

# **DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS**

**A terület- és településfejlesztés aktuális eszközei Magyarországon  
az EU támogatáspolitikájának tükrében**

**Kószó Richárd**

**Szeged, 2025.**

# **A terület- és településfejlesztés aktuális eszközei Magyarországon az EU támogatáspolitikájának tükrében**

Doktori (PhD) értekezés

Készítette: Kószó Richárd

(Kézirat lezárva: 2025.02.01.)

Témavezető: Dr. habil. Soós Edit, PhD

Szegedi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Szeged, 2025.

# Tartalomjegyzék

Ábrák jegyzéke .....	5
Táblázatok jegyzéke .....	6
Térképek jegyzéke .....	6
Rövidítések jegyzéke .....	7
<b>I. Bevezető gondolatok .....</b>	<b>8</b>
I.1. Előszó .....	8
I.2. Témaválasztás .....	9
<b>II. Kutatásmódszertan, elméleti háttér .....</b>	<b>10</b>
II.1. Kutatási cél, hipotézis, kutatási kérdések .....	10
II.2. Alkalmazott kutatásmódszertan .....	11
II.3. Fogalmi háttér és releváns összefüggések .....	16
<b>III. A terület- és településfejlesztés eszközei .....</b>	<b>20</b>
<b>IV. Területi tervezés és programozás, mint terület- és településfejlesztési eszközök..</b>	<b>25</b>
IV.1. Több évre szóló tervezés az Európai Unió többéves pénzügyi keretén keresztül (MFF) .....	29
IV.1.2. Többéves pénzügyi keret az Európai Unióban .....	29
IV.1.3. A 2021-2027-es többéves pénzügyi kerethez kapcsolódó jogállamisági feltételek .....	51
IV. 2. Területi tervezés az elmélettől a hazai gyakorlatig .....	67
IV. 2.1. Területi tervezési modellek .....	67
IV. 2.2. Tervezési, fejlesztési szemléletek elméleti keretek között .....	73
IV. 3. Magyarország egyes területi tervdokumentumai a gyakorlatban .....	78
IV. 3.1. Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK) .....	81
IV. 3.2. A fejlesztési szemléletek és a nemzeti fejlesztési tervek által meghatározott operatív programok kapcsolata Magyarországon .....	87
IV. 3.3. Települési szintű tervek .....	94
<b>V. Jogi szabályozó eszközök: a terület- és településfejlesztés jogi környezete.....</b>	<b>100</b>
V. 1. A területfejlesztési törvények jelentősége .....	102
V. 1. 1. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről .....	102
V. 1. 2. A 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről.....	107
V. 2. Az önkormányzati törvények jelentősége .....	113
V. 2. 1. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) .....	114

V. 2. 2. A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) .....	119
<b>V. 3. Területi középszintek szerepe a jogi szabályozás és a gyakorlat tükrében.</b>	
Régió versus megye .....	127
V. 3. 1. A területi középszintek alakulása Magyarországon, régió versus vármegye .....	130
V. 3. 2. Kitekintés - regionális kísérletek Svédországban .....	137
<b>VI. A Terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközei .....</b>	<b>148</b>
VI. 1. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) ....	151
VI. 1.1. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) előzménye a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP).....	152
VI.1.2. Kezdeti problémák a TOP-os projekteknél.....	154
VI.1.3. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) struktúrája .....	163
VI.2. A Felzárkózó Települések Program (FETE) sajátos módszere.....	174
VI.3. Sajátos tervezés és fejlesztés a LEADER/ CLLD esetében.....	180
VI.4. Magyar Falu Program .....	185
<b>VII. Összefoglalás, következtetések .....</b>	<b>190</b>
<b>Melléklet .....</b>	<b>203</b>
A doktori értekezéshez készített kérdőíves felmérés kérdései .....	203
<b>Irodalomjegyzék .....</b>	<b>207</b>
Könyvek .....	207
Tanulmányok .....	213
Internetes források .....	220
Hazai jogszabályok .....	229
Az Európai Unió dokumentumai.....	230

## Ábrák jegyzéke

1. számú ábra: Az értekezés kérdőívét kitöltők munkahely szerinti megoszlása.....	15
2. számú ábra: Az értekezés kérdőívét kitöltők reprezentációja .....	16
3. számú ábra: Mi tekinthető terület- és településfejlesztési eszköznek?.....	24
4. számú ábra: A területi tervezés terület- és településfejlesztési eszközök között betöltött szerepe .....	26
5. számú ábra: A költségvetés megvitatásakor jellemzően kialakuló tagállami érdekcsoportok .....	33
6. számú ábra: A bruttó nemzeti jövedelem százalékos aránya az Európai Bizottság 2018-as javaslatának megfelelően a 2021-2027-es költségvetésben .....	41
7. számú ábra: Az EU teljes költségvetése a 2021-2027-es költségvetési időszakban (2018-as folyó árakon) .....	43
8. számú ábra: Kiadási területek a 2021-2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretben .....	44
9. számú ábra: A Next Generation Eszköz három pillére.....	46
10.számú ábra: Next Generation EU összetétele.....	47
11. számú ábra: A területfejlesztés stratégia rendszere és az OFTK helye .....	84
12. számú ábra: A Konceptió felülvizsgálatának helye a tervezési struktúrában .....	85
13. számú ábra: Az OFTK felülvizsgálatának és megújításának üteme.....	86
14. számú ábra: Vélemények az ágazati és területi operatív programok arányának megoszlásáról a 2021-2027-es költségvetési időszakban.....	93
15. számú ábra: A települési önkormányzatok bevételi forrásai .....	123
16. számú ábra: Skåne régió fejlesztési hivatalai a modellkísérlet következtében .....	141
17. számú ábra: Pénzügyi eszközök jelentősége a terület- és településfejlesztés eszközrendszerén belül .....	149
18. számú ábra: Az uniós támogatások szerepe a magyarországi terület- és településfejlesztésben .....	150
19. számú ábra: Hazai támogatások szerepe a magyarországi terület- és településfejlesztésben .....	150
20. számú ábra: A TOP kialakított intézményi struktúrája .....	154
21. számú ábra: Csongrád-Csanád megye TOP projektjeire kiterjedő felmérés eredménye .....	158
22. számú ábra: Műszaki-szakmai tartalom módosításának lehetősége.....	159
23. számú ábra: A projekttől való elállás lehetősége.....	160
24. számú ábra: A TOP Plusz forráskeretének hazai és uniós támogatási formái közötti arány .....	163
25. számú ábra: A TOP Plusz aránya a többi operatív programhoz képest.....	164
26. számú ábra: A TOP Plusz kialakított intézményi struktúrája.....	172
27. számú ábra: Jelenlét szempontú logika .....	176
28. számú ábra: A LEADER megközelítés sajátosságai .....	182
29. számú ábra: A Magyar Falu Program négy fő területe.....	185

## Táblázatok jegyzéke

1. számú táblázat: Az EU 2021-2027 közötti többéves pénzügyi kerete a számok tükrében .....	45
2. számú táblázat: A többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU Eszköz által .....	48
3. számú táblázat: Next Generation EU Eszköz prioritásai .....	49
4. számú táblázat: Az Integritás Hatóság 2023-as évre vonatkozó jelentősebb ajánlásai ...	65
5. számú táblázat: A 2004-2006-os csonka költségvetési időszak magyar operatív programjai és célkitűzéseik .....	88
6. számú táblázat: A 2007-2013-as költségvetési időszak magyar operatív programjai és célkitűzéseik .....	89
7. számú táblázat: A 2014-2020-as költségvetési időszak magyar operatív programjai és célkitűzéseik .....	90
8. számú táblázat: A 2021-2027-es költségvetési időszak magyar operatív programjai és célkitűzéseik .....	92
9. számú táblázat: Kecskemét Megyei Jogú Város településfejlesztési terve által meghatározott célok mérését szolgáló főbb indikátorok listája .....	98
10. számú táblázat: Az egyes NUTS szintekhez tartozó népességszám/ fő .....	131
11. számú táblázat: A regionalizáció típusai .....	139
12. számú táblázat: A regionális fejlesztésért felelős regionális hatóságok Svédországban .....	145
13. számú táblázat: Helyszíni beton és vasbeton munkák .....	156
14. számú táblázat: A magyarországi minimálbér emelkedés éves bontásban .....	157
15. számú táblázat: A 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat eredménye három költségnövekménnyel érintett projekt esetében .....	161
16. számú táblázat: A TOP projektek jellemzői .....	162
17. számú táblázat: A TOP Plusz forráskeretének megoszlása a prioritások között .....	164
18. számú táblázat: TOP Plusz források megyei szintű eloszlása .....	166
19. számú táblázat: A társadalmi részvétel foka .....	169
20. számú táblázat: A TOP pályázati felhívások változásai a TOP Plusz keretében .....	171
21. számú táblázat: Felzárkózó települések komponens aránya az RRF-en belül .....	178
22. számú táblázat: Felzárkózó települések fejlesztési forrásának aránya az EFOP Pluszban .....	179
23. számú táblázat: A nemzeti és helyi identitástudat erősítését célzó pályázati felhívás nyertes projektjeinek összefoglalása .....	187

## Térképek jegyzéke

1. számú térkép: A kiemelt térségi fejlesztési tanácsok területei .....	111
2. számú térkép: A köztársasági megbízottak működési területe .....	118
3. számú térkép: Az 1999. évi XCII. törvény értelmében létrehozott magyar régiók .....	132
4. számú térkép: A FETE programban résztvevő háromszáz település .....	175
5. számú térkép: LEADER egyesületek Magyarországon .....	181
6. számú térkép: Magyarország települései a Magyar Falu Program lakhatási pályázatainak tükrében (2019-2022) .....	188

## Rövidítések jegyzéke

CLLD: Közösségvezérelt helyi fejlesztés  
DEB: Döntés-előkészítő bizottság  
EPPO: Európai Ügyészség  
ÉVOSZ: Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége  
FETE: Felzárkózó települések program  
HACs: Helyi akciócsoportok  
IH: Irányító hatóság  
ITP: Integrált Területi Program  
KAP: Közös agrárpolitika  
KSZ: Közreműködő szervezet  
LEADER: Közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért  
MÁK: Magyar Államkincstár  
MFF: Többéves pénzügyi keret  
MFT: Megyei területfejlesztési tanácsok  
MTMT: Magyar Tudományos Művek Tára  
OFK: Országos Fejlesztési Konceptió  
OFTK: Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió  
OKRI: Országos Kriminológiai Intézet  
OLAF: Európai Csalás Elleni Hivatal  
OP: Operatív Program  
OTK: Országos Területfejlesztési Konceptió  
NUTS: Statisztikai célú területi egységek közös nomenklatúrája  
RFT: Regionális Fejlesztési Tanács  
RFÜ: Regionális Fejlesztési Ügynökség

# I. Bevezető gondolatok

*„A kormánzatnak egy sokszereplős, decentralizált területfejlesztési folyamatban kell megfogalmaznia és változatos eszköztárral érvényesítenie területfejlesztési politikáját.”<sup>1</sup>*

