

ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSPOLITIKA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZABÁLYOZÁSRA ÉS A NAGYVÁROSI FEJLESZTÉSEK JOGI KERETEIRE

Hoffman István – Jugovics Andrea –
Cseh Kristóf Balázs

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSPOLITIKA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZABÁLYOZÁSRA ÉS A NAGYVÁROSI FEJLESZTÉSEK JOGI KERETEIRE

Szerzők:

I-IV. fejezet: Hoffman István

V. fejezet Jugovics Andrea és Cseh Kristóf Balázs

Szakmai lektor:

Fazekas Marianna

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. december 31.

Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Közigazgatási Továbbképzési Intézet

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

© Hoffman István, 2019

© Jugovics Andrea, 2019

© Cseh Kristóf Balázs, 2019

© Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közszergátási Továbbképzési Intézet, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem
reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

I. BEVEZETÉS: AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGFEJLESZTÉSI SZEREPKÖREINEK ÁLTALÁNOS

ÁTTEKINTÉSE	6
1. A fejlesztéspolitika aktorai	7
2. A fejlesztéspolitika és az önkormányzati közigazgatás, valamint a gazdaság kapcsolata	8
3. Az önkormányzati fejlesztéspolitika főbb célkitűzései a szakirodalom tükrében	9

II. EGYES EURÓPAI ORSZÁGOK ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSPOLITIKAI RENDSZEREI

– RÖVID NEMZETKÖZI KITEKINTÉS	11
1. Centralizált modellek	12
2. Decentralizált modellek	17
3. A szövetségi államok fejlesztéspolitikai modelljei	23

III. A HAZAI ÖNKORMÁNYZATOK FEJLESZTÉSPOLITIKÁJÁNAK

ÁLTALÁNOS SZABÁLYOZÁSI KERETEI	25
1. Az önkormányzati fejlesztéspolitika általános keretei	25
2. A megyei önkormányzatok fejlesztéspolitikai feladatai	26
3. A megyék és megyei jogú városok sajátos területfejlesztési együttműködései: a területfejlesztési konzultációs fórumok	29
4. A regionális fejlesztési ügynökségek és azok megszüntetése	31
5. A települési önkormányzatok területfejlesztési társulásai	31
6. Az önkormányzatok egyéb fejlesztési feladatai	31

IV. A HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG MINT A GAZDASÁGFEJLESZTÉS SAJÁTOS ESZKÖZE

1. Hatósági tevékenység helye modern társadalmakban	35
2. Hatósági tevékenység és a gazdaságfejlesztés	36
3. Az önkormányzatok és szerveik hatósági feladatellátásának keretei	37
4. Az önkormányzatok és szerveik hatósági tevékenysége és a gazdaságfejlesztés	40

V. NAGYVÁROSI FEJLESZTÉSPOLITIKAI IRÁNYOK

1. Részletes fejlesztési szabályozási és igazgatási keretek	42
1.1. Debrecen	42
1.2. Miskolc	45
1.3. Szeged	47

2. A fejlesztési keretek pontos szabályozása, részletesen szabályozott támogatási rendszerekkel	48
2.1. Kecskemét	48
2.2. Győr	50
2.3. Székesfehérvár	51
2.4. Pécs	53
3. Záró gondolatok helyett	55

I. BEVEZETÉS: AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGFEJLESZTÉSI SZEREPKÖREINEK ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉSE

A magyarországi helyi önkormányzatok vezetői számára a fejlesztéspolitikai, gazdaságpolitikai szerepkörök kiemelkedően fontosak – ezt tanúsítja több felmérés is.¹ A fenti keretek között azonban nemcsak a hazai önkormányzati rendszerre jellemző a gazdaságfejlesztés és a fejlesztéspolitika fontos szerepe, hanem más európai országokban is. A gazdaság működése, annak hatékonyabbá tétele, a versenyképesség javítása nemcsak az egyes országok között jelenik meg, hanem fontos szerepe van az országokon belüli területi egységek tevékenységében is. Bár – mint azt a későbbiekben látni fogjuk – a fejlesztéspolitika elsősorban az adott (állam)igazgatások kötelező feladataként jelenik meg, az önkormányzatokkal szembeni (társadalmi) elvárások között is szerepel az, hogy elősegítse egy adott területi egység versenyképességét.²

Mindezekre tekintettel a következőkben elsőként azt kívánjuk áttekinteni, hogy miként jelenik meg a fejlesztéspolitika az önkormányzati feladatok körében, különös tekintettel a nagyvárosi térségek önkormányzataira, amelyek a jelenlegi társadalmi-gazdasági rendszerekben az ipar, a kutatás és a tudományos élet szempontjából kiemelt szerepet töltenek be az állami fejlesztések tervezése során is. Ennek keretében elsőként, a bevezető részben azt vizsgáljuk meg, hogy *általában*, a szakirodalmi eredményekre tekintettel az önkormányzat mint fejlesztéspolitikai aktor miként jelenik meg, milyen kapcsolatokra építhet. Ezt követően az egyes európai államok önkormányzati fejlesztési rendszereit vizsgáljuk meg, amelyek jó képet rajzolnak arról, hogy a környezetünkben milyen főbb megoldások alakultak ki, végül a záró részekben ezt egészíti ki a hazai keretek elemzése.

A munka szemlélete és módszere *alapvetően jogtudományi*, azaz elsősorban a fennálló jogi szabályokon keresztül vizsgálja a rendszereket. A jogtudomány mellett azonban épít a *közigazgatás-tudomány* eszközire is, így arra is törekszünk – elsősorban a hazai nagyvárosi gyakorlatot elemző fejezetekben – hogy a tényleges működés tapasztalatait is beépítsük, azaz azt is vizsgáljuk, hogy a kereteket miként tölti ki a mindennapi gyakorlat.

A fentiekre figyelemmel elsőként a helyi-területi önkormányzatok mint fejlesztéspolitikai aktorok szerepét tekintjük át.

¹ E körben ki kell emelni a 2000-es évek elejéről Németh J.: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata. Magyar Közigazgatás 2001/1., valamint az utóbbi időszak irodalmából Nyikos és társai, valamint Horváth M. T. megállapításait: Nyikos Gy. – Horkay N. – Péti M. (2006): Területfejlesztés és kistérségi tervezés. In: Németh J.(szerk.) Kistérségi tervezési módszertan. Budapest, Mackensen Kft., 119-146. o., Horváth M. T.: Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2015. 7-14. o.

² A középszintű önkormányzatok tekintetében Lásd Pálné Kovács I.: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2013/4. 16-17. o.

1. A FEJLESZTÉSPOLITIKA AKTORAI

A fejlesztéspolitika többféleképpen értelmezhető, azonban ezekben a megközelítésekben közös elem, hogy *komplex* fogalom, céljainak és feladatainak teljesítésében gyakorlatilag az egész társadalom részt vesz.³ Erre figyelemmel a területfejlesztés aktorainak tekinthetjük egyrészt a *különböző állami, önkormányzati szerveket, a gazdasági élet szereplőit*, valamint a *társadalmi és egyéb nonprofit szervezeteket*. Ez a szemlélet tükröződik a magyar fejlesztéspolitika egyik kerettörvényének tekinthető, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) megközelítésében is. A Tftv. 4. §-a ugyanis kiemeli, hogy „[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 többszereplős 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 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) preambuluma is kiemeli, hogy „[a] helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához”, azaz, hogy a helyi önkormányzatok állami szervek, habár a közigazgatáson belül önálló alrendszerként jelentenek.⁴ Az, hogy az önkormányzatok elkülönült alrendszerként képeznek, a Tftv. fent idézett 4. §-ában is megjelenik, amikor is az állami szervek mellett az önkormányzati szervekről is szólnak, azaz ezzel lényegében a Tftv. is elismeri az önkormányzati fejlesztéspolitika létjogosultságát.

Jelen kötet vizsgálatának tárgya azonban nem a fejlesztéspolitika egésze, hanem annak a már említett önkormányzati vonulata. Az önkormányzati fejlesztéspolitika – mint az állami fejlesztéspolitika elkülönült alrendszere – ugyanis a terület jog által részletesen és pontosan szabályozott része, amelynek joganyaga a közjog – azon is belül elsősorban a közigazgatási jog – körébe tartozik. Mindez indokolja a terület jogi szabályozottságának vizsgálatát.

Az önkormányzati fejlesztéspolitika így az állami fejlesztéspolitikához kapcsolódó terület. Az állami fejlesztéspolitika főbb irányait a Tftv. általános jelleggel külön rögzíti. Így a törvény az állami (terület)fejlesztési politika feladatai közé tartozik különösen:

³ Lásd M. Holland – M. Doidge (2012): *Development Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) 23-25. o., valamint Gy. Nyikos – R. Talaga (2014): *Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation*. *Comparative Law Review* (Torun) Vol. 18. 112-113. o.

⁴ Lásd Fazekas M. (2017): *A közigazgatási szervek általános jellemzői*. In: Fazekas M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 95-96. o.

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

A kötet elsősorban az önkormányzati fejlesztéspolitika főbb kérdéseivel foglalkozik. Így csak érintőlegesen tér ki a központi szervek és a központi államigazgatási szervek irányítása (vezetése) alatt álló területi államigazgatási szervek által ellátott állami fejlesztéspolitika kérdéseire. Szintén az önkormányzat-centrikus elemzésre tekintettel nem vizsgálja részletesen a helyi – részben területfejlesztési célú – civil kezdeményezések támogatására és annak jogi szabályozására vonatkozó kérdéseket. Ezek a juttatások hazánkban jelentős, részben a civil szervezetek támogatásának külön rendszerén keresztül valósulnak meg, melyet az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény szabályoz, valamint az éves költségvetési törvényekben és az egyes helyi önkormányzatok költségvetési rendeleteiben a civil szervezeteknek nyújtandó támogatási előirányzatok biztosítanak.

Azonban röviden kitér annak vizsgálatára, hogy a helyi önkormányzatok egyes, nem közvetlenül fejlesztéspolitikai célú tevékenységei, így különösen a közszolgáltatás-szervezési és hatósági tevékenységei milyen hatást gyakorolnak a helyi fejlesztésekre, és arra is, hogy ezen eszközök mennyiben alakultak át az elmúlt években.

2. A FEJLESZTÉSPOLITIKA ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS, VALAMINT A GAZDASÁG KAPCSOLATA

A fejlesztéspolitika 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.⁵

Mindezekre tekintettel az önkormányzati fejlesztéspolitikát mint az állami fejlesztéspolitika alrendszerét 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 organikus kialakult, de a gazdasági hatékonyságot lerontó struktúrákat oly módon korrigálja, hogy összességében

⁵ Lásd Nyikos Gy. – Staviczyk P. (2018): Az állami támogatási jog háttérének és történeti fejlődésének áttekintése. In: Nyikos Gy. (szerk.): Állami támogatások. Dialóg Campus, Budapest 19-23. o.

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. A következő nehézséget az jelenti, hogy a tervszerűen kialakított fejlesztésnek megvannak-e a társadalmi-gazdasági alapjai. Ezekre a kérdésekre nehezen található meg a helyes válasz: megelégsük 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 javító és a piaci hibákat korrigáló tényezők, ezért címzettjei gyakran kisebb tőkeerőjű vállalkozások (kis- és középvállalkozások – KKV), valamint civil szervezetek. Azonban ezek az eszközök csak korrekciós jellegűek, és 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 fejlesztéspolitikához szorosan kapcsolódik a kivételek rendszerével az állami támogatások nyújtását szabályozó rezsim*, amelynek részletes vizsgálata jelentősen meghaladja e kötet kereteit.⁶ 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.*

3. AZ ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSPOLITIKA FŐBB CÉLKITŰZÉSEI A SZAKIRODALOM TÜKRÉBEN⁷

A fejlesztéspolitika feladatainak értelmezése körében – a szakirodalomban foglaltakra tekintettel – azokat értékválasztáson alapuló, a társadalom, a gazdaság (valamint az épített és természetes környezet) befolyásolására irányuló tervezett, tudatos tevékenységnek tekinthetjük.⁸ 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. *Az önkormányzati fejlesztéspolitika legfőbb céljának egy adott helyi-területi önkormányzati egység (gazdasági) versenyképességének javítását tekinthetjük.* A fejlesztéspolitika tulajdonképpen az ipari társadalmak terméke, és szempontrendszerében a kezdetektől meghatározó szerepet játszott a gazdasági termelés növelése, a gazdasági fejlődés kereteinek megteremtése. Ez tekinthető a fejlesztéspolitika – így az önkormányzati fejlesztéspolitika – végső céljának is, tulajdonképpen ehhez kapcsolódnak az egyéb célkitűzések.

⁶ A fenti kérdés részletes vizsgálatát illetően a legutóbbi hazai szakirodalomból lásd Nyikos Gy. (szerk.) (2018): Állami támogatások. Dialóg Campus, Budapest.

⁷ A szakirodalmi állítások összefoglalását illetően lásd részletesebben: Hoffman I. (2017): Bevezetés a területfejlesztési jogba. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 15-17. o.

⁸ Az EU kohéziós politikájáról lásd Nyikos Gy. (2017): Kohéziós politika. Dialóg Campus, Budapest 17. o. és Nyikos Gy.: Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. Polgári Szemle: Gazdasági és társadalmi folyóirat. 8. évf. 3-6. sz. 142-145. o.

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 és az új ágazatok betelepítését.
3. *Szociális dimenzió, a foglalkoztatottság növelése.* A versenyképesség növelése nehezen képzelhető el a társadalmi feszültségek csökkentése nélkül. A társadalmi feszültségek ugyanis összetársadalmi, gazdasági különbségeket jelentenek. A társadalmi feszültségek egyik legfontosabb eszköze a gazdaság hatékonyságát is jelentő munkahe-lyteremtés, amely egyszerre biztosíthat versenyképes, hatékony munkaerőt és fizetőképes keresletet a gazdaság által előállított termékek és szolgáltatások számára.

Így összességében az önkormányzati fejlesztéspolitika az állami fejlesztéspolitika részét képező önálló alrendszer, amelynek célja, hogy az egyes helyi önkormányzatok tág értelemben vett versenyképességét, valamint az adott önkormányzat területén élő polgárok életminőségét javítsa a gazdasági és társadalmi folyamatok tervszerű befolyásolásával.

Az önkormányzati fejlesztéspolitika főbb kereteinek áttekintését követően a közvetkezőkben a szakirodalom és a külföldi joganyag alapján röviden át kívánom tekinteni az egyes európai államok önkormányzati gazdaságfejlesztési rendszereinek modelljeit. Ez az összehasonlítás segít abban, hogy kijelölhessük a hazai önkormányzati fejlesztéspolitika kereteit.

II. EGYES EURÓPAI ORSZÁGOK ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSPOLITIKAI RENDSZEREI – RÖVID NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az egyes európai uniós tagállamok önkormányzati rendszerei többféleképpen csoportosíthatóak. Figyelemmel a jelen kutatás *közigazgatás-centrikus* megközelítésére, a következőkben az önkormányzati és az állami fejlesztéspolitika egymáshoz való viszonya alapján csoportosítjuk a különféle modelleket. Így alapvetően két fő csoportot különíthetünk el: a *centralizált* és a *decentralizált* rendszereket. A centralizált modellek körébe sorolom az *államigazgatási* feladatellátásra építő megoldásokat, így végső soron a *szövetségi államok* közül azok is ide sorolhatóak, ahol a fejlesztéspolitikai feladatok ellátásában a szövetségi állam tagállamainak kiemelkedő hatásköre jelenik meg, azok ugyanis nem önkormányzati, hanem végső soron államigazgatási szerveknek tekinthetőek.⁹ Miután a legtöbb szövetségi államban ezek a fejlesztések a tagállami hatáskörök közé tartoznak, ezért – miként a későbbiekben részletesen bemutatom – ezek az országok főleg a centralizált modellek közé sorolhatóak.¹⁰

⁹ Lásd részletesebben: Hoffman István (2015): Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 68-70.o.

¹⁰ Lásd részletesebben: K. Bäumer – G. Kroës: Decentralisation in German Context (2016): An Assessment of Governance Actors and Approaches ‘from Below’. In: E. Dick – K. Gaesing – D. Inkoom – T. Kausel (eds.) Decentralisation and Regional Development. Experiences and Lessons from Four Continents over Three Decades. Springer International, Basel 63-64. o. és Gy. Nyikos (2014): Development Policy in an Age of Austerity – Result-orientation, Effectiveness and Sustainability. In: I. Pálné Kovács – C. M. Profiroiu (eds.): Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe : Selected Revised Papers from the 21st NISPAcee Annual Conference May 16-18, 2013 Belgrade, Serbia. Bratislava, Szlovákia : NISPAcee, pp. 167-169. o.

1. táblázat: Az önkormányzati fejlesztéspolitika főbb modelljeit bemutató összefoglaló táblázat¹¹

Centralizált modellek		Decentralizált modellek
Centralizált, unitárius modellek	Centralizált, föderális modellek	
Centralizált modellű államok (például Szlovénia, Görögország, Litvánia, Észtország)	Tagállami szintű államigazgatás által ellátott feladatok (Ausztria, Svájc, kisebb német tartományok)	Regionális (3. szintű) önkormányzatok fejlesztési feladatai (Franciaország, Olaszország, Bajorország, Lengyelország)
Centralizált, hibrid rendszerek (Csehország, Lettország)	Átmeneti modell: a tagállami államigazgatás és a területi önkormányzatok közötti osztott feladat- és hatáskörök (német tartományok többsége, Belgium)	A föderalizmus és a regionalizmus közötti átmenet: a) Kvázi vagy de facto föderáció: Spanyolország b) Egy sajátos, aszimmetrikus jellegű föderáció, az Egyesült Királyság
Átmeneti modell: önkormányzati társulások kiemelt szerepe (Portugália, Írország)		
Centralizált rendszerek a területi önkormányzatok részleges hatásköreivel (Svédország, Szlovákia, Magyarország)		

1. CENTRALIZÁLT MODELLEK

A fentiekre figyelemmel akkor beszélhetünk az önkormányzati fejlesztéspolitika központosított (centralizált) modelljéről, amennyiben a fejlesztési feladatok ellátásáért az államigazgatás szervei tartoznak elsősorban felelősséggel. Ebben a rendszerben a helyi-területi önkormányzatok természetesen számos fejlesztéspolitikai hatáskörrel rendelkeznek, azonban az állami fejlesztéspolitikai rendszereken belül a szerepük legfeljebb kiegészítő jellegű lehet, és az általános fejlesztéspolitikára csak kisebb hatást gyakorolnak.

Előljáróban ki kell emelni, hogy azokban az államokban, ahol az állam – vagy szövetségi állam esetén a hatáskörrel rendelkező szövetségi tagállam – kisebb méretű, ott nagyobb valószínűséggel alakul ki centralizált modell. Másrészt a centralizált modell kialakulásának az is kedvezett, ha az adott ország jelentős értékű európai uniós támogatásban is részesült: a nagyobb összegű támogatások elosztása ugyanis jellemzően centralizáltan zajlott le, egyébként rendkívül különböző önkormányzati rendszerű és hagyományokkal rendelkező államokban is – ahogyan azt a továbbiakban részletesen bemutatom.

