okoz – s ugyanígy egy állás teremtése multiplikatíve fejlesztési hatású.

Mindezekre tekintettel valamennyi fontosabb területfejlesztési program célul tűzte ki a foglalkoztatás növelését is.

A nagy gazdasági világválságot követően a területfejlesztés expanziójának egyik modelljét Roosevelt **New Dealje** jelentette. A New Deal keretében foglalkoztatásbővítő és a fejlődést megalapozó nagy infrastrukturális beruházásokat (autópályák építése, villamos erőművek – elsősorban vízi erőművek – építése) hajtottak végre.
A beruházások egyrészt számtalan álláshelyet teremtettek, másrészt korábban elmaradott területeket kapcsoltak be a gazdaság vérkeringésébe, valamint jelentős mennyiségű, az ipari termeléshez szükséges energiát biztosítottak.

A másik modellt a hadiipar és az infrastruktúra (például a tömegközlekedés) háborús szempontokat követő fejlesztése jellemezte. Ezt a modellt az 1930-as évek totalitárius államai, elsősorban Németország és a Szovjetunió alkalmazták. Ebben a modellben is sor került autópályák, vízi erőművek építésére, azonban ezen

beruházásokat a katonai logikának rendelték alá: a megépített közlekedési infrastruktúra elsősorban a gyors mozgósítást és az utánpótlás gyors továbbítását szolgálta. Az infrastrukturális beruházások mellett jelentős nehézipari (hadiipari) fejlesztéseket is végrehajtottak.

Mindezek hatására az 1930-as évekre világszerte elfogadottá vált az állami beruházások szerepe a nagy tőkeigényű infrastrukturális beruházások terén.

A területfejlesztés a második világháború után

A második világháborút követően Európában a háborús károk helyreállítása és a gazdaság újbóli beindítása igényelt jelentős állami beavatkozást, amelyhez Nyugat-Európában az Amerikai Egyesült Államok is hozzájárult a Marshall-segéllyel. A szovjet befolyási övezet kiterjedése a korábbi szovjet hadiiparra a hadi infrastruktúra fejlesztésére összpontosító modellt általánossá tette Kelet-Közép-Európában.

Az 1950-es, 1960-as években a jóléti államok kiépítésével egyidejűleg jelentősen megnőtt a XIX. század végén és a XX. század elején még csak korlátozottan észlelhető, a **humán közszolgáltatások állami fejlesztésével** kapcsolatos beavatkozás. A jóléti államokban így az – elsősorban humán – közszolgáltatások szervezése is fontos fejlesztési kérdéssé vált. A fejlesztések elsősorban az oktatásra – a közoktatás korábbi kiépülését követően egyre nagyobb mértékben a felsőoktatásra –, az egészségügyre és a szociális ellátások fejlesztésére összpontosultak.

A XX. század gazdaságának és tudományának fejlődése a gazdasági szerkezet jelentős átalakulásával járt. A hagyományos nehézipar a XX. század közepére elvesztette húzóágazat jellegét, központjai gazdasági jelentőségükből veszíteni kezdtek.

> Jó példa erre a belga gazdaság már említett átalakulása a második világháborút követően.

Az ipari szerkezetváltás miatt az állami beavatkozás egyre gyakrabban próbálta a depressziós nehézipari vidékek gazdaságának új alapokra helyezését támogatni: meghatározóvá vált a **gazdasági szerkezetváltás állami támogatása.**

Az ipari termelés versenyképességének átalakulása együtt járt az alapvető infrastrukturális közszolgáltatásokat nyújtó vállalatok profitabilitásának csökkenésével: azonban e vállalatok megfelelő hatékonysága és az ellátási biztonság kiemelkedően fontos feladatot jelentett. Erre figyelemmel az államok fejlesztési politikájának prioritásai közé a humán közszolgáltatások nyújtása mellett felkerült az **infrastrukturális közszolgáltatások** fejlesztése is.

Az egyre intenzívebb ipari termelés számos negatív következménye is egyre világosabbá vált: az épített és természetes környezet jelentős szennyeződése egy-egy terület versenyképességét befolyásoló tényezővé vált. Figyelemmel arra, hogy a **környezetvédelem** beruházásai nem egy adott vállalat, hanem az egész társadalom

tekintetében jelentenek profitábilis beruházást, ezért az állami területfejlesztés fontos területévé vált az épített és természetes környezet védelmét szolgáló jelentős beruházások támogatása.

A versenyképességet elősegíti a gazdasági verseny tisztasága. A modern termelés azonban jelentős tőkét igényel, amelyekkel a kis- és középvállalkozások nem minden esetben rendelkeznek. A viszonylag sok munkavállalót alkalmazó, a GDP számottevő hányadát termelő **kis- és középvállalkozások (KKV) fejlesztéséhez** szükséges tőkeigény biztosítása is bekerült az állami fejlesztéspolitika cselekvési területei közé. A kis- és középvállalkozások támogatásának jelentőségét az is fokozta, hogy általában az elmaradottabb régiók kevésbé vonzzák a nagyvállalatokat, így azok fejlesztésében kulcsfontosságú a KKV-k szerepe. Mindemellett a gazdaság mind nagyobb részét kitevő tercier szektorban is meghatározó a KKV-k aránya.

A területfejlesztési politika súlya nem csökkent az 1973-as olajválságot követő időszakban sem, azonban a rendszeren belül a közvetlen állami szerepvállalásról a gazdasági élet szereplői tevékenységének támogatására tolódott el a hangsúly. A 2008-as hitelválságból kialakuló gazdasági világválság hatására azonban ismét erősödött a közvetlen állami beavatkozás köre.

A fenti történelmi fejlődés eredménye, hogy mára a fejlett ipari és posztindusztriális államokban természetessé vált a versenyképesség javítását, a területi egyenlőtlenségek csökkentését szolgáló állami fejlesztéspolitikai szerepvállalás. Az európai gazdasági integráció előrehaladásával már a fejlesztéspolitika szupranacionális rendszere is kialakult az európai kontinensen, amely rendszer immár meghatározza az Európai Unió tagállamainak fejlesztéspolitikáját. A következő fejezetben ezt az európai rendszert tekintem át.

Ellenőrző kérdések

1. Határolja el egymástól a területfejlesztést és a területrendezést!
2. Mutassa be a területfejlesztés főbb feladatait!
3. Jellemezze a területfejlesztés aktorait!
4. Mutassa be a területfejlesztés kapcsolatát a gazdasággal, a közigazgatással és a társadalommal!
5. Mutassa be a területfejlesztési politika megjelenését (a XIX. század közepétől a nagy gazdasági világválságig)!
6. Mutassa be a területfejlesztési politika kiteljesedését a nagy gazdasági világválságtól napjainkig!

2. Az Európai Unió területfejlesztési (regionális) politikájának vázlatos ismertetése

a) Kohéziós politika – strukturális politika – regionális politika
b) Az Európai Unió területfejlesztési (regionális) politikájának jogforrásai
c) A regionális politika alapelvei
d) A regionális politika célkitűzései, valamint egyéb, fejlesztéspolitikai jelentőséggel bíró uniós politikák
e) Az uniós területfejlesztési politika tervezési keretei
f) Irányítási és ellenőrzési rendszerek az uniós területfejlesztési jogban
g) Az uniós területfejlesztési statisztikai rendszer
h) A szabálytalanság és a fejlesztéspolitika kapcsolata
Ellenőrző kérdések

Jelen fejezetben az Európai Unió területfejlesztési politikájával kapcsolatos alapvető ismereteket foglalom össze. A jegyzetben e ponton jelentős mértékben építek a hallgatóknak az **Európai közjog és politika 2.** című tantárgy keretében megszerzett ismereteire, így azok jó részét nem fejtem ki ismételten. A fejezet célja, hogy a hallgatók megismerhessék a nemzeti – így a magyar – területfejlesztési és tervezési politikát is alapvető jelleggel meghatározó uniós rendszer működését, valamint az uniós, szupranacionális rendszer kapcsolódását a tagállami (nacionális) és az önkormányzati (szubnacionális) szintekhez.

a) Kohéziós politika – strukturális politika – regionális politika

Az Európai Unió területfejlesztési politikáit leggyakrabban a kohéziós politika, strukturális politika és a regionális politika fogalmaival kapcsolatban ismerhetjük meg.

A három fogalom közül a **legtágabb** a **kohéziós politika** értelmezése, amely alatt az Európai Unió valamennyi, versenyképességet, társadalmi-gazdasági kohéziót érintő intézkedését és az azokhoz kapcsolódó szakpolitikákat, normákat és eljárásokat értjük.

A **strukturális politika** ennél szűkebb értelemben vett fogalom, az ugyanis azon intézkedéseket és eljárásokat foglalja magában, amelyek valamilyen értékválasztás alapján meghatározott gazdasági vagy társadalmi szerkezeti (strukturális) hiányosságok vagy lemaradás megszüntetését, illetve csökkentését tűzik ki célul.

A **legszűkebb** a három fogalom közül a **regionális politika,** amely egy meghatározott földrajzi, igazgatási vagy statisztikai egység tekintetében tűzi ki célul az adott egységet magában foglaló társadalmi-gazdasági közösséghez képest fennálló,

számszerűsíthető gazdasági-társadalmi jellemzők alapján kimutatható tartós elmaradottság csökkentését vagy megszüntetését.

Az Európai Unió működésében, joganyagában az Unió egyes régiói között fennálló különbségek megszüntetésének legfontosabb eszköze a regionális szakpolitika. Erre figyelemmel a következőkben a regionális politika szabályrendszerét és uniós tervezési struktúráját tekintem át részletesen.

A vizsgálat során a regionális politika fejlődésének bemutatásától – a kurzus és a jegyzet tartalmi keretei, valamint a kérdéssel kapcsolatban az Európai közjog és politika 2. című kurzus keretében megszerzett részletes ismeretekre figyelemmel – eltekintek, a hatályos szabályozás megértésének érdekében csak a korábbi költségvetési ciklus támogatási szabályait jellemzem röviden.

b) Az Európai Unió területfejlesztési (regionális) politikájának jogforrásai

Elsődleges joganyag

Az Európai Unió regionális politikájának elsődleges jogforrása – az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződéssel módosított – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) XVIII. címe, a Gazdasági, társadalmi és területi kohézió.

Az EUMSZ XVIII. címében található öt cikk az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

– A **174.** (az Európai Közösségről szóló szerződés – EKSZ – korábbi 158.) **cikke** rögzíti a gazdasági, társadalmi és területi kohézió célját: az Unió átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Ennek keretében különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.
– A **175.** (az EKSZ korábbi 159.) **cikke** rögzíti az előző cikkben meghatározott politika alapelemeit, vagyis a tagállamok gazdaságpolitikájának a kohéziós politikához kapcsolódó összehangolását, a strukturális alapok, illetve egyéb finanszírozási lehetőségek koordinált felhasználását, a Bizottság jelentéstételi kötelezettségét, továbbá a kohéziós politika megvalósításául szolgáló jogszabályok megalkotásának rendjét.

– A **176.** (az EKSZ korábbi 160.) **cikke** rögzíti az Európai Regionális Fejlesztési Alap szerepét.
– A **177.** és **178.** (az EKSZ korábbi 161–162.) **cikkei** határozzák meg a másodlagos jogforrások megalkotásának rendjét. A Lisszaboni Szerződés módosítása révén a korábbi tanácsi jogalkotást felváltotta a Tanács és a Parlament a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követő együttes – az új szerződés szóhasználata szerint – rendes jogalkotási eljárása.

Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (korábban Európai Mezőgazdasági és Orientációs Garanciaalap) Orientációs Részlegére az EUMSZ 43. cikkében foglaltakat is alkalmazni kell. Az Európai Szociális Alap működésére vonatkozó alapvető szabályokat az EUMSZ XI. (Európai Szociális Alap) címe tartalmazza. Az EUMSZ regionális politikát érintő szabályainak tekinthetjük a Régiók Bizottságáról rendelkező 305–307. (EKSZ korábbi 263–265.) cikkeit, valamint az Európai Beruházási Bankról szóló 308–309. (EKSZ korábbi 266–267.) cikkeit.

Másodlagos joganyag

A másodlagos joganyagok körében a legfontosabbak az európai strukturális és beruházási alapok (a továbbiakban: ESB-alapok) működésére, azok koordinálására és forrásaik felhasználására vonatkozó rendeletek. A jelenleg hatályos szabályok alapjait hat rendelet fektette le:
– az Európai Parlament és Tanács az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU mint **keretrendelet;**
– az Európai Parlament és Tanács az **Európai Regionális Fejlesztési Alapról** (ERFA) és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe" célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1301/2013/EU rendelete;
– az Európai Parlament és a Tanács az **Európai Szociális Alapról** (ESZA) és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1304/2013/EU rendelete;
– az Európai Parlament és a Tanács **az európai területi együttműködési csoportosulásról** szóló – a 1302/2013/EU rendeletével jelentősen módosított – 1082/2006/EK rendelete;
– az Európai Parlament és Tanács **a Kohéziós Alapról,** és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1300/2013/EU rendelete;

– az Európai Parlament és Tanács az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó **vidékfejlesztési támogatásról** és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1305/2013/EU rendelete.

Az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára a Tanács a 1085/2006/EK rendeletben egy **előcsatlakozási támogatási eszköz** (*Instrument for Pre-acession Assistance* – IPA) létrehozásáról döntött.

c) A regionális politika alapelvei

Az Európai Unió regionális politikájának alapelveit az 1083/2006/EK rendelet mint keretrendelet fektette le. A keretrendelet IV. fejezete alapján az Unió fejlesztési támogatásának alapelvei a következők:

Általános elvek: kiegészítő jelleg és addicionalitás, szubszidiaritás, koordináció és megfelelés, programozás, arányos intervenció

A keretrendelet szerint a strukturális alapok és a Kohéziós Alap (a továbbiakban: **alapok**) által biztosított támogatás **kiegészíti a nemzeti intézkedéseket** – beleértve a regionális és helyi szintű intézkedéseket is –, és beépíti ezekbe az intézkedésekbe a közösségi prioritásokat.

Ehhez kapcsolódóan a Bizottság és a tagállamok biztosítják, hogy az alapok és a tagállamok által biztosított **támogatás összhangban van az Unió tevékenységeivel, politikáival és prioritásaival.** Ennek az összhangnak és kiegészítő jellegnek különösen a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokban, a nemzeti stratégiai referenciakeretekben és az operatív programokban kell megmutatkoznia.

A támogatási rendszer működtetése során azonban figyelemmel kell lenni a **szubszidiaritás** elvére is, azaz hogy a helyben (nemzeti vagy regionális szinten) kezelendő kérdéseket az Unió ne vonja magához.

A keretrendelet az általános elvek közé sorolja a **programozás** követelményét is. Eszerint az alapok célkitűzéseit egy többéves programozási rendszer keretében kell megvalósítani, amely több szakaszból áll, beleértve a prioritások meghatározását, a finanszírozást, valamint egy irányítási és ellenőrzési rendszert.

Az általános elvek között szerepel az is, hogy a tagállamok az elért célokkal **arányos** eszközökkel avatkozhatnak be a gazdaság folyamataiba.

Partnerség és többszintű kormányzás

Az 1. fejezetben részletesen bemutattam, hogy az állami (és a szupranacionális) közigazgatás csak a területfejlesztés egyik – ám kiemelkedő jelentőségű – aktora, s hogy egy fejlesztési program csak akkor lehet sikeres, ha figyelemmel van a társadalmi-gazdasági

és környezeti adottságokra is. A keretrendelet is figyelembe veszi ezen körülményeket, ezért az Unió regionális politikájának egyik alapelveként határozza meg a partnerséget. Eszerint az alapok célkitűzéseit a Bizottság és az adott tagállam közötti szoros együttműködés **(partnerség)** keretében kell megvalósítani. A tagállam adott esetben és a hatályban lévő nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban partnerséget alakít ki többek között az illetékes regionális, helyi, városi és egyéb közhatóságokkal, a gazdasági és társadalmi partnerekkel, valamint bármely egyéb megfelelő, a civil társadalmat képviselő szervezettel, a környezetvédelmi partnerekkel, nem kormányzati szervezetekkel, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdításáért felelős szervezetekkel.

A partnerség fogalmát a keretrendelet jelentősen átalakította és immár ebbe az elvbe tartozik a korábbi uniós szabályozásban még önálló elvként szereplő **területi irányítás és megosztott irányítás** legfontosabb követelménye, azaz a helyi-területi önkormányzatokkal való együttműködés is.

Az uniós és nemzeti jognak való megfelelés

A Bizottság és a tagállamok biztosítják, hogy az alapok és a tagállamok által biztosított **támogatás összhangban van az Unió jogával.** Immáron a keretrendelet is rögzíti, hogy az uniós forrásokból támogatott műveleteknek az uniós jog és célkitűzések mellett a tagállami jogszabályokkal is összhangban kell lenniük.

A nemek közti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az Unió fontos társadalompolitikai célkitűzése a nők és a férfiak közötti társadalmi egyenlőség és a nemek közötti diszkrimináció tilalma. Erre figyelemmel a tagállamok és a Bizottság biztosítják a nők és férfiak közötti egyenlőségnek, valamint a nemek közötti esélyegyenlőség elve érvényesülésének elősegítését az alapok különböző végrehajtási szakaszai során. Figyelemmel arra, hogy a diszkriminációtilalomra vonatkozó uniós szabályozás immáron általános jellegű, a keretrendelet alapelvként rögzíti a különféle (védett) csoportok hátrányos megkülönböztetésének tilalmát is.

Fenntartható fejlődés

Az ipari fejlődéssel együtt járó környezetszennyezés, a XX. században egyre jelentősebbé váló ökológiai katasztrófák a környezetvédelem mint horizontális közpolitika kialakulásához vezettek az Európai Unió szintjén is. A környezetvédelmi horizontális közpolitika érvényesülését szolgálja az is, hogy a keretrendelet szerint az alapok célkitűzéseit a fenntartható fejlődés keretében, valamint a környezet védelme és állapotának javítása céljának a Közösség általi előmozdítása keretében kell megvalósítani, a Szerződés 6. cikkében megállapítottak szerint.

d) A regionális politika célkitűzései, valamint egyéb, fejlesztéspolitikai jelentőséggel bíró uniós politikák

A keretrendelet szerint a strukturális alapok **általános célkitűzése,** hogy azok hozzájáruljanak az Unió nagyobb gazdasági, társadalmi és területi kohézióhoz vezető tevékenységei fejlesztéséhez és megvalósításához az EUMSZ 174. cikkének megfelelően. Az alapok által támogatott tevékenységeknek pedig hozzá kell járulniuk az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia megvalósításához is.

Az új szabályozás a korábbi – az 1083/2006/EK rendelet szerinti – rezsimben meghatározott négy célkitűzés közül hármat, a konvergenciát, a regionális versenyképességet és foglalkoztatást, valamint az átmeneti támogatást összevonta, s figyelemmel arra, hogy ezek célja végső soron a gazdasági növekedés elősegítése és ezzel a foglalkoztatás bővítése, egy egységes, a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások közös célkitűzésébe vonta össze.

Növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások

A beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzés forrásait az 1059/2003/EK rendelet szerinti, **NUTS 2. szintű régiós** szinten kezelik. Erre a támogatásra egyrészt a **kevéssé fejlett régiók** jogosultak, ahol az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) nem éri el az EU-27 átlagos GDP-jének 75%-át. A kevéssé fejlett régiók kapják a célkitűzés keretének 52,45%-át (2014–2020 között nagyjából 164,3 milliárd eurót). A második támogatott kört az **átmeneti régiók** jelentik, ahol az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagos GDP-jének 75%-a és 90%-a között van, s részükre kell biztosítani a célkitűzés keretének 10,24%-át (2014–2020 között nagyjából 32 milliárd eurót). A harmadik támogatotti kört a fejlettebb régiók jelentik, ahol az egy főre jutó GDP meghaladja az EU-27 átlagos GDP-jének 90%-át, s ők részesülnek a keret 15,67%-ából (nagyjából 45,1 milliárd euró 2014–2020 között). A régióknak a három régiókategória valamelyikébe történő besorolását az alapján kell meghatározni, hogy az egyes régiók vásárlóerő-paritáson mért és a 2007–2009 közötti időszak uniós értékei alapján számolt egy főre jutó GDP-je hogyan viszonyul az EU-27-ben ugyanabban a referencia-időszakban mért átlagos GDP-hez.

A **Kohéziós Alap** azokat a **tagállamokat** támogatja, amelyek a vásárlóerő-paritáson mért és a 2008–2010 közötti időszak uniós értékei alapján számolt egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme (GNI) nem éri el az EU-27-ben ugyanabban a referencia-időszakban mért átlagos GNI 90%-át. A Kohéziós Alapból támogatott tagállamok számára a keretösszeg 21,19%-át (2014–2020 között nagyjából 66,4 milliárd eurót) kell biztosítani. Azok a tagállamok, amelyek 2013-ban finanszírozásra jogosultak a Kohéziós Alapból, de a névleges egy főre jutó GNI-jük meghaladja az EU-27 első

albekezdés szerint számított átlagos egy főre jutó GNI-jének 90%-át, **átmeneti és egyedi alapon kapnak támogatást** a Kohéziós Alapból. Sajátos szabályozási rezsim vonatkozik **az átmeneti költségvetési nehézségekkel küzdő uniós tagállamok támogatására.**

Mindezeknek a célkitűzéseknek a megvalósítását alapvetően az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap forrásai finanszírozzák.

Európai területi együttműködés

A korábbi határon átnyúló együttműködések közösségi közös INTERREG programjait a kizárólagosan közösségi eszközök megszűnésével a strukturális alapok európai területi együttműködése váltotta fel, amelynek alapján **a határokon átnyúló együttműködés** céljából jönnek létre ennek szervezeti és intézményi keretei, formái. A támogatásra jogosult területek a Közösség **NUTS 3. szintű** (azaz nagyjából magyar megyényi méretű), valamennyi belső és egyes külső szárazföldi határok mentén fekvő **régiói,** és a Közösség NUTS 3. szintű, a tengeri határok mentén fekvő, egymástól legfeljebb 150 km távolságra található valamennyi régiója, figyelembe véve az együttműködési intézkedés során biztosítandó összhang és folyamatosság érdekében esetlegesen szükséges kiigazításokat.

Az európai területi együttműködés célkitűzés megvalósításához az **ERFA** forrásai nyújtanak támogatást.

Tematikus célkitűzések

Az intelligens, fenntartható és társadalmilag befogadó növekedésre vonatkozó uniós stratégiához, illetve az egyes alapok Szerződéseken alapuló célkitűzéseihez, többek között a gazdasági, társadalmi és területi kohézióhoz történő hozzájárulás érdekében, minden egyes ESB-alap a következő tematikus célkitűzéseket támogatja:

– a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése;
– az IKT-hoz való hozzáférésnek, azok használatának és minőségének a javítása;
– a KKV-k (az EMVA esetében), a mezőgazdasági, illetve (az ETHA esetében) a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése;
– az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban;
– az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása;
– a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása;
– a fenntartható közlekedés előmozdítása és szűk keresztmetszetek megszüntetése a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrákban;

– a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása;
– a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem;
– az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében;
– a hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulás.

A tematikus célkitűzéseket az egyes ESB-alapokra vonatkozó specifikus prioritásokként és az alapokra vonatkozó külön rendeletekben és más szabályozókban kell meghatározni.

Vidékfejlesztési támogatások

Az uniós regionális politika és az ESB-alapokon belül sajátos rezsimet képeznek a vidékfejlesztési támogatások. AZ EMVA vidékfejlesztési támogatásait rendező 1305/2013/EU rendelet szerint a közös agrárpolitika átfogó keretén belül a vidékfejlesztés támogatásának hozzá kell járulnia a mezőgazdaság versenyképességének előmozdításához, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó fellépés biztosításához, valamint a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósításához (a munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve).

Más uniós szakpolitikák fejlesztési jellegű programjai

Már az előző, 2007–2013 közötti tervezési ciklusban is megjelentek újabb, ágazati politikákban kialakított programok, amelyek bizonyos kiemelt területeken nyújtanak uniós támogatásokat. **Ezek nem tekinthetők az uniós regionális politika részének, azonban a nemzeti fejlesztéspolitikákra hatást gyakorolnak.** Így röviden áttekintjük ezeket a programokat is.

Idesorolható a **környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE),** amelynek részletes szabályait az 1293/2013/EU rendelet határozta meg, s amely az általános, jellemzően a Kohéziós Alapból finanszírozott célok melletti egyéb környezetvédelmi jellegű projekteket és tevékenységeket támogat.

Szintén ilyen fejlesztéspolitikai vonatkozással bíró programnak tekinthetjük az 1288/2013/EU rendelet által szabályozott **Erasmus+ programot,** amelynek különböző részprogramjai az egész életen át tartó tanulás távlatában minden szintű oktatást és képzést – ezen belül a közoktatást *(Comenius),* a felsőoktatást *(Erasmus),* a nemzetközi felsőoktatást *(Erasmus Mundus),* a szakoktatást és -képzést *(Leonardo da Vinci),* valamint a felnőttkori tanulást *(Grundtvig)* –, az ifjúságügy területét (Fiatalok lendületben), valamint a sportot, különös tekintettel az alulról szerveződő sportra, fogják össze.

A foglalkoztatáspolitika és a munkaügy sajátos uniós fejlesztési programja az **Európai Unió foglalkoztatás és társadalmi innováció programja (EU Programme for Employment and Social Innovation – EaSI),** amely pénzügyi támogatást nyújt a minőségi és fenntartható foglalkoztatás magas szintjének előmozdításához, a megfelelő és tisztességes szociális védelem biztosításához, a társadalmi kirekesztés és a szegénység elleni küzdelemhez, valamint a munkakörülmények javításához kapcsolódó programoknak.

Szintén ebbe a körbe sorolhatjuk a vonalas infrastruktúrák fejlesztését támogató **Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt** is.

e) Az uniós területfejlesztési politika tervezési keretei

Az Európai Unió területfejlesztési (regionális) politikájának meghatározó eleme a programozás, amely szerint a fejlesztési forrásokat csak szabályozott eljárásban megalkotott programok (tervek) alapján lehet felhasználni. Az 1303/2013/EU keretrendelet határozza meg részletesen a területfejlesztési programozás többszintű, differenciált rendszerét, amelyet a következőkben tekintünk át.

Közös stratégiai keret

A keretrendelet (1303/2013/EU rendelet) rögzíti, hogy **az Unió harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének előmozdítása érdekében közös stratégiai keret jön létre, amelyet az I. melléklet állapít meg.** A közös stratégiai keret stratégiai vezérelveket állapít meg azért, hogy elősegítse a programozási folyamatot, továbbá az uniós beavatkozás ESB-alapok szerinti ágazati és területi, valamint a többi releváns uniós szakpolitikával és eszközzel való koordinációját az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia célértékeivel és célkitűzéseivel összhangban, figyelembe véve a különböző típusú területeket érintő főbb területi kihívásokat.

Az Unióban fennálló társadalmi és gazdasági helyzet jelentős változása, valamint az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia jelentős megváltoztatása esetén a Bizottság javaslatot nyújthat be a közös stratégiai keret felülvizsgálatára, vagy az Európai Parlament vagy a Tanács – az EUMSZ 225. vagy 241. cikkével összhangban eljárva – felkérheti a Bizottságot ilyen javaslat benyújtására.

Partnerségi megállapodás

Az új rendszer egy, a **tagállamok és az Unió együttműködését hangsúlyozó** tervezési keretet épített ki azzal, hogy az 1303/2013/EU keretrendelet előírja a tagállamok számára,

hogy az Unióval, a társadalmi partnerek, helyi önkormányzatok (föderatív államok esetében a szövetségi állam tagállamaival) bevonása mellett, a Bizottsággal folyamatos párbeszédet folytatva **partnerségi megállapodást kössenek.** A partnerségi megállapodás az ESB-alapokból az érintett tagállamnak nyújtott összes támogatást tartalmazza, így **ez határozza meg az alapok tagállami felhasználásának általános kereteit.**

A keretrendelet meghatározza **a partnerségi megállapodás főbb kötelező tartalmi elemeit:**

– az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó **uniós stratégiával, valamint az egyes alapok Szerződéseken alapuló célkitűzései szerinti küldetésekkel** – köztük a gazdasági, társadalmi és területi kohézióval – **való összhangot biztosító intézkedések,** beleértve a következőket:

  • az egyenlőtlenségek, fejlesztési szükségletek és növekedési potenciálok elemzése a tematikus célkitűzések és a területi kihívások tükrében;

  • a programok előzetes értékelésének vagy a partnerségi megállapodás előzetes értékelés során tett főbb megállapítások összefoglalása, amennyiben az utóbbi értékeléseket a tagállam saját kezdeményezésére hajtották végre;

  • a kiválasztott tematikus célkitűzések, valamint minden egyes kiválasztott tematikus célkitűzés esetében az egyes ESB-alapok tekintetében várható főbb eredmények összefoglalása;

  • az uniós támogatás indikatív elosztása nemzeti szinten mindegyik ESB-alapra vonatkozóan, tematikus célkitűzésekre lebontva, valamint az éghajlat-változási célkitűzésekre előirányzott támogatás indikatív teljes összege;

  • az ESB-alapok végrehajtására vonatkozó horizontális elvek és szakpolitikai célkitűzések alkalmazása;

  • az ERFA-hoz, az ESZA-hoz és a Kohéziós Alaphoz tartozó programok – az európai területi együttműködési cél alá tartozók kivételével –, valamint az EMVA-hoz tartozó programok listája a vonatkozó indikatív pénzelosztások ESB-alaponkénti és évenkénti bontásával;

  • tájékoztatás az eredményességi tartalékhoz kapcsolódó összegekről az ESB-alap, valamint adott esetben a régiókategóriák szerint lebontva, valamint tájékoztatás az eredményességi tartalék kiszámításához a 20. cikkel összhangban figyelembe nem vett összegekről;

– az **ESB-alapok eredményes végrehajtását biztosító intézkedések,** beleértve a következőket:

  • azon intézkedések – a tagállamok intézményi keretével összhangban –, amelyek biztosítják az ESB-alapok közötti, illetve más uniós és nemzeti finanszírozási eszközökkel, valamint az EBB-vel való koordinációt;

  • az addicionalitásra vonatkozó szabályoknak való megfelelés előzetes vizsgálatához szükséges információk;

- a keretrendeletben meghatározott előzetes feltételrendszer nemzeti szintű teljesítésére vonatkozó értékelésről, valamint az alkalmazandó előzetes feltételrendszer teljesítésének elmulasztása esetén a meghozandó intézkedésekről, a felelős szervezetekről és ezen intézkedések végrehajtásának ütemtervéről;
- az eredményességmérési keret következetes működésének biztosítására szolgáló módszertan és mechanizmusok;
- annak értékelése, hogy szükség van-e a programok irányításában és kontrolljában közreműködő hatóságok – és adott esetben a kedvezményezettek – adminisztratív kapacitásának megerősítésére, továbbá szükség esetén az e célból megteendő intézkedések összefoglalása;
- a programok keretében tervezett intézkedések összefoglalása, beleértve a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentésére irányuló indikatív ütemtervet is;
- a partnerségi elvhez kapcsolódó intézkedések;
- a partnerek indikatív listája, valamint a bevonásuk érdekében hozott intézkedések és a partnerségi megállapodás és az előrehaladási jelentés elkészítésében játszott szerepük összefoglalása.

A keretrendelet szerint a partnerségi megállapodás **eshetőleges (nem kötelező) tartalmi elemei** a következők:

– az **ESB-alapok által támogatott területfejlesztéssel kapcsolatos integrált megközelítés, vagy a területfejlesztéssel kapcsolatos integrált megközelítések összefoglalása** a programok tartalma alapján, a következők meghatározásával:

- azon intézkedések, amelyek biztosítják az ESB-alapoknak az adott szubregionális térségek területfejlesztése érdekében történő felhasználására vonatkozó integrált megközelítést;
- az ESB-alapok keretében folytatott együttműködés főbb kiemelt területei, adott esetben figyelembe véve a makroregionális és a tengeri medencéket érintő stratégiákat;
- ahol szükséges, integrált megközelítés a szegénység által leginkább sújtott földrajzi területek, illetve a hátrányos megkülönböztetés vagy társadalmi kirekesztés legnagyobb kockázatának kitett célcsoportok egyedi szükségleteinek kezelésére, különös tekintettel a marginalizálódott közösségekre, a fogyatékossággal élőkre, a tartósan munkanélküliekre, valamint azon fiatalokra, akik nem vesznek részt sem foglalkoztatásban, sem oktatásban vagy képzésben;
- ahol szükséges, olyan integrált megközelítés, amely foglalkozik azon térségek demográfiai kihívásaival, illetve azon földrajzi térségek egyedi szükségleteivel, amelyek súlyos és tartós természeti és demográfiai hátrányokkal küzdenek, az EUMSZ 174. cikkében említettek szerint.

– az **ESB-alapok hatékony végrehajtását biztosító intézkedések,** beleértve a meglévő elektronikus adatcsererendszerek értékelését, valamint azon tervezett intézkedések összefoglalását, amelyek fokozatosan lehetővé teszik, hogy a kedvezményezettek, valamint a programok irányításáért és kontrolljáért felelős hatóságok között folytatott minden információcsere elektronikus adatcsere formájában valósuljon meg.

A keretrendelet meghatározza a **partnerségi megállapodás megkötése elfogadásának az eljárását is:** a tagállamok az érintett **társadalmi, gazdasági és önkormányzati partnerekkel való egyeztetést** követően készítik elő a megállapodást a 2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakra nézve.

A tagállamok a nemzeti stratégiai referenciakeretet **a Bizottsággal párbeszédet folytatva** készítik el, a közös megközelítés biztosítása érdekében. A partnerségi megállapodást a tagállamoknak legkésőbb 2014. április 22-ig kell eljuttatniuk a Bizottsághoz, amely a tagállami benyújtást követő négy hónapon belül, végrehajtási jogi aktusok keretében rendelkezik a keretrendelet által előírt körben azok elfogadásáról. Az egyes tagállamok a kohézióra vonatkozó **közösségi stratégiai iránymutatások** elfogadását követő **öt hónapon** belül továbbítják a nemzeti stratégiai referenciakeretet a Bizottságnak.

A fenti eljárást követően alkalmazható a partnerségi megállapodás mint a tagállamot megillető közösségi fejlesztési támogatások nemzeti programozásának alapdokumentuma.

A keretrendelet rögzíti a partnerségi megállapodás **visszacsatolásával, célkitűzéseinek teljesülésével kapcsolatos stratégiai nyomon követés legfontosabb szabályait is.**

Figyelemmel arra, hogy a partnerségi megállapodást 2014. április 22-ig kell a Bizottságnak előterjeszteni, ezen jegyzet kéziratának lezárásakor még nem kötötte meg az Európai Unió és Magyarország ezt a megállapodást.

Magyarország tekintetében a 2007–2013 közötti nemzeti stratégiai referenciakeret az Új Magyarország Fejlesztési Terv [az ÚMFT-t várhatóan az 1163/2010. (VIII. 4.) Korm. határozat alapján az Új Széchenyi Terv váltja fel].

