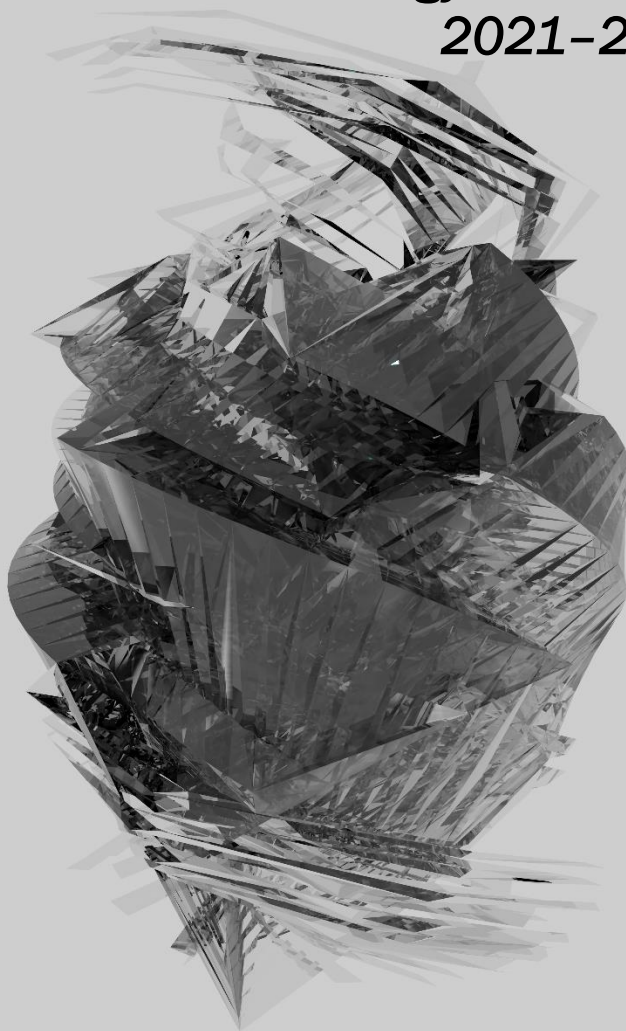


*Területi folyamatok
Magyarországon
2021–2023*



Területi riport 2.

Sorozatszerkesztő

Koós Bálint

Területi folyamatok Magyarországon 2021–2023



Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont

Regionális Kutatások Intézete

Budapest, 2023

Kötetszerkesztő: Koós Bálint

Szakmai lektor: Nagy Gábor

Nyelvi lektor: Gábrriel Dóra, Németh Krisztina, Váradi Monika Mária

Ábraszerkesztő: Szabó Tamás

Ez a Mű a Creative Commons Nevezd meg! 4.0 Nemzetközi Licenc feltételeinek megfelelően felhasználható.

ISSN 3004-2755 (Nyomtatott)

ISSN 3004-2763 (Online)

ISBN 978-615-5754-52-4 (Online)

ISBN 978-615-5754-53-1 (Nyomtatott)

Kiadja a HUN-REN Közgazdaság- és Regionális Tudományi
Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 1097 Budapest, Tóth
Kálmán u. 4.

A kiadást az MTA támogatta.

Felelős kiadó: Fertő Imre főigazgató

Borítókép: Koós Márton Teher alatt nő a kristály c. műve

Tipográfia: Franklin Gothic Book

A közigazgatás területi folyamatai

Finta István, Hajdú Zoltán, Pálné Kovács Ilona, Somlyódyné Pfeil Edit

A területi változások bemutatásának szempontjai a klasszikus közigazgatás rendszerében

Egy állam közigazgatási berendezkedésének területi aspektusai, illetőleg azok változásainak okai számos tényező gyakran együttes és sokszor nehezen elkülöníthető hatásaira vezethetők vissza. A területi változások gyakran összefüggésben állnak olyan elvekkel, célokkal, elvárásokkal, amelyeket tekintélyes nemzetközi szervezetek, illetőleg nemzetközi szakpolitikai dokumentumok fogalmaztak meg. Ilyen például az európai kormányzásról szóló fehér könyv, melyet az EU Bizottsága készített, melyben olyan elvárásokat fogalmaztak meg, mint a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság és a hatékonyság (Európai kormányzás – Fehér könyv (2001/C 287/01)).

Természetesen ezen elemek nem mindegyike gyakorolhat közvetlen hatást a közigazgatás intézményrendszerének területi alakulására, ahogy a 2007-ben az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása sem, amely a joghoz kötöttség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, észszerű időn belüli eljárás, részvétel, a magánszféra tisztelete, az átláthatóság elvi követelményeit rögzítette (Takács et al 2011). Hasonlóképp az OECD által kialakított követelmény- és értékelési rendszer elemeinek sem mindegyike befolyásolja a közigazgatás területi intézményrendszerének változásait, ezek közül azonban a „közszektor innovációja és e-kormányzás”, a „regionális menedzsment” közvetlenül, míg pl. a „közszektor személyzete és menedzsmentje” közvetve gyakorolhat hatást a területi szintek feladat- és hatásköreinek alakulására. A felsorolt elemek természetük szerint részben értékeket, részben szervezési elveket jelenítenek meg.

Ugyanakkor létezik a területi folyamatok alakulása szempontjából három olyan tényező, amely egyszerre hordoz magában értéket és jelenít meg szervezési módszert is. Ezen elemek a centralizáció, decentralizáció és dekoncentráció. Mindennek a kiemelése azért tűnik kifejezetten fontosnak, mert egy adott állam területi közigazgatásának alakulására nemcsak, sőt talán nem is elsősorban a tudományosan alátámasztott, vagy éppen nemzetközileg meghatározott standardok játszanak szerepet, hanem az adott kormányzati ciklusok politikai értékrendje, az állam (területi) szerepéről vallott felfogása. Ez közelebbről azt jelenti, hogy pl. egy autoriter irány fele hajló kurzus inkább a centralizációt részesíti előnyben, míg a demokráciát szélesebb körben erősítő kormányzati ideológia sokkal könnyebben dönthet a decentralizáció mellett.

Mindezek kifejezetten jelentős hatást gyakorolnak a területi közigazgatásra, az egyes területi szintek szerepére, a feladat- és hatáskörök megosztására. A közigazgatás területi folyamatainak bemutatása tehát nem szorítkozhat kizárólag nemzetközi vagy hazai szinten tudományosan, illetőleg a szakpolitika által kialakított szempontrendszerre (mint pl. a még nem említett állampolgárközei, vagy egyablakos, és „e”-ügyintézés), hanem indokolt figyelembe venni a tágabb kormányzati filozófiai környezetet is. Ugyanakkor – tekintettel a műfaji sajátosságokra és a terjedelmi korlátokra – a területi változások bemutatása során nem kerülhet sor a szakirodalomban vagy a különböző értékelési rendszerekben szereplő minden egyes szempont önálló vizsgálatára, ehelyett a tanulmány feladata a változás szempontjából leginkább lényegesnek tűnő tényezők kiemelése lehet.

A fejlesztéspolitika intézményrendszerének kialakulása, területi szintjei és ezek változásai

A területfejlesztés nem csupán azért nem tipikus része a közigazgatásnak, mert tevékenységi köre nem hatósági és közszolgáltatási feladatok elvégzésére irányul, hanem azért is, mert – az uniós csatlakozás óta – területi kiépülését nem csupán nemzeti, hanem uniós szintű jogszabályok és egy teljesen önálló

fejlesztéspolitikai rendszer (kohéziós politika és a közös agrárpolitika) határozza meg. Ez a fejlesztéspolitika rendelkezik olyan – a klasszikus közigazgatástól eltérő – elvekkel (többszintű kormányzás, partnerség), amelyek egyrészt már a közösségi szintű jogi szabályozásban is megjelennek (mint minden tagállam számára kötelező norma akár alapelvi, akár pedig részletes rendelkezések formájában), másrészt pedig közvetlen hatást is gyakorolnak az állami, önkormányzati és nem kormányzati típusú szervek szerepvállalására, valamint az intézményesített területi szintű kapcsolatokra. Így az uniós és a nemzeti szintű fejlesztéspolitika (valamint jogi szabályozás) együttesen alakítja azt a helyi, területi és központi intézményrendszert, melynek területi folyamatokra gyakorolt hatásai elvitathatatlanok.