¹¹ Saját szerkesztés.

a) *Centralizált, unitárius modellek*

A centralizált, unitárius államokban hangsúlyos a központi államigazgatás szerepe. Ezen a modellen belül is többféle változat alakult ki, egyes megoldások már a decentralizált modellek felé történő átmenetet jelenítik meg.

Ezt a megoldást a kisebb méretű államok követték, elsősorban azok az országok, ahol egyszintű önkormányzati rendszerek alakultak ki. Így az Európai Unióban belül egyértelműen ide sorolható *Szlovénia* modellje, amely – jelenleg 212 önkormányzatra – tagolódik. Az egyszintű rendszerben a fejlesztéspolitikában az önkormányzatok a saját bevételeikből származó fejlesztésekért felelősek, azonban az összehangolt, a területi szempontokra is tekintettel levő fejlesztések a *központi kormányzat*, azon belül is a fejlesztésekért külön felelős minisztériális szervezetek felelősségi körébe tartoznak.¹² A központi szervek mellett – részben az NPM szolgáltatás-szervezési paradigma hatására – regionális és szubregionális („kistérségi”) ügynökségeket szerveztek, amely ügynökségek professzionális személyzettel rendelkeznek, azonban sajátos, gyakran magánjogi jogállásúak.¹³ A nyugat-balkáni térség országai közül hasonlóan centralizált modellt épített ki a szintén egyszintű önkormányzati rendszerrel rendelkező *Szerbia* is, ahol a települések közötti különbségek kiegyenlítésével kapcsolatos fejlesztési feladatokat jellemzően a központi államigazgatási szervek látják el. Szerbia rendszere azonban annyiban sajátos, hogy a Vajdaság mint autonóm tartomány tekintetében a fejlesztési feladatok megoszlanak a központi és a tartományi kormány között, így a tartomány tekintetében számos feladatot a tartományi fejlesztési igazgatás lát el, azaz egyfajta tartományi decentralizáció alakult ki.¹⁴

Hasonlóan, *Litvánia* és *Észtország* is erősen centralizált fejlesztési rendszert alakított ki. Ezekben a balti államokban is egyszintű önkormányzati rendszerek jöttek létre, azonban a fejlesztéspolitika elsődleges aktorai a fejlesztési és a humán-közszolgáltatási területeken hatáskörrel rendelkező minisztériumok.¹⁵

Jóllehet *Görögországban* kétszintű – települési és területi – önkormányzati rendszer alakult ki, azonban a görög humán-közszolgáltatások fejlesztésével kapcsolatos kérdések is erősen centralizáltak, azért a központi közigazgatás szervei tartoznak felelősséggel, a területi önkormányzatok hatáskörei rendkívül korlátozottak.¹⁶

A centralizált rendszereken belül sajátos alcsoportnak tekinthetjük a *centralizált hibrid rendszereket*, amelyek közös jellemzője, hogy bár az államigazgatás szerepe meghatározó a rendszerekben, azonban önkormányzati vagy a helyi-területi önkormányzatok részvételével működő atipikus államigazgatási szervek is rendelkeznek bizonyos, az állami fejlesztéspolitikára is erősebb hatást gyakorló feladat- és hatáskörökkel.

¹² Lásd D. Ravšelj – A. Aristovnik (2007): R&D Subsidies as Drivers of Corporate Performance in Slovenia: The Regional Perspective. *DANUBE: Law and Economics Review* 2/2017. 468-472. o.

¹³ Lásd Z. Ploštajner (2005): Slovenia: Different Type of Old Industrial Regions. In: B. Müller – M. Finka – G. Lintz (eds.): *Rise and Decline of Industry in Central and Eastern Europe*. Springer, Berlin – Heidelberg 227. o.

¹⁴ Lásd B. Stojkov – V. Šećerov (2012): The Settlement Network of Serbia: From the Past to the Perspective. In: T. Csapó – A. Balogh (eds.): *Development of the Settlement Network in Central European Countries. Past, Present and Future*. Springer, Berlin – Heidelberg 49. o.

¹⁵ Lásd N. Adams (2006): National Spatial Strategies in the Baltic States. In: N. Adams – J. Alden – N. Harris (eds.) *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*. Ashgate, Aldershot 162. o. és L. Hooghe et al. (2016): *Measuring Regional Authority. A Post-functional Theory of Governance, Volume I*. Oxford University Press, Oxford 438-440. o.

¹⁶ Lásd D. Christopoulos (1999): Regionalism in Greece. In: P. Wagstaff (ed.): *Regionalism in the European Union*. Intellect, Exeter (UK) – Portland (OR, USA) 158-159. o. és Hooghe et al: i. m. 805. lj. 468-472. o.

A hibrid fejlesztési rezsimek első csoportjába a *regionális fejlesztési tanácsokkal* működő rendszereket sorolhatjuk. Ebben a rendszerben – tipikusan azért, mivel egy meghatározott szinten (jellemzően az Európai Unió NUTS-2 szintjén) nem intézményesült közigazgatási szint – egy sajátos, államigazgatási jellegű, de atipikus, azaz a hagyományos dekoncentrált-hierarchizált-hivatali modelltől eltérő, testületi vezetésű, a helyi-területi önkormányzatokat és a szociális partnereket is bevonó struktúrákat alakítottak ki a fejlesztések támogatására. Ebbe a modellbe lehetett sorolni a 2011/12-es reformok előtti magyar igazgatási rendszert, ahol kezdetben a megyei területfejlesztési tanácsok, a térségi fejlesztési tanácsok, majd a 2001-es reformot követően a regionális fejlesztési tanácsok is fontos fejlesztéspolitikai tervezési és döntési hatáskörökkel rendelkeztek.¹⁷ A kezdetben háromoldalú – kormányzati, önkormányzati és a szociális partnerek – részvételével működő rendszert kétoldalúvá alakították át 2001-ben, majd a 2011/12-es, a területi közigazgatás szerkezetét átalakító reformok során a térségi fejlesztési tanácsok kivételével felszámolták ezt a sajátos modellt. Azonban ki kell emelni, hogy a fejlesztési rendszerben ezen időszak alatt is a központi államigazgatás – egyrészt a minisztériumok, majd 2006/2007. és 2013. között a sajátos jogállású központi hivatalként működő Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – volt a meghatározó szereplő.¹⁸ A *csehországi szabályozás* jelenleg is ebbe a körbe sorolható, ahol jelenleg nyolc, NUTS-2 szintű regionális tanácsot alakítottak, amelynek tagjai a 14, NUTS-3 szintű területi önkormányzat, az úgynevezett körzetek (*kraje*) delegáltjai. Így elvileg ezek a tanácsok sajátos, önkormányzati társulásos jogintézményeknek tekinthetőek, azonban az önkormányzati szerveknél jóval erősebbek a központi államigazgatás felügyeleti jogosítványai. A központi államigazgatási szervek mindemellett a tervezésért, valamint egyes, központosított szolgáltatás-fejlesztési feladatokért is felelősek, így a regionális tanácsokkal szemben továbbra is ők a rendszer központi aktorai.¹⁹ Hasonló szerkezetű modell alakult ki az egyébként egyszintű önkormányzati rendszerrel rendelkező *Lettországb* is, ahol a regionális fejlesztésről szóló 2002. évi törvény sajátos, hibrid jellegű szerveket hozott létre a tervezési régiókban.²⁰

A decentralizált rendszerek felé mutató sajátos *átmenetet* valósítanak meg azon államok rendszerei, ahol a fejlesztéspolitikai feladatok ellátását bár kezdetben erősen centralizált módon végezték el, azonban ez később oldódott, és jelenleg az államigazgatás és az önkormányzati alrendszer közötti feladatmegosztáson alapuló modell alakult ki, ahol önkormányzati szervekként sajátos társulások járnak el.

A legjobb példa erre a megoldásra az *ír* modell. *Írországb*an az európai integrációhoz történő csatlakozás után egy sajátos, erősen centralizált modell alakult ki, amely a jelentős mennyiségű, a humán-közszolgáltatások fejlesztését is célzó közösségi forrás szétosztásáért felelt. A központi államigazgatási szerveken alapuló rendszert az új közmenedzsment (NPM) és a Jó Kormányzás (*Good Governance*) által befolyásolt reformok jelentősen átalaki-

¹⁷ Lásd részletesebben: Nyikos, Gy. (2011): Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában. Falu, város, régió 18. évf. 2. sz. 36-38. o.

¹⁸ Lásd Szalai É. (2004): A területfejlesztési igazgatás és az építési jog alapjai. In: Ficzer L. – Forgács I. (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel. Osiris, Budapest 230-233. o.

¹⁹ Lásd S. Piattoni (2008): The Committee of the Regions: multi-level governance after enlargement. In: E. Best – T. Christiansen – P. Settembrini (eds.): The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 174-175. o.

²⁰ Lásd M. Tatham (2016): With, Without or Against the State? How European Regions Play the Brussels Game. Oxford University Press, Oxford 261. o.

tották, és megkezdték a központosított rendszer decentralizációját.²¹ A decentralizációs reformok keretében elsőként felállították a Helyi Fejlesztési Testületeket (*Local Development Boards*), amelyek általános fejlesztési-tervezési feladatokat láttak el, így a humán-közzolgáltatások szervezésére is jelentős kihatásuk volt. A fenti folyamatot folytatva 2000-ben a Városi és Megyei Fejlesztési Testületeket (*City and County Development Boards*) szervezték meg, amelyek az adott városi és megyei önkormányzat sajátos bizottságainak minősültek, azonban ezekre még jelentős befolyást gyakorolt a központi kormányzat a Helyi Fejlesztési Összekötő Csapattal (*Local Development Liaison Team*).²² Mindezekre tekintettel ezek a testületek sajátos, hibrid jellegű szervezetek voltak, hiszen mind az önkormányzati, mind az államigazgatás szervezetrendszerébe részt vett a működésükben. A fenti reformokhoz kapcsolódóan – még az 1990-es években – két, sajátos testületet hoztak létre: a regionális közgyűléseket (*regional assembly*), amelyek a 2000-es évek elejére gyakorlatilag ellátták az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és az Európai Szociális Alapból társfinanszírozott operatív programok irányító hatósági feladatait. Az ír közigazgatás-tudomány azonban kiemeli, hogy ezek a regionális testületek nem képeznek önálló önkormányzati szintet. Egyrészt az ír rendszerben a 2001-es reformok révén a korábbi *ultra vires* (enumerációs) modellt felváltotta a generálklauzulás modell, és ezek a szervek csak és kizárólag fejlesztési feladatokkal rendelkeztek. Másrészt a testületek demokratikus legitimitása is közvetett: a települési, a városi és a megyei önkormányzatok delegálják tagjaikat. Így azokat egyfajta sajátos, fejlesztési célú *önkormányzati társulásoknak* tekintik.²³ A regionális közgyűlések felállításával azonban nem szűnt meg a centralizált központi tervezési feladatellátás, azonban az ír gazdasági fejlődéssel (és a GDP jelentős emelkedésével) párhuzamosan csökkenő európai fejlesztési forrásokkal együtt járt a rendszer decentralizációja is. Az immáron részben decentralizált modellben – elsősorban az NPM paradigma hatására – a döntés-előkészítő és végrehajtó, valamint közreműködő feladatokat jellemzően köztulajdonban álló gazdasági társaságként működő regionális fejlesztési ügynökségek (*regional development agencies*) látják el.²⁴

Hasonló megoldást választott Portugália is, ahol az egyes uniós fejlesztésekhez kötődő operatív programok, valamint az ahhoz kapcsolódó nemzeti, a humán-közzolgáltatások fejlesztését is magában foglaló rendszerek irányító hatósági feladatait lényegében a területi önkormányzatok társulásainak tekinthető szervezetek látják el. A szakirodalom kiemeli, hogy ezek a fejlesztési célú – kötelező jellegű – együttműködések egyben a portugáliai társulási rendszer kiépítésének is fontos katalizátorai voltak.²⁵ A társulások jellegű szervezetek döntés-előkészítő

²¹ Az ír reformok mögött álló közzolgáltatás-szervezési paradigmák tekintetében lásd részletesebben: M. MacCarthaigh (2017): *Public Sector Reform in Ireland. Countering Crisis*. Palgrave Macmillan, Cham 6-7. o.

²² Lásd részletesebben: M. Adshead (2003): *Policy networks and sub-national government in Ireland*. In: M. Adshead – M. Millar (eds.): *Public Administration and Public Policy in Ireland. Theory and Methods*. Routledge, London – New York (NY, USA) 119-122. o.

²³ A regionális közgyűlések sajátos, társulási jellegét illetően lásd M. Callanan (2003): *Regional Authorities and Regional Assemblies*. In: M. Callanan – J. F. Keogan (eds.) *Local Government in Ireland. Inside Out*. Institute of Public Administration, Dublin 437-438. o.

²⁴ Lásd részletesebben: H. Halkier (2012): *Regional development agencies, regional policies in the knowledge economy*. In: N. Bellina – M. Danson – H. Halkier (eds.): *Regional Development Agencies: The Next Generation? Networking, knowledge and regional politics*. Routledge, London – New York 47. o.

²⁵ Lásd részletesebben: F. Teles (2016): *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 63-64. o.

és végrehajtó feladatait Portugáliában is sajátos, köztulajdonban álló gazdasági társaságként működő fejlesztési ügynökségek látják el.²⁶

A centralizált rendszerek következő alcsoportját azok az államok képezik, ahol az államigazgatás kiemelkedő szerepe mellett a *területi önkormányzatok bizonyos kiegészítő szerepkörrel* rendelkeznek. Ebbe a modellbe azok az országok sorolhatóak, ahol a fejlesztésekkel kapcsolatos feladatokat elsősorban az államigazgatási szervek – különösen a központi államigazgatási szervek – látják el, azonban bizonyos, tervezési és forrás-allokációs feladatokat a területi szintű önkormányzatokra, azaz az önkormányzati középszintre telepítettek.

Egyértelműen ebbe a körbe sorolható *Szlovákia*, ahol az 1996-ban kialakított 8 körzet (*kraj*) számos, a humán-közszolgáltatások területi fejlesztésével kapcsolatos feladatot lát el, azonban a források többségének allokációját – így különösen az uniós fejlesztési forrásokat – valamint az azokhoz kapcsolódó tervezési feladatokat a minisztériumok és egyéb főhatóságok látják el.²⁷ Hasonló modell alakult ki *Magyarországon* is, ahol a területi tervezés koordinációja elsősorban a központi államigazgatási szervek feladata – figyelemmel a széles körben az államigazgatás által szervezett szolgáltatásokra is –, azonban az államigazgatási szervek fejlesztési szerepkörrel mellett 2012 óta a megyei önkormányzatok is rendelkeznek bizonyos hatáskörökkel. A 2012-es reformok révén a korábban a sajátos, hibrid megoldást kialakító modell helyébe lépett ez az új, a megyei önkormányzatok kiegészítő hatásköreire építő szabályozás, ugyanis a korábbi, atipikus államigazgatási szervnek tekinthető regionális fejlesztési tanácsok és a megyei fejlesztési tanácsok is megszűntek. A reform utolsó lépéseként a centralizációt azzal is erősítették, hogy az azzal összefüggő közreműködő szervi feladatokat 2016/2017-től nem a megyei önkormányzatok tulajdonában álló, sajátos gazdasági társaságként működő regionális fejlesztési ügynökségek, hanem – kisebb részben – a megyei önkormányzatok hivatalai és – nagyobb részben – a Magyar Államkincstár területi igazgatóságai látják el.²⁸

Hasonlóan, *Svédországban* a NUTS-3 szintű önkormányzatok (*län*) is csak kiegészítő szerepköröket látnak el. Bár számos közszolgáltatás megszervezése a feladat- és hatáskörükbe tartozik, így a tervezésben és a helyi fejlesztésekben is kiemelkedőek a hatásköreik, azonban a szolgáltatási rendszer egészének alakítása, az országosan egységes szolgáltatási szint kialakítását szolgáló megoldások a központi igazgatás hatáskörébe tartoznak, jóllehet ez az erős központosítotttság az utóbbi évtizedekben – elsősorban a városi kormányzáshoz kötődő társulások szervezeteinek kialakulásával – jelentős mértékben csökkent.²⁹

A *centralizált modellben* az előzőekben jelzettekre figyelemmel az állami fejlesztéspolitika irányaira az államigazgatási szervek – elsősorban a központi államigazgatási szervek – gyakorolnak meghatározó befolyást. Az NPM

²⁶ Lásd részletesebben: Halkier: i. m. 47-48. o.

²⁷ A szlovák szabályozást, a központi szervek hatásköreit és a tervezett reformokat illetően Lásd részletesebben: L. Malíková – T. Jacko (2016): Public Administration Reforms in Slovakia: Reviewing Previous Structures and Adopting a New Model. In: S. Guérard – A. Astrauskas (eds.) Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation. L'autonomie locale au XXIe siècle. Entre tradition et modernisation. Institut Universitaire Varenne, Lille 289-290. o.

²⁸ Lásd Tosics I. (2016): A közelmúlt város- és térségpolitikai korszakai. In: Horváth M.T. – Bartha I. (szerk.): Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus, Budapest – Pécs 674-675. o.

²⁹ Lásd részletesebben: N. Giersig (2008): Multilevel Urban Governance and the 'European City'. Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 199. o.

reformok hatására ezekben a rendszerekben gyakran köztulajdonban álló gazdasági társaságok is fontos szerepet játszanak mint döntés-előkészítő és végrehajtási feladatokat ellátó szervezetek. A fenti megoldást követték egyértelműen az egyszintű önkormányzati rendszerű országok. Szintén a centralizált modell volt jellemző azokban az államokban, amelyek jelentősebb európai uniós (korábban közösségi) támogatásban részesültek: itt a fejlesztési források megosztásáról általában a központi államigazgatási szervek döntöttek.³⁰ Azokban az országokban, ahol az uniós források szerepe kezdetben jelentősebb volt, azonban a gazdasági fejlődés és az unió folyamatos bővítése miatt jelentőségük a humán-közzolgáltatások fejlesztésében csökkent, a rendszer folyamatos decentralizációjára került sor. A fenti minta alól kivételt jelentenek a skandináv államok: jóllehet az előzőekben jelzettek alapján látható, hogy a humán-közzolgáltatások megszervezésében az egyes helyi önkormányzatok széles hatáskörrel rendelkeznek, azonban a fejlesztési feladatok erősen centralizáltak.

2. DECENTRALIZÁLT MODELLEK

Előljáróban ki kell emelnünk, hogy a fejlesztési kérdések az elmúlt évtizedekben jelentős hatást gyakoroltak a regionális kormányzásra és a területi közigazgatás szintjének szervezeti és feladat-ellátási modelljeire.³¹ A fenti területeken két fő tendencia jelent meg: egyrészt egy erőteljes *decentralizációs folyamat*, amelynek révén a területi közigazgatás is átalakult. Ehhez kapcsolódott az önkormányzati rendszerek átalakulása és a *regionális önkormányzati szint kialakulása, a regionalizáció*.³²

A decentralizált fejlesztéspolitikai modell alapvetően a regionális önkormányzati modellre épít. Jóllehet a központi államigazgatási szervek ebben a rendszerben is fontos – elsősorban koordinációs jellegű – hatáskörökkel rendelkeznek, azonban az általános fejlesztéspolitika jellegét meghatározó alapvető tervezési feladatok, valamint a fejlesztésekhez biztosított források allokációja elsősorban a regionális – az Európai Unió tagállamaiban az úgymond NUTS-2 szintű egységekben működő – önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik. Erre figyelemmel, ez a modell szoros kapcsolatban áll a regionalizációval. Azonban a decentralizált, regionális jelleg ellenére ezen a rendszeren belül is több csoportot különíthetünk el, attól függően, hogy mennyire széles ezeknek a területi egységekben működő autonóm szervezeteknek a feladat- és hatásköre.