## I.1. Előszó

A terület- és településfejlesztés napjainkban egyre jobban felértékelődő folyamat. Elmélete és gyakorlata folyamatosan fejlődik. A megjelenő kihívások számos szaktudomány kutatóinak érdeklődését keltik fel. A terület- és településfejlesztés jelenségével foglalkozik a jogtudomány, a politikatudomány, a közigazgatás tudomány, a földrajztudomány, a közgazdaságtan, az urbanisztika és a demográfia is.<sup>2</sup>

Magyarország Kormánya felismerte, hogy az évtizedek óta fennálló területi egyenlőtlenségeket hatékonyabb módon lenne szükséges kezelni. Ezt bizonyítja, hogy 2022-ben a Miniszterelnökségen belül<sup>3</sup> a területfejlesztés, mint önálló tárgykör miniszter irányítása alá került. A területfejlesztési miniszter feladatai kezdetben a területfejlesztésre és az uniós források felhasználásának felügyeletére koncentráltak. A két terület szorosan összefügg egymással, hiszen a területfejlesztés legfőbb forrását továbbra is az uniós támogatások garantálják, ezért meg kell találni azt az ideális eszközrendszert, amely a dinamikus felzárkózást biztosítani tudja. Ezzel párhuzamosan pedig új területpolitikára van szükség, amely kiemelt figyelmet fordít a gazdasági- és infrastrukturális különbségekre.<sup>4</sup>

A területfejlesztés eszközrendszerének megújításán túl azonban kormányzati szervezeti változásokra is szükség volt. Az „Egyes központi kormányzati igazgatási szerveket érintő törvénymódosításokról” című törvényjavaslat értelmében a kor kihívásaihoz alkalmazkodni kell, ehhez azonban a területfejlesztés terén önálló minisztériumnak kell működnie. Az előirányzott új minisztérium a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium lett, amely a Miniszterelnökségből történő kiválással 2024. január 1-jével kezdte meg működését.<sup>5</sup>

A területi fejlődést ért kihívások megindították a párbeszédet a terület- és településfejlesztés elméleti és gyakorlati szakemberei között. 2006-ban Faragó László az MTA Regionális Kutatások Központjának korábbi főigazgató-helyettese még így írta le az akkori helyzetet: „A területfejlesztés nehézségeit inkább csak tudomásul vesszük, semmint tennénk valamit is

---

<sup>1</sup> Enyedi György: Regionális folyamatok Magyarországon. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. Budapest, 1996. 131. p.

<sup>2</sup> Papp Norbert: A területfejlesztési politika területi kereteiről. In: Papp Norbert: Terület- és településfejlesztés II. Kutatások a terület- és településfejlesztésben. Alexandra Kiadó. Pécs, 2006. 9. p.

<sup>3</sup> 2022. évi II. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról. 1. §.

<sup>4</sup> Navracsics Tibor: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22., 92. szám. 13410-13411. p. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2025.01.16.)

<sup>5</sup> 2023. évi LXXXVI. törvény egyes központi kormányzati igazgatási szerveket érintő törvénymódosításokról.



*az ügyben. A napi teendők rendszerint átmeneti megoldásokat eredményeznek, a gyakorlati szakemberek többsége távol marad az elméleti vitáktól, ami nagy baj: csakis széles körű vita és elméleti megalapozás után lehet érdemi megoldási javaslattal előállni.”<sup>6</sup>*

A szakma elméleti és gyakorlati képviselői közötti szakadék a 2021-2027-es költségvetési időszakban csökkenni látszik. Mayer Gábor területfejlesztésért felelős államtitkár 2023-tól tematikus konferenciasorozat megrendezésével igyekszik lehetőséget biztosítani a kutatóknak és a szakpolitikai élet szereplőinek a tapasztalataik, véleményük megosztására és a területpolitikai kihívások megvitatására. 2023. január 27-én került sor a nyitó konferenciára, amely témája a kedvezményezett és leszakadó térségek fejlődési lehetőségei voltak.<sup>7</sup> A két szegmens közötti szoros együttműködés talán most a legsürgetőbb, hiszen több terület- és településfejlesztési eszköz kerül felülvizsgálatra, átstrukturálásra, többek között az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció és a területfejlesztési törvény. Magyarország területpolitikája most formálódik, tehát a terület- és településfejlesztés folyamatainak és aktuális eszközeinek áttekintése és értékelése napjainkban a legidősebb.

## **I.2. Témaválasztás**

Már alapszakos hallgatóként felkeltették az érdeklődésem az uniós projektek és az EU regionális politikája, így szakmai gyakorlatomat 2017-ben a Csongrád Megye Fejlesztésért Nonprofit Kft.-nél végeztem, ahol gyakornokként betekintést nyerhettem a pályázatírás rejtelmeibe, a terület- és településfejlesztés szegmensébe.

Ezt követően 2018-ban elvégeztem egy Európai uniós pályázatíró tanfolyamot, majd pályázati referens munkakörben egy évig dolgoztam a Csongrád Megye Fejlesztésért Nonprofit Kft. alkalmazásában. Ez idő alatt a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program projektjeinek területén szerezhettem tapasztalatot. 2019-ben jelentkeztem egy pályázatírás és projektmenedzsment tréningre, amelyet sikeresen abszolváltam. A tréning keretében megismerhettem a hazai pályázati rendszer egészét és a rendelkezésre álló hazai és uniós források körét. Mesterszakos hallgatóként már az Európai Unióra specializálódtam. Kutatásom továbbra is az uniós támogatásokra és a terület- és településfejlesztésre fókuszált. Diplomamunkámat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program kapcsán felmerülő problémákról (2017-2019) írtam.

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolájában végzett kutatásaim során felismertem, hogy a terület- és településfejlesztés tevékenysége akkor lehet sikeres, ha komplex eszközrendszer segíti a fejlesztési célok elérését. Kutatásom ettől kezdve már nem csak a terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközeire terjedtek ki. Elkezdtem foglalkozni más eszközökkel is, kezdetben a jogi eszközökkel, majd a tervezéssel, programozással. Minél több terület- és településfejlesztési eszközt ismertem meg, annál erősebben fogalmazódott meg bennem a kérdés: Mit tekintünk valójában terület- és településfejlesztési eszköznek? Mi az a tartalmi elem vagy kritérium, amitől elfogadhatunk egy eszközt terület- és településfejlesztési eszköznek?

A felmerülő problémát a rendelkezésre álló hazai és külföldi szakirodalom nem oldja fel. A terület- és településfejlesztési eszközök fogalomköre gyakran különböző értelmet nyer a

---

<sup>6</sup>Faragó László: A területfejlesztés tabui és téveszméi. 2006. Forrás: <https://epiteszforum.hu/a-teruletfejlesztes-tabui-es-teveszmei> (2023.09.02.)

<sup>7</sup>Mezei Katalin: A kedvezményezett és leszakadó térségek fejlődési lehetőségei. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 33. évfolyam. 244. szám. 2023. 83. p.

köznyelvben és néha a jogi, szakmai nyelvben is. Egy lényegre törő megfogalmazás szerint a különböző igazgatási szintek mindazon eszközei tekinthetők terület- és településfejlesztési eszköznek, amellyel a közsféra befolyásolja a területi fejlődés spontán folyamatait. A fogalmi meghatározást tovább nehezíti az a tény, hogy a direkt terület- és településfejlesztési célt megvalósító eszközök gyakran keverednek más ágazatpolitikai eszközökkel. Több esetben a más célokat szolgáló eszközök, mint a települési önkormányzatok jogszabályban meghatározott működési környezete sokkal nagyobb mértékben befolyásolják a területi fejlődést. Ennek értelmében a terület- és településfejlesztés eszközei fogalomkör gyakran „kitágul” és számos szerző ebbe a kategóriába sorolja azokat az eszközöket, amelyeknek van terület- és településfejlesztési hatása, azonban más ágazatpolitikai célok megvalósulását szolgálják.<sup>8</sup>

Tovább bonyolítja az eszközök vizsgálatát az is, hogy az elmaradott térségek fejlesztése már nem csak a nemzetállamok szintjén jelentkezik, hanem az európai integráció bővülésével és mélyülésével összhangban egyre nagyobb jelentőséget nyert az Európai Unió gyakorlatában is. Ennek értelmében az EU eszközrendszerének elemei, mint a hazánk számára rendelkezésére bocsátott támogatások, megjelennek az ország terület- és településfejlesztés megvalósítását célul kitűző eszközei között. Ezzel párhuzamosan a hazai pénzügyi eszközök, jogszabályok, fejlesztési dokumentumok kettős célt támogatnak. Egyrészt figyelmet fordítanak az ország európai felzárkózására, másrészt igyekeznek mérsékelni a területi egyenlőtlenségeket.<sup>9</sup>

A doktori értekezésemben a terület- és településfejlesztési eszközök fogalmát én a tágabb értelmezésnek megfelelően fogom alkalmazni. Tehát nem csupán a direkt terület- és településfejlesztési célt szolgáló eszközöket fogom terület- és településfejlesztési eszköznek tekinteni és vizsgálni, hanem az egyéb célokat szolgáló olyan eszközöket is, amelyek jelentős terület- és településfejlesztési hatást képesek kifejteni egy területre.

## **II. Kutatásmódszertan, elméleti háttér**

### **II.1. Kutatási cél, hipotézis, kutatási kérdések**

A területfejlesztési célok elérése érdekében különböző terület- és településfejlesztési eszközök alkalmazhatóak. Az eszközök alkalmazása országonként eltér, köszönhetően a társadalmi, a gazdasági, a politikai és szervezeti rendszerek sokféleségének.<sup>10</sup> Mivel sok esetben a terület- és településfejlesztés eszközeinek köréről sincs egységes gondolkodás, ezért a hazai és külföldi szerzők különböző módon csoportosítják őket. A doktori disszertáció célja feloldani a meglévő klasszifikációs problémákat és rávilágítani arra, hogy napjainkban melyek Magyarország főbb terület- és településfejlesztési eszközei.

A klasszifikációs problémák feloldásán túl az értekezés célja, hogy áttekintse Magyarország jelentősebb terület- és településfejlesztési eszközeit, értékelje azokat, és ha szükséges, akkor megoldási lehetőséget javasoljon.

---

<sup>8</sup> Perger Éva: A terület- és településfejlesztés eszközei. In: Beluszky Pál- Kovács Zoltán – Olessák Dénes: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. Ceba Kiadó. Váckisújfalu, 2001. 181. p.

<sup>9</sup> Perger Éva: 2001. 181. p.

<sup>10</sup> Faragó László: A területfejlesztés fogalmáról. In: Tér és Társadalom. 1. évfolyam. 1. szám. 1987. 11. p.

Az eltérő top-down és bottom-up szemléletű terület- és településfejlesztési eszközök alkalmazását és egymáshoz viszonyított súlyát az aktuális területpolitika irányvonala határozza meg.<sup>11</sup> Ehhez kapcsolódóan az alábbi hipotézis és kutatási kérdések vizsgálatára vállalkozom:

Hipotézisem: Amennyiben Magyarország főbb terület- és településfejlesztési eszközeinek jellemzői között több top-down elem található, mint bottom-up, abban az esetben az ország által alkalmazott aktuális fejlesztéspolitika irányvonala a centralizáció irányába mutat.