Az időtáv, amelyen belül a területi folyamatok értelmezhetők és értékelhetők, jelentősen eltérő lehet az egyes területi szintek és a közigazgatás különböző szereplői esetén. Ugyanakkor a viszonyítási alap minden esetben az az időpont, amelyhez képest értékelhetők a változások, illetőleg azok területi hatásai. A helyi szint, vagyis az önkormányzatok esetén az önkormányzati törvény (1990. évi LXV. tv) megalkotása, majd pedig 2010-ben az új önkormányzati törvény elfogadása tekinthető ilyen sarokpontnak. A területi államigazgatás esetén viszont ez az időtáv már rövidebb, mert a sarokpontok 2006-ra, 2010-re tehetők.

A területi változások bemutatását a legalsó, vagyis a helyi szintről célszerű kezdeni, mivel a rendszerváltást követően létrejött magyar önkormányzati rendszer Európában az egyik legszélesebb feladat-és hatáskörrel rendelkezett. A feladatok sokkal inkább a helyi szintről indulva települtek más területi szintekre, mintsem, hogy a központi szint delegált volna feladatokat, döntési kompetenciákat az alsóbb területi szintekre.

Helyi szint

Helyi, pontosabban települési szinten a közigazgatás alapjait Magyarországon a helyi önkormányzati rendszer képezi. A területi

folyamatok, valamint a helyi közigazgatás közötti összefüggések értékeléséhez szükséges a helyi önkormányzati tevékenység tartalmának és szervezeti kereteinek elemzése. Az önkormányzati tevékenység tartalma részint közszolgáltatási tevékenységeket takar, részint hatósági tevékenységekből áll. Azonban mindkét önkormányzati tevékenység egyetlen közös célt szolgál, a helyi közügyet. A helyi közügy fogalmát ugyanakkor sem a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, sem a magyar Alkotmány, majd pedig Alaptörvény, sem pedig a rendszerváltáskor alkotott Önkormányzati törvény vagy a 2011-ben létrehozott Magyarország Helyi Önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) – mint legfontosabb jogforrások – nem határozta meg.

Szükséges ugyanakkor arra is rámutatni, hogy a helyi közügy nem egy statikus, dogmaszerűen meghatározható fogalmi kör, mert értelmezése és elemei – pl. a technikai fejlődés következtében – változhatnak, körük növekedhet, vagy éppen csökkenhet. (A levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyekben az elsőfokú hatósági eljárások lefolytatása kikerülhetett a helyi közügyek köréből, miközben elképzelhető, hogy a közeli jövőben a digitális infrastruktúra biztosítása az egyik legfontosabb helyi közüggé válik.) Annyi bizonyos, hogy hazánkban a rendszerváltás időszakában egy európai léptékben is rendkívül széles feladatkörű és felelősségű önkormányzati rendszer kialakítására került sor. Már az önkormányzati törvény megalkotásának pillanatában léteztek olyan helyi közügynek tekintett feladatok, amelyeket az önkormányzatok teljes köre, vagy jelentős része közvetlenül nem volt képes ellátni (a közvilágítást például soha nem az önkormányzatok, hanem az áramszolgáltatók biztosították). Az önkormányzati törvény ugyan a településméret, teljesítőképesség, lakosságszám alapján lehetőséget biztosított a differenciálásra, ám az egyes feladat- és hatáskörök kialakítása során ezzel a lehetőséggel a döntéshozó csak ritkább esetben (pl. szociális feladatok) élt.

A helyi szintű feladatok körének aktualizálását az is nehezítette, hogy az önkormányzati törvény (s benne a feladatkör-meghatározás) egészen 2011-ig kétharmados törvénynek számított, és a változtatáshoz szükséges politikai konszenzus nem állt

rendelkezésre. A 2011-ben megalkotott Mötv. ugyan továbbra is kétharmados (pontosabban sarkalatos) törvény maradt, ám az új szabályozás lehetőséget biztosított arra, hogy a helyi közügynek számító feladatok körét egyszerű többséggel is elfogadható törvények módosítsák. Az Mötv. ugyan a 13. § (1) bekezdésében felsorol 21 feladatot – ami egyébként jelentős átfedést mutat a korábbi önkormányzati törvény rendelkezéseivel – Magyarországon azonban semmilyen garanciális rendelkezés nem biztosítja azt, hogy ezek a feladatok nem szűnnek meg helyi közüggé válni, és nem kerülnek ki a helyi önkormányzatok döntési kompetenciájából. Ha ugyanis egy feladat elkerül helyi szintről, akkor az nem csupán azt jelenti, hogy a helyi döntési jog szűnik meg, de azt is, hogy ezentúl ezekben a döntési ügyekben járási, megyei, regionális, vagy országos szinten születhet döntés. Az, hogy valamely közügy mikor tekinthető helyinek, és mikor szűnik meg e jellege, számos szempont együttes értékelése mentén dönthető el.

A 2011-ben megalkotott, majd szakaszosan – éveken át – hatályosuló Mötv. alapján mind a hatósági feladatellátás, mind a közszolgáltatások biztosítása terén a helyi szint szerepének fokozatos leépülése tapasztalható. A hatósági, államigazgatási feladatok terén a helyi szintről elkerülő feladatok jellemzően járási szintre kerültek át, olyan területeket érintve, mint a például a szociális igazgatás, a kommunális igazgatás, az oktatás, a személyi adatok és lakcímnnyilvántartás, kulturális örökségvédelem.

A lakosságot többnyire sokkal közelebbről érintő közszolgáltatások esetén is jelentős változások történtek az Mötv. hatályba lépését követően. Ismeretes, hogy az alapfokú oktatási-nevelési feladatok köréből csupán az óvodafenntartás maradt helyi feladatkörben, míg az általános iskolák működtetését az állam vette át. A szociális ellátások jelentős része helyi szintről járási, megyei szintre került, ahol a feladatokat az állam által létrehozott és a kormányhivatalokba integrált szakigazgatási szervek biztosítják. A védőnői hálózat helyi szintről országos irányítású állami kezelésbe került. A hulladékszállítással kapcsolatos feladatok átcsoportosítása több lépcsőből állt, elsőként kizárólagossá tették az állami-önkormányzati tulajdonú cégek feladatellátását, majd pedig egy országos

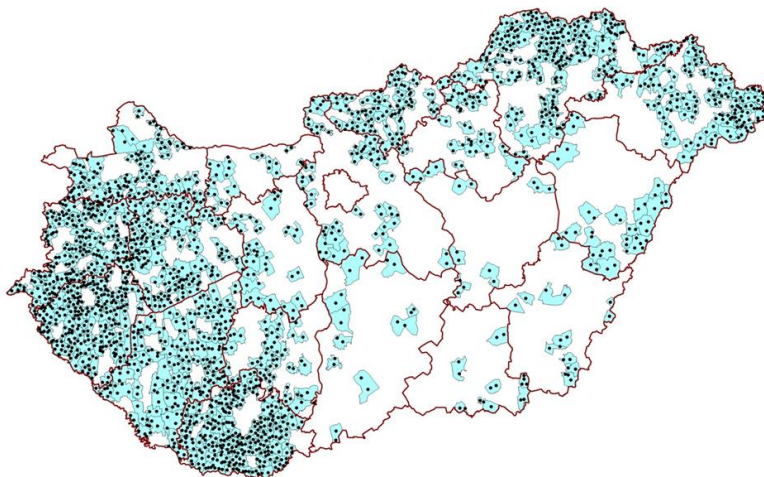
szervezetet – NHKV Zrt. – hozott létre az állam, hogy végül aztán egy tőzsdén jegyzett profitérdekelt vállalat lássa el országosan a hulladékszállítással kapcsolatos feladatokat. Az egyik legfontosabb helyi közszolgáltatás esetén – egészséges ivóvízellátás – sok tekintetben a hulladékszállításhoz hasonlóan alakultak a dolgok, hiszen a feladatellátási jogosultsághoz szükséges lakossági egyenérték emelésével a törvényhozó kezdetben az önkormányzati cégek összeolvadását kényszerítette ki, majd további emelést követően a feladat állami cégek kezébe való átadását figyelhették meg. A folyamatot serkentette a közszolgáltatás díjának állami meghatározása, majd pedig a díj befagyasztása. A közműszolgáltatás terén a bevételek és a kiadások oly távol kerültek egymástól, hogy a törvényalkotónak végül azt is lehetővé kellett tennie, hogy a helyi önkormányzatok ingyenesen átadhassák az államnak teljes víziközművagyonukat. (Ez az ország csaknem összes településén meg is történt, így az ivóvíz- és szennyvízellátás – rövidebb-hosszabb távra – állami működtetésbe került.)