Regionális önkormányzati modellen alapuló decentralizált rendszerek, ahol a regionalizációs folyamatok elsődleges modelljét az a szabályozás jelentette, amikor felső középszintű önkormányzati egységeket hoztak létre, vagy a

³⁰ Lásd részletesebben: D. Constantin – Z. Goschin – D. Dragan (2011) Implications of European Union structural assistance to new member states on regional disparities: the question of absorption disparities. In: R. Stimson – R. R. Stough – P. Nijkamp (eds.) Endogenous Regional Development. Perspectives, Measurement and Empirical Investigation. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 183-185. o.

³¹ Lásd részletesebben: J. Hughes – G. Sasse – C. Gordon (2005): Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 128. o.

³² A hatásokat és a tendenciákat illetően Lásd részletesebben a magyar szakirodalomból: Kacziba P. – Oppe O. – Pálné Kovács I. (2016): Az európai területi reformok és tanulságaik. In: Pálné Kovács I. (szerk.) A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 45-47. o.

korábbi középszintű egységek összevonásával, vagy esetleg azok felett, egyfajta harmadik önkormányzati szintként. Ennek a megoldásnak a fő mintáját a *francia regionális reformok* jelentették, amelyek az 1960-as évek óta lényegében napjainkig folyamatosan zajlanak. A feudális, tartományi (regionális) igazgatáson alapuló rendszert felváltó polgári, Napóleon idejében véglegesen megszilárduló rendszer erősen centralizált államot alakított ki.³³ Az új területi egységek a megyék (*départements*) lettek, amelyek élén a helyi autonómiát szoros keretek közé szorító, erős felügyeleti jogokkal rendelkező prefektus (*préfet*) állt, akit a központi kormányzat nevezett ki, és neki volt felelős.

Jóllehet a tartományi igazgatást teljes mértékben felszámolták, azonban a tartományok közötti különbségek, valamint a tartományi identitás is fennmaradt. Ezekre az alapokra építkezett a II. világháború utáni regionális reformfolyamat. Ennek első lépéseként 22 tervezési régiót (*circonscriptions d'action régionale*) hoztak létre, majd 1964-ben a kialakították a regionális prefektus intézményét (amelynek feladatait a regionális székhelyen működő megyei prefektus látta el). Ez elsősorban a fejlesztéspolitika (így többek között a kiépülő jóléti állam humán-közszolgáltatásainak fejlesztésében) tekintetében rendelkezett fontos hatáskörökkel.³⁴ A rendszer valódi decentralizációját a *Loi Defferre* által bevezetett reformok jelentették, amelyek felső középszintű önkormányzati – NUTS-2 – szintként intézményesítették a régiókat. A regionális prefektusok által ellátott korábbi fejlesztéspolitikai hatáskörök jelentős részét ezeknek a szerveknek a hatáskörébe utalták. A regionális térszerkezet jelentősen átalakult az elmúlt években: a korábbi 21 kontinentális régiót 12 régióba vonták össze, így egy sajátos, a NUTS-2 szintűnél is nagyobb, nagyregionális modell alakult ki.³⁵ A fenti reformokkal párhuzamosan a közszolgáltatások szervezésével összefüggő regionális hatásköröket is megerősítették, különösen a tervezési és fejlesztési feladatokat, azonban a korábban is széleskörű önállóságra tekintettel, a hatásköri átalakítást a szakirodalom nem tartotta paradigmaváltásnak.³⁶ Az új, háromszintű francia önkormányzati rendszerben a NUTS-3 szinten működő, alsó középszintű megyei önkormányzatok (*départements*) a legtöbb fejlesztési feladatukat elvesztették. Mindezeket túl a rendkívül fragmentált települési szintű önkormányzati feladatokra figyelemmel számos alapszolgáltatást a megyei szinten szerveznek meg, igaz, az utóbbi időben – miként ezt a korábbiakban már jeleztem – széles körben elterjedtek a kötelező, „félkötelező” és önkéntes társulások megoldások.³⁷

A német tartományok közül a decentralizált modell jelent meg *Bajorországban*, ahol a korábban államigazgatási egységnek minősülő körzeteket (*Bezirk*) önkormányzatokká alakították át. A bajor közigazgatási rendszerben – a

³³ A tartományi igazgatás felszámolásának hátterét illetően lásd részletesebben: J. Swann (2012): *Parlements and Provincial Estates*. In: W. Doyle (ed.): *The Oxford Handbook of the Ancien Régime*. Oxford University Press, Oxford 105-106. o.

³⁴ A regionális prefektusi intézmény kialakításáról, főbb feladat- és hatásköreiről lásd részletesebben: L. Hooghe et al. (2016): *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume I. Oxford University Press, Oxford 373. o.

³⁵ Korszika sajátos, többletjogokat is biztosító regionális önállósága, valamint az öt tengerentúli terület regionális jogállása továbbra is fennmaradt. A regionális reformokat illetően lásd részletesebben: Balázs: i. m. 196. l. 18-19. o.

³⁶ A reformok hatásairól lásd részletesebben: G. Marcou (2015): *Où va le système français d'administration territoriale ?* In J-C. Némery (ed.) *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ?* L'Harmattan, Paris 26-30. o.

³⁷ Lásd részletesebben: H. Wollmann – G. Bouckaert (2006): *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*. In: V. Hoffmann-Martinot – H. Wollmann (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 11. o.

tartományi államigazgatás széles hatáskörei mellett is – ezek a regionális (felső középszintű) önkormányzatoknak tekinthető egységek felelősek elsősorban az önkormányzatok által ellátott humán-közszolgáltatási feladatokhoz kapcsolódó tervezési és fejlesztési feladatok meghatározó részéért.³⁸

Jóllehet az 1990-es évek közepétől a 2000-es évek első évtizedének végéig számos kelet-közép-európai országban merültek fel regionális reformok, igazából az egyetlen sikeres átalakításra *Lengyelországban* került sor. A lengyel modell alapvetően a francia decentralizációs reformokat követte, ám attól több ponton eltért. Először is, a lengyel önkormányzati rendszerben a NUTS-2 szintű önkormányzatokat a korábbi, NUTS-3 szintű önkormányzatnak minősülő 49 vajdaság (*województwo*) összevonásával hozták létre, amelyekből 16, NUTS-2 szintű egységnek minősülő, nagyméretű vajdaságot szerveztek.³⁹ Az európai integrációs folyamat során a területfejlesztési operatív programok irányító hatósági feladatait is ezek a regionális önkormányzati szervek látták el, így az uniós fejlesztési források kiemelkedő szerepére figyelemmel a régiók kiemelt szerepe az uniós csatlakozást követően is érvényesült.⁴⁰ A lengyel rendszer is háromszintűvé vált, ugyanis NUTS-3 szinten szervezték meg a járásokat (*powiat*) és a járási jogú városokat, amelyek körébe lengyel közép- és nagyvárosok kerültek. Ezek az egységek elsősorban bizonyos, a települési szint számára nehezebben megszervezhető közszolgáltatás ellátásért váltak felelőssé.⁴¹ A fejlesztéspolitikai feladatok ellátását több, központi szinten kezelt nemzeti és uniós társfinanszírozású forrás is szolgálja, amelyek tervezéséért és allokációjáért a központi államigazgatási szervek felelősek.⁴²

Hasonló alapokon nyugvó modell alakult ki *Olaszországban* is. Az olasz közigazgatás fejlődése a francia mintát követte. Az olasz egység megteremtésekor a korábbi részállamok önállóságát teljes mértékben felszámolták, és az unitárius államot a francia *département*okhoz hasonló egységekre, az úgynevezett *provinciakra* tagolták, amelyek élén a központi kormányzat által kinevezett prefektus (*prefetto*) állt.⁴³ A humán-közszolgáltatások fejlesztéséért elsősorban a központi szervek, másodsorban, kiegészítő, területi jelleggel, a területi prefektus és kisebb részben a *provincia* önkormányzata volt felelős. A második világháborút követően az unitárius állam fenntartása mellett jelentős decentralizációs folyamatok indultak el. Ennek keretében felállították a régiókat (*regione*), amelyek elsősorban tervezési és fejlesztési feladatokat kaptak, valamint az európai közösségi források allokációjával kapcsolatos kérdéseket is a hatáskörükbe utalták. A francia modelltől eltérően aszimmetrikus modell alakult ki, amelyben a régiók hatáskörei jóval szélesebbek voltak, így a régiók törvényalkotási jogköröket is kaptak. Egyes régiók különleges jogállásúak voltak, amely a szolgáltatások – elsősorban az oktatási és a kulturális – szervezésében és fejlesztésében is megjelent. A különleges jogállás egyik indokát ugyanis a kisebbségi kérdés kezelése

³⁸ Lásd részletesebben: T. Weber – V. Köppert (2015): *Kommunalrecht Bayern*. C. F. Müller, Heidelberg 27. o.

³⁹ Lásd Józsa Z.: i. m. 278. 200.

⁴⁰ Lásd részletesebben: P. Swianiewicz (2013): Poland: creeping regionalization of the unitary state. In: J. Loughlin – J. Kincaid – W. Swenden (eds.): *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. Routledge, Abingdon (UK) – New York (NY, USA) 335-336. o.

⁴¹ A járások és járási jogú városok hatásköreit illetően Lásd részletesebben: M. Karpiuk – J. Kostrubiec (2017): *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn. 43. o.

⁴² Lásd részletesebben: J. Jagielski (2005): *Administrative Law*. In: S. Frankowski – A. Bodnar: *Introduction to Polish Law*. Kluwer Law International, The Hague 173-177. o.

⁴³ Lásd részletesebben: S. Cassese (2010): *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*. Giuffrè, Milano 254-255. o.

jelentette, így a német többségű *Alto-Adige (Südtirol)* és a francia többségű *Valle d'Aosta (Vallée d'Aoste)* az oktatási és kulturális kérdések tervezésében és a nyelvhasználatban számos többletjogosítvánnyal rendelkezik. A különleges jogállás másik indokát a hagyományos észak-déli megosztottság jelentette. Mindezekre tekintettel a régiók a fejlesztéspolitika központi szereplőivé váltak, és részben ehhez kötődően az adóztatási és szolgáltatásszervezési hatásköreiket is folyamatosan bővítették.⁴⁴ A régiók jelentőségét – elsősorban a *provinciák* hátrányára – tovább fokozta a 2014-ben hatályba lépett *legge Delrio (legge 7 aprile 2014, n 56.)*.⁴⁵

A decentralizált modellek másik altípusát jelentik a *föderális és decentralizációs modell közötti átmenetet képező államok*. Az európai regionális reformok különböző államszervezeti megoldásokat eredményeztek. Egyes országokban az előzőekben ismertetett decentralizációs megoldásoknál is jóval szélesebb körben adtak át feladat- és hatásköröket az autonóm területi szerveknek, oly módon, hogy azok feladat- és hatásköreinek terjedelme, működésük önállósága és igazgatási modelljük erősen közelített a szövetségi államok tagállamainak megoldásaihoz. Jóllehet ezek az egységek sokkal jobban hasonlítanak egy föderális állam tagállamára, a besorolásuk mégis erősen kétséges a jogi szabályozásra figyelemmel, így a fenti mintát követő államokat egyfajta sajátos *átmeneti modellként* értelmezhetjük.

A fenti, átmeneti megoldások egyik legszebb példájának a spanyolországi modellt tekintem. A Franco-rendszer bukását követően a demokratikus átalakulás során alkotott, 1978-as spanyol alkotmány erősen decentralizált államszervezeti felépítést intézményesített. A rendszer kezdetben erősen aszimmetrikus decentralizációt valósított meg. A regionális egységeket, az autonóm közösségeket (*comunidad autónoma*) az alkotmány intézményesítette, azonban tényleges feladat- és hatásköreiket az adott régiót létrehozó organikus törvény (*ley Orgánica*) határozta meg. A fenti szabályozás keretében egyes autonóm közösségeknek az őket létesítő organikus törvények különleges jogállást biztosítottak, elsősorban a kulturális, oktatási szolgáltatások (ezen belül is különösen a kisebbségi nyelv használata) terén. A fentieken túl számos fejlesztéspolitikai hatáskört biztosítottak ezeknek az egységeknek. Ehhez kötődően az adóztatás és az államháztartási önállóság kapcsán is különleges jogkörökkel rendelkeztek ezek a közösségek.⁴⁶ Ilyen, nemzetiségi alapon szerveződő, különleges jogállású régió volt Katalónia (*Cataluña / Catalunya*), Baszkföld (*Pais Vasco / Euskadi*) és Galícia (*Galicia*). A korábbi aszimmetrikus rendszer azonban az elmúlt két évtizedben jelentősen oldódott, ugyanis az egyes régiókat létesítő organikus törvények módosításai során a korábban különleges jogosítványokkal nem rendelkező egységek feladat- és hatásköreit is folyamatosan bővítették. Így a fejlesztéspolitika körében ezen régiókban is megnőtt a regionális kormányzatok szerepe és jelentősége, a különleges jogállású régiók sajátosságát pedig jelenleg a nemzetiségi nyelv hivatalos nyelvi jogállása, valamint egyes igazságszolgáltatási jogosultságok jelentik. Mindezekre figyelemmel egy sajátos, kvázi-szövetségi rendszer alakult ki, amelyben az egyes régiók rendkívül széles, tagállami jellegű jogállással, feladat- és hatáskörökkel ren-

⁴⁴ Lásd részletesebben: C. Franchini – G. Vesperini (2012): *L'Organizzazione*. In: S. Cassese (ed.): *Istituzioni di diritto amministrativo*. Giuffrè, Milano 108-111. o.

⁴⁵ Lásd részletesebben: T. Amorosi – P. Cinque (2015): *Le Province: nuovo Ordinamento ed Organi – Funzioni*. In: F. Narducci – R. Narducci (eds.) *Guida Normativa 2015*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna 367. o.

⁴⁶ Lásd részletesebben: J. Rodríguez-Arana (2008): *Derecho Administrativo Español*. Tomo I. *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*. Netbiblo, Olieros. 207-208. o.

delkeznek.⁴⁷ A szövetségi államok felépítéséhez hasonló rendszer ellenére sem sorolható azonban Spanyolország a fejlesztéspolitika szövetségi modelljébe, ugyanis a spanyol alkotmánybíróság több döntésében hangsúlyozta, hogy az egyes autonóm közösségek nem rendelkeznek államisággal, azok lényegében rendkívül széles hatáskörű és erős önállóságú, sajátos önkormányzati egységeknek tekinthetők.⁴⁸

Szintén az átmeneti jellegű fejlesztési modellek közé sorolható az Egyesült Királyság megoldása. Az 1990-es évek reformjait megelőzően – bár az egyes humán-közszolgáltatások kapcsán eltérő szabályozás jelent meg az Egyesült Királyság egyes területei között – azonban maga a fejlesztési rendszer viszonylag centralizált volt. A reformok előzményeit az európai integrációhoz való csatlakozás jelentette, amikor is az európai fejlesztési rendszerekhez történő igazodás keretében fejlesztési régiókat alakítottak ki, amelyekre építve egy sajátos, igazgatási regionalizációs folyamat is elindult – elsősorban Angliában. Ennek eredményeként 1994-ben létrehozták a sajátos, széles körű fejlesztési feladat- és hatáskörökkel rendelkező, angliai regionális hivatalokat [*Government Offices for the (English) Regions*]. A regionális hivatalok mint közigazgatási szervek fejlesztési tevékenységét – elsősorban a gazdaságfejlesztési hatáskörök, de részben a humánszolgáltatások támogatása kapcsán is – a köztulajdonban álló gazdasági társasági formában működő regionális fejlesztési ügynökségek támogatták.⁴⁹

Ezt a hagyományos brit fejlesztési modellt jelentősen átalakította az 1990-es évek második felétől induló úgynevezett *devolúciós* folyamat. A devolúciót többféleképpen értelmezik, azonban összességében a szakirodalom a devolúciót a *decentralizáció* fogalmával rokonítja.⁵⁰ Azonban a devolúciót az angol jogszabályok és a szakirodalom is eltérő értelemben, lényegében eltérő fogalmakra használta. Egyrészt a devolúciós reformok első fázisában ezen a fogalmon az Egyesült Királyságot alkotó részeknek – Skóciának, Észak-Írországnak és Walesnek – történő széleskörű hatáskör-átruházást értették. Ennek keretében devolúcióként értelmezték a fenti egységekben a törvényhozó testületek és önálló kormányok kialakítását. Ez a folyamat erősen aszimmetrikus jellegű volt: az egyes törvényhozó testületek és kormányok hatáskörei jelentős mértékben eltértek egymástól, és eltérő volt a brit parlament és kormány fennmaradó hatásköreinek szélessége is. Ki kell emelni, hogy Angliában nem alakítottak ki ilyen testületeket, így az angliai területek tekintetében az összes hatáskört a brit (westminsteri) parlament és kormány gyakorolja. Így a fejlesztési kérdések e reformjai nem befolyásolták az angol modellt. A különféle, 1997-et követően létrehozott törvényhozások és kormányzatok a szolgáltatások fejlesztése kapcsán rendkívül széles feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. A szakirodalom a fenti folyamat alapján kialakult államszerkezetet kvázi-föderatívként írja le, ugyanis a széles hatáskörök ellenére ezeknek az

⁴⁷ Lásd részletesebben: L. Moreno (2001): *The Federalization of Spain*. Frank Cass, London – Portland (OR, USA) 4-6. o.

⁴⁸ A spanyol autonóm közösségek önkormányzati jellegét a spanyol alkotmánybíróság a katalán függetlenségi népszavazás alkotmányellenességével kapcsolatos több határozatában hangsúlyozta erőteljesen. Lásd részletesebben: A. Elisenda Casanas – F. Rocher (2014): (Mis) recognition in Catalunya and Quebec: The Politics of Judicial Containment. In: J. Lluch (ed.) *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 27-28. o.

⁴⁹ Lásd részletesebben: J. Shutt (1996): *Appraising Europe in the Regions 1994-1999: A Case Study of Recent Experiences in Yorkshire and Humberside*. In: J. Alden – P. Boland (eds.): *Regional Development Strategies. A European Perspective*. Jessica Kingsley Publishers & Regional Studies Associations, London – Bristol 92. o.

