

ELMÉLET–MÓDSZERTAN

DR. LŐRINCSIK PÉTER

A területfejlesztési intézmények és a közigazgatási szervek kapcsolatrendszere^{*}

Bevezetés

A területfejlesztés az 1996. évi XXI. törvénnyel (Tftv.) jelent meg szabályozott, önálló intézményrendszerként hazánkban. A törvény egy új szervezeti rendszert határozott meg, mely nem rendelkezett korábbi magyarországi alapokkal. A területfejlesztés megjelenése új kategóriákkal, folyamatokkal és mechanizmusokkal színesítette az állami-önkormányzati fejlesztési eszközrendszert.

A területfejlesztési feladatok ellátása ettől az időponttól kezdve önálló intézményrendszer keretein belül történik, mely elkülönül a közigazgatástól, ugyanakkor számos kapcsolatot tart fenn vele. A területfejlesztési intézményrendszer tehát sajátos szervezetrendszer, mely nem alrendszere sem az államigazgatásnak, sem az önkormányzatoknak, de azokhoz több mechanizmuson keresztül, több dimenzióban is kapcsolódik.

Az állami szervek és önkormányzatok mellett a Tftv. megnevezi mindazon további szereplőket, amelyek közreműködnek a területfejlesztési és területrendezési feladatok megvalósításában. Ezek lehetnek természetes személyek és szervezeteik, gazdálkodást végző szervezetek és érdekvédelmi szervezetek, valamint bármely más intézmények.¹

Már ebből a törvényi rendelkezésből is megállapítható, hogy nagyon széles az a horizont, ahol területfejlesztési intézmények és más állami vagy nem állami szervek egymással együttműködve, összehangoltan látnak el feladatokat.

Tanulmányomban elsősorban a területfejlesztési intézményrendszert, annak közigazgatási kapcsolatait és a jogi szabályozás néhány ellentmondását mutatom be, ideértve azon szervezetek körét is, melyeket a törvényi szabályozás érint.

A területfejlesztés intézményrendszere

Az országos szint

A területfejlesztési intézményrendszer csúcán az Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) helyezkedik el, amelyet a területfejlesztési törvény hozott létre az érdekegyeztetés, az érdekképviselés és érdekvédelem magas szintű fórumaként. Habár a területfejlesztési intézményrendszer elkülönül az egyéb állami szereplőktől, a Tftv.-nek mégis a központi állami szervek feladat- és hatáskörét meghatározó fejezetébe kerültek bele a Tanácsra vonatkozó rendelkezések.

^{*} A tanulmányt a Kovács Tibor-pályázat bírálóbizottsága publikálásra javasolta.

¹ Területfejlesztési törvény 4. §.

Az OTT döntés-előkészítő, javaslattevő, véleményező, koordináló és bizonyos kérdésekben döntési joggal felruházott szervként működik,² s mint ilyen, részt vesz a területfejlesztési politika kialakításában és érvényesítésében. Jogosítványainak zöme ugyan nem ügydöntő jellegű, állásfoglalásai azonban nagy jelentőséggel bírnak a központi döntéshozók számára. Lényeges szerep, hogy az ország társadalmi, gazdasági, infrastrukturális helyzetével, fejlődésével, valamint a térségek helyzetével és fejlődésével kapcsolatos jelentős kormány-előterjesztésekhez mellékelni kell a tanács állásfoglalását.³

Az OTT a területfejlesztés többszereplős modelljének eleget téve és a partnerség elvét szem előtt tartva – tagjai révén – az államigazgatás, a területfejlesztési tanácsok, a gazdasági élet, a munka világa, az önkormányzatok és a civil szféra képviselőit foglalja magába. Azonban átpolitizált jellege érzékletesen jellemezhető azzal a ténnyel, hogy elnökletét a törvény szerint a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter látja el, választás lehetősége fel sem merül. Szintén politikai determináltságát jelzi az is, hogy tagjainak döntő többségét a kormány által kijelölt miniszterek adják.

A regionális szint

A magyar területfejlesztési intézményrendszer kiépítése decentralizációs törekvéseket indított el, aminek következtében megjelent a regionális intézményi szint mint a nagytér-ségi együttműködés szervezete.

A területfejlesztési törvény 1996-ban még nem adott egységes régiófogalmat, így a kötelező létrehozatal helyett az önkéntes szerveződési formákra törekedett. Felismerve azonban a regionalizációs trendeket, a regionális fejlesztési tanácsok viszonylag gyorsan megalakultak.

A területfejlesztési törvény 1999-es módosításával elhárult a normatív akadály is a területfejlesztési régiók megszilárdítása elől. A módosítás elsődleges célja a regionális fejlesztési tanácsok egységesen kötelező működése, és a tervezési-statisztikai régiók stabilitást jelentő elemeinek előírása volt. A székhely kérdését azonban a szabályozás nem rendezte, és az a mai napig sem tisztázott.

A területfejlesztési politika folyamatosan a régiók megerősítésével kívánta a közigazgatási struktúrában eddig ismeretlen területi kategóriát bevezetni, és elismertetni az igazgatási rendszer modernizációja érdekében. Szóba került a választott régiók kialakításának lehetősége, azonban a területfejlesztés tekintetében a jogalkotó csupán a tanácsok személyi összetételén tudott a kormányzati szereplők javára módosítani. Így a regionális fejlesztési tanácsok összetétele – a partnerség elvén alapuló civil egyeztető fórum delegáltjának konzultációs joggal való részvételén túl – inkább a kormányzati akarat biztosítása irányába változott.

A 2006. évi országgyűlési választások utáni minisztériumi átszervezések óhatatlanul kihatottak a fejlesztési tanácsok szervezetére. A feladatok újjászervezése során összeolvasztak vagy átalakultak olyan minisztériumok, amelyek minisztere képviselőt delegált a regionális fejlesztési tanácsba. Ezen feladatkör-átcsoportosításokat a Tftv. szabályozása

² Döntési jogkört jelenleg a Tftv. nem tartalmaz. Korábban ilyen volt az Országos Területfejlesztési Tanácsnak az a jogosítványa, hogy miniszteri kifogás esetén a megyei területfejlesztési tanács határozatát megsemmisíthette, és új határozat hozatalára hívhatta fel.

³ A Tftv. azonban nem ad útmutatást arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető „jelentősebb” előterjesztésnek.

nem követte. Ezt a helyzetet oldotta fel a 2007. január 1-jétől hatályos módosítás, mely feladatkörhöz igazítva újraosztotta a miniszteri helyeket, csökkentve ezzel számukat is.

A tanács széles körű koordinációs és véleményezési jogosítványokkal rendelkezik, de legfontosabb feladatának mégis az tekinthető, hogy kidolgozza és elfogadja – az Országos területfejlesztési koncepcióval összhangban – a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve a régió fejlesztési programját, annak stratégiai és operatív munkarészeit. A koncepció és program kidolgozásához és végrehajtásához kapcsolódnak a további feladat- és hatáskörei.