A helyi feladat- és hatáskörök más területi szintű ellátásának utólagos értékelése meggyőzően bizonyíthatná a változások előnyeit-hátrányait, egyenlegét, ám ilyen átfogó értékelések nem láttak napvilágot sem a közoktatás, sem más alapvető fontosságú helyi közügy esetén.

A korábban már vázolt értékelési szempontokon túl a helyi-területi, önkormányzati-állami-magánszektoron belüli feladatellátás kérdéseit az európai értékekhez viszonyítva is célszerű vizsgálni. Az Európai Önkormányzati Charta preambuluma rögzíti, hogy „... csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást,...”. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben az önkormányzati feladat- és hatáskörrendszer kiüresedik, az már magának az önkormányzatiságnak a létét, értelmét kérdőjelezheti meg. Kétségtelen, hogy az 1990-es kiinduló állapothoz képest számos olyan gazdasági-társadalmi változás ment végbe, mely érinti a helyi közügyek több dimenzióját (minőség, hatékonyság, elérhetőség stb.). Mindazonáltal anélkül, hogy bizonyossá válna, hogy – azonos feltételek biztosítása mellett – más területi szint és más szereplő

jobban képes az adott feladat ellátására, nem indokolt lehetőséget biztosítani a helyi feladatok megkurtítására, a helyi szint kiüresítésére.

1. ábra: Körjegyzőségekhez csatlakozott települések 1990

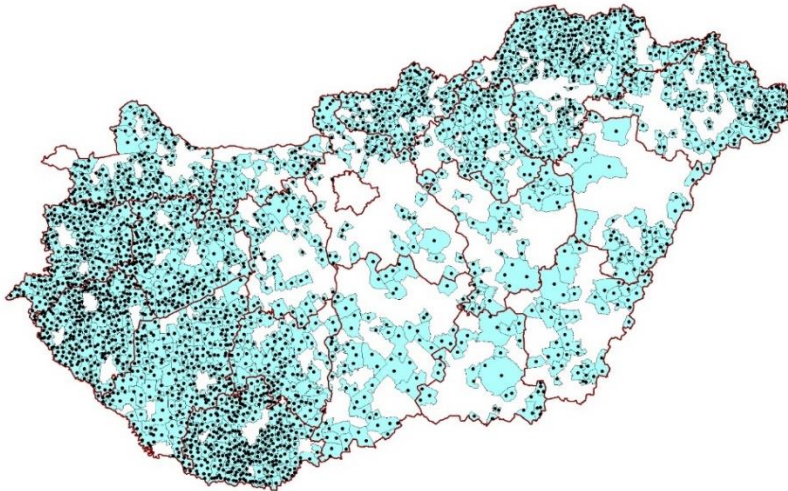


Forrás: saját szerkesztés

A helyi szintű feladatellátás, a helyi önkormányzati rendszer operatív intézményi kereteit az a szervezetrendszer képezi, amelyet korábban jegyzőségeknek, körjegyzőségeknek, majd polgármesteri hivataloknak, közös hivataloknak neveztek. A 90'-es évektől napjainkig nem csupán tartalmi, de jelentős mértékű térbeli szervezeti változások is bekövetkeztek. Míg a rendszerváltást követően sok esetben a települések szétválására, önálló képviselő-testületek kialakítására került sor, addig a feladatellátás háttérét biztosító szervezetrendszer – mint sajátos, legkisebb léptékű területi együttműködés – valamilyen formában továbbra is fennmaradt (1. ábra).

Az alapvető változásokra az Mötv. megalkotását követően a 2014-es önkormányzati választások után került sor. A hatályba lépő rendelkezések szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járason belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz (85. § (1) bek.). A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakossága legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét (85. § (2) bek.).

2. ábra: Körjegyzőségekhez csatlakozott települések, 2021



Forrás: saját szerkesztés

A közös hivatalok számának csökkenése érthetően a koncentráció növekedésével járt: míg 2005-ben csak két közös hivatalban (körjegyzőségben) volt nyolc vagy annál több település, addig 2017-

ben 43, 2021-re pedig már 50 ilyen hivatal van az országban (2. ábra).

A közös hivatalok szerveződésének jelentőségét jól mutatja, hogy Magyarország lakosságának közel harmada, 3 millió fő él a létrejött 738 közös hivatal településein, azaz egy közös hivatalhoz átlagosan 4 283 fő tartozik. Összehasonlításképpen ugyanez a statisztika az önálló hivatalokra (Budapest és a megyei jogú városok nélkül) azt mutatja, hogy az 510 önálló önkormányzati hivatalhoz tartozó népesség 3,17 millió – vagyis szinte ugyanannyi, mint a közös hivataloknál –, egy önálló hivatalra pedig átlagosan 6 208 lakos jut. (1990 óta a legtöbb településsel, 16 községgel, a Veszprém megyei Tüskevár székhelyű közös önkormányzati hivatal rendelkezik, míg korábban Őriszentpéter emelkedett ki 13 községgel.) Fontos rámutatni, hogy a közös önkormányzati hivatalok rendszere még nem tekinthető stabilnak, a 2017 és 2021 közötti időszakban a közös önkormányzati hivatalok negyedében(!) változott a fenntartó települések köre. A közös hivatalhoz tartozó települések az esetek több mint harmadában nem alkotnak összefüggő közigazgatási területet. Az ilyen távolabbi – nem határos – társulások, illetőleg a tagok gyakori cserélődése arra utal, hogy a közös hivatal önkéntes alakítása, illetve működtetése során az önkormányzatok az önkormányzati autonómia némiképp beszűkített keretein belül is élnek a választás lehetőségével (hiszen a közös hivatal alakítása kétezer fő alatt kötelező, ami egyben a kénysztársulás egyfajta megjelenése is).

Járások és kistérségi együttműködések – A járási rendszer

A 2010 utáni alkotmányos és átfogó közigazgatási átalakítás ismét felvetette, hogy szüksége van-e a magyar közigazgatásnak (állami, önkormányzati) járásra, avagy nem. Kiterjedt elméleti és történeti kutatások folytak a járás múltbeli közigazgatási helyének, funkciójának, területi tagolódásának alakulását, valamint potenciális jövőbeni szerepét illetően. Végül közigazgatáspolitikai döntés született arról, hogy a járást vissza kell építeni a magyar közigazgatásba.

A szakmai előkészítés során Budapesten mindössze 7 körzeti hivatalra, vidéken pedig 168 járásra tettek javaslatot. Az Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a kormány honlapján társadalmi vitára bocsátotta a tervezetet, s még a kormánypártokon belül is érdemi vita bontakozott ki a kérdésről. Kormánypárti országgyűlési képviselők is tettek javaslatokat módosításokra. Önkormányzati szövetségek, önkormányzatok, állampolgárok is fogalmaztak meg változtatási igényeket. A megyei kormányhivatalok írásban értékelték a javaslatokat (Jász–Nagykun–Szolnok megyében a nyolc beérkezett javaslat közül négy esetben támogatták, négyben elvetették a tervezett megoldásokat).