Kutatási kérdések:

K1: Melyek a legjelentősebb terület- és településfejlesztési eszközök? Ezek direkt vagy indirekt terület- és településfejlesztési célokat szolgálnak-e?

K2: Milyen hatást gyakorol az EU területi tervezési rendszere Magyarország területi tervezési rendszerére? A hatás következtében érdemi tervezés zajlik-e Magyarországon?

K3: A terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközei segítik-e a decentralizációt és a regionalizmus elveit?

K4: Szükséges-e az erős területi közpszint megléte? Milyen területi közpszintet kellene alkalmaznia Magyarországnak?

K5: Hogyan oszlik meg az uniós és hazai fejlesztési források aránya a terület- és településfejlesztés főbb pénzügyi eszközeinek tekintetében?

K6: A terület- és településfejlesztés főbb pénzügyi eszközeire a top-down vagy a bottom-up szemlélet-e a jellemző?

## **II.2. Alkalmazott kutatómódszertan**

Doktori értekezésem megalapozásául a téma alapvető hazai és külföldi szakirodalmának feldolgozása szolgált. A releváns szakirodalom segítségével megismertem a rendelkezésre álló tudásanyag teoretikus és empirikus eredményeit, a kutatási téma vitatott kereteit és ellentmondó nézeteit, a területen működő kutatócsoportokat, valamint a témakör kutathatóságának korlátait.

A könyvek és tanulmányok áttekintésén túl a kutatás kiterjedt az Európai Unió releváns dokumentumainak és a hazai tervezés jelentősebb dokumentumainak elemzésére, az uniós és a hazai jogszabályok értelmezésére, stratégiai dokumentumok és sajtóközlemények feldolgozására.

Az értekezés elméleti keretének gyakorlatban történő teszteléséhez kvantitatív kutatási módszert alkalmaztam, amely keretében online kérdőív segítségével lehetőségem nyílt a terület- és településfejlesztés szegmenseivel foglalkozó szakemberek terület- és településfejlesztési ismereteik, véleményük, tapasztalataik megismerésére. A kutatás célja kettős volt. Egyrészt a szakirodalomban megjelölt terület- és településfejlesztési eszközök relevanciájának értékelése. Másrészt az eszközök mai jellemzőinek feltérképezése és következtetések levonása azokon a területeken, ahol az összegyűjtött információk alapján erre lehetőség volt.

A felmérés alapsokaságának meghatározása nem volt könnyű feladat, hiszen számos elméleti és gyakorlati szakember foglalkozik a terület- és településfejlesztés valamely szegmensével. Mivel a teljes alapsokaság elérése nem volt lehetséges a kutatás során, ezért

---

<sup>11</sup> Perger: 2001. 181. p.

a mintavétel kvóta alapú elosztással valósult meg. A kérdőívet kitöltők körének három csoportját határoztam meg. Az első csoportba kerültek az elméleti szakemberek, a kutatók és az oktatók. A szegmens bevonását azért tartottam fontosnak, mivel ők azok az elméleti ismeretekkel rendelkező személyek, akik az elmélet gyakorlatba történő átültetésével, a terület gyakorlatban megjelenő problémáinak feltárásával vagy megoldási javaslat megfogalmazásával foglalkoznak. A második csoportban jelennek meg a terület- és településfejlesztéssel foglalkozó gyakorlati szakemberek, akik a tématerület gyakorlati oldalával, aktuális problémáival nap mint nap találkoznak. A harmadik csoportot pedig a települési önkormányzatok alkotják, mivel ők azok, akiket a terület- és településfejlesztés eszközeinek alkalmazása a leginkább érint lokális szinten. A kvóták arányos elosztását szem előtt tartva a meghatározott három csoportnak 50-50-50 kitöltési lehetőséget szerettem volna biztosítani, azonban a területiség szempontjának figyelembevétele okán szükséges volt a kvóták megemlése, mivel a harmadik csoportban a települések szerepelnek, akiket 19 vármegyéből kell kiválasztani egyenlő módon. Annak érdekében, hogy minden megyéből azonos számú település kerülhessen be a kutatásba, a csoportok meghatározott kvótáját fel kellett emelni 57-57-57 darabra.

Ezek alapján az első csoportban 57 oktató és kutató került kiválasztásra. A mintavétel az eredmények torzításának elkerülése érdekében nem ismeretség alapján, hanem véletlenszerűen zajlott. A kiválasztás kritériuma a terület- és településfejlesztés, uniós források területén való jártasság volt. A kitöltők beazonosítására a hazai egyetemek honlapjának felkeresését követően az oktatók kutatási területének megismerése alapján zajlott. A meghatározott kritériumok teljesülésének ellenőrzésére a Magyar Tudományos Művek Tára (MTMT) biztosított lehetőséget, ahol az adott oktató, kutató publikációs listája alapján megállapítható volt, hogy valóban mélyrehatóan foglalkozott-e ezzel a területtel. A kiválasztott személyek különböző egyetemeken különböző tanszékeiről kerültek kiválasztásra. A mintavételbe kerültek jogászok, közgazdászok, geográfusok, politológusok, szociológusok.

A második csoportba kerültek a terület- és településfejlesztéssel foglalkozó államtitkárok, helyettes államtitkárok, főosztályvezetők, osztályvezetők, vármegyei önkormányzatok és területfejlesztő cégek, irányító hatóságok és háttérintézményeik, közreműködő szervezetek. A kiválasztás legfőbb kritériuma ennek a csoportnak az esetében is a terület- és településfejlesztés szegmensében való jártasság volt. A vármegyei önkormányzatoknál és területfejlesztő cégeiknél, az irányító hatóságok háttérintézményeinél és a közreműködő szervezeteknél a területi diverzitást vettem alapul. A véletlenszerű kiválasztás a területi arányosságnak megfelelően történt. Ennek hátterét az intézmények weboldalai biztosították, amelyeken minden fontos információ elérhető volt. Az államtitkárok, helyettes államtitkárok, főosztályvezetők és osztályvezetők esetében a kiválasztás kritériuma a terület- és településfejlesztés, valamint uniós támogatások területén szerzett jártasságra korlátozódott. Az ő esetükben a területi változatosság nem releváns tényező. A kiválasztást Magyarország Kormányának szervezeti egységeit felvázoló információs táblázat<sup>12</sup> segítette, amely tartalmazta a tisztségviselők szervezeti egységét, beosztását, elérhetőségét.

A harmadik csoportba kerültek a települési önkormányzatok. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) a települési önkormányzatokat nem definiálja, viszont kimondja, hogy „települési önkormányzatok a

---

<sup>12</sup> A mintavétel idején aktuális információs táblázat a szervezeti egységekben bekövetkező változások következtében interneten már nem érhető el, azonban a szerzőnél megtalálható.

községekben, a városokban<sup>13</sup>, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek”<sup>14</sup> A meghatározott típusok tekintetében a törvény a feladat-telepítés alapvető elveit rögzíti. A létrejött települési kategóriák lényegében a kötelezően ellátandó feladat- és hatáskörökhöz, valamint a lakosságszámhoz igazodnak. Magyarország 3155 települése<sup>15</sup> közül a legnagyobb lakosságszámmal, a legkisebb lakosságszámmal és a közepes lakosságszámmal rendelkező települések kerültek kiválasztásra. A lakosságszám alapján történő kiválasztáshoz a Belügyminisztérium adatbázisát<sup>16</sup> vettem alapul. Vármegyénként 1-1-1 települést határoztam<sup>17</sup> meg, vagyis a kiválasztott települések száma 19x3. Így minden vármegyéből ugyanannyi település kerülhetett be a kutatásba. A kiválasztásnál, azért tartottam fontosnak, hogy különböző lakosságszámú települések kerüljenek a mintavételbe, mivel mind más és más problémával küzd, ezáltal a tapasztalataik és véleményük is eltérő lehet. Emellett a települések fejlesztési potenciálját, lehetőségeit erőteljesen befolyásolhatja a földrajzi fekvésük, ezért fontosnak tartottam a kvóták elosztásánál a vármegyei területi diverzitás érvényesítését. A településekre történő fókuszálás automatikusan kizárja a fővárosi kerületeket a mintavételből. Ennek oka, hogy a Budapest Fővárosi Önkormányzat<sup>18</sup> a harmadik csoportban szerepel a mintavételben, illetve a Pest Vármegyei Önkormányzat a második csoportban a megyei önkormányzatok között megjelenik, így részben a fővárosi kerületek helyzete is reprezentálva van.

A felmérés a különböző célcsoportokon keresztül a terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos ismeretek, kompetenciák variabilitását próbálta meg elérni.

A kérdőív a terület- és településfejlesztés eszközeinek kérdéskörére fókuszált. Az űrlap a „Terület- és településfejlesztés aktuális eszközei” címet kapta. A felmérés összeállítása a szakirodalmi ajánlások figyelembevételével történt.<sup>19</sup> A kérdéssor összesen 22 kérdést tartalmazott.<sup>20</sup> A kérdések sorrendjét a tölcsér módszernek megfelelően állítottam össze, vagyis a legegyszerűbb kérdésektől haladtam a legbonyolultabb, kifejtést igénylő kérdések felé. Az online kitöltőprogram első kérdései rendhagyó módon nem a nemre, életkorra, iskolai végzettségre irányultak, hiszen a téma szempontjából ezek az információk nem relevánsak. A kitöltő olyan egyszerű kérdésekkel találkozhatott a kitöltés kezdetén, amelyek kedvet adhattak a kitöltés folytatásához. Ilyen kérdések voltak: „Milyen területen dolgozik?” vagy „Ön az elméleti vagy a gyakorlati oldal képviselőjében tölti ki a kérdőívet?”.

A bemelegítő kérdések után következtek a nehezebb kérdések. A kitöltő találkozhatott általános kérdésekkel, amelyek arra keresték a választ, hogy mi tekinthető terület- és

---

<sup>13</sup> „A város olyan település, amelynek valamilyen (kulturális, ipari, kereskedelmi stb.) jelentőségénél fogva különleges, törvény szerint meghatározott jogállása van.” Lechner Nonprofit Kft.: A város fogalma. Forrás: <http://www.terport.hu/telepulesek/telepulestipusok/varos-0.html> (2024.12.22.)

<sup>14</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. 3. §.

<sup>15</sup> A település fogalmával és fajtáival számos szerző foglalkozik. A disszertáció jellemzően a holisztikus megközelítéseket alkalmazza, így ennek megfelelően Tóth József települési definíciója kerül bemutatásra, amely a következő: „A település egy adott földrajzi környezetben, annak elemeivel intenzív kölcsönhatásban élő gazdasági, társadalmi, infrastrukturális és természeti szférák kölcsönhatáson alapuló, együttműködő rendszere.” Tóth József: Általános társadalomföldrajz I. Dialog-Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2002.

<sup>16</sup> Lásd: Belügyminisztérium: Magyarország állandó lakossága 2023. január 1-jén.

Forrás: [https://www.nyilvantarto.hu/letoltes/statistikak/kozerdeku\\_lakosság\\_2023.xlsx](https://www.nyilvantarto.hu/letoltes/statistikak/kozerdeku_lakosság_2023.xlsx) (2023.06.12.)