Programok

A közösségi fejlesztési források tagállami programozásának meghatározó jelentőségű, a partnerségi megállapodás alatti, már operatívnak tekinthető szintjén elhelyezkedő dokumentumai a **programok. A keretrendelet szerint az ESB-alapokat programok révén kell végrehajtani,** a partnerségi megállapodásnak megfelelően. Valamennyi program a **2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakra** vonatkozik.

A **programok** megjelölése az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap tekintetében az **operatív program,** az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap tekintetében pedig a **vidékfejlesztési program.**

A programok **tartalmával** kapcsolatban a keretrendelet rögzíti, hogy minden program stratégiát határoz meg az intelligens, fenntartható és társadalmilag befogadó növekedésre vonatkozó uniós stratégiához való hozzájárulásáról, amely összhangban van e rendelettel, az adott alapra vonatkozó szabályokkal és a partnerségi megállapodás tartalmával.

Minden program **prioritásokat** határoz meg, amelyek tartalmazzák az egyedi célkitűzéseket, az ESB-alapokból kapott támogatás pénzügyi előirányzatait és a megfelelő nemzeti társfinanszírozást, többek között az eredményességi tartalékhoz kapcsolódó összegeket, amelyek lehetnek államiak vagy magánjellegűek.

Minden prioritás minőségi vagy mennyiségi szempontból **kifejezett mutatókat és kapcsolódó célértékeket** határoz meg a program végrehajtásában a célkitűzések megvalósításához képest elért előrehaladás értékelésére, ami a monitoring, az értékelés és az eredményesség felülvizsgálatának alapját képezi. Ezek a mutatók a következőket tartalmazzák:

– a kihelyezett összegekre vonatkozó pénzügyi mutatók;
– a támogatott műveletekre vonatkozó kimeneti mutatók;
– az érintett prioritáshoz kapcsolódó eredménymutatók.

A kizárólag a technikai segítségnyújtásra vonatkozó programok kivételével mindegyik program tartalmazza az intézkedések leírását, valamint az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzésekre felhasználandó támogatás indikatív összegét.

A programok **előkészítésével** kapcsolatban a keretrendelet rögzíti, hogy az egyes programok összeállítása a **tagállamok** felelőssége. A program összeállítása során a társadalmi, gazdasági, önkormányzati **partnerekkel együtt kell működni.** A Bizottságnak a program tagállami benyújtását követő **három hónapon belül** kell megtennie az észrevételeit. Amennyiben a Bizottság további információkat kér, akkor azt a kérést a tagállam köteles teljesíteni, s szükség esetén a Bizottság javaslataira figyelemmel akár felül is vizsgálhatja a programra vonatkozó javaslatát. A Bizottság az egyes programok **jóváhagyásáról szóló határozatot** legkésőbb az érintett tagállam általi benyújtását követő **hat hónapon belül** elfogadja, feltéve, hogy a Bizottság által esetlegesen tett észrevételeket kellőképpen figyelembe vették. Az elfogadás napja azonban nem lehet 2014. január 1. vagy a Bizottság partnerségi megállapodás jóváhagyásáról szóló határozata elfogadásának napja előtt.

A hétéves költségvetési ciklus hosszú idő, amely alatt előre ki nem számítható változások – a mostani ciklus tekintetében például a nemzetközi hitelválságból kialakuló gazdasági világválság – történhetnek. Ezekre figyelemmel a keretrendelet egyfajta rugalmasságot biztosít azzal, hogy a **tagállam** vagy a **Bizottság** az **érintett tagállammal egyetértésben kezdeményezheti az operatív programok felülvizsgálatát,** és – szükség esetén – a program hátralévő része tekintetében módosíthatók.

Közösségvezérelt helyi fejlesztés

A közösségvezérelt helyi fejlesztés az EMVA-ból részesül támogatásban, amelyet LEADER helyi fejlesztésként jelölnek ki, és amely emellett az ERFA-ból, az ESZA-ból vagy az Európai Tengerügyi és Halászati Alapból is támogatható. E fejezet alkalmazásában ezen alapok megnevezése a továbbiakban: az érintett ESB-alapok.

A **közösségvezérelt helyi fejlesztés** a keretrendelet szerint

– konkrét, régiós szintnél kisebb területekre összpontosít;
– irányítása a helyi társadalmi-gazdasági érdekek köz- és magánszférabeli képviselőiből álló helyi akciócsoportok révén történik, amelyekben a döntéshozatali szinten sem a nemzeti szabályokkal összhangban meghatározott hatóságok, sem egyetlen más érdekcsoport nem rendelkezik a szavazati jogok 49%-ot meghaladó hányadával;
– integrált és ágazatközi, területi alapú helyi fejlesztési stratégiák révén valósul meg;
– célja a helyi szükségletek és lehetőségek figyelembevételével kialakított, és kiterjed a helyi környezet innovatív jellemzőire, a hálózatépítésre és adott esetben az együttműködésre.

Nagyprojektek

A keretrendelet lehetővé teszi, hogy egy vagy több olyan operatív program részeként az ERFA és a Kohéziós Alap támogasson olyan munkálatok, tevékenységek vagy szolgáltatások sorából álló műveletet, amelyek célja valamely olyan, pontosan meghatározott gazdasági vagy műszaki természetű oszthatatlan feladat elvégzése, amely egyértelműen azonosított célokkal rendelkezik, és amelynek tekintetében a teljes elszámolható költség meghaladja az 50 millió eurót, illetve a egyes tematikus célkitűzéshez hozzájáruló műveletek esetében akkor, ha a teljes elszámolható költség meghaladja a 75 millió eurót.

> Ilyen nagyprojektek voltak például a transzeurópai közlekedési folyosókba tartozó autópálya-építések (M0-ás, M3-as, M30-as, M31-es, M5-ös, M6-os, M7-es és M43-as autópályák és autóutak építése), valamint a budapesti négyes metró projekt.

A tervezés kereteinek áttekintését követően a következőkben a programok végrehajtásának és ellenőrzésének az uniós jogban szabályozott szervezeti kereteit tekintem át.

f) Irányítási és ellenőrzési rendszerek az uniós területfejlesztési jogban

A keretrendelet meghatározza az operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszereinek főbb elveit. Ezek között kiemelkedő szerepet töltenek be a különböző hatóságok kijelölésére vonatkozó szabályok.

Az 1303/2013/EU rendelet ugyanis rögzíti, hogy a tagállamok valamennyi operatív program számára kijelölik az **irányító hatóságokat,** az **igazoló hatóságokat,** valamint az **ellenőrzési hatóságokat.**

Az **irányító hatóság (IH)** a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, az **igazoló hatóság** a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatot és a kifizetési kérelmeket, végül az **audithatóság** (korábban: ellenőrző hatóság) a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt olyan nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szervezet, amely funkcionálisan független az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól, és amely az irányítási és ellenőrzési rendszer eredményes működésének vizsgálatáért felel. A rendelet lehetővé teszi, hogy ugyanaz a hatóság több operatív program számára is kijelölhető legyen.

A fenti hatóságok tehermentesítése érdekében a keretrendelet biztosítja annak a lehetőségét, hogy a tagállam kijelölhessen egy vagy több **közreműködő szervezetet (KSZ)** is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait vagy valamennyi feladatát annak felelősségére elvégezze.

A keretrendelet részletesen meghatározza ezeknek a hatóságoknak a szerepét a támogatások megállapításában, utalványozásában, kifizetésében, ellenőrzésében.

A magyar területfejlesztési jog ezen szabályokra figyelemmel szép számban tartalmaz uniós fejlesztési hatóságok kijelölésére vonatkozó szabályokat. Figyelemmel arra, hogy ezen hatóságok integrálódnak a hazai fejlesztési jogba, ezért a rá vonatkozó szabályok áttekintésére a II. rész 7. fejezetében kerül sor.

g) Az uniós területfejlesztési statisztikai rendszer

A területfejlesztés általános szabályrendszerének áttekintését követően röviden kell szólni az Unió területi statisztikai rendszeréről. Az európai integráció ugyanis a fejlesztési támogatások címzettjeit, valamint a tervezés alapvető térszerkezeti elemeinek rögzítése érdekében egy egységes területi statisztikai nómenklatúrát vezetett be: ez a rendszer francia megjelöléséből *(nomenclature d'unités territoriales statistiques)* képzett mozaikszóval a NUTS-rendszer.

A Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete alapján a tagállamok határozzák meg a közigazgatási egységeik NUTS-szintekbe történő sorolását, a rendelet 3. cikkének (2) bekezdése csupán az ajánlott, nem kötelezően alkalmazandó kereteket adja meg. Eszerint a NUTS 1. szintű egységek ajánlott minimális népessége 3 millió, ajánlott maximális népessége pedig 7 millió fő. A NUTS 2. szintű egységek esetében az ajánlott népességi minimum 800 ezer fő, a maximum pedig 3 millió fő, a NUTS 3. szintű egységek esetében az ajánlott népességszám 150 ezer és 800 ezer fő közötti. A korábbi ajánlásban szereplő NUTS IV. és V. egységeket a rendelet már nem nevesítette, azok helyi szintű egységeknek (LAU 1. és 2.) minősülnek.

Az adott államok területi beosztása során azonban jelentős eltéréseket figyelhetünk meg. Így például a körülbelül 1 millió lakosú Saar-vidék is NUTS 1. szintű egység Németország szövetségi állami felépítésére tekintettel, s hasonló – föderális felépítésből fakadó – okokból a 280 350 lakosú ausztriai Burgenland tartomány is NUTS 2. szintű egység.

Az 1059/2003/EK rendelet azonban az ajánlott népességszámmal orientálja a tagállamok közigazgatási rendszereit: a NUTS 1. szint vagy egy egész tagállam, vagy föderális államok tekintetében egy szövetségi tagállam, esetleg egy történetileg elkülönült nagyobb egység (mint például Skócia vagy Wales az Egyesült Királyságon belül). A NUTS 2. szint tekinthető a tartományi (regionális) szerveződés szintjének, a NUTS 3. pedig a megyei (grófsági, kerületi stb.) szintnek.

Az egységes területi statisztikai nevezéktan kialakításának az egyik legfontosabb oka az volt, hogy bár rendkívül eltérőek voltak az egyes államok területi egységeinek elnevezései, azonban azok között jelentős hasonlóságot lehetett kimutatni. Ez különösen szembetűnő volt a NUTS 3. szinten, amely gyakorlatilag minden európai államban kialakult.

A keretrendelet szabályainak áttekintése során már jeleztem, hogy az uniós fejlesztési politika a tagállami szint mellett alapvetően a NUTS 2. szintet tekinti a regionális politika meghatározó színterének, s csak az európai területi együttműködésekkel kapcsolatban épít a NUTS 3. egységekre.

A területfejlesztésre vonatkozó közösségi szabályok rendszerének vázlatos áttekintése után a következőkben a területfejlesztési politika alapjait jelentő területbeosztással és az Európai Unió egyes tagállamainak területfejlesztési igazgatási rendszerével kapcsolatos főbb kérdéseket mutatjuk be.

h) A szabálytalanság és a fejlesztéspolitika kapcsolata

Az uniós fejlesztéspolitika és regionális politika elsősorban pénzügyi eszközöket biztosít, ezért a jogellenes felhasználásra vonatkozó, a keretrendeletben és az

egyes alapokról szóló rendeletekben meghatározott szabályok mögöttes joganyagát a Tanácsnak az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, EURATOM rendelete határozza meg.

A rendelet egy sajátos jogellenességi formát, a szabálytalanságot alakította ki. A rendelet 1. cikk (2) bekezdése alapján **szabálytalanság** a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.

A szabálytalanság esetén alkalmazandó fő szabály szerinti **szankció a jogtalanul megszerzett előny elvonása.** Ennek keretében a tartozás tárgyát képező vagy jogtalanul kapott összegek utáni fizetési vagy visszafizetési kötelezettséget írnak elő, vagy az előny iránti kérelemhez vagy előleg fizetésekor nyújtott biztosítékot teljesen vagy részlegesen elveszti a jogsértő. Ezen túl a szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok egyéb közigazgatási szankciók kiszabását is maguk után vonhatják.

A rendelet a fogalom meghatározásán túl a szabálytalansági **eljárás általános szabályait,** valamint a jogsértés **elévülésére** vonatkozó határidőket is meghatározza.

Ellenőrző kérdések

1. Határolja el egymástól a kohéziós politika, a strukturális politika és a regionális politika fogalmát!
2. Mutassa be a regionális politika közösségi jogforrásai közül az elsődleges joganyagot!
3. Jellemezze röviden a regionális politika közösségi jogforrásai közül a másodlagos joganyagot!
4. Mutassa be a regionális politika alapelveit!
5. Mutassa be a regionális politika célkitűzéseit!
6. Mutassa be a közösségi iránymutatásokat és a nemzeti stratégiai referenciakeretet!
7. Jellemezze az operatív programokat és a nagyprojekteket!
8. Jellemezze az uniós területfejlesztés irányítási és ellenőrzési rendszereit!
9. Mutassa be az Unió egységes területi statisztikai rendszerét!
10. Jellemezze a szabálytalanság és a fejlesztéspolitika kapcsolatát!

3. Az Európai Unió egyes tagállamainak területbeosztása és területfejlesztési igazgatásuk alapvető jellemzői

a) Német modell
b) A latin modell államai
c) Angolszász modell
d) Sajátos rendszerek: a visegrádi államok (Magyarország nélkül)
Ellenőrző kérdések

Az Európai Unió szupranacionális területfejlesztési rendszerének rövid áttekintését követően ezen fejezet körében az egyes, modellalkotó, valamint a hazai rendszerre is figyelemmel tanulságosnak tekinthető uniós tagállamok területfejlesztési rendszerének alapjait jelentő területbeosztását, valamint területfejlesztési rendszerük meghatározó vonásait tekintem át.

Amennyiben **általában** tekintünk az európai területfejlesztési rendszerekre, három főbb modellt emelhetünk ki. Az első modellt a föderális felépítésű és a területfejlesztés során a föderális tagállami egységekre, valamint azokon belül részben az önkormányzatokra és társulásaikra építő **német modell** jelenti. A második csoportba a döntően a francia mintát követő, **regionalizált** felépítésű, alapvetően **(új)latin államok** tartoznak. A harmadik csoportba az **angolszász** államok sorolhatóak, akik sajátos atipikus államigazgatási (vagy kivételesen sajátos önkormányzati) szervek kialakításával hoztak létre eurokonform területfejlesztési egységeket. A rendszerváltó államok közül a **visegrádi országok** a korábbi modellek elemeire építő vegyes rendszert alakítottak ki.

a) Német modell

Németország

Németország **föderális állam,** amelyet 16 szövetségi államként működő **tartomány** *(Land)* alkot. Az 1059/2003/EK rendelet alapján a tartományok mint szövetségi államok a NUTS 1. szintnek felelnek meg. Figyelemmel arra, hogy a 16 tartományból 3 tartományi jogokkal felruházott városállam *(Stadtstaat)* – Berlin, Hamburg, Bréma –, ezért Németországban található a legkisebb NUTS 1. szintű egység, Bréma tartomány, amelynek összlakossága (Bréma és a tartomány részét képező Bremenhaven járási jogú város népessége) csak 661 ezer fő. Azonban a tartományok jellemzően az 1059/2003/EK rendelet NUTS 1. szintjére vonatkozó ajánlásnak megfelelnek.

Az egyes tartományokon belül a tartományi államigazgatás és a szövetség *(Bund)* államigazgatásának közvetítése érdekében több esetben **államigazgatási körzeteket**

(Regierungsbezirke) szerveztek, amelyek a NUTS 2. szintű egységeknek minősülnek az EK rendelet melléklete alapján. A XXI. század első éveiben egyes tartományokban – így például Rajna-vidék – Pfalz tartományban – feloszlatták ezeket az államigazgatási körzeteket, más tartományokban, mint például Bajorországban pedig önkormányzati egységgé *(Bezirke)* alakították át ezeket.

> A területében és népességében nagyjából magyarországnyi Bajorországban hét regionális egység működik, amelyek a XXI. század első évtizede óta egyértelműen területi önkormányzati egységeknek tekinthetőek. Így Bajorország önkormányzati rendszere háromszintű: a települési önkormányzati szint mellett két területi önkormányzati szint, a járások és a körzetek szintje működik.

A tartományokon belül a területi önkormányzati szintnek a NUTS 3. szintű (átlagosan 150 ezer – 250 ezer fős népességű, így a magyar megyékkel rokonítható) **járások** *(Landkreise)* felelnek meg. A járásokkal azonos jogállást élveznek a tartományok nagyobb, úgynevezett járási jogú városai *(kreisfreie Städte)*.

Egyes tartományokban – elsősorban az egykori brit megszállási övezet területén – önálló szintként jelentkeznek a **települési önkormányzatok kötelező társulásai** *(Gemeindeverbände),* amelyek elsősorban az alapfokú közszolgáltatások szervezésében játszanak fontos szerepet.

> Rajna-vidék – Pfalz (Rheinland–Pfalz) tartományban például a községszövetségek a polgáraik által közvetlenül választott vezetővel, községszövetségi polgármesterrel rendelkeznek.

A német közigazgatás legkisebb egységei a **települési önkormányzatok** *(Gemeinde),* amelyek mérete rendkívül eltérő. Figyelemmel arra, hogy az önkormányzatok kérdésköre tartományi hatáskör, a települési önkormányzatok tekintetében négy nagyobb önkormányzati rendszert különíthetünk el Németországon belül. Ezzel függ össze az is, hogy a kistelepülések mérethatékonysági problémáit a német közigazgatás tartományonként eltérően kezelte.

> Egyes tartományokban – így például Bajorországban, Baden-Württembergben és Schleswig-Holsteinben – a kisebb települések összevonásával alakítottak ki mérethatékonyabb közszolgáltatási egységeket. Ezzel szemben például Rajna-vidék – Pfalzban, a kistelepülések önálló önkormányzatiságát meghagyva, kötelező községszövetségi társulásokat hoztak létre.

A **területfejlesztés** a föderális felépítésre tekintettel Németországban elsősorban a **tartományok** feladat- és hatáskörébe tartozik. Az 1303/2013/EU keretrendelet szabályaira figyelemmel a területfejlesztési igazgatás meghatározó NUTS 2. szintje jellemzően az **(államigazgatási) kerületek** köre. A tartományi kormányok fejlesztési

minisztériumai meghatározó befolyással rendelkeznek a fejlesztési igazgatásra. (A tartományi kormányok az egykamarás tartományi parlamentnek – tartományi gyűlés, *Landtag* – felelősek, tagjai a tartományi miniszterelnök – *Ministerpräsident* – és a tartományi miniszterek.) A fejlesztéspolitika decentralizációja során a tartományok jelentős része a NUTS 2. szintű egységekben **kötelező területfejlesztési és területrendezési önkormányzati társulásokat hozott létre,** amelyekben mind a települési, mind a területi (járási) önkormányzatok részt vesznek.

Egyes tartományok helyzete – így például Bajorországé – speciális, ahol ugyanis NUTS 2. szinten is önkormányzati egységek működnek, ott ezen egységek egyik legfontosabb feladata a területfejlesztés összehangolása. A német járások – amelyek NUTS 3. szintű egységnek minősülnek – közül a határ mentiek játszanak szerepet az európai területi együttműködés keretében.

Ausztria

Történelmi hagyományai révén Ausztria leginkább a német modellhez kapcsolódik. Az Osztrák Császárság idején – az 1848-as forradalmat követően – alakult ki Ausztria mai közigazgatási térszerkezeti rendszere, amely az első világháborús vereséget és az ország területe nagy részének elvesztését követően is fennmaradt.

Az Osztrák Köztársaság **szövetségi állam,** amelyben a szövetséget 8 **tartomány** *(Land)* alkotja. A tartományok azonban – kisebb méretükre figyelemmel, Németországgal ellentétben – csak NUTS 2. szintnek felelnek meg. A német modelltől eltérő vonása az osztrák rendszernek, hogy bár a tartományok mint szövetségi államok önálló parlamenttel (tartományi gyűlés – *Landtag*) rendelkeznek, azonban a tartományi kormány *(Landesregierung)* nem miniszterekből és miniszterelnökből áll, mint a Németországi Szövetségi Köztársaságban, hanem a tartományi kormányt a tartományfőnök *(Landeshauptmann)* és a kvázi miniszterként működő, a tartományi kormányzat egyes ágazatait irányító tartományfőnök-helyettesek *(Stellvertreter des Landeshauptmannes)* alkotják.

Az ország kis területére és a NUTS 2. szintű tartományokra figyelemmel Ausztria **önkormányzati rendszere egyszintű:** nincsenek területi önkormányzatok. A **települési önkormányzatok** közül speciális Bécs (Wien) főváros helyzete, amely önálló tartományi jogállással rendelkezik, valamint az ún. körzeti jogú városok *(Stadt mit eigenem Statut),* amelyek a települési feladatok mellett a körzetek feladatait is ellátják. A települések közötti méretbeli különbségeket az osztrák közigazgatási jog jellemzően tartományi törvényekben előírt kötelező társulásokkal kezeli. A tartományok és a települések közötti közvetítő szintet a **körzetek** *(Bezirk)* jelentik, amelyek a tartományi államigazgatás dekoncentrált egységei, élükön a körzeti főnök *(Bezirkshauptmann)* áll. A körzetek a korábbi magyar járásokkal rokoníthatóak, kisebbek, mint

a NUTS 3. egységek – az 1059/2003/EK rendelet mellékletének kijelölése alapján több körzet alkot egy NUTS 3. szintű egységet.

A föderális szerkezetre, a tartományok NUTS 2. szintjére figyelemmel Ausztriában a területfejlesztési igazgatás központi szervei a tartományi gyűlések és a tartományi kormányok, amelyekben gyakran a területfejlesztési feladatok felügyeletét egy önálló fejlesztési tartományfőnök-helyettes irányítja, azaz a fejlesztési feladatok sokszor önálló „tárcát" képeznek. A szövetségi közigazgatás szerepe elsősorban a tervezés összehangolására terjed ki.

b) A latin modell államai

Franciaország

Franciaország az 1982-es közigazgatási reformot megelőzően a centralizált országok modellalkotó állama volt. A napóleoni közigazgatásban a megyei és a települési önkormányzatok állami gyámság alatt álltak: a feudális tartományokat a nagy francia forradalmat követően felváltó megyék *(départements)* élén a központi államigazgatás által kinevezett prefektus állt, akit közvetlenül a belügyminiszter irányított.

Az európai gazdasági integráció kiépülésével és az európai regionális politika megjelenésével a francia térszerkezeten belül is változások indultak meg: a korábbi, a feudális korban kialakult és a polgári fejlődés során felszámolt tartományok előbb területfejlesztési és államigazgatási, majd önkormányzati egységként ismét megjelentek.

A fenti változási folyamat betetőzése volt az 1982-es decentralizációs törvény *(Loi Defferre),* amely a **megyék** *(départements)* felett erős önkormányzatisággal rendelkező **régiókat** *(régions)* alakított ki, amelyre számos, korábban a központi államigazgatás által ellátott feladatot telepített. A prefektusi hatáskörök csökkentésével a régiók és a megyék önkormányzatai felszabadultak az állam(igazgatás)i gyámság *(tutelage)* alól.

Franciaországban – figyelemmel a megyék (és 1982-t követően a régiók) széles hatásköreire – a **települési önkormányzatok** *(comune)* hatáskörei szűkek: így a kistelepülések önálló önkormányzatisága fennmaradt. Ma Franciaországban több mint 36 500 települési önkormányzat működik. Még e körben is felmerültek mérethatékonysági problémák, amelyek kiküszöbölésére a francia közigazgatási jog egy **differenciált önkéntes társulási rendszert** alakított ki.

A területfejlesztési rendszerre is rányomja a bélyegét a **regionalizált francia közigazgatási rendszer:** a NUTS 2. szintű régiók önkormányzatainak fontos feladata a területfejlesztés, a fejlesztési források allokálása. Így az uniós jog szabályaira is figyelemmel – a központi tervezés és koordináció mellett – a területfejlesztési igazgatás meghatározó szereplője a regionális önkormányzat.

Olaszország

Olaszország polgári közigazgatásának kialakulására döntő hatással volt a francia befolyás a XIX. század során. Az egységesülő Itália ezért a francia mintákat tartotta szem előtt: Németországgal ellentétben, ahol a korábbi önálló államok államiságuk egyes elemeit megtarthatták, Olaszország nem föderális, hanem unitárius királysággá vált. A korábbi részállamok nyomait is felszámolták, s Olaszországot a központi államigazgatás által kinevezett prefektusok által irányított **megyei** szintű egységekre *(provincia)* osztották fel. A **települési önkormányzatok** *(comune)* hatáskörét szűk körben szabták meg. Az első világháborút követően Dél-Tirol *(Trentino-Alto Adige)* Olaszországhoz csatolásával az addig egynyelvű Itáliában megjelent a nemzetiségi kérdés is. A XX. század során egyre élesebbé váltak az északolasz és a délolasz területek közötti gazdasági és társadalmi ellentétek.

Az európai gazdasági integráció kiteljesedése, a nemzetiségi probléma és az Észak–Dél szembenállás megoldása Olaszországban is a franciaországihoz hasonló közigazgatási reformokhoz vezetett. Az 1970-es évektől egyre bővülő hatáskörrel kiépült a – NUTS 2. szintűnek minősülő – **regionális önkormányzatok** *(regione)* köre. A regionális önkormányzatok feladat- és hatásköre folyamatosan bővült, jelenleg ezek az egységek bizonyos körben rendeletalkotási jogosítványokkal is rendelkeznek. Dél-Tirol speciális jogállást és nyelvi autonómiát élvez: ott az olasz mellett a német is hivatalos nyelv.

A régiók mellett továbbra is megmaradtak a közszolgáltatások szervezéséért felelős **megyék** *(provincia),* amelyekben mind államigazgatási, mind önkormányzati igazgatási szervek működnek. A **települési önkormányzatok** *(comune)* között jelentkező mérethatékonysági problémákat az olasz közigazgatás is a társulásokkal kívánta kezelni.

A fentiekre figyelemmel Olaszország közigazgatási rendszere is **regionalizált,** s az uniós szabályokra is tekintettel az olasz területfejlesztési igazgatás központi szervei is a forrásallokációban meghatározó szerepet játszó **regionális önkormányzatok.**

Spanyolország

Franciaországhoz és Olaszországhoz hasonló közigazgatási rendszere alakult ki a harmadik nagy latin államnak, Spanyolországnak is. A XIX. század polgári átalakulása során Spanyolországban is felszámolták a feudális részállamok utódaiként megjelenő tartományokat, s helyettük a központi államigazgatás által közvetlenül irányított, a prefektus vezetése alatt álló megyéket *(provincia)* alakítottak ki. A XX. században – a Franco-diktatúra alatt – számos feszültség keletkezett a spanyol közigazgatásban: egyrészt a megyék fejlettsége jelentősen eltért, másrészt Spanyolország többnemzetiségű állam volt, ahol élénken megjelentek a nemzetiségi mozgalmak, amelyeket az elnyomás sem tudott felszámolni.

A Franco-korszakot követő demokratikus átalakulás során visszaállították a **tartományokat** *(regio, communidad autonoma),* amelyek közül több – elsősorban a nemzetiségi problémával érintett tartományok (mint például Galícia, Katalónia vagy Baszkföld) – különleges jogállást, egyfajta területi autonómiát kapott. A XXI. század elején Baszkföld és Katalónia autonómiája már-már egyfajta korlátozott államiság képét mutatja, azaz a spanyol **regionalizmus föderalizmussá kezd átalakulni.**

> A föderális átalakulás különösen a nemzetiségi szempontból is sajátosan elkülönülő Baszkföld, Galícia és Katalónia tartományok tekintetében szembetűnő. Ezek az egységek rendkívül széles feladat- és hatásköröket kaptak a spanyol alkotmányban, gyakorlatilag tagállami törvényalkotási joggal, valamint tartományi kormánynak tekinthető központi szervvel rendelkeznek.

A spanyol közigazgatási rendszerben a tartományok NUTS 2. szintű egységek. A közszolgáltatások szervezése terén továbbra is fontos szerepet játszanak a NUTS 3. **megyék** *(provincia)*. A **települési önkormányzatok** *(comunidad)* tekintetében fennálló mérethatékonysági problémákat a spanyol közigazgatás is önkéntes társulásokkal kezeli.

A spanyol területfejlesztési rendszerben a regionális önkormányzatok széles hatáskörére és az uniós szabályokra is tekintettel **a regionális önkormányzatok** játszanak meghatározó szerepet. A központi államigazgatás szerepe e tekintetben inkább a tervezés koordinálására terjed ki; szerepe jelentősen csökkent azáltal, hogy 2004–2007 között Spanyolország elveszítette jogosultságát a Kohéziós Alap forrásaira, így a tagállami keretek között szétosztható közlekedési és környezetvédelmi uniós támogatások köre jelentősen visszaszorult.

Az uniós költségvetési keretek kialakítása során azonban nagy az esélye annak, hogy Spanyolország ismételten szélesebb körben részesülhessen uniós forrásokból.

Belgium

Belgium a második világháború után jelentősen átalakult. A nyelvi-nemzetiségi ellentétekre figyelemmel az ország közigazgatásában jelen vannak a nyelvi közösségek – francia (vallon), flamand és német –, valamint a területi alapon szerveződő, mára gyakorlatilag föderális tagállami önállóságra szert tevő régiók (Flandria, Vallónia, valamint Brüsszel).

A belga közigazgatásban a központi kormánynak csak szűk körű koordinációs jogosítványai vannak a területfejlesztés terén. A hatásköröket elsősorban a tagállamnak tekinthető régiók gyakorolják.

Dél-Európa kisebb államai: Portugália és Görögország

Portugália és Görögország közigazgatása szintén a francia közigazgatási mintát követte a polgári átalakulás során. Az unitárius állam erős központi kormányzati szintje

alatt a központi kormányzat által kinevezett vezető által irányított, a magyar megyékkel összemérhető egységeket alakítottak ki.

A két ország az 1980-as években lezajlott európai integrációt követően nagymértékű közösségi, majd később uniós fejlesztési forrásokra vált jogosulttá. Ezek egy jelentős részét a Kohéziós Alap biztosította, s ezen juttatásokkal kapcsolatos feladatokat a központi kormányzat látta el.

A regionális források allokációja és kezelése tekintetében e két ország is az írekéhez hasonló megoldást alkalmazott: a területi szint alapelemeit megőrizte, ám a NUTS 2. szinten kizárólag fejlesztési feladatokat ellátó, kormányzati és önkormányzati részvétellel működő fejlesztési tanácsokat hozott létre.

c) Angolszász modell

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (Egyesült Királyság)

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, bár több különböző államból jött létre történelmi fejlődése során – s ezen államok korábbi önállósága a jogrendszereikben folyamatosan visszatükröződött –, azonban közigazgatását tekintve a polgári korban alapvetően unitárius államnak volt tekinthető, széles körű önkormányzati jogokkal. Az Egyesült Királyság területe a magyar megyékkel összevethető **grófságokra** *(counties),* valamint a grófságokkal azonos jogállású **nagyvárosokra** *(unitary authorities)* tagozódott. A grófságokon belül az önkormányzati feladatokat a magyar járásokkal összehasonlítható **körzetek** *(districts)* és a **körzeti jogú városok** *(borough councils)* látták el. A községek és a kisebb városok *(parish/town councils)* tanácsainak közjogi önállóságát (önkormányzatiságát) a XX. század végéig nem ismerték el.

A XX. század utolsó éveiben Nagy-Britannia térszerkezete jelentősen átalakult: **Skócia, Wales** és **Észak-Írország** számára **autonómiát** biztosított az új munkáspárti kormány. Mindhárom tartományban – igaz, eltérő hatáskörökkel – újjáalakult, illetve megalakult a tartományi parlament és önálló kormányt is alakíthattak. A legszélesebb autonómiát Skócia, a legszűkebbet Wales kapta.

> Skóciának gyakorlatilag a tagállami jogállását is elismerték, amelyet az is tükröz, hogy az edinburghi (skót) és a londoni (brit) parlamentek döntése alapján 2014-ben skót függetlenségi népszavazásra kerül sor, amelyben a skót választópolgárok arról dönthetnek, hogy részesei kívánnak-e maradni az Egyesült Királyságnak, vagy egy Angliával, Walesszel és Észak-Írországgal perszonálunióban levő, de szuverén (parlamentáris monarchikus kormányformájú) államot kívánnak létrehozni.

Ezen egységeket a brit kormány NUTS 1. szintűnek sorolta be. Továbbra is fennmaradt – Skóciát kivéve – a **grófságok** rendszere, amelyek NUTS 3. szintű egységeknek minősülnek.

> Az egyes tartományok eltérő helyzete abban is megnyilvánul, hogy nem egységes a területi közigazgatás rendszere. A grófság – körzet – település hármasság ugyanis Angliára, Walesre és Észak-Írországra igaz. Skóciának 1996 óta egyszintű területi igazgatási rendszere van: Skócia nagyjából 30 unitary authorities-re tagozódik.

A **körzetek** felelősek továbbra is az alapfokú közszolgáltatásokért, azonban – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája brit ratifikációjának hatására – elismerik a rendkívül szűk hatáskörrel rendelkező települési tanácsok közjogi önkormányzatiságát is.

A NUTS 2. szinten a britek Angliában a londoni, Skóciában, Walesben és Észak-Írországban a tartományi kormányok befolyása alatt álló területfejlesztési régiókat alakítottak ki – a korábbi ír mintára. A központi (brit, londoni) kormányzat befolyása elsősorban a tervezés összehangolására, illetve Angliában a területfejlesztési rendszer működtetésére terjed ki.

Írország

Írország – amely függetlenségét a XX. század első felében vívta ki – unitárius állam, területe a magyar megyékkel nagyjából azonos területű, de Írország alacsony népességére figyelemmel kisebb népességű **grófságokra** *(county)* és **grófsági jogú városokra** *(unitary council)* oszlik. A grófságokon belül – a brit közigazgatás hagyományaként – **körzetek** *(district),* illetve körzeti jogú városok *(borough)* szervezik az alapfokú közszolgáltatásokat. A **települési önkormányzatok** hatáskörei viszonylag szűkebbek.

Írország európai integrációját követően az akkor kevéssé fejlett nyugat-európai állam – mára már kifulladó – „gazdasági csodájában" meghatározó szerepet játszottak a közösségi fejlesztési források. Ezek egy jelentős része a központi kormányzat által koordinált, tagállami fejlesztések körébe eső, a Kohéziós Alap által biztosított forrás volt. Az uniós szabályozásra figyelemmel ezen fejlesztéseket az ír kormány menedzselte.