A társadalmi (Budapest esetében érdemi politikai) viták javaslatainak értékelése után a legjelentősebb változás Budapest esetében született, de vidéken is érdemi módosulások történtek. A Kormány 218/2012, (VIII. 23.) sz. Korm. rendelete határozta meg a járási székhelyeket és illetékességi területüket. A főváros mind a 23 kerületében létrehozta (járási) kerületi hivatalt. A 19 megyében összesen 175 járási hivatal jött létre. A járások hatályos száma 174, mivel a Polgárdi járást 2015-ben beolvasztották a Székesfehérvári járásba.

A járási területbeosztás és központhálózat kialakításakor mindkét vonatkozásban tekintettel voltak a történeti hagyományokra, de a potenciális új járási székhely kialakult elérhetősége jelentős szerepet játszott a tényleges döntések meghozatalakor.

Az ország nagytérsegeinek, megyéinek jelentősen eltérő területi, településhálózati és népességi adottságai miatt a járások száma megyei szinten hat (Komárom–Esztergom, Nógrád, Tolna, Zala) és 18 (Pest megye) között változott.

A járási székhelyek kivétel nélkül városi jogállású települések, de a települések közötti hatalmas nagyságrendi, fejlettségi különbségek mind országosan, mind az egyes megyéken belül megjelennek. Vannak csak városi településekből álló járások (Debreceni, Hajdúböszörményi), melyekre a járások történetében korábban nem volt példa. Míg az ellenkező végleten 70 olyan járást találunk, amelyekben egyetlen várost, a járásszékhelyt láthatunk. Jellemzően

minden megyében a megyeszékhelyek járásai a legnagyobb területű és népességű egységek.

A járások kialakításáról és a kapcsolódó törvények módosításáról a 2012. évi XCIII. törvény határozott, míg a járási hivatalok működésének részletszabályait a 216/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet fogalmazta meg. A járási hivatalok és szakigazgatási szerveik tevékenységét, működését meghatározó alapvető jogszabályok hatalmas joganyagot érintettek, módosítottak az okmányirodák, a szabálysértési eljárások, a szociális igazgatás, a környezetvédelmi igazgatás, az állatvédelem, a gyámhivatali tevékenység, a munkaügyi központok, az építésügyi és örökségvédelem, a járási földhivatalok, a járási népegészségügyi intézetek, az állategészségügy és élelmiszerellenőrzés területén.

A járások az államigazgatási feladat- és hatáskörök újraosztásakor funkcionális tekintetben a települési szint államigazgatási feladatainak nagy részét átvették. Az átalakulás során a gyermekvédelmi, gyámügyi, környezet- és természetvédelmi, szociális hatósági ügyek kerültek a járási hivatalokhoz. Az új konstrukcióban járási szakigazgatási szervvé vált a gyámhivatal, az állategészségügyi és élelmiszerégszségügyi hivatal, a földhivatal, a munkaügyi kirendeltség. A feladat- és hatáskörök újraosztásakor nem került sor a területi illetékességi rendszer következetes felülvizsgálatára – nem minden alrendszer igazodik az új járási központ- és területrendszerhez. Változatlan maradt például a földhivatalok korábban kialakult illetékességi területe.

Megállapítható, hogy a járásrendszer újbóli létrehozása a közigazgatás centralizációját jelentette, tovább korlátozta a települési önkormányzatok funkcióit és szerepét. Az internetet használó lakosság szempontjából – egybekapcsolódva az elektronikus ügyintézés kiszélesedésével – az ügyintézést a legtöbb esetben idő- és költségtakarékosabbá tette. A lakosság alkalmazkodását az ügyintézéshez megkönnyítette az a körülmény, hogy jellemzően jól elérhető, a lakosok által többnyire ismert helyszíneken kezdték meg működésüket.

Járások és kistérségi együttműködések – A kistérségi együttműködések közigazgatási intézményrendszeri relevanciája és területi aspektusai

Az alsó középszint hagyományosan része volt a magyar közigazgatási intézményrendszernek, azonban 1983-ban, a háromszintűről a kétszintű igazgatási rendszerre való áttéréssel a járás egy időre kikerült a kormányzási egységek köréből. Helyét alsó középszinten – a rendszerváltást megelőző években – átmenetileg a városkörnyéki igazgatási rendszer vette át. Az 1990-ben elfogadott Ötv. a kétszintű önkormányzati rendszert szabályozta, a települési, valamint a megyei szint közötti közigazgatási tér integrációja számára mindössze önkéntes együttműködési kereteket biztosított. Így a körjegyzőségek és önkormányzati társulások létesítése a hatósági és közszolgáltatási feladatok teljesítését célozta, a helyhatóságok mérsékelt kooperációs hajlandósága mellett. Tekintettel arra, hogy az ország ebben az időszakban mély gazdasági válságba került, a területi problémák és válságjelenségek kimutatása, valamint kezelése során szupralokális szinten új kezdeményezések jelentek meg, melyek a közigazgatási alsó középszint hiátusát igyekeztek pótolni. Visszatekintve egy szerves fejlődési folyamat látszik, melyben az alkalmas területfejlesztési intézményi struktúrát kereső állam, továbbá a helyi-területi szereplők aktivitása összekapcsolódott és a kistérségi körzetrendszer meghonosításához vezetett. A kistérségek új funkciót is kaptak, statisztikai számbavételi egységként szolgáltak az uniós regionális politika keretei között mindaddig, amíg helyüket 2013-ban az alsó középszinten visszaállított államigazgatási járáskategória át nem vette.

A kistérségi szerveződések az elaprózott és dezintegrált önkormányzati rendszernek betudhatóan, közvetlenül a rendszerváltás utáni években országszerte alulról induló kezdeményezésként jöttek létre. Szervezeti formájuk köz- és magánjogi egyaránt lehetett, területi léptékük nem igazodott a közigazgatási térfelosztáshoz, de működésüket alapvetően a központi területfejlesztési forrásokhoz való hozzáférés ösztönözte. E folyamatokhoz képest a KSH 1994-től bevezette a kistérségi statisztikai körzetrendszert (eredetileg NUTS4-es szint), 138

egységből álló lehatárolást alkalmazott, amely követte a közigazgatási egységek egymásba illeszthetőségének elvét, egyúttal minden település számára csak egy körzethez tartozást tett lehetővé. Az elemek száma alulról jövő nyomásra fokozatosan növekedett, ugyanis az új körzetek kialakítását a területi különbségek erőteljesebb kimutatása és az érintett települések támogatásra való jogosultságának bizonyítása indukálta (a maximális szám 175 kistérség volt).

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (Tft.) 1996-ban szabályozta a területfejlesztés intézményrendszerét, és annak legalsó szintjén kizárólag a kistérségi területfejlesztési társulásokat ismerte el. E lépés lényege az volt, hogy a közigazgatás szervezetrendszerétől elválasztott, intézményesített területfejlesztési szakpolitikát illetően kifejezetten a települési önkormányzatok által létrehozott fejlesztő szervezeteket ismerte el. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy az egyébként földrajzi és közigazgatási határokat átmetsző módon működő kistérségi társulások együttműködésre kényszerültek a statisztikai kistérségenként őket megillető megyei területfejlesztési tanácsbeli képviseleti helyek betöltéséért.