<sup>17</sup> Az adott vármegye legnagyobb, legkisebb és egy közepes lakosságszámmal rendelkező települését.

<sup>18</sup> A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 3. §-a értelmében a fővárosi önkormányzat egyszerre tekinthető települési és területi önkormányzatnak.

<sup>19</sup> Earl Babbie: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó. Budapest, 2008., Héra Gábor – Ligeti György: Módszertan. Bevezetés a társadalmi jelenségek kutatásába. Osiris Kiadó. Budapest, 2005.

<sup>20</sup> Lásd: [https://docs.google.com/forms/d/1MTi4LVoAogGBhzkTvQUaXndRglg6w-xneOF4G\\_0KsEw/edit](https://docs.google.com/forms/d/1MTi4LVoAogGBhzkTvQUaXndRglg6w-xneOF4G_0KsEw/edit)

településfejlesztési eszköznek. A kérdések meghatározóbb része azonban specifikusan egy-egy terület- és településfejlesztési eszközre fókuszált. A meghatározóbb terület- és településfejlesztési eszközök egyedi kérdéskörét kettő, néhány esetben három kérdéssel mértem fel. A kérdőív utolsó két kérdése a hazai és a külföldi jó gyakorlatra irányult.

A kérdőív tartalmazott nyitott, zárt és félig zárt kérdéseket is. Nyitott kérdés alkalmazására akkor került sor, amikor a válaszadó egyéni véleményét szerettem volna felmérni és ezáltal olyan információkhoz jutni, amelyekre direkt kérdés feltevésével nem lett volna lehetőség. Ilyen kérdés volt: Ön szerint milyen változtatásokra lenne szükség az önkormányzati rendszerben annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok a településfejlesztési feladatokat színvonalasan el tudják látni?

Zárt kérdést használtam azokban az esetekben, amikor célirányosan, rövid és egyértelmű választ szerettem volna kapni. Ilyen kérdés volt: „Ön szerint mi tekinthető terület- és településfejlesztési eszköznek?”. Ebben az esetben a kitöltő az általam előre meghatározott válaszlehetőségek kiválasztásával fogalmazhatta meg véleményét. A kérdéshez tartozó első válaszadási lehetőség a „Minden jogszabályban akként meghatározott eszköz”, a második alternatíva pedig a „Minden eszköz, amely hatással van a terület- és településfejlesztésre” volt.

A félig zárt kérdések alkalmazására pedig akkor került sor, amikor a kérdés megválaszolható volt az általam megadott lehetőségekkel, azonban ezek mellett teret biztosítottam a kitöltőknek arra, hogy saját szavaikkal is megválaszolhassák azt, ha a saját véleményüknek egyik általam megadott válasz sem felelt meg. Ennek lehetőségét az „Egyéb” opció garantálta, ahol a válaszadó kifejthette eltérő véleményét.

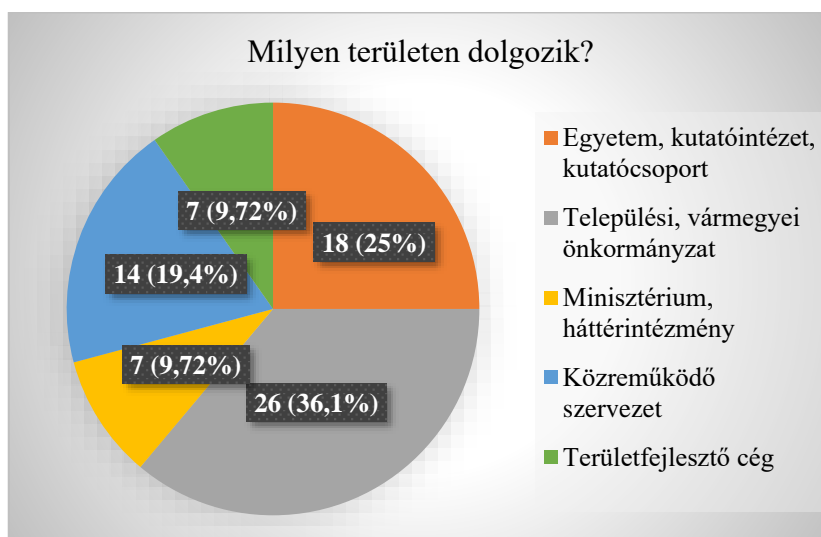
Mivel elméleti és gyakorlati szakemberek egyaránt megjelennek a célcsoportban, ezért szükséges volt az éles kitöltés előtt egy kis csoportos próbakitöltés elvégzése. A próbakitöltés alkalmával a gyakorlati oldalt a Csongrád-Csanád Vármegyei Önkormányzat területfejlesztési cégének a Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft.-nek három munkatársa képviselte. Az elméleti oldal véleményét pedig a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának három oktatója jelenítette meg. A kitöltések alkalmával személyesen voltam jelen, a kérdések megválaszolását megelőzően pedig egyenként kértem ki a kitöltők véleményét. Az előzetes próbakitöltés célja az volt, hogy az elméleti és gyakorlati oldal képviselői számára egyaránt könnyen érthető kérdések kerüljenek a kérdőívbe. Az előzetes kitöltés tapasztalatai arra mutattak rá, hogy az elméleti és gyakorlati oldal nem minden esetben használ azonos terminológiát. Például az oktatók előszeretettel alkalmazzák a terület- és településfejlesztésre fókuszáló operatív programokra azt a kifejezést, hogy területi. A gyakorlati oldal kitöltői viszont rendkívül furcsának találták ezt. Úgy vélték, hogy a kifejezés ilyen formában nem helyes, sőt másként értelmezték azt. A megfogalmazódó vélemények tükrében kisebb változtatásokat kellett eszközölni a kérdőívben megjelenő kérdéseken.

A kérdőívek éles, első körös kiküldésére elektronikus úton, e-mailen keresztül került sor 2023 augusztusában. Ezt követően a második körös kiküldés 2023 szeptemberében zajlott. Mivel egy ekkora adatvételezés esetében kérdezőbiztos alkalmazása nehezen és költségesen lett volna biztosítható, ezért választottam az online lehetőséget. A kérdőív kitöltésére több mint egy hónap állt rendelkezésre. A kérdőív kitöltési határidejének lejártá előtt kaptam olyan megkeresést, amelyben egy kitöltő jelezte, hogy a kifejtős részeket nem sikerült még befejeznie. Annak érdekében, hogy senki ne adja be kitöltését a határidő lejártá után, amikor az eredmények kiértékelése már megkezdődött, a határidő 5 nappal meghosszabbításra került.

Az űrlap kitöltése anonim módon zajlott, erre azért volt szükség, hogy a megkeresettek bátran kifejtsék véleményüket a kényesebb kérdésekben is. A kérdőív elektronikus úton 171 személy részére került kézbesítésre. A kitöltők online megkeresése magában rejtette azt a veszélyt, hogy a kiküldött kérdőívek néhány esetben a spam mappába kerülnek, ezáltal nem jutnak el a címzettekhez. Ennek kockázata kérdezőbiztos alkalmazása nélkül azonban elkerülhetetlen.

A felmérés keretében összesen 72 kérdőív került kitöltésre. A rendelkezésre álló adatok bemutatására kerülnek az értekezésben, mivel a célcsoport minden szegmenséből érkezett válasz, valamint a konstruált információk a téma szempontjából alkalmasak különböző összefüggések vizsgálatára. Az alacsony válaszadási arány okát nehéz megállapítani. Legfőbb okai véleményem szerint az időhiány és az adatszolgáltatással kapcsolatos érdektelenség lehetnek. A válaszmegtagadás hátterében a véletlenszerű kiválasztás is állhat. A mintavétel összeállításakor külön figyelmet fordítottam arra, hogy ne ismeretség alapján kerüljenek be a kiválasztott személyek a felmérésbe, hiszen ezzel torzítottam volna a lekérdezés eredményén. Ez azonban párhuzamosan azzal is jár, hogy a kitöltő kevésbé motivált a kitöltésre egy ismeretlen személy megkeresése esetén. Végül, de nem utolsó sorban megemlíthető a kérdéssor hossza és összetettsége. Az űrlap arra nem biztosított lehetőséget, hogy látható legyen, ha valaki elkezdte kitölteni az űrlapot, később azonban valamilyen okból kifolyólag nem fejezi be. Ennek ellenére volt olyan potenciális válaszadó, aki levélben megkeresett és leírta, hogy megválaszolta ugyan az első 8 kérdést, végül viszont megszakította a kitöltést, mivel a gyakorlatias kérdések megválaszolásához már nem rendelkezik olyan naprakész tudással, amely jelentősen támogatná a kutatást.

A kérdőív 1. kérdésére beérkezett válaszok alapján megállapítható, hogy milyen területen dolgoznak a kitöltők. Ezt láthatjuk az 1. számú ábrán.



1. számú ábra: Az értekezés kérdőívét kitöltők munkahely szerinti megoszlása<sup>21</sup>

Az 1. számú ábra rámutat arra, hogy a kitöltők jelentős része települési vagy vármegyei önkormányzatnál dolgozik. A területi önkormányzatok dolgozói után az egyetemek, kutatóintézetek, kutatócsoportok kutatói és oktatói vettek részt nagyobb számban a

<sup>21</sup> Saját szerkesztés az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válaszok alapján.

felmérésben. Összességében pedig megállapítható, hogy minden főbb szegmensekből érkeztek kitöltések.

A kérdőív 2. kérdése azt mérte fel, hogy a kitöltők az elméleti vagy inkább a gyakorlati oldal képviselőiben töltik-e ki a kérdőívet. A beérkező válaszok eredményét láthatjuk a 2. számú ábrán.



2. számú ábra: Az értekezés kérdőívét kitöltők reprezentációja<sup>22</sup>

A 2. számú ábra adatai alapján megállapítható, hogy a felmérésben nagyobb számban vettek részt a gyakorlati oldal képviselői. Az elméleti oldalt az első célcsoport, vagyis az oktatók és kutatók képviselték. A gyakorlati oldalt pedig a második és harmadik célcsoportból beérkező válaszok erősítették. A lekérdezés eredményét alátámasztja, hogy mind az elméleti mind a gyakorlati oldalról egyaránt érkeztek válaszok.

### II.3. Fogalmi háttér és releváns összefüggések

A doktori disszertáció ezen részének szerepe, hogy ismertesse a kutatás szempontjából legjelentősebb fogalmakat, amelyek valójában ismertek, de többféle értelemben és hasonlóképpen használatosak.

Magyarországon a területi tervezést, a területi kutatásokat vagy a fejlesztési gyakorlatot vizsgálva számos rokon, illetve szorosan kapcsolódó fogalmat lehet azonosítani. Nem alakult ki egy, mindenki által egységesen használt fogalmi rendszer, sőt Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása tovább bonyolította a helyzetet. A rendszerben egyszerre vannak jelen egymás mellett élő örökölt, valamint újonnan létrejött fogalmi kategóriák. Ilyenek a kohéziós politika, a regionális politika, a támogatáspolitikai, a fejlesztéspolitikai, a területfejlesztés, a településfejlesztés, a területrendezés és a településrendezés.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Saját szerkesztés az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válaszok alapján.