A regionális fejlesztési források allokációja tekintetében azonban problémát jelentett az ír grófságok mérete: azok ugyanis a legnagyobb jóindulattal sem voltak NUTS 2. szintűnek tekinthetőek. A jelentős fejlesztési források miatt azonban szükség volt regionális forráskoordinációs közigazgatási szervezetre. Írország ekkor egy mára több európai ország által követett modellt alakított ki: a NUTS 3. szinten érintetlenül hagyta a grófsági önkormányzatokat, azonban a grófságok felett, kizárólag a területfejlesztési feladatok ellátására a grófságok és a központi kormány képviselőiből álló, atipikus államigazgatási szervezetrendszert, úgynevezett fejlesztési tanácsokat alakított ki.

d) Sajátos rendszerek: a visegrádi államok (Magyarország nélkül)

A nyugat-európai országok rendszerének áttekintését követően a hazánkéhoz hasonló történelmi fejlődést bejáró visegrádi országok területfejlesztési rendszerét tekintjük át.

Lengyelország

Lengyelország helyzete speciális a visegrádi négyek között: területe és népessége önmagában nagyjából akkora, mint a három másik visegrádi országé együttesen. Ennek megfelelően a lengyel önkormányzati rendszer hagyományosan **háromszintű:** a települési önkormányzatok *(gmina)* felett az alsó középszinten a járások *(powiat),* illetve járási jogú városok helyezkednek el, a felső középszintet pedig a **vajdaságok** *(wojewódtzwo)* jelentik.

A fenti közigazgatási rendszert 1997-ben – az uniós csatlakozási tárgyalások előrehaladására, valamint a mérethatékonysági kérdésekre figyelemmel – jelentősen átalakították. Települési, járási és vajdasági összevonásokra került sor: így ma Lengyelországban körülbelül 2500 települési önkormányzat, 379 járási és járási jogú városi önkormányzat működik. A korábban a magyar megyékkel összemérhető 48 vajdaság számát az 1997-es reform 16-ra csökkentette, így ma Lengyelországban a vajdaságok NUTS 2. szintű egységek.

A fentiekre figyelemmel a lengyel közigazgatási rendszerben, az uniós fejlesztési szabályokra is tekintettel, a tervezés összehangolása és a Kohéziós Alap forrásainak kezelése a központi államigazgatás, a regionális források kezelése pedig a NUTS 2. szintű vajdasági önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik.

Csehország

Csehország mind területében, mind méretében a leginkább hazánkhoz hasonló visegrádi állam: ugyanez igaz a térszerkezetére is. Települési struktúrája viszonylag töredezett: közel 6800 **települési önkormányzat** működik, amelyek méretei között óriási eltérések vannak. A területi önkormányzati szintet a magyar megyékkel nagyjából azonos területű, de azoknál valamivel népesebb 14 **körzet** *(kraj)* jelenti, amelyek NUTS 3. szintű egységnek minősülnek.

Csehország az uniós csatlakozást követően a történelmi hagyományok során kialakult térszerkezeti rendszerét – a körzeti rendszert II. Ottokár alakította ki a XIII. század végén, amikor is 13 körzetet szervezett Cseh- és Morvaországban – nem adta fel. A regionális források fogadására, kezelésére, és az azokkal kapcsolatos tervezési feladatok ellátására **8 területfejlesztési régiót** alakított ki, amelyekben a központi kormányzat és az önkormányzatok részvételével működő atipikus államigazgatási szervek, fejlesztési tanácsok működnek. A Kohéziós Alap támogatásait – az uniós szabályokra tekintettel – Csehország tekintetében is a központi kormányzat menedzseli.

Szlovákia

A Szlovák Köztársaság területének egésze a Magyar Királyság részét képezte 1920-ig, így addig a magyar közigazgatás vármegyei, autonóm (előbb szabad királyi, illetve bánya-, majd később törvényhatósági jogú) városi, a vármegyéken belül járási és mezővárosi (a polgári átalakulást követően rendezett tanácsú városi) területbeosztási modellje érvényesült. 1920-tól 1993-ig – az 1939–1945 közötti időszak Tiso-féle, a mai Szlovákiánál kisebb területen kialakult bábállami időszaktól eltekintve – Csehszlovákia része volt, így a cseh közigazgatás hatása érvényesült.

1993-at követően 1996-ig Szlovákia területe 121 járásra *(okres)* és körülbelül 3000 települési önkormányzatra (város és község – *miest* és *obec*) oszlott. Az 1996-os közigazgatási reform során – az uniós csatlakozásra is figyelemmel – 8 **körzetre** *(kraj)* tagolták Szlovákiát, amelyek NUTS 3. szintű egységek. A NUTS 2. szinten atipikus államigazgatási szerveket hoztak létre. A körzeteken belül – önkormányzatiság nélküli közvetítő szintként – 79 **járást** *(okres)* szerveztek.

Szlovákia 2004-es uniós csatlakozását követően a Kohéziós Alap forrásaival kapcsolatos fontosabb feladatokat és a tervezés tagállami összehangolását a központi államigazgatás végzi, míg a regionális fejlesztési források kezelésével kapcsolatos hatáskörök többségét a területfejlesztési igazgatás meghatározó szintjének tekinthető körzeti szint gyakorolja.

Az Európai Unió egyes modellalkotó, illetve a hazai rendszer tekintetében érdekes tagállamainak területbeosztási, valamint területfejlesztési rendszere alapjainak áttekintését követően az elméleti, összehasonlító és történeti rész befejezéseként a magyar területfejlesztési igazgatás történetének főbb pontjait tekintem át.

Ellenőrző kérdések

1. Jellemezze Németország területbeosztását és területfejlesztésének alapvonásait!
2. Jellemezze Franciaország területbeosztását és területfejlesztésének alapvonásait!
3. Jellemezze Olaszország és Spanyolország területbeosztását és területfejlesztésének alapvonásait!
4. Jellemezze az Egyesült Királyság területbeosztását és területfejlesztésének alapvonásait!
5. Mutassa be az „ír területfejlesztési modellt”! Jellemezze Írország, Görögország és Portugália területbeosztását és területfejlesztésének alapvonásait!
6. Jellemezze Ausztria területbeosztását és területfejlesztésének alapvonásait!
7. Jellemezze Lengyelország, Csehország és Szlovákia területbeosztását és területfejlesztésének alapvonásait!

4. Magyarország területbeosztásának és területfejlesztési rendszerének változásai a polgári átalakulás kezdetétől napjainkig

a) Magyarország területbeosztása: a feudalizmustól a polgári közigazgatás kiépüléséig
b) A magyar területfejlesztési jog alapjainak kialakulása a polgári állam időszakában
c) A magyar fejlesztéspolitika a második világháborútól a szocializmus bukásáig
d) Az 1990-es évek fejlesztéspolitikája
Ellenőrző kérdések

A hatályos magyar területfejlesztési jog hosszú történelmi fejlődés eredményeként alakult ki. Miként az első fejezetben jeleztem, a területfejlesztési politika az ipari (kapitalista) társadalmak terméke, így valódi területfejlesztésről csak a polgári (kapitalista) államok kiépülésével kapcsolatban beszélhetünk. Ezért talán nem meglepő, hogy a magyar polgári államot kialakító 1848-as áprilisi törvények is tartalmaztak – a reformországgyűlések során hozott, a vasútépítési engedélyek kiadásáról szóló és ezzel a főbb vasútvonalak nyomvonalait kijelölő 1836. évi XXV. tc., valamint az ezen törvénycikkelyt korrigáló 1840-es törvényekre tekintettel – területfejlesztési tárgyú jogszabályt: a Széchenyi István helytartótanácsi osztályfőnöksége idején előkészített, a felelős miniszterségnek a közlekedési tárgyak iránti teendőiről szóló 1848. évi XXX. tc. rögzítette hat Budapestről kiinduló vasúti fővonal építését, amellyel gyakorlatilag megalapozta a modern magyar közlekedés fővároscentrikus, sugaras jellegét.

A reformkori előzmények és az 1848. évi XXX. tc. elvi szabályai keretei között a magyar területfejlesztési jog szorosan kötődik a polgári államhoz, erre figyelemmel annak történetét az 1848-as polgári forradalomtól és szabadságharctól tekintjük át.

A magyar területfejlesztési jog is szorosan kötődött Magyarország területbeosztásához, ezért elsőként a magyar közigazgatás térszerkezetének történeti fejlődését tekintem át.

a) Magyarország területbeosztása: a feudalizmustól a polgári közigazgatás kiépüléséig

A magyar területbeosztás alapjait Szent István alakította ki a vármegyerendszer kiépítésével.

Az Árpád-kori vármegyék azonban jelentősen eltértek a maiaktól, igazából egyetlen viszonylag stabil területű vármegyéről beszélhetünk, Somogyról, amelynek

területe Szlavónia 1090-es meghódítását követően – a török hódoltság időszakát nem tekintve – 1950-ig viszonylag állandó volt.

A patrimoniális királyságot felváltó rendi állam területbeosztási rendszere is változott. A késő Árpád-kor és a XIV. század első éveinek kiskirályi tartományuraságának (egyfajta regionalizmusának) intermezzóját követően a megerősödő központi hatalom helyett a királyi vármegyéket felváltó nemesi **vármegyék** alakultak ki. A tartományi elkülönülés – a korábbi állami önállóság, illetve a távoli fekvés miatt – csak a balkáni területek (elsősorban Horvátország, Szlavónia, Dalmácia, valamint a török hódításig a déli, határvédelmi bánságok) és Erdély tekintetében maradt fenn. A vármegyékben a nemesi autonómia révén a király által kinevezett főispán helyett a megyei nemesség által választott alispán meghatározó szereplővé vált, s a települések és a (nemesi) vármegye közötti közvetítő szintként kialakult a **járás.**

A rendi államban nem képezték a vármegyék részét az autonómiával bíró, így a vármegyékhez hasonlóan törvénykezési hatósággal (törvényhatósággal) felruházott **szabad királyi városok** és **bányavárosok.** A földesúri hatalom alatt álló városiasodó települések, a **mezővárosok** pedig elsősorban a vármegye közvetítő szintjét jelentő járástól függetlenedtek a kiváltságlevelükben meghatározott mértékig.

Egyes katonáskodó népelemeket kivettek a földesúri hatalom alól, privilegizálták őket (jellemzően kollektív nemesség biztosításával). Ezek az egységek – így a jászkun kerület, a székely székek, szepesi tízlándzsás kerület, később a katonai határőrvidék – ezért szintén nem tartoztak a vármegyék területébe.

A török hódoltság regionalizmusa (amikor is a megyényi méretű szandzsákok felett regionális jellegű tartományokat, vilajeteket szerveztek a Hódoltság területén) bukását követően a XVIII. század rendi állama is – a jozefinista reformok regionális intermezzójától eltekintve – a középkori térszerkezetre épített. A három részre szakadt ország török alóli felszabadítását követően azonban nem állították helyre a Szent Korona országainak egységes közigazgatását (irányítását): 1690-től 1848-ig Erdélyt a Magyar Királyságtól elkülönülten, önálló tartományként kormányozták a Habsburgok. Szintén elkülönülten igazgatták az 1770-es évekig a török uralom alól utoljára felszabadított Temesközt (Temesi Bánság), valamint a XVIII. század folyamán kialakuló Katonai Határőrvidéket, amelyet közvetlenül a bécsi Udvari Haditanács *(Kriegsrat)* igazgatott.

A Katonai Határőrvidék sajátos elkülönültsége a magyar szépirodalomban is megjelenik. Jókai Mór Az arany ember című regényében Tímár Mihály éppen a Határőrvidék igazgatásának osztottságát kihasználva szerez hosszú távú bérleti jogot, s nemesi címet.

A vármegyék széles körű autonómiáját a Habsburg-ellenes mozgalmak és szabadságharcok eredményeként mindvégig sikerült megőrizni.

A reformkor során merült fel először a hagyományos magyar területbeosztás és hatáskör-telepítés átalakításának kérdése: elsősorban a liberális ellenzék centralista szárnya erősítette volna meg a központi igazgatást és a településeket a vármegye és annak közvetítő szintje, a járás rovására. A feudális városi igazgatás reformja is központi kérdéssé vált.

Az 1848-as forradalom során csak az autonóm városi igazgatás polgári reformjára, valamint a vármegyék népképviseleti alapra helyezésére és a községi önkormányzatiság rögzítésére került sor: a területi igazgatás hatásköri reformját elsöpörte a szabadságharc.

A vesztett szabadságharcot követően a helyi-területi igazgatás osztrák jellegű polgári átalakítására a neoabszolutizmus idején került sor. A Bach-rendszer államigazgatása a történelmi Magyarországot öt egymástól független tartományra (Magyarország, Erdély, Horvátország, Katonai Határőrvidék, Szerb Vajdaság és Temesi Bánság) osztotta fel. A Magyar Királyságnak nevezett tartományon belül öt kerületet állítottak fel, amelyek élén a császár által kinevezett császári-királyi kerületi főispán állt, a vármegyéket ezekbe a kerületekbe sorolták, élükön szintén a császár által kinevezett császári-királyi alispánnal. Az alapfokú államigazgatás ellátásáért az immár állandó területtel és állandó székhellyel rendelkező járások voltak a felelősek, amelyeket a császári-királyi főszolgabíró vezetett. A vármegyék autonómiáját teljes egészében felszámolták, csak a települések korlátozott önkormányzatisága maradt fenn. A korábbi szabad királyi városokat járási jogú városokként *(kreisfreie Städte)* sorolták be a rendszerbe. A tartományok, kerületek, vármegyék és járások az egységes birodalmi államigazgatás területi dekoncentrátumai voltak.

A neoabszolutizmus diktatórikus államát elsöpörte az Osztrák Császárság itáliai veresége 1860-ban, amikor is megszüntették a kerületeket, s újra helyreállították a vármegyei önkormányzatokat, valamint megszüntették a Szerb Vajdaságot és Temesi Bánságot.

A kiegyezést követően az ország területszerkezete jelentősen átalakult: a Szent Korona országainak egységes irányítása helyreállt, Erdély, valamint 1872-től a Katonai Határőrvidék elkülönülése megszűnt, a korábban önálló államisággal rendelkező Horvát-Szlavónország azonban a Magyar Királyságon belül belügyi, igazságügyi, oktatási (és nyelvi) kérdésekben területi autonómiát kapott (horvát–magyar kiegyezés: 1868:XXX. tc.). Az egységesülő Horvátországba 1872-ben integrálták a korábban önálló Katonai Határőrvidék jelentős részét (kisebb része a magyar vármegyei rendszerbe tagolódott).

Az 1870-es és az 1886-os helyi és területi igazgatást szabályozó törvénycikkek a vármegyei önkormányzatiságra alapozva építették ki a polgári magyar közigazgatás területbeosztási rendszerét. A területi önkormányzati szintet a **törvényhatóságok** jelentették, amelyek közjogi autonómiával rendelkeztek. A törvényhatóságok körén

belül a jogalkotó **három típust** különített el: a **vármegyéket,** amelyek alaptípusnak voltak tekinthetőek, a vármegyékkel azonos, törvényhatósági jogállást élvező nagyobb városokat, a **törvényhatósági jogú városokat,** valamint a speciális jogállású fővárost, a Buda, Pest és Óbuda egyesítésével létrejövő **Budapest Székesfővárost.** A törvényhatóságok önkormányzatisággal rendelkeztek, az önkormányzatok – népképviseleti alapon választott, azonban a virilizmus révén választás nélkül bekerülő tagokból is álló – testületei (törvényhatósági bizottságok) élén elnökként a vármegyékben az alispánok, a törvényhatósági jogú városokban és Budapesten pedig a polgármesterek álltak. A törvényhatóságok feletti állami felügyeletet a belügyminiszter javaslatára a király által kinevezett főispán (Budapesten a főpolgármester) látta el. A főispán széles körű felügyeleti jogosítványokkal rendelkezett, így a vármegyék felett erős volt az állami kontroll.

A korábban a vármegyéktől független kiváltságolt kerületeket vagy a vármegyékbe olvasztották (például a jászkun kerületet, amelyet Jász-Nagykun-Szolnok és Pest-Solt-Pilis-Kiskun vármegyékbe soroltak), vagy területükön vármegyéket hoztak létre (így a székely székek helyén Udvarhely, Csík és Háromszék megyéket, Marosszéket Torda vármegyével egyesítve kialakították Maros-Torda vármegyét).

Az önálló törvényhatósággal nem rendelkező településeket, a **községeket** a vármegyék felügyelete, gyámkodása alá utalták, önkormányzatiságuk csak korlátozott volt. A községek között – nagyságuk és teherbíró képességük alapján – három típust különítettek el: a legnagyobb, városias községeket, amelyek azonban nem rendelkeztek önálló törvényhatósággal, a járások körébe nem tartozó, azoktól független és azonos jogállású **rendezett tanácsú városoknak,** a törvényben meghatározott feladataikat önállóan ellátni képes nagyobb községeket **nagyközségeknek,** a törvényi feladataikat önállóan ellátni képtelen kistelepüléseket **kisközségeknek** minősítették. A kisközségeket a feladataik ellátása érdekében **körökbe** (például körjegyző, körorvos, körgyám) szervezték.

A községi és a vármegyei szint között közvetített az önálló önkormányzatisággal nem rendelkező, a vármegye dekoncentrátumának számító **járás,** amelynek élén a vármegye által választott járási főszolgabíró állt. A nagyobb járásokat kerületekre tagolták, amelyeket a főszolgabíró helyettesének minősülő alszolgabíró vezetett. A járások körébe nem tartoztak bele a rendezett tanácsú városok, azonban polgármestereik a járási főszolgabíróval azonos jogállásúak voltak, s így őket nem a városi lakosság, hanem a vármegye törvényhatósági bizottsága választotta.

> A fenti rendszerre példát hozva: az 1907-ben rendezett tanácsú városi jogállást elnyerő Újpest polgármesterét nem Újpest polgárai, hanem Pest-Solt-Pilis-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága választotta. A virilizmus miatt ezen bizottság tagjainak felét a választójoggal rendelkező polgárok választották, másik felét pedig a legtöbb egyenes adót (jövedelemadót, földadót, nyereségadót) fizető személyek alkották.

A fenti rendszer fennmaradt az első világháborút követően is, csak kisebb korrekciókat végeztek el rajta 1929–1930-ban (a virilizmust finomították, a székesfőváros autonómiája szűkült, a rendezett tanácsú városokat megyei városokká minősítették hasonló jogállással).

A fenti területi keretek között épültek ki az 1850-es éveket követően az akkori jogtudomány által még önálló jogterületnek sem tekintett – hanem a közigazgatási jog különös részeként, azon belül a közlekedési, vízügyi, kereskedelmi, földművelésügyi, bányászati stb. igazgatás részeként számon tartott – magyar területfejlesztési jog csírái és alapjai.

b) A magyar területfejlesztési jog alapjainak kialakulása a polgári állam időszakában

A magyar területfejlesztési jog gyökerei – miként a fejezet bevezető részében már jeleztem – a reformországgyűlések idejéig nyúlnak vissza. Az 1836-os és az 1840-es törvényhozás eredményeire figyelemmel az 1848:XXX. tc. meghatározta az ország közlekedésének Budapest-centrikus sugaras rendszerét. Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés képviselőháza elfogadta a közoktatási közszolgáltatás fejlesztését jelentő, a tankötelezettséget kiterjesztő népiskolai törvényt, azonban annak felsőházi vitájára a szabadságharc kitörése miatt már nem került sor.

Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc bukását követően a bécsi (neoabszolutista) kormányzat a magyar érdekeket figyelmen kívül hagyva kezdte meg az ország közlekedési hálózatának fejlesztését: a Bécs központú rendszerben Pest-Buda csak egy volt a tartományi központok közül. Az 1850-es és 1860-as évek osztrák vasútfejlesztése a **kamatbiztosítás** rendszere mellett valósult meg: azaz a tőkehiányos osztrák kormányzat úgy ösztönözte a vasútvonalak építését, hogy az általa meghatározott nyomvonalakon magántársaságok (vasúti részvénytársaságok) által létesített vasútvonalak tekintetében biztosította a befektetett tőke az osztrák államkötvényekével azonos minimális hozamát.

> Azaz: ha egy cég 1 millió ezüstforintot fektetett be a vasútépítésbe, akkor a kamatbiztosítás révén az állam az államkötvények 4%-os hozamát garantálta, azaz biztosította, hogy legalább 40 ezer ezüstforintos éves haszna legyen a részvénytársaságnak. Ha a vállalat nyeresége meghaladta az évi 40 ezer forintot, az állam nem nyújtott támogatást, ha kisebb volt a nyeresége, vagy veszteséges volt a vállalat, akkor a kisebb nyereséget vagy veszteséget kiegészítette 40 ezer ezüstforintra. Így ha a vállalat nyeresége 20 ezer forint volt, akkor 20 ezer forint állami támogatást adott, ha pedig 20 ezer ezüstforint veszteséget termelt, akkor 60 ezer

ezüstforint állami támogatást fizetett. A kamatbiztosítás szabályai miatt a vasúttársaságok abban voltak érdekeltek, hogy 1. minél nagyobb tőkebefektetést ismertessenek el, 2. (legalábbis papíron) ne legyenek túlzottan nyereségesek.

A kiegyezést követően a magyar királyi kormány – amely szintén jelentős forráshiánnyal küszködött – kezdetben szintén a kamatbiztosítás eszközével fejlesztette – immáron Pest-Buda (Budapest) központtal – a magyar vasúthálózatot. Az ilyen kamatbiztosításos vasúti fejlesztésekre jó példa a magyar keleti mozdony-vasut, valamint annak Gyula-Fehérvár, Maros-Vásárhely és Nagy-Szebenig vezető szárnyvonalai kiépítése tárgyában hozott 1868:XLV. tc.

A közlekedés fejlesztése mellett már a dualizmus kezdeti időszakában kiemelt figyelmet fordítottak az **oktatási rendszer** fejlesztésére. Az 1848-as népiskolai törvényjavaslatra figyelemmel az 1867-ben ismét vallás- és közoktatásügyi miniszterré kinevezett Eötvös József kiterjesztette a tankötelezettséget, és általánossá tette a népiskolai oktatást az általa előkészített 1868:XXXVIII. tc.-vel. Még Eötvös József készítette elő, de már csak halála után, 1872-ben valósult meg a második magyar tudományegyetem, a Kolozsvári Magyar Királyi Tudományegyetem létesítése. Eötvös halála után Trefort Ágoston vallás- és közoktatásügyi miniszter az 1870-es és 1880-as években kiépítette a modern magyar középiskolai oktatás rendszerét.

A magyar területfejlesztési jog központi szerve a kiegyezés után – az 1848:III. tc. szabályaira figyelemmel – a **közlekedés és közmunkaügyi miniszter által vezetett minisztérium** mellett a **földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztérium** volt. **Budapest Székesfőváros** fejlesztései azonban speciális szabályozási rezsim hatálya alatt álltak: elsőként a Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről szóló 1870. évi X. törvénycikkely a közlekedési és vízügyi fejlesztések tekintetében elkülönült alapot hozott létre, s az alap felügyeletére pedig megalapította az első, kifejezetten (terület)fejlesztési jellegű, a központi kormányzat és az érintett törvényhatóságok (önkormányzatok) delegáltjaiból álló **atipikus államigazgatási szervet, a Fővárosi Közmunkák Tanácsát.** A főváros fejlesztésével kapcsolatban a Fővárosi Közmunkák Tanácsára újabb és újabb hatásköröket bíztak, s ez a szerv az 1948. évi XLIV. törvénnyel történő megszüntetéséig a fővárosi fejlesztéseket irányító közigazgatási szervezet maradt.

A közlekedés és a közoktatás fejlesztése mellett a dualizmus magyar állama **következetes állami iparpolitikát folytatva** adó-, illeték- és egyéb kedvezményekkel támogatta a Magyarországon még nem honos iparágak megtelepedését, valamint egyes, a gazdaság fejlesztése szempontjából a kormányzat által fontosnak tekintett iparágak támogatását. Az ipartámogatásról külön törvénycikkeket alkottak (1881:XLIV. tc., 1890:XIII. tc., 1899:XLIX. tc.).

1889–1890-ben a mai fejlesztéspolitika körébe vonható területen jelentős reformokra került sor: a korábbi közlekedés- és közmunkaügyi miniszter portfóliója kibővült a kereskedelmi és iparpolitikai kérdésekkel, így létrejött a kereskedelemügyi miniszteri tisztség (a korábbi földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszteri tisztség tisztán agrárgazdasági földművelésügyi miniszteri bársonyszékké vált). A kibővített hatáskörű miniszter a magyar fejlesztéspolitika egészét meghatározó intézkedéseket hozott: kibővítette az iparfejlesztési támogatásokban részesíthető ágazatok körét (1890:XIII. tc.), valamint számos, korábban kamatbiztosítással támogatott magánvasutat államosított (e tekintetben lásd például a budapest–pécsi vonal államosításáról szóló 1889:XV. tc.-t, az észak-magyarországi és a nyugat-magyarországi magánvasutakat államosító 1889:XIV. tc.-t), megteremtve a Magyar (Királyi) Államvasutak meghatározó szerepét a magyar vasútrendszerben.

> Az 1889–1890-es vasúti államosítás az akkori korszakban sikertörténetnek számított: felgyorsult a vasútépítések üteme, a magyar vasútrendszer hatékonyabbá vált. A sikerre figyelemmel ma minden nagyobb magyar településen a vasútállomás vagy az ezen miniszterről elnevezett téren áll, vagy a vasútállomáshoz az ezen miniszterről elnevezett utca vezet: ez a reformminiszter Baross Gábor volt. (Elég, ha Budapestre gondolunk: az egyik első budapesti pályaudvarhoz, a mára már bezárt Józsefvárosi pályaudvarhoz a Belváros felől a Baross utca vezet, a Budapest főpályaudvarának tekinthető Keleti pályaudvar pedig a Baross téren áll, ahol a névadó egész alakos bronzszobra is található.)

A XIX. század végétől kezdve az ország fejlődésére jelentős hatást gyakorolt a közszolgáltatások körének – igaz, az európai átlagtól elmaradó – kibővülése: a korlátozott betegség- és balesetbiztosítás megjelenése erősítette az egészségügyi közszolgáltatások körét. Jelentősebb bővülést az oktatási rendszer terén hozott a századforduló: a XX. század elején két új tudományegyetem alakult: a korábbi debreceni református akadémia alapjain kialakították a debreceni egyetemet, valamint 1910-ben Pozsonyban létrehozták az Erzsébet Királyné Magyar Királyi Tudományegyetemet. 1907-ben a koalíciós kormány az ipari és a közlekedési fejlesztésekkel kapcsolatos, az érintettekkel történő konzultáció érdekében két véleményező jellegű atipikus államigazgatási szervet, az Országos Közlekedési Tanácsot és az Országos Ipartanácsot hozott létre.

Az első világháborút követően – bár az ország csak az 1918/19-es években vált korlátozott mértékben hadszíntérré – a háborúban gazdaságilag megrokkant, továbbá a trianoni béke alapján területeinek, ipari potenciáljának és közlekedési hálózatának nagy részét elvesztő ország gazdasági rekonstrukciója volt fő célnak tekinthető. A Magyar Királyság ezen fejlesztéseit több ponton gátolta a trianoni béke is, amely – katonapolitikai megfontolásokból – bizonyos közlekedési fejlesztéseket nem engedett meg.

> Így például a korábban egy vágánypáros vasutak két vágánypárossá tételét: ennek oka az volt, hogy így csak lassabban lehetett mozgósítani. Ezen ok miatt nem került sor az 1920-as években a balatoni vasút tervezett kétvágányossá alakítására. (Utána pedig a források hiánya gátolta az átalakítást.)

A gazdasági rekonstrukció elhúzódott, annak befejeződésére csak 1927-ben került sor. A rekonstrukció érdekében alkottak az egész országot egységesen kezelő iparpolitikai törvényeket.

A két világháború közötti időszak a leglátványosabb fejlesztési sikereit az oktatási közszolgáltatás fejlesztése terén érte el. A Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszter nevéhez köthető oktatási reformok jelentősen kiterjesztették a népiskolai hálózatot, elsősorban az alföldi tanyavilágban, modernizálták a középiskolai oktatást, valamint a selmecbányai bányászati akadémia Sopronba, a kolozsvári egyetem Szegedre, a pozsonyi egyetem Pécsre költöztetésével jelentősen kibővült az ország felsőoktatási intézményeinek köre is. A szociális és egészségügyi közszolgáltatások terén az oktatásihoz hasonló szélességű fejlesztésekre nem került sor.

A fejlesztéspolitika igazgatási keretei nem változtak a dualizmus korához képest: továbbra is a kereskedelemügyi minisztérium, valamint a vallás- és közoktatási minisztérium, továbbá részben az 1920-as években a népjóléti és munkaügyi tárca, majd azoknak a belügyi tárcába történő (ismételt) integrációját követően a Belügyminisztérium volt a központi fejlesztési feladatokat ellátó szerv. A főváros tekintetében továbbra is a Fővárosi Közmunkák Tanácsa koordinálta a fejlesztéseket.

A második világháború közeledtével az állami fejlesztéspolitikára egyrészt a hadiipar fejlesztése, másrészt a revízió során visszacsatolt területek gazdasági, de inkább közlekedési beruházásai hoztak újdonságot. A második világháború totális háborúvá válásától a magyar gazdaság 1942/43-tól hadigazdasággá vált, az 1944/45-ös harcok, az ország hadszíntérré válása pedig súlyos gazdasági károkat okozott.

c) A magyar fejlesztéspolitika a második világháborútól a szocializmus bukásáig

A második világháborús károk helyreállítása az új, koalíciós kormány központi feladatává vált. Bár elvileg az újjáépítés összehangolása és irányítása az újjáépítési miniszter irányítása alá tartozott, a valóságban a gazdaságfejlesztés továbbra is a kereskedelmi miniszter és a Gazdasági Főtanács döntő befolyása alatt állt.

A fejlesztési rendszer tekintetében korrekciót jelentett az 1946:XXIV. tc., amely az építésügy, valamint a területrendezés és területi tervezés irányításával kapcsolatos feladatokat is az újjáépítési miniszterre bízta, s így létrehozta az építés- és közmunkaügyi miniszteri tisztséget.

A hidegháborús időszak közeledtével Magyarország 1947-től folyamatosan szocialista állammá kezdett alakulni: ennek keretében az 1947-es hároméves terv kiadásával megjelent a tervgazdaság.

A **tervgazdaság** kiépítésével az ország gazdaságtervezési és az ahhoz kapcsolódó fejlesztési feladatainak központi államigazgatási szerve az **Országos Tervhivatal** lett, amelyet 1947-ben hoztak létre, s amelynek hatáskörét az első ötéves terv kialakításával összefüggésben végrehajtott reform keretében a 4279/1949. (X. 15.) MT rendelet jelentős körben kiszélesítette. Az Országos Tervhivatal területi szervekkel is rendelkezett. Az Országos Tervhivatal felett 1949–1952 között a Népgazdasági Tanács állt.

A hároméves terv és az ötéves terv alapján a hidegháborús időszak Magyarországán – a súlyos jóvátételi kötelezettség mellett is – elsősorban az életszínvonal rovására látványos, gazdasági alappal nem megfelelően rendelkező nehézipari fejlesztéseket hajtottak végre („vas és acél országa").

A szocialista állam kiépülése során az ország térszerkezetének és helyi területi igazgatásának átalakítására is sor került. 1950-ben az első tanácstörvény a tanácsi igazgatás bevezetésével kialakította az egységes államigazgatás rendszerét, felszámolta a települések és a megyék önkormányzatiságát. A trianoni békét követő, a revíziós igényeket jelző 25 vármegyés, aránytalan területi igazgatási szervezet helyett 19 megyére és az azoktól elkülönült fővárosra alapozó struktúrát alakított ki. A járásokat – a települések ellensúlyaként – tovább erősítette, azonban azokat önálló szintként, s nem a vármegyék dekoncentrátumaként kezelte, amit az is tükrözött, hogy a járásokban is tanácsokat állítottak fel. A városok vonzáskörzettől függetlenül történő igazgatása továbbra is fennmaradt.

Az 1950-es évek nehézipar-centrikus és a katonapolitikai szempontokat előtérbe helyező fejlesztéspolitikájában csak apróbb korrekciót hozott az 1953–1955 között hatalmon lévő Nagy Imre-kormány időszaka. Ebben az időszakban született meg a tanácsok direkt minisztertanácsi irányításán oldó, a kollektív államfőnek, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának szélesebb hatásköröket és a települések mozgásterét is erősítő új, immáron második tanácstörvény (1954. évi X. tv.).

Az 1956-os forradalmat követően a Kádár-korszak elejére befejeződött a mezőgazdaságnak az 1949-ben megkezdett kollektivizálási folyamata. A gazdaság lehetőségeire jobban figyelemmel levő gazdaságpolitika, bár fenntartotta a jelentős nehézipari potenciált, de nem törekedett annak erőszakos bővítésére. A korszak fejlesztéspolitikájának meghatározó szereplője továbbra is az Országos Tervhivatal volt, amelynek keretein belül – a népgazdasági tervek készítésének folyamatában – **megjelent a modern értelemben vett területfejlesztés** azzal, hogy valós problémaként kezelték az ország különböző területeinek eltérő gazdasági fejlettségét, s terveket dolgoztak ki ennek csökkentésére.

A területfejlesztési igazgatás kialakulása új lendületet vett a direkt tervgazdálkodást piaci mechanizmusokkal oldó új gazdasági mechanizmus 1968-tól kezdődő időszakában. Az 1960-as évek végétől kezdődően az ország területi fejlesztésében egyre jelentősebb szerepet játszott az **Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (ÉVM),** amely már az Országos Tervhivatallal, valamint a tanácsrendszer állami irányítását ellátó Minisztertanács Tanácsi Hivatalával együttesen országos területfejlesztési tervnek tekinthető dokumentumokat, például az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciót (OTHK) készített elő. Az 1970-es évekre a tervhivatali tervezési munkában megjelent a statisztikai régiókkal együtt a fejlesztési regionalizmus előképe is.

A szocializmus időszakának – az egyes szerzők által „koraszülöttnek" minősített – jóléti állama **a korábbiakhoz képest ugrásszerűen bővítette és fejlesztette a humán közszolgáltatásokat.** A társadalombiztosítás általánossá válásával, a szocialista állam gondoskodó rendszerével jelentősen szélesedett az egészségügyi szolgáltatók, a szociális ellátások és az oktatási intézmények köre.

Az új gazdasági mechanizmussal együtt járt a politikai rendszer „enyhülése" is. Az 1970-es évek tanácsi reformjai (elsősorban a harmadik tanácstörvény, az 1971. évi I. törvény, valamint az állami közpénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény) a korábbi direkt állami fejlesztéspolitikát decentralizálták, s az önkormányzati jellegű megyei tanácsokat erősítették meg, amelynek eredményeként a decentralizált fejlesztési forrásokkal a **megye a fejlesztéspolitika kiemelkedő színtere** lett. A megyét erősítette az is, hogy a járás önálló szintből ismét a megye dekoncentrátumává vált, majd 1984-ben a városi igazgatásokkal egyesült, s létrejött a városkörnyékek rendszere.