A Tft. 5. § h) pontja által meghatározottan a kistérségek a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összességét intézményesítő területi egységek voltak, amelyek a statisztikai körzetrendszerrel párhuzamosan léteztek. Ebben az időben a kistérségi területfejlesztési társulások mindössze 18%-ának tevékenysége terjedt ki az adott statisztikai kistérség egészére (G. Fekete 1999). E társulásokat azonban a jogalkotó sui generis hatáskörrel ruházta fel, mégpedig a kistérségi területfejlesztési koncepció és program elfogadásának jogával. Ez azért volt lehetséges, mert a kistérségi társulások nem az Ötv. társulási szabályai alapján intézményesültek. E tény ellenére a területfejlesztési társulások tevékenysége lényegileg a tagtelepülések településfejlesztési tevékenységeinek összehangolását végezte, aminek eszközeit a közös tervkészítés és a fejlesztéseket megvalósító beruházások alkották. E szervek kapcsolata a közigazgatással ezen a ponton egyértelművé vált,

hiszen a területfejlesztés ún. decentralizált forrásai (CÉDE és TEKI)⁴⁶ a települési infrastruktúra és a helyi közszolgáltatások kiépítésének, fejlesztésének, a későbbiekben nevesítetten is az önkormányzati alapfeladatokhoz kapcsolódó beruházások forrásoldalát biztosították az önkormányzatok számára. A formálisan területfejlesztési támogatások kistérségi szintű elosztása lényeges tervezési és érdekegyeztetési mechanizmust igényelt az önkéntes szervezetek részéről. Az említett alapok az alacsony hatékonysággal működő, fragmentált önkormányzati rendszerből a területfejlesztési intézményekre nehezedő pénzügyi nyomást reprezentálták, és lényegileg településfejlesztési funkciót tölthettek be (Somlyódy Pfiel 2003).

Az önkormányzatok a területfejlesztés intézményi oldalán az 1999-ben kialakított regionális fejlesztési tanácsokban is képviselethez jutottak, megyénként egy helyhez. Azonban ettől kezdve a kistérségi területfejlesztési társulások képviselete teljes mértékben függetlenedett a statisztikai körzetrendszerrel, s a szervezetek rotációval töltötték be az őket megillető helyet. E változás pozitív hatása az lett, hogy az érintett társulások egyeztetett módon képviselték a kistérségi szint érdekeit.

Megállapítható, hogy a területfejlesztés és a közigazgatás intézményrendszeri szétválasztása ellenére – a rendszerváltás utáni két évtizedben – az önkormányzatok finanszírozása és a területfejlesztés forrásallokációja összefonódott. A decentralizált támogatáselosztás során a területi érdek a lokális érdek alá rendelőődött, a közszolgáltatások és a települési infrastruktúra fejlesztését nem irányították területi stratégiai célok. Az erős települési befolyás negatív következménye a területi különbségek további növekedése lett, ahelyett, hogy a kohéziót erősítette volna.

⁴⁶ A megyei területfejlesztési tanácsok kompetenciájába tartozott a két területfejlesztési decentralizált alap forrásainak elosztása, mégpedig az ún. területi kiegyenlítési decentralizált céllelőirányzaté (TEKI), valamint a céltámogatási decentralizált céllelőirányzaté (CÉDE), amelyek rendeltetése a települési önkormányzatok támogatása volt.

A közigazgatás sférájában, az előbbi történésekkel összefüggésben, az 1990-ben létrejött egy település egy önkormányzat elven felépülő, erősen decentralizált önkormányzati rendszer működési problémái a 2000-es évek elején tetőztek. Az önkormányzatokra az állam által áthárított mind több helyi közfeladat és a finanszírozás elégtelensége, illetve csökkenő aránya következtében a közszolgáltatásokhoz való állampolgári hozzáférésben súlyos hiányosságok és területi különbségek alakultak ki, nem kis részben az önkormányzatok mérsékelt társulási hajlandóságának eredményeként. Megoldásképpen a kormányzat 2002-ben közszolgáltatási reformot hirdetett a helyi önkormányzati rendszer racionalizálása, valamint a hatékony és országosan egységes színvonalú helyi közigazgatás létrehozása céljával.

A reform középpontjába a NUTS4-es szinten szervezett statisztikai kistérségek kerültek, melyek keretei között a törvényhozó ösztönözte egy új ún. komplex társulás, a többcélú kistérségi társulások alapítását. A normatív finanszírozás rendszerének átalakításával az önkéntesen szerveződő társulások országot lefedő módon, valamennyi települési önkormányzat csatlakozásával jöttek létre. A rendszer közvetlen célja a közszolgáltatások kiegyenlített területi hálójának megteremtése és integrált biztosítása volt. A 2004-ben intézményesített többcélú társulás delegált szervként, új közigazgatási szint bevezetése nélkül, a statisztikai kistérségek határai között koordinálta a települési önkormányzatok alapszintű feladatellátását a kormány által meghatározott ágazatokban. Az állami támogatási preferenciák azonban determinálták a kistérségi és önkormányzati feladatszervezést, illetve az ellátás módjának megválasztását, ami egyúttal a hatékony feladatszervezés gátló tényezőjévé is vált. A támogatási rendszer évről évre és kedvezőtlen irányba módosult, ezért a helyi-kistérségi adottságok, igények vagy a realizálható gazdasági előnyök helyett az elérhető legmagasabb támogatás megszerzésének igénye befolyásolta a térségi szintű döntéseket.

Előremutató elem volt, hogy sor kerülhetett a területfejlesztés és a közigazgatás önkormányzati szektorának intézményi összekapcsolódására, hiszen a többcélú kistérségi társulások a

kistérségi területfejlesztési társulás szerepét is betölthették (amennyiben a statisztikai kistérség alapján szerveződtek). Ennek a lépésnek ugyanakkor kevés hozadéka lett, mivel a többcélú társulások profiljában eredetileg tervezett területfejlesztési feladatkör a források elapadásával súlytalanná vált. Következésképp a két rendszer nem tudta kellően erősíteni egymást. Fontos tény, hogy a többcélú társulásokkal nem jött létre a kistérségi körzetrendszerre épített új közigazgatási szint, az pusztán közszolgáltatás-szervezési téregységként volt értékelhető (Somlyódyne Pfeil 2010).

Az intézmény működését számos nehézség kísérte, azért is, mert a közigazgatás logikája okán átfedésmentes területi struktúrára volt szükség, amely a korábbi szabadon formálódó kistérségi területfejlesztési szerveződések befogadására nem volt képes. A kistérségi közigazgatás az egyközpontú térségekben rendszerint jelentősen tudta javítani a közszolgáltatások elérhetőségét és minőségét, míg a többközpontú térségeket gyakran belső konfliktusok terhelték. Leginkább azonban a kevésbé fejlett vidéki térségek problémáihoz igazodó intézményről volt szó, mivel az ellátások racionalizálása és színvonalbeli javítása azokban volt indokolt. A többcélú társulás tanácsán keresztül valamennyi települési önkormányzat közvetett képviselőhez jutott a bottom-up módon építkező intézményben és befolyásolni tudta a közigazgatás-szervezési döntéseket, így egyszerre valósult meg az integráció és decentralizáció. A struktúra rugalmasságát jelzi, hogy a közszolgáltatásokat jellemzően nem kistérségi szinten, hanem azon belül, mikrotérségi szinten szervezték meg az aprófalvas térségekben, alkalmazkodva az elérhetőségi viszonyokhoz. Végül értékelésként érdemes hozzáfűzni, a többcélú kistérségi társulási rendszer a városok térszervező funkcióira nem volt tekintettel, a városi státuszú önkormányzatok helye és szerepe a közszolgáltatás-szervezési modell egésze vonatkozásában tisztázatlan maradt.

A 2011-ben kibocsátott Mötv. semmissé tette az addigi eredményeket, előírta a többcélú társulások kötelező jogi átalakulását jogi személyiségű társulássá. Ami a jelenti, nevüket megőrizve az országban számos helyen fennmaradtak a szervezetek,

az együttműködések tartalma azonban az önkormányzati feladatstruktúra szűkülése következtében jelentősen redukálódott. A társulások funkciója a közszolgáltató intézmények közös működtetésére, a feladatellátás biztosítására szorítkozik, közös területfejlesztési tevékenységet, illetve a településfejlesztés összehangolását nem végzik. Nem célpontjai állami pénzügyi ösztönzésnek, a minimális mértékű költségvetési többletfinanszírozás egyes feladatokhoz, illetve indikátorokhoz rendelt az állami költségvetési törvény szerint. Megemlítendő, hogy a többcélú társulások területi léptéke nem szabályozott, nincs sem a megyehatárhoz, sem a 2013-ban az EU felé lejelentett LAU1-es statisztikai téregység, azaz a járás területéhez kötve. Mindezen változások eredményeként a megyei szint alatt hazánkban nem zajlik területi tervezési tevékenység, hiányzik a közszolgáltatás-szervezés és -fejlesztés – ideértve a településfejlesztés összehangolását –tervi alapja. Ez alól a járás, mint államigazgatási téregység sem képez kivételt.⁴⁷

Középszint – A megyei önkormányzatok szerepének és funkcióinak változásai

Az 1990-ben az önkormányzatoknak adott erős közjogi felhatalmazás anyagi eszközökkel való kiüresítése lényegében a rendszerváltást követő kormányok mindegyikét jellemezte. A magyar önkormányzati rendszer a kezdetektől fogva szenvedett a széles felelősségi modell, a kiterjedt feladatrendszer és az eszközrendszer, a tényleges mozgástér folyamatos szűkülésének ellentmondásától. Az önkormányzatok hatékony szerepvállalását, mint tudjuk, strukturális okok is akadályozták, nemcsak a kistépülési elaprózottság, hanem a középszint hiánya is.