<sup>23</sup> Nyikos Györgyi: Aktualitások a fejlesztéspolitikai területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés. In: Területi Statisztika. 14. évfolyam. 1. szám. 2011. 41. p.



A kohézió fogalma az EU-ban magába foglalja a regionális szinten megjelenő gazdasági-társadalmi különbségek csökkentésére irányuló stratégiai célt. A szakpolitika azt a területet jelöli, ahol uniós szintű transzfermechanizmus jön létre a kohézió erősítése érdekében.<sup>24</sup> Az európai integráció kezdeti szintjén az Európai Szén- és Acélközösséget (1952) és az Európai Gazdasági Közösséget (1958) létrehozó szerződésekben még nem jelent meg közös uniós fejlesztésekre irányuló szakpolitika, viszont ezek a szerződések már felismerték, hogy az akkori tagállamok között területi egyenlőtlenségek álltak fent, amelyeket mérsékelni kell. A Római Szerződés Preambulumában általános követelményként határozta meg a tagállamok közötti harmonikus fejlődés biztosítását, amely az akkori Európai Gazdasági Közösség feladatát képezte.<sup>25</sup> Az integráció bővülésének és mélyülésének köszönhetően 1986-ban az Egységes Európai Okmány (1987) beemelte a közös szakpolitikát a közösség elsődleges joganyagába azáltal, hogy egy új rendelkezést tett közzé, Gazdasági és társadalmi kohézió címmel.<sup>26</sup> Ezt követően az Amszterdami Szerződés (1999) 7. cikkében már megjelenik a területi kohézió<sup>27</sup> majd a területi kohézió dimenzióját a Lisszaboni Szerződés (2009) 174. cikke erősítette meg.<sup>28</sup>

Általános megközelítés alapján a kohéziós politika a közösségi politikák körébe sorolandó, a területfejlesztés ezzel szemben tagállami hatáskörbe tartozik. Ennek legfőbb oka az, hogy az Európai Unió hosszú ideig nem ismerte a területfejlesztés fogalmát, ezzel párhuzamosan pedig Magyarország regionális politikai adaptációját nem illesztették be a hazai, területi szinten megvalósult területfejlesztési gyakorlatba. Ezáltal párhuzamosság jöhetett létre.<sup>29</sup> A két fogalomnak azonban vannak közös pontjai, hiszen a tervezési gyakorlatban gyakran össze is kapcsolódnak.<sup>30</sup>

A regionális politika értelmezése kettős. Egyrészt értelmezhető a klasszikus, hagyományos értelemnek megfelelően. Regionális politika, vagyis régiópolitika. Másrészt értelmezhető az Európai Unió egyik alkalmazott közösségi politikájaként. A hagyományos értelemben vett regionális politika felfogható a területi politika egyik szintjeként, amely a régiók fejlesztésére fókuszáló közpolitikának tekinthető.<sup>31</sup> A másik értelmezés alapján a regionális politika, az a közösségi politika, amely legfőbb célja az európai régiók gazdasági és társadalmi különbségeinek leküzdése.<sup>32</sup>

Mivel a különböző fogalmak fókuszában általában a fejlesztést elősegítő támogatások állnak, ezért megjelent a fogalmi rendszerben a támogatáspolitikai kifejezés is. A kifejezés magában foglalja az EU, valamint a tagállamok által nyújtott uniós támogatásokkal kapcsolatban kialakított jogpolitikai elveit és szabályok koherens rendszerét. A fogalmat alkalmazó szerzők számba veszik a közvetlenül és közvetve nyújtott támogatásokat. A közvetett támogatásokat a tagállamok közigazgatási szerveinek közreműködésével lehet igénybe venni. Ezek a támogatások nem közvetlenül az EU szervein keresztül kerülnek

---

<sup>24</sup> Kengyel Ákos: Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban. Akadémia Kiadó. Budapest. 2015. 10. p.

<sup>25</sup> Le Traité instituant la Communauté économique européenne. Preamble.

<sup>26</sup> Single European Act, OJ L 169, 29. 06. 1987. Article 130.

<sup>27</sup> Treaty of Amsterdam, OJ C 340, 10.11.1997.

<sup>28</sup> EUMSZ HL C 326, 2012.10.26. 174. cikk

<sup>29</sup> Nyikos: 2011. 41. p.

<sup>30</sup> Például a „puha jog” kategóriájába tartozó számos dokumentum hatást gyakorolhat a kohéziós politika adott költségvetési időszakban meghatározott kereteire. Ilyen jelentősebb szakanyagok: Európai Területfejlesztési Perspektíva - ESDP, Területi Agenda 2020, Területi Agenda 2030, Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózat- ESPON.

<sup>31</sup> Rechnitzer János – Smahó Melinda: Területi politika. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011. 81. p.

<sup>32</sup> Heil Péter – Nagy Sándor Gyula: A kohéziós politika elmélete és gyakorlata. Akadémia Kiadó. Budapest, 2013. 15. p.

folyósításra. Ezzel szemben a közvetlen uniós támogatásoknál a források folyósítása az EU szervein keresztül történik. A két támogatási formánál a támogatási jogviszony alanyai eltérőek, ezért a közösségi és a nemzeti jog alkalmazhatósága is eltér. A közvetlen támogatások esetében létrejött jogviszony közvetlenül jön létre az Európai Unió és a kedvezményezett között. Az így létrejött jogviszony esetében a közösségi jog az irányadó. Ezzel szemben a közvetett támogatási formánál az EU helyét a tagállam veszi át, ezáltal ebben a formában az adott tagállam nemzeti joga az eljárásjog területén a meghatározó.<sup>33</sup>

A 2021-2027-es költségvetési időszakban a korábbi költségvetési időszakokhoz képest a támogatáspolitikai eszközeinek köre kibővült. A közvetlen és közvetett támogatások továbbra is megmaradnak, viszont a támogatáspolitikai repertoárjában olyan kiegészítő források jelennek meg, mint a Next Generation EU Eszköz meghatározott területekre koncentrált támogatásai.<sup>34</sup> Tehát a támogatáspolitikai kohéziós politikát kiegészítő új támogatásokat is felöleli. A disszertáció a kohéziós politikai támogatásait állítja középpontba, viszont nem szabad megfeledkezni arról, hogy a kohéziós politikát kiegészítő Next Generation EU Eszköz is rendelkezik jelentősebb területi relevanciával bíró támogatásokkal mint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz, ezért a dolgozat keretében a támogatáspolitikai holisztikusabb megközelítést fogom alkalmazni.

A fejlesztéspolitika az egyik legszélesebb skálát felölelő fogalom, mivel ez az Unióból érkező forrásokat és a nemzeti fejlesztéseket is magában foglalja. Célja, hogy előre meghatározott célok mentén tudja felhasználni a nemzeti és európai uniós fejlesztési erőforrásokat, amely eredményeként javul az emberek életkörülménye vagy a vállalkozások működési feltételei.<sup>35</sup> John Bachtler és Sandra Taylor (2003) szerzőpáros az uniós támogatások hozzáadott értéke és az uniós szabályozási keret nemzeti politikákra kifejtett hatásának vizsgálatokor, nemzeti és uniós támogatások felhasználásának összefoglaló terminológiájaként használják a fogalmat.<sup>36</sup>

Gordos Tamás (2007) felhívja rá a figyelmet, hogy a területfejlesztés tevékenységére nincs egységes definíció sem magyarországi, sem uniós viszonylatban. Az uniós tagállamokban megjelenő fogalmak is eltérnek egymástól. Összehasonlítva őket megállapítható, hogy sem az angol „regional development”, sem a német „regionalentwicklung”, sem a spanyol „desarrollo regional” nincs teljes fedésben a magyar „területfejlesztés” fogalmával. Az idegen nyelvű kifejezések jelentéstartalma sokkal szélesebb skálát ölel fel a magyar területfejlesztés fogalmánál, mivel az idegen nyelvű fogalmakban inkább a fejlődés a hangsúlyos, a mi fogalmunkban pedig inkább a fejlesztés. A desarrollo, az entwicklung és a development fejlődést jelentenek, a magyar nyelvben viszont van külön fejlesztés szavunk.<sup>37</sup>

A magyarországi területfejlesztésre koncentrált megállapítható, hogy a tevékenység közfeladat. Lényegében tekinthető egy olyan jövőorientált komplex beavatkozásnak, ami a közérdek nevében történik és különböző gazdaságpolitikai, valamint társadalompolitikai szempontok érvényesítésére alkalmas.<sup>38</sup> A fogalom magában foglal egy jövőbeli

<sup>33</sup> Lengyel Piroska: Támogatáspolitikai. 2013. 10. p.

Forrás: <http://lengyelpiroska.hu/tamogatase/konyv/1.%20Tamogataspolitika.html>. (2023.11.21.)

<sup>34</sup> Caroline de la Porte- Mads Dagnis Jensen: The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. In: Social Policy & Administration. Vol. 55. No. 2. 2021. 389. p.

<sup>35</sup> Nyikos: 2011. 43. p.

<sup>36</sup> John Bachtler – Sandra Taylor: The added value of the Structural Funds: A regional perspective. Working paper June. European Policies Research Center. University of Strathclyde. Glasgow, 2003. 25. p.

<sup>37</sup> Gordos Tamás: A területfejlesztés és eszközei a Közép-magyarországi Régióban. ELTE, Természettudományi Kar. Társadalom és Gazdaságföldrajzi Tanszék. Budapest, 2007. 3. p.

<sup>38</sup> Faragó: 1987. 5-6. pp.

tevékenység tervezését, vagy egy területi meghatározottságú konkrét tevékenységet.<sup>39</sup> Alapvető szabályait a 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről határozza meg: „*A törvény célja a területfejlesztés és a területrendezés alapvető feladatainak, szabályainak megállapítása, intézményrendszerének kialakítása.*”<sup>40</sup>

A hazai tervezésben a területfejlesztés mellett használatos fogalom a településfejlesztés is, azonban a hatályos magyar szabályozás ezt a tevékenységet nem tekinti a területfejlesztés körébe tartozó kategóriának. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) értelmezésében ez a kategória a települési típusú önkormányzatok kötelező feladatainak elemét képezi. „*A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a településfejlesztés.*”<sup>41</sup> Fejlesztési tevékenysége nem egy térségre koncentrálna, mint a területfejlesztés, hanem egy település képességeinek növelésére és belső viszonyainak javítására.<sup>42</sup>

Mivel számos eszköz esetében nem lehet éles határt húzni a tekintetben, hogy csak terület, vagy csak településfejlesztési hatást érnek-e el, ezért a disszertációmban én átfogóan terület- és településfejlesztési eszközökként fogom aposztrofálni őket.