⁵⁰ A devolúciót sajátos, decentralizációs jellegű fogalomként értelmezték az alábbi művekben: A. Cole: (2006): *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*. Manchester University Press, Manchester 1-3., C. Copus – M. Roberts – R. Wall (2017): *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*. Palgrave Macmillan, London 12-13. o. és Siket: i. m. 31. l. 133-135. o.

egységeknek az államiságát nem ismerték el.⁵¹ Ez a megközelítés némileg átalakult, amikor is lehetővé tették, hogy Skócia a függetlenség kérdésében népszavazást tartson. Egyes szerzők úgy ítélték meg, hogy a népszavazást kiíró törvénnyel a brit parlament végső soron Skócia államiságát, és ezzel az Egyesült Királyság föderatív jellegét is elismerte.⁵²

A fenti, az Egyesült Királyságot alkotó egységek részére történő hatáskörátadással járó folyamat mellett a devolúció fogalmának egy másik értelmezése is kialakult. Így ezen fogalommal írják le alapvetően azt a fentről vezérelt („top-bottom”) folyamatot, amelynek keretében az angliai önkormányzatokat – elsősorban a nagyvárosi és a grófsági önkormányzatokat, valamint kisebb részben a járásokat – megerősítik, és az eddigiekhez képest további tervezési és szolgáltatás-fejlesztési hatásköröket adnak át nekik.⁵³ Mindezekre tekintettel a brit fejlesztési rendszer sajátos, átmeneti jellegű egyrészt a Skóciára, Észak-Írországra és Walesre történő hatáskör-átruházás föderális irányba mutató vonásai mellett egy egyértelmű – igaz, „top-bottom” jellegű – föderalizációs folyamat is megjelenik.

A 2008-as gazdasági reform a devolúció erősítése mellett azonban a fejlesztések terén bizonyos mértékű *centralizációval* is járt. A korábbi, dekoncentrált fejlesztési rendszert – amelynek igazgatásába elkezdtek bevonni a helyi közösségeket is – jelentősen átalakították 2010-et követően. Így a fenti időszakban felszámolták az angliai regionális hivatalokat, valamint a (delegált tagokból álló) regionális közgyűléseket (*regional assemblies*), amelyek ennek a regionális, decentralizálódó rendszernek a katalizátorai voltak.⁵⁴

A nagyobb területű uniós tagállamokban a fejlesztéspolitikában számottevő változásokra került sor a XX. század utolsó évtizedeitől kezdődő időszakban. A regionális önkormányzatok kialakításával a korábban központosított szolgáltatás-fejlesztési feladatok jelentős részét immáron ezek az önkormányzati egységek látták el. A folyamat eredményeképpen a korábban rendkívül centralizált francia és olasz (valamint Kelet-Közép-Európában a lengyel) rendszerekben a szolgáltatásfejlesztésben – az egyes területeken különböző intenzitással – de az önkormányzati szféra nagyobb szerepre tett szert.

A spanyol és a brit területi és fejlesztési reformok a közszolgáltatások fejlesztésének sajátos átmeneti megoldásaikat alakították ki: ezekben az országokban az egyes területi szintű egységek olyan széles hatásköröket kaptak, amelyek már-már a szövetségi államok tagállamaihoz közelítik őket, azonban az állam föderális jellegét formálisan nem – vagy csak közvetett úton, mint például a skót függetlenségi népszavazás lehetőségével – ismerték el. Mindezek mellett jelentős mértékű, az egyértelműen önkormányzati egységeket is érintő decentralizációra is sor került, így végső soron a humán-közszolgáltatások fejlesztésének körében a központi kormányzatok szerepe jelentősen csökkent.

⁵¹ A brit rendszer kvázi-föderatív jellegét illetően Lásd részletesen: M. Burgess (2006): *Comparative Federalism. Theory and practice*. Routledge, London – New York (NY, USA) 131. o.

⁵² A skót népszavazás közjogi hatását illetően Lásd A. McHarg (2006): *The Constitutional Case of Independence*. In: A. McHarg – T. Mullen – A. Page – N. Walker (eds.): *The Scottish Independence Referendum. Constitutional and Political Implications*. Oxford University Press, Oxford 102-104. o. Hasonlóan az Egyesült Királyság föderatív jellege mellett szóló érv lehet, hogy a Brexit-tárgyalások során felmerült, hogy az ír határon történő fizikai határellenőrzés elkerülése érdekében vámhatár húzódjon az Ír-tengeren, az Egyesült Királyság államterületén belül, Észak-Írország és Nagy-Britannia között, jóllehet, ezt az ötletet a brit kormányzat nem támogatja. Lásd Forgács I. (2018): *Anarchikus Brexit* (A brit kilépés nyitott kérdései a hivatalos dokumentumok alapján). *Jogtudományi Közlöny* 4/2018. 177-179. o.

⁵³ A devolúció ezen értelmezését Lásd részletesebben: Copus – Roberts – Wall: i. m. 840. l. 12-14. o.

⁵⁴ Lásd részletesebben: D. M. Smith – E. Wistrich (2014): *Devolution and Localism in England*. Ashgate, Farnham (UK) – Burlington (VT, USA) 17-18. o.

3. A SZÖVETSÉGI ÁLLAMOK FEJLESZTÉSPOLITIKAI MODELLJEI

A szövetségi államok fejlesztési modelljei elkülönült modellnek is tekinthetők, jóllehet, az egyes föderációk eltérő jellegére figyelemmel számos különbség vázolható fel az ide sorolható államok humán-közzolgáltatási megoldásaiban is. A közös eleme ezeknek az országoknak az, hogy a területi (nemzeti szint alatti, másként szubnacionális) egységeik államisággal rendelkeznek, így viszonylag széles feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek a humán-közzolgáltatások szervezése mellett azok fejlesztése terén is. Sok esetben a központi kormányzatnak nem vagy csak nagyon korlátozottan jelennek meg feladatai, míg az úgynevezett centralizált föderációk tekintetében továbbra is erőteljes a központ fejlesztési szerepe. Figyelemmel arra, hogy az egyes szövetségi tagállamok mérete rendkívül különböző is lehet, ezért a föderáción belüli önkormányzatok szerepeiben jelentős eltérések mutatkoznak.

Az első altípust a *tagállami szinten központosított rendszerek* jelentik. Ez a megoldás elsősorban a *kisebb* területű föderációkra, mint például *Ausztriára* és *Svájcra* jellemző (Belgiumnak sajátos rendszere van, amelyet a későbbiekben mutatok be). Az osztrák tartományok NUTS-2 szintű – egyfajta „regionális” – egységnek minősülnek, amelyeken belül egyszintű önkormányzati rendszer működik. Ez az egyszintű, településközpontú rendszer viszonylag töredezett, jelenleg Ausztriában több mint 2000 települési önkormányzat van.⁵⁵ Mindezekre tekintettel az osztrák humán-közzolgáltatások fejlesztésével kapcsolatos feladatokért nem a fragmentált önkormányzati rendszer, hanem a tartományi kormányok, valamint jelentős részben, elsősorban a szövetségi szinten szervezett közzolgáltatások, valamint a tartományi közzolgáltatások egyes elemei tekintetében a szövetségi kormány felelős.⁵⁶ Hasonló modellt követ *Svájc* is, ahol a kisméretű szövetségi tagállamok, a kantonok mellett a szövetségi állam is széles körű humánközzolgáltatás-fejlesztési hatáskörökkel rendelkezik, elsősorban az egészségügyi és az oktatási közzolgáltatások körében.⁵⁷ Egyértelműen a tartományi közigazgatás kizárólagossága érvényesül a legkisebb német tartományok, elsősorban az úgynevezett *városállamok* (*Berlin, Hamburg, Bréma és Bremerhaven*) tekintetében, amely tartományok sajátossága, hogy a tartományi parlamentek egyben önkormányzati testületnek is minősülnek.⁵⁸

A második altípusba a *tagállami (állam)igazgatási és önkormányzati igazgatás közötti osztott fejlesztéspolitikát megvalósító országok* sorolhatóak, ahol a fejlesztéspolitikában nem kizárólagos a tagállami igazgatás szerepe, hanem bizonyos fejlesztési hatáskörökkel a (területi szintű) önkormányzatok is rendelkeznek. Ebbe a modellbe sorolható a *német tartományok* többségének a szabályozása. Németországban a tartományok (*Länder*) NUTS-1 szintű egységnek minősülnek, amelyek az általános területfejlesztési hatáskörök fő címzettjei.⁵⁹ Az általános tervezési feladatokban részt vesznek a tartományi törvényhozások, a tartománygyűlések (*Landtag*) is, amelyek az általános, stratégiai döntéseket hozzák meg, azonban tartományi szinten elsődlegesen a tartományi kormányok, azon belül

⁵⁵ Az osztrák rendszer töredezettségét és az abból fakadó következményeket illetően Lásd Neuhofer: i. m. 28. lj. 22-23. o.

⁵⁶ Lásd részletesen: uo.567-572. o. és L. K. Adamovich et al. (2014): Österreichisches Staatsrecht. Band 2: Staatliche Organisation. Verlag Österreich, Wien 194-195. o.

⁵⁷ Lásd részletesebben: M. Lendi (2018): Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung. VDF Hochschulverlag, Zürich 242-245. o.

⁵⁸ Lásd részletesebben: Musil – Kirchner: i. m. 548. lj. 92-93.

⁵⁹ Lásd részletesebben: T. Chilla – O. Kühne – M. Neufeld (2016): Regionalentwicklung. Eugen Ulmer, Stuttgart 16. o.

is a fejlesztéspolitikáért felelős minisztériumok (amely feladatokat főleg a gazdasági jellegű tárcák végzik). Ezeknek a minisztériumoknak a száma és megosztása tartományonként eltérő.⁶⁰ Jóllehet a fejlesztéspolitika alakítása elsősorban a tartományi (állam)igazgatás felelősségi körébe tartozik, az önkormányzati igazgatásnak is fontos hatásköre van ezen a területen. Figyelemmel arra, hogy a német tartományok többsége kétszintű önkormányzati rendszert alakított ki, a területi – második – szintet jelentő járások (*Landkreise*) a települési fejlesztésekben is közreműködnek. Az önkormányzati fejlesztéspolitikának a járások mellett további fontos szereplői a legtöbb tartományban a települési (*Gemeinde*) és a járási önkormányzatok kötelező jellegű társulásaiként kialakított tervezési és fejlesztési társulások (*Planungsverbände*).⁶¹

Szintén ebbe a modellbe sorolhatjuk Belgium humánközszolgáltatás-fejlesztési modelljét. Az eredetileg unitárius államként szerveződő Belgiumban az 1970-es alkotmányreform nyomán egy regionalizációs folyamat indult meg, amely végül az 1993-as alkotmánymódosítással szövetségi állammá alakult át, amit a 2001-es novella tovább erősített, és bővítette a tagállamnak minősülő egységek hatásköreit.⁶² A három területi, NUTS-1 szintűnek minősülő egység – Flandria, Vallónia és Brüsszel – felelős a fejlesztéspolitikai hatáskörök többségéért, azonban – tekintettel Belgium viszonylag kisebb területére – a központi kormányzatnak is fennmaradtak bizonyos hatáskörei. A feladatok megosztásán alapuló rendszert csak tovább erősíti, hogy a települési önkormányzatok által nyújtott ellátások fejlesztésének kérdéseiben a NUTS-2 szintűnek minősülő területi önkormányzatok, a tartományok (*province/provincie*) is fontos hatáskörökkel rendelkeznek.⁶³

A szövetségi államok humán-közszolgáltatási rendszerének fejlesztésében sajátos szerkezet alakult ki. A kisebb föderációkban, ahol a területi önkormányzati szint nem alakult ki, ezekért a hatáskörökért elsősorban a tagállami szint felelős a szövetségi szint erős hatáskörei mellett. Azonban általánosságban elmondható, hogy a szövetségi államokban a szövetségi szint szűkebb hatáskörei mellett a fejlesztési feladatok általában a tagállami szint és a területi önkormányzati szint között oszlanak meg.

⁶⁰ A tartományi kormányok és a tartománygyűlések közötti hatáskör-megosztás tekintetében Lásd részletesebben: S. Mielke – W. Reutter (2012): Landesparlamentarismus in Deutschland – Eine Bestandaufnahme. In: S. Mielke – W. Reutter (hrsg.): Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 43-44. o.

⁶¹ A tervezési társulások feladatairól, jogállásáról Lásd részletesebben: W. Erbguth – T. Mann – M. Schubert (2015): Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht. C. F. Müller, Heidelberg 19. o. A tervezési társulások feladatainak ellátásában – részben az NPM reformok hatására – sajátos, a társulások mint jogi személyek tulajdonában álló fejlesztési ügynökségek is közreműködnek. A fenti társulásoknak a humán közszolgáltatások szervezésén túl elsősorban a közösségi közlekedésben is fontos szerepük van. Több esetben tartományi határokon is átnyúló társulásokat is létrehozta a nagyvárosi térségek kormányzására. A fenti kérdésekkel kapcsolatban Lásd részletesebben: A. Benz – A. Meinecke (2006): Sub-National Government and Regional Governance in Germany. In: V. Hoffmann-Martinot – H. Wollmann (eds.): State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 67-70. o.

⁶² A belga föderalizációs folyamat tekintetében Lásd részletesebben: Balázs I.: i. m. 190. lj. 276. o.

⁶³ Az önkormányzati humán-közszolgáltatási hatáskörök kapcsán Lásd Wayenberg – de Rynck – Steyvers – Pilet: i. m. 703. lj. 81-83. o.

III. A HAZAI ÖNKORMÁNYZATOK FEJLESZTÉSPOLITIKÁJÁNAK ÁLTALÁNOS SZABÁLYOZÁSI KERETEI

1. AZ ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSPOLITIKA ÁLTALÁNOS KERETEI

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, és 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 a következőkhöz kapcsolódnak:

1. *a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához,*
2. *a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés,*
3. *szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez.*

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. 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) megállapíthat a helyi önkormányzatnak *kötelező feladat- és hatáskört*. 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 bízta.

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, az akkori nemzetgazdasági miniszter szakmai felügyelete alatt.

2. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK FEJLESZTÉSPOLITIKAI FELADATAI

A fentiekre figyelemmel a területfejlesztés és a területrendezés folyamatában jelentősen kiszélesedett a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre, amelyek a következő feladatokat látják el. A megyei önkormányzat **átvette a korábbi regionális fejlesztési tanácsok tervezési és egyeztetési funkcióinak** azon részét, amelyet a közösségi jogszabályok nem 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 figyelembevételével;
 - 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;
 - monitoring bizottság 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, monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programok irányításában, részt vesz azok lebonyolításában, végrehajtásában;
 - dönt a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból a megyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról;

- a megye gazdaságának és foglalkoztatásának fellendítése érdekében gazdaságfejlesztési, befektetésösztönző 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.:
 - 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;
 - 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 monitoring bizottsági 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 állományával 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 érdekképviselőket 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 jellegű szerepkör azonban a partnerség biztosítása mellett a *települési tervvel 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 településeinek településfejlesztési koncepcióját és integrált településfejlesztési stratégiáját, valamint településrendezési eszközeit a megyei területfejlesztési koncepcióhoz és programhoz való illeszkedésük érdekében;
- 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 tervek előkészítésével kapcsolatban – az állami területfejlesztési politika egységességének biztosítása érdekében – a törvény kimondja, hogy megyei önkormányzat a területfejlesztési koncepcióról és programról szóló rendeletét *a központi közigazgatás kijelölt szervével való egyeztetést követően, az állásfoglalására tekintettel* fogadja el.

A megyei önkormányzat területfejlesztési feladatai tekintetében – figyelemmel arra, hogy törvényben telepített, kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörrel van szó – a Möt. 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.

3. A MEGYÉK ÉS MEGYEI JOGÚ VÁROSOK SAJÁTOS TERÜLETFEJLESZTÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉSEI: A TERÜLETFEJLESZTÉSI KONZULTÁCIÓS FÓRUMOK

A területfejlesztési konzultációs fórumok sajátos önkormányzati szervnek tekinthetők, 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 rendszerhez. 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 tekinthetők, 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 (*Committee of the Regions – 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 közép-magyarországi régió esetében), akkor a megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester – regionális területfejlesztési konzultációs fórumot működtet.

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 ügyekbe. 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 észszerűnek 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 *paritáson 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.

4. A REGIONÁLIS FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉGEK ÉS AZOK MEGSZÜNTETÉSE

Ahogy az előző fejezetekben is jeleztük, az európai területi önkormányzati és nagyvárosi modellekben fontos szerepet játszottak a különféle fejlesztési ügynökségek. Részben azok mintájára – azonban sok tekintetben azoktól eltérő feladat- és hatáskörökkel – az 1990-es évek végétől, a 2000-es évek elejétől hazánkban is kialakítottak ilyen szervezeteket. 2011-ig a területfejlesztés regionális feladatait az atipikus állami szervnek minősülő regionális fejlesztési tanácsok látták el. A regionális fejlesztés ügynökségek jelentős részben kötődtek ezen szervezetek tevékenységéhez is. 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 határozta meg a törvény. A regionális fejlesztési ügynökségeket végül több lépcsőben 2016-ban megszüntették, és a Tftv.-nek az ügynökségeket szabályozó korábbi 17. §-át is hatályon kívül helyezték. A közreműködő szervei feladatokat a megyei önkormányzatok hivatalai, és – nagyobb részben – a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai vették át.

5. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK TERÜLETFEJLESZTÉSI TÁRSULÁSAI

A fejlesztések tekintetében 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.

6. 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 társulásaik 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.

Az önkormányzatok általános fejlesztési irányait meghatározó dokumentum az Möt. 116. §-ára figyelemmel az önkormányzat *gazdasági programja*. Jóllehet már a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) a hatálybalépésekor is előírta a gazdasági program készítésének kötelezettségét, azonban a

törvény ekkor még nem rendelkezett a gazdasági program funkciójáról, kötelező tartalmáról, megalkotásának határidejéről és érvényességi időszakáról sem. Az önkormányzatok a 2000-es évek közepéig jellemzően hanyagolták gazdasági programjuk elkészítését. Ennek oka különösen az lehetett, hogy a kötelezettség nem volt világosan megfogalmazva, és ezért az önkormányzatok számára nem volt egyértelmű, mit kell érteni gazdasági programon.⁶⁴ A törvényalkotó 2005-ben pótolta a hiányosságokat konkrét szabályok Ötv.-be iktatásával, amelyeket első alkalommal a 2006. évi önkormányzati választásokat követően kellett alkalmazni.⁶⁵

Az Mötv. 116. §-a nagymértékben támaszkodik az Ötv. 2005-ben pontosított rendelkezéseire. Az Mötv. szövegezésében a gazdasági program egy kivétellel mindig a fejlesztési tervvel együtt szerepel: „gazdasági program, fejlesztési terv”. A kivétel az Mötv. 42. § 4. pontja, amely a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe sorolja a „gazdasági program” elfogadását. Egy dokumentumról van szó, amely nevezhető gazdasági programnak vagy fejlesztési tervnek, és akár több részre is bontható. A 116. § (1) bekezdése szerint a dokumentum lényeges funkciója, hogy a képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit rögzíti. A gazdasági programot nem lehet a középtávú költségvetési tervvel azonosítani. Középtávú költségvetési terv elkészítését az Áht. 29/A. §-a írja elő. Az Mötv. 116. § (2) bekezdése a gazdasági program érvényességi időszakát határozza meg. Ez a terv a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy annál hosszabb időszakra szól. Az Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket öt évre választják. A gazdasági program ezért legalább öt évet fed le. Felső határt nem ad a törvény, ezért a gazdasági program akár a választási cikluson is túlnyúlhat. Az Mötv. 116. § (3)–(4) bekezdései egyrészt előírják a gazdasági program kötelező tartalmi elemeit, másrészt meghatározzák azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni a program elkészítésekor. A gazdasági programnak tartalmaznia kell mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják, valamint az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket. A gazdasági program a törvényben felsoroltakon túl további tartalmi elemekkel is bővíthető. A gazdasági program kialakítása során szükséges tekintettel lenni a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeire, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságokra, valamint a megyei területfejlesztési elképzelésekre. A hosszú távú terveket a valóság talaján állva, a lehetőségekkel összhangban kell kialakítani.