A megyei önkormányzatokkal kapcsolatos szabályozásban a helyzet még ellentmondásosabb volt. 1990-ben, az általános politikai

⁴⁷ Egyes ágazatokban, ilyen pl. a szociális szféra, az önkormányzati társulások tervezésre kötelesek, azonban a többi szolgáltatónak nincs hasonló köteleme, így a rendszerelvűség nem teljesül (Somlyódyné Pfeil 2019).

bizalmatlanság közepette a megyei önkormányzatok sem érdemi befolyást, sem erős legitimációt nem kaptak. A közvetett választási modell, a megyei jogú városok elszigetelése, a maradékelvű feladatrendszer és a kizárás a területfejlesztés irányításából rendkívül gyenge pozíciót eredményezett, ami tovább gyengült az állami dekoncentrált szektor, valamint 1996-ban a területfejlesztési intézményrendszer párhuzamos létrehozásával.

Történtek ugyan próbálkozások a középszint megerősítésére, de sem a megyei önkormányzatok közvetlen választásának bevezetése, sem a törvényi felhatalmazással stabilizált feladatok körének bővülése nem hozott áttörést. Az uniós csatlakozáshoz közeledve a területfejlesztési intézményrendszer létrehozása tette szükségessé, hogy tisztázódjon, melyik területi lépték lesz meghatározó. Az uniós kohéziós politikai elvárásoknak való megfelelésre törekedve került napirendre az ún. NUTS2-es statisztikai régiók létrehozása. A régiókkal való kísérletezés, különböző reformok megfogalmazása nem kedvezett a megyei pozíciók megerősödésének, annak ellenére, hogy nem volt realitása a megyei önkormányzatok választott, politikai régiókkal való felváltásának. Azt, hogy a 2002-ben és 2006-ban hivatalosan is meghirdetett regionális reform kudarcba fulladt, nemcsak a rendeltetéssel kapcsolatos bizonytalanságok, a regionális identitás hiánya, a megye/régió székhelyvárosok rivalizálása magyarázza, hanem a valóságos politikai szándék ambivalenciája is (Pálné 2016).

A kudarc azonban nem vezetett ahhoz a felismeréshez, hogy erős középszintű választott önkormányzatra mind a települési önkormányzatoknak, mind a kormánynak szüksége lenne. Annak ellenére, hogy a kilencvenes évek elejétől elindult kistérségi együttműködés, majd 2006-ban a kistérségek törvényben való stabilizálása alkalmasnak ígérkezett az alapszintű önkormányzás mérethatékonysági problémáinak megoldására, nyilvánvaló volt, hogy ez a lépték nem alkalmas a területi/regionális szolgáltatási, tervezési, fejlesztési funkciók gyakorlására. Az uniós csatlakozás után egyre kevésbé volt érzékelhető szándék területi reformra, miután bebizonyosodott, hogy a regionális decentralizáció nem elengedhetetlen feltétele a kohéziós forrásokhoz való hozzáférésnek.

A kohéziós források fogadására kiépült központosított intézményrendszer végül is kiszorította a választott önkormányzatokat a területfejlesztésből.

Az önkormányzati szektor visszaszorulása nyomán erős állami intézményrendszer jött létre. A kormányhivatalok alkotmányos jogállású, erős kormányzati szervezetekké váltak. A járási hivatalok sok közszolgáltatási és hatósági funkció révén közelebb kerültek a településekhez, mint a megyei önkormányzatok. A területi kormányzási szintek közötti vertikális kapcsolatok sokkal elevebbek, mint a horizontális, települési önkormányzati együttműködések. Megerősödtek és a kormányzathoz kötődnek olyan szereplők is, mint a miniszteri és kormány megbízottak, közalapítványok, kamarák, államosított közszolgáltatási vállalkozások, intézmények.

A hatalmi modell átrendezése 2010 után

A 2010 után végrehajtott, részben alkotmányos, részben alacsonyabb szintű szabályokban testet öltő területi kormányzási reformok az önkormányzati rendszert teljesen új közjogi és politikai kontextusba helyezték. Nem pusztán az önkormányzatokról szóló törvény korrekciójára került sor, hanem a hatalom megosztásának korábbi értékrendje tűnt el, amelyik a decentralizációt fontos demokratikus garanciának tekintette. Az önkormányzati rendszer valóban szerkezeti reformra szorult, a helyi szint az elaprózottságtól, a gyenge középszint kapacitásproblémáktól szenvedett, az eszközökhöz képest túlterhelve feladatokkal. Az új kormányzat meghagyta a szerkezet problémáit, és az egyenlőtlen térbeli kapacitásokra hivatkozva az önkormányzati feladatrendszer jelentős részét államosította. A folyamat már az új önkormányzati törvény elfogadása előtt elindult, a megyei önkormányzatok finanszírozási válságára hivatkozva. A megyei intézmények (kórházak, gyermekotthonok stb.) állami fenntartásba vétele a megyei önkormányzati vezetőkkel kötött megállapodás alapján történt. A megyei önkormányzatok megszabadultak ugyan az adósságuktól, de fel kellett adniuk közszolgáltatási feladatkörüket. A területfejlesztési

törvény módosítása ugyanakkor esélyt adott arra, hogy a megyék a közszolgáltatási szerep helyett fejlesztéspolitikai szerepet töltsenek be.

1. táblázat: A megyei testületek méretének és a képviselő összetételének változásai

		1998	2002	2006	2010	2014	2019
Megválasztott nem pártjelöltek száma (egyesület, civil szerv.)		106	72	37	8	4	6
Megválasztott pártjelöltek száma		795	829	864	416	414	408
Összes mandátum		901	901	901	424	418	414

Forrás: www.valasztas.hu alapján saját szerkesztés

A kormányzat nem csak közjogi, funkcionális, hanem pártpolitikai értelemben is elfoglalta a megyéket, mint kormányzási szintet, platformot, elsősorban a választási rendszer átszervezésével. Az országgyűlési megyei választási listák megszűnése óta a pártok nem kényszerülnek kampányolni, megyei programokat kidolgozni, vezető politikusokat jelölni. A választási eredmények mutatják, hogy a megyei közgyűlésekből szinte teljes egészében kiszorultak a függetlenek, illetve fokozatosan az ellenzéki pártok is. A megyei szint a kormányzó pártok kizárólagos befolyása alá került (1. táblázat).

Az államigazgatás dekoncentrált szerveinek átalakulása 2010 előtt és után

A területi közigazgatási rendszer hagyományosan megoszlik a képviselői elvre épülő önkormányzati és a bürokratikus, hierarchikusan működő ún. dekoncentrált államigazgatási szervezeti szektorra. A rendszerváltás előtti szovjet típusú tanácsrendszerben a tanácsok államszervezeti jellegük alapján képesek voltak befogadni klasszikusan államigazgatási feladatokat is, s a kormányzatnak közvetlen lehetősége volt arra, hogy a tanácsi végrehajtó bizottságokon keresztül irányítsák is az államigazgatási munkát. Ezért a területi szintű igazgatás kevésbé volt megosztott, s lényegesen kisebb számban voltak a tanácsokon kívül szervezett

államigazgatási egységek. Az önkormányzati modellváltás azonban jelentős változást eredményezett a területi igazgatás struktúrájában, határozottabban szétvált ugyanis az önkormányzati és az államigazgatási feladatok köre, és – a megyei tanácsok megszűnésének következtében – jelentősen megnövekedett a minisztériumoknak közvetlenül alárendelt területi államigazgatási szervek száma és szerepe (Szigeti 2003).