A fenti rendszer a szocializmus bukásáig maradt fenn főbb vonalaiban. A rendszerváltozás folyamatában azonban a területfejlesztési igazgatás keretei is átalakultak: a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának, valamint az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumnak a területfejlesztési hatásköreit a Belügyminisztérium vette át. A területi igazgatásban a városkörnyékiség fokozatos felszámolása indult meg 1987-ben.

d) Az 1990-es évek fejlesztéspolitikája

A rendszerváltozást követően az új, polgári demokratikus magyar állam fejlesztéspolitikája sok tekintetben a megelőző időszak rendszerének tagadásán alapult. Így 1990-et követően **a területfejlesztési célú eszközök teljes centralizációjával** – a cél- és címzett támogatások köréről a Belügyminisztérium és a Kormány előkészítő munkája alapján végső soron az Országgyűlés döntött – megszűnt a fejlesztési eszközök megyékre alapozó dekoncentrációja (decentralizációja).

A fejlesztéspolitika centralizációjával szemben a helyi-területi közigazgatásban az önkormányzati törvény (1990. évi LXV. tv.) megalkotásával a településekre építő és a megyéket jelentősen gyengítő erős decentralizáció játszódott le. A megyei önkormányzatok államigazgatási feladatellátása is megszűnt: a megyei tanácsok egységes államigazgatása helyett számtalan (1997-re közel 50) területi államigazgatási szerv (ún. „deko") alakult, amelyek közül több területközi (több megyére kiterjedő) illetékességű volt, többek között a Kormány általános hatáskörű területi szerve, a nyolc köztársasági megbízotti hivatal is. A városkörnyékiség 1987-ben megindult felszámolási folyamatát is befejezte az Ötv. a városkörnyék mint fogalom és egység megszüntetésével.

A fejlesztéspolitika terén szélsőséges centralizációt, az önkormányzati igazgatás területén jelentős decentralizációt jelentő modellt már megszületését követően többen kritizálták, sokan elsősorban a megye helyzetének rendezetlensége miatt (a „lebegő megye"). Az 1994-es választásokat követően sor került a megyei önkormányzatok megerősítését jelentő korlátozott önkormányzati kiigazításra.

A fejlesztéspolitika terén dilemmaként jelentkezett, hogy milyen szerepet lássanak el a megyei önkormányzatok. A viták lezárásaként kompromisszumos – gyakorlatilag felemás – megoldás született: a területfejlesztési források körében fennmaradt a cél- és címzett támogatások centralizációja, de széles körben decentralizálták az egyéb fejlesztési forrásokat (területi kiegyenlítő – TEKI – támogatások, valamint a céljellegű decentralizált – CÉDE – támogatások), s ezek kezelését és tervezését a központi államigazgatás, a helyi önkormányzatok, valamint kezdetben a gazdasági és munkavállalói érdekképviseletek delegáltjaiból álló, **atipikus államigazgatási szervként** működő **megyei területfejlesztési tanácsok látták el.** A megyei önkormányzatok közgyűlései adták egyrészt a megyei területfejlesztési tanácsok elnökeit (a tanácsok elnöke a megyei közgyűlés elnöke volt), másrészt széles körben kaptak területfejlesztési és területrendezési tervezési jogosítványokat. A területfejlesztési tanácsok viszonylagos függetlenséget élveztek, felettük (korlátozott) szakmai ellenőrzés és a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzése érvényesült. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) – figyelemmel hazánk 1994-ben meginduló uniós csatlakozási tárgyalásaira – a megyei területfejlesztési tanácsok számára lehetővé tette a térségi együttműködést. A megyéken túlnyúló térségi együttműködés mellett a törvény ösztönözte a települési önkormányzatok önkéntes együttműködését a kistérségi és városkörnyéki fejlesztési társulásokra vonatkozó szabályozás megalkotásával. Az 1994–1998 közötti időszakban a területfejlesztés központi államigazgatási feladatait a **Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium** látta el.

Az uniós csatlakozási tárgyalások előrehaladtával 1997–1998-at követően először **statisztikai-területfejlesztési régiókat alakítottak ki,** majd a Tftv. 2001-es

módosításával ezekben kötelező jelleggel elrendelték a **regionális fejlesztési tanácsok** megalakítását. 2001-ben egyes kiemelt körzetekben kötelezően megalakítandó térségi fejlesztési tanácsokat alakítottak. A NUTS-rendszerre figyelemmel az akkor még létező NUTS 4. szinten tervezési-statisztikai kistérségeket alakítottak ki. Erősödött az államigazgatás kontrollja a tanácsok felett: a korábbi törvényességi ellenőrzési modellt a törvényességi felügyeleti váltotta fel.

Az Európai Unió Agenda 2000 programjának keretében, a 2000–2006-os költségvetési időszak szabályozására figyelemmel, a csatlakozni szándékozó országok fejlesztéspolitikai integrációjának előmozdítása érdekében **előcsatlakozási alapokat** alakítottak ki. Az előcsatlakozási alapok megjelenésével egyidejűleg – az eltérő támogatási rezsimre, valamint a politikai helyzet által teremtett feltételekre is figyelemmel – a területfejlesztési igazgatás központi szervei tekintetében duplikációra került sor: a hazai fejlesztési forrásokért a **Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium,** míg az előcsatlakozási alapokért az egyes szaktárcák és egy külön **tárca nélküli miniszter** felelt.

A fenti szerkezet soron következő átalakítására az uniós csatlakozási tárgyalások lezárásához kapcsolódóan került sor, amelynek főbb elemeit a tételes jogi ismeretek körében tekintem át.

Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be a magyar területbeosztási rendszer kialakulását a feudalizmustól kezdve a polgári korszakig!
2. Mutassa be a magyar területfejlesztési politika csíráinak megjelenését a reformkortól a dualizmus végéig!
3. Jellemezze a két világháború közötti fejlesztéspolitikát!
4. Jellemezze röviden az 1945–1956 közötti fejlesztéspolitikát!
5. Jellemezze röviden az 1968–1990 közötti fejlesztéspolitikát!
6. Mutassa be a fejlesztéspolitika változásait a rendszerváltozás időszakában, az 1996. évi XXI. törvény eredeti rendszerét, valamint annak 1997–2001 közötti korrekcióit!

II. rész

A magyar állami és önkormányzati területfejlesztési politika jelenlegi rendszere

Tartalom

II. rész
A magyar állami és önkormányzati területfejlesztési politika jelenlegi rendszere 65

5. A területfejlesztés alapvető szabályrendszere. A területrendezés és a területfejlesztés a többször módosított 1996. évi XXI. törvény alapján 67
a) A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló – többször módosított – 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) 67
b) A Tftv. felépítése, főbb elemei 68
c) A területrendezés főbb szabályai 72
Ellenőrző kérdések 80

6. A központi államigazgatási szervek területfejlesztési feladatai 81
a) Rövid kitekintés: a területfejlesztésért felelős minisztériumok 1990-től 2010-ig 81
b) A hatályos magyar területfejlesztési igazgatás: egységes igazgatás helyett fragmentált keretek 83
Ellenőrző kérdések 91

7. Területfejlesztési tervezés Magyarországon 92
a) Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció 92
b) A területfejlesztési tervezésre vonatkozó jogi szabályozás 93
c) Partnerségi megállapodás 2014-től, valamint nemzeti stratégiai referenciakeret 2013-ig 97
d) Operatív programok, akciótervek, kiemelt projektek, jogorvoslat a közreműködő szervezet döntése ellen 102
e) Pályázati döntésekkel kapcsolatos jogorvoslat 103
Ellenőrző kérdések 112

8. Az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás határvidékén: a térségi fejlesztési tanácsok 113
a) A (terület)fejlesztési tanácsok, mint atipikus államigazgatási szervek 113
b) A térségi fejlesztési tanácsok 114
c) A (terület)fejlesztési tanácsok feletti állami felügyelet 116
Ellenőrző kérdések 118

9. Az önkormányzati fejlesztéspolitika eszköz- és intézményrendszere 119
a) A helyi önkormányzatok fejlesztéspolitikai feladat- és hatásköreinek jellemzése 119
b) A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai 120
c) A megyei és megyei jogú városok sajátos területfejlesztési együttműködései: a területfejlesztési konzultációs fórumok 125
d) A regionális fejlesztési ügynökségek 127
e) A települési önkormányzatok területfejlesztési társulásai 128
f) Az önkormányzatok egyéb fejlesztési feladatai 128
g) Közvetett önkormányzati fejlesztéspolitika: az önkormányzati közszolgáltatások fejlesztése és azok állami támogatása 129
Ellenőrző kérdések 131

5. A területfejlesztés alapvető szabályrendszere. A területrendezés és a területfejlesztés a többször módosított 1996. évi XXI. törvény alapján

a) A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló – többször módosított – 1996. évi XXI. törvény (Tftv.)
b) A Tftv. felépítése, főbb elemei
c) A területrendezés főbb szabályai
Ellenőrző kérdések

A területfejlesztés alapvető kérdéseit – a területrendezés fundamentális szabályaival együttesen – a többször módosított, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény rendezi. A fejezet célja, hogy áttekintse a törvény rendszerét, valamint röviden bemutassa a területfejlesztéshez a térszerkezet meghatározásának szabályait kialakító területrendezés legjelentősebb normáit.

a) A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló – többször módosított – 1996. évi XXI. törvény (Tftv.)

Az Országgyűlés 1996-ban alkotta meg a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt, amely jelentősen átalakította a területfejlesztés addigi centralizált rendszerét. A törvény azonban csak címében és számában azonos az 1996-os szabályozással, az elmúlt közel húsz év – a közigazgatási rendszer átalakításával és hazánk uniós csatlakozásával kapcsolatos – módosításai gyakorlatilag teljes mértékben megváltoztatták annak szabályrendszerét.

A Tftv. a területfejlesztés és a területrendezés **kerettörvénye,** amely elsősorban az intézményrendszer és a különféle támogatások alapvető normáit határozza meg. A részletes szabályokat külön törvényekben, kormányrendeletekben, valamint miniszteri rendeletekben találhatja meg a jogalkalmazó. A kerettörvényi jellegre figyelemmel a Tftv. szabályai viszonylag rövidek, hiszen azok csak a fejlesztéspolitika általános kereteit határozzák meg. Ez az általános meghatározás abban is tükröződik, hogy az ágazati fejlesztéspolitikák számos kiemelkedően fontos rendelkezését az egyes ágazati törvények határozzák meg.

A Tftv. szabályozói mind az uniós, mind a hazai költségvetési (adó)bevételekből finanszírozott források elosztási rendjének és szervezetének kialakítását szolgálják, nincs külön törvény az uniós fejlesztésekre.

A Tftv. szervezeti megközelítésére, a közvetlenül alkalmazandó uniós normák (rendeletek) részletes tervezési rendelkezéseire figyelemmel a **területfejlesztési**

tervezés alapvető rendelkezéseit a közösségi normákon kívül a hazai jogban elsősorban kormány- és miniszteri rendeleti szinten találhatjuk meg.

b) A Tftv. felépítése, főbb elemei

Általános rendelkezések

A Tftv. I. fejezete az Általános rendelkezések címet viseli. Itt határozta meg a jogalkotó a törvény célját, hatályát, a területfejlesztés és a területrendezés feladatait, és a vonatkozó alapfogalmakat. E körben – az értelmező rendelkezések között – szerepel a területfejlesztés, a területrendezés törvényi (legális) definíciója is [Tftv. 5. § *a)* és *b)* pontja].

A területfejlesztés és a területrendezés egységes törvényben történő kezelését az is indokolta, hogy e két komplex jogterület közös fogalmi hálóba vonható, ugyanis mindkét terület alapfogalmai szorosan kapcsolódnak egymáshoz, tulajdonképpen egymásra építenek.

A területfejlesztés szervezeti rendszere

A területfejlesztés és területrendezés szervezeti rendszeréről szól a Tftv.-nek a központi állami (s nem államigazgatási!) szervek feladatairól szóló II. és a helyi-területi szervekről szóló III. fejezete.

A törvénynek – számos más, a közigazgatási jog különös részébe tartozó más normához hasonlóan – az a koncepciója, hogy egy külön részben nevesíti az egyes állami – a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág körébe tartozó – szervek területfejlesztéssel kapcsolatos feladatait. Ezen kodifikációs technika előnyének tekinthető, hogy egy helyütt megtalálható valamennyi fontosabb feladat- és hatáskör, azonban ezek a szabályok sok esetben az Alaptörvényből, az államháztartásról szóló törvényből, a mindenkori éves költségvetési törvényből, valamint az Ötv.-ből levezethető rendelkezéseket ismételnek meg. Másrészt az első Ksztv. (2006. évi LVII. törvény) és az ahhoz kapcsolódó 2006. évi CIX. törvény 2006-os kodifikációja óta a Kormánynak a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmányban (és hasonló tartalommal az Alaptörvényben) biztosított szervezetalakítási szabadsága miatt az államigazgatásra vonatkozó rendelkezések, feladatok az általánosság magasabb szintjén mozognak, s a szervezetrendszer tényleges megismerésére csak a vonatkozó kormányrendeletekkel történő „összeolvasással” van lehetőség: ez pedig éppen az egységes megismerhetőség elvének érvényesülését rontja le.

A két fejezet szabályait áttekintve kiemelhetjük, hogy az **Országgyűlés** legfontosabb **területfejlesztési** feladatának a területfejlesztésre vonatkozó törvények és a költségvetési törvény megalkotásán túl az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepciót

[a 2005–2020 közötti időszak tekintetében ez a 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat], valamint az Országos Területfejlesztési Koncepciót [ez jelenleg a 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat] tekinti. Ezen tervek és koncepciók végrehajtásával kapcsolatban az Országgyűlés folyamatosan beszámoltatja a Kormányt, valamint az érintett szakminisztereket. Az Országgyűlés határozza meg a források decentralizációjának elveit, valamint az önkormányzatok kötelező feladatait. A **területrendezés** kapcsán szintén kiemelhetjük az Országgyűlés törvényalkotási jogkörét, a költségvetés, valamint a kötelező önkormányzati feladatok meghatározását. E körben is az Országgyűlés fontos feladata az **alapvető területrendezési tervek elfogadása:** így az Országgyűlés törvényben fogadja el az Országos Területrendezési Tervet (2003. évi XXVI. törvény), a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területrendezési tervét (2000. évi CXII. törvény), valamint a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervét (2005. évi LXIV. törvény). Szintén az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a **területfejlesztési-statisztikai kistérségek lehatárolása** is, valamint a lehatárolás – (2014-től) ötévenkénti, az általános önkormányzati választások évében történő – felülvizsgálata is.

A **Kormány** fontosabb feladatai közül ki kell emelni azt, hogy – 2014. február 25-étől – ő dönt a regionális lehatárolásról, valamint, hogy az Országgyűlés által elfogadandó tervek, koncepciók, javaslatok előkészítésével a törvény a Kormányt bízza meg. Számos esetben a Tftv., illetve az egyes, területfejlesztési tárgyú külön törvények a végrehajtási rendelkezések megalkotására felhatalmazzák a Kormányt. A kormányrendeletek szerepe különösen jelentős a pénzeszközök arányainak meghatározásánál, valamint az egyes juttatások részletes – a jogosultsági feltételeket is magában foglaló – szabályainak megalkotásánál. Mindezek mellett – döntés-előkészítő jogkörében – a Kormány kezdeményezheti a regionális, valamint a kistérségi lehatárolás megváltoztatását, továbbá ösztönzi a területfejlesztési társulások létrejöttét. A Kormány feladata, hogy gondoskodjon az országos területi információs rendszerről (TeIR), valamint ő jelöli az EU Régiók Bizottságába delegált tagokat.

A Tftv. fontosabb szabályait bemutató fejezetben szólok részletesen az **Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum (OTÉF)** feladatairól és jogállásáról. Az OTÉF feladata a kormányzat, valamint a megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat területfejlesztési, területrendezési és vidékfejlesztési érdekeinek, törekvéseinek feltárása, egyeztetése, megállapodások létrehozása, információcsere, javaslatok, alternatívák vizsgálata, továbbá a megyei jogú városok és fővárosi kerületi önkormányzatok fejlesztési elképzeléseinek és célkitűzéseinek összehangolása. Erre figyelemmel az OTÉF munkájában azonos szavazati joggal vesznek részt a kormányzat és a területfejlesztési feladatokkal rendelkező önkormányzatok delegáltjai. A Tanács alapvetően **véleményező, konzultatív feladat- és hatáskörökkel rendelkezik.**

A törvény II. és III. fejezete ezenkívül részletesen szabályozza a területfejlesztésért felelős miniszter(ek), az egyéb szakminiszterek területfejlesztési és területrendezési

feladat- és hatásköreit, valamint a területi szervek között a térségi fejlesztési tanácsok, a megyei és a települési önkormányzatok, a megyei önkormányzatok speciális kötelező társulásaiként is jellemezhető regionális és megyei területfejlesztési koordinációs fórumok és az egyes területi államigazgatási szervek területfejlesztési hatásköreire vonatkozó fontosabb kérdéseket.

A területi szervek struktúráját áttekintve kiemelhetjük, hogy területfejlesztési hatáskörökkel a **települési** önkormányzatok is rendelkeznek, amelyek területfejlesztési célú társulásokat is létrehozhatnak. Sajátos, egy megyén belüli egységre kiterjedő fejlesztési tanácsként határozza meg a Tftv. 2014. február 25-étől a **Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanácsát. Megyei** szinten 2012-től a megyei önkormányzatok, valamint a megyéket és a megyei jogú városokat egyaránt érintő kérdésekben a megyei területfejlesztési konzultációs fórumok rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel. A Tftv. 5. § *i)* pontja alapján a **térség** a különböző területi egységek (a régió, a megye, ezek területének egy része és a kiemelt térség) összefoglaló elnevezése. A Tftv. szerint térségi fejlesztési tanács két vagy több (terület)fejlesztési tanács együttműködésével alakul ki, vagy törvény hozza őket létre (**kiemelt térség:** a Balaton Üdülőkörzet, valamint területrendezési szempontból a budapesti agglomeráció). Területi egységnek tekinti a törvény – az uniós szabályozással összhangban – a NUTS 2. szintű egységnek minősülő **régiókat.** A régiókban az uniós jogszabályokban előírt, NUTS 2. szinten szervezendő feladatok ellátására a Tftv. regionális területfejlesztési konzultációs fórumokat hozott létre.

A területfejlesztés eszközei

A Tftv. IV. fejezete rendelkezik a területfejlesztés és a területrendezés **eszközeiről.** A Tftv. szerint „a területfejlesztési célok megvalósítását az általános gazdasági szabályozás, a normatív és a térségre vonatkozó sajátos pénzügyi eszközrendszer összehangolt működése, a forráskoordináció, valamint a miniszter számára az összehangolás érdekében külön jogszabályban meghatározott jogkörök biztosítják".

Ezen eszközök között a törvény megkülönbözteti a **pénzügyi eszközöket,** a területfejlesztés hatékonyságát növelő **feladat- és forráskoordinációt,** valamint a **vállalkozási övezetek és ipari parkok** működtetését.

Pénzügyi eszközök

A pénzügyi eszközök között a Tftv. elkülöníti egymástól a **központi eszközöket,** a **térségi eszközöket,** a **területfejlesztés egyéb** eszközeit, valamint a **területfejlesztési jelentőségű egyéb ágazati eszközöket.**

A pénzügyi eszközök forrása mára már **elsősorban az Unió költségvetése által Magyarország részére biztosított fejlesztési támogatás:** a tisztán **hazai** források aránya a közösségiekhez képest **jóval kisebb.**

A Tftv. szerint a területfejlesztés **központi eszközei** a következők:
– a területfejlesztési célokat szolgáló, az éves költségvetési törvényben meghatározott előirányzatok, amelyek felhasználásának részletes szabályait jogszabály határozza meg;
– a vállalkozásokat segítő, meghatározott területen igénybe vehető pénzügyi kedvezmények (így például a beruházásösztönzési célelőirányzat – BÖC – vagy a Munkaerőpiaci Alap meghatározott forrásai);
– a térségi programok megvalósítását elősegítő egyéb központi források.

A Tftv. a **térségi pénzügyi eszközök** közé a következőket sorolja:
– az éves költségvetési törvényben meghatározott területfejlesztési célokat szolgáló előirányzatok, amelyek felhasználásának részletes szabályait jogszabály határozza meg;
– a térség helyi önkormányzatai által átadott források, helyi adókedvezmények.

Egyéb területfejlesztési eszköznek minősülnek:
– a területfejlesztési célú segélyek, illetve hitelek;
– a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, a gazdasági kamarák, valamint más intézmények önkéntes hozzájárulásai.

A Tftv. egyes egyéb ágazatok terén is előírja a területfejlesztés szempontrendszerének az érvényesítését. Ennek megfelelően a területfejlesztés céljainak hatékony megvalósítása érdekében a központi költségvetés, továbbá az egyes programok és fejlesztések elfogadásakor annak céljait figyelembe kell venni:
– az országos infrastruktúra-rendszerek fejlesztése során;
– az ipari és mezőgazdasági válságkezelő és szakmapolitikai programokban;
– a foglalkoztatáspolitikában;
– a beruházás- és vállalkozásösztönzést, valamint a beruházásfejlesztést szolgáló alapok kialakításában;
– az önkormányzati szabályozás kiegyenlítő mechanizmusaiban;
– az idegenforgalomban;
– az adópolitikában;
– a szociálpolitikában és az egészségügyi ellátásban;
– a művelődési és közoktatás-politikában.

Feladat- és forráskoordináció

A területfejlesztés hatékonyságát növelő **feladat- és forráskoordináció** körében a Tftv. rögzíti, hogy a fejlesztési források hatékonyabb felhasználása, a gazdaság arányosabb térszerkezetének kialakítása, a területi különbségek mérséklése érdekében a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok

pályázati rendszerben történő felhasználása – az érintett miniszterek együttműködésével – a területfejlesztésért, valamint a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszterek forráskoordinációjával történik. A forráskoordinációval kapcsolatos feladatok ellátásában a kormányzati területfejlesztési feladatokért felelős szerv külön jogszabályban meghatározott feladatkörében közreműködik. A forráskoordináció kiterjed:

– a pályázati célokat szolgáló források számbavételére;
– a források felhasználását szabályozó jogszabályok és utasítások egyeztetésére;
– a pályázati felhívások egyeztetésére és nyilvántartására;
– a pályázatok elbírálásában képviselet biztosítására;
– a pályázati felhívások összegyűjtésére és azok nyilvánossá tételére.

A Tftv. ezzel kiemeli a területfejlesztési politika **horizontális, ágazatokon átnyúló, komplex** jellegét.

A pályázatok adataira vonatkozó nyilvántartás és a minisztériumok területi értékelései alapján a területfejlesztésért felelős miniszter – a kormányzati területfejlesztési feladatokért felelős szerv (azaz a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) előkészítése mellett – jelentést nyújt be a Kormánynak arról, hogy a központi támogatások a területfejlesztési politika céljaival mennyire voltak összhangban.

Szabad vállalkozási zónák és ipari parkok

Korábban nagyobb jelentőségük volt, az uniós csatlakozással a közösségi támogatáspolitika hazánkra is kötelező szabályai miatt csökkent az ipari parkok és a vállalkozási övezetek szerepe. A fenti – viszonylag szűk – keretek között is a Tftv. rögzíti, hogy a **Kormány** a területfejlesztési célok érdekében **szabad vállalkozási zónákat** hozhat létre. A szabad vállalkozási zónákban a területfejlesztési célok érdekében – külön jogszabályban meghatározott – **pénzügyi és más kedvezményeket** kell biztosítani.

Az **önkormányzatok és társulásaik** sajátos területfejlesztési céljaik érdekében **ipari parkokat és egyéb fejlesztési egységeket** hozhatnak létre.

c) A területrendezés főbb szabályai

TERÜLETRENDEZÉSI TERVEK

A Tftv. szerkezetének, a területfejlesztési eszközöknek a rövid áttekintését követően szólnék a területrendezésre vonatkozó alapvető szabályokról. A területfejlesztés és a területrendezés fogalmának meghatározása kapcsán az I. rész 1. fejezetében elhatároltam e két fogalmat, s szóltam röviden a kapcsolódásukról.

A Tftv. rögzíti, hogy **a területi tervezés alapja a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv.**

A törvény elsőként a **területrendezési tervről** szól, amely szorosan kapcsolódik a területfejlesztés célkitűzéseihez, azzal, hogy a terv **a területfejlesztési koncepciókban megállapított célokkal összhangban meghatározza a térségi területhasználat módját.** A törvény szerint a területrendezési terv legfontosabb kötelező tartalmi elemei az alábbiak:

– **a térségi szerkezeti terv;**
– **a térségi övezeti tervlapok** és
– **a területrendezési szabályozási előírások.**

A fentieken túl a területrendezési tervnek tartalmaznia kell a **fenntartható fejlődés,** a **környezeti elemekkel való gazdálkodás** és a **környezet minősége** térségi szempontjait is.

A Tftv. alapján **az egyes területrendezési tervek** – a területfejlesztési tervezéssel együtt – **egy egymásra épülő, többszintű rendszert** képeznek, ugyanis a területfejlesztési és ágazati programok, valamint a településrendezési tervek készítése, egyeztetése és elfogadása során figyelembe kell venni az országos, regionális és megyei területrendezési tervben foglaltakat. Ezt a hierarchiát rögzíti a Tftv. 23/B. § (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy **a kiemelt térség területrendezési terve nem lehet ellentétes az ország területrendezési tervével, a megye területrendezési terve pedig az ország és a kiemelt térség területrendezési tervével.**

A Tftv. – mint korábban már jeleztem – a legfontosabb területrendezési tervek megalkotását (így az országos területrendezési terv, a balatoni és a fővárosi agglomerációs terv) a Kormány előkészítő munkája alapján az Országgyűlésre bízta azzal, hogy azokat törvényben kell kihirdetni. A Tftv. 23/B. §-a röviden összefoglalja a térségi tervek megalkotásának főbb szabályait, így a kiemelt térség és megye területrendezési terve a térség területi határát, térségi szerkezeti tervét, térségi övezeteit és területrendezési szabályzatát foglalja magában, továbbá tartalmazhat ajánlásokat és intézkedési javaslatot.

A fenti szabályok azt biztosítják, hogy a területrendezés-tervezés folyamán a magasabb szintű tervben foglalt általános szabályokat figyelembe vegyék, azonban a különböző eltérési lehetőségek biztosításával lehetővé teszik a helyi igények figyelembevételét is.

A területrendezési terveket – mivel azok a térszerkezet meghatározásával az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintik – **jogszabályban** kell kihirdetni: az **országos és a kiemelt térségi területrendezési terveket törvényben,** a **megyei területrendezési terveket** és a **településrendezési terveket** pedig **önkormányzati rendeletben.**

A TERÜLETI TERVEZÉS ELJÁRÁSI SZABÁLYAI

A Tftv. a területrendezési tervek megalkotásával kapcsolatban előírja, hogy a kiemelt térség és a megye területrendezési tervét (a tervjavaslatot) **egyeztetni kell** a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, önkormányzati és érdek-képviseleti szervekkel, valamint az érdekelt civil szervezetekkel.

> A területrendezési terv véleményezésére az Országos Területfejlesztési Tanács (amely alatt – a jogszabály ezen pontja módosítása elmaradása ellenére is – valószínűleg a helyette létrehozott Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórumot kell érteni), az érintett miniszterek, a Központi Statisztikai Hivatal, a Magyar Energia Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, az Országos Környezetvédelmi Tanács, a Magyar Tudományos Akadémia, az országos önkormányzati érdekszövetségek, a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek országos kamarái, az érintett térségi fejlesztési tanácsok, az érintett megyei önkormányzatok, érintettsége esetén a fővárosi önkormányzat, az érintett megyei jogú városok önkormányzata, az érintett települési önkormányzatok, valamint az államigazgatási szervek közül a működési területével érintett nemzeti park igazgatóság, a működési területével érintett vízügyi igazgatóság, a Nemzeti Környezetügyi Intézet működési területtel érintett területi kirendeltsége jogosult a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet 11. sz. melléklete szerint.

A véleményezésre legalább két hónap határidőt kell biztosítani. A területrendezési tervek rajzi munkarészeit egységes országos vetületi rendszerben, vektoros állományokkal, térinformatikai rendszerben kell elkészíteni. Az ország területrendezési tervét meg kell küldeni – a külpolitikáért felelős miniszter (jelenleg a külügyminiszter) útján – a szomszédos országok területrendezésért felelős minisztereinek.

Fő szabály szerint a tervjavaslatot és a megyei területrendezési terv elfogadásáról szóló rendelettervezetet az egyeztetést követően, az elfogadott és el nem fogadott vélemények indokolásával együtt állásfoglalásra meg kell küldeni a területrendezésért felelős miniszternek (a belügyminiszternek). A rendelettervezethez csatolni kell az állami főépítész feladatait ellátó, a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatal nyilatkozatát a megyei területrendezési tervnek az országos és a kiemelt térségi tervekkel való összhangjáról, ugyanis a megyei önkormányzat a terv elfogadásáról szóló rendeletét csak a (belügy)miniszter állásfoglalásának beszerzését követően fogadhatja el. A miniszter egy hónapon belül adhatja ki állásfoglalását, ha e határidőn belül nem nyilatkozik, úgy állásfoglalását egyetértőnek kell tekinteni.

Az önkormányzati autonómiára figyelemmel a belügyminiszternek nem kell egyetértenie a rendelettervezettel, de a belügyminiszteri véleményezés nélkül kiadott

önkormányzati rendelet közjogi érvénytelenségi hibában szenved, így érvénytelennek tekinthető.

A területrendezési tervezés során az eljárás, valamint a véleményezés részletes szabályait, a véleményezésre kijelölt szerveket a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet határozza meg.

A területrendezési hatósági eljárások

A Tftv. maga is meghatározza a legfontosabb területrendezési hatósági eljárást, a **területfelhasználásra vonatkozó eljárást,** amikor kimondja, hogy

– a **területrendezési tervekben nem szereplő, külön jogszabályban meghatározott térségi jelentőségű műszaki infrastruktúrahálózatok és egyedi építmények** területi elhelyezéséhez az állami főépítész feladatait ellátó, a megyei, fővárosi kormányhivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatal térségi területfelhasználási engedélye szükséges;

– **településrendezési terv hiányában** vagy a **tervi elem településrendezési mélységű lehatárolásának hiányában** a kiemelt térségi vagy a megyei területrendezési terv övezeti tervlapjain meghatározott övezeti határok és a térségi szerkezeti tervben meghatározott műszaki infrastruktúrahálózatok nyomvonalainak településrendezési mélységű pontosítása az állami főépítész feladatait ellátó, a megyei, fővárosi kormányhivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatal térségi területfelhasználási engedélye alapján történik;

– a **kiváló termőhelyi adottságú** szántóterület övezetében, a magterület övezetében, az ökológiai folyosó övezetében, valamint a kiemelt térség területrendezési tervére vonatkozó törvény hatálya alá tartozó település közigazgatási határától számított 200 méternél közelebbi területen a beépítésre szánt terület kivételes kijelölése, továbbá a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervéről szóló törvény hatálya alá tartozó települések területén a területcsere az állami főépítész térségi területfelhasználási engedélye alapján történik;

– **egyes kiemelt infrastruktúrákkal kapcsolatban** a törvény kimondja, hogy az országos, a kiemelt térségi vagy a megyei területrendezési tervben nem szereplő, de más rendelkezéseinek megfelelő, 1. az energiaellátás biztonságának biztosításához szükséges atomerőműnek nem minősülő erőmű, villamosenergia-átviteli hálózat távvezetékelemei, nemzetközi és hazai szénhidrogén- és szén-dioxid-szállítóvezeték elemei, 2. a közlekedési infrastruktúra-hálózat elemei közül a gyorsforgalmi utak, főutak és az országos vasúti törzshálózat elemei, 3. az egyedi építmények közül a gyorsforgalmi úton, főúton és vasúti törzshálózaton lévő híd a Dunán és a Tiszán, valamint a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése keretében megvalósuló vízkár-elhárítási célú szükségtározók területi elhelyezése az állami főépítész térségi területfelhasználási engedélye alapján történik.

A térségi területfelhasználási engedély kiadása csak akkor tagadható meg, ha a tervezett hálózat vagy építmény nem felel meg az elfogadott országos területrendezési terv előírásainak. A térségi területfelhasználási engedélykérelmet **harminc napon** belül el kell bírálni. Az állami főépítész feladatait ellátó, a fővárosi, megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatal döntése ellen **fellebbezésnek nincs** helye. A térségi területfelhasználási engedélykérelemről hozott határozat elleni **keresetet az illetékes törvényszék soron kívül** bírálja el. A **kézbesítés** speciális szabálya, hogy az eljárást követően a térségi területfelhasználási engedélyt, valamint annak mellékleteként az engedélyezési tervdokumentációt az állami főépítész feladatait ellátó építésügyi és örökségvédelmi hivatal **közli a megyei önkormányzattal.**

Az állami főépítész feladatait ellátó, a megyei, fővárosi kormányhivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatal – felkérésre – állást foglal a terület- és településfejlesztési koncepcióknak, programoknak, építészeti-műszaki terveknek, továbbá más ágazati terveknek és koncepcióknak a területrendezési tervekkel való összhangjáról, valamint a külön jogszabályban meghatározott területrendezési tanulmánytervről.

A fenti, törvényi keretek között a területrendezési hatósági eljárásokról szóló 76/2009. (IV. 8.) Korm. rendelet szerint az alábbi kérdésekben kezdeményezhető még **területrendezési hatósági eljárás:**

1. **pontosítás:** településrendezési terv hiányában vagy a tervi elem településrendezési mélységű lehatárolása hiányában a kiemelt térségi vagy megyei területrendezési terv övezeti tervlapjain meghatározott övezeti határok és a térségi szerkezeti tervben meghatározott műszaki infrastruktúra-hálózatok nyomvonalainak településrendezési mélységű pontosítása;

2. **kivételes eltérés:** ha
– a kiemelt térség vagy megye területrendezési tervének készítése során indokolt az országos jelentőségű műszaki infrastruktúra-hálózatok tervezési területre vetített hosszának – az országos területrendezési terv szerkezeti tervében ábrázolt nyomvonalhoz viszonyított – +/-10%-nál nagyobb eltérése;
– a településrendezési terv készítése során indokolt az országos és térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra-hálózatok települési közigazgatási területre vetített hosszának – a kiemelt térségi vagy megyei területrendezési terv szerkezeti tervében ábrázolt nyomvonalhoz viszonyított – +/-5%-nál nagyobb eltérése;

3. **beillesztés:** a területrendezési tervben nem szereplő, a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük

részletes szabályairól szóló kormányrendeletben meghatározott térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra-hálózatok és egyedi építmények területi elhelyezése;

4. **beépítésre szánt terület kivételes kijelölése:** a településrendezési terv készítése során beépítésre szánt terület kivételes kijelölése
– a kiváló termőhelyi adottságú szántóterület övezetében, a kiváló termőhelyi adottságú erdőterület övezetében, a magterület övezetében, az ökológiai folyosó övezetében és az erdőtelepítésre alkalmas terület övezetében;
– a kiemelt térség területrendezési tervére vonatkozó törvények hatálya alá tartozó települések közigazgatási határától számított 200 méternél közelebbi területen;
– a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervéről szóló törvény hatálya alá tartozó magterület övezetében, történelmi sportterületen;

5. **országos jelentőségű elem beillesztése:** az országos, a kiemelt térségi vagy a megyei területrendezési tervben nem szereplő, de más rendelkezéseinek megfelelő, az energiaellátás biztonságának biztosításához szükséges, atomerőműnek nem minősülő erőmű, villamosenergia-átviteli hálózat távvezetékelemei, továbbá nemzetközi és hazai szénhidrogén- és szén-dioxid-szállítóvezetékek elemének minősülő műszaki infrastruktúra-hálózat elemei és egyéb építmény területi elhelyezéséhez;

6. **területcsere:** a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervéről szóló törvény hatálya alá tartozó településen a területcseréhez;

7. **összhang igazolása:** településrendezési tervnek a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervvel való összhangjának megállapítására, amennyiben a területrendezési terv elfogadása előtt jogszerűen elfogadott településszerkezeti terv szerinti területfelhasználási egység nincs összhangban a területrendezési terv térségi szerkezeti tervében kijelölt térségi területfelhasználási kategóriával.