Az Mötv. 116. § (5) bekezdése rendelkezik a gazdasági program elfogadásának határidejéről. Az alakuló üléstől számított hat hónapon belül a képviselő-testület köteles elfogadni a gazdasági programot. Ha a gazdasági program a választási cikluson túlnyúlik, az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább az új ciklus végéig kiegészíteni vagy módosítani.

Bár a helyi gazdaságfejlesztés alapvetően az önként vállalt feladatok terrénuma – így ennek célkitűzései nem veszélyeztethetik a törvényalkotó által kötelező feladatként meghatározott közszolgáltatások ellátását –, az önkormányzatok – elsősorban a nagyobb gazdasági erővel rendelkező városi és nagyobb községi önkormányzatok

⁶⁴ Klinga László (2009): Az önkormányzatok gazdasági programja. In: Gyórfi Dezső – Vigvári András (szerk.): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Complex, Budapest 393. o.

⁶⁵ A módosító jogszabály: A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2005. évi XCII. törvény 3. §.

– széles körben éltek autonómiájukkal, és alkottak *fejlesztéspolitikai tárgyú rendeleteket*. Ezekben – az állami támogatásokra vonatkozó szabályok és korlátok keretei között – támogatásokat biztosítottak a helyi gazdasági élet szereplőinek. Jóllehet a fenti lehetőség adott, azonban ezzel az eszközzel csak néhány önkormányzat élt, és azok fejlesztéspolitikai rendeletei is csak szűkebb körűek voltak. A kutatásban vizsgált nagyvárosok közül a leginkább széleskörű és általános fejlesztéspolitikai rendelettel Miskolc rendelkezett, amelyet a későbbiekben mutatunk be részletesen. Ezzel együtt mutatjuk be részletesen az önkormányzati fejlesztési szervezetek – elsősorban sajátos, fejlesztési célú gazdasági társaságok – működését, amelyek közül e körben a debreceni megoldást emeljük ki.

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 adókönyvitések 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. Azonban az önkormányzati adópolitikával e körben nem kívánunk foglalkozni, ugyanis azt a kutatás egy másik munkacsoportja vizsgálta.

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 Möt. alapján a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartoznak a település ivóvízellátásával, a csatornázással, a vízvezetéssel, a 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 Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP), a közútfejlesztéseket finanszírozó operatív program, az IKOP, a KEHOP, Budapest és Pest megye tekintetében a VEKOP támogatja. Ki kell emelni, hogy az elmúlt időszakban ezek az eszközök váltak az önkormányzati fejlesztéspolitika fő eszközeivé, amelyek körét a későbbiekben részletesebben elemezzük.

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 költségvetéssel 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, és 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 Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP), valamint a humán-közszolgáltatásokat támogató programok, az EFOP és az RSZTOP forrásaiból juthatnak támogatáshoz. Az EFOP és az RSZTOP juttatásai közül e körben az infrastrukturális projekteket támogató prioritási tengelyek és prioritások szerepét kell kiemelni.

Szintén e körben kell említeni az önkormányzatok és az önkormányzati szervek által ellátott *hatósági tevékenységet* is, az ugyanis a gazdaságfejlesztés kereteit jelentős mértékben befolyásolja. A gazdaságfejlesztés hatósági eszközeit részletesen a következő fejezetben mutatjuk be, azonban e körben jelezni kell, hogy a járási hivatali rendszer kiépítésével jelentős mértékben szűkült az önkormányzatok szervei által ellátott feladatok köre, amelyet tovább korlátozott a nemzetgazdasági szempontból kiemelt ügyek köre, ahol további hatásköri centralizációra került sor. Figyelemmel a kérdéskörnek az egyes települések feladatellátásához kapcsolódó elemeire, ezeket szintén a későbbiekben tekintenénk át részletesebben.

IV. A HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG MINT A GAZDASÁGFEJLESZTÉS SAJÁTOS ESZKÖZE

Jelen fejezet célja, hogy röviden áttekintse az önkormányzatok és szerveik által ellátott hatósági feladatok körét, valamint azok lehetséges szerepét a gazdaságfejlesztés területén.

1. HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG HELYE MODERN TÁRSADALMAKBAN

- A hatósági tevékenység látszólag a fejlesztéspolitikától élesen elkülönülő közigazgatási feladatcsoportot foglal magában. Ki kell emelni, hogy a modern társadalmak és gazdaságok egyik fő jellemzője az, hogy az állam a közigazgatás útján széles körben avatkozik be a társadalmi viszonyokba. Ez a beavatkozás indokoltá teszi a terület széleskörű jogi szabályozását, ami a legtöbb gazdasági tevékenység mélyebb területeit is érinti. A szabályozottság részletessége egyben az említett széles körű állami beavatkozásnak is kereteket ad, azokat is korlátozza.⁶⁶
- Ezekben a jogszabályokban foglalt *előírások érvényesítését* szolgálja a közigazgatási szervek hatósági tevékenysége. Szalai Éva fogalmi meghatározása alapján a hatósági tevékenység során a hatóságként eljáró közigazgatási szerv a „konkrét, tőle független jogalanyok egyedi ügyeiben érvényesíti a jogszabályok előírásait, ellenőrzi a jogalanyok tevékenységét, a jogszabályok alapján jogot, kötelezettséget állapít meg, szankciót alkalmaz a jogsértővel szemben”.⁶⁷ Szalai Éva szintén kiemeli, hogy a hatósági tevékenység körében ezek a szervek – amelyek elsősorban közigazgatási szervek, kivételesen hatósági jogkörrel felruházott más jogalanyok – *állami közhatalmat gyakorolnak*, azaz az ügyfelekre kötelező, állami kényszerrel is végrehajtható döntéseket hoznak. Így ez a tevékenység külső igazgatási tevékenység, amely az állami kényszer lehetőségére és a kötelező erejére tekintettel is jogilag kötött. A jogi kötöttség mind az anyagi jog, mind az eljárás tekintetében élesen megjelenik: nemcsak a tevékenységre vonatkozó kérdéseket részletezik jogszabályok, hanem az azok érvényesítését szolgáló eljárások legfontosabb elemeit is. A jogi szabályozás egyik fontos célja, hogy a közhatalommal rendelkező hatóságok és a tőlük független jogalanyok, így a gazdasági szereplők között fennálló, a közhatalom gyakorlásából fakadó egyenlőtlenséget kiegyensúlyozza.⁶⁸

⁶⁶ Lásd Josselin, J-M. – Marciano, A. (2005): Introduction. Making sense of the state: a political economy approach. In: Marciano, A. – Josselin, J-M. (eds.): Law and State. A Political Economy Approach. Edward Elgar, Vheltenham (UK) – Nortampton (MA, USA) 13-15. o.

⁶⁷ Lásd Szalai É. (2017): A közigazgatás működése, tevékenységfajtái. In: Fazekas M. (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 67. o.

⁶⁸ Lásd uo. 66-67. o.

2. HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG ÉS A GAZDASÁGFEJLESZTÉS

A hatósági jogalkalmazás a gazdasági tevékenységek körében is a normák érvényesülését szolgálja. A gazdaságfejlesztés terén is fontos szerepet játszanak ezek a tevékenységek, az előbbiekben említett széles körű állami feladatokra tekintettel.⁶⁹

A hatósági jellegű tevékenységek körébe értelemszerűen nem sorolhatóak azok a kérdések, amikor is az önkormányzat *nem közhatalmi, hanem tulajdonosi joggyakorlása alapján jár el*. A tulajdonosi és a közhatalmi joggyakorlás elhatárolása azonban bizonyos esetben problematikus lehet, különösen azokban az esetekben, ha egy véges közjóság monopóliumával tulajdonosként rendelkezik az önkormányzat, és a tulajdonhoz kötődő használati jog a kérdéses. A Kúria Önkormányzati Tanácsa is kiemelte, hogy ezekben az esetekben *komplex jogviszonyról van szó*. Az ide sorolható közterület-használat körében pedig ez a döntés elvi jelleggel kiemelte, hogy jóllehet a joggyakorlásnak alapja egyfajta kizárólagos önkormányzati tulajdon hasznosítása, de a kizárólagos jellegre és a közjóság végességére tekintettel megkövetelte ezen szerződéses viszonyokban a közigazgatási eljárásjog garanciáinak érvényesítését. Úgy vélte ugyanis, hogy ez az exkluzivitás szükségessé teszi a felek közötti egyensúly megteremtését, amelyet az előbbiekben jelzettek szerint a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak alkalmazásával lehet elősegíteni.⁷⁰

A fentiekre tekintettel a hatósági szerepkörök sokszínűek lehetnek a gazdaságfejlesztés kapcsán. Elsőként ide sorolhatjuk a *piacra lépéssel és a működés megkezdésével kapcsolatos eljárásokat*, azaz a hatósági engedélyezés és bejelentés rendszerét. Számos esetben úgy biztosítja a közigazgatás a megfelelő szabályok alkalmazását, hogy már a piacra lépéssel kapcsolatban kontrollt gyakorol ezek tekintetében. A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv hatályba lépését megelőzően ezt az eszközt a *működési engedélyezés szolgálta*, azaz ezekben az esetekben a gazdasági tevékenységet csak a hatóság – jogerős, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szóhasználatával végleges – határozata alapján lehetett megkezdni. A hatóság ezen eljárása során ellenőrizte, hogy megfelel-e az adott szereplő a jogszabályi feltételeknek. Ez a megoldás a 2006/123/EK irányelv hatályba lépését követően visszaszorult, elsősorban a közérdeket, a közegészséget és a közbiztonságot erőteljesebben érintő szolgáltatások körébe (például gyógyszerárak, nemesfémek, dohánytermékek árusító üzletek stb.). Az előzetes, *a priori* jellegű ellenőrzések helyébe az utólagos, *a posteriori megközelítés* lépett elsődlegesen. Azaz immáron a tevékenység megkezdését csak bejelenteni kell a hatóságnak, azok pedig utólagosan, a tevékenység megkezdését követően ellenőrzik a jogszabályi rendelkezések betartását. Látható, hogy ez a tevékenység erős befolyást gyakorol a gazdaságra is, hiszen a piacra lépés sebességét és annak költségeit is befolyásolják a jogi szabályok és a hatósági rendelkezések. Értelemszerűen a feltételek meghatározása kihat a költségekre, de maga az engedélyezési vagy bejelentési eljárás is befolyásolja azt, hiszen ennek az eljárásnak is költségei vannak, azaz úgynevezett adminisztratív teherként jelenik meg.⁷¹

⁶⁹ Hasonlóan: Gy. Nyíkos (2011): How to deliver an integrated territorial approach to increase the effectiveness of public interventions. In: Integrated Approach to Development – a Key to Smart, Sustainable and Inclusive Europe 1. o.

⁷⁰ Lásd Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.033/2017/4. számú határozata.

⁷¹ Kovács A. Gy. – F. Rozsnyai K. (2017): Gazdasági közszolgáltatások. A közzállalatok. In: Fazekas M. (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész II. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 90-93. o.

A következő, a gazdaságfejlesztésre hatást gyakorló elemet a *hatósági kötelezések* jelentik, amelyek egyrészt a piaci szereplők tevékenységének költségeit befolyásolják, ugyanis ezek a kötelezések közvetlen költségeket eredményeznek a szereplőknél, így az a nyereségességre is kihat.

Szintén fontos gazdasági hatásai vannak a *jogsértések szankcionálásainak is*, amelyek egyfajta közvetett gazdasági eszközként is értelmezhetőek, hiszen ebben az esetben lényegében egy költséghatással rendelkező hátrányos jogkövetkezéssel kívánják kialakítani a megfelelő piaci magatartást.

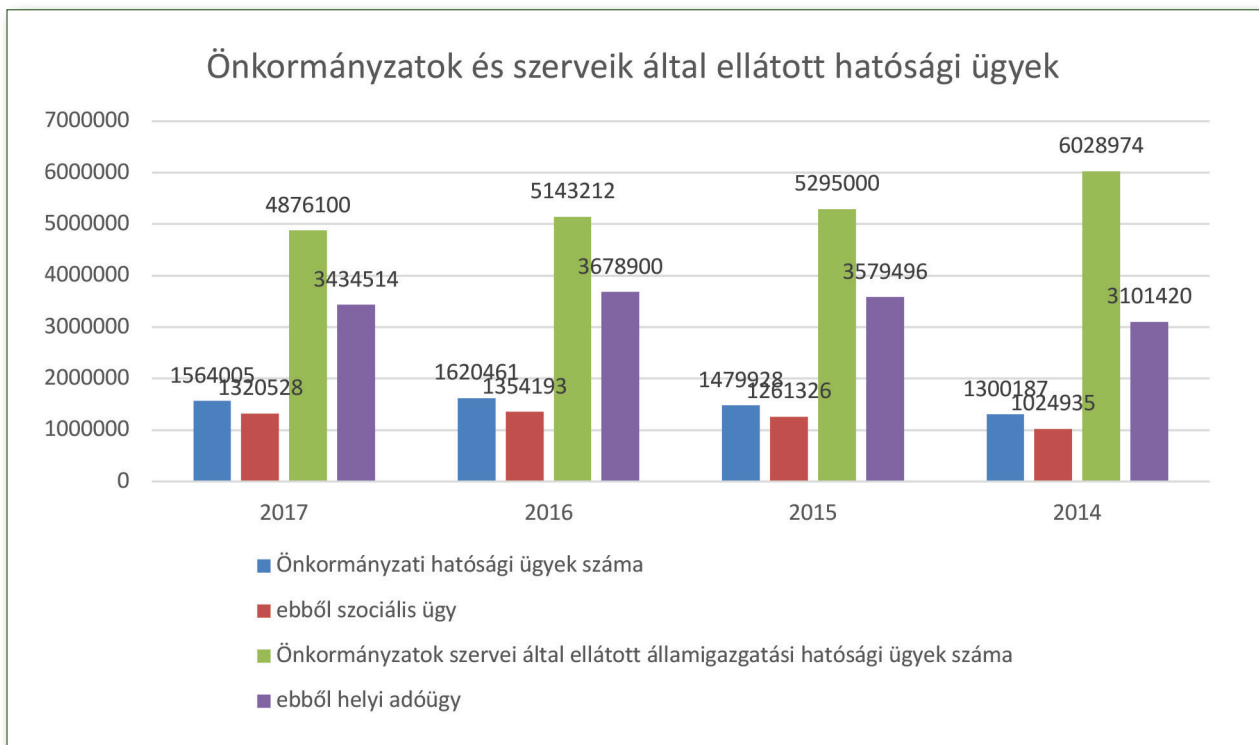
Színén hatósági eszközként jelennek meg bizonyos esetben a *támogatásokat megállapító döntések*. Ugyanis a különféle fejlesztési támogatásokban részesülő személyekkel, szervezetekkel a közigazgatási szervek elsősorban úgynevezett *támogatási szerződést* kötnek. Bár ezeket a támogatási szerződéseket a közigazgatási jogtudomány jellemzően *közigazgatási szerződéseknek* tekinti, azonban az államháztartási jog ezeket a szerződéseket elsődlegesen *polgári jogi* jellegűeknek tekinti. A támogatási szerződések mellett azonban bizonyos esetekben megjelennek a *hatósági szerződések* – így például a foglalkoztatáspolitikai támogatások, vagy a filmforgatási célú közterület-használat esetén –, máskor pedig kifejezetten hatósági határozatban rendelkeznek a támogatás megállapításáról (például bizonyos agrártámogatások esetében). Így az önkormányzatok és szerveik eljárásaiban is megjelenhetnek ezek az eszközök.

A hatósági eszközök közé sorolhatjuk a hatósági határozattal kivetett *helyi adókat*, azonban ezzel jelen tanulmány nem foglalkozik, ugyanis az külön kutatás tárgya volt.

3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS SZERVEIK HATÓSÁGI FELADATELLÁTÁSÁNAK KERETEI

Az önkormányzatok és szerveik széles körben – bár mint a későbbiekben bemutatjuk, az 1990-2012 közötti időszakhoz képest jelentősen szűkebben – látnak el hatósági feladatokat. A hatósági feladatok tekintetében azonban eltérő a helyi közpolitika-alkotás és a helyi befolyás mértéke. Az önkormányzatok számára nagyobb szabadságot jelentenek az *önkormányzati hatósági ügyek*. Ezek a helyi közügy körébe tartozó, vagy a törvényalkotó által *kötelező feladatként* telepített, de helyi ügyek, valamint az *önként vállalt (fakultatív)* feladatok körébe tartozó, az önkormányzat által a helyi közügyek körében elvállalt és bevezetett feladatok. Az önkormányzati hatósági ügyek gazdaságfejlesztési szerepe viszonylag szűkebb, ugyanis a kötelező feladatként meghatározott önkormányzati ügyek elsősorban a szociális igazgatás területén jelennek meg. Azonban szerepük így is megjelenik: elsősorban a településkép védelem körében jelennek meg ilyen jellegű feladatok, amelyek akár jelentős gazdaságfejlesztési hatást is gyakorolhatnak, hiszen a településképi szabályozás körében végső soron a gazdasági térszerkezetre is hatást gyakorolhat ez az ügycsoport.

2013-at megelőzően meghatározó volt az önkormányzatok szerveinek *államigazgatási hatósági joggyakorlása*. Jóllehet ezek köre jelentősen szűkült (lásd 1. ábra), az Mötv. – a magyar önkormányzati hagyományokkal összhangban – továbbra is széles körben lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok tisztségviselői és köztisztviselői az államigazgatás megbízásából államigazgatási feladat- és hatásköröket lássanak el.



1. ábra: Az önkormányzatok és szerveik által ellátott hatósági ügyek száma 2014-2017

Forrás: OSAP adatgyűjtés, Elérhetőség: <https://www.kormany.hu/hu/dok?page=12&source=7&type=308#!DocumentBrowse> (letöltés ideje: 2018. október 09.)

Az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörökről előljáróban ki kell emelni, hogy a döntéseket az önkormányzatok tisztségviselői és köztisztviselői hozzák, ám azokban az önkormányzat képviseleti szerveinek *jogilag nincs utasítási lehetőségük. A döntésekkel szembeni jogorvoslatokat* – a kormányzati tevékenységről szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) alapján – a bíróságok vagy *államigazgatási szervek* (főszabály szerint a kormányhivatalok) bírálják el, amelyek e körben a Kit. és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerinti *felügyeleti szervei feladatokat is ellátnak*.