Az állami szervek az általuk ellátott funkciók, szolgáltatások jellegétől függően épülnek ki települési, járási, vagy éppen megyei szinten. Települési, illetve városi szintű szervezetekre akkor van szükség, ha közvetlen ügyfélforgalmat folytatnak, illetve szükséges a folyamatos jelenlétük (pl. rendőrség, földhivatalok, bíróságok). Az állami igazgatási szervek túlnyomó többsége hosszú időn át megyei szinten szerveződött meg, ugyanakkor viszonylag gyakran előfordult az általános megyei beosztástól eltérő többmegyes, illetve regionális beosztás, akár megyehatárokat is átmetszve.

Az államigazgatási szervek "optimális" területi szerveződésének megtalálása állandó kihívást jelent, a téma a rendszerváltást követően állandóan a szakmai és politikai viták fókuszában állt. A kritikus hangok rámutattak a területi államigazgatási szervek túltagoltságára, a felesleges párhuzamosságokra, a működésüket ellenőrző, összehangoló mechanizmusok hiányára, mindezek következtében a területi államigazgatás szerény hatékonyságára. A probléma kezelését 1994-ben a kormány az egységes megyei közigazgatási hivatal létrehozásában látta. A következő évben megindult területi közigazgatási reform célja az volt, az állam dekoncentrált szerveit (legalábbis a listázott 38 szerv többségét) a megyei közigazgatási hivatalba olvassza be. A vonatottan haladó reform eredményeként a fogyasztóvédelmi felügyelőség valóban beépült a megyei közigazgatási hivatalba, a többi dekoncentrált szerv azonban ezt elkerülte, s jellemzően egy-egy minisztérium alá tagolódo szervezetbe olvadt be, aminek eredményeként összességében sikerült a dekoncentrált szervezeti típusok számát az induló 38-ról 19-re csökkenteni.

Egy évtized múlva, 2006-ban folytatódott az államigazgatási szervek területi szerveződésének átalakítása, ám ekkor nem a megyei, hanem regionális szint került fókuszba. A kormány „A kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény” alapján megkezdte a korábban megyei szinten működő dekoncentrált államigazgatási szervezetek régiós átalakítását. A regionális szint Magyarországon nem rendelkezett hagyományokkal. A régiókról az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998. (III. 20.) Országgyűlési határozat rendelkezett, amely igazodott az uniós Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrájának (NUTS) lehatárolási követelményeihez, amelyet azonban nem a közigazgatás, hanem a területfejlesztés számára, tervezési-statisztikai céllal alakítottak ki.

2006 decemberében a kormány végrehajtotta a megyei keretek között működő szervezetek regionális átalakítását, illetve több összevonásra is sor került. A regionalizációs folyamat érintette többek közt a Közigazgatási Hivatalokat, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatot, a Hadkiegészítő Parancsnokságokat, a Közlekedési Felügyeletet, a Magyar Államkincstárt és a Munkaügyi Központokat. Több szerv megszűnt, illetve más szervezetbe olvasztották be (Magyar Geológiai Szolgálat, Szerencsejáték Felügyelőség, Országos Mérésügyi Hivatal, Növény- és talajvédelmi szolgálatok, Állami Erdészeti Szolgálat, Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet). A regionalizálási kísérlet ugyanakkor nem jelentette a dekoncentrált szervek tényleges integrációját, nem vezetett a területi államigazgatás hatékonyabb működtetéséhez, és nem sikerült elérni az ügyfélközpontúság erősítését sem.

A dekoncentrált szervek területi konfigurációjának és központrendszerének alakulása 2010 után

A különböző minisztériumok, központi közigazgatási szervek irányítása alatt működő területi szervek racionalizálása 2010-ben vette kezdetét. Első lépésként a 2010. évi CXXVI. törvény létrehozta a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, és a dekoncentrált

államigazgatási szervek mintegy felét a kormányhivatali struktúrába integrálta. Az integráció – állampolgári szemszögből tekintett – egyik fontos célja az volt, hogy a közös szervezetben működő, ám szerteágazó tevékenységű hatóságok közötti összehangoltabb együttműködés megkönnyítse az egyszerre több hatóságot is érintő ügyintézését.

Második lépésként 2015-ben további dekoncentrált szervek integrációjára került sor (pl. bányakapitányságok, környezet-természetvédelmi felügyelőségek), létrejött az integrált kormányhivatali rendszer, amelynek következtében a fővárosi és megyei kormányhivatal addigi szakigazgatási szerveiből és az önállóan működő szakigazgatási szervekből kormányhivatali főosztályok, a járási szinten működő szakigazgatási szervekből pedig osztályok lettek.

Harmadik lépésként, 2016 második felében, illetve 2017. január 1-től kialakult a jelenleg is irányadó területi struktúra, amelynek lényege, hogy a dekoncentrált területi államigazgatás megyei léptékben működik, szervezeti keretét pedig a kormányhivatalok képezik. Ez alól kivételt jelentenek a NAV területi szervei, a megyei rendőr-főkapitányságok, a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai, a tankerületek, illetve a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság kirendeltségei. Az integráción kívül maradtak a megyehatárokhöz nem igazodó szervezetek (Országos Vízügyi Főigazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, a nemzeti parkok igazgatóságai).

Ha a középszintet érintő területi folyamatokat értékeljük, akkor az önkormányzati és az állami szerepvállalás tekintetében egyértelmű fordulat következett be az állam javára. Az állami szerepvállalás egyfajta hivatali racionalizáció mentén haladt, de nem vette figyelembe azt az egyre növekvő demokratikus deficitet, amelyet nem csupán a középszintű önkormányzati, de a helyi önkormányzati feladatok egyre növekvő méreteket öltő „államosítása” okozott.

A fejlesztéspolitika intézményrendszerének kialakulása, területi szintjei és ezek változásai

A hazai területfejlesztés intézményrendszerének kialakítása szempontjából mérföldkőnek, és egyúttal a legmagasabb szintű jogszabálynak a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény tekinthető. A törvény megalkotását követő, az országos területfejlesztési koncepcióról szóló, különböző periódusokban megújuló országgyűlési határozatok e törvény rendelkezéseit konkretizálják, töltik fel tartalommal, azokhoz a kormányrendeletekhez hasonlóan, amelyek a fejlesztéspolitika szempontjából fontos térségtípusokat határolják le. Maga a törvény ugyan tizenkét térkategóriát alakított ki, azonban csak néhány területi egység vonatkozásában töltötte fel azokat tartalommal is. A fejlesztendő területi egységek lehatárolásának alapvető léptéke a Központi Statisztikai Hivatal által lehatárolt kistérség, utóbb járás lett. A törvény térkategóriái közül a gyakorlatban a vállalkozási övezeteket töltötték fel forrással és tartalommal. Ezen túlmenően az Országos Területfejlesztési Koncepció felsorolta a kiemelt térségeket: Budapesti agglomeráció, a Balaton, a Velencei-tó-Vértes, a Tisza-tó, a Mátra-Bükk, a Dunakanyar, a Mecsek-Villány, Sopron-Kőszeg-alja térsége, illetve a nemzeti parkokat (Hortobágy Nemzeti Park, Fertő-Hanság Nemzeti Park, Aggteleki Nemzeti Park, Duna-Dráva Nemzeti Park, Kiskunsági Nemzeti Park, Körös-Maros Nemzeti Park, Duna-Ipoly Nemzeti Park, Bükk Nemzeti Park).

A területfejlesztés intézményrendszerének szereplői Magyarország uniós csatlakozásáig:

- ❖ területfejlesztési önkormányzati társulás,
- ❖ megyei területfejlesztési tanács,
- ❖ regionális területfejlesztési tanács,
- ❖ térségi fejlesztési tanács.