A térségi szint

A térségi fejlesztési tanács intézménye 1999-ben került be a területfejlesztési törvénybe, hogy a régióhatárokon, illetve a megyehatárokon túlterjedő és egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátását ezek keretén belül biztosíthassák. Térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre a regionális fejlesztési tanácsok és a megyei területfejlesztési tanácsok a szervezeti és működési szabályzatuk elfogadásával.

Már az akkori törvénymódosítás előtt is, és azt követően is megjelentek olyan nézetek, amelyek szerint a térségi fejlesztési tanács intézményét létre sem kellett volna hozni. A törvényi szabályozás megtörténte után ezek a szakértők azt kifogásolták, hogy a törvény – mintegy példaként – azonnal kötelezővé tette a Balaton Fejlesztési Tanács létrehozását, illetve 2004-től nevesíti a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot, ami nem vall következetes jogalkotói tevékenységre, hiszen ezzel a Tftv. a többi kiemelt térséget jogalkotói szinten mintegy visszasorolja. A helyzet megoldódott annyiban, hogy önkéntes elhatározásból a különböző kiemelten fontos területek fejlesztésére mégis megalkultak térségi fejlesztési tanácsok.

További jogalkotói következetlenség, hogy egyedül a térségi fejlesztési tanácsok összetételében maradt fenn változatlan formában a közigazgatási hivatalok állandó meghívotti státusa a Tftv. módosítása után is, 2004. szeptember 1-jétől.

A megyei szint

A megyei területfejlesztési tanács. A megyei területfejlesztési szint a területfejlesztési törvény megalkotása óta része a területfejlesztési intézményrendszernek. A közigazgatási szervezetrendszerrel való kapcsolódásai szempontjából kétségtelen előnye volt, hogy egy meglévő, működő szervezeti környezetbe ágyazódott be. Ugyanarra a megyére vonatkozó feladatrendszerrel rendelkezett, mint javarészt a területi államigazgatási szervek, a kamarák és a megyei önkormányzatok.

A közigazgatási területi struktúrához való ilyen mérvű hasonulása mindig is identitásbeli zavarokat okozott, és okoz a mai napig is. Egyes szakértők felvetették azt is, hogy a megyei területfejlesztési szinttel kapcsolatban a legkövetkezetesebb megoldás az lenne, ha megszűnnének a megyei területfejlesztési tanácsok, s az átalakult funkcióik átkerülnének a megyei önkormányzatokhoz, melyeknek egyébként is van a települési infrastruktúra fejlesztésében koordinatív szerepük.⁴ Felvetődött az is, hogy a tanács elnökét – a régi-

⁴ Pálné Kovács Ilona: A területfejlesztési törvény EU-kompatibilitása. In: Inotai András (főszerk.): EU-tanulmányok I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal. Budapest, 2004. 934. o.

onálishoz hasonlóan – a tanács maga válassza,⁵ bár kétségtelen, hogy megindokolható és védhető az elnöki pozíció betöltésének mindkét változata.

A munkaszervezetek tekintetében is erős a tanácsoknak a megyei önkormányzathoz való kötődése. Még a mai napig is több esetben a megyei önkormányzat hivatala feladatköröként kezelik a tanácsok titkársági, adminisztratív, előkészítő és végrehajtó tevékenységét.

A tanács területfejlesztési feladatrendszere fokozatosan kiüresedik. Forráselosztó szerepe mellett legfontosabb feladatának az tekinthető, hogy a megye területén összehangolja a kormányzat, a kistérségi fejlesztési tanácsok, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit.

A megyei önkormányzat területfejlesztési feladatai. A megyei önkormányzat számára is előír a törvény területfejlesztési feladatokat, de ezek a feladatok igen általánosan megfogalmazottak, és érdemi hatáskörökkel nem járnak együtt.⁶ A megyei önkormányzat közgyűlése állást foglal a megyei területfejlesztési tanács döntését megelőzően a megye hosszú távú területfejlesztési koncepciójáról, a megyei területfejlesztési tanács döntését követően elfogadja annak az önkormányzatra vonatkozó részét.

A kistérségi szint

Az önkormányzati társulások. A helyi önkormányzatok számára már az alkotmány, illetve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) biztosította a szabad társulás lehetőségét, a folyamat azonban a területfejlesztési törvény elfogadását követően erősödött fel. A Tftv. 1996-os, még módosítások nélküli változata a területfejlesztési önkormányzati társulást helyezte a területfejlesztési intézményrendszerben a megyei szint alá. Ezek a társulások a legváltozatosabb összetételben és működési területtel, elsősorban különféle pályázati támogatások megszerzésére, más társulásokra tekintet nélkül – gyakran azokkal területi átfedésben – jöttek létre. Ezt konstatálva a szakértői vélemények – nagyrészt egységesen – azt állapították meg, hogy így a társulási rendszer instabil, és nem alkalmas lehatárolt térségek (kistérségek) általános területfejlesztési feladatainak ellátására.

A területfejlesztési önkormányzati társulások a kistérségi szervezetrendszer felállítása után sem szűntek meg, sőt a törvényi szabályozás továbbra is tartalmazza megalakításuk lehetőségét. Jellemző azonban, hogy működésük fokozatosan visszaszorul, de kistérségen belüli, illetve kistérségeken átívelő fejlesztési projektek, programok megvalósítása során továbbra is létjogosultsággal rendelkeznek, mert rugalmasabbak, mint az intézményi struktúrákba lemerévített mechanizmus.

A kistérségi fejlesztés intézményesülése. A területfejlesztési társulások és a KSH által lehatárolt statisztikai kistérségek területi illeszkedése hosszú távon nem volt megkerülhető kérdés, így a Tftv. 2004. évi módosítása bevezette a kistérségi fejlesztési tanács intézményét, amely a területfejlesztési önkormányzati társulások örökébe lépve (de azt nem megszüntetve) látja el a kistérségek általános területfejlesztési feladatait.

⁵ A Tftv. szerint a megyei közgyűlés elnöke egyben a megyei területfejlesztési tanács elnöke is.

⁶ A törvényben megnevezett feladatok elsősorban a területrendezéshez kapcsolódnak.

A kistérségi fejlesztési tanácsnak a kistérség minden önkormányzata tagja, működési területe pedig egybeesik a kistérség területével. A jogalkotói cél, hogy egységes térbeli struktúra alakuljon ki, amelyben a partnerség elve érvényesül, méltányolható, ugyanakkor a változások egyértelműen a túlintézményesítés irányába hatnak. A Tftv. eddigi nagy érdeme éppen az volt, hogy indirekt módon sikerült a korábban meglehetősen autark (gazdaságilag önellátó) települési önkormányzatokat összefogásra ösztönözni, a társulási kedvet előmozdítani, és a szabad társuláson alapuló fejlesztéseket preferálni.⁷ A szabályozott intézményi formával a jogalkotó ezen törekvéseket köti röghöz azzal, hogy a kötelezően létrehozott kistérségi területfejlesztési modellt veszi alapul.