Átruházott államigazgatási ügyben 2013-tól a *polgármester* (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke), a *jegyző*, valamint az Alaptörvény negyedik módosítását és az ahhoz kapcsolódó Mötv.-módosítást követően a *polgármesteri hivatal ügyintézője* járhat el. Szűkül azonban a Kormány hatáskör-telepítési jogköre, mert ezekre a tisztségviselőkre csak *törvény, valamint törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet* telepíthet államigazgatási feladat- és hatáskört. 2013. január 1-jétől – a járási hivatalok felállításának következtében is – lényegesen csökkent a települési önkormányzatok tisztségviselői által ellátott államigazgatási hatósági feladatok köre.

Az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügyek *elhatárolására az új szabályozásban csak a hatáskört telepítő jogszabály ad iránymutatást*. Ez azzal függ össze, hogy a Mötv. jelentősen átalakította az önkormányzatok igazgatási szervezetét, és ez kihatott az önkormányzati és az államigazgatási ügyek elválasztásának kérdéskörére is.

Önkormányzati hatósági ügyet a helyi közügy körében törvény vagy önkormányzati rendelet határozhat meg, amelynek ellátásáért a képviselő-testület felel. Ezt a hatáskörét a képviselő-testület – a Mötv. 41. § (3) bekezdésé-

ben és 142/A. §-ában foglaltak szerint – a polgármesterre (főpolgármesterre, megyei közgyűlés elnökére), a képviselő-testület bizottságára, a társulásra, valamint a jegyzőre (főjegyzőre) átruházhatja. Amennyiben első fokon a képviselő-testület járt el, a döntés ellen fellebbezésnek nincs helye, csak a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint lehet bíróság előtt megtámadni azt. Ha a bizottság, a társulás, a polgármester vagy a jegyző járt el első fokon, döntése ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezni, amelynek másodfokú döntése támadható meg bíróság előtt. Az önkormányzati hatósági ügyekre a Möt. 132. § (4) bekezdés *b*) pontja alapján a kormányhivatal törvényességi felügyelete nem terjed ki.

Államigazgatási hatósági ügyet törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet határozhat meg. A hatáskör gyakorlója a Möt. szerint a *polgármester* (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke), a *jegyző* (főjegyző), a *polgármesteri hivatal* (önálló hatáskörű) *ügyintézője*, és az erre létrehozott önkormányzati *társulás* lehet. Az elsőfokú döntéssel szemben – az Ákr. 116. § (2) bek. alapján – fellebbezésnek van helye, amennyiben a jegyző járt el első fokon, akkor főszabály szerint a kormányhivatalhoz lehet fellebbezni (egyéb eljáró szervek esetében a külön jogszabályban megjelölt szervhez), amely ezen ügyek tekintetében gyakorolja a felügyeleti szervei feladatokat, valamint ezekre az ügyekre a Kit. alapján kiterjed a koordinációs jogköre is.

Az államigazgatási és az önkormányzati hatósági ügyek összehasonlítását az alábbi táblázat foglalja össze:

1. táblázat: Az államigazgatási és az önkormányzati hatósági ügyek összehasonlítása

	Önkormányzati hatósági ügy	Államigazgatási hatósági ügy
Mihez kapcsolódik?	Helyi közügy	Országos közügy
Milyen jogszabály határozhatja meg?	Törvény; önkormányzati rendelet	Törvény; törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet
Ki járhat el ezekben az ügyekben?	<i>Képviselő-testület;</i> annak felhatalmazása alapján <i>képviselő-testület bizottsága, társulás, polgármester, jegyző</i>	<i>Polgármester, jegyző, polgármesteri hivatal ügyintézője;</i> az önkormányzatok megállapodása alapján: <i>önkormányzati társulás</i>
Milyen jogorvoslatnak van helye a döntéssel szemben?	I. fok: képviselő-testület: kizárólag <i>bírószági jogorvoslat;</i> I. fok: bizottság, polgármester, társulás, jegyző: <i>fellebbezés</i> a képviselő-testülethez (a testület döntése ellen bírósági jogorvoslat)	<i>Fellebbezés:</i> jegyző hatáskörei esetén főszabály szerint a kormányhivatalhoz
Fővárosi, megyei kormányhivatal szerepe	Nem terjed ki rá a törvényességi felügyelet.	Ákr. szerinti felügyeleti szerv; Kit. alapján államigazgatási koordinációs jogkörök

4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS SZERVEIK HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGE ÉS A GAZDASÁGFEJLESZTÉS

Amennyiben a fenti keretek között vizsgáljuk meg a helyi hatósági tevékenységnek a gazdaságfejlesztésre gyakorolt hatását, akkor kiemelhetjük, hogy az részben visszaszorult. A jelen publikáció által nem vizsgált helyi adóügyeken kívül leginkább a kereskedelmi igazgatásban, valamint az építési és településképi igazgatásban volt meghatározó, ott is elsősorban a jegyző (illetve építésügyekben a járásszékhely város jegyzőjének) államigazgatási feladatellátása.

Amennyiben a nagyvárosi gazdaságfejlesztésre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy a nagyvárosi fejlesztéspolitikában a járási rendszer bevezetését megelőzően fontos szerepe volt a hatósági tevékenységnek is. A beruházásokért való versenynek fontos elemét képezte a hatósági ügyintézés és annak sebessége is. Jóllehet ez korábban is a helyi politikától elvileg élesen elkülönült helyi professzionális igazgatási szervezet – amely a jegyző vezetése alatt állt – feladat- és hatáskörébe tartozott, azonban a finanszírozási eszközökkel, valamint a jegyző kinevezésével és felmentésével a helyi önkormányzat (politikai) döntéshozói is befolyást tudtak erre a területre gyakorolni.

A fenti rendszer átalakulása már 2005/2006-ban megindult: a kiemelt nemzetgazdasági jelentőségű beruházásokra vonatkozó sajátos eljárási szabályok megalkotásával már 2005/2006-tól erősödött az államigazgatás szerepe: az önkormányzatok államigazgatási hatáskörben eljáró tisztviselői helyett egyre szélesebb körben jártak el a nagyberuházásokban államigazgatási szervek.

A fenti átalakuláshoz illeszkedett az államigazgatási hatósági rendszer 2012/13-as átalakítása, a járási hivatalok 2013. január 1-jei felállításával, valamint hatáskörei 2015-ös, 2016-os és 2017-es folyamatos és jelentős kiterjesztésével az államigazgatás általános elsőfokú hatóságává a járási hivatalok váltak, amelyek a korábbi önkormányzati államigazgatási hatósági feladatok jelentős részét átvették (2007-ben az önkormányzatok szervei még 10 935 947 elsőfokú határozatot hoztak).⁷²

Mindezek mellett a nagyvárosi önkormányzati hivatali szervezet amúgy is csökkenő szerepét tovább erodálta a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyekre vonatkozó sajátos szabályozás fennmaradása és egyre kiterjedtebb alkalmazása. Ezen sajátos eljárások száma jelentősen megnőtt, lényegében a 2014-2018-as időszakban valamennyi nagyobb jelentőségű beruházást ebbe a körbe vontak, amelyet a kormányrendeletek számának növekedése is jelez (2. ábra).

⁷² Lásd Hoffman I. (2009): Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. ELTE Eötvös, Budapest 279. o.



2. ábra: Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé minősítő kormányrendeletek száma (módosító rendeletekkel együtt)

Forrás: Saját szerkesztés a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletekből

Az önkormányzatok gazdaságfejlesztésben betöltött szerepe ennek megfelelően sokoldalú, és bár jelentőségük több szempontból csökkent az előző években, azonban még mindig fontos aktorai a gazdaságpolitikának. A következőkben a 100 000 főnél népesebb települési önkormányzatok fejlesztési gyakorlatát tekintjük át.

V. NAGYVÁROSI FEJLESZTÉSPOLITIKAI IRÁNYOK

A következőkben a nagyvárosi fejlesztéspolitikai irányokat tekintjük át. Figyelemmel elemzésünk jogi és igazgatási vonulatára, e körben elsődlegesen a jogi szabályozás alapján csoportosítunk az egyes városok között. Itt kell jeleznünk, hogy ez a megközelítés abból a szempontból is hasznos, hogy láthatóvá válik a kutatás egyéb eredményeivel összevetve, hogy a jogi és igazgatási szervezetnek milyen hatásai vannak az általános fejlesztéspolitikára, és azok mennyiben tekinthetők korlátozottak.

A fentieket figyelembe véve elsőként a jól szabályozott és a feladatra létrehozott, külön szervezetrendszerrel rendelkező városokat tekintjük át, majd ettől elkülönítjük a keretszabályokkal rendelkező települések körét.

1. RÉSZLETES FEJLESZTÉSI SZABÁLYOZÁSI ÉS IGAZGATÁSI KERETEK

A fenti csoportba sorolható nagyvárosokban a fejlesztés szabályozottsága és igazgatási keretei részletesen rendezettek, és sok esetben jogszabályban és külön, közjogi szervezetszabályozó eszközökben is megjelennek. A fenti városok a tervezés és fejlesztés formális megoldásait részesítik előnyben.

1.1. Debrecen

Debrecenben a 2004-es Főnix Program nevű fejlesztéssorozat folytatásaként 2016 februárjában került meghirdetésre az Új Főnix Terv nevű komplex fejlesztési terv. A tervnek hat fő eleme a gazdaságfejlesztés, a közlekedésfejlesztés, a kultúra, az élhető város, az oktatás és a gondoskodó város. A tervre összesen 200 milliárd forintnyi forrás áll rendelkezésre. A program része az Integrált Településfejlesztési Program, a Modern Városok Program, az uniós hozzájárulás és a Kormányval kötött megállapodás során eltervezett beruházások. Ezen felül a város a Norvég Alapból is kapott támogatást.

Debrecen Város Önkormányzata a gazdaságfejlesztést prioritásként kezeli, az Új Főnix Terv leghangsúlyosabb része a gazdaságfejlesztés és a munkahelyteremtés, ezzel összhangban igyekeznek vállalkozás- és befektetőbarát környezetet kialakítani. A gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos legfontosabb feladatokként az északi gazdasági övezet fejlesztését, a foglalkoztatási paktumot, illetve a déli gazdasági övezet kialakítását jelölték meg. Ezek közül a súlypont egyértelműen a Déli Ipari Park kialakítására helyeződik, melyre 8 milliárd forintnyi összeget különítettek el.

Debrecen 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó Gazdasági Programjában átfogó célként a következőt határozta meg: „A város földrajzi elhelyezkedésére, jól mobilizálható és megújulni képes természeti, gazdasági és humán erőforrásaira támaszkodó, szolgáltatásai révén a határon is túlnyúló befolyással rendelkező regionális központ és tudáscentrum, valamint magyarországi és nemzetközi szinten is versenyképes, az értékek megőrzésével és

fenntartható használatával az itt élők számára a minőségi élet feltételeit hosszú ideig biztosító innovatív gazdaság kialakítása.” Ehhez kapcsolódóan a megfogalmazott részcélok a következők:

- A város külső és belső közlekedési feltételeinek és elérhetőségének javítása.
- A nemzetközileg versenyképes gazdaság igényeit kielégítő infrastruktúra-fejlesztés, a gazdasági szereplőket támogató környezet kialakítása.
- A város felsőoktatási és kutatási intézményei infrastruktúrájának a fejlesztése, a tudományos eredmények gyakorlati hasznosításának erősítése.
- A nemzetközi szintű, minőségi turizmus feltételeinek javítása, a meglévő adottságok magasabb szintre emelése.
- Az épített és természeti környezet védelme, állapotának javítása.
- A város köznevelési és közművelődési infrastruktúrájának fejlesztése.
- A szociális és egészségügyi hálózat fejlesztése.

A vállalkozások fejlesztését három programon keresztül valósítja meg a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata: a városi fejlesztések, a vállalkozásfejlesztési szolgáltató iroda és a debreceni innovációs programon keresztül.

A városi fejlesztések közé sorolható az Integrált Területi Program, a Modern Városok Program, valamint az ágazati programok. A 2014 és 2020 közötti időszakra szóló Integrált Területi Programra (továbbiakban: ITP) rendelkezésre álló forrás 43,3 milliárd forint. Az ITP többségében gazdaságfejlesztési tartalmú, versenyképességi fókuszú célokat fogalmaz meg, amelyek a munkahelyteremtést is szolgálják, emellett a településfejlesztési beavatkozások esetében is előtérbe kerül a gazdaságfejlesztés. Az ITP a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatosan a következő fejlesztési elképzeléseket, illetve beavatkozásokat tartalmazza:

- Debrecen déli gazdasági övezet infrastruktúrájának fejlesztése;
- Debreceni Innovációs Program;
- a helyi termékek piacra jutását segítő program;
- Nagyerdei Kultúrpark rekonstrukciója;
- turisztikai célú kerékpárút fejlesztési program;
- egyházakat érintő turisztikai célú fejlesztések;
- az egykori Magyar Gördülőscsapágy Művek helyén lévő gazdasági terület jobb megközelíthetőségének biztosítása;
- debreceni gazdasági területek elérhetőségének fejlesztése;
- innovációs iparterület elérhetőségének javítása;
- a Debreceni Egyetem Ipari Park elérhetőségének kiépítése a 33. főút felől.

Az ágazati programokhoz sorolható például a közlekedésfejlesztéssel összefüggően a Főpályaudvar felújítása, az M35 déli elkerülő kialakítása vagy a 471. főút felújítása. A Modern Városok Program megvalósuló fejlesztések közé sorolható többek között a Debreceni Nemzetközi Repülőtér technikai fejlesztése vagy a Nagyerdő program befejezése.

A Debreceni Innovációs Program a Modern Városok Programból, valamint az Integrált Területi Programból megosztva kerül finanszírozásra. Ebben a megfelelő technológiai transzferrel, kutatásfejlesztéssel foglalkozó mikro-, kis és középvállalkozások vehetnek részt.

A gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységének ellátása érdekében működik a városban az EDC Debrecen Város- és Gazdaságfejlesztési Központ Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (továbbiakban: EDC Debrecen Nonprofit Kft.),⁷³ melynek tulajdonosai Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata, a Debreceni Egyetem, valamint a Cívus Ház Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a város tulajdonában levő ingatlanokat hasznosító vállalat). Az EDC Debrecen Nonprofit Kft. gazdaságfejlesztéssel összefüggő céljai a következők:

- Debrecen város településének és gazdaságának fejlesztése;
- Debrecennek növekedjen a vagyona, gyarapodjon a munkahelyeinek száma;
- a debreceni cégek segítése a prosperáló gazdasági működésben a hazai és a nemzetközi piacon;
- a befektetések ösztönzése a városban, mind a kezdő, mind a működő vállalkozás tekintetében;
- szakmai együttműködés kialakítása a Debreceni Egyetemmel, piaci szereplőkkel, állami szervekkel, nonprofit és külföldi szervezetekkel a gazdaságfejlesztés érdekében;
- európai uniós fejlesztési források, pályázati lehetőségek minél szélesebb körű megismertetése a helyi vállalkozásokkal.

Megemlítendő még a vállalkozásokkal való együttműködés körében a kis- és középvállalkozásokkal történő együttműködést elősegítő Vállalkozások Információs Pontja létrehozása, melyről a Közgyűlés 2018 februárjában döntött. Ez a Pont megbeszélések, tárgyalások folytatására alkalmas, az ügyféltértől elkülönített helyiség rész rendelkezésre bocsátása útján hetente kétszer biztosít majd konzultációs lehetőséget az érintettek részére az ügyfélközpontú közigazgatás még hatékonyabb működtetése érdekében. A polgármesteri hivatal részéről az ügyfélfogadásban a Műszaki Osztály, az Adóügyi Osztály, az Igazgatási Osztály, valamint a Főépítési Iroda csoportjának vezetői felváltva vennének részt, akik az ügyfélfogadásra időpontot foglaló feleket egyidejűleg tájékoztathatják a felmerülő kérdéseik megoldásának lehetőségeiről.

Összefoglalásként elmondható, hogy Debrecen országos szinten is előjáró a gazdaságfejlesztés terén. Az elmúlt években Debrecen Megyei Jogú Város nagy hangsúlyt helyezett erre a területre. Céljuk elsősorban a befektetőbarát környezet létrehozásán keresztül a munkahelyteremtés és egy innovatív gazdaság létrehozása. Ennek eszközeként a város számos nagy beruházást hajtott végre, illetve nagy hangsúlyt fektetnek a vállalkozásokkal való együttműködésre. Ebben a körben kiemelendők a kis- és középvállalkozásokat segítő intézkedések. 2018 októberében került aláírásra az együttműködés egy jelentős autógyárral, amely valószínűsíthetően jelentősen befolyásolni fogja Debrecen regionális szerepét, illetve infrastruktúrájának növekedését. A beruházás értéke meghaladja az egymilliárd eurót, várhatóan több mint ezer új munkahelyet fog teremteni. A Közgyűlés 2018 novemberében fogadta el azt az előterjesztést, amely arról szól, hogy az önkormányzat együttműködési megállapodást kössön a Magyar Állammal a beruházáshoz szükséges hitelfelvételhez kapcsolódó garanciavállalásról, illetve a képviselők megszavazták a Debreceni Infrastruktúra Fejlesztő Kft. létrehozását.

⁷³ Az EDC létrehozásról szóló határozat: Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 7/2015. (I. 29.) határozat.

1.2. Miskolc

Miskolc a mostani, 2014-2019 közötti önkormányzati ciklus idejére alkotott gazdasági programot.⁷⁴ Ebben a gazdaságfejlesztési eszköztár jelentős része legalább említés szintjén megjelenik.

A dokumentum deklaratív jellegű bevezetőjében is már rávilágít, hogy a települési gazdaságfejlesztés nem légtüres térben lebeg. A Modern Városok Program és a kiemelt fejlesztési központi státusz meghatározó szempont a város ilyen irányú szabályozásában, ezzel együtt (talán éppen a kiemelt helyzetre tekintettel) a szabályozás egészen részletesnek nevezhető. A program is nevesíti, hogy helyi, hazai és uniós források egyaránt szerepet játszanak a gazdasági folyamatok kialakításában. Külön kiemeli a helyi adók rendszerét,⁷⁵ mint a helyi gazdaságösztönzők legfontosabbikát (ez azonban nem a jelen rész tanulmány tárgya). Ugyanígy, az önkormányzati vagyoni szerepét is deklarálni a program.⁷⁶

Említést érdemel az uniós források programozottsága miatt kiemelt jelentőségű településfejlesztési koncepció, illetve integrált településfejlesztési stratégia és integrált területi program. Ebben a jogalkotó öt stratégiai célt határozott meg: gazdasági potenciál növelése, természeti környezet megóvása, életminőség javítása, épített környezet fejlesztése és a biztonság, esélyteremtés, kohézió erősítése. Ezek a célok jellegük miatt általánosak, a hasonló koncepciókban gyakran megegyeznek. Miskolc operatív céljai és eszközei között viszont megjelenik több, a gazdaságfejlesztés jogi oldalával szorosan összefüggő elem is, mint a rendeletalkotás, vagy a digitalizáció erősítése.