A kormányrendelet külön szabályozza a **területi (környezeti, társadalmi, gazdasági) hatásvizsgálatot** (2. §), amelynek célja a területrendezési javaslatok és döntések várható környezeti, társadalmi és gazdasági hatásainak, illetve következményeinek feltárása. A hatásvizsgálatot a tervezésért felelős szerv készítteti el. A területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálat csak a területrendezési tervezési jogosultságról és a területrendezési tervezési tevékenység felügyeletét ellátó hatóság kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területrendezési tervezési tevékenység folytatására jogosult személy irányításával készíthető el.

A hatásvizsgálatot **kötelező lefolytatni** az eltérési, beillesztési, beépítésre szánt terület kivételes kijelölési, országos jelentőségű elem beillesztési, területcserére és összhang igazolására vonatkozó területrendezési hatósági eljárások megalapozására. A területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálat során az eltérésre,

a beillesztésre, a beépítésre szánt terület kivételes kijelölésére, az országos jelentőségű elem beillesztésére, a területcserére, valamint az összhang igazolására vonatkozó javaslat terület-, illetve településrendezési kihatásait össze kell vetni a hatályos területrendezési tervvel. A hatásvizsgálat tartalmi követelményeit a rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.

A hatósági eljárás szabályaival kapcsolatban a rendelet rögzíti, hogy az alapvetően **kérelemre induló** eljárás. A kérelmet – az eljárás típusától függően – a települési önkormányzat, a főváros esetében a fővárosi önkormányzat, több település érintettsége esetén a megállapodásukban kijelölt önkormányzat, a megyei önkormányzat vagy a területrendezésért felelős miniszter, a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervéről szóló törvény hatálya alá tartozó települések önkormányzata, a főváros esetében a fővárosi önkormányzat, valamint kivételesen – az országos jelentőségű elem beillesztése esetén – a beruházó nyújthatja be. A rendeletben meghatározott esetekben állampolgári megkeresésre az illetékes állami főépítész az eljárás megindítását javasolhatja a rendeletben megjelölt szerveknél vagy személyeknél. Az eljárást megindító kérelemmel kapcsolatban rögzíti, hogy azt „térségi területfelhasználási engedélykérelem" formában az állami főépítészhez kell benyújtani. A kérelemnek **tartalmaznia kell** a kérelem tárgyát és rövid összefoglaló indoklását, továbbá a rendeletben külön meghatározott tartalmi elemeket.

Amennyiben az ügyfél nem elektronikus úton tart kapcsolatot a hatósággal, akkor a kérelmet – postai úton vagy személyes átadás útján – írásban a rendeletben meghatározott tartalommal kell benyújtani tíz papíralapú példányban és egy példányban elektronikus adathordozón. Az eltérésre, a beillesztésre, a beépítésre szánt terület kivételes kijelölésére, a területcserére, továbbá az országos jelentőségű elem beillesztésére, továbbá az összhang igazolására vonatkozó tíz papíralapú példányban benyújtott kérelemnek a területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálat rövid összefoglalóját kell tartalmaznia. Az egyéb tartalmi elemeket teljes körűen kell benyújtani. Az eltérésre, a beillesztésre, a beépítésre szánt terület kivételes kijelölésére, a területcserére, az országos jelentőségű elem beillesztésére, továbbá az összhang igazolására vonatkozó elektronikus adathordozón benyújtott kérelemnek a rendelet 3. § (4) bekezdésében meghatározott tartalommal kell rendelkeznie, a területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálatot teljes terjedelmében kell tartalmaznia. Amennyiben a papíralapú kérelem és az elektronikus adathordozón benyújtott kérelem szövege egymástól eltér, a papíralapú kérelem szövegét kell hitelesnek tekinteni.

Az eljárásban számos **szakhatóság vesz részt.** A rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy az ügyfélnek az eljárás megindítása előtt benyújtott kérelmére a szakhatóságként kijelölt hatóság hat hónapig felhasználható előzetes szakhatósági állásfoglalást adjon ki. A szakhatóságok megkeresése az ügyfél által benyújtott kérelem megküldésével történik.

Az ügyben az eljáró szerv az **állami főépítész** feladatait ellátó építésügyi és örökségvédelmi szakigazgatási szerv, amely az eljárás során vizsgálja, hogy a kérelem mellékletét képező területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálatot az arra a területrendezési tervezési jogosultságról szóló kormányrendelet alapján jogosult személy irányításával készítették-e el. Az állami főépítész az összhang igazolására irányuló eljárás során a területrendezési tervekkel való összhang megállapítása körében vizsgálja, hogy a településszerkezeti tervben kijelölt, az eljárás tárgyát képező területfelhasználási egység nem akadályozza vagy lehetetleníti el a területrendezési tervben meghatározott műszaki infrastruktúra-hálózat elemének vagy egyedi építménynek a kialakítását. Térségi területfelhasználási engedéllyel megállapított területfelhasználási kategória és övezeti határ, műszaki infrastruktúra-hálózat és egyedi építmény az alacsonyabb szintű terület- vagy településrendezési tervben a magasabb szintű terv előzetes módosítása nélkül szerepeltethető.

A **térségi területfelhasználási engedély az engedélynek megfelelő rendezési terv elkészültéig, de legfeljebb 5 évig hatályos.** Az engedély hatályossága kérelemre további egy évvel **meghosszabbítható.**

A térségi területfelhasználási engedély iránti kérelem részét képező területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálatot, valamint a kérelem tárgyában hozott határozatot közölni kell a Dokumentációs Központtal és a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal, a főváros területén a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatósággal (5. §).

Figyelemmel az eljárásra vonatkozó általános hatósági szabályok által megkövetelt kötelező törvényi szintű szabályozásra, valamint a törvényalkotó szakpolitikai döntéseire, nem a rendelet, hanem a Tftv. rögzíti, hogy a térségi területfelhasználási engedélykérelmet **harminc napon belül** kell elbírálni [Tftv. 23/D. (5) bek.]. **Az állami főépítész döntése ellen fellebbezésnek nincs helye. A térségi területfelhasználási engedélykérelemről hozott határozat elleni keresetet a törvényszék soron kívül bírálja el. A közlésre vonatkozó sajátos szabály,** hogy az állami főépítész a területrendezési hatósági eljárást követően a térségi területfelhasználási engedélyt, valamint annak mellékleteként az engedélyezési tervdokumentációt közli a megyei önkormányzattal.

Területi információs rendszer

A Tftv. szerint a társadalom, a gazdaság és a környezet területi jellemzőinek és változásainak figyelemmel kísérése, illetve előrejelzése érdekében az országos, a regionális, a megyei és a települési szintek között az információcsere biztosításával területi információs rendszert (TeIR) kell létrehozni és működtetni, amelynek keretében a miniszter, a megyei önkormányzat és a megyei jogú város részére az adatgyűjtő és feldolgozó szervezetek külön jogszabály rendelkezései szerint területi bontásban rendszeresen adatot szolgáltatnak (Tftv. 24–24/A. §).

A NYILVÁNOSSÁG ÉS A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL

A térségi területfejlesztési és területrendezési tervek nyilvánosak, a tervezés folyamatáról és a tervek elfogadásáról tényközlő és általános ismertető híradást kell közzétenni az érintett térségi, szükség esetén az országos tömegtájékoztatási eszközökben. A tervezéssel összefüggő részletes szabályokat, így különösen a tervek elkészítésének szakmai szabályait, elfogadásának rendjét jogszabály állapítja meg (Tftv. 25. §).

A területrendezési tervek szakmai tartalmának elbírálását a Tftv. az építési jogból megismert **tervtanácsok** feladat- és hatáskörébe utalta.

A Tftv. a fentieken kívül – a területrendezési tervezés megfelelő szakmai színvonalának biztosítása érdekében – külön előírásokat tartalmaz a területrendezési tervezési tevékenység végzésének feltételeivel kapcsolatban.

A Tftv. törvényi rendszerének, valamint a területrendezés legfontosabb szabályainak áttekintését követően a következőkben a területfejlesztési igazgatás központi államigazgatási szervei feladat- és hatáskörének vizsgálatára kerül sor.

Ellenőrző kérdések

1. Jellemezze a Tftv.-t mint a területfejlesztés és a területrendezés kerettörvényét!
2. Mutassa be a Tftv. szerkezeti felépítését!
3. Mutassa be az Országgyűlés, a Kormány, valamint az Országos Területfejlesztési Tanács területfejlesztési és területrendezési feladat- és hatásköreit!
4. Mutassa be a területfejlesztés eszközeit!
5. Jellemezze a területrendezés és a területfejlesztés kapcsolatát! Mutassa be a területrendezési terveket és azok egymáshoz kapcsolódását!
6. Mutassa be röviden a területrendezési tervek elfogadásának eljárását, valamint a területrendezési hatósági eljárásokat!

6. A központi államigazgatási szervek területfejlesztési feladatai

a) Rövid kitekintés: a területfejlesztésért felelős minisztériumok 1990-től 2010-ig
b) A hatályos magyar területfejlesztési igazgatás: egységes igazgatás helyett fragmentált keretek
Ellenőrző kérdések

A területfejlesztés és a területrendezés igazgatása 1990 óta a permanens átalakítás korszakát éli: átlagosan 2–3 évente jelentős átszervezésekre kerül sor. Éppen ezért jelen fejezet is egy „pillanatkép", a 2014. február 25-ei állapotot tükrözi.

a) Rövid kitekintés: a területfejlesztésért felelős minisztériumok 1990-től 2010-ig

Az I. rész 4. fejezetében részletesen bemutattam a magyar területfejlesztési jog történeti változásait, azonban a hatályos jogi szabályozás és igazgatási keretek könnyebb értelmezése érdekében röviden felvázolom, hogy az elmúlt húsz évben melyik miniszter felelt ezért az egyre nagyobb jelentőségre szert tevő területért.

1990–1994 Belügyminisztérium: a rendszerváltást követő első Kormány a belügyi igazgatás részeként kezelte a fejlesztéspolitikát, amit az is indokolt, hogy a kormányzati fejlesztési támogatások legtöbbjének címzettjei az önkormányzatok voltak. Bár a területfejlesztés meghatározó tárcája a BM volt, azonban a különféle gazdasági tárcák (például Ipari és Kereskedelmi Minisztérium, Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma, Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium) is rendelkeztek – a gazdaságfejlesztéshez kapcsolódóan – területfejlesztési hatáskörökkel.

1994–1998 Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium: a területfejlesztési igazgatást az első szociálliberális kormányzat egységesítette, s alakította ki annak alapvető törvényi szabályait. Ebben az időszakban a területfejlesztési feladatokért alapvetően a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium felelt.

1998–2000 Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium: az első Orbán-kormány első két évében a területfejlesztési feladatok teljessége mint vidékfejlesztési ügyek a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz tartoztak.

2000–2002 Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és a PHARE-ügyekért felelős tárca nélküli miniszter (kettős irányítás): 2000-től – figyelemmel a csatlakozási társulások előrehaladtával megnövekvő uniós forrásokra – osztott irányítás érvényesült a területfejlesztés ágazati irányítása terén. A hazai forrásokból finanszírozott területfejlesztési feladatokért továbbra is a Földművelésügyi és

Vidékfejlesztési Minisztérium, míg az uniós forrásokból finanszírozott fejlesztési feladatok koordinálásáért alapvetően egy külön erre a feladatra kijelölt tárca nélküli miniszter felelt.

2002–2004 Miniszterelnöki Hivatal: A 2002-es kormányváltást követően a Medgyessy-kormányban a Miniszterelnöki Hivatal vált a területfejlesztés központi szervévé, figyelemmel a területfejlesztés horizontális, ágazatokon átnyúló jellegére. 2003 végétől, 2004 elejétől azonban az uniós források és az ahhoz kapcsolódó tervezési feladatok koordinálására tárca nélküli minisztert neveztek ki.

2004–2007 ismét kettős irányítás a területfejlesztésben: az első Gyurcsány-kormány megalakulásával – a 2004 elején körvonalazódó keretek között – ismét elváltak egymástól az uniós tervezési feladatok, valamint a hazai forrásból finanszírozott támogatások és az uniós forrásokkal is gazdálkodó területfejlesztési igazgatás felügyelete és irányítása. Az **uniós tervezési feladatokért** – e körben is kiemelten az uniós fejlesztéssel összefüggő tervezési feladatokért – az **európai integrációs ügyekért felelős tárca nélküli miniszter,** valamint a felügyelete alatt álló **Nemzeti Fejlesztési Hivatal** mint országos hatáskörű szerv felelt. A **hazai forrásokból finanszírozott fejlesztések tervezéséért,** valamint a **területi fejlesztési igazgatási szervek felügyeletéért és szabályozásáért a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter,** és a felügyelete alatt álló területfejlesztési országos hatáskörű szerv, a **Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal** (2005-től **Országos Területfejlesztési Hivatal**) felelt. A második Gyurcsány-kormány 2006-os megalakulásával a két tárca nélküli miniszteri tisztség megszűnt: az európai uniós fejlesztési források tervezéséért, valamint – a vidékfejlesztési támogatások kivételével – az azokkal kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátásáért a **Miniszterelnöki Hivatal,** s az azon belül viszonylagos szakmai önállósággal rendelkező **fejlesztéspolitikai kormánybiztos** és az általa irányított központi hivatal, a **Nemzeti Fejlesztési Ügynökség** felelt, míg a hazai forrásokért az **Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium,** ugyanakkor a hatáskörébe tartozott a területfejlesztési igazgatás működtetése is. A vidékfejlesztési uniós forrásokat – amelyek az új uniós jogszabályok alapján is egy viszonylag elkülönült rezsimet képeztek – a **Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium** felügyelte.

2007–2010 egységesülő területfejlesztési igazgatás: bár a vidékfejlesztési támogatások felügyelete mindvégig a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium feladat- és hatáskörébe tartozott, de 2007-től az azon kívüli területfejlesztési igazgatás terén **egységesítésre** került sor: a területrendezési és területfejlesztési hatáskörökért 2007–2008-ban az **Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium,** 2008-tól 2010-ig a **Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium** felelt.

b) A hatályos magyar területfejlesztési igazgatás: egységes igazgatás helyett fragmentált keretek

A 2010-es kormányváltás (a második Orbán-kormány megalakulása) átalakította a magyar minisztériumi struktúrát: a minisztériumok száma jelentősen csökkent, azonban belső tagoltságuk erősen megnőtt.

A korábban viszonylag egységes területfejlesztési igazgatás helyett 2010-ben egy **fragmentált központi államigazgatási szerkezet** jött létre. Ebben a rendszerben **elválik egymástól a területfejlesztés és a területrendezés, valamint a területfejlesztési feladatok is megoszlanak a stratégiai tervezésért felelős tárca és a területfejlesztés (egyéb) kérdéseiért felelős tárca között.** Természetesen a vidékfejlesztési források tervezéséért és felhasználásáért továbbra is az agrárügyekért felelős tárca felel. Ebben a rendszerben is megtartották az NFÜ-t mint központi koordináló szervet, azonban bizonyos stratégiai tervezési feladatokat már 2012-ben átvett tőle – a 248/2011. (XII. 1.) Korm. rendelettel létrehozott – **Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal.**

2014. január 1-jétől az irányító hatósági feladatokat immáron nem a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség szervezeti egységei, hanem az egyes szaktárcákon belül a Ksztv. módosított rendelkezései alapján kötelezően kialakított fejlesztéspolitikai helyettes államtitkárságok látják el, ezzel is erősítve a rendszer fragmentált jellegét. Ebben a töredezett rendszerben a **területfejlesztés központi koordinációjáért a Miniszterelnökség felel,** így biztosítva az egységes kormányzati fellépést.

A következőkben tekintsük át az egyes, a területfejlesztésért és területrendezésért felelős tárcák, valamint a Miniszterelnökség fontosabb feladat- és hatásköreit.

Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság

A fejlesztéspolitika területén a részt vevő szervezetek közötti koordináció megteremtése érdekében a Kormány **kormánybizottságot** alakított. Mivel a kormánybizottság ügydöntő hatáskörökkel is rendelkezhet, a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság a **koordinációs feladatok** mellett a Kormány tehermentesítésében is közreműködik, ugyanis bizonyos ügyekben a Kormány helyett döntést hoz. Így a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság

– dönt az operatív programok tartalmára és azok módosítására vonatkozóan az Európai Bizottság számára benyújtandó javaslatokról;
– elfogadja a nagyprojektekre vonatkozóan az Európai Bizottság számára benyújtandó javaslatokat;
– dönt az akciótervről és annak módosításáról;
– dönt a kiemelt projektek nevesítéséről;

– dönt az egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslatok támogatásáról vagy elutasításáról;
– jóváhagyja az egyes projektek szakaszolását;
– dönt a közreműködő szervezet, a forráskezelő szervezet és az alapkezelő szervezet kijelöléséről;
– dönt az irányító hatóság és az ágazati fejlesztési miniszter vagy a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közötti, az operatív program végrehajtása során felmerülő vitás – egyeztetések alapján nem rendezhető – kérdésekben.

A területfejlesztés koordinációjáért felelős szervezet: a Miniszterelnökség

2014. január 1-jétől kezdődően, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével előállt helyzetben a **tárcák területfejlesztési feladatainak összehangolását a Miniszterelnökség látja el,** ezzel is jelezve a terület kiemelkedő közigazgatási és politikai jelentőségét.

Ehhez kapcsolódóan a **Miniszterelnökséget vezető államtitkár a miniszterelnök európai uniós források felhasználásáért való felelőssége körében**

– összehangolja a központi államigazgatási szervek európai uniós támogatásból finanszírozott országos szintű fejlesztéssel kapcsolatos tevékenységét, módszereket és követelményeket dolgoz ki a támogatáspolitikai intézkedésekhez;
– az európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikai adatbázis és információs rendszer működtetésével folyamatosan figyelemmel kíséri az európai uniós támogatásból finanszírozott fejlesztési folyamatokat, összehangolja az európai uniós támogatások felhasználását, nyomon követi az európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikai programok végrehajtására javasolt intézkedések hatásait és azokról a Kormányt tájékoztatja;
– javaslatot tesz az európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikai tevékenység irányítási, finanszírozási, intézményi és szabályozási rendszerének kialakítására, fejlesztésére;
– előkészíti az európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó kormányzati döntések végrehajtását szolgáló szabályozásokat, biztosítja az ágazati és területi szereplők közötti koordinációt;
– a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve közreműködik a külföldi működőtőke-bevonási és külföldre irányuló tőkebefektetési politikának az európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikával összhangban történő kialakításában;
– ellátja az európai uniós források felhasználásának lebonyolításáért felelős szervek döntéseivel összefüggésben – külön jogszabályban meghatározottak szerint – kezdeményezett jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó feladatokat;

– biztosítja a fejlesztéspolitikai programoknak az átfogó kormányzati stratégiákkal való összhangját, amely tekintetben javaslatot nyújt be a Kormány részére;
– előkészíti az európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikával összefüggő interpellációkra, kérdésekre, azonnali kérdésekre adandó válaszokat és azokat a miniszterelnök felkérése alapján megválaszolja;
– tárgyalásokat folytat – a Kormány európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kijelölt tagjával együttműködve – az Európai Unió intézményeivel az európai uniós források felhasználásával, valamint az operatív programok végrehajtásával kapcsolatos kérdésekben;
– biztosítja az európai uniós fejlesztési programok összehangolt végrehajtását és a programokból nyújtott támogatások igénylésével és felhasználásával kapcsolatos eljárásrend egységes alkalmazását;
– kialakítja és működteti az EU Önerő Alapból folyósított támogatások rendszerét;
– gondoskodik az uniós források tekintetében az állami támogatások versenyszempontú vizsgálatának hazai koordinálásáról.

A Miniszterelnökséget vezető államtitkár egyéb feladatai közé tartozik, hogy
– gondoskodik a hazai források tekintetében az állami támogatások versenyszempontú vizsgálatának hazai koordinálásáról; valamint
– ellátja az EU Önerő Alapból folyósított források felhasználásának lebonyolításáért felelős szervek döntéseivel összefüggésben – külön jogszabályban meghatározottak szerint – kezdeményezett jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó feladatokat.

A Miniszterelnökséget vezető államtitkár felelős a Támogatásokat Vizsgáló Iroda működéséért is.

A Miniszterelnökségen a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatot helyettes államtitkár vagy főosztályvezető látja el. Az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatot ellátó főosztályvezető – figyelemmel az irányító hatóság függetlenségével kapcsolatos uniós előírásokra – ezen jogkörében nem utasítható. Ahogyan később a minisztériumoknál is jelezni fogom, ez egy sajátos helyzetet eredményezett: a hagyományosan egységes és egyszemélyi vezetésű, önálló közigazgatási szervként működő Miniszterelnökségen belül egyfajta **nem önálló közigazgatási szerv jött létre,** ugyanis az irányító hatósági feladatokat ellátó főosztályvezetők uniós és hazai jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, amelyek tekintetében nem utasíthatók.

A területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős tárca: Nemzetgazdasági Minisztérium

Az új kormányzati struktúrában a területfejlesztés stratégiai tervezését – szemben a Tftv.-ben is meghatározott, valamennyi ágazatra kiterjedő megközelítéssel – elsősorban **gazdaságfejlesztési kérdésként kezelik,** ezért a területfejlesztés stratégiai tervezéséért az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: statútum) 82. §-a alapján a nemzetgazdasági miniszter felel:

– előkészíti különösen a kedvezményezett térségek besorolásáról, a területfejlesztési koncepciókról, programokról, a tervrendszer szabályozásáról, a vállalkozási övezetekről szóló jogszabályokat, továbbá e tárgykörökben felhatalmazás alapján miniszteri rendeleteket ad ki;
– közreműködik a területfejlesztésről szóló jogszabályok előkészítésében;
– irányítja a területfejlesztési koncepciók és programok rendszerének kialakítását, működését, a stratégiaalkotást, annak előkészítő fázisában a helyzetelemzést és annak értékelését, a javaslattevő fázisban többek között a jövőkép megfogalmazását, a tervezési eszköz- és monitoringrendszer megfogalmazását, a területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálat tartalmi követelményeit;
– előkészíti az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről szóló országgyűlési beszámolót;
– kidolgozza a vállalkozási övezetek létrehozásának és működésének szabályait, továbbá javaslatot tesz vállalkozási övezetek kijelölésére;
– közreműködik a regionális fejlesztési tanácsok, a térségi fejlesztési tanácsok és a megyei területfejlesztési tanácsok munkájában;
– segíti a terület- és regionális fejlesztést érintő kutatási elemző tevékenységet, e körben együttműködési megállapodásokat köt, támogatja a kutatási-fejlesztési feladatok ellátását;
– elemzi a térségi fejlesztési folyamatokat, egybeveti azokat a gazdaságpolitikai és környezetgazdasági célokkal, gondoskodik az azokkal összefüggő kormányzati intézkedések hatásvizsgálatainak elkészítéséről;
– ellátja a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Kft. (a továbbiakban: VÁTI) területfejlesztési stratégiai tervezési tevékenységének szakmai felügyeletével kapcsolatos feladatokat.

A fenti feladatokon túl 2014. január 1-jétől a nemzetgazdasági miniszter **irányító hatósági feladatokat is ellát,** ehhez kapcsolódóan több, közreműködő szervezettel kapcsolatos **szervezetirányítási** feladat- és hatáskör került át a nemzetgazdasági miniszterhez, aki az európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó felelőssége körében

– biztosítja az európai fejlesztési források felhasználásával megvalósuló, külön jogszabályban meghatározott operatív programok irányító hatósági feladatainak ellátását; valamint
– szakmailag felügyeli a
  • MAG – Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.;
  • DARFÜ Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság;
  • DDRFÜ Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság;
  • ÉARFÜ Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság;
  • KDRFÜ Közép-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság;
  • NORDA Észak-magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság;
  • Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság;
  • Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság tevékenységét.

Azaz: a **területfejlesztési tervezés és egyes területfejlesztési jogszabályalkotás mellett fontos szervezetirányítási feladat- és hatáskörök is a nemzetgazdasági tárca feladatkörébe tartoznak.**

A területfejlesztés (egyéb) kérdéseiért felelős minisztérium: a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a **területfejlesztési politika végrehajtásáért** felelős, azaz a területfejlesztés stratégiai tervezése körében megszabott keretek között a tényleges végrehajtási feladatok, az intézményrendszer működtetése az NFM feladata. Mint a későbbiekben látható lesz, sajnos, a statútum több pontja kérdéses hatáskör-megosztási szabályokat tartalmaz az NGM tervezői és az NFM végrehajtói feladatai között. Az NFM területfejlesztési hatáskörei ugyanis a következők a statútum 85. §-a alapján:
– összehangolja a központi államigazgatási szervek országos szintű fejlesztéssel kapcsolatos tevékenységét, módszereket és követelményeket dolgoz ki a támogatáspolitikai intézkedésekhez;
– országos fejlesztéspolitikai adatbázis és információs rendszer működtetésével folyamatosan figyelemmel kíséri a fejlesztési folyamatokat, összehangolja a hazai és uniós támogatási források felhasználását, s nyomon követi a fejlesztéspolitikai programok végrehajtására javasolt intézkedések hatásait és azokról a Kormányt tájékoztatja;

– együttműködik a fejlesztéspolitikában érintett szervekkel, szükség szerint összehangolja a fejlesztési tanácsokban képviselendő kormányzati álláspontot; ellátja az Országos Területfejlesztési Tanácsban (Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórumban) való részvétellel és a Tanács működésével kapcsolatos feladatokat, továbbá a Regionális Fejlesztési és Képzési Tanácsokkal kapcsolatos feladatokat;
– előkészíti a kormányzati támogatási döntések végrehajtását szolgáló szabályozásokat, biztosítja az ágazati és területi szereplői közötti koordinációt;
– előkészíti a fejlesztéspolitikát szolgáló központi állami források felhasználására vonatkozó szabályozást (e körben azonban – vélhetően kodifikációs hibaként – nem zárták ki az NGM általános területfejlesztési tervezési és jogalkotási hatásköreinek érvényesülését, hiszen e szabályok is területfejlesztési jellegűek, azaz elvileg az NGM magának vindikálhatná a jogszabály-előkészítési hatásköröket), kezeli a költségvetési törvény fejlesztési célú fejezeti célelőirányzatait, figyelemmel kíséri a források felhasználását;
– közreműködik a gazdaságstratégia cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kidolgozásában;
– közreműködik, a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve, a külföldi működőtőke-bevonási és külföldre irányuló tőkebefektetési politikának a fejlesztéspolitikával összhangban történő kialakításában, feladatkörében együttműködik a befektetésösztönzést segítő szervezetekkel, regionális fejlesztésekben érdekelt kockázati tőketársaságokkal és pénzintézetekkel, így különösen a Magyar Fejlesztési Bankkal;
– a fejlesztéspolitikai célkitűzések végrehajtása érdekében közreműködik a központi állami költségvetési politika, valamint a környezetvédelmi, agrár- és infrastruktúrafejlesztési politika, továbbá az egészségügyi, valamint a lakáspolitika kidolgozásában;
– szakmailag felügyeli a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. tevékenységét;
– biztosítja az európai fejlesztési források felhasználásával megvalósuló, külön jogszabályban meghatározott operatív programok irányító hatósági feladatainak ellátását;
– csak szakmai felügyeletet gyakorol az alábbi szervek tekintetében (figyelemmel arra, hogy vagyonkezelésükért a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény alapján a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. felel):
  - az NKEK Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság;
  - a Nemzeti Fejlesztési Programiroda Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság;
  - a KIKSZ Közlekedésfejlesztési Zártkörűen Működő Részvénytársaság és
  - a Regionális Fejlesztési Holding Zártkörűen Működő Részvénytársaság.

A fentiek alapján is látható, hogy az új kormányzati struktúra a területfejlesztést nem komplex, humán közszolgáltatási, általános fejlesztéspolitikai, hanem **tisztán gazdaságfejlesztési oldalról közelíti meg.** Az új rendszerben részben enyhítettek

a tervezés és a végrehajtás feladatainak merev elválasztásán, s az NGM a tervezési, stratégiai feladatok mellett fontos végrehajtási hatásköröket is kapott.

A területrendezésért felelős minisztérium: a Belügyminisztérium

Az amúgy is fragmentált igazgatási rendszerben további töréspontot jelentett, hogy a területfejlesztés, területrendezés és építésügy korábban egységes igazgatási kereteiből kiszakadt a területendezés és az építési jog, amelyekért a belügyi tárca felel az új munkamegosztásban. A statútum a 39. § (3) bekezdésében a **területfejlesztést az építésügyi igazgatás alágazataként kezeli,** ezzel – a Tftv. szabályozásával ellentétben – a területrendezést építési jogi kérdésként határozza meg. Ennek megfelelően a belügyminiszter területrendezési feladat- és hatásköreit a statútum építésügyi hatásköröket taglaló 39. § (3) bekezdése egyik pontjaként kimondja, hogy a belügyminiszter a területrendezésért való felelősségéből következően gondoskodik

– a területrendezésről, az ezzel kapcsolatos információs rendszerről, az adatszolgáltatás rendjéről;
– az Országos Területrendezési Terv, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Terve, valamint a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve előkészítéséről; valamint a
– területrendezést szolgáló forrásokról.

A területfejlesztés és a területrendezés kapcsán feladat- és hatáskörrel rendelkező egyéb minisztériumok

Összhangban az uniós szabályozás rezsimjével a **vidékfejlesztési célú területfejlesztési támogatásokkal** kapcsolatos feladat- és hatásköröket a továbbiakban is a (környezetvédelmi tárcával összevont) agrártárca, a **Vidékfejlesztési Minisztérium** felelős.

2014. január 1-jétől a korábban az NFÜ által ellátott irányító hatósági feladatokat az egyes minisztériumok vették át. Így irányító hatósági feladatokat egyes szaktárcák vettek át. A szaktárcákon belül – összhangban az uniós követelményekkel – az **irányító hatósági feladatokat önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező,** az önálló feladat- és hatáskörrel összhangban a miniszter által nem utasítható **fejlesztéspolitikai helyettes államtitkárok** látják el a Ksztv. alapján.

Így 2014-től kezdődően a korábban is irányító hatósági feladatokat ellátó Vidékfejlesztési Minisztérium mellett ismételten irányító hatósági feladatokat lát el – a korábban jelzetteknek megfelelően – a **Nemzetgazdasági Minisztérium,** a **Nemzeti Fejlesztési Minisztérium** és a **Miniszterelnökség.**

Irányító hatósági feladatokat lát el 2014-től továbbá az **Emberi Erőforrások Minisztériuma,** amely az európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó felelőssége körében

– biztosítja az európai fejlesztési források felhasználásával megvalósuló, külön jogszabályban meghatározott operatív programok irányító hatósági feladatainak ellátását;
– szakmailag felügyeli az ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság tevékenységét.

> Az Emberi Erőforrások Minisztériuma 2010–2013 között is fontos fejlesztéspolitikai hatáskörökkel rendelkezett, amelynek az lehetett az oka, hogy a statútum elkészítésekor figyelemmel voltak a korábbi önálló minisztériumi feladat- és hatásköri kormányrendeletekre. A területfejlesztési feladatokról az EMMI, annak jogelődje, a NEFMI és annak jogelőd tárcái (Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Oktatási és Kulturális Minisztérium, Egészségügyi Minisztérium) közül csak a Szociális és Munkaügyi Minisztérium statútuma rendelkezett.

A fenti tárcákon túl fontos fejlesztéspolitikai hatáskörökkel rendelkezik a **Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium,** amely a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalt (KIH) irányítja. A KIH számos területfejlesztési jellegű pályázat kezelésével összefüggő feladatokat is ellát.

Összegzés

A korábbi általános fejlesztéspolitikai megközelítést követően az új kormányzati struktúrában a területfejlesztést a „gazdaságpolitika szolgálóleányaként" kezelik, s annak célkitűzéseit az általános gazdaságfejlesztési céloknak rendelik alá. Erre is figyelemmel a korábban egységes irányítási-szabályozási feladatokat több tárca között osztották meg.

A fejlesztéspolitika központi hivatala 2013. december 31-ig: a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

A Kormány – a hosszú és középtávú fejlesztési és tervezési feladatok ellátására, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybevételéhez szükséges tervek, operatív programok elkészítésére, e támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakítására, működtetésére – a 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelettel létrehozta a **Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget** (NFÜ). Az NFÜ volt felelős a területfejlesztési tervezés és a programok végrehajtásával kapcsolatos legfontosabb szakmai előkészítési feladatokért, így **tervezési, szervezési és koordinációs, irányító hatósági, pénzügyi és egyéb feladatokat látott el.** Így az NFÜ a **fejlesztéspolitika központi hivatala volt,** amely kiemelkedő szerepet játszott a magyar területfejlesztési ágazat tervezési, szervezési és irányítási rendszerében. **A Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget a 475/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet megszüntette,** annak általános jogutódja a Miniszterelnökség lett, egyes irányító hatósági feladatokat pedig a szaktárcák vettek át.

Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be a területfejlesztésért felelős tárcák körét 1990-től 2010-ig!
2. Jellemezze a fragmentált magyar területfejlesztési igazgatási rendszert!
3. Mutassa be a Nemzetgazdasági Minisztérium területfejlesztési hatásköreit!
4. Mutassa be a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium területfejlesztési hatásköreit!
5. Mutassa be a Belügyminisztérium területrendezési, valamint az egyes külön tárcák területfejlesztési hatásköreit!
6. Mutassa be az egyéb tárcák területfejlesztési hatásköreit!

7. Területfejlesztési tervezés Magyarországon

a) Nemzeti fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció
b) A területfejlesztési tervezésre vonatkozó jogi szabályozás
c) Partnerségi megállapodás 2014-től, valamint nemzeti stratégiai referenciakeret 2013-ig
d) Operatív programok, akciótervek, kiemelt projektek, jogorvoslat a közreműködő szervezet döntése ellen
e) Pályázati döntésekkel kapcsolatos jogorvoslat
Ellenőrző kérdések

A területfejlesztési tervezés rendszere jelentősen átalakult hazánk európai uniós csatlakozásával, figyelemmel arra, hogy a magyar területfejlesztés forrásainak meghatározó része az Európai Unió fejlesztési támogatásaiból származik. Ezért a hazai területfejlesztési tervezésben egyfajta kettős rendszer figyelhető meg: egyrészt a területfejlesztési tervek a hazai jogszabályi környezettel és hosszú távú tervekkel (Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció), valamint az uniós tervekkel (az 1303/2013/EU rendelet I. mellékletében kihirdetett közös stratégiai keret) és az uniós szabályokkal (elsősorban az 1303/2013/EU rendelettel) vannak összhangban.