Véleményem szerint a probléma nem az, hogy stabil intézményi hálózat jött létre a kistérségi szinten, hanem az, hogy ezen szint helyét nehezen találja a jogalkotó. A kistérség közigazgatási, területfejlesztési, statisztikai és területszerkezeti-földrajzi kategóriaként is szerepet kap, de mindennek egyszerre csak felesleges párhuzamos intézményi szervezet- és feladatrendszer árán tud megfelelni. Ez a jelenlegi struktúra egyértelműen előrevetíti a konfliktusokat, a koordinációs gondokat, amelyek a bürokratizmus túlzott volta miatt a területfejlesztési törekvések gátjai lehetnek.

További problémát jelent, hogy a kistérség kategóriáját a mai napig nem tartalmazza az alkotmány sem az ország területi tagozódására, sem a helyi önkormányzati rendszer alapvető szabályaira vonatkozó rendelkezései között, holott a kistérségnek egyre markánsabban kibontakozik a közigazgatási jellege is.

Ezen túl a szabályozás nem egységesen, sokkal inkább egymás mellett él. A kistérség először nem mint általános közigazgatási területi egység jelent meg a magyar jogrendszerben, hanem speciális – statisztikai⁸ és területfejlesztési – kategóriaként. A folyamatok statisztikai mérésének ezen területi egységét vette át lényegében a területfejlesztési törvény is. Az Alkotmánybíróság a kistérségekkel kapcsolatos egyik döntésének indokolása szerint a szabályozási rendszer „a területfejlesztést nem önkormányzati feladatként határozza meg, a Tftv. csak részfeladatokat ad a helyi önkormányzatoknak a területfejlesztésben. Ezek pedig [...] nem érintik a helyi önkormányzatoknak az alkotmány 44/A. §-ában megállapított alapjogait, alapvető hatáskör-csoportjait”⁹. Így a kistérségi lehatárolás az önkormányzati feladat- és hatáskörök megállapításánál relevanciával nem rendelkezik.

A kormányrendeletekkel¹⁰, majd törvénnyel¹¹ létrehozott többcélú kistérségi társulási rendszer pedig az önkormányzati feladatok és hatáskörök racionalizálásának területeként kezeli a kistérséget, melyet – a módosítása után – már mint kész tényt engedett át a területfejlesztésnek. Ez azt is jelenti tehát, hogy az így lehatárolt közigazgatási területi egység földrajzi módosításának maga után kell vonnia a már korábban kialakított statisztikai-területfejlesztési területi beosztás megváltozását, még akkor is, ha az területfejlesztési szempontból nem feltétlenül indokolható. Erre máris jó példával szolgál a kistérségi

7 Pálné Kovács Ilona (témafelelős): A területfejlesztési intézményrendszer feladat- és hatáskörei, a működés hatékonyságának elemzése, továbbfejlesztési javaslatok. Kutatási zárótanulmány. Pécs, 2004, 10. o.

8 9006/1994. (SK. 3.) KSH-közlemény és az ezt módosító 9002/1998 (SK. 1.) KSH-közlemény.

9 41/2004. (IX. 11.) AB-határozat. ABH 2004, 542.

10 A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet és a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) kormányrendelet.

11 A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (Tkt.).

felülvizsgálat eredményeként létrejött 168 kistérség, amelyek között 8900 lakosú és 250 ezer lakosú ugyanúgy megtalálható, mint 3, illetve 79 településből álló. Sőt, Budapest főváros és az ország második legnagyobb városa, Debrecen egy-egy önálló kistérséget képez.¹²

A kistérségi fejlesztési tanács dolga a kistérségben a területfejlesztési feladatok összehangolása, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadása, közös területfejlesztési programok kialakítása. Ezért együttműködik a helyi önkormányzatokkal, az önkormányzatok területfejlesztési társulásaival, a kistérségben működő állami szervekkel, az érdekelt társadalmi, szakmai és gazdasági szervezetekkel.

Társulások dzsungelé. Az önkormányzatok társulásai – akár csak területfejlesztési aspektusból is – olyan sokrétűek és oly sok jogszabály által szabályozottak, hogy a közöttük való eligazodás már maguknak a résztvevőknek is gyakran problémát okoz. A rendszer mára túl bonyolulttá, túl fragmentálttá vált – mint az önkormányzati rendszer maga is –, így az átláthatóság követelményei nehézkesen érvényesülhetnek. Vannak területfejlesztési önkormányzati társulások, amelyek nem szükségképpen a kistérségi határokon belül működnek. De a területfejlesztési cél jelenik meg a többcélú kistérségi társulásokban is, ahol csupán erre az egyetlen célra szerveződő önkormányzatok területfejlesztési célú társulást hozhatnak létre. „E társulás tulajdonképpen nem más, mint a többcélú kistérségi társulások körébe tartozó, azok ösztönzési rendszerére épülő, társulási formában önként létrehozott kistérségi fejlesztési tanács.”¹³

A Tftv. által 2004-ben kötelező jelleggel létrehozott kistérségi fejlesztési tanácsok vették át a területfejlesztési intézményrendszerben addig a területfejlesztési önkormányzati társulások számára kitűzött feladatokat, de ezen feladatokat vállalhatja a valamennyi önkormányzat részvételével megalakult többcélú kistérségi társulás is.

A rendszer ilyen mérvű túlszabályozottsága kontraproduktív, kizárólag felesleges duplikációt okoz, ami szükségképpen további ellentmondásos helyzetet teremt.¹⁴

Sokszínűségükből adódóan a társulások ellenőrzése sem problémamentes. Lehetséges, hogy ugyanazon feladatellátás egyik esetben csupán ellenőrzési jogosítványokkal vizsgálható, míg másik esetben, más szervezeti formában már a törvényességi felügyeleti eszközök is számításba jöhetnek.¹⁵

Ezen szervezetek kiszolgálása a munkaszervezetek oldaláról sem mindig hatékony, mert gyakran a személyi kapacitások elaprózódásához vezet. A munkaszervezetek sokszor informálisak, amelyeket csak tovább bonyolít a kistérségi megbízottak hálózata és az oda beterelendő különböző állami és önkormányzati munkatársak egyvelege.

12 Az Országgyűlés előtt van már az a törvénymódosítási javaslat, mely 173-ra emeli a kistérségek számát és Debrecen környező településeivel együtt rendes kistérséggé alakítja.

13 Dr. Virág Rudolf: A kistérségek területfejlesztési rendszere. In: Dr. Ágh Attila – Dr. Németh Jenő (szerk.): Kistérségek kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár. MKI, Budapest, 2004. 118. old.

14 Czeglédy Gergő: A közigazgatás megyei és kistérségi szintjének intézményi elemzése – különös tekintettel a Közép-Magyarországi Régió szerkezetére. 26–27. o.