Ugyanígy, az ipari parkok szerepe is jelentős gazdaságfejlesztési eszköz. Kiemelt a tudásközpontú, digitális és a KKV szektort támogató helyi program szerepe is, ezek a gyakorlati szabályozásban is hangsúlyos helyet foglalnak el.

Infrastrukturális beruházások alapvetően európai uniós operatív programok segítségével valósultak meg a közösségi közlekedési területen, míg a közmű- és a (gazdaságfejlesztési szempontból nem elhanyagolható) turisztikai beruházások is hangsúlyosak a dokumentum szerint.

Tehát a gazdasági program, bár nem bír jogi kötőerővel, de minden jelentős gazdaságfejlesztési eszközt érint.

A jogtudományi megközelítés szempontjából kiemelt jelentőségű az önkormányzati rendeletalkotás vizsgálata. Miskolc város ezen a téren (ahogy arra korábban utaltunk) szabályozási szempontból kidolgozott megoldást választott.

A település önkormányzatának gazdaságfejlesztési tárgyú rendelkezéseit egységesen rendszerezve a Miskolc vállalkozásfejlesztési és befektetés-ösztönzési programjáról szóló 32/2008. (XI.26.) önkormányzati rendelet⁷⁷ tartalmazza. A rendelet elfogadás óta számos alkalommal módosult, de tartalmát tekintve a gazdaságfejlesztés, közelebbről a vállalkozások településre vonzásának eszköze maradt.

A vállalkozásfejlesztési és befektetésösztönző program keretében alap-, emelt- és kiemelt szolgáltatásokat szabályoz, melyek egymásra épülő rendszerben lefedik a gazdaságfejlesztési (vállalkozásfejlesztési) eszköztár je-

⁷⁴ Miskolc Megyei Jogú Város 2014-2019. közötti Gazdasági Programja (a továbbiakban: Miskolc Gazdasági Program) és az elfogadásáról szóló határozat elérhető az alábbi linken: <http://www.miskolc.hu/varoshaza/onkormanyzat/dokumentumtar/vi-93/271406/2015-sz-hatarozat-miskolc-megyei-jogu-varos-onkormanyzata-2014-2019-kozotti-idoszakra> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁷⁵ Miskolc Gazdasági Program 13-14. o.

⁷⁶ U.o. 15. o.

⁷⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg9ed6dr5eo6dt1ee0em1cj2by1cc6cb7cf2bw7bx2e> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

lentős részét. Az alapszolgáltatások a Miskolc Holding Zrt. szolgáltatásain keresztül segítik a vállalkozások (deklaráltan a kis- és középvállalkozások is) településen történő megjelenését, illetve fejlesztését. A Holding mellett az önkormányzat által közvetlenül nyújtott támogatási formák is megtalálhatóak, de arányukat tekintve ezek kevésbé jellemzőek. Ezek jellegüket tekintve főleg információszolgáltatást jelentenek, például helyi szolgáltatók, munkaerő-közvetítők, ügyvédek formájában, vagy kapcsolatteremtést céloznak helyi aktorok mint oktatási intézmények és a vállalkozók között. Ezen felül telekárkedvezményrel, szakoktatási támogatással segítik a cégeket. Az emelt szolgáltatások közt a skála szélesedik, a hivatali ügyintézés támogatásától fogadás szervezéséig terjed. A kiemelt szolgáltatások pedig, részben a külföldi vállalkozásokat célozva, nyelvoktatást támogatnak, vagy költségek elengedését, bérlakások rendelkezésre bocsátását jelentik. Összesen mintegy negyven féle támogatási forma jelenik meg a szabályozásban.

Kiemelendő, hogy az önkormányzat a rendeletben kötelezi a Holdingot, hogy a településfejlesztési és településrendezési tervdokumentumok angol, német és orosz fordítását készítse el, ezzel is segítve a nemzetközi gazdasági szereplőket.

Az *Önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodásáról szóló 40/2012. (XII.15.) önkormányzati rendelet*⁷⁸ (a továbbiakban: Vagyonrendelet) önmagában nem tartalmaz jelentős kedvezményeket a gazdaságfejlesztés terén, azonban a többi rendelettel összhangban értelmezendő, mint például a vállalkozásfejlesztési rendelet.⁷⁹ Ez is a gazdaságfejlesztési szabályozás összetettségét hangsúlyozza. A *helyiségek bérletéről szóló 19/2011. (V.18.) önkormányzati rendelet*⁸⁰ alapján a Holding kiemelt szerepe erősödik: az eljáró szerv önkormányzati tulajdonú helyiségek bérbeadásakor szintén a Zrt. Említést érdemelhet még a Miskolc Megyei Jogú Város településfejlesztési, településrendezési és településképi feladataival összefüggő partnerségi egyeztetés szabályairól szóló 3/2017. (II.21.) önkormányzati rendelet,⁸¹ mely az egyeztetési feladatokba bevonja az érintett vállalkozásokat is. Ez nem csak a bizalom erősítésére jó, hanem segíti a gazdasági szereplőktől érkező visszacsatolások megjelenését.

A települési vállalkozásfejlesztésében kiemelt szerepet játszanak az ipari parkok. Ezek önálló, idegen nyelven is elérhető honlapokkal rendelkeznek.⁸² A vállalkozásfejlesztési rendeletben szereplő beruházásösztönző csomagokra építve igyekeznek növelni a térség gazdasági erejét. Az ipari parkok kezelője szintén a Holding.

Miskolc város honlapja megújult, modern felülettel segíti elő a tájékozódást az önkormányzat rendeleteiben, határozataiban. Ez, bár szigorúan nem a jogi gazdaságfejlesztő eszközök része, de nagyban elősegíti azok alkalmazását.

⁷⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg7ed0dr7eo8dt1ee8em7cj4bz1bz2bx5cb2cc7bx6p> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁷⁹ Vagyonrendelet 1. § (2) bekezdés

⁸⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed7dr0eo3dt0ee1em0cj7by8cb3bx6cd3cb2bw3b> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁸¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg1ed2dr1eo8dt3ee4em5cj6by7bx0ca5bx6cc3bw2k> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁸² Például a Miskolc Déli Ipari Park esetében: <http://midip.hu/> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

1.3. Szeged

- Szeged Megyei Jogú Város Gazdasági Programja 2015-2019⁸³ a többi hasonló programhoz hasonlóan a Széchenyi Terv 2020-at és az Európai Unió jelen programozási időszakára vonatkozó operatív programjait jelöli meg mint környezetet a helyi stratégiákon túl. A Program az önkormányzati tulajdonú üzleti infrastruktúra, így iparterületek, ipari parkok, technológiai parkok, inkubátorházak, innovációs központok, logisztikai központok fejlesztésére, kiemelten a szolgáltatás-fejlesztésre fókuszál.⁸⁴ Ezen túl a társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés és a munkaerő-mobilitás szempontjából fontos közlekedésfejlesztés került a program célkitűzései közé.
- A vállalkozások beruházásösztönzési és munkahely-teremtési helyi támogatásának programjáról szóló 52/2017. (XII.19.) önkormányzati rendelet⁸⁵ közvetlen eszközként funkcionál, melynek célja az új vállalkozások, vagy már meglévő vállalkozások bővítésének vissza nem térítendő formában történő pénzügyi támogatása. A támogatás feltétele továbbá önrész, illetve 100 munkahely biztosításának vállalása.
- Ellentétben a miskolci rendelettel, a szegedi nem tartalmaz egyéb eszközöket, nincs egységes szabályozás a gazdaságfejlesztési eszközökről. Ilyen jellegű szolgáltatásokat lát el a 2005-ben létrehozott Szeged Pólus Fejlesztési Nonprofit Kft. A rendelkezésre álló eszközök között szerepel az egyablakos ügyintézés támogatása, városi információs csomag biztosítása, segítség például telephely keresésében, vagy üzleti találkozó szervezése a vállalkozás és az egyetemi karok között.
- Szeged is rendelkezik az innovációs és gazdasági eszközeit összefoglaló honlappal,⁸⁶ melyen elérhető például a fent említett támogatásról szóló információ is. Kiemelt szerepet kapnak az innovációs- és tudásközpont jellegű elemek is, az ipari parkok és ingatlanállomány mellett. Az ipari park hálózat szintén önálló honlapokkal bír, jól elérhető felületekkel.⁸⁷
- Külön kell szólni az ELI Területfejlesztés és Tudásparkról. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése 51/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendeletével jóváhagyta a Szeged Megyei Jogú Város Építési Szabályzatának és településszerkezeti tervének tárgyi területre vonatkozó módosítását. Az ELI-ALPS projekt köré ipari-innovációs akcióterület szerveződik, ami Szeged iskolavárosi és innovációs előnyeit igyekszik a gazdaságfejlesztés szolgálatába állítani.⁸⁸

⁸³ <https://eservices.szeged.eu/eku/letoltes.php?dokumentumID=293547&testuletnév=K%F6zgy%FBI%E9s> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁸⁴ Szeged Gazdasági Program 30. o.

⁸⁵ <http://njt.hu/onkorm/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg3ed6dr1eo4dt9ee0em9cj4by7cd6bw5cd0bw3bw2m> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁸⁶ <http://investinszeged.hu> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁸⁷ <http://investinszeged.hu/ingatlanok/#ipariparkok> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁸⁸ <http://investinszeged.hu/tudaskozpont/#eli> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

2. A FEJLESZTÉSI KERETEK PONTOS SZABÁLYOZÁSA, RÉSZLETESEN SZABÁLYOZOTT TÁMOGATÁSI RENDSZEREKKEL

Ebben a modellben a keretjellel, de azokat pontosan kijelölő szabályok egy erőteljes, rugalmas és pénzügyi eszközökkel megfelelően támogatott rendszer működtetésének alapvető vonalait határozzák meg.

2.1. Kecskemét

Kecskemét városában az 1990-es években, valamint a 2000-es évek elején következett be gazdasági fordulat, amely során a hangsúly a város gazdasági erejének növelésére, a vállalkozási környezet vonzóbbá tételére helyeződött. Az 1990-es évek végén kezdődött meg az infrastrukturális hátrányok leküzdése, valamint sikeresen szerezték meg a kialakuló városversenyben a regionális irányító és fejlesztő pozíciókat. Elsősorban az oktatás, a szakképzés, az innováció, az egészségügyi ellátás, valamint a logisztika terén mutatkoztak új lehetőségek. Ekkor azonban még nem következett be a gazdasági áttörés, ezért 2006-ban a gazdaságfejlesztés új irányt vett. Ekkor a hangsúly a vállalkozói és innovációs aktivitás növelésére, a humán erőforrás fejlesztésre, az élhető városi környezet kialakítására, a városmarketing erősítése, a befektetés ösztönzésre és egy új adópolitika kialakítására helyeződött. A program eredményeképpen a városi döntéshozók 2007-ben új helyi adópolitikát vezettek be,⁸⁹ mellyel ösztönözni kívánták a helyi befektetéseket és Kecskemét gazdasági lehetőségeinek további bővítését. Ezzel 2007 és 2008 között a regisztrált gazdasági szervezetek számában 11%-os bővülést tudtak elérni. 2008-ban számos járműipari beszállító és üzleti szolgáltató jelent meg a városban. A Mercedes gyár betelepülése az elmúlt 100 év legjelentősebb változását idézte elő Kecskeméten, amely számos területen, így például az oktatási-képzési, kutatás-fejlesztési, innovációs, foglalkoztatási, logisztikai, közútfejlesztési, közlekedési, egészségügyi, energiahatékonysági, városüzemeltetési, városrendezési területen nagy kihívás elé állította a városvezetést.

A Mercedes beruházás bejelentésétől eltelt időszakban számos jelentős eredményt ért el a város a gazdaságfejlesztés, valamint az azt támogató-segítő, kapcsolódó – infrastrukturális és szolgáltatási – területeken. Többek között kiépült Mercedes gyártelep és az országos vasúthálózat közötti új vasúti iparvágány, megépültek a közúti kapcsolatot lehetővé tevő hálózati elemek és közlekedési csomópontok.

Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 254/2015. (XI.25.) közgyűlési határozata által elfogadott 2015-2020 közötti időszakra szóló Gazdasági Program fő célja, hogy Kecskemét 2020-ra Magyarország egyik növekedési központjává váljon. A gyártás mellett a kutatás-fejlesztés és az innováció kap kiemelt szerepet ebben a programban. Olyan vállalkozási és üzleti környezet kialakítása a cél, amely tovább erősíti a termelői szerepét Kecskemét gazdaságában. Kecskemét további stratégiai célja, hogy a város határain túl élőknek is munkahelyeket tudjon teremteni, ezzel is erősítve a térség fejlődését és a lakosságszám növelését. Ezen felül Kecskemét célja, hogy stratégiai ágazattá tegye a kutatást és fejlesztést. Prioritást élvez ezek mellett az infrastruktúra modernizációja is.

⁸⁹ 524/2007. (XI. 29.) KH. számú határozat.

Egyedülálló módon Kecskemét város gazdasági programjában helyet kap a városi természeti környezet teherbíró képességének javítása, ezzel összefüggésben az energia- és erőforrás-hatékonyság javítása, továbbá a megújuló energiahordozók szerepének bővítése. Ezt az indokolja, hogy a klímaváltozási kutatások alapján Kecskemét és térsége a környezetileg érzékeny, a klímaváltozás által leginkább érintett Homokhátság legnagyobb települési központja. A város területén számos védett természeti érték, közvetlen környezetében pedig a Kiskunsági Nemzeti Park területei találhatóak, így a város számos természet- és környezetvédelmi feladattal rendelkezik. Éppen ezért a jövőben a városnak gazdaságfejlesztési döntései során kiemelt figyelmet kell fordítani a környezeti fenntarthatóság biztosítására, az erőforrás- és energiahatékony megoldások alkalmazására. Fontos az egészséges és rendezett, a helyi közösség által is védett városi környezet megóvása, az optimális tájhasználat kialakítása, a zöldfelületek védelme, lehetőség szerinti növelése.

Ugyancsak kiemelt területként kíván foglalkozni az önkormányzat a vagyongazdálkodás kérdéskörével, ahol a jövőben hatékonyság növelésére és a működés professzionalizálására kíván összpontosítani, ezáltal biztosítva a vagyongazdálkodás mind eredményesebb működését és az új források visszaforgatását a gazdaság- és városfejlesztés területére. A hatékony forrásfelhasználás érdekében az önkormányzati és piaci szakemberek összegezik, rendszerezik, illetve fontossági sorrendbe állítják a város előtt álló gazdaság- és városfejlesztési feladatokat, megvalósításra váró programokat. Ezek finanszírozásához pedig forrástérképet készítenek, és az adott programok kapcsán szakértőkkel konzultálnak a legoptimálisabb finanszírozási konstrukciók kialakítása érdekében.

Kecskeméten működik egy városi tulajdonú zártkörűen működő részvénytársaság a Városi Alapkezelő Zrt., melynek célja, hogy támogassa a jelen és a jövő gazdaság-, és városfejlesztési elképzeléseit, és ezzel hozzájáruljon egy innovatív és értékteremtő vállalkozói és startup közeg kialakulásához Kecskeméten. Európai Unió forrásból 2017-ben 15 milliárd forintnyi, 2018 és 2019-től további 5-5 milliárd forintnyi tőkével segítik a kecskeméti innovatív vállalkozásokat és startupokat inkubációs, magvető és növekedési befektetési életszakaszokban. Tevékenységük során hosszú távú, stratégiai együttműködések törekszik kialakítani a városi startup közösséggel, mentorhálózatukkal pedig kezdeti, szakmai támaszt nyújt az inkubációs fázisban lévő támogatott vállalkozásaink számára, így kifejezetten támogatni kívánják a fiatal, kecskeméti tehetségek kibontakozását. Preferált ágazataik az energetika, a kutatás és fejlesztés, az informatika és az ingatlanfejlesztés.

A hagyományos gazdaságfejlesztési eszközök mellett a város nagy hangsúlyt helyezett a gazdaság eredményes működését támogató háttérfeltételek fejlesztésére is. Ilyen fejlesztési területek voltak: a felsőoktatási és szakképzési rendszer munkaerőpiaci igényekhez illeszkedő átalakítása, a duális képzési rendszer erősítése és kiterjesztése, a város elérhetőségi viszonyainak javítása, a klaszterszervezetek tevékenységének támogatása, a befektetők egyablakos ügyintézésének korszerűsítése, az önkormányzati területvásárlás új ipari telephelyek biztosítása érdekében, a kézműves ipar és a helyi termelők támogatása, a városmarketing eszközök tudatos használata, a bérlakás-állomány növelése.

A városi ipar- és gazdaságfejlesztés területén a közeljövő legfontosabb feladata, a már elkezdett, vagy az előkészítés alatt lévő programok befejezése, illetve a gazdaságfejlesztés háttérfeltételeinek erősítése.

2.2. Győr

- A Győr Megyei Jogú Város Gazdasági Programja 2015-2020⁹⁰ című dokumentum a többihez hasonlóan épül fel. A Program deklarálja, hogy Győr Magyarország legerősebb gazdasági térségének központja és „[Az] elmúlt évek gazdaságfejlesztési lépései, így a helyi iparűzési adó mértékének csökkentése, az ipari park és a csatlakozó gazdasági infrastruktúra folyamatos fejlesztése jelentősen hozzájárultak a győri gazdasági térség versenyképességének növeléséhez”.⁹¹
- A település gazdaságfejlesztési céljai között (értelemszerűen) kiemelt szerepe van az Audi Hungaria Motor Kft. egyre bővülő telephelyének, valamint a hozzá kapcsolódó beszállítói hálózatnak. Ehhez kapcsolódóan a *Győri Járműipari Életpálya Model*⁹² a helyi cégeket, kamarákat, oktatási intézményeket komplex módon összefogó program, valamint a tudásigényes és kreatív iparágakra fókuszáló, Győr központú „technológiai régió” létrehozására irányuló kezdeményezés.⁹³ A Program konkrét célokat is meghatároz: a Felsőoktatási és Ipari Együttműködési Központ (járműipari regionális innovációs és technológiai tudáscentrum) létrehozása, a barnamezős területek hasznosításához, funkcióváltáshoz kapcsolódó projektek, az Olajgyár funkcióváltása, fejlesztése és környezetének funkcióbővítő rehabilitációja, valamint a likócsi gokart pálya funkcióváltása és hasznosítása. Ezek is a korábbi ipari területek átalakulását, és a gépjárműipar-központú új gazdasági elemek erősítését célozzák.
- A kiemelt célokon túl a Program megfogalmaz másodlagos programcsomagokat⁹⁴ is, ezek az ingatlanstratégia és a térinformatikai rendszer fejlesztése, valamint a munkaerőpiaci programok és innovációs piacra való eljutás támogatása. Mindezek mellett a Programban megjelennek olyan kapcsolódó elemek, mint az közlekedési infrastrukturális fejlesztés,⁹⁵ vagy a *Smart City Győr*,⁹⁶ a technológiai lehetőségek felhasználására irányuló program.
- Győr nem rendelkezik dedikált gazdaságfejlesztési rendelettel. A Gazdasági Program alapján a helyi adópolitika szabályozása, valamint az infrastrukturális fejlesztések jogi háttere adja ki a jogalkotáshoz köthető eszközök többségét.
- Győr Megyei Jogú Város Középtávú Integrált Városfejlesztési Stratégiája⁹⁷ tartalmaz célkitűzést egy városfejlesztő társaság létrehozására, akár új jogi személyként, akár korábbi városi cég bővítése útján. Ennek a társaságnak a feladatai között kiemelt szerephez jutna a gazdaságfejlesztési elemek integrációja.⁹⁸ A Győri Fejlesztési Pólus Szolgáltató Kft., valamint a GYŐR-SZOL Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt. látott el a településen ilyen feladatokat.