Mindezekre tekintettel a következőkben áttekintjük a hazai területfejlesztési tervek elkészítésének és főbb tartalmi elemeinek lényeges pontjait.

a) Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció

A hazai területfejlesztési politikai alapjait, alapelveit hosszú távra (a 2014–2030 közötti 15 éves időszakra) az Országgyűlés által az 1/2014. (I. 3.) OGY határozattal elfogadott **Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció** határozza meg. A Nemzeti Fejlesztés 2030 – amelyet a Kormány készített elő – meghatározza az országos fejlesztéspolitika **átfogó** (1. értékteremtő, foglalkoztatást biztosító gazdasági fejlődés, 2. népesedési fordulat, egészséges és megújuló társadalom, 3. természeti erőforrásaink fenntartható használata, értékeink megőrzése és környezetünk védelme, 4. térségi potenciálokra alapozott, fenntartható térszerkezet) és **specifikus** (1. szakpolitikákban érvényesítendő specifikus célok *a)* versenyképes, innovatív gazdaság; *b)* gyógyító Magyarország, egészséges társadalom, egészség- és sportgazdaság; *c)* életképes vidék, egészséges élelmiszertermelés és -ellátás, az élelmiszer-feldolgozóipar fejlesztése; *d)* kreatív tudástársadalom, piacképes készségek, K+F+I; *e)* értéktudatos és szolidáris öngondoskodó

társadalom; *f)* a jó állam, szolgáltató állam és biztonság; *g)* stratégiai erőforrások megőrzése, fenntartható használata, környezetünk védelme; 2. területi specifikus célok *a)* az ország makroregionális szerepének erősítése; *b)* a többközpontú térszerkezetet biztosító városhálózat; *c)* vidéki térségek népességeltartó képességének növelése; *d)* kiemelkedő táji értékű térségek fejlesztése; *e)* területi különbségek csökkentése, térségi felzárkóztatás és gazdaságösztönzés elősegítése; *f)* összekapcsolt terek: az elérhetőség és mobilitás biztosítása) **céljait.**

Figyelemmel arra, hogy a hazai fejlesztéspolitika támogatási kereteinek biztosításában meghatározó szerepe van az Európai Unió által társfinanszírozott programoknak. Éppen ezért a Nemzeti Fejlesztés 2030 Koncepció meghatározza az uniós fejlesztési keretekhez kapcsolódó **nemzeti fejlesztési prioritásokat a 2014–2020 közötti tervezési időszakra.** Ezek a következők: 1. patrióta gazdaság, kis- és középvállalati bázison, nagyvállalati partnerségben, 2. fordulat a teljes foglalkoztatottság és tudástársadalom felé, 3. útban az erőforrás- és energiahatékonyság, illetve az energiafüggetlenség felé, 4. népesedési és közösségi fordulat, 5. területi integráció, térségi és helyi fejlesztések a helyi gazdaság bázisán.

Az Nemzeti Fejlesztés 2030 Koncepció – hosszabb időtávjára figyelemmel – az **általánosság magasabb szintjén mozog.** Ez teszi lehetővé, hogy bár általános elvei érvényesülnek, de annak keretei között a mindenkori kormányzati politika viszonylag széles mozgástérrel rendelkezik. Az új koncepció – szakítva a 2006–2013 közötti szabályozással – **egységes fejlesztéspolitikai terv,** amely mind a fejlesztések, mind a területfejlesztés általános kereteit meghatározza.

b) A területfejlesztési tervezésre vonatkozó jogi szabályozás

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény mint kerettörvény nem tartalmazta a területfejlesztési és a területrendezési tervezés részletes szabályait, azonban ezek megalkotására felhatalmazta a Kormányt, amely ezen rendelkezés alapján elkészítette és kihirdette a 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendeletet. Hazánk uniós csatlakozására, valamint az uniós szabályokkal – elsősorban az 1260/1999/EK, majd az azt felváltó 1083/2006/EK rendelettel – való összhang biztosítása érdekében szükségessé vált a fenti szabályozás ismételt kodifikációja, amelynek eredményeként a Kormány elfogadta és kihirdette 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. rendeletet (a továbbiakban: tervezési rendelet). A rendeletet jelentősen módosították 2010-ben és 2012-ben, s várhatóan módosulni fog 2014-ben is, az 1303/2013/EU rendeletben meghatározott tervezési

változásokhoz kapcsolódóan, azonban ezeket a módosításokat még nem fogadták el és hirdették ki a jegyzet kéziratának lezárásakor.

A Korm. rendelet részletes szabályokat tartalmaz az uniós jog által is megkövetelt hazai területfejlesztési tervezés szabályai, valamint az egyes tervek kötelező tartalmi elemei tekintetében.

Fogalmi keretek, időtávlatok

A tervezési rendelet szerint az egyes terveken belül ki kell alakítani egy **jövőképet,** azaz legalább 15 évre meghatározott, elérni kívánt jövőbeli célállapot átfogó és általános leírását, amely a célok kijelölésének alapvető irányát jelöli ki, és amelyben az elérendő jövőbeni állapotot a koncepció helyzetelemzésében, értékelésében meghatározott sajátosságokra, a számba vett várható fejlődésfolyamatokra tekintettel, a társadalom elvárásainak, értékeinek figyelembevételével lehet megfogalmazni. A jövőkép alapján ki kell dolgozni egy **célrendszert,** azaz az adott térségre kijelölt elvárások és kívánatos változások, fejlődést kijelölő célok koherens, egymásra épülő rendszerét, amely rögzíti a célok egymáshoz való hierarchikus viszonyát és egyéb kapcsolatait, összefüggéseit, és amelynek elemei az **átfogó,** a **horizontális,** a **specifikus** és **területi célok.** Az **átfogó célok** a rendelet értelmezése szerint a célrendszer hierarchiájának legfelső szintjét képezik, olyan **általános és komplex hosszú távú célkitűzések,** amelyek egyértelműen megjelenítik a jövőkép felé való kívánatos fejlődést, és amelyek – a térség adottságainak figyelembevételével – a közép-, illetve rövid távú célok kijelölésének alapjai. A **horizontális célok** olyan, az adott területi egység fejlesztésének és tervezésének egészét meghatározó alapvető megfontolások, elvárások és kritériumok összességei, melyeket a célrendszer egészének meghatározásánál, a megvalósítást szolgáló eszközök és intézkedések kialakításánál, ezek végrehajtásánál (például pályáztatás, projektkiválasztás során) egyaránt következetesen érvényesíteni kell.

> Ilyen horizontális cél például az esélyegyenlőség, amely valamennyi pályázat esetén érvényesítendő szempont, hiszen a pályázatok során figyelembe kell venni annak elveit.

A **specifikus célok** a prioritások alapját képező, a stratégiaalkotási tervezési fázisban, az átfogó célból levezetett **középtávú** célkitűzések, melyek együttes és összehangolt elérése biztosítja az átfogó cél érvényesülését; az átfogó célnál kevésbé komplexek, csak egy-két szakterületet ölelnek fel. A specifikus célokhoz kötődően kell szólni a **prioritásokról,** azaz a specifikus célok elérését szolgáló kiemelt szándékokról, a későbbi beavatkozási területek csoportjáról, amelyek jellemzően komplexek, átfogóan több ágazati intézkedést jeleníthetnek meg, kifejezetten egyes térségekre vagy térségtípusokra is irányulhatnak. A **területi célok** a célrendszeren belül egy-egy, a térségen belüli térségtípusra, egy területegység meghatározott részére

(például regionális terven belül egy-egy megyére, megyei terven belül egy-egy kistérségre), vagy közvetlenül a térség egészének valamely térszerkezeti jellemzőjére vonatkozó elvárások.

A rendelet a tervezés **időhorizontján** belül megkülönbözteti a **2 éves** időtávlatú **rövid távot,** a **7 éves** időtávlatú **középtávot,** a **14 éves** időtávlatú **hosszú távot** és a **20–25 éves** időtávlatú **nagytávot** [tervezési rendelet 4. § (1) bek.]. Ehhez kapcsolódóan rögzíti, hogy a **területfejlesztési koncepció** fogalmazza meg az ország és a térségek **hosszú távra szóló horizontális céljait és átfogó célját,** valamint a **nagytávra és nagytávon túlmutatóra szóló jövőképét.** A **területfejlesztési program középtávra** szól, melynek **stratégiai programrészében** kerülnek meghatározásra a specifikus és területi célok (a jövőkép és az átfogó cél alapján), a horizontális célok és a specifikus célok alapján a prioritások; **operatív programrészében** pedig az intézkedések (a stratégiai programrészben meghatározott prioritások alapján) kerülnek meghatározásra.

A tervek hierarchiája

A rendelet rögzíti, hogy a térség nagyságrendjét, illetve az elfogadás szintjét tekintve a **területfejlesztési koncepciók és programok egymásra épülő rendszert alkotnak.** Ennek keretében a tervek között hierarchiát épít fel, amelynek csúcsán az **országos tervek** állnak, azt követik a **kiemelt térségek** (azaz a Balaton Üdülőkörzet és a Budapesti Agglomeráció) tervei, majd a **megyei tervek** (tervezési rendelet 5. §).

A tervek tartalmi követelményei

Az egyes területfejlesztési tervek tartalmi követelményeit részletesen meghatározza a rendelet mellékletében található séma. A rendelet rögzíti, hogy a területfejlesztési koncepciókban és programokban minden szinten érvényesíteni kell a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból fenntartható fejlődés, az esélyegyenlőség, valamint a területi kohézió szempontjait. (A tervek tartalmi követelményeit részletesen az egyes terveket bemutató részben vizsgálom meg.)

A területrendezési terv készítése vagy módosítása szükségességének megalapozása céljából területrendezési tanulmányterv készíthető, amely az új területfejlesztési, ágazati koncepcióknak és programoknak, valamint a műszaki infrastruktúra-hálózatoknak és egyedi építményeknek az elfogadott területrendezési tervekkel való összhangját vizsgálja.

A területi tervek kidolgozásának szabályai

A rendelet rögzíti, hogy a területi terveket az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszerbe (a továbbiakban: TeIR) történő illeszthetőség követelményeinek figyelembevételével elektronikus és papíralapú dokumentumként

kell kidolgozni, amelynek főbb formai és tartalmi elemeit 2014. február 15-től meghatározza a jogszabály (tervezési rendelet 11. §).

Általános szabály, hogy a megye és a kiemelt térség területfejlesztési koncepciója és programja két fázisra: **előkészítő** és **javaslattevő** fázisra tagolódik. Az **előkészítő fázisban** rendszerezni és értékelni kell a fejlesztésre ható tényezőket, valamint vizsgálni kell a fejlesztés lehetséges irányait. Az előkészítő fázis részét képezi a területfejlesztési partnerségi terv végrehajtása és a helyzetértékelés. A területfejlesztési koncepció és program elfogadására jogosult fejlesztési tanács, kiemelt térség esetében a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszterek döntenek arról, hogy az előkészítő fázisban elkészült munkarészei megfelelnek-e a további tervezés alapjául. A **javaslattevő fázisban** ki kell dolgozni a kistérség, a megye, a régió és a kiemelt térség jövőképét és ennek legkedvezőbb fejlesztési irányát.

A területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozásának része az állampolgárok, a tervezéssel érintett területen működő érdekképviseletek, társadalmi szervezetek és vállalkozások tervezésbe való bevonását részletező **partnerségi terv,** amely a tervezés folyamatában meghatározza a bevonandó célcsoportot, az egyes tervezési elemekhez és fázisokhoz kapcsolódó bevonás tervezett eszközeit és részvételi formáit, melynek lehetséges eszközei: kommunikációs kampány, kiállítások, helyi média, tájékoztató kiadványok, állampolgári vélemények gyűjtése, nyilvános fórumok, konferenciák, eseti bizottság, közvélemény-kutatás (szociológiai kutatás, fókuszcsoportos kutatás, munkacsoport megbeszélések, zsűrik), a bevonás céljait. A partnerségi program a területfejlesztési programok végrehajtása során meghatározza az állampolgárok és a szakmai közösségek részvételének szabályait.

A területi tervek egyeztetésének rendje

A tervezési rendelet szerint **a területi terv egyeztetését az annak kidolgozásáért felelős területi szerv** (az Országos Területfejlesztési Koncepció, az Országos Területrendezési Terv és a kiemelt térség – Budapesti Agglomeráció és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet – területrendezési tervének kidolgozása esetén a Kormány; a megye és az egyéb kiemelt térségek területrendezési tervének kidolgozása esetén a megyei önkormányzat; a megye területfejlesztési koncepciója és programja kidolgozásának esetében a megyei önkormányzat; a kiemelt térség területfejlesztési koncepciója és programja kidolgozásának esetében a térségi fejlesztési tanács) **végzi** (16. §). A területfejlesztési koncepciót és programot, valamint a területrendezési tervek elfogadás szempontjából fontos részeit tartalmazó dokumentációját véleményezésre meg kell küldeni az egyeztetésben részt vevők részére, valamint társadalmi egyeztetés céljából közzé kell tenni a területi információs rendszerben (TeIR). A területrendezési terv kidolgozásáért felelős szervnek gondoskodnia kell arról, hogy az eredeti méretarányú tervlapokat és rajzi mellékleteket tartalmazó teljes dokumentáció megtekinthető legyen. A területi terv

egyeztetése során tett véleményeket, társadalmi észrevételeket – a tervezői válaszokkal kiegészítve – az egyes munkafázisok dokumentációjához kell csatolni.

A rendelet mellékletében részletesen meghatározzák a területfejlesztési koncepciók és programok véleményezésére jogosultak körét.

A területfejlesztési koncepció és program esetén a véleményezésre **45 napot** kell biztosítani.

A területi tervek elfogadásának rendje

A területi tervezési rendelet szerint a kidolgozásért felelős szerv a véleményezésre jogosult szervekkel egyeztetett területi terv tervezetét a területi terv elfogadására jogosult szerv elé terjeszti, melyben minden esetben fel kell tüntetni

– az egyeztetési eljárásba bevont és az eljárásban véleményt adó szervek és szervezetek körét;
– azokat a tartalmi kérdéseket, amelyekben nem alakult ki egyetértés;
– az előterjesztő álláspontját az el nem fogadott javaslatokról;
– a részletesen indokolt ellenvéleményeket.

A területi tervek közzétételének szabályai

Az **átláthatóság** elvének érvényesülése érdekében a területfejlesztésért és területrendezésért felelős **miniszterek** az Országgyűlés által elfogadott területi terveket, a Kormány által elfogadott területfejlesztési koncepciókat és programokat, valamint a megyei önkormányzatok által megküldött, rendelettel elfogadott területrendezési terveket **közzéteszik** az általa vezetett minisztérium honlapján, valamint a TeIR-ben. A **regionális fejlesztési tanács, a megyei területfejlesztési tanács,** valamint **a kistérségi fejlesztési tanács** az általa elfogadott területfejlesztési koncepciókat és programokat **közzéteszi** a tanács hivatalos honlapján, valamint **megküldi** a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszternek. A területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter a regionális, megyei és kistérségi területfejlesztési koncepciókat és programokat közzéteszi az általa vezetett minisztérium honlapján, valamint a TeIR-ben.

A fenti keretek határozzák meg jelenleg a területi tervezés eljárási szabályait. Az eljárás áttekintése után a következőkben az egyes fontosabb területfejlesztési tervek körét tekintem át.

c) Partnerségi megállapodás 2014-től, valamint nemzeti stratégiai referenciakeret 2013-ig

Bár az 1303/2013/EU rendelet alapján a 2007–2013 közötti időszak nemzeti stratégiai referenciakeretét a tagállam és az unió **partnerségi megállapodása** mint sajátos

kétoldalú aktus fogja felváltani, azonban a 2013-as keretrendelet szabályai alapján látható, hogy a partnerségi megállapodás és a korábbi nemzeti stratégiai referenciakeret tartalma sok tekintetben hasonló lesz.

Figyelemmel arra, hogy a partnerségi megállapodástervezet tagállam általi megküldésének határideje az 1303/2013/EU rendelet alapján 2014. április 22., ezért annak tartalma a jegyzet szövegének lezárásakor még nem ismert. Ezért a tervezés általános nemzeti keretének körében indokolt röviden áttekinteni a korábbi, a nemzeti stratégiai referenciakeretre vonatkozó szabályokat is.

A fenti, általános és hosszú távú fejlesztési koncepciók megalkotására nem az uniós jog kötelezte Magyarországot: azokban a magyar Országgyűlés jelölte ki – természetesen az uniós rezsimre is figyelemmel – hazánk fejlesztési irányait. A 2013. december 31-ig hatályos korábbi keretrendelet, az 1083/2006/EK rendelet a programozás elve alapján előírja az átfogó közösségi tervek előkészítését, majd az egyes tagállamoknak az ahhoz kötődő **nemzeti stratégiai referenciakeret** megalkotását. Ez a nemzeti stratégiai referenciakeret a 2007–2013 közötti tervezési időszakban az **Új Magyarország Fejlesztési Terv** [ÚMFT – a terv megjelölése az 1163/2010. (VIII. 4.) Korm. határozat alapján **Új Széchenyi Tervre** változik] volt, amelyet a **Kormány** fogadott el [1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat].

A tervezési kormányrendelet, valamint az 1083/2006/EK rendelet vonatkozó szabályaival összhangban, annak felhatalmazása alapján az ÚMFT (ÚSZT) a közösségi regionális politika 1. és 2. célkitűzése, valamint az európai területi együttműködés tekintetében határozza meg a tervezési kereteket a **2007–2013** közötti **időszakra.**

A vonatkozó szabályok alapján az ÚMFT I. részét a **helyzetértékelés** képezi.

Ezt követően állapítja meg az ÚMFT a célrendszerét, azon belül is elsőként az **átfogó célokat,** amelyek az ÚMFT szerint a 2007–2013 közötti időszakban a következők:

A **foglalkoztatás bővítéséért** teendő lépések:

– a munkaerő-kínálat növelése: az egyén foglalkoztathatóságának javítása;
– a munkaerő-kereslet bővítése: munkahelyteremtés;
– a kereslet és a kínálat összhangját biztosító foglalkoztatási környezet kialakítása.

A **tartós növekedés elősegítéséért** teendő lépések:

– a versenyképesség növelése;
– a gazdaság bázisának a szélesítése;
– az üzleti környezet fejlesztése, azon belül
  • az elérhetőség javítása;
  • a szabályozási környezet javítása, az állami szolgáltatások hatékonyságának növelése.

A fenti átfogó célok mellett az ÚMFT a következő **horizontális politikák** érvényesítését jelölte meg, azaz a fejlesztési célok megvalósítása során kiemelt figyelmet

kell fordítani az alábbi két általános szempont érvényesülésére, így az ágazati és regionális programokat át kell hatnia:

– a környezeti, a makrogazdasági és a társadalmi fenntarthatóság elvének; valamint
– a területi és társadalmi összetartozás (kohézió) biztosításának.

Az ÚMFT az átfogó célok és a horizontális politikák áttekintését követően rögzítette a **prioritásokat,** amelyek a következők:

1. prioritás: a gazdaság fejlesztése;
2. prioritás: a közlekedés fejlesztése;
3. prioritás: a társadalom megújulása;
4. prioritás: környezeti és energetikai fejlesztés;
5. prioritás: (a szűk értelemben vett) területfejlesztés;
6. prioritás: államreform.

Az egyes prioritásokon belül úgynevezett **fejlesztési tengelyeket** fogalmaz meg.

A célrendszer áttekintését követően – az 1083/2006/EK rendelet szabályai alapján – az ÚMFT mint nemzeti stratégiai referenciakeret rögzíti az egyes prioritásokhoz kapcsolódóan az **operatív programok listáját** *(1. táblázat)*.

1. táblázat

Prioritások	**Operatív program (OP)**
1. Gazdaságfejlesztés	– Gazdaságfejlesztés OP (GOP)
2. Közlekedésfejlesztés	– Közlekedés OP (KÖZOP)
3. Társadalmi megújulás	– Társadalmi megújulás OP (TÁMOP)
	– Társadalmi infrastruktúra OP (TIOP)
4. Környezeti és energetikai fejlesztés	– Környezet és energia OP (KEOP)
5. Területfejlesztés	– Nyugat-dunántúli Operatív Program (NYDOP)
	– Közép-dunántúli Operatív Program (KDOP)
	– Dél-dunántúli Operatív Program (DDOP)
	– Észak-magyarországi Operatív Program (ÉMOP)
	– Észak-alföldi Operatív Program (ÉAOP)
	– Dél-alföldi Operatív Program (DAOP)
	– Közép-magyarországi Operatív Program (KMOP)
	– Európai Területi Együttműködések OP-k (ETE OP)
6. Államreform	– Államreform OP (ÁROP)
	– Elektronikus közigazgatás OP (EKOP)
Az Új Magyarország Fejlesztési Terv koordinációja és kommunikációja	– Végrehajtás OP (VOP)

Itt jelezzük, hogy az ÚMFT-t (Új Széchenyi Tervet) felváltó, a kézirat lezárásakor még nem elfogadott (egyeztetés alatt álló) **Partnerségi Megállapodás (Széchenyi 2020)** társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezete szerint a *2. táblázat*ban látható programokat fogják intézményesíteni.

2. táblázat

Program	2014–2020	2007–2013
Operatív programok	Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)	Környezet és energia OP (KEOP)
	Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP)	Társadalmi megújulás OP (TÁMOP) és Társadalmi infrastruktúra OP (TIOP)
	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)	Gazdaságfejlesztés OP (GOP)
	Integrált Közlekedésfejlesztés Operatív Program (IKOP)	Közlekedés OP (KÖZOP)
	Terület- és Településfejlesztés Operatív Program (TOP)	Nyugat-dunántúli Operatív Program (NYDOP), Közép-dunántúli Operatív Program (KDOP), Dél-dunántúli Operatív Program (DDOP), Észak-magyarországi Operatív Program (ÉMOP), Észak-alföldi Operatív Program (ÉAOP), Dél-alföldi Operatív Program (DAOP), Európai Területi Együttműködések OP-k (ETE OP)
	Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)	Közép-Magyarország Operatív Program (KMOP)
	Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP)	–
Program	Vidékfejlesztési Program (VP)	Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP)

Az ÚMFT ezt követően rögzíti az egyes **operatív programok közötti forrásmegosztás fő elveit** (az ún. indikatív pénzügyi tervet). Itt kell jeleznem, hogy a **Közép-Magyarország Operatív Program (KMOP)** helyzete sajátos, ugyanis a középmagyarországi régió az uniós átlagot megközelítő GDP-je miatt **nem tartozik a regionális politika 1. célkitűzésének hatálya alá,** így csak **átmeneti támogatásra** jogosult.

Az 1083/2006/EK rendelet szabályai alapján az ÚMFT rögzítette a **végrehajtás** kereteit. Ezek között tartalmazta a fejlesztéspolitika általános irányítási kereteit. Az **irányító hatóságokkal** kapcsolatban szabályozta, hogy azok **a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei.** Az ÚMFT a *3. táblázat*ban látható irányító hatóságokat hozta létre.

2014. január 1-jétől a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet alapján a *4. táblázat*ban szereplő minisztériumok felelősek az irányító hatósági feladatok ellátásáért a 2007–2013-as programozási időszak támogatásai tekintetében.

3. táblázat

Irányító hatóságok	**Operatív program**
1. Gazdaságfejlesztés	– Gazdaságfejlesztés Operatív Program
2. Közlekedés	– Közlekedés Operatív Program
3. Társadalmi megújulás	– Társadalmi megújulás Operatív Program
	– Társadalmi infrastruktúra Operatív Program
4. Környezet, energia	– Környezet és energia Operatív Program
5. Regionális programok	– Nyugat-dunántúli Operatív Program
	– Közép-dunántúli Operatív Program
	– Dél-dunántúli Operatív Program
	– Észak-magyarországi Operatív Program
	– Észak-alföldi Operatív Program
	– Dél-alföldi Operatív Program
	– Közép-magyarországi Operatív Program
6. Közigazgatás	– Államreform Operatív Program
	– Elektronikus közigazgatás Operatív Program
7. Koordinációs Hatóság	– Végrehajtás Operatív Program

4. táblázat

Operatív program irányító hatósága	**Irányító hatóság működtetéséért felelős szerv**
Közigazgatási Reform Programok Irányító Hatósága	Miniszterelnökség
Gazdaságfejlesztési Operatív Programok Irányító Hatósága	Nemzetgazdasági Minisztérium
Környezet és Energia Operatív Programok Irányító Hatósága	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Közlekedés Operatív Programok Irányító Hatósága	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága	Nemzetgazdasági Minisztérium
Humán Erőforrás Programok Irányító Hatósága	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Végrehajtás Operatív Program Irányító Hatósága	Miniszterelnökség

Az ÚMFT meghatározta a **közreműködő szervezetek** feladat- és hatásköreit is, azzal, hogy kijelölésükről az egyes operatív programok tekintetében önálló miniszteri rendeletben kerül sor. A végrehajtás körében az ÚMFT rendelkezik **a szakminiszthereknek** az adott feladathoz kapcsolódó szakmai közpolitika tervezési feladatairól, az egyes operatív programok **monitoringszervezetéről,** valamint az **ellenőrzési** és **igazoló hatóságról,** amelynek feladatait a jelenlegi kormányzati munkamegosztásban a Nemzetgazdasági Minisztérium önálló szervezeti egysége látja el.

Az ÚMFT végül rendelkezik a 2005–2007 közötti nemzeti akcióprogrammal (az ÚMFT-t megelőző általános nemzeti dokumentummal, a Nemzeti Fejlesztési Tervvel), a közösségi iránymutatásokkal, valamint a külön rezsim által kezelt, vidékfejlesztési

forrásokat szabályozó Új Magyarországi Vidékfejlesztési Programmal (ÚMVP) való **összhang,** továbbá az **értékelés** és visszacsatolás kérdéseiről.

d) Operatív programok, akciótervek, kiemelt projektek, jogorvoslat a közreműködő szervezet döntése ellen

Operatív programok

Az ÚMFT mint nemzeti stratégiai referenciakeret rögzíti az **operatív programok** (OP) listáját. A vonatkozó hazai jogszabályok alapján az operatív programok tervezéséért a **Kormány** felelős, azonban a területfejlesztési operatív programok (a hat, ún. konvergencia-régió és a közép-magyarországi régió operatív programjai) előkészítésében a – hatályos szabályozás alapján – a **megyei önkormányzatok,** valamint **a regionális területfejlesztési konzultációs fórumok** is szerepet játszanak.

Az operatív programok részletes, az ÚMFT-hez hasonló mélységű ismertetése jelentősen meghaladná e jegyzet terjedelmi korlátait, így e körben jelzem, hogy valamennyi operatív program megfelel az 1083/2006/EK rendelet III. cím 1. fejezet 2. szakaszában, valamint a tervezési kormányrendeletben meghatározott feltételeknek.

Az operatív programok **célrendszerében** az **átfogó célok, specifikus célok** és **horizontális célok** mellett **prioritási tengelyeket** különítünk el.

> A prioritási tengelyeket két, egymástól ponttal elválasztott arab számmal jelöljük. Az első szám az OP vonatkozó fejezetszáma, a második, a pont utáni szám pedig a tengely száma. Így például a felsőoktatás fejlesztésére a TÁMOP 3.4. prioritási tengelye tartalmaz szabályokat. A prioritási tengelyek olykor tovább tagolódnak, ilyenkor további számokkal „bontja alá" az OP ezen elemeket. Például a 3.4. tengelyen belül 6 ilyen elemet különíthetünk el, azokat 3.4.1.–3.4.6. számozással jelölik.

A fenti céloktól elkülönülnek az operatív programokban nevesített **nagyprojektek** és a **zászlóshajó projektek,** amely „zászlóshajók" a prioritási tengelyeken kívül fogalmaznak meg gyakran horizontális, több OP-re kiterjedő célkitűzéseket.

Az operatív programok végrehajtása tekintetében az irányító hatóságokat már az ÚMFT kijelölte, a **közreműködő szervezetek** kijelöléséről pedig a területfejlesztésért felelős miniszter (jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter) dönt miniszteri rendeletben.

> Így a TÁMOP és a Társadalmi Infrastruktúra OP (TIOP) prioritása tekintetében a közreműködő szervezeteket a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program, a Társadalmi Megújulás Operatív Program, a Társadalmi Infrastruktúra Operatív

Program, a Közép-Magyarországi Operatív Program egyes prioritásainak végrehajtásában közreműködő szervezet kijelöléséről szóló 41/2010. (XII. 31.) NFM rendelet jelölte ki.

A közreműködő szervezetek feladata az 1083/2006/EK rendelet, valamint 2014. január 1-jétől az 1303/2013/EU rendelet keretei között alapvetően a **pályázatok kezelésével,** így azok kiírásával, az azokkal összefüggő kifizetések teljesítésével és a pályázatok ellenőrzésével kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátásában történő közreműködés.

Az OP-k ezt követően részletesen szólnak a monitoring, az értékelés, az ellenőrzés és az egyéb programokkal való koherencia kérdéseiről.

Akciótervek

Az OP-k áttekintése után kell szólni az úgynevezett **akciótervekről** (AT). Az akciótervek **2 éves,** rövid távú keretek között határozzák meg az OP végrehajtása érdekében szükséges lépéseket, tevékenységeket. Az akciótervekben az egyes prioritási tengelyek végrehajtásához szükséges további lépések, így a célok eléréséhez szükséges **pályázatok kiírása** és a kiírások ütemezése mellett külön jelentőséggel bír az **akciótervben nevesített projektek** köre. Ezek a projektek ugyanis **külön pályázat nélkül** részesülnek támogatásokban.

e) Pályázati döntésekkel kapcsolatos jogorvoslat

A tervezési rendszer áttekintését követően kell szólni a pályázatokkal kapcsolatos jogorvoslat kérdéséről. E körben ki kell emelni, hogy a területfejlesztési támogatásról szóló döntések nem tartoznak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a Ket.) hatálya alá, így ebben az esetben a jogorvoslathoz hasonló intézmény nem hatósági jellegű, hanem azt a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény szerinti közérdekű bejelentésnek és panasznak kell tekinteni. A 2007–2013 közötti programozási időszakban elsőként a 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet 19. §-a azonban a fenti, a panaszjogra vonatkozó keretek között egy viszonylag hatékony jogvédelmi rendszert dolgozott ki. A jelenleg hatályos szabályokat – 2011. február 9-től – a 2007–2013 közötti programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló – többször módosított – 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet tartalmazza.

KIFOGÁS

A támogatási döntéssel kapcsolatban biztosított, a támogatás iránti kérelmet előterjesztő vagy a kedvezményezett részére biztosított, a panaszjogból levezethető jogorvoslat a **kifogás.** Ennek keretében

– a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett;
– a pályázat benyújtásának időpontjától a támogatási jogviszony időtartama alatt;
– a közreműködő szervezet döntése ellen;
– a közreműködő szervezetnél az irányító hatóságnak címzett, az irányító hatóság döntése ellen az irányító hatóságnál a központi koordinációs szervnek (jelenleg a Miniszterelnökség) címzett

kifogást nyújthat be, ha

– a pályázati eljárásra;
– a támogatási igény befogadására;
– a támogatási döntés meghozatalára;
– a támogatói okiratok kiadására vagy a támogatási szerződések megkötésére;
– a költségvetésből nyújtott támogatás folyósítására, visszakövetelésére vonatkozó eljárás jogszabálysértő, vagy a felhívásba, illetve a támogatási szerződésbe ütközik.

A kifogás benyújtására a kifogásolt intézkedésről való tudomásszerzéstől számított 10 napon belül **(jogvesztő határidő)** egy alkalommal, az indokok megjelölésével van lehetőség. Kifogás benyújtásának **nincs helye** a szabálytalanságot megállapító döntés és a szabálytalanságkezelési jogorvoslati eljárást lezáró döntés ellen. A kifogás elbírálásáig a kifogásban foglaltakkal összefüggő eljárási határidők nyugszanak.

A kifogásban foglaltak kivizsgálása iránti igényről való lemondásnak kell tekinteni:

– a támogatást igénylő által a kifogással érintett pályázatra vonatkozó támogatási szerződésnek a kifogás elbírálásának ideje alatt történő megkötését; valamint
– a kedvezményezett által a kifogással érintett döntés alapjául szolgáló eljárási cselekménynek a kifogás elbírálásának ideje alatti megismétlését.

Egyfajta **kizárási okként** jelenik meg az, hogy a kifogás kivizsgálásában, illetve elbírálásában nem vehet részt az, aki a kifogás által érintett projektkiválasztási eljárásában, illetve a támogatói döntés előkészítésében részt vett.

A kifogást **érdemi vizsgálat nélkül kell elutasítani,** ha

– a kifogást a benyújtásra nyitva álló határidőn túl terjesztették elő;
– a kifogást nem az arra jogosult terjeszti elő;
– korábbival azonos tartalmú, ismételt kifogást terjesztenek elő;
– a kifogás nem tartalmaz a megsértett jogszabályban, a felhívásban vagy a támogatási szerződésben foglalt rendelkezésre történő hivatkozást.

A panaszjoghoz való kapcsolódást mutatja az is, hogy ha érdemi vizsgálat nélküli elutasításnak nincs helye, a kifogást **a beérkezésétől számított 30 napon belül kell elbírálni.** Az elbírálás határideje egy alkalommal, legfeljebb **30 nappal meghosszabbítható,** erről a határidő lejárta előtt tájékoztatni kell a kifogás benyújtóját.

A **közreműködő szervezet a döntése ellen benyújtott kifogás** esetén

– a kifogásban foglaltaknak, az annak beérkezésétől számított **10 napon belül helyt ad,** egyúttal gondoskodik a jogszerű állapot helyreállításáról, és erről haladéktalanul értesíti a támogatást igénylőt vagy a kedvezményezettet, valamint az irányító hatóságot; vagy
– a kifogást és az abban foglaltakkal kapcsolatos írásbeli szakmai álláspontját az annak alátámasztására szolgáló dokumentumokkal együtt a kifogás beérkezésétől számított 10 napon belül megküldi az irányító hatóságnak elbírálásra.

Az **irányító hatóság a döntése ellen benyújtott kifogás esetén**

– a kifogásban foglaltaknak, az annak beérkezésétől számított **10 napon belül helyt ad,** egyúttal gondoskodik a jogszerű állapot helyreállításáról, és erről haladéktalanul értesíti a támogatást igénylőt vagy a kedvezményezettet, valamint a közreműködő szervezetet; vagy
– a kifogást és az abban foglaltakkal kapcsolatos írásbeli szakmai álláspontját az annak alátámasztására szolgáló dokumentációval együtt a kifogás beérkezésétől számított 10 napon belül megküldi a központi koordinációs szervnek elbírálásra.