15 A kistérségi fejlesztési tanácsok felett a közigazgatási hivatal törvényességi felügyeletet gyakorol, de a területfejlesztési feladatot vállaló többcélú kistérségi társulások felett csak törvényességi ellenőrzési jogosítványai vannak. Ugyanez érvényes arra az esetre, amikor a Fővárosi Közgyűlés látja el a megyei területfejlesztési tanács feladatait.

Az állami szervek területfejlesztéssel kapcsolatos feladatai

Az állami részvétel a területfejlesztésben

Az állami részvételt a területfejlesztési feladatokban elsősorban az határozza meg, hogy milyen kormányzási filozófia mentén alakul az állam felépítése. A direkt kormányzati beavatkozásoktól az állam teljes kivonulásáig a skála igen széles lehet.

A törvény megjelenése Magyarországon egy úgynevezett „kevert modellt” igyekezett a területfejlesztési intézményrendszer kialakítása során megvalósítani, „mely a leszakadó térségek felzárkóztatásában vagy egyéb térszerkezeti problémák kezelésében elengedhetetlennek tekinti a központi, kormányzati szerepvállalást, de számít a helyi erőforrásokra, kezdeményezésekre, és alapvetően a közszféra különböző szintjeinek egymás közötti, valamint a közszféra, a magánszféra és a civil sféra együttműködésére épít.”¹⁶

A magyar közjogi (területi tervezési-rendezési-fejlesztési) rendszerbe beépülő önálló területfejlesztési intézményrendszer is ezen az elméleti alapon jött létre, amelynek elemei olyan, a partnerség elvén alapuló szervezetek, amelyek alkalmasak arra, hogy a területi tervezés, programozás és támogatások alanyai lehessenek.

A Tftv. a központi állami szervek feladat- és hatáskörét ebben a felépítményben alapvetően úgy határozza meg, hogy érvényesüljön a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása, továbbá egyértelmű legyen a kormányzaton belüli felelősség és feladatmegosztás. A jogalkotói akarat és cél egyértelműen a decentralizáció, a középszintű feladatok és hatáskörök erősítése irányába hat, illetve megfogalmazódik a partnerség intézményesítésével biztosítandó egységes, összehangolt területi politika igénye.

Számos állami szereplő érintett a területfejlesztési feladatok ellátásában. A központi állami szervek feladat- és hatáskörét elsősorban a Tftv. II. fejezete tartalmazza, de gyakran ezek egyfajta pontosítását a záró rendelkezések adják, sőt egyes esetekben újabb feladatok jelennek meg a törvény egyéb paragrafusaiban is. A területi szintű szervek között – a III. fejezetben – kerül sor a területi államigazgatási szervek szerepének meghatározására. A térségi fejlesztés komplex rendszeréhez kapcsolódó további állami szervek feladatait egyéb kapcsolódó jogszabályokban rögzítik.

Az Országgyűlés területfejlesztéssel kapcsolatos feladatai

A területfejlesztési intézményrendszer letéteményese a törvényi szintű szabályozás által az Országgyűlés. Az alapintézmények meghatározása mellett a területi politika fő irányainak, céljainak és prioritásainak megállapítása is a hatáskörébe tartozik, illetve az ezeket manifesztáló, a célokat érvényesítő Országos területfejlesztési koncepció (OTK) jóváhagyása is. Az OTK-t az Országgyűlés határozati formában fogadja el.¹⁷ A parlament határozza meg a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveit, valamint a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét. A döntés formája ez esetben

¹⁶ Dr. Perger Éva: „Terület- és településfejlesztési ismeretek” továbbképzési program tankönyvének a II. fejezet 1–4. pontjait megalapozó tanulmány. (Kézirat) 11. o.

¹⁷ Az Országgyűlés eddig két alkalommal, 1998-ban [35/1998. (III. 20.) OGY határozat] és 2005 decemberében [97/2005. (XII. 25.) OGY határozat] fogadott el Országos területfejlesztési koncepciót.

is országgyűlési határozat.¹⁸ E határozatokban lefektetett elveket kell (kellett) követnie a kormánynak és a minisztereknek a támogatásokra vonatkozó konkrét jogszabályok kibocsátásakor.

A területfejlesztési rendszer fenntartásához és a kiemelt célok eléréséhez szükséges anyagi kereteket az éves költségvetési törvény megfelelő fejezeteiben biztosítja az Országgyűlés. Joga van beszámoltatni a kormányt a területfejlesztési politikáról, a nemzeti és határ menti területfejlesztési és területrendezési tevékenységről,¹⁹ továbbá a területfejlesztést szolgáló pénzeszközök felhasználásáról.²⁰

2004-től új szabályként a parlament törvényben alkotja meg a régiók területi lehatárolására és székhelyére vonatkozó szabályozást. A valóságban a tervezési-statisztikai régiók lehatárolása az OTK-ban történt meg, de ez a dokumentum nem tartalmazza a székhelyek meghatározását.

Az Országgyűlés állandó bizottsági rendszerében is egyre nagyobb hangsúllyal jelentkezik a területfejlesztési feladatok kezelése. Ez kifejezésre jut abban is, hogy a kezdeti ciklusokban a Környezetvédelmi Bizottságban, majd a 2006-ig önálló Területfejlesztési Bizottságban tárgyalhatták a képviselők az e tárgykörbe tartozó feladatokat. A 2006. évi választásokat követően az új Országgyűlés bizottsági rendszerében – a kormányzati struktúraváltáshoz igazodóan – Önkormányzati és Területfejlesztési Bizottság néven kettős feladatrendszerre jött létre bizottság.

A kormány területfejlesztéssel kapcsolatos feladatai

A kormány a területfejlesztési politika legfőbb operatív irányítója. Feladatai több irányból közelíthetők meg. Vannak az Országgyűlés számára kifejezetten előkészítő jellegű feladatai, illetve a parlamenti döntéshozatalt követően végrehajtási feladatai. Mindezen tevékenységei viszonylatában parlamenti ellenőrzés alatt áll, illetve beszámolási kötelezettsége van az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika, valamint a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól.²¹

Forráselosztó szerepe szerint meghatározza az éves költségvetési törvény területfejlesztési célokat szolgáló előirányzatainak felhasználására vonatkozó részletes szabályokat, illetve koordinálja az állami pénzeszközök felhasználását. A Tftv. előírja a kormány számára, hogy nyújtson pénzügyi támogatást az OTK-ban meghatározott területfejlesztési programok megvalósításához. A szabályozás ellentmondása, hogy az OTK-ban nincsenek konkrét területfejlesztési programok. Az OTK gyakorlatilag visszautalja a kormány hatáskörébe a döntést arról, hogy milyen – a koncepcióhoz illeszkedő – térségi és országos területfejlesztési programokat támogat.²²

¹⁸ Lásd 30/1997. (IV. 18.) OGY határozat és 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat.

¹⁹ Ez utóbbi beszámolóra vonatkozóan a Tftv. rendszerességet vagy határidőt nem állapít meg.

²⁰ Ezt a törvény évi rendszerességhez köti.