A terület- és településfejlesztés mellett megjelenik még a területrendezés fogalma. A területrendezési tevékenység körébe sorolható a terület-felhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása, a területen lévő erőforrások feltárása, a táj terhelése és terhelhetőségének meghatározása és ezek együttes értékelése. A helyi adottságok figyelembevételével előrejelzéseket lehet készíteni, de a területrendezés körébe tartozik a területi adottságok célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozása is.<sup>43</sup> A területfejlesztéssel párhuzamosan a területrendezési feladatok szabályozását is a hatályos területfejlesztési törvény biztosítja: „*A törvény célja a területfejlesztés és a területrendezés alapvető feladatainak, szabályainak megállapítása, intézményrendszerének kialakítása.*”<sup>44</sup>

A területrendezés mellett megjelenik a településrendezés fogalma is, amelynek célja a települések terület-felhasználásának és az infrastruktúra-hálózatának kialakítása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme és az építés helyi rendjének szabályozása.<sup>45</sup> A településrendezést a településfejlesztéshez hasonlóan az Mötv. a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok között sorolja fel: „*A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen (...) a településrendezés.*”<sup>46</sup>

A kutatómódszertan és az elméleti háttér áttekintését követően a terület- és településfejlesztés eszközeinek köre kerül bemutatásra.

---

<sup>39</sup> Spitzer Hartwig: Einführung in die räumliche Planung. Eugen Ulmer. Stuttgart, 1995. 13. p.

<sup>40</sup> 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről. 1. §.

<sup>41</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. 13. §.

<sup>42</sup> Barta Attila: A területfejlesztés és területrendezés szakigazgatási alapjai. In: Lapsánszky András: Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése. Wolters Kluwer. Budapest, 2020. 642. p.

<sup>43</sup> Józsa Attila: Regionális politika I. A hazai területfejlesztés intézményrendszere. E-government Alapítvány. Budapest, 2007. p. 44.

<sup>44</sup> 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről. 1. §.

<sup>45</sup> 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

<sup>46</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. 13. §.

### III. A terület- és településfejlesztés eszközei

*„Bármely gazdaságpolitikai cél csak akkor elérhető, ha a kormányzat azokhoz megfelelő méretű, de főleg a célok elérésére alkalmas gazdasági eszközöket rendel. Így van ez a területfejlesztési politikával is, csakhogy a helyzet az általánosnál bonyolultabb. Mivel ugyanis minden döntésnek vannak egyidejűleg ágazati és területi vonatkozásai, ezért meglehetősen nehéz lehatárolni, mely döntések és főleg mely eszközök tekinthetők a területi és melyek a makroszintű és az ágazati politikák sajátjának.”<sup>47</sup>*

Az utóbbi évtizedekben számos külföldi és hazai kutató foglalkozott a terület- és településfejlesztési eszközök csoportosításával. A terület- és településfejlesztés eszközei fogalom tekintetében leggyakrabban az intézmények által rendelkezésre bocsátott pénzügyi keretet és a területileg differenciált pénzügyi kedvezményeket szokták érteni. Napjainkra azonban már egyértelművé vált, hogy a pénzügyi eszközök csak egy szegmensét adják a terület- és településfejlesztés eszközszerének.<sup>48</sup>

Norbert Vanhove (1999) holland szerző elképzelése szerint az eszközszeren belül 12 különböző eszközt lehet megkülönböztetni.<sup>49</sup> A felvázolt eszközszer remekül mutatja, hogy az alkalmazott eszközök országonként eltérőek lehetnek. Vanhove csoportosításában keverednek a holland terület- és településfejlesztési eszközök, valamint a regionális politika klasszikus eszközei. Az általa helyesnek vélt csoportosítás a következő:

- Infrastrukturális támogatások
- Pénzügyi támogatások és ösztönzők
- Korlátozó intézkedések
- Kormányzati hivatalok decentralizációja
- Állami beruházások allokációja regionális szinten
- Regionális fejlesztési ügynökségek
- Beruházási támogatások
- Kedvezményes hitelkonstrukciók
- Adómentesség
- Regionális foglalkoztatási kedvezmények
- Ipari telephelyek
- Építési engedélyek.<sup>50</sup>

A holland szerző által megalkotott eszközszer egyediségét három eszköz adja. Az első a kormányzati hivatalok decentralizációja. A magyarországi szerzők többsége megfogalmazza a decentralizáció igényét, azonban az eszközök közé nem szokták sorolni őket. A disszertáció témájának szempontjából a második különleges, egyben vitatott eszköz

---

<sup>47</sup> Illés Iván: A területfejlesztési politika eszközei. In: 100 éve született Mendöl Tibor Emlékkötet. Trefort Kiadó. Budapest, 2005. 57. p.

<sup>48</sup> Illés Iván: A területfejlesztési eszközök és az egyes térségek makrogazdasági helyzete, illetve annak változásai. Kutatási zárótanulmány. Készült a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából. MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet. Pécs, 2003. 44-45. pp.

<sup>49</sup> Forman Balázs: Regionális politika az Európai Unióban. VÁTI Kiadó. Budapest, 2000. 35. p.

<sup>50</sup> Norbert Vanhove: Regional policy: A European Approach. Ashgate Publishing Ltd. Aldershot, 1999. 387-388. pp.

a regionális fejlesztési ügynökségek. A hazai szerzők körében, ez a kategória inkább tekinthető intézménynek, mintsem eszköznek. A harmadik kiemelő eszköz pedig az építési engedélyek. Tény, hogy az építési engedély kiadása vagy megtagadása meghatározhatja egy beruházás telephelyének területét, ezzel együtt a terület fejlődésének lehetőségeit is, azonban a hazai szerzők ezt a kategóriát nem szokták számba venni.

Ezzel szemben az angol Harvey Armstrong és Jim Taylor (2000) szerzőpáros által megalkotott csoportosításban mindössze 3 nagyobb kategória jelenik meg. Az ő nézetük szerint az eszközök lehetnek mikroökonómiai, makroökonómiai jellegűek, valamint koordinációs eszközök. A mikroökonómiai eszközök közé tartoznak a tőke mobilitást és a munkaerő mobilitást támogató rendelkezések. Azonban a szerzőpáros felhívja rá a figyelmet, hogy az eszközök ezen csoportját régióként eltérően kell alkalmazni, mivel a hatékonyságuk területenként eltérő lehet. Ilyen eszköznek tekinthető többek között:

- Képzés, átképzés
- Földrajzi mobilitást elősegítő intézkedések
- Műszaki fejlesztést elősegítő támogatások, kedvezmények
- Tőkepiacok hatékonyságát célzó ösztönzők
- Tőke helyben tartását, és helybe vonzását szolgáló támogatások.

A *makroökonómiai* eszközök körébe sorolandó, minden eszköz, amely a régió jövedelmi szintjét kívánja növelni:

- Decentralizáció
- Egyes politikák regionális szintre történő átruházása (kereskedelem politika, monetáris politika)
- Diszkriminatív monetáris politika regionális szinten
- Egyedi kormányzati döntések.

A *koordinációs* eszközök kategóriájában pedig azok az intézkedések jelennek meg, amelyek a különböző intézmények működését próbálják meg összehangolni:

- Központi kormányzat, regionális és helyi szint intézményeinek koordinációja
- Tagállami és uniós szakpolitikák összehangolása
- Mikroökonómiai eszközök koordinációja, annak érdekében, hogy ezek egymást tudják segíteni.<sup>51</sup>

Megállapítható, hogy a szerzőpáros klasszifikációja is a tágabb értelemben kezeli az eszközök körét. Forman Balázs (2000) a két külföldi klasszifikációval kapcsolatban felhívja a figyelmet arra, hogy az eszköztár meglehetősen kiterjedt lehet, a regionális politikáért felelős kormányzatnak pedig ezek közül ki kell választania és alkalmaznia kell azokat az eszközöket, amelyek alkalmasak az adott országban felmerülő sajátos problémák megoldására.<sup>52</sup>

Az alkalmas eszköz felismerése és alkalmazása azért nehéz, mivel minden egyes térségnek egyedi, sajátos fejlődési problémái vannak, amelyeket eltérő módon, eltérő eszközökkel kell

---

<sup>51</sup> Harvey Armstrong – Jim Taylor: *Regional Economics and Policy*. Blackwell Publishers Ltd. London, 2000. 235-236. pp.

<sup>52</sup> Forman: 2000. 35. p.

kezelni. Azonban a terület- és településfejlesztési eszközök szabadon kombinálhatóak, annak érdekében, hogy hatékonyan előmozdítsák a fejlődést.<sup>53</sup>

Az alkalmazott eszközök köre országonként eltérő lehet, mivel minden ország más és más társadalmi, gazdasági, politikai és szervezeti rendszerekkel rendelkezik.<sup>54</sup> Ennek köszönhető, hogy a külföldi szerzők kategóriáiban vannak olyan egyedi eszközök, amelyekre Magyarországon nem tekintünk eszközként.

Az eszközrendszer kialakításának tekintetében az Európai Unión belül sem alakult ki egységes gyakorlat. Vannak olyan országok, amelyek elválasztják a nemzeti regionális politika eszközeit az EU regionális politikájának eszközeitől. Erre Belgium, Dánia, Hollandia, Svédország és Nagy-Britannia jó példák, mivel náluk ez az elválasztás korán megkezdődött. Ezzel szemben vannak olyan országok, amelyek integrálják a két eszközrendszert. Kezdetben Németországban, Ausztriában és Spanyolországban volt ennek erős tendenciája. A többi tagország a két megvalósítási forma között helyezkedett el.<sup>55</sup>

A terület- és településfejlesztési eszközök csoportosításának kérdése a hazai szerzőket is kategória alkotásra inspirálta. Pap Norbert (2007) rendszerezése alapján a következő eszközöket lehet megkülönböztetni:

- Megfelelő jogi környezet kialakítása
- Fejlődést segítő pénzügyi eszközök, támogatások
- Vállalkozási övezetek
- Ipari parkok
- Egyedi nagyberuházások
- Térség- és településmarketing
- Közsféra segítő, aktív szerepvállalása
- Oktatás, képzés, átképzés
- Érdekegyeztetés, koordinálás
- Fejlesztési ügynökség típusú szervezetek létrehozása
- Térségi- és települési stratégiák, fejlesztési tervek készítése.<sup>56</sup>

Pap Norbert kategóriáit vizsgálva kiemelhető, hogy a megalkotott kategóriák között megjelenik a fejlesztési ügynökség típusú szervezetek létrehozása is, habár a szervezetek tevékenységétől eltekintve mai ismereteink szerint már inkább az intézmények körébe szoktuk sorolni őket. Emellett a szerző jelentős hatást tulajdonít az ipari parkoknak, vállalkozási övezeteknek és egyedi nagyberuházásoknak. Terület- és településfejlesztési eszközként említi az oktatást, térség- és településmarketinget is.

Perger Éva: A terület- és településfejlesztés eszközei (2001) című munkájában szintén foglalkozott az eszközök csoportosításával. Elképzelése alapján az eszközöket a következőképpen lehet meghatározni:

---

<sup>53</sup> Fleischer Tamás: A területfejlesztési politika és a hazai területi folyamatok alakulása a rendszerváltás óta. MTA Világgazdasági Kutatóintézet. Budapest, 2011. 6. p.

<sup>54</sup> Faragó: 1987. 11. pp.

<sup>55</sup> Illés Iván: A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon. In: Közgazdasági Szemle. 49. évfolyam. 2002. 696. p.