A kifogást annak **előterjesztője** a kifogást elbíráló döntés meghozataláig erre irányuló írásbeli nyilatkozattal **visszavonhatja.** Visszavonás esetén a kifogás elbírálására jogosult szervezet az **eljárást megszünteti.**

Az irányító hatóság, vagy a központi koordinációs szerv részére elbírálásra megküldött kifogással kapcsolatban **az irányító hatóság, vagy a központi koordinációs szerv a következő döntéseket hozhatja:**

– a kifogásban foglaltaknak **helyt ad,** egyúttal gondoskodik a jogszerű állapot helyreállításáról;
– a kifogást indokolt döntésével **elutasítja.**

Az irányító hatóság, illetve a központi koordinációs szerv a kifogás tárgyában hozott döntésről az indokok megjelölésével értesíti a támogatást igénylőt vagy a kedvezményezettet, a közreműködő szervezetet és az irányító hatóságot. **A kifogás tárgyában hozott döntés ellen további kifogás előterjesztésének nincs helye.**

Jogorvoslat a szabálytalanságkezelési döntéssel szemben

A II. fejezetben már jeleztem, hogy a fejlesztéspolitikai szabályok megszegésének legfontosabb következménye a szabálytalanság megállapítása, amelyet úgynevezett szabálytalanságkezelési eljárás előz meg.

Amennyiben a közreműködő szervezet vagy az irányító hatóság **szabálytalanságkezelési eljárást** folytat le – kivételesen, kis összegű szabálytalanságok esetében a lebonyolító szervezet vezetője a szabálytalansági eljárás mellőzésével – és **szabálytalansági jogkövetkezményt** állapít meg (amely lehet 1. a projekt támogatás terhére elszámolható költségeinek csökkentése és ezzel egyidejűleg a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés, 2. a támogatási szerződéstől történő elállás, 3. támogatási rendszerből történő kizárás határozott időre, legfeljebb 5 évre, vagy 4. uniós jogi aktusban meghatározott egyéb jogkövetkezmény), abban az esetben a Korm. rendelet **jogorvoslati lehetőséget biztosít.** Ez a jogorvoslati eljárás – bár a panaszjog alkotmányos alapján áll – de **intézményeiben, szabályozásában alapvetően a Ket. eljárási garanciáit veszi át,** anélkül, hogy az eljárási törvény hatálya alá tartozna.

A **jogorvoslati joggal**

– a szabálytalansági eljárással érintett támogatási szerződés szerinti kedvezményezett,
– akire nézve a szabálytalansági döntés a támogatási jogviszonyból származó jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, módosít, illetve megszüntet,
– a döntés jogszabálysértő vagy támogatási szerződésbe, illetve felhívásba ütközése esetén
– a szabálytalansági döntés ellen
– egy alkalommal élhet.

A jogorvoslati kérelmet

– a szabálytalansági döntés közlésétől számított 10 napon belül
– az indokok megjelölésével
– írásban kell előterjeszteni
– a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezetnél.

A szabálytalansági döntésben meghatározott jogkövetkezmények érvényesítése az irányító hatóság – e jogkör átruházása esetén az érintett szervezet – vezetőjének döntése alapján a jogorvoslati eljárás lezárásáig, illetve megszüntetéséig felfüggeszthető.

A Ket. fellebbezésre vonatkozó szabályaihoz hasonlóan, ha a jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogosult a 10 napos határidőben a jogorvoslati kérelmet a központi koordinációs szervnél (azaz a jogorvoslat elbírálójánál) terjeszti elő, a központi koordinációs szerv a jogorvoslati kérelmet annak beérkezésétől számított 5 napon belül továbbítja az irányító hatóság részére.

A rendelet meghatározza a jogorvoslati kérelem **kötelező tartalmi és formai elemeit,** ugyanis abban meg kell jelölni

– a kérelmező (és képviselőjének) nevét, székhelyét (lakóhelyét), a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket;

– a projekt címét és a szerződés azonosítóját;
– a megsértett jogszabályi, vagy a támogatási szerződésben meghatározott rendelkezést, illetve a megsértett, pályázati kiírás szerinti tájékoztatásban foglalt előírást;
– a kérelem indokoltságát alátámasztó egyéb tényeket, illetve körülményeket.

A kérelemben új – a szabálytalansági eljárás során nem vizsgált – tényekre és körülményekre is lehet hivatkozni.

Az
– elkésett;
– a nem jogosulttól származó; valamint
– a kedvezményezett által a szabálytalansági döntés ellen ismételten előterjesztett jogorvoslati kérelmet

az iratok felterjesztéséig a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet, azt követően a központi koordinációs szerv **érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.** Elkésettség címén a jogorvoslati kérelem nem utasítható el, ha a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőben a jogorvoslati kérelmet a központi koordinációs szervnél terjesztették elő.

A Korm. rendelet szabályozza a szabálytalansági jogorvoslati eljárások egyesítését is azzal, hogy ha több kedvezményezett nyújt be a szabálytalansági döntés ellen jogorvoslati kérelmet, azon jogorvoslati kérelmeket, amelyek esetében érdemi vizsgálat nélküli elutasításnak nincs helye, egy eljárás keretében kell elbírálni.

A jogorvoslati kérelmet a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet – ha a szabálytalansági eljárásban a közreműködő szervezet járt el, az irányító hatóságon keresztül – a szabálytalansági eljárás dokumentumaival, a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezetnek a jogorvoslati kérelem tárgyában kialakított álláspontjával, és a szabálytalansági eljárás tárgyában folyamatban lévő szabálytalansági, közbeszerzési döntőbizottsági vagy egyéb hatósági, illetve bírósági eljárásról szóló tájékoztatással együtt a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő valamennyi, a szabálytalansági eljárásban jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult személy tekintetében való elteltét követő 10 napon belül felterjeszti a fejlesztéspolitikáért felelős miniszterhez.

Ha a jogorvoslati kérelem felterjesztése előtt a kérelem alapján **a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet** megállapítja, hogy
– a szabálytalansági döntés jogszabályt sért; vagy
– a támogatási szerződésbe; illetve
– a pályázati kiírás szerinti tájékoztatásban foglaltakba ütközik;

a szabálytalansági döntést visszavonja, és ha a szabálytalansági gyanú továbbra is fennáll, annak kivizsgálására új szabálytalansági eljárást folytat le.

Ha a szabálytalansági döntésben **név-, szám- vagy más elírás, illetve számítási hiba** van, a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet a hibát az erre irányuló

kérelemre, a központi koordinációs szerv utasítására, vagy hivatalból kijavítja, ha az nem hat ki az ügy érdemére. A kijavítást a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet a hiba észlelésétől számított 5 napon belül kijavító döntés meghozatalával teljesíti, amelyet haladéktalanul megküld a támogatási szerződésben szereplő kedvezményezetteknek és – az iratok felterjesztését követően a jogorvoslati eljárás lezárásáig, illetve megszüntetéséig – a fejlesztéspolitikáért központi koordinációs szervnek. A kijavítás ellen jogorvoslatnak nincs helye.

A jogorvoslati **kérelmet annak előterjesztője** – az iratok felterjesztéséig a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezetnél, azt követően központi koordinációs szervnél – a jogorvoslati eljárás lezárásáig az erre irányuló nyilatkozattal **visszavonhatja.** Ha a visszavonó nyilatkozat nem az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező és illetékes szervhez érkezik be, a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet, illetve a központi koordinációs szerv köteles azt haladéktalanul továbbítani.

Az értesítéstől az iratok felterjesztéséig a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet, azt követően a központi koordinációs szerv a jogorvoslati eljárást **megszünteti,** ha valamennyi jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogosult a jogorvoslati kérelmét visszavonta. A jogorvoslati eljárás megszüntetéséről a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet – az iratok felterjesztését követően a központi koordinációs szerv utasítására – haladéktalanul tájékoztatja a támogatási szerződésben szereplő valamennyi kedvezményezettet, és az iratok felterjesztése előtt a központi koordinációs szervet.

A felterjesztett jogorvoslati kérelemről a központi koordinációs szerv a kérelem hozzá beérkezésétől számított 45 napon belül dönt. A rendelet kimondja, hogy a központi koordinációs szerv a sérelmezett szabálytalansági döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja, ennek során nincs kötve a jogorvoslati kérelemben foglaltakhoz. Bár a kormányrendelet nem rögzíti, de a fenti szabály arra utal, hogy a szabálytalansági jogorvoslati eljárásban sem érvényesül a súlyosbítási tilalom.

Ha a szabálytalansági gyanúval kapcsolatos tényállás tisztázásához, illetve a kérelem elbírálásához szükséges, a központi koordinációs szerv legfeljebb 15 napos határidő tűzésével a kérelem kiegészítésére szólítja fel a kérelmezőt. A kérelem kiegészítésére meghatározott határidő a jogorvoslati kérelem elbírálásának határidejébe nem számít be, erre a kérelmezőt a kiegészítésre történő felszólítás alkalmával figyelmeztetni kell. A központi koordinációs szerv az iratok felterjesztését követően az eljárás során bármikor a lebonyolításban érintett szervezettől további – a szabálytalansági gyanúval kapcsolatos tényállás tisztázásához, illetve a kérelem elbírálásához szükséges – tájékoztatást kérhet. A tájékoztatást a lebonyolításban érintett szervezet haladéktalanul köteles a központi koordinációs szerv rendelkezésére bocsátani.

Egyfajta ideiglenes intézkedésként a központi koordinációs szerv az iratok felterjesztését követően az eljárás során bármikor utasíthatja az irányító hatóságot a kifizetés felfüggesztésére, vagy a felfüggesztés megszüntetésére. A kifizetés

felfüggesztésének elrendeléséről és megszüntetéséről az irányító hatóság haladéktalanul tájékoztatja a támogatási szerződésben szereplő valamennyi kedvezményezettet, és a központi koordinációs szervet.

A jogorvoslati eljárás **felfüggesztésével** kapcsolatban a rendelet rögzíti, hogy ha a jogorvoslati kérelem tárgyában a döntés olyan előzetes kérdés eldöntésétől, illetve elbírálásától függ, amelynek tárgyában az eljárás a Közbeszerzési Döntőbizottság, vagy más hatóság, illetve a bíróság hatáskörébe tartozik, a központi koordinációs szerv, ha az eljárás

– a hatóság, illetve a bíróság előtt már folyamatban van, a jogorvoslati eljárást a kérdés eldöntéséig, illetve jogerős elbírálásáig felfüggeszti;
– még megindítva nincs, és annak megindítására jogszabályban meghatározott határidőn belül lehetősége van, az eljárás megindítását kezdeményezi a hatóságnál, illetve a bíróságnál és annak megindítása esetén a jogorvoslati eljárást a kérdés eldöntéséig, vagy jogerős elbírálásáig felfüggeszti.

A felfüggesztés másik fő esetköre akkor merül fel, ha a jogorvoslati kérelem tárgyában a döntés olyan előzetes kérdés eldöntésétől függ, amelynek tárgyában szabálytalansági eljárás van folyamatban.

Figyelemmel arra, hogy a szabálytalansági eljárás nem hatósági ügy – azonban a bíróságok döntéseinek mindenkire kötelező jellegét meghatározó szabályokkal némileg ellentétesen – **az egyéb hatósági és bírósági eljárásban hozott döntés tartalma a központi koordinációs szervet a jogorvoslati kérelem elbírálásában nem köti.** A felfüggesztés tartama a jogorvoslati kérelem elbírálásának határidejébe nem számít be.

A központi koordinációs szerv a jogorvoslati kérelem tárgyában a következő döntéseket hozhatja:

– a szabálytalansági döntést helybenhagyja;
– a szabálytalansági döntést megsemmisíti;
– a szabálytalansági döntést megsemmisíti, és új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezetet, ha a jogorvoslati döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy a jogorvoslati eljárás alatt új tény merült fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, és arra a jogorvoslati kérelem kiegészítése keretében nincs lehetőség, feltéve, hogy a szabálytalansági gyanú továbbra is fennáll.

Ha a központi koordinációs szerv a szabálytalansági döntésben foglaltakhoz képest **új szabálytalansági gyanút állapít meg, ennek kivizsgálása érdekében új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezetet.**

A központi koordinációs szerv a jogorvoslati kérelem elbírálása érdekében felterjesztett iratokat a jogorvoslati döntés meghozatalát követően, a jogorvoslati eljárás lezárásáról szóló tájékoztatással együtt továbbítja az irányító hatóság, illetve az

irányító hatóságon keresztül a közreműködő szervezet részére. A szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet a tájékoztatás beérkezését követően haladéktalanul intézkedik a döntésnek a támogatási szerződésben szereplő valamennyi kedvezményezettel való közlése iránt.

A központi koordinációs szerv jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen további jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye.

A visszavont követelésekkel kapcsolatos kérdéseket a rendelet **követeléskezelésről** szóló szabályai rendezik.

A bíróságok szerepe a területfejlesztési döntésekkel kapcsolatos jogorvoslatokban

Az előbbiekben jeleztem, hogy a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet szerinti sajátos jogorvoslati eljárásokban hozott döntésekkel szemben nincs helye bírósági jogorvoslatnak. **A bíróságok ennek ellenére fontos szerepet töltenek be a területfejlesztési ügyekben.**

Ugyanis a területfejlesztési támogatásokban részesülő személyekkel, szervezetekkel a közreműködő szervezetek **támogatási szerződést** kötnek. Bár ezeket a támogatási szerződéseket a közigazgatási jogtudomány jellemzően **közigazgatási szerződéseknek** tekinti, azonban a mai magyar jogrendszerben a közigazgatási szerződésekre nincs különálló törvényi szabályozás, s az azokkal kapcsolatos jogorvoslati szabályok sem egységesek, így az adott ágazat rendelkezései határozzák meg a vonatkozó szabályokat.

Amennyiben a támogatási szerződésekkel kapcsolatos rendelkezésekre tekintünk, kiemelhetjük, hogy bár azokra megfelelően alkalmazni kell a **területfejlesztési tárgyú jogszabályokban és az államháztartási törvényben** és végrehajtási rendeleteiben meghatározott rendelkezéseket, de amennyiben azok nem tartalmaznak eltérő szabályokat, a **polgári jog szabályai** alapján kell eljárni.

Ez azért is jelentős kérdés, mivel így a területfejlesztési szerveknek a támogatási szerződésekkel kapcsolatos döntései gyakorlatilag a **szerződés megkötésére, vagy annak módosítására, felmondására vonatkozó jognyilatkozatnak tekinthetők, amelyek a polgári jog szabályai szerint polgári peres eljárás tárgyai lehetnek.** Így a kifogással érintett kérdések a szerződés megkötésével kapcsolatos jogvitákat eredményezhetnek, a szabálytalansági eljárás során hozott döntésekkel kapcsolatban pedig a szerződés teljesítésével kapcsolatos jogviták vethetőek fel.

Azaz, bár a kifogás elbírálása és a szabálytalanságkezelési eljárás és az azzal összefüggő jogorvoslati eljárás során hozott végleges döntések közvetlenül nem támadhatóak meg bíróság előtt, azonban a területfejlesztési szervek jogellenes döntései megalapozhatják a szerződés megkötésével és annak hibás teljesítésével kapcsolatos eljárásokat.

Ezekre a perekre a **polgári perekre vonatkozó általános szabályokat** (a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény I–XIV. fejezeteit) **kell alkalmazni,** hiszen polgári és nem közigazgatási jogvitáról van szó. Ennek megfelelően ezekre a perekre a pertárgy értékétől (30 millió forint alatt vagy felett) függően a törvényszék vagy a járásbíróság illetékes, a bíróság ítéletével szemben pedig fellebbezésnek van helye, amely fellebbezési ügyekben a törvényszék vagy az ítélőtábla jár el. Azaz, a közigazgatási perek sajátos szabályait a jelen ügyekben – így a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörét, valamint a fő szabály szerint egyfokú eljárást – nem kell alkalmazni.

A per **tárgya** így elvileg nem a területfejlesztési ügyekben eljáró szerv döntésének jogszerűsége, hanem **a támogatási szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos kérdések.** Így amennyiben a kifogás a szerződés megkötésével kapcsolatos kérdés, s a megkötés során olyan cselekmény merült fel, amely lehetővé teszi a polgári jog szabályainak, azon belül is elsősorban a biztatási kárnak az alkalmazását, akkor a per tulajdonképpen egy sajátos kártérítési per. Hasonlóan a szabálytalanságkezelés során hozott nem jogszerű döntés megalapozhatja a támogatási szerződés hibás teljesítésének megállapítását. Tipikusan ezek a perek **kártérítési perek.** Bár formailag a polgári jog szabályai szerinti kártérítési perekről van szó, **közvetetten** mégis a döntés jogszerűsége a jogvita tárgya. Ugyanis a polgári jogi felelősség megállapítására csak a cselekmény jogellenessége esetén kerülhet sor, s a jogellenesség bizonyítása a polgári jogi szabályok szerint a felperes – azaz a döntést kifogásoló fél – terhe. Így gyakorlatilag egy polgári perben mégis sor kerül a döntés jogszerűségének vizsgálatára, ám az eljárási és bizonyítási szabályok nem ehhez, hanem a polgári perhez igazodnak. Az eljárás kártérítési jellegére figyelemmel ráadásul a területfejlesztési szerv döntése jogszerűségének a vizsgálata csak **egy eleme** a pernek. Mindezekre figyelemmel bár közigazgatási pernek nincs helye a területfejlesztési ügyekben, azonban a bíróságok fontos szerepet töltenek be. A polgári peres jellegre tekintettel azonban ebben az esetben alapvetően a bíróságok **szubjektív jogvédelmi** funkciója a hangsúlyos, az objektív jogvédelem, azaz a tárgyi jog védelme csak korlátozottan érvényesül.

Ellenőrző kérdések

1. Jellemezze a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepciót!
2. Mutassa be a területfejlesztési tervezésre vonatkozó (hazai) jogszabályi rendelkezéseket!
3. Mutassa be az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (az operatív programok ismertetése nélkül)!
4. Ismertesse az operatív programokat és jellemezze azokat! Jellemezze az akcióterveket!
5. Mutassa be az uniós programokkal kapcsolatban a kifogást!
6. Mutassa be a szabálytalanságkezelési jogorvoslati eljárást!
7. Mutassa be a bíróságok szerepét a területfejlesztési ügyekben!

8. Az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás határvidékén: a térségi fejlesztési tanácsok

a) A (terület)fejlesztési tanácsok mint atipikus államigazgatási szervek
b) A térségi fejlesztési tanácsok
c) A (terület)fejlesztési tanácsok feletti állami felügyelet
Ellenőrző kérdések

A területfejlesztés területi szervei között a Tftv. eredeti koncepciója szerint is kiemelkedő szerepet foglaltak el a területfejlesztési tanácsok mint atipikus államigazgatási szervek, amelyek mára a területfejlesztés területi szintjének meghatározó szervtípusává váltak 2011-ig. 2012. január 1-jével a területfejlesztési tanácsok többsége megszűnt, s feladataikat döntően a megyei önkormányzatok, valamint a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok speciális társulásainak is tekinthető sajátos önkormányzati szervek, a megyei és a regionális területfejlesztési konzultációs fórumok vették át. Figyelemmel arra, hogy a területfejlesztési tanácsok 15 éven keresztül ellátták a területfejlesztés területi igazgatási feladatainak meghatározó részét, valamint, hogy e szervek közül továbbra is fennmaradtak a térségi fejlesztési tanácsok, ezért a következőkben áttekintem ezen szervezetek feladat- és hatásköreit, valamint a fenti szervezetek feletti állami felügyeletet.

a) A (terület)fejlesztési tanácsok mint atipikus államigazgatási szervek

A Tftv. a területrendezéssel kapcsolatos helyi és területi feladatok jelentős részét a helyi önkormányzatokra, a megyei és a települési autonómiákra telepítette. Ezzel szemben a területfejlesztést **államigazgatási feladatként** határozta meg, csak szűk körben biztosított önkormányzati feladatokat.

Ennek megfelelően a területfejlesztési tanácsok **államigazgatási szervnek** tekinthetőek, amelyeket a következők támasztanak alá:

– a területfejlesztési tanácsok **államigazgatási feladatot** látnak el;
– a területfejlesztési tanácsok **tagjait jelentős részben** az államigazgatás központi, általános hatáskörű szerve, a **Kormány delegálja;**
– a területfejlesztési tanácsokkal kapcsolatban az **önkormányzatok** (és azok társulásai) csak **egyetlen hatáskörrel** rendelkeznek: a törvényben meghatározott számú tagot **delegálhatnak** a tanácsokba;

– a területfejlesztési tanácsok tevékenysége felett az államigazgatás a kormányhivatalok útján törvényességi, a területfejlesztésért felelős miniszter (a nemzeti fejlesztési miniszter) útján pedig szakmai **felügyeletet** gyakorol.

A területfejlesztési tanácsok mint államigazgatási szervek azonban **atipikusnak** tekinthetőek a következő jellemzőikre tekintettel:

– **testületi vezetésű** szervek, amelyek **tagjait részben az államigazgatáson kívüli szervezetek** – a szavazati joggal rendelkező tagok közül többet a helyi önkormányzatok és társulásaik, a tanácskozási joggal rendelkező tagokat pedig a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek – **delegálják;**

– **nem klasszikus hatósági és hivatali feladatot látnak el,** hanem tervezési, koordinációs és menedzsment jellegű hatásköröket gyakorolnak;

– ehhez kapcsolódik, hogy **eljárásuk nem tartozik a Ket. hatálya alá,** döntési eljárásuk egyfajta *sui generis* döntéshozatal, amelynek alapvető rendelkezéseit a Tftv. és területfejlesztési tárgyú kormányrendeletek [mint például a 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet] szabályozzák;

– **titkársági,** adminisztratív **feladataikat** vagy egy másik közigazgatási szerv (a megyei területfejlesztési tanácsok esetén a megyei önkormányzat), vagy **egy magánjogi jogalany** (nonprofit gazdasági társaság) **látja el;**

– bár nem autonóm és nem kvázi autonóm szervek, azonban relatív autonómiával rendelkeznek: az **államigazgatás tevékenységüket nem irányítja, hanem csak felügyelik;**

– **szervezeti szempontból is viszonylag függetlenek:** szervezeti és működési szabályzatukat maguk állapítják meg.

A fenti atipikus államigazgatási szerv jelleg alapvetően meghatározza a (terület)fejlesztési tanácsok felépítését, amelyet a következőkben tekintek át. Figyelemmel arra, hogy az Országos Területfejlesztési Tanácsot már a II. rész 5. fejezetében részletesen jellemeztem, e körben nem szólok róla.

b) A térségi fejlesztési tanácsok

A térségi fejlesztési tanácsok a Tftv. alapján **kétféleképpen jöhetnek létre:** egyrészt a régió határokon, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására a megyei önkormányzatok a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre **(„társulásos" jellegű térségi fejlesztési tanács),** másrészt a **törvény előírja,** hogy a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet tekintetében térségi fejlesztési tanácsot **kell létrehozni („kötelező" térségi fejlesztési tanács).**

A **társulásos térségi fejlesztési tanács** típusa egyértelműen **önkormányzati jellegű szerv,** tagjai ugyanis kizárólag önkormányzati tisztviselők. Ezzel szemben a **Balaton Fejlesztési Tanács** továbbra is **atipikus államigazgatási szerv** a fentiekben leírt általános kritériumokra figyelemmel.

> Így például „társulásos" jellegű térségi fejlesztési tanácsnak tekinthető az érintett megyei önkormányzatok és többcélú kistérségi társulások által az M9-es autópálya megépítésének elősegítésére létrehozott térségi fejlesztési tanács.

A kétféleképpen létrejövő térségi tanácsok tekintetében a törvény közös szabályokat fogalmaz meg, amelyeket a következőkben tekintek át.

A térségi fejlesztési tanács **szervezeti és működési szabályzatában** a működési költségek fedezetéről, a térségi fejlesztési tanács elnevezéséről, székhelyéről, részletes tevékenységéről, a munkaszervezeti feladatok ellátásáról, illetve elkülönült munkaszervezet létrehozásáról is rendelkezni kell.

A törvény alapján kötelezően létrehozott térségi fejlesztési tanács működéséhez szükséges pénzügyi fedezet biztosításával kapcsolatosan a regionális fejlesztési tanácsok pénzügyi fedezeteire foglaltak az irányadók azzal a kiegészítéssel, hogy az egyes szavazati joggal rendelkező nem kormányzati szervezeteket terhelő befizetési kötelezettség csak az adott szervezetet képviselő tag egyetértése esetén haladhatja meg a térségi fejlesztési tanács által meghatározott összes befizetési kötelezettség összegének 15 százalékát.

A térségi fejlesztési tanács megállapodhat a regionális fejlesztési, a megyei területfejlesztési és a kistérségi fejlesztési tanácsokkal és más, a térségi fejlesztési programokban közreműködőkkel a programok és fejlesztések finanszírozásáról.

A térségi fejlesztési tanács **tagjai:**

– a tanács illetékességi területén működő megyei közgyűlések elnökei;
– az érintett megyei közgyűlés egy-egy képviselője; továbbá
– a Balaton Fejlesztési Tanács tekintetében: a Kormány képviselője.

A térségi fejlesztési tanácsban való részvételt a részvételben érdekelt miniszter is kezdeményezheti. A térségi fejlesztési tanács **felkérhet a tanács munkájában való részvételre egyéb szervezeteket,** személyeket is, de ezek létszáma a létszám **egyharmadát** nem haladhatja meg. A térségi fejlesztési tanács ülésein **állandó meghívottként** részt vesz a területi gazdasági kamarák kamaránként egy-egy képviselője, a fővárosi, megyei kormányhivatal kormánymegbízottja (vezetője), az állami főépítész feladatait ellátó, a megyei, fővárosi kormányhivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatal vezetője, valamint mindazon gazdasági, társadalmi és egyéb szervezetek képviselői, amelyeket a megyei területfejlesztési tanács döntése közvetlenül érint vagy akit az ülésen való részvételre felkérnek.

A térségi fejlesztési tanács a tagjai sorából **elnököt és alelnököt (alelnököket)** választ. Munkaszervezetét maga alakítja ki.

Speciális jogállása van **a Balaton Fejlesztési Tanácsnak,** amely dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról, és megállapodást köthet az érintett tárcákkal az egyes fejlesztési programok finanszírozásáról.

A térségi fejlesztési tanács működésének **törvényességi felügyeletét** a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a **fővárosi, megyei kormányhivatal** látja el.

2014. február 25-étől sajátos, egy megyén belüli, de sok tekintetben a térségi fejlesztési tanácsokhoz hasonló jellegű, kötelezően megalakítandó területfejlesztési tanácsként intézményesíti a Tftv. a **Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanácsot.**

A Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács területfejlesztési koncepció és program kidolgozását, és más közös, a Tftv.-ben külön meghatározott területfejlesztési (rész)feladatokat lát el Borsod-Abaúj-Zemplén megyéhez tartozó Tokaji Borvidék térségében. A térségi fejlesztési tanács **tagjai:**

– a tanács illetékességi területén működő megyei (azaz a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei) közgyűlés elnöke, valamint az elnökön túl egy további képviselője;
– Tokaji Borvidék Hegyközségi Tanácsa elnöke;
– Tokaj Kereskedőház (Zrt.) Felügyelő Bizottságának elnöke;
– a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter (a jelenlegi kormányzati struktúrában a nemzetgazdasági miniszter), valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár egy-egy képviselője.

A Tftv. korábban külön nevesítette – „kötelező" térségként – a **Budapesti Agglomerációs Tanácsot,** amelyet a fővárosi területfejlesztési tanács feladatait ellátó Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése és a Közép-Magyarországi Régió Fejlesztési Tanácsa hoz létre a főváros és agglomerációja területén a főváros, valamint a körülötte elterülő régió fejlesztési céljai és érdekei összehangolására. A 2012. január 1-jétől hatályos szabályok szerint Budapest tekintetében a megyei önkormányzat területfejlesztési feladatait **Budapest Főváros Önkormányzata** látja el, amely a főváros területét és a főváros vonzáskörzetét érintő fejlesztésekkel és programokkal kapcsolatban **együttműködik az érintett önkormányzatokkal.**

c) A (terület)fejlesztési tanácsok feletti állami felügyelet

A (terület)fejlesztési tanácsok tekintetében – figyelemmel azok államigazgatási jellegére – az államigazgatás szervezetrendszere **törvényességi felügyeletet** gyakorol.

Mivel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) az önkormányzatok tekintetében is törvényességi felügyeleti rendszert

vezetett be 2012. január 1-jével, ezért azt mondhatjuk, hogy 2012-re megszűnt a minőségi különbség a területfejlesztési tanácsok, valamint az önkormányzatok törvényességi kontrollja tekintetében: a fővárosi, megyei kormányhivatal mindkét esetben törvényességi **felügyeletet** gyakorol, azaz nemcsak ellenőrzést végezhet. Ellentétben az önkormányzati döntésekkel, a területfejlesztési tanács döntését és magát a tanácsot is a kormányhivatal **felfüggesztheti.** Amennyiben a fejlesztési tanács illetékessége több megyére is kiterjed, abban az esetben a felügyeleti jogokat a **térségi fejlesztési tanács székhelye szerint illetékes megyei, fővárosi kormányhivatal kormánymegbízottja** látja el.

A Tftv. szerint a fővárosi, megyei kormányhivatal, a törvényességi felügyelet keretében ellenőrzi, hogy a térségi fejlesztési tanács

– szervezeti és működési szabályzata és egyéb szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak;
– szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, határozatai, illetve egyéb döntései nem sértenek-e jogszabályokat, az alapszabályt vagy egyéb szabályzatokat.

Jogszabálysértés esetén a kormányhivatal határidő kitűzésével felhívja a (terület)fejlesztési tanácsot a jogszabálysértés megszüntetésére. A területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 51/2005. (III. 24.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés alapján a kormányhivatalnak **60 napos jogvesztő határidőn belül, legfeljebb 30 napos határidő tűzésével** kell az intézkedéseit megtennie. A (terület)fejlesztési tanács a megadott határidőn belül köteles tájékoztatni a kormányhivatalt a jogszabálysértés megszüntetésére tett intézkedésekről.

Ha a (terület)fejlesztési tanács határidőn belül nem intézkedik a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, vagy elutasítja a kormányhivatal felhívását, illetve nem dönt a felhívás tárgyában, a kormányhivatal kormánymegbízottja

– keresettel fordul a bírósághoz a határozat, illetve egyéb döntése egészben vagy részben történő megsemmisítése iránt, továbbá a jogszabálysértő határozat, illetve egyéb döntés **végrehajtását – kizárólag** abban az esetben, ha **az a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna – felfüggeszti;** illetőleg
– ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén a (terület)fejlesztési tanács törvényes működésének helyreállítása érdekében a tanács, annak szerve vagy tisztségviselője működését felfüggeszti, és **felügyelőbiztost** rendel ki a területfejlesztési tanács törvényes működésének helyreállítására;
– felügyelő biztost rendel ki.

A kormányhivatalnak a felügyelőbiztost kirendelő döntése ellen annak megváltoztatása iránt a felfüggesztéssel érintett keresettel fordulhat a bírósághoz.

A bíróság a kormányhivatal, vagy a területfejlesztési tanács által kezdeményezett perekben a közigazgatási perekre irányadó szabályok (Pp. XX. fejezet) szerint jár el. Ha a bíróság az eljárás eredményeként a jogszabálysértést megállapítja,

– a jogsértő szervezeti és működési szabályzatot, egyéb szabályzatot, határozatot megsemmisíti, és új eljárás lefolytatását rendeli el; illetőleg
– a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogszabálysértően működő szerv, tisztségviselő választására jogosult szerv összehívását.

A felügyelőbiztos a tevékenységéről és annak eredményéről tájékoztatja a bíróságot és a kormányhivatalt.

Az állami területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerének áttekintését követően a következő fejezetben az önkormányzati fejlesztéspolitika főbb vonásait tekintem át.

Ellenőrző kérdések

1. Jellemezze a fejlesztési tanácsokat mint atipikus államigazgatási szerveket!
2. Mutassa be a regionális fejlesztési ügynökségeket!
3. Jellemezze a térségi fejlesztési tanácsokat!
4. Mutassa be a területfejlesztés területi szervei feletti állami felügyeletet!

9. Az önkormányzati fejlesztéspolitika eszköz- és intézményrendszere

a) A helyi önkormányzatok fejlesztéspolitikai feladat- és hatásköreinek jellemzése
b) A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai
c) A megyei és megyei jogú városok sajátos területfejlesztési együttműködései: a területfejlesztési konzultációs fórumok
d) A regionális fejlesztési ügynökségek
e) A települési önkormányzatok területfejlesztési társulásai
f) Az önkormányzatok egyéb fejlesztési feladatai
g) Közvetett önkormányzati fejlesztéspolitika: az önkormányzati közszolgáltatások fejlesztése és azok állami támogatása
Ellenőrző kérdések

Az önkormányzati fejlesztéspolitika – bár eszközei jóval szűkebbek az állami fejlesztéspolitikánál – fontos szerepet játszik a magyar területfejlesztés rendszerében. A következőkben ezt a szerepkört tekintem át.

a) A helyi önkormányzatok fejlesztéspolitikai feladat- és hatásköreinek jellemzése

A helyi önkormányzatok vezetői számára a fejlesztéspolitikai, gazdaságpolitikai szerepkörök kiemelkedően fontosak – ezt tanúsítja több felmérés is (így például Németh Jenő 1999-es vagy Péteri Gábor 2006/2007-es felmérése).

A helyi önkormányzatok fejlesztéspolitikai feladat- és hatásköreinek elsődleges forrása a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének kereteit generálklauzulaként meghatározó, az Alaptörvény 31. és 32. cikkében rögzített rendelkezések, a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 2–4. §-ai. Ennek értelmében az önkormányzatok feladat- és hatásköre, önállósága a **helyi közügyekre** terjed ki, amelyek alapvetően 1. **a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához,** valamint 2. **a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés,** 3. **szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez** kapcsolódnak. Az Alaptörvény és a Mötv. nem határozza meg pontosan a helyi közügy fogalmának kereteit, azonban az a Mötv. I. fejezete alapján kirajzolódnak ennek a jogosultságnak a korlátai. Az önkormányzati törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat **önként vállalhatja** minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem

utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Ezeknek az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását. A Mötv. rögzíti, hogy (egyszerű többséggel elfogadott) törvény (is) a helyi önkormányzatnak **kötelező feladat- és hatáskört** is megállapíthat. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.

A Tftv. 2012-ig az államigazgatási feladatellátásra alapozott rendszerében csak szűk körben határozott meg az önkormányzatok számára területfejlesztési kötelező feladatkört, az önkormányzatok szabályozási jogosultságai elsősorban a területrendezés területén voltak jelentősebbek: a különböző helyi (megyei) rendezési koncepciók és tervek megalkotását a képviselő-testületek és közgyűlések rendelet- és határozatalkotására bízza.