²¹ Ezen beszámolási kötelezettsége négyévente keletkezik. Az Országgyűlés egy éves késéssel, 2001-ben tárgyalta és határozatban fogadta el az első ilyen, „A területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos Területfejlesztési Koncepció végrehajtásáról” című dokumentumot [39/2001. (VI. 18.) OGY határozat]. A második jelentés 2003-ban lett volna esedékes, de csak 2004-ben készült el. Az Országgyűlés azonban a Tftv. módosítása és az új OTK kidolgozásának előkészítése miatt ekkor nem tűzte napirendre. A 2004-es törvénymódosítás négy évre módosította a beszámolás gyakoriságát, így az Országgyűlés végül 2005 decemberében, az új OTK elfogadásakor tárgyalta és fogadta el a második jelentést.

²² Dr. Perger Éva: i. m. 12. o.

Általánosan megfogalmazott feladati között elősegíti a területfejlesztési célú települési önkormányzati társulások szerveződését, ösztönzi a fejlesztési programok készítését és a térségi összefogással megvalósuló fejlesztéseket.

A Tftv. szervezetalkító szerepet is biztosít a kormánynak, amely szerint kezdeményezheti regionális fejlesztési tanács létrehozását. Ez a rendelkezés vélhetően jogalkotói hiba folytán maradt a törvényben, mivel a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását 1999 óta maga a Tftv. írja elő.

A kormány speciális jogköre, hogy elfogadja a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciókat, programokat.²³

Jogalkotói feladatai a területfejlesztési politika összkormányzati szerepét tükrözik. A kormány rendeletben állapítja meg a területfejlesztés koordinációjáért felelős miniszter mellett más miniszterek szerepét a szakterületükkel összefüggő területfejlesztési és -rendezési feladatok ellátásában.²⁴ Emellett a törvény 2004-től új feladatként jelöli meg, hogy meg kell alkotnia a miniszterek közötti folyamatos koordináció szabályait.

Magyarország európai uniós csatlakozását követően a kormány jogosítványává vált nemzeti képviselőket jelölni az Európai Unió Régiók Bizottságába.

A kormány feladatrendszerét a törvény záró rendelkezései árnyalják, ahol pontosan meghatározásra került, mely esetekben kap felhatalmazást, hogy rendeletben állapítson meg további részleteket.

A miniszter feladatai

A kormányzati struktúra átalakítását követően a területfejlesztésért való felelősség hordozójává a területfejlesztésért, -rendezésért, a településfejlesztésért, -rendezésért, a helyi önkormányzatokért és más ágazatokért (például építésügy, idegenforgalom, sport) együttesen felelős miniszter, az önkormányzati és területfejlesztési miniszter vált.²⁵ Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium hatályos SZMSZ-e²⁶ alapján a területfejlesztési és építésügyi szakállamtitkár felelős a területfejlesztési feladatok végrehajtásáért.

A Tftv. a miniszter számára többségükben olyan területfejlesztési feladatokat fogalmaz meg, melyekben a kormány vagy az Országgyűlés döntéseinek előkészítőjeként, illetve végrehajtójaként jelenik meg.

A miniszter jogalkotási feladatai a területfejlesztés terén igen szerteágazóak. Előkészíti többek között a központi államigazgatási szervek területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos feladatairól, a területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletéről, a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséről, a területfejlesztést szolgáló

23 Lásd a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Hosszú Távú Területfejlesztési Koncepciójáról (2002–2010) szóló 2153/2002. (V. 15.) Korm. határozatot, a Velencei-tó–Vértes Kiemelt Üdülőkörzet Területfejlesztési Koncepciójáról szóló 1117/2003. (XI. 28.) Korm. határozatot és a Velencei-tó–Vértes Kiemelt Üdülőkörzet Területfejlesztési Programjáról szóló 1117/2005. (XII. 14.) Korm. határozatot.

24 Az Országgyűlés ezzel a rendelkezéssel igyekezett a területfejlesztési célok, szempontok érvényesítését elősegíteni az ágazati döntésekben.

25 Az önkormányzati és területfejlesztési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 168/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 1. § e) pontja.

26 Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 2/2006. (MK 94.) ÖTM-utasítás.

ló forrásokról és a kistérségi megbízottakról szóló jogszabályokat, továbbá e tárgykörökben felhatalmazás alapján miniszteri rendeleteket adhat ki.

A miniszter látja el a területfejlesztési intézményrendszer szakmai irányítását. Működteti a Magyarországi Régiók Brüsszeli Irodáját, valamint az Országos Területfejlesztési Tanácsot.

Az ÖTM-szakállamtitkár közvetlen alárendeltségében működő Területi Koordinációs Titkárság látja el az OTT működtetésével, az ülések megszervezésével kapcsolatos igazgatási feladatokat, gondoskodik az előterjesztéseknek az illetékes szervezeti egységek közreműködése útján történő elkészítéséről, véleményezéséről, egyeztetéséről, és megteszi az OTT határozatainak végrehajtására irányuló intézkedéseket.

A miniszter törvényben biztosított feladata a tárcák közötti koordináció, amely a területfejlesztési szempontok ágazati érvényesítése irányába mutat.

Más miniszterek feladatai

Az egységes területfejlesztési kormányzati törekvést jeleníti meg az a szabályozás, hogy ágazatukhoz tartozóan más minisztereknek is vannak feladataik a területfejlesztési politikában. A kormányzati érdekérvényesítés elősegítése végett a miniszterek képviselőjük útján közreműködnek a területfejlesztési tanácsok munkájában. Delegálási jogukon kívül részt vesznek a területfejlesztéssel összefüggő tervezési munkálatokban, illetve beszámolási kötelezettségük van a feladatkörükben végzett fejlesztések főbb mutatóiról.

A Tftv. elvárja, hogy a területfejlesztési célok, szempontok is érvényesüljenek az ágazati döntésekben, de ehhez semmiféle biztosítékot nem nyújt. Az ágazati törvényekben, a miniszterek feladat- és hatáskörére vonatkozó kormányrendeletekben, az egyes „ágazati” támogatások felhasználásának szabályait meghatározó rendeletekben alig jelenik meg a területi aspektus, a területfejlesztési szempontok figyelembevételének kötelezettsége.²⁷

A nemzeti fejlesztés és a területfejlesztés kapcsolata

A fejlesztéspolitikák rendszerében a nemzeti fejlesztés és a területfejlesztés két – egymást kiegészítő, egymással cél- és eszközrendszerében kooperáló – alrendszerként definiálható. Az egyik a területfejlesztési törvény által meghatározott rendszer, a másik pedig a Nemzeti fejlesztési terv rendszere, amely valójában „vegyes”, hiszen az Európai Unió által támogatott, a hazai és az EU fejlesztési célkitűzéseinek egyaránt megfelelő fejlesztési rendszer.