<sup>56</sup> László Mária – Pap Norbert: Bevezetés a terület- és településfejlesztésbe. Lomart Kiadó. Pécs, 2007. 116. p.

- Jogi szabályozó eszközök
- Pénzügyi eszközök
- Területi tervezés, programozás
- Közsféra által közvetlenül menedzselt programok
- Közsféra segítő, aktív szerepvállalása a terület- és településfejlesztés szereplőinek tevékenységük támogatásában
- Egyéb egyedi eszközök, speciális területi egységek lehatárolása.<sup>57</sup>

A magyar szerzők rendszerezéséből kirajzolódik, hogy a hazai gondolkodók elképzelése szerint a terület- és településfejlesztési eszközök köre meglehetősen kiterjedt lehet, azonban ezzel párhuzamosan kiemelkedik három eszköz, amely még ha nem is egységesen, de több szerző esetében külön csoportban szerepel. Ilyen eszköz a jogi szabályozó eszköz, a pénzügyi eszköz és a területi tervezés, programozás.

Az országos szintű dokumentumokat vizsgálva, további támpontot adhat még az 1998-as Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK), amely nevesítette a területfejlesztés eszközeit. Deklarálta, hogy a területfejlesztési tevékenység célrendszere olyan komplex eszközrendszer meglétét igényli, amely nem korlátozódhat a pénzügyi támogatásokra. Az OTK által nevesített csoportok a következők voltak:

- Közvetlenül nem területfejlesztési célú pénzügyi eszközök és a területfejlesztés összhangja
- Regionális differenciált pénzügyi- szabályozási eszközök
- A területfejlesztés pénzügyi- szervezeti infrastruktúrájának az üzleti szolgáltatások területi hálózatának továbbfejlesztése
- Területfejlesztési pénzügyi támogatások
- Területi tervezés
- Területi információs rendszer, monitoring
- Területi marketing, nemzetközi interregionális kapcsolatok.<sup>58</sup>

Az OTK-n kívül a hazai joganyagot érdemes még megvizsgálni a terület- és településfejlesztési eszközök csoportosításának vonatkozásában. A korábbi legmagasabb szintű, ma már nem hatályos jogszabály, amely foglalkozott az eszközökkel az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (Tftv.). A törvény a területfejlesztés- és területrendezés eszközeit vette számba. A törvény IV. fejezete alapján a következő kategóriákat lehetett megkülönböztetni:

- Területfejlesztési és a területrendezési célt közvetlenül és közvetetten szolgáló tervek
- Területfejlesztést és a területrendezést segítő pénzügyi eszközök
- Területfejlesztés hatékonyságát növelő feladat- és forráskoordináció

---

<sup>57</sup> Perger: 2001. 181. p.

<sup>58</sup> Magyar Köztársaság Kormánya: Országos Területfejlesztési Koncepció. Az Országgyűlés 35/1998. (III.20.) OGY határozata az Országos Területfejlesztési Koncepcióról. 166-182. pp. Forrás: <https://docplayer.hu/8449473-Az-orszaggyules-35-1998-iii-20-ogy-hatarozata-az-orszagos-teruletfejlesztesi-koncepciorol.html> (2023.09.25.)

- Szabad vállalkozási zónák és ipari parkok működése.<sup>59</sup>

A 2024-től hatályos 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről a IV. fejezetében a területfejlesztés eszközeinek a következő csoportjait határozta meg:

- A területfejlesztési célt közvetlenül és közvetetten szolgáló tervek
- A területfejlesztés hatékonyságát növelő feladat- és forráskoordináció
- Szabad vállalkozási zónák és ipari parkok működése.<sup>60</sup>

A felsorolt klasszifikációk alapján megállapítható, hogy a terület- és településfejlesztés eszközeinek köre meglehetősen széles skálát ölel fel. A szerzők és dokumentumok valamilyen formában egyaránt említik a pénzügyi eszközöket. A pénzügyi eszközökön kívül gyakran kerül kiemelésre a tervezés és programozás. A két terület- és településfejlesztési eszközön túl népszerű eszköznek tekinthetők még a jogi szabályozó eszközök. A hipotéziseim felállításának időpontjában azt feltételezem, hogy ez a három terület- és településfejlesztési eszköz a legmeghatározóbb. Természetesen más eszközökről is gondolkoztak a szerzők, mint az oktatás, a közsféra segítő szerepvállalása vagy az építési engedélyek, viszont véleményem szerint ezek a kategóriák nem bírnak olyan nagy hatással, mint a pénzügyi, a jogi szabályozó eszközök, vagy a tervezés. Néhány klasszifikációban megjelennek a fejlesztési ügynökség típusú szervezetek. Igaz, hogy ezeknek a szervezeteknek jelentős terület- és településfejlesztési hatása van, azonban mai ismereteink alapján ezeket inkább az intézményrendszer részeként aposztrofáljuk.

A témában megjelent alapvető irodalom elolvasása után egyértelműen elvettem azt a felvetést miszerint az tekinthető terület- és településfejlesztési eszköznek, amely jogszabályban akként van meghatározva. Annak érdekében, hogy a szakirodalom által deklarált tényt naprakész tudással is tudjam igazolni, a kérdés megjelenik a doktori értekezésemhez készített kérdőívben is. A 19. kérdés erre a kérdéskörre fókuszált. Ennek eredményét ábrázolja a 3. számú ábra.



3. számú ábra: Mi tekinthető terület- és településfejlesztési eszköznek?<sup>61</sup>

<sup>59</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

<sup>60</sup> 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről.

<sup>61</sup> Saját szerkesztés az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válaszok alapján.



A 3. számú ábra rendelkezésre álló információi alapján megállapítható, hogy a témával foglalkozó szakemberek továbbra is úgy gondolják, hogy a terület- és településfejlesztési eszközök nem szükséges feltétele, hogy jogszabályban terület- és településfejlesztési eszközként legyenek aposztrofálva.

A kutatás kezdetén az általam felállított magyarországi eszközrendszer a következőképpen alakult:

- Területi tervezés, programozás
- Jogi szabályozó eszközök (a terület- és településfejlesztés általános kereteit meghatározó általános szabályozás)
- Pénzügyi eszközök (állami és uniós támogatási formák, egyéb kedvezmények)
- Egyéb (településmarketing, oktatás, közszféra aktív szerepvállalása).

Az értekezés vizsgálatának középpontjában a szakirodalom által leggyakrabban hivatkozott három eszköz áll, a területi tervezés és programozás, a jogi szabályozó eszközök és a pénzügyi eszközök. Az egyéb eszközök az értekezés keretében nem képezik vizsgálat tárgyát köszönhetően annak, hogy az egyéb kategóriába számtalan terület- és településfejlesztési eszköz megtalálható, amelyek további vizsgálatával az értekezés elaprózódna. A téma feldolgozását a területi tervezés és programozás vizsgálatával kezdem.

#### **IV. Területi tervezés és programozás, mint terület- és településfejlesztési eszközök**

*„Az embert tudata, tudatossága különbözteti meg a többi élőlénytől. A tudatosság azt jelenti, hogy nem csak a múltjában szerzett tapasztalatokra emlékszik, hanem az elkövetkező jövőbeli cselekedeteit is végig tudja gondolni, tervezni tud. (...) A tervezés képessége az egyik legalapvetőbb emberi tulajdonság. Ez a képesség tette lehetővé, hogy településekben élhetünk (...).<sup>62</sup>*

A fenti idézetből kiindulva a tervezés az emberiséggel egyidős, hiszen az egyik legalapvetőbb emberi tulajdonságnak tekinthető. A területi tervezés fogalmát hazánkban Rechnitzer János (1998) írta le a legkifejezőbben. Nézete alapján a „*területi tervezés alatt a közösségi beavatkozás azon módját értjük, amikor egy területrendszer jövőbeli fejlődését meghatározzuk, az annak eléréséhez szükséges cselekvések, azok rendszerének felvázolásával. Mindezt valamilyen elvi koncepciórendszer (fejlődési modell, meghatározott célok) érvényesítése mellett végezzük el, a rendelkezésünkre álló információk szakszerű és tudományos feldolgozásával.*”<sup>63</sup> Egy másik meghatározás alapján a területi tervezés, programozás alatt olyan összetett folyamatot értünk, amely igyekszik biztosítani a társadalmi jólétet a területi fejlődés befolyásolásán keresztül.<sup>64</sup> A fogalom sok esetben a köztudatban nem válik el élesen a regionális tervezés fogalmától. Ezzel szemben a szerzők többsége általában kiterjeszti a területi tervezés fogalmát. Vannak szerzők, akik a területi tervezés fogalmát használják minden a térre irányuló tervezési tevékenységre, amely nem objektumként kezeli a fogalmat, mint például az építészet. Ebben az esetben egyfajta

<sup>62</sup> Tóth Tamás: Területi tervezés és programozás. Szent István Egyetemi Kiadó. Gödöllő, 2008. 8. p.

<sup>63</sup> Rechnitzer János: Területi stratégiák. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 1998. 239. p.

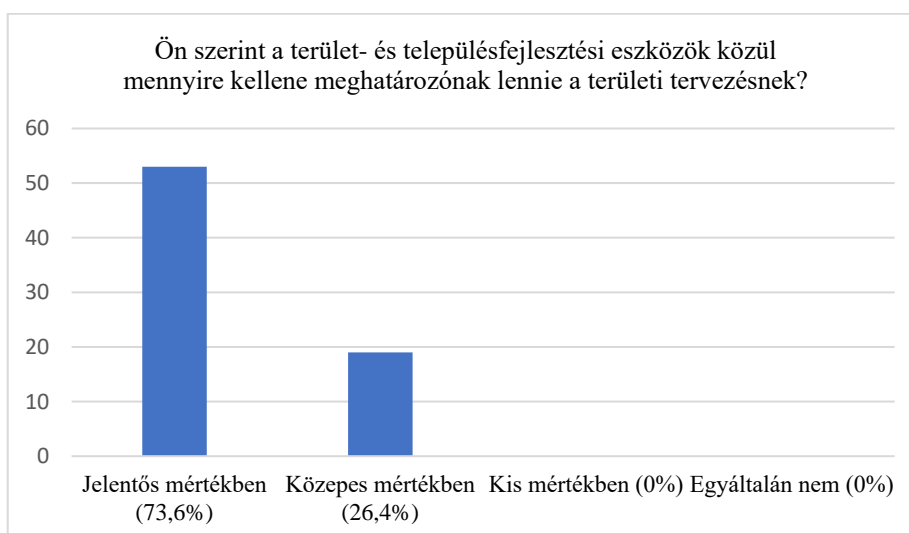
<sup>64</sup> Tóth: 2008. 11-13. pp.

rendszertervezésként lehet értelmezni a fogalmat, amely magába foglalja a területrendezést, a tájtervezést és az urbanisztikát is.<sup>65</sup>

A fogalom komplexitása az évek során végbemenő változásoknak és fejlődésnek is köszönhető. A területi tervezésemélet fókuszában jelentős időn keresztül az ideális város létrehozása és a különböző utópiák megteremtése<sup>66</sup> álltak. A 20. század második felét követően a fejlődés már igényelte a város régiójára való kitekintést, valamint a hálózatokban történő gondolkodást. Az egyre bonyolultabbá váló rendszernek való megfelelés elvezetett a többszereplős és többszintű tervezéshez. A tervezésnek ezáltal már számtalan társadalmi és gazdasági szempontot kellett integrálnia. A fejlődő folyamat újabb és újabb szakágak bevonását hozta magával, ez pedig végső soron a területi tervezés összetett értelmezéséhez vezetett.<sup>67</sup>

A területi tervezés kifejezés a hazai tudományos irodalomban gyakran lefedi a települési- és regionális tervezést, de ezen túllépve kiterjedhet az országos szintekre is, általában a kifejezés tartalmi elemeként említik a rendezési és fejlesztési tervezés együttesét is.<sup>68</sup>

A doktori értekezésem megalapozásához készített kérdőíves felmérés 14. kérdése foglalkozik a területi tervezés terület- és településfejlesztési eszközök között betöltött szerepével. Ezt szemlélteti a 4. számú ábra.