Az Európai Unióba történő belépését követően a magyar területfejlesztés intézményrendszerét nem csupán a hazai, hanem az uniós jogi szabályozás is alakította. Központi szinten előbb egy önálló szervezetten – Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – belül alakították ki a különböző operatív programok irányító hatóságait, majd 2014–2020

között ezek a szervek az egyes minisztériumokon belül léteztek. A 2021–2027-es időszakban ismét egy központi szervezet, a Miniszterelnökség fennhatósága alatt végzik munkájukat. Ugyancsak központi szinten alakították ki a kifizető hatóságokat/ügynökségeket, a monitoring bizottságokat (amelyek tagsága a központi közigazgatás képviselőin kívül vállalkozókból, civilekből, köztestületi képviselőkből áll) és – adott esetben – az ún. közreműködő szervezeteket. E szervezetek felelősek a hétéves időszakokra tervezett fejlesztési programok (ún. operatív programok) végrehajtásáért. A fejlesztési programok jellemzően ágazati logikát követnek, egyetlen területi program létezett, ahol a döntéshozókészítés kezdetben regionális, majd 2014–2020 között megyei szinten történt. Ezt 2004–2006 között Regionális Operatív Programnak, 2007–2013 között a régiók neve szerinti operatív programnak, 2014–2020 között Terület- és Településfejlesztési Operatív Programnak (TOP), 2021-től TOP+-nak nevezték.

Az intézményrendszer szereplői közül a gyakorlatban azok válhattak fajsúlyossá, amelyek fejlesztési források felett rendelkezhettek. Területi szinten ez kezdetben a regionális fejlesztési tanácsokat, illetve a regionális fejlesztési ügynökségeket jelentette, majd a megyei önkormányzatokat. A területfejlesztési törvény 2004-es módosítása nyomán kialakították a kistérségi fejlesztési tanácsokat, amelyek azonban források hiányában gyakorlati jelentőségre nem tettek szert, 2012-ben e területi szintű szereplőt meg is szüntették. A 2010-től működő kormányzati fejlesztéspolitika a megyei szintet, azon belül pedig a megyei önkormányzatot preferálta, így 2012-től megszűnt a megyei és regionális fejlesztési tanács. Regionális szinten létrehozták a regionális egyeztető fórumot, melyet a régió megyei közgyűléseinek elnökei működtetnek. Hasonló egyeztető fórum működik megyei szinten a megyei jogú város és a megyei önkormányzat között, mivel a megyei területfejlesztési programoknak nem része a megyei jogú város (ez utóbbi önálló programot dolgoz ki). Mivel a területfejlesztési feladatot teljes egészében megyei szintre telepítették, 2016 júniusától megszüntették a regionális fejlesztési ügynökségeket is.

A különböző területi egységek kialakítása során tervezési szempontból kezdetben a tervezési-statisztikai régiók, majd 2010 után a megyék váltak fontossá. Ugyanakkor az egyes programok végrehajtása során egyre nagyobb jelentőségűvé vált a kistérségek fejlettség szerinti lehatárolása. Ennek az oka, hogy a kevésbé fejlett területeken külön programok indulhattak, a pályázatok magasabb pontszámban és magasabb támogatásban részesülhettek. A besorolás felülvizsgálatát az uniós programozási időszakokhoz igazították, így került sor 2007-ben a még kistérségi, majd 2014-ben immár – a csaknem azonos - járási besorolásra. Magyarországon a vidékfejlesztés a területfejlesztéshez képest eltérő intézményi struktúrával rendelkezik, amelynek bizonyos mértékben a területi hatásai is érzékelhetők. Még az uniós csatlakozást megelőzően, az ezredfordulón – igaz csak rövid ideig – létezett egy ún. vidékfejlesztési célleírányzat, ahogy léteztek vidékfejlesztési térségek is. Az uniós csatlakozást követően hazánkban is kiépült az uniós követelményeknek megfelelő intézményrendszer, mely nem csupán eltért a területfejlesztés intézményrendszerétől, de a mindenkor agrártárca vezetése alatt teljesen önálló életet is élt. Ebben a rendszerben egy irányító hatóság működött az agrártarcán belül, létezett továbbá egy kifizető ügynökség, mely egészen 2014-ig rendkívüli önállóságot élvezett (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal néven), amit csak a 2014-es kormányalakítást követően sikerült beolvasztani a Magyar Államkincstár egységes rendszerébe. A rendszer egésze teljesen centralizált irányítás mellett működött és működik a mai napig, még akkor is, ha a kifizető ügynökségnek 2014-ig regionális, majd ezt követően megyei területi vezetésű kirendeltségei léteztek, hasonlóan a köztesületi alapon működő agrárkamarához, mely a fővárosi központ mellett megyei szervezetekkel is rendelkezik.

A program területi jelentőségét az is aláhúzza, hogy egészen 2023-ig az ország településeinek 93%-át (2 960 település) lefedte, ahol 3,9 millió lakos élt, és ez a szám az agglomerációs településekkel csak növekedett. Ami az uniós, illetve tagállami vidékfejlesztési programokat és fejlesztési politikát illeti, lényegi változást az ezredforduló hozott (Agenda 2000), melynek következtében létrejött a Közös Agrárpolitika második pillére (a vidékfejlesztés). Ez

elindította azt a folyamatot, melynek eredményeként a korábbi szektorális politikában megjelenhettek az erős területi dimenzióval rendelkező politika kezdeményei. E folyamat megerősödött a 2007-2013-as programozási időszakban, ám 2014-2020 között már a hanyatlás jelei látszóttak, majd 2021 után a vidékpolitika mind uniós, mind tagállami szinten visszatérni látszik a 2000 előtti szűk agrárdimenzióba.

Ami a közigazgatás átalakulási-változási folyamatainak egészét illeti, egyértelműen megfigyelhetők a centralizációs törekvések, melyek a rendszerváltozás időpontjához képest – különösen az elmúlt évtizedben – kiegészülnek az állami szerepvállalás növekedésével, sőt, bizonyos esetekben kizárólagossá válásával. A szakirodalom mindezzel kapcsolatban számos kérdést megfogalmaz, így például azt, hogy a túlzott centralizáció miként hat a kormányzás rezilienciájára, az valóban elveszi-e az alkotó kezdeményezést (Balázs 2020, 125.). Ami a változások értékelését illeti – mely önmagában tanulmányok sokaságának tárgyát képezheti –, főként az eredményesség és hatékonyság nevében végrehajtott változtatásokkal jár együtt a helyi-területi autonómia csökkenése, mely nem feltétlenül könnyíti meg a helyi sajátosságokhoz igazodó reziliens döntések kialakítását.

Irodalom

Balázs I. (2020): A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, http://real.mtak.hu/118788/1/Akozigazgatiasvaltozasairol_2020.11.05.pdf (Letöltés: 2023. 08.05.)

Régiók Bizottsága (2009): A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyve https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc/_livre-blanc_hu.pdf (Letöltés: 2023. augusztus 1.)

G. Fekete É. (1999): *Kistérségi fejlesztő szervezetek Magyarországon az új évezred küszöbén*. Kutatási Zárójelentés. MTA RKK Észak-magyarországi Osztálya, Miskolc (Kézirat)

Pálné Kovács Ilona (szerk) (2016): *A magyar decentralizáció*

- kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Pécs-Budapest
- Somlyódyné Pfeil E (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Studia Regionum. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Somlyódyné Pfeil E (2010): Hungarian Public Service Reform: Multipurpose Microregional Associations. In: Swianiewicz, P. (ed.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest, 255–264.
- Somlyódyné Pfeil E. (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Központ, Budapest
- Szigeti E. (2003): *Az államigazgatás dekoncentrált területi szervezetrendszer regionalizálásának kérdései*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Takács P., Szegedi L., Mónus I., Grósz T., Balogh G. (2011): *A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec (2007)7. számú ajánlásának magyar szövege*. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle, 1 (1). pp. 97-104. ISSN 2062-7165