Ez a két alrendszer a fejlesztéspolitika intézményein belül szoros kapcsolatban áll egymással. A nemzeti fejlesztés új intézményrendszerében kialakult testületek tagjai közé bekerültek a területfejlesztés decentralizált szereplőinek képviselői is, illetőleg külön területfejlesztési témakör is megjelenik a munkájuk során.

²⁷ Egyes ágazati miniszterek statútumaiban a 2006-os kormányzati átalakítást megelőzően – igen heterogén módon – megjelentek ugyan „területfejlesztési feladatok”, azok azonban leginkább a miniszterek „jogait” sorolták fel, például, hogy az adott miniszter részt vesz a területfejlesztésre vonatkozó tervek kidolgozásában. Az új statútumokban területfejlesztési feladatként nevesített feladatok és hatáskörök csupán a felelős miniszter, az önkormányzati és területfejlesztési miniszter esetén szerepelnek.

A kormány által alapított Nemzeti Fejlesztési Tanács az ágazatokkal, a régiókkal és a szakmai partnerekkel közösen kialakított fejlesztési tervezést és végrehajtást középpontba helyezve a legszélesebb társadalmi érdekek artikulálására jött létre.²⁸ A tanács – mint a kormány tanácsadó testülete – értékeli a fejlesztéspolitikai célok megvalósulását, nyomon követi az Országos fejlesztéspolitikai koncepcióban, valamint a Nemzeti fejlesztési tervben rögzített célok teljesülését és az európai uniós fejlesztési irányelvek érvényesülését és összhangját, továbbá javaslatot tehet a kormánynak a fejlesztési tervek módosítására.

Tagjai sorában megjelennek a területfejlesztést képviselő delegáltak is, mivel a regionális fejlesztési tanácsok összesen 7 képviselőt nevezhetnek meg a tanácsban való képviselőik érdekében. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a regionális fejlesztési tanácsok egy-egy képviselővel jelenhetnek meg az üléseken.

A kormány ezen túlmenően javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő, koordináló szervként létrehozta a Fejlesztéspolitikai Irányító Testületet.²⁹ A testület feladata, hogy kísérelje figyelemmel az OTK-ban foglaltak megvalósulását, és indokolt esetben kezdeményezzen módosítást, ezért tagjai között a területfejlesztés témakörben kijelölt képviselő is jelen van. A testület tagjainak egyik feladata a kapcsolattartás a regionális fejlesztési tanácsok elnökeivel, a megyei önkormányzatok elnökeivel, a kistérségi társulások vezetőivel, a társadalmi szervezetek képviselőivel és a civil szervezetek vezetőivel az operatív programok kialakítása, megvalósításuk nyomon követése tárgyában.

Az Új Magyarország fejlesztési terv és az operatív programokhoz kapcsolódó minisztériumokban történő tervezési tevékenység összehangolására, koordinálására létrejött a Tervezési Operatív Bizottság is.

Fejlesztési munkaszervezetként 2006. július 1-jétől a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség látja el – többek között – az előbbi testületek adminisztratív feladatait.

Az újonnan létrehozott szervezetek az átfogó – elsősorban az uniós támogatások felhasználására koncentráló – fejlesztéspolitika összehangolására hivatottak, de feladataik között szerepel a közvetve vagy közvetlenül területfejlesztési vonatkozású döntések előkészítése is.

A területfejlesztési logika érvényesülése alapvetően attól függ, hogy mekkora a területfejlesztési politika súlya a kormányzati politikában. Ez az arány jelenleg csökkenő tendenciát mutat. A kormányzat elsősorban az EU fejlesztési eszközeinek felhasználását kívánja. Ezt szolgálja a tavalyi év során létrehozott fejlesztési intézményrendszer, amely komoly kormányzati hangsúlyeltolódást eredményezett a központi államigazgatás rendszerében.

A területi államigazgatási szervek feladatai

A területi államigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás a Tftv.-ben a területfejlesztési intézmények területi rendszere fejezetben található.

Az államigazgatási szervek a területfejlesztéssel és területrendezéssel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtásában, érvényesítésének ellenőrzésében, a térségi fejlesztés és tervezés koordinálásában szakmai segítségnyújtással és információszolgáltatással, valamint hatósági ellenőrzéssel vesznek részt.

28 A Nemzeti Fejlesztési Tanács létrehozásáról szóló 1064/2006. (VI. 29.) Korm. határozat.

29 A fejlesztéspolitika megvalósításával összefüggő egyes szervezeti kérdésekről szóló 1065/2006. (VI. 29.) Korm. határozat.

A területi államigazgatási szervek közül a törvény ezen címe alatt kizárólag az állami főépítész feladatai szerepelnek, méghozzá elsősorban a területrendezési feladatokra koncentrálván.

Bár a Tftv. e ponton nem említi, de szintén az államigazgatáshoz kapcsolódó területi szereplők az országos kistérségi megbízotti hálózat tagjai, akik tevékenysége felett a szakmai felügyeletet jelenleg a területfejlesztésért és építésügyért felelős szakállamtitkár látja el.

Véleményem szerint ebbe a címbe kellene a Magyar Államkincstárnak és regionális igazgatóságainak területfejlesztéssel kapcsolatos feladatait, valamint a közigazgatási hivatalok területfejlesztési feladatait rögzíteni, hiszen így egy helyen, egységes szabályozási környezetben és egyértelműen megállapíthatóvá válna ezen szervek kapcsolata a területfejlesztési intézményekkel.

A közigazgatási hivatalok területfejlesztési szerepe

A Tftv. regionális fejlesztési tanácsokra vonatkozó szabályai között lehet megtalálni a közigazgatási hivatalok jogosítványait a területfejlesztés feletti törvényességi felügyeletre. A szabályozás minősége és mennyisége nem fogadható el fenntartások nélkül, és a jogi normák rendszertani elhelyezkedése semmivel sem indokolható, még úgy sem, hogy az egyes tanácsok szabályozásánál „utaló norma” biztosítja a jogértelmezést.

Jogtechnikai szempontból szerencsésebb lett volna külön fejezetben, de legalább külön címben szabályozni a felügyeleti jogosítványokat, ahogyan azt például az Ötv. is megteszi az önkormányzatok tekintetében. Így jelenleg a törvényi szabályok együtt alkalmazandók a törvényességi felügyelet részletes szabályairól szóló kormányrendelettel³⁰, amely szintű szabályozás nem fejezi ki maradéktalanul a területfejlesztés jelentőségét.

A korábban kifejtettekre visszautalva további problémát jelent, hogy nem minden területfejlesztési intézményre alkalmazható a felügyeleti jogkör. A szabályozás így kettős mércét határoz meg, és nem érvényesül az egyenlő elbánás elve. Az elfogadható, hogy a területfejlesztési feladatokat felvállaló többcélú társulások mint az önkormányzatok szabad társulásai feletti törvényességi ellenőrzési jog törvényességi felügyeletté nem alakítható. Ami viszont visszássá teszi a helyzetet, az az, hogy a kötelezően létrehozott kistérségi fejlesztési tanácsokkal szemben a törvényességi felügyeleti jog eszközei biztosítottak. Ez eltérő jogi alapot és akár más megítélést is jelent esetleges ugyanolyan törvénytiségek esetén.