4. számú ábra: A területi tervezés terület- és településfejlesztési eszközök között betöltött szerepe<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Dömötör Tamás: Közösségi részvétel a területi tervezésben. Budapest, 2009. 7. p. Forrás: [https://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/1/domotor\\_tamas.pdf](https://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/1/domotor_tamas.pdf) (2024.04.15.)

<sup>66</sup> Lásd: Platón Állama, Campanella Napvárosa, Szent Ágoston Civitas Dei-je, vagy a Le Corbusier-féle Ville Radieuse.

<sup>67</sup> Faragó László: A jövőalkotás társadalomtechnikája. A közösségi tervezés elmélete. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2005. 213. p.

<sup>68</sup> Salamin Géza – Péti Márton: Terület- és településfejlesztési tervek, elképzelések. Tervkészítéstől a governance-ig. A térbeli tervezés európai fogalma, jelentései és lehetséges hazai kapcsolódásai. In: Tér és Társadalom. 33. évfolyam. 3. szám. 2019. 20. p.

<sup>69</sup> Saját szerkesztés az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válaszok alapján.

A 4. számú ábra alapján megállapítható, hogy a kitöltők többsége szerint a területi tervezésnek jelentős mértékben meghatározónak kellene lennie a terület- és településfejlesztési eszközök között. A kérdőív által felkínált négy válaszlehetőségen kívül egy egyéni válasz érkezett a kérdéshez, amely szerint „a tervezés nagyon fontos, de forrás és erős intézmények nélkül nem ér semmit.”<sup>70</sup>

A tervezés jelentőségére hívja fel a figyelmet a következő idézet is: „*A tervezés nem csupán a mindennapi emberi lét szükségszerű eleme, de az állam kialakulása óta része bármely típusú közhatalmi tevékenységnek is. Jelentősége, szerepe ugyan koronként eltérő (szocialista tervgazdálkodás, Európai Unió tervezési ciklusok), ám hatása nem csupán országok fejlődési pályáit határozhatja meg hosszú távon, de a tervezés társadalom egészét átszövő aspektusai széles kutatási témát kínálnak a tudomány képviselői számára is.*”<sup>71</sup>

A szerzők rámutatnak arra, hogy a tervezés az állam kialakulása óta részét képezi a közhatalmi tevékenységeknek, azonban az, hogy milyen jelentőséget kap, az eltérő lehet.

A programozás, területi tervezés esetében, mint sok más terület- és településfejlesztési eszköz esetében kettősség lép fel, megjelenik az EU tagállamaiban, de jelen van az Európai Unió szintjén is. A hazai szintű tervezés, az operatív programok, a jogszabályok és a tervezési dokumentumok szoros összefüggésben állnak az Európai Unió tervezési rendszerével. A hazai és az uniós tervezési folyamat több ponton való összekapcsolódása főként Magyarország 2004. május 1-jei uniós csatlakozásának köszönhető. Jóllehet, hogy Magyarország már 1989-től részesült az EU hét évre tervezett költségvetéséből az előcsatlakozási támogatási eszközök<sup>72</sup> felhasználásán keresztül, azonban a Strukturális Alapok<sup>73</sup> forrásainak felhasználására 2004-től vált jogosulttá.<sup>74</sup> A csatlakozással Magyarország kezdetben mintegy 800 milliárd forint értékű támogatáshoz juthatott hozzá. A kibővült forráslehívás lehetősége azonban számos kihívás elé állította az ország fejlesztéspolitikai apparátusát, mivel a források mennyisége mellett megnövekedett a feladatok mennyisége is a tervezés tekintetében. Mivel az ország csatlakozásának évében az Unió aktuális költségvetési időszaka (2000-2006) már túlhaladt a ciklus felén is, ezért az Európai Bizottság lehetőséget kínált az új tagállamoknak arra, hogy a belépést megelőzően felkészüljenek az új típusú területi tervezésre. Az ország terveinek természetesen már akkor összhangban kellett állniuk a releváns uniós rendeletekben foglaltakkal. Az ország a három évre vonatkozó fejlesztési terveit, elképzeléseit egy tervezési dokumentumban foglalta össze, amely a Nemzeti Fejlesztési Terv címet kapta.<sup>75</sup>

Mivel Magyarország az Európai Unió tagja, ezért a területi tervezés esetében az Unió területi tervezési rendszeréből kell kiindulni, majd elemezni kell a hazai tervezési rendszert. Mivel

---

<sup>70</sup> Az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válasz.

<sup>71</sup> Finta István – Pálné Kovács Ilona – Brucker Balázs – Pénczár Árpád – Pámer Zoltán – Póla Péter: A területi tervezés elmélete és gyakorlata Faragó munkásságában. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 33. évfolyam 246. szám 2023. 71. p.

<sup>72</sup> A csatlakozásunkat megelőzően a következő három előcsatlakozási eszköz állt az ország rendelkezésére: a PHARE (Assistance for Restructuring their Economie), az ISPA (Instrument Structural for Policies for Pre-Accession), és a SAPARD (Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development).

<sup>73</sup> Az öt pénzalap, amely ebben az időben a tagállamok fejlesztési forrását biztosította: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap (KA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

<sup>74</sup> Lehmann Kristóf – Nyers József: Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. In: Statisztikai Szemle. 87. évfolyam. 2. szám. 2009. 134. p.

<sup>75</sup> Kiss Gábor Ferenc: Regionalitás az Európai Unió kohéziós politikájában. Forrásallokációs dilemmák a fővárosi régiók speciális helyzetének tükrében. Budapest, 2021. 91-93. pp. Forrás: phd.lib.uni-corvinus.hu/1202/1/Kiss\_Gabor\_Ferenc\_dhu.pdf (2024.01.05.)

az ország részesül az Unió költségvetésének forrásaiból, ezért a pénzüsszegek elosztásánál alkalmazkodnia kell az Unió elvárásaihoz.

Az EU által kialakított területi tervezési rendszer és tervezési gyakorlat kettős célt szolgál. Egyrészt törekszik a tagállamok különböző régiói között fellépő fejlettségbeli különbségek, és a kedvezőtlen adottságokkal rendelkező területek elmaradottságának csökkentésére. Másrészt igyekszik elősegíteni a régiók és a területi gazdaság konstans fejlesztését, növelni a munkahelymegtartó képességüket és elősegíteni a munkahelyteremtést. Mivel az EU tagállamai különböző kultúrával, gazdasággal, közigazgatási rendszerrel rendelkeznek, ezért a tagállamokban nem alakult ki egy egységesült területi tervezési gyakorlat. Ennek ellenére létrejöttek olyan közös pontok, amelyek alapjául szolgálnak a tervezési tevékenységnek, emellett pedig keretet biztosítanak az összehangolt fejlesztésekhez.<sup>76</sup>

Az Európai Bizottság 1987-ben fogadta el a Delors I. csomagtervet, amely megalapozta a Strukturális Alapok 1988. évi reformját. A reform értelmében többéves költségvetési keretet kell létrehozni, amely költségvetési időszakokat határoz a közösségi támogatások felhasználása számára.<sup>77</sup>

A programozás kezdetben, mint a Strukturális Alapok egyik alapelve<sup>78</sup> jelent meg. Az elv értelmében az alapok célkitűzéseit több évre szóló programozási rendszerben kell megvalósítani. A programozás tartalmazza a prioritások meghatározásának tevékenységét, a döntéshozatali és finanszírozási folyamatot, valamint a végrehajtási és ellenőrzési rendszert. A többéves programozás célja, hogy elősegítse az alapok célkitűzéseinek megvalósulását a tagállamok és az akkori Közösség együttműködése mentén.<sup>79</sup>

A folyamat keretében felülvizsgálták a támogatandó projekteket, mivel az Európai Regionális Fejlesztési Alap támogatásainak 91%-a 1987-ben közúti és telekommunikációs infrastrukturális fejlesztésekre fókuszált, azonban a legtöbb esetben hosszú távú, tartós fejlődést nem eredményeztek. Az egyoldalú fejlesztések helyett előtérbe kerültek a komplex térségfejlesztési programok keretében megvalósuló termelő beruházások támogatásai. A programozás alapelve mentén 1989-től a projektfinanszírozást felváltották a középtávú, komplex térségfejlesztő programok.<sup>80</sup>

Tehát a területi tervezés, programozás vizsgálata esetén az európai uniós és hazai szintet is szükséges vizsgálat alá venni, mivel az EU területi tervezési rendszere a programozási időszakokon és a többéves pénzügyi keret támogatásain keresztül szoros összefüggésben áll a hazai szintű tervezési rendszerrel. Az EU tervezési rendszere nem csak a hazai programidőszakok kialakítását befolyásolja, hanem a területi terveket is.

---

<sup>76</sup> Nagy Annamária: Területi tervezés az Európai Unióban. Jegyző és Közigazgatás. 2000/4. Forrás: <https://jegyzo.hu/teruleti-tervezes-az-europai-unioban-20004/> (2024.01.05.)

<sup>77</sup> Soós Edit: A mélyülő európai integráció. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2013. 73. p.

<sup>78</sup> A koncentráció, a koordináció, a partnerség, az adicionalitás, a monitoring és értékelés mellett.

<sup>79</sup> Szabó Zsolt: Bevezetés az európai uniós támogatások rendszerébe. Patrocinium. Budapest, 2012. 39. p.

<sup>80</sup> Forman Balázs: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. Interpress Külkereskedelmi Kft., Budapest, 2003. 77. p.

## **IV.1. Több évre szóló tervezés az Európai Unió többéves pénzügyi keretén keresztül (MFF)**

A területi tervezés nem jelenik meg EU szintjén olyan markánsan, mint az egyes tagállamokban a különböző szintű tervdokumentumokon keresztül, azonban jelentősége a támogatások háttéréül szolgáló költségvetés kialakításának köszönhetően kiemelkedő. A tervezési tevékenység és a programozási időszakok megtervezése sokkal inkább a pénzügyi tervezésre helyezik a hangsúlyt. A fejezet célja, hogy bemutassa az EU tervezési folyamatát a többéves pénzügyi keret létrehozásán keresztül.

A fejezet külön alfejezetekben foglalkozik a 2021-2027-es költségvetési időszak aktualitásaival