2012. január 1-jével, a 2011. évi CXCVIII. törvény módosításainak hatálybalépése után az **önkormányzati igazgatás feladat- és hatáskörei jelentősen kiszélesedtek a területfejlesztési igazgatás területén:** a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok jogutódai a megyei önkormányzatok, valamint a megyei önkormányzatok sajátos társulásainak tekinthető regionális területfejlesztési konzultációs fórumok és a megyei, valamint a megyei jogú városi önkormányzatok sajátos együttműködési formáját jelentő megyei területfejlesztési konzultációs fórumok lettek. A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladat- és hatásköreit tovább bővítette a 2013. évi CCXVI. törvény, amely immáron a regionális fejlesztési ügynökségeket is alapvetően az önkormányzati fejlesztéspolitika rendszerébe sorolta – igaz, a nemzetgazdasági miniszter szakmai felügyelete alatt.

b) A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai

A fentiekre figyelemmel a területfejlesztés és a területrendezés folyamatában jelentősen kiszélesedett a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre, amelyek a következő feladatokat látják el 2014. január 1-jét követően. Ennek keretében a megyei önkormányzat **átvette a korábbi regionális fejlesztési tanácsok tervezési és egyeztetési funkcióinak** azon részét, amelyet a közösségi jogszabályok nem mint kifejezetten a NUTS 2. szinten ellátandó feladatként határoznak meg. Így a megyei önkormányzat területfejlesztési feladatai a következők:

– a területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatok ellátása keretében:
  • az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióval összhangban – a megyei jogú városok önkormányzatának egyetértésével, valamint a fővárosi kerületi

önkormányzatok többségének egyetértésével – kidolgozza és határozattal elfogadja a megyei és a fővárosi területfejlesztési koncepciót, illetve – a megyei és a fővárosi területfejlesztési koncepció és a megyei területrendezési terv figyelembevételével – a megyei és a fővárosi területfejlesztési programot, a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter állásfoglalásának beszerzését követően;
• részt vesz az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció, valamint az operatív program kidolgozásában, a megyei jogú városok önkormányzata és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevétel;
• előzetesen véleményezi az országos, valamint a megyét vagy a fővárost érintő ágazati fejlesztési koncepciókat és programokat a megyei jogú városok önkormányzata és fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével;
• előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat;
• a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről;
• részt vesz a határ menti megyék határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programjainak tervezésében, kidolgozásában;
– a területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása keretében:
• nyomon követi és értékeli a megyei vagy fővárosi területfejlesztési koncepció és a megyei vagy fővárosi területfejlesztési programok végrehajtását;
• dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról;
• monitoringbizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a területi operatív programok irányításában, megvalósításuk végrehajtásában;
• figyelemmel kíséri az operatív programok megyében vagy a fővárosban jelentkező feladatainak megvalósítását, beleértve a megyehatáron átnyúló és más nemzetközi programok végrehajtását a megyei jogú városok önkormányzata és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével;
• más megyei önkormányzatokkal és az államigazgatási szervekkel közösen, monitoringbizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programok irányításában, részt vesz azok lebonyolításában, végrehajtásában;
• dönt a Kutatási és Innovációs Alapnak a miniszter által a megyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközeinek pályázati kiírásairól, illetve felhasználásáról;
• a megye gazdaságának és foglalkoztatásának fellendítése érdekében gazdaságfejlesztési, befektetés ösztönző tevékenységet lát el, aminek elősegítése érdekében külön szervezetet hozhat létre vagy megállapodás alapján más szervezettel működhet együtt;

– a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében:
  • összehangolja illetékességi területén az államigazgatási szervek, a települési vagy kerületi önkormányzatok, a megyei jogú város önkormányzata, a gazdasági és civil szervezetek fejlesztési elképzeléseit;
  • területileg összehangolja a politikai és a területi szerepéből, továbbá a nemzetközi és határon átnyúló együttműködésből adódó feladatait, biztosítja azok összhangját;
  • a települési önkormányzatok felkérése alapján elősegíti a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését;
  • szakmai kapacitásával segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások és a térségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét;
  • a térségi gazdaságfejlesztő szervezet útján koordinálja a megye területén az ipari parkok és a szabad vállalkozási zónák tevékenységét, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit a megye gazdasági szereplőivel együttműködve;
  • vizsgálja és értékeli a megye vagy a főváros társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja;
  • kölcsönös információcserével segíti a területfejlesztési és területrendezési információs rendszer működését, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez, valamint fogadja a törvényben szereplő megyei szintre delegált feladatok elvégzése érdekében a központi adatbázisok adatait;
  • a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében önkormányzati rendeletet alkot a települési önkormányzatok, a megye területén székhellyel vagy telephellyel rendelkező gazdálkodó szervezetek által a megye vagy a főváros területén uniós, központi vagy helyi önkormányzati költségvetési forrásból megvalósítandó fejlesztéseinek koordinációjáról.

A megyei önkormányzatok a Mötv. 27. §-a alapján **vidékfejlesztési feladatokat** is ellátnak, amelyeket a következőképpen határoz meg a Tftv. 2014. január 1-jétől hatályos szövege:

– dönt a hatáskörébe utalt vidékfejlesztési források felhasználásáról;
– összehangolja a vidékfejlesztési stratégiákat és akciókat a megyei, térségi, határ menti és határon átnyúló fejlesztési és területfejlesztési koncepciókkal és programokkal, valamint a megyét érintő területrendezési tervekkel;
– egyetértési jogkört gyakorol a vidékfejlesztési stratégiák, akciók jóváhagyását megelőzően;
– a vidékfejlesztési források felhasználásával kapcsolatban közreműködői szervezeti feladatokat lát el a regionális fejlesztési ügynökség útján;

– elláthatja a helyi akciócsoportok, a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek munkaszervezeti feladatait;
– a helyi akciócsoportok és közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek tevékenységében való részvétellel közreműködik azok tevékenységében;
– összehangolja a helyi akciócsoportok tevékenységét a fejlesztéspolitikához és a területfejlesztéshez kapcsolódóan;
– külön megállapodás szerint a vidékfejlesztési akciók végrehajtása során koordinációs és döntéshozatali feladatokat lát el;
– nyomon követi és értékeli a vidékfejlesztési akciók lebonyolítását és monitoringbizottsági feladatokat lát el a programok végrehajtásához kapcsolódóan;
– ösztönzi a települési önkormányzatok összefogását vidékfejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására;
– a vidékfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátásáról önkormányzati rendeletet alkot.

A Tftv. külön nevesíti a **megyei önkormányzat** területrendezési feladat- és hatásköreit is:
– az országos és kiemelt térségi tervvel összhangban, az érintett települési önkormányzatok véleményeinek kikérésével elfogadja a megye területrendezési tervét, amely nem terjed ki a kiemelt térségek területére;
– előzetesen véleményezi az országos, valamint a területét érintő területrendezési terveket;
– a megye területére vagy térségére – a megyei jogú városok önkormányzata kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével – az országos és a kiemelt térségi tervvel összhangban területrendezési tervet készít;
– a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről;
– együttműködik a többi érintett megyei önkormányzattal azon kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében, amelyek terveit nem törvényben fogadja el az Országgyűlés;
– megküldi az elfogadott területrendezési terv kihirdetésétől számított 15 napon belül a terv elfogadásáról szóló rendeletet a rajzi munkarészek vektoros állományaival együtt a dokumentációk gyűjtésére jogszabályban kijelölt szervnek.

A törvény sajátos területrendezési feladatokat határoz meg a **fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatnak,** arra figyelemmel, hogy a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervét az Országgyűlés törvényben fogadja el.

A korábbi területfejlesztési tanácsok megalakításának egyik fő indoka volt, hogy az állami szervek mellett a helyi gazdasági, munkavállalói, munkáltatói érdekképviseleteket és az egyéb civil szervezeteket is bevonják az állami területfejlesztési feladatok ellátásába – így lehetővé téve, hogy a területfejlesztés valamennyi aktora rendelkezzen

bizonyos mértékű beleszólással az állami fejlesztéspolitikába. Ezen szervezetek részvételét az önkormányzati modell önmagában nem biztosítja, így a Tftv. rendelkezik arról, hogy a megyei önkormányzat feladatainak ellátásában együttműködik a települési önkormányzatokkal, a megye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel.

A megyei önkormányzatok **koordinációs** feladat- és hatáskörük keretében együttműködnek a települési önkormányzatokkal, a megye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel. Ennek keretében a Tftv. az uniós jogszabályokban megfogalmazott partnerség elvének érvényesítése érdekében lehetővé teszi, hogy a megye területén működő bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési, környezetvédelmi, természetvédelmi civil szervezetek, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő szervezetek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására **egyeztető fórumot** hozhassanak létre, egyidejűleg jelezve a megyei önkormányzatnak együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell. A koordinációs azonban a partnerség biztosítása mellett a **települési tervekkel való összhang biztosítását** is magában foglalja. Ennek keretében a megyei önkormányzat

– koncepcionálisan összehangolja települései településfejlesztési koncepciója és integrált településfejlesztési stratégiája, valamint településrendezési eszközei kidolgozását a megyei területrendezési tervhez való illeszkedésük érdekében;
– előzetesen véleményezi a megye települései településfejlesztési koncepcióját és integrált településfejlesztési stratégiáját, valamint településrendezési eszközeit a megyei területfejlesztési koncepcióhoz és programhoz való illeszkedésük érdekében.
– A megyei önkormányzat véleményezi települései településrendezési eszközeit, a megyei területrendezési tervvel való összhang megteremtése érdekében.

Az új szabályozásban a megyei önkormányzat megalkotja a megyei területfejlesztési koncepciót és programot is. A módosított Tftv. ezen tervekkel kapcsolatban jogszabályi elfogadást követel meg, azaz **rendeletben** kell kihirdetni ezeket. A tervek előkészítésével – az állami területfejlesztési politika egységességének biztosítása érdekében – kimondja, hogy megyei önkormányzat a területfejlesztési koncepcióról és programról szóló rendeletét **a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter** (jelenleg a nemzetgazdasági miniszter), **állásfoglalásának beszerzését követően fogadhatja el.** Az állásfoglalás kiadására **30 napon belül** kerül sor, ha e határidőn belül nem történik meg, úgy az állásfoglalást egyetértőnek kell tekinteni.

A **megyei önkormányzat területfejlesztési feladatai tekintetében** – figyelemmel arról, hogy törvényben telepített, kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörről van

szó – a Mötv. 2012. január 1-jétől hatályos általános szabályai alapján a **megyei kormányhivatal lát el törvényességi felügyeleti feladatokat.**

Miként korábban már jeleztem, a főváros tekintetében a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatait a **Fővárosi Önkormányzat** látja el.

Ha összegezve áttekintjük a megyei önkormányzatok kibővült területfejlesztési feladat- és hatásköreit, akkor megállapíthatjuk, hogy a területi önkormányzatok elsősorban a tervezés előkészítésével, megalapozásával, egyeztetésével és részben végrehajtásával kapcsolatos feladatokat kapták meg.

Bár a Tftv. rögzíti, hogy a megyei önkormányzat rendelkezik a jogszabály által neki átadott fejlesztési forrásokkal, azonban ki kell emelni, hogy az uniós társfinanszírozás miatt ezen támogatási eszközök aránya viszonylag mérsékelt. A legtöbb – területi szinten kezelt – forrás felett az államigazgatási szervezetrendszerhez kapcsolódó, s központilag irányított regionális fejlesztési ügynökségek mint közreműködő szervek rendelkeznek.

c) A megyei és megyei jogú városok sajátos területfejlesztési együttműködései: a területfejlesztési konzultációs fórumok

A **területfejlesztési konzultációs fórumok** sajátos **önkormányzati szervnek** tekinthetőek, ugyanis munkájukban – szavazati joggal – csak önkormányzati tisztségviselők, megyei közgyűlési elnökök és megyei jogú városi polgármesterek vesznek részt.

A regionális területfejlesztési konzultációs fórum

A megyei önkormányzatokat előtérbe helyező jogalkotásnak – figyelemmel a területfejlesztési források körében az Európai Unió által biztosított támogatások kiemelkedő hányadára – illeszkednie kell a közösségi támogatási rezsimhez. Miként azt korábban bemutattuk, az uniós szabályozás alapvetően a NUTS 2. szintet helyezi a forráskoordináció középpontjába. Mivel a magyar megyék egyértelműen NUTS 3. szintű egységnek tekinthetőek, ezért valamilyen, a közösségi jog által meghatározott feladatokat ellátó regionális szintű szerv kialakítására mindenképpen szükség van.

Ez a szervtípus lett a **regionális területfejlesztési konzultációs fórum,** amely a Tftv. szerint

– eljár a regionális döntést, állásfoglalást, véleményezést igénylő ügyekben;
– összehangolja a megyei önkormányzatok döntéshozatalát;
– képviseli a megyei önkormányzatok egyező döntését, mint a régió álláspontját;
– javaslatot tesz a Kormánynak a Régiók Bizottságában (CoR) a régiót képviselő tag személyére.

Azaz a regionális koordinációs fórum ellátja gyakorlatilag mindazon feladatokat, amelyeknek a megyéhez történő telepítése nem állt volna összhangban a közösségi joggal.

A fenti fórum – miként korábban már jeleztem – társulásos jellegű önkormányzati szerv. A Tftv. szerint ugyanis az **egy régió területén működő megyei közgyűlések elnökei** – ha a régió a főváros területét is magában foglalja (azaz a középmagyarországi régió esetében), akkor a megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester – regionális területfejlesztési konzultációs fórumot működtetnek.

A fenti szervezet azonban nem tekinthető a regionális fejlesztési tanács utódszervének. A megyei önkormányzatok hatásköreit kiegészítő jellegére utal az is, hogy **munkaszervezettel nem rendelkezik,** titkársági feladatait az illetékes megyei (fővárosi) közgyűlések megegyezése szerinti megyei (fővárosi) önkormányzati hivatal látja el.

A megyei területfejlesztési konzultációs fórum

Mivel a magyar önkormányzati jogban a megyei jogú városok nem részei az önkormányzati megyéknek, ezért óhatatlanul felmerül annak a kérdése, hogy miként oldható meg a megyeszékhely és a megyei nagyvárosok bevonása az immáron a megyei önkormányzatok hatáskörébe utalt területfejlesztési ügyekben. A fenti probléma áthidalására rendelkezett a Tftv. 2012. január 1-jétől hatályos szabályozása a **megyei területfejlesztési konzultációs fórum** létrehozásáról.

A fentiekkel összhangban a Tftv. szerint a megyei közgyűlés és a – megye területén működő – megyei jogú város(ok) közgyűlése(i) megyei területfejlesztési konzultációs fórumot működtetnek. A megyei területfejlesztési konzultációs fórum **előzetesen állást foglal** a megyei közgyűlés területfejlesztést érintő ügyeiben. A megyei területfejlesztési konzultációs fórum **véleményét** a megyei közgyűlés ülésén a vonatkozó napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

Mindezek alapján látható, hogy a megyei jogú város részvételével működő fórumnak a megyei területfejlesztési tervezésben **véleményező, valamint** a tervek tekintetében több esetben **egyetértési** szerepe van. Mivel a megyei fejlesztési tervezés dokumentumainak hatálya kiterjed a megyei jogú városokra, azonban azok nem részei az önkormányzati megyének. Ezen logika mellett haladva a fenti szabályozás logikusnak tekinthető, ugyanis a megyei jogú város egyetértését is megköveteli azokban a döntésekben, amelyek hatálya a megyei jogú városra és nemcsak az (önkormányzati) megyére is kiterjed.

A megyei területfejlesztési konzultációs fórum **paritásos alapú szervezet:** abba a megyei jogú város közgyűlése egy képviselőt delegál, míg a megyei közgyűlés a megyei jogú várost képviselők számával azonos számú képviselőt delegál (így ha egy megyében csak egy megyei jogú város van, akkor a megye csak egy képviselőt, míg ha kettő, akkor kettő képviselőt delegál).

A fenti szabályozás alapján általában kéttagú a megyei területfejlesztési koordinációs fórum, azonban Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron és Zala megyékben ez a testület – arra figyelemmel, hogy ezekben a megyékben két megyei jogú város található – négytagú.

Ez a konzultációs fórum párhuzamba állítható a közszolgáltatások közös ellátását szolgáló egyeztető bizottságokkal. Ez a kiegészítő jelleg abban is tükröződik, hogy a megyei területfejlesztési konzultációs fórum munkaszervezettel nem rendelkezik, titkársági feladatait a tagok megegyezése szerinti önkormányzati hivatal látja el.

Mindkét konzultációs fórummal kapcsolatban problémát jelent, hogy a Tftv. egyiket sem minősíti fejlesztési tanácsnak, vagy önkormányzati társulásnak, s nem is rendelkezik külön a tevékenységük törvényességi felügyeletéről. Ezen szabályok hiányában, e körben **egy joghézag látszik körvonalazódni, amely alapján a megyei kormányhivatal nem rendelkezik felügyeleti jogokkal e szervezetek működése felett.** *De lege ferenda* érdemes lenne ezt a kérdést egyértelműen rendezni azzal, hogy ezeket a szervezeteket társulássá, fejlesztési tanáccsá minősítsék, vagy pedig külön mondják ki, hogy tevékenységük felett a kormányhivatal törvényességi felügyeletet gyakorol.

d) A regionális fejlesztési ügynökségek

2011-ig a területfejlesztés regionális feladatait az atipikus állami szervnek minősülő regionális fejlesztési tanácsok látták el, amelyek a régió fejlesztési programjának megvalósításával összefüggő fejlesztési döntéseknek az előkészítésére, a régión belüli területfejlesztési intézmények információellátásának javítására, a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítésére nonprofit gazdasági társaságot (jellemzően: nonprofit kft.-t) hoztak létre.

A regionális fejlesztési tanácsok 2012-es megszüntetése azonban – figyelemmel a NUTS 2. szintre építő uniós területfejlesztési szabályokra – nem jelentette a regionális fejlesztési ügynökségek megszüntetését, azt akkor a területfejlesztésért felelős miniszter szakmai irányítása alá rendelték. 2014. január 1-jétől – a megyei önkormányzatok területfejlesztési hatásköreinek erősítése körében – a regionális fejlesztési ügynökségeket a régió területén levő megyei önkormányzatok közös tulajdonában álló gazdasági társaságokként határozza meg a törvény. Így az új szabályozás szerint az egy régió területén működő megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzata területi operatív programok megvalósításával összefüggő fejlesztési döntések előkészítésére és végrehajtásában való közreműködésre a régióban nonprofit gazdasági társasági formában **regionális fejlesztési ügynökséget** működtetnek.

Mivel a regionális fejlesztési ügynökség immáron egyértelműen egy, az önkormányzati igazgatás irányítása alatt álló szervvé vált, amely felett a nemzetgazdasági miniszter csak szakmai felügyeletet lát el, ezért feladatai is átalakultak 2014. január 1-jével. Így a Tftv. szerint a regionális fejlesztési ügynökség feladata különösen [17. § (2) bek.]:

– közreműködő szervezeti feladatokat lát el a területi operatív programok végrehajtásában és ellenőrzésében;
– külön megállapodás alapján részt vesz az ágazati területfejlesztési operatív programok, vagy más programok lebonyolításában, szervezi a programok megvalósítását, részt vesz a programok pénzügyi finanszírozási feladataiban, a programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról naprakész nyilvántartást vezet;
– közreműködik a megyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat területfejlesztési feladatainak ellátásában.

e) A települési önkormányzatok területfejlesztési társulásai

A fejlesztések tekintetében azonban a település önmagában nem kellően nagy egység – főleg, ha egy kisebb községről van szó. Erre figyelemmel azon államokban, ahol az önkormányzatok széles fejlesztéspolitikai feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, ezt a hatáskört a területi önkormányzatokra telepítették.

A Tftv. 10. §-a a méretbeli kérdésekre is figyelemmel külön rögzíti, hogy a települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező **területfejlesztési társulást** hozhatnak létre.

A települési önkormányzati együttműködések feletti államigazgatási kontroll egyértelmű kereteinek meghatározása érdekében a Tftv. külön rögzíti, hogy területfejlesztési önkormányzati társulások felett **a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeletet** gyakorol.

f) Az önkormányzatok egyéb fejlesztési feladatai

A Tftv. a 22. § (3) bekezdésében határozza meg az önkormányzati fejlesztéspolitika egyik legfontosabb eszközét, az **ipari park létesítésének a jogát,** amikor kimondja, hogy **a helyi önkormányzatok és kistérségi társulások sajátos területfejlesztési céljaik érdekében ipari parkokat és egyéb fejlesztési egységeket hozhatnak létre.** Az ipari parkok és az egyéb fejlesztési egységek számára a helyi önkormányzatok az uniós

normákkal és a központi jogszabályokkal összhangban levő kedvezményeket biztosíthatnak.

Bár a helyi gazdaságfejlesztés alapvetően az önként vállalt feladatok terrénuma – így ennek célkitűzései nem veszélyeztethetik a törvényalkotó által kötelező feladatként meghatározott közszolgáltatások ellátását – de az önkormányzatok – elsősorban a nagyobb gazdasági erővel rendelkező városi és nagyobb községi önkormányzatok – széles körben éltek autonómiájukkal, s alkottak **fejlesztéspolitikai tárgyú rendeleteket,** melyekben bizonyos körben – az állami támogatásokra vonatkozó szabályok és korlátok keretei között – támogatásokat biztosítottak a helyi gazdasági élet szereplőinek.

> Így például Nagyatád Város Önkormányzata 2001-ben alkotott először rendeletet a helyi gazdaság fejlesztéséről és támogatásáról. Ennek körében – a mindenkori éves költségvetése alapján – lehetővé tette, hogy az uniós és a hazai támogatási szabályokba nem ütköző gazdaságfejlesztési támogatásokat és kedvezményeket biztosítsanak munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés céljából.

A fejlesztéspolitikai tárgyú rendeletek mellett külön kell szólni az önkormányzati **helyi adórendeletek** fejlesztéspolitikai tárgyú rendelkezéseiről: az állami támogatásokra vonatkozó uniós és belföldi szabályok keretei között ugyanis az önkormányzatok különböző adókedvezmények, és adókönnyítések révén próbálják javítani versenyképességüket. A helyi adókkal kapcsolatban a kedvezmények mellett további fejlesztéspolitikai eszközt jelent az is, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Hatv.) a legtöbb adó mértékének csak a minimális és a maximális mértékét határozza meg, a fenti kereteken belül az önkormányzat maga szabja meg az **adó mértékét.** A helyi adók az önkormányzat helyi közügyeinek tekinthetők, így azok bevezetésére akkor kerülhet sor, ha az önkormányzat a helyi rendeletében így dönt: fejlesztéspolitikai szempontú mérlegelés tárgya lehet az is, hogy **az önkormányzat bevezet-e egy helyi adót vagy sem,** ezzel is csökkentve a helyi vállalkozások adóterhét.

g) Közvetett önkormányzati fejlesztéspolitika: az önkormányzati közszolgáltatások fejlesztése és azok állami támogatása

A helyi önkormányzati rendeletalkotás a **közvetlen helyi fejlesztéspolitika eszközének** tekinthető. Az önkormányzat azonban azzal is fejlesztéspolitikai jelentőségű tevékenységet végez, ha kötelező feladatai ellátását fejleszti. Ezért az önkormányzati fejlesztéspolitika tekintetében kiemelkedő az önkormányzati fejlesztések körének vizsgálata.

Ezek között elsőként az **infrastrukturális fejlesztéseket** kell áttekinteni. A Mötv. alapján a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartoznak a település ivóvízellátásával,

a csatornázással, vízelvezetéssel, közutak fenntartásával, a település tisztaságának fenntartásával (hulladékgazdálkodással), a közvilágítással kapcsolatos ügyek. Ezen feladatok ellátásának minősége jelentős mértékben meghatározó a településképre és annak környezetére is.

Az infrastrukturális fejlesztések támogatásának legfőbb eszközeit ma a **különböző európai uniós támogatások,** elsősorban a regionális operatív programok (ROP-ok), a közútfejlesztéseket finanszírozó operatív program, a KözOP, a környezeti és energiaügyi fejlesztéseket finanszírozó OP, a KEOP támogatja.

Hazánk európai uniós csatlakozását megelőzően, illetve a 2004–2006 közötti, az uniós támogatások szempontjából átmenetinek minősülő időszakban az állam ezeket a beruházásokat **centralizáltan** támogatta a **céltámogatások** rendszerén keresztül. A cél- és címzett támogatásokról szóló 1992. évi LXXXIX. törvény (Cct.) 1993–2007 közötti támogatható célokat rögzítő 1–6. számú mellékletei elsősorban a nagy összegű infrastrukturális (főleg vízügyi és környezetvédelmi) beruházásokhoz nyújtottak jelentős állami támogatást. A Cct. akkor hatályos szövege szerint a kellő költségszámítással alátámasztott, a törvényi feltételeknek megfelelő beruházások támogatásban részesültek. A rendszer centralizáltságát az okozta, hogy a célokra vonatkozó általános és részletes szabályokat is a Cct. melléklete tartalmazta, azaz tulajdonképpen az Országgyűlés egymaga határozta meg a célrendszert.

2007. január 1-jét megelőzően az önkormányzatok a Cct.-ben szabályozott **címzett támogatásokon** keresztül juthattak a humán közszolgáltatásaik finanszírozásához szükséges támogatásokhoz, azonban 2014. január 1-jével végleg megszűnt az önkormányzatok cél- és címzett támogatási rendszere, s a Cct.-t is hatályon kívül helyezte a 2013. évi CCIII. törvény.

Az önkormányzatok által nyújtott humán közszolgáltatások – közoktatási, kulturális, szociális és gyermekvédelmi, egészségügyi intézmények – fejlesztéséhez jelenleg az önkormányzatok elsősorban a regionális operatív programok (ROP-ok), valamint a humán közszolgáltatásokat támogató programok, a TÁMOP és a TIOP forrásaiból juthatnak támogatáshoz. A TÁMOP és a TIOP juttatásai közül e körben az infrastrukturális projekteket támogató TIOP (Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program) a hangsúlyosabb.

Ellenőrző kérdések

1. Jellemezze az önkormányzatok területfejlesztési feladat- és hatásköreire vonatkozó törvényi szabályokat!
2. Jellemezze a megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési feladatait!
3. Jellemezze a regionális és a megyei területfejlesztési konzultációs fórumokat és a területfejlesztési társulásokat!
4. Jellemezze a regionális fejlesztési ügynökséget!
5. Mutassa be az önkormányzati fejlesztéspolitika egyéb eszközeit és kereteit!
6. Jellemezze a közvetett önkormányzati fejlesztéspolitikát!

Felhasznált és ajánlott irodalom

ARDEN, Andrew – BAKER, Christopher – MANNING, Jonathan: *Local Government Constitutional and Administrative Law.* London, 2008.

BENCSIK András (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest–Pécs, 2012.

FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási szankció.* Budapest, 2013.

BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. Harmadik kötet 1971–1979.* Budapest, 1986.

FARAGÓ László: Tervezés elméleti alapvetések. *Tér és Társadalom,* 1997/3. 1–15. o.

FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2012.

FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2005.

GÖRÖG Mihály: *Bevezetés a projektmenedzsmentbe.* Budapest, 2001.

HAJDÚ Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza.* Budapest–Pécs, 2001.

HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.* Budapest, 2009.

HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése.* Budapest–Pécs, 2002.

HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs, 2005.

JÓSZAI Attila: *Regionális Politikák I. A hazai területfejlesztés intézményrendszere.* Budapest, 2007.

JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció.* Budapest–Pécs, 2006.

KÁDÁR Krisztián – ANDRISKA Szilvia (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió támogatási rendszerébe.* Budapest, 2007.

KAISER Tamás: *Monitoring az EU-támogatások felhasználásában.* Budapest, 2006.

KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba.* Budapest, 2009.

KOVÁCS Katalin – SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: *Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában.* Budapest, 2008.

KOVÁRIK Erzsébet (szerk.): *Helyi közpolitikák alakítása.* Budapest, 2007.

KÖKÉNYESI József (szerk.): *Bevezetés a Kohéziós Alap ismereteibe.* Budapest, 2006.

KÖKÉNYESI József (szerk.): *Közszolgáltatások szervezése és igazgatása.* Budapest, 2007.

LÁSZLÓ László (szerk.): *Terület- és településrendezési ismeretek.* Budapest, 2006.

Lengyel Imre – Rechnitzer János (szerk.): *A regionális tudomány két évtizede Magyarországon.* Budapest, 2009.

Lengyel Imre – Rechnitzer János: *Regionális gazdaságtan.* Budapest–Pécs, 2004.

Loughlin, John – Hendriks, Frank – Lidström, Anders (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.* Oxford, 2011.

Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* Budapest, 2012.

Nowackiné Tóth Katalin: *A partnerség elve a Strukturális Alapok felhasználásában.* Budapest, 2006.

Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában.* Budapest, 2005.

Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás.* Budapest–Pécs, 1999.

Perger Éva (szerk.): *Az Európai Unió támogatási rendszerének joga és intézményrendszere.* Budapest, 2007.

Rechnitzer János – Smahó Melinda: *Területi politika.* Budapest, 2011.

Rechnitzer János (szerk.): *Település és fejlesztés. A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben.* Budapest, 2007.

Rechnitzer János: *Területi stratégiák.* Budapest, 1999.

Steiner, Udo (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht.* Heidelberg, 2006.

Szigeti Ernő (szerk.): *Terület- és településfejlesztési ismeretek.* Budapest, 2006.

Verebélyi Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció I–II. *Magyar Közigazgatás,* 2000/9. 521–528. o.; 2000/10. 577–587. o.

ELTE JOGI KARI KÖNYVSOROZAT

ELTE Jogi Kari Jegyzetek
ISSN 2060 5986

1. Dezső Márta – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 130 o., ISBN 978 963 284 044 4
2. Kovács Árpád: *Közpénzügyek.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 379 o., ISBN 978 963 312 004 0
3. Princzinger Péter: *Sportjog I.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 264 o., ISBN 978 963 312 009 5
4. Margitán Éva (szerk.): *Büntetőjog.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 461 o., ISBN 978 963 312 010 1
5. Réti Mária: *Szövetkezeti jog.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 410 o., ISBN 978 963 312 020 0
6. Princzinger Péter (szerk.): *Sportjog II.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 405 o., ISBN 978 963 312 033 0
7. Szeibert Orsolya: *Családi jog.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 255 o., ISBN 978 963 312 119 1
8. Földi András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 643 o., ISBN 978 963 312 130 6
9. Képes György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 233 o., ISBN 978 963 312 156 6
10. Ferencz Jácint – Göndör Éva – Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: *Munkajogi alapismeretek.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 213 o., ISBN 978 963 312 159 7
11. Gyulavári Tamás – Hős Nikolett – Kártyás Gábor (szerk.): *Munkajogi feladatok és jogesetek.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 185 o., ISBN 978 963 312 174 0
12. Hoffman István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 138 o., ISBN 978 963 312 193 1
    e-Book. Elérhető: http://www.eltereader/kiadvanyok/hoffman-istva-bevezetes-a-teruletfejlesztesi-jogba/

ELTE Jogi Kari Tankönyvek
ISSN 2060 6494

1. Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944).* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 402 o., ISBN 978 963 284 043 7
2. Varga István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga.* Második, átdolgozott kiadás, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 1093 o., ISBN 978 963 284 152 8
3. Kardos Gábor – Lattmann Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 494 o., ISBN 978 963 312 022 4
4. Menyhárd Attila: *Dologi jog.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 448 o., ISBN 978 963 312 030 9
5. Király Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 290 o., ISBN 978 963 312 032 3
6. Szilágyi Péter: *Jogi alaptan.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 387 o., ISBN 978 963 312 072 9
7. Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog.* Második, átdolgozott kiadás, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 591 o., ISBN 978 963 312 155 9
8. Mádl Ferenc – Vékás Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 555 o., ISBN 978 963 312 131 3
9. Berke Barna – Papp Mónika: *Az Európai Unió gazdasági joga II. Az Európai Unió versenyjoga.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 285 o., ISBN 978 963 312 165 8
10. Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 344 o., ISBN 978 963 312 177 1
11. Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 362 o., ISBN 978 963 312 192 4

ELTE Jogi Kari Tudomány
ISSN 2060 9361

1. Mezey Barna – Nagy Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet. Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 488 o., ISBN 978 963 284 065 9

2. Gárdos Péter: *Az engedményezés.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 462 o., ISBN 978 963 284 087 1
3. Hoffman István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 395 o., ISBN 978 963 284 088 8
4. Filó Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 353 o., ISBN 978 963 284 104 5
5. Gábor Hamza: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 826 o., ISBN 978 963 284 095 6
6. Fleck Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 237 o., ISBN 978 963 284 127 4
7. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 281 o., ISBN 978 963 284 129 8
8. Nyikos Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 270 o., ISBN 978 963 312 007 1
9. Szabó Máté – Péterfalvi Attila (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények.*
   Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 291 o., ISBN 978 963 312 008 8
10. Fuglinszky Ádám: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben. Québec, Kanada.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 518 o., ISBN 978 963 312 024 8
11. Somody Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 158 o., ISBN 978 963 312 031 6
12. Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 214 o., ISBN 978 963 312 029 3
13. Miklós Király: *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 304 o., ISBN 978 963 312 045 3
14. Mezey Barna (szerk.): *A szimbólumok üzenete. A jogi kultúra jelképei: eljárások, szokások, formák és tárgyak.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 595 o., ISBN 978 963 312 054 5
15. Erdei Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 359 o., ISBN 978 963 312 061 3

16. Székely László: *A személyiségi jogok hazai elmélete.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 191 o., ISBN 978 963 312 079 8
17. Balázs József Gellér: *Legality on Trial. A Theoretical Analysis of the Legality of Substantive Criminal Norms.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 303 o., ISBN 978 963 312 085 9
18. Kisfaludi András (szerk.): *Versenyjogi jogsértések – magánjogi következmények.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 235 o., ISBN 978 963 312 142 9
19. Gellér Balázs József: *Legalitás a vádpadon.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 317 o., ISBN 978 963 312 154 2
20. Tamás Szabados: *The Transfer of the Company Seat within the European Union.*
    Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 253 o., ISBN 978 963 312 144 3

Ez a jegyzet elsősorban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán alternatív kurzusként tartott, Területfejlesztés című tantárgy ismeretanyagához kapcsolódik.

Az alternatív kurzus célja, hogy a joghallgatók számára bemutassa a területfejlesztés fogalmát, alapvető jogintézményeit, a területfejlesztéssel kapcsolatos fontosabb tervezési ismereteket, annak érdekében, hogy a hallgató értelmezni és alkalmazni tudja a területfejlesztéssel kapcsolatos jogszabályokat későbbi munkája során. A jegyzet elkészítése során arra is törekedtem, hogy azt más felsőoktatási intézmények – így különösen a gazdasági felsőoktatás intézményei, valamint egyes mérnöki képzések – is fel tudják használni a területfejlesztés jogi szabályozásának bemutatásához. Így bár a kurzus épít a korábban megszerzett közigazgatási jogi ismeretekre, azonban a jegyzet a közigazgatási jogi általános részi tankönyvek használata nélkül is alkalmazható.