A törvényességi felügyelettel kapcsolatos problémákat – véleményünk szerint – a kormányrendelet szabályainak a törvénybe történő beemelése oldaná meg, és ez felelne meg a jogbiztonság követelményeinek is.

A közigazgatási hivatal kifejezett további feladata a kormányrendelet szerint a szakmai segítségnyújtás, amely a 2004. évi új intézményrendszer kialakulásában betöltött szereppel kezdődött, és folytatódik mind a mai napig az üléseken való részvételen keresztül a jogértelmezések megadásáig.

³⁰ A területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 51/2005. (III. 24.) Korm. rendelet.

A közigazgatási hivatal vezetőjének részvétele az üléseken a törvényi szabályozásban bizonytalannak tekinthető. Míg a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájában és a térségi fejlesztési tanács tekintetében az állandó meghívott a hivatalvezető, addig 2004. szeptember 1-jétől megszűnt a közigazgatási hivatal állandó meghívotti státusa a megyei és regionális tanácsok viszonylatában. A tanácsok ezt úgy kezelték, hogy szervezeti és működési szabályzatuk keretein belül – a partnerség elvére is figyelemmel – tanácskozási jogot biztosítottak a közigazgatási hivataloknak, de az mégis presztízsveszteségnek fogható fel, hogy egy ideig a felügyeleti szervnek a felügyelt szerv jóindulatára kellett hagyatkoznia.

A törvényi anomáliát felismerve a kormányrendelet orvosolta a problémát azzal, hogy általánosan tanácskozási jogot biztosított a tanácsok ülésein az illetékes közigazgatási hivatalnak. Jelenleg is aggályosnak tekinthető, hogy a korábban a törvényben benne lévő részvételi jogosultságot onnan kivéve, egy kormányrendeletben kellett később a törvényi szabályozás szellemiségét – a partnerség és a szakmai segítségnyújtás elvét – kiteljesíteni, és lényegében felülírni a magasabb szintű szabályozást.

A Magyar Államkincstár feladatai

A közigazgatási hivatalok mellett a Magyar Államkincstár és regionális igazgatóságai emelkednek ki a területi államigazgatási szervek közül markánsabb területfejlesztési feladatrendszerük okán. Míg a közigazgatási hivatalok ellenőrzési-felügyeleti jogosítványai hangsúlyosak, addig az Államkincstár regionális igazgatóságai elsősorban a nyilvántartással, illetve a támogatások folyósításával foglalkoznak. Az együttműködési kötelezettség a két területi államigazgatási szerv között elengedhetetlen, mert így képesek hatékonyan ellátni feladataikat a területfejlesztés tekintetében.

Az Államkincstár regionális igazgatóságai vezetik a tanácsok törzskönyvi nyilvántartását, illetve képviselőjük révén részt vesznek a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájában.

Az általános ellenőrzési jogosítványú szervek

Az Állami Számvevőszék. Az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve, és általános hatáskörrel végzi az államháztartás ellenőrzését. Ellenőrzést végezhet mindenütt, ahol állami forrásokat használnak fel vagy kezelnek, így a területfejlesztési intézményrendszer viszonylatában is ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezik. A Tftv. azonban kizárólag a megyei területfejlesztési tanácsok működésével kapcsolatos gazdálkodási ellenőrzési feladatokat határoz meg az Állami Számvevőszék számára, ami a célszerűségi szempontot is magában foglalja. Véleményem szerint azonban e jogszabályhely³¹ rendelkezései nemcsak a megyei területfejlesztési tanácsok tekintetében rendelkeznek relevanciával, hanem – összhangban az Állami Számvevőszékről szóló törvénnyel³² – a területfejlesztési intézményrendszer minden alkotóelemére kiterjednek.

31 Tftv. 12. § (2) bekezdése.

32 Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény.

Az ügyészség. Általános törvényességi felügyeletet gyakorol az államot felépítő szervezetek és személyek felett. A területfejlesztési intézmények is az általános felügyeleti jogkör hatálya alá tartoznak, vagyis törvénysértésük esetén az ügyészség (törvényben meghatározott esetekben és módon) felléphet velük szemben a törvényesség védelmében. A sokrétű ügyészi feladatkomplexum racionalizálása érdekében az ügyészség és a közigazgatási hivatal között együttműködés mutatható ki. Az ügyészség az észlelt jogszabálysértésekkel kapcsolatban megkeresi az illetékes közigazgatási hivatalt, és elvárja a megtett intézkedésekről a teljes körű tájékoztatást.

A területfejlesztésbe bekapcsolódó egyéb szervezetek és fórumok

A társadalmi részvétel

A területfejlesztési intézményrendszer kialakulása óta magában hordozza a partnerség elvére épülő együttműködést, amelynek elmélyülése és kiszélesedése nem növekedett minden törvénymódosítással. Összességében azonban elmondható, hogy fokozatosan bevonták az együttműködésbe a civil társadalom képviselőit, illetve a gazdasági életben meghatározó szerepet betöltő szervezeteket, valamint a munkaadói és munkavállalói oldalt is.

Ezek a szervezetek kezdetben a területfejlesztés speciális, állami intézményrendszerének a környezetében, holdudvarában tevékenykedtek, de működésük, illetve kapcsolatrendszerük inkább informálisnak, mintsem intézményesültnek volt mondható. Ez hozzájárult ahhoz, hogy a területfejlesztési intézményrendszer nem tudott kitörni a nyomasztóan állami, közösségi dominanciájú, nem eléggé „beágyazott” helyzetéből, így éppen annak a rendeltetésének nem tudott megfelelő hatásfokkal eleget tenni, hogy a fejlesztési célok érdekében mozgósítsa a társadalmi erőforrásokat, és valóságos partnerséget építsen ki.

Felismerve azt, hogy a fejlesztési törekvések nem jöhetnek létre társadalmi összefogás nélkül, amelynek egyik alappillére a civil szféra, a jogalkotó intézményesített keretet kívánt biztosítani a civilek számára egységes álláspontjuk megfogalmazása érdekében. Ennek az együttműködésnek ad jogszabályi keretet a törvény, amikor kimondja, hogy a civil szektor képviselői kistérségi, megyei, regionális és országos szinten egyeztető fórumot hoznak létre, és maguk közül képviselőt választva, véleményüket konstruktívan megfogalmazva beviszik a fejlesztési tanács munkájába.