⁹⁰ A Program elérhető: http://innovacio.gyor.hu/cikk/gazdasagi_1.html (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁹¹ Győr Gazdasági Program 3. o.

⁹² U.o. 65. o.

⁹³ U.o. 66. o.

⁹⁴ U.o. 68. o.

⁹⁵ U.o. 75. o.

⁹⁶ U.o. 74. o.

⁹⁷ http://innovacio.gyor.hu/cikk/gyor_megyei_jogu_varos_kozeptavu_integralt_varosfejlesztési_strategijaja_ivs.html (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

⁹⁸ Győr IVS 273. o.

- A Győri Ipari Park is rendelkezik többnyelvű honlappal,⁹⁹ amely azonban a jogszabályi háttérre utalást nem tartalmaz. A Park egyébként jelentős területen, nagy kihasználtsággal működik, ágazatok széles körét érintve.
- Győr saját honlapot tart fent a gazdasági jellegű információkhoz.¹⁰⁰ Ezen keresztül elérhetőek a vonatkozó stratégiai dokumentumok, programok, a helyi rendeletek és határozatok, az e-ügyintézés segítő felület, valamint egyes, kapcsolódó projektekkel kapcsolatos információk. Ezek közül kiemelhetőek a közlekedési infrastruktúrát javító, a munkaerő mobilitásához kötődő¹⁰¹ és az ipari területek¹⁰² vagy az ipari parkok fejlesztéséhez kapcsolható programok¹⁰³ – ezek mind a Gazdasági Stratégiában megjelölt célok végrehajtására irányulnak.

2.3. Székesfehérvár

Székesfehérvár Magyarország egyik legjobban iparosodott városa. Két igen dinamikus fejlődő erőcentrum, Győr és Budapest között elhelyezkedve számos multinacionális gyártóvállalat és a hozzájuk kapcsolódó vállalkozások, megerősödő helyi termelő vállalkozás székhelyéül szolgál. A várost földrajzi elhelyezkedése, a közlekedésben betöltött szerepe és gazdasági adottságai a régió egyik legdinamikusabban fejlődő térségévé tette. A városban fontos fejlesztendő terület a felsőoktatás, amelynek legnagyobb kihívása vonzó alternatívaként megjelenni a közeli fővárosi kapacitásokkal szemben. Jelentős foglalkoztatási vonzereje a térségi tartalékokat kimerítette, a gazdaság szereplőivel új megoldásokkal szükséges segíteni a korlátok átlépését. A munkaerőpiaci vonzóhatás mellett kiemelkedő térségi vonzóhatással bír Székesfehérvár logisztikai funkciója, gazdaságfejlesztő szervezetei – elsősorban megyei szintű kihatással, valamint városkörnyéki fontossággal bír gazdasági inkubációs tevékenysége.

Székesfehérvár Megyei Jogú Város 2015-2020 gazdasági programja¹⁰⁴ megállapította, hogy a város növekedésalapú fejlődésének a forrásai mára felhasználásra kerültek, a város a fejlődés új szakasza elé érkezett ösztönző és támogató városi szerepvállalással. Székesfehérvár komplex gazdaságfejlesztési beavatkozásokkal igyekszik lépéseket tenni annak érdekében, hogy továbbra is meghatározó gazdasági centrumként tartsák számon a 2014-2020-as programidőszak folyamán, egyúttal új fejlődési pályák is nyíljanak számára. A jövőkép keretei mentén jelöli ki a gazdasági program a megyeszékhely számára középtávon elérni kívánt, megvalósítható fejlődési pályát és célt, mely szerint *„Székesfehérvár merítkezve gazdag, Szent István korától származtatható szellemi-kulturális örökségéből, étellel teli XXI. századi központ a magyarországi modernizációban, innováció alkalmazó, a fenntarthatóság szempontjait érvényesítő, polgárai életminőségének javítását prioritásként kezelő, vonzó, urbánus célpont.”* kíván lenni.

A gazdaságfejlesztés szempontjából Székesfehérváron is kiemelt szerepet játszanak az Ipari Park címmel rendelkező objektumok. A jelenleg hét (ebből hat működő) ipari parknak regionálisan komoly szerepe van a foglalkoz-

⁹⁹ <http://www.ipgyor.hu/hu> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

¹⁰⁰ <http://innovacio.gyor.hu/> (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

¹⁰¹ http://innovacio.gyor.hu/cikklista/munkaero_mobilitas_tamogatasa_gyorben_szigethy_a_ut_ipar_u.html (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

¹⁰² http://innovacio.gyor.hu/cikk/tovabb_bovul_az_ipari_park.html (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

¹⁰³ http://innovacio.gyor.hu/cikklista/gyori_ipari_park_fejlesztese_.html (utolsó letöltés: 2019. április 3.)

¹⁰⁴ Elfogadva a 528/2015.(VII.23.) számú SZMJVÖ KGy. határozattal.

tatásban, jelentős gazdaságszervező erőt tudnak felmutatni. Az ipari parkokban mintegy 300 vállalkozás működik, húszezer munkavállalót foglalkoztatnak, és jelentős szerepük van az exportértékesítésben.

Az Integrált Területfejlesztési Stratégiában megfogalmazott átfogó cél az, hogy Székesfehérvár európai szinten is számon tartott gazdasági erőcentrummá tudjon fejlődni. A legnagyobb kihívás Székesfehérvár számára céljának elérésében a magas szintű és színvonalú foglalkoztatásban rejlik. Ehhez a városnak az innováció kezdeményező és kedvezményezett területévé kell válnia. Célkitűzés a helyi innovációs rendszer kiépítése, az innovációs infrastruktúra hiányosságainak a megszüntetése fejlesztések útján, valamint az innovatív kis- és középvállalkozások. Ezt elsődlegesen a munkaerő betelepülésének támogatásával, valamint az elsődlegesen műszaki irányú szak- és középfokú képzés, műszaki felsőoktatási, közgazdasági és informatikai képzés fejlesztésén keresztül kívánja Székesfehérvár elérni.

A multinacionális és hazai nagyvállalatok technológia-transzferré válása Székesfehérvár gazdaságában, illetve érdekeltté tételük a kutatás és fejlesztés elemeinek, valamint innovatív kapacitásaik helyi gazdaságba kapcsolására fontos célja a fejlesztési területnek.

A helyi KKV szektor piaci jelenlétének és pozíciójának, beszállítói szerepkörének és hálózati kapcsolatainak megerősítése, innovációs hajlandóságuk emelése útján történő megújulása, valamint a terciér szektor a versenyképes szolgáltatások fejlesztésének hangsúlyával, illetve versenyelőnyt megteremtő innovatív megoldások megvalósításával szintén fontos eleme Székesfehérvár gazdaságfejlesztési törekvéseinek.

Székesfehérvár szerepe a tudásszerzésben a tudáskínálati elemek megerősítését célzó eszközök, a versenyképes tudás keresletének növelését célzó fejlesztések, valamint ezek összehangolási feladatán túl a konferenciaturizmus (konferencia és szakkiallítás) infrastrukturális hátterének megteremtésével, esetlegesen hiánypótló vállalkozásfejlesztési és kamattámogatási rendszer kialakításában való részvétellel teljesebben ki az elkövetkező időszakban.

Az önkormányzatnak a gazdasági szereplők igényein alapuló célja, hogy felkarolja azokat a fiatalokat, akik tanulmányaik során – elsősorban a gazdaság szerkezetéhez igazodó műszaki területen – kiemelkedő eredményeket érnek el. Az egyéni kiválóság támogatására, a tehetséges fiatalok városi (lakóhely és karrierlehetőségek) kötődésének fokozására városi ösztöndíjrendszer kialakítása tervezett.

Hangsúlyosabbá tehető a helyi és közösségi alternatív gazdaságfejlesztési programok megvalósítása, a helyi és térségi gazdaságfejlesztés hálózatának infrastrukturális és intézményfejlesztési feladatait megszervezve a területi együttműködések erősítése. A város és térsége helyi gazdasága belső cirkulációjának erősítésével a cél a kedvező helyi jövedelmi viszonyokra alapozva a megfelelő minőségű helyi termékek és szolgáltatások helyben történő fogyasztás felé terelése, és így a térségi jövedelmek stabilabbá tétele.

Székesfehérváron Vállalkozói Központ Közalapítvány néven közhasznú szervezet működik, melynek tulajdonosa Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata. A közalapítvány segíteni, támogatni kívánja Székesfehérvár városát foglalkoztatási gondjainak, nehézségeinek leküzdésében. A közalapítvány céljának megvalósítása érdekében figyelemmel kíséri a város munkaerőhelyzetét, javaslatokat dolgoz ki a foglalkoztatás feltételeinek javítására, elősegíti azok megvalósítását. Fő tevékenysége a helyi vállalkozói inkubátorház működtetése, ezáltal a mikro- és kisvállalkozások támogatása. Elsősorban kellő tapasztalattal és technikai háttérrel nem rendelkező kis- és középvállalkozásoknak ad vállalkozásuk kezdeti szakaszában segítséget, irodának, műhelynek alkalmas helyet, információkat, publicitást, szakmai tanácsokat, irodatechnikai szolgáltatást, technikai eszközöket.

Az Önkormányzat és a Vállalkozói Központ Közalapítvány hozta létre a Vállalkozói Információs Központot, amelynek célja, hogy a városi szinten elérhető, kis- és középvállalkozók számára nyújtott szolgáltatások megfelelő technikai és személyi háttérrel rendelkező Vállalkozói Központban legyenek elérhetőek.

Székesfehérváron tehát a foglalkoztatás szintjének emelése, valamint egy innovációra épülő gazdaság kiépítése áll a gazdaságfejlesztés középpontjában. Ennek elemeként a közép- és a felsőfokú szakképzési rendszer fejlesztésén keresztül igyekeznek kielégíteni a cégek szakképzett munkaerőigényét, továbbá igyekeznek különböző ösztöndíjrendszereken keresztül a városban tartani a képzett tanulókat. Az innováció fókuszú gazdaság elérésében a vállalati innovációnak és a kutatásnak és fejlesztésnek tulajdonítanak legnagyobb szerepet. Ezzel összhangban az Önkormányzat igyekszik a kis- és középvállalkozásokat támogatni. A kutatás és fejlesztés szintjének emelésében a már említett képzési rendszeren kívül a versenyképes tudás keresletének növelését célzó fejlesztéseknek lehet szerepe, valamint a város a konferenciaturizmus infrastrukturális hátterének megteremtésében, esetlegesen hiánypótló vállalkozásfejlesztési és kamattámogatási rendszer kialakításában látja a jövőbeli lehetőségeket.

2.4. Pécs

Pécs Város Önkormányzatára az elmúlt években nehéz feladat hárult: Pécs gazdasági helyzete nem alakult szerencsésen. 2010-ben a teljes csőd fenyegette az önkormányzatot, a 45,7 milliárdos tartozást a Kormány vállalta át. Az elmúlt években is segítségre szorult a város, 2017-es adatok alapján három önkormányzati cég összesen 8,18 milliárd forint tőketartozást halmozott fel, ezen kívül pedig 1,1 milliárd forint lízingtartozásuk is volt.¹⁰⁵ A Kormány 9,5 milliárd forint visszatérítendő támogatást nyújtott a városnak. A támogatás feltételei viszont olyan kikötések voltak, amelyek jelentősen csökkentették a város pénzügyi önállóságát.¹⁰⁶

Ez a probléma a város 2015-2020-ra szóló gazdasági programjában is megjelenik. Pécs célja ugyanis az, hogy a támogatással kilábaljon ebből a helyzetből. A *teljes foglalkoztatottság program*jaként hivatkozott dokumentum fő pontja a munkahelyteremtés. A gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos projektek ipari területek kialakításával és fejlesztésével foglalkoznak, valamint egy Pécs-baranyai rövid ellátási lánc pécsi kiépítése kap helyet a programban. A gazdaságfejlesztéshez kapcsolódóan négy foglalkoztatással kapcsolatos fejlesztés kap még helyet: egy gépipari foglalkoztatási paktum, egy informatikai-szolgáltatóipari foglalkoztatási paktum, egy elektronikai foglalkoztatási paktum, valamint egy foglalkoztatási paktum a hagyományos iparágak/hiányszakmák képviselőivel.

Pécs Megyei Jogú Város életében jelentős problémát jelent a népesség fogyása, ami a Gazdasági Program szerint a közvetlen gazdaságfejlesztési beavatkozások, a munkaalkalmak számának növelése mellett a települési környezet lakosság számára történő vonzóbbá tételével is kiküszöbölhető, így a programban szerepet kap néhány olyan projekt is, melynek célja többek között a szociális városrehabilitáció, a városi közterületek megújítása, a városi zöldterületek arányának növelése. A gazdaságélénkítő és népességmegtartó településfejlesztés magában foglalja a Program szerint a gazdaság élénkítését közvetlen befolyásoló, gazdaságfejlesztési, ám nem ipari jellegű beruházásokat is. Ezek a projektek elsősorban a belváros üzleti infrastruktúrájának fejlesztését foglalják magukban.

Pécs rossz gazdasági helyzetéből kifolyólag a Gazdasági Programban helyet kap a költségcsökkentés is a fenntartható költségvetési pálya megteremtése érdekében. Ide olyan projektek tartoznak, melyek a város energiahaték-

¹⁰⁵ Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának közép- és hosszútávú vagyongazdálkodási terve (2018 – 2022).

¹⁰⁶ A helyi önkormányzat támogatásáról szóló 1943/2017. (XII. 12.) Korm. határozat.

konyságának és a megújuló energia-felhasználás arányának növelésén, valamint a fenntartható városi közlekedés-fejlesztésen keresztül igyekeznek a város költségeit csökkenteni hosszútávon.

A beruházások és fejlesztések ellenére a városban fennálló probléma a Pécs Déli Ipari Park kihasználatlansága. Az ipari parkot 2014-ben adták át, a pécsi közgyűlés az utolsó 2017-es ülésén döntött arról, hogy kiemelt fejlesztési területté nyilvánítja az ipari park egy részét, hogy a tervezett ipari létesítmények kiszolgálása céljából utak, parkolók és közművek épülhessenek. A város öt évig kedvezményt ad az építmény-, illetve a telekadót illetően a déli ipari parkba költöző vállalatoknak,¹⁰⁷ hogy minél vonzóbbá tegyék ezt a területet a befektetők számára.

Pécs gazdasága leginkább az egészségipar, a környezetipar, a kreatívipar, valamint az elektronika és gépipara köré épül. Pécs az egészségipar területén jelentős tradíciókkal rendelkezik, melynek alapja a Pécsi Tudományegyetem jelenléte. Fontos iparági tényező a város közvetlen közelében fellelhető termásvíz és a mezőgazdasági, erdészeti és borászati környezet is.

A környezetiparon belül egy nemzetközi színvonalú kutatócsoport és számos vállalkozás foglalkozik a „smart city” kialakítását és üzemeltetését vizsgáló szakterületekkel, valamint jelentős kutatások folynak az alkalmazott földtan területén is. A városban nem csak a kutatásokra, hanem a tényleges környezetipari projektek megvalósítására is számos példa van, ilyen a több mint 300 önkormányzat bevonásával megvalósult Mecsek-Dráva Hulladékgyűjtési program. Pécs és környékének bányászati múltjából adódóan a környezetipari terület egyik kiemelten képviselt helyi szakterülete a bányászati és ipari rekultiváció, területhasznosítás vizsgálata, ezen belül is a környezetfejlesztési irányok, mint például az energetika, a hulladékvíz kezelés, valamint a környezeti hatások monitoringja. A környezetiparon belül megjelentek a klímaváltozáshoz való alkalmazkodást vizsgáló kutatási irányok, kutatócsoportok és kapcsolt vállalkozások is a régióban.

A kreatív ipar két kiemelkedő bázisa a Zsolnay Kulturális Negyed és a Kodály Központ. Az egyetem művészeti kara, a művészeti szakközépiskola, a műszaki kar média és építészet témafelelősei egészítik ki a helyi kreatívipari vállalkozások által képviselt jelentős kapacitást. A városban megtalálható innovációs potenciál hasznosítása érdekében jött létre a helyi Kreatív Ipar Klaszter, valamint a helyi alkotók egyedi portékáját kínáló üzlet Pécs főutcáján, csakúgy, mint az új kulturális vállalkozások alapítását segítő „koho” is, mely a helyi művészek olvasztótégelyeként funkcionál.

A gépiparban elsősorban az autógyártás, a zöld energiával kapcsolatos projektek gépipari és elektronikai ipari fejlesztései jelentenek potenciális befektetési lehetőséget. A régió gépipari, környezetipari és energiaipari klaszterrel rendelkezik. Gépipari szakképzésben önálló, kamarai és vállalati együttműködéssel megvalósított képzési rendszer indult. Ide kapcsolható a Smart city kereteiben a városi közlekedés igényeit kiszolgáló, elsősorban elektromos járműfejlesztés és gyártás.

A beruházók segítése érdekében működik Pécssett a Pécsi Városfejlesztési Nonprofit Zrt., mely Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának a 100%-os tulajdonában lévő vállalat. A speciális egyablakos ügyintézésen keresztül segíti a befektetéseket, a befektetés minden szakaszában szakmai segítséget és útmutatást biztosít a Pécssett választók számára, feladata, hogy bemutassa a beruházáshoz szükséges források uniós vagy hazai forrásból történő támogatásának lehetőségeit, valamint, hogy a befektető számára a pályázatokat el is készíti, valamint le is bonyolítja.

¹⁰⁷ Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 47/2012. (X.19.) önkormányzati rendelete a telekadóról 3.§ (2a) bekezdés, Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 46/2012. (X.19.) önkormányzati rendelete az építményadóról 3.§ (7a)-(7b) bekezdés.

3. ZÁRÓ GONDOLATOK HELYETT

Jól átható, hogy a jelen munka III. fejezetében megjelölt országos keretekhez igazodóan a nagyvárosok fejlesztéspolitikája erőteljesen szabályozott, és a különféle eszközökkel valamennyi önkormányzat él. Az is látható, hogy két főbb megközelítés alakult ki: egy részletesen szabályozott, valamint egy rugalmasabb megközelítést lehetővé tevő. A kutatás eredményeivel összevetve az is világos, hogy mindkét megközelítésnek vannak előnyei és hátrányai is, és habár a helyi fejlesztésekre bár fontos hatást gyakorolnak, nem ezek a struktúrák tekinthetőek iránymutatónak.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Olvasószerkesztő:

Császár-Biro Anna

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

ISBN xxx-xxx-xxx-xxx-x (elektronikus)