A Tftv. szerint a civil társadalom szereplői képviselőjük útján csak konzultációs joggal rendelkeznek. Szakértők széles körének véleménye szerint a konzultációs jog – ideértve a tanácskozási jogot is – gyakorlatilag nem alkalmas a tanács döntéseinek befolyásolására, így az ilyen joggal rendelkező szervezetek kötődése nem biztosítható hosszú távon a területfejlesztés hálózatahoz. A civilek bevonásának módszere kérdésessé teszi, hogy valóban sikerül-e érdemi részvételt elérni a többszörös áttétellel. Mindenesetre véleményem szerint az érdek- és véleményartikulációra történő jogalkotói törekvés jó, azonban a tanácsok munkájában semmilyen súllyal nem rendelkezik a civil szervezetek által megfogalmazott nézet, így a jövőben ennek erősítése válik szükségessé.

A partnerség elvének megerősödése a kamarák számára választott megoldások tekintetében sem nevezhető minden esetben szerencsésnek. Kevésbé érthető, hogy az egyes

szinteken miért változik a modell, és így a kamarák miért nem kapcsolódnak be a megyei és regionális tanácsok tevékenységébe, illetve miért kapnak helyet a kistérségben, ahol nem feltétlenül vannak szervezetileg jelen.

Megyei kistérségi fórum

A megyei kistérségi fórum a 2004. évi törvénymódosítással bevezetett új intézmény a területfejlesztési struktúrában, amelynek tagjai a megalakult kistérségi fejlesztési tanácsok elnökei, illetve a Tftv. által elismert többcélú kistérségi társulások elnökei.

A fórum számára a jogszabályok nem teszik kötelezővé a szervezeti működés írásba foglalását, holott feltételezhető, hogy a jogalkotó ezen intézmény létrehozása során hosszú távra tervezett, a rendszeres ülésezést kívánta meg, így szükségesnek látszana a működési szabályok írásbeli lefektetésére való kötelezés.

Véleményem szerint – a jogalkotói céllal ellentétben – kérdéses a fórum jövőbeli szerepe, hiszen egyfelől tagjai nem biztos, hogy képesek az érdekartikuláció és érdekvérvényesítés lehetőségét látni benne, másfelől pedig a regionalizmus irányait is figyelembe véve a megyei szintű működés nem feltétlenül járul hozzá a regionális identitás erősítéséhez.

Összegzés

A területfejlesztés komplex rendszer, mely nem függetlenítheti magát sem az állami-önkormányzati, sem pedig a társadalmi-gazdasági szereplőktől. Akár helyi szinten, akár központi szinten vizsgáljuk, mindenhol kialakult és kialakulófélben lévő kapcsolatokat találunk más szereplőkkel, melyek társadalmi súlya a jogalkotót a területfejlesztési intézményrendszer fokozatos módosítására készítette az elmúlt években.

A változások a jövőben is szükségszerűek, mivel a nemzeti fejlesztési politika előretörésével, illetve annak központi menedzselésével várhatóan a területfejlesztés egyre inkább háttérbe szorul. Felvetődhet a területi fejlesztési intézményrendszer létjogosultságának kérdése is. Jelenleg is túl sok szint, túl sok szereplő van jelen, mely újabb feladatokat, újabb egyeztetési kísérleteket eredményez, ami túlbonyolítja a struktúrát. Az bizonyos, hogy vertikálisan ilyen mélyen tagolt intézményrendszerre nem lesz szükség. A területi szereplők helyzete valószínűleg úgy fog megváltozni, hogy nem döntéshozóként, hanem a központi támogatások kedvezményezettjeiként működnek tovább.

Tanulmányomban igyekeztem feltárni a területfejlesztési szervezetrendszer kialakításának körülményeit, illetve vázolni kapcsolatrendszerét a közigazgatási és egyéb szervek rendszerében. Bizonyos területeken és tekintetben néhány kritikai észrevételt is megfogalmaztam, és tettem ezt azért, hogy felhívjam a döntéshozók figyelmét a rendszer további fejlesztési lehetőségére és a minél hatékonyabb együttműködési mechanizmusok kialakítására.

IRODALOM

Csefkó Ferenc: Az államigazgatási-önkormányzati-területfejlesztési intézményrendszer összefüggései. Ádám Antal-jubileum. Pécs, 2000

- Czegléd Gergő*: A közigazgatás megyei és kistérségi szintjének intézményi elemzése – különös tekintettel a Közép-Magyarországi Régió szerkezetére. (<http://www.idea.gov.hu>)
- Dr. Perger Éva*: „Terület- és településfejlesztési ismeretek” továbbképzési program tankönyvének II. fejezet 1–4. pontjait megalapozó tanulmány. (Kézirat)
- Dr. Virág Rudolf*: A kistérségek reneszánsza. ÖN-KOR-KÉP 2004/3–4. szám
- Dr. Virág Rudolf*: A kistérségek területfejlesztési rendszere. In: Dr. Ágh Attila – Dr. Németh Jenő (szerk.): Kistérségek kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár. MKI. Budapest, 2004
- Horváth Gyula – Pálné Kovács Ilona* (szerk.): Területfejlesztés és közigazgatásszervezés. MTA, Budapest, 2000
- Kovács Flórián László*: A kistérségek szerepe a területfejlesztésben. Területi Statisztika 2004/5. szám
- Pálné Kovács Ilona* (témafelelős): A területfejlesztési intézményrendszer feladat- és hatáskörei, a működés hatékonyságának elemzése, továbbfejlesztési javaslatok. Kutatási zárótanulmány. Pécs, 2004 (<http://www.oth.gov.hu/u/documents>)
- Pálné Kovács Ilona*: A területfejlesztési törvény EU-kompatibilitása. In: Inotai András (főszerk.): EU-tanulmányok I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal. Budapest, 2004
- Pfeil Edit*: A területi szervezés intézményei és az önkormányzati szféra viszonyrendszerének vizsgálatához. Magyar Közigazgatás 1999/10. szám
- Zelei Marian*: Lezajlott a területfejlesztés kistérségi szintjének átalakulása. Pest megyei területfejlesztési hírlévl 2004/2. szám

Kulcsszavak: területfejlesztés, közigazgatás, kistérségek, állami szervek, területfejlesztési intézmények, társulások.

Resume

The institutional system for regional development is an independent system within public administration, fostering, nevertheless, very versatile connections with participants of public administration. The complexity of regional development tasks makes it necessary, however, that each level of the independent institutions be linked with the administration. Elements of these links range in a wide spectrum. Interrelationship between public bodies and institutions for regional development ranges through legal regulation and coordination to authority supervisory tasks. In course of time these interrelationships constantly change, just like the structural schemes. This paper describes major changes in the institutional system of regional development, showing the links to authorities of public administration.



MÉG KAPHATÓ

Budapest statisztikai zsebkönyve, 2006

A kis formátumú zsebkönyv elsőként ad átfogó tájékoztatást a főváros 2006. évi adatairól. A legfontosabb információk kerületi bontásban is megtalálhatók. Külön fejezetek tartalmazzák a budapesti agglomeráció és a közép-magyarországi régió jellemzőit. A nemzetközi fejezet lehetőséget nyújt más fővárosokkal való összehasonlításra.

Megvásárolható a Statisztikai Szakkönyvesboltban.

Ára: 1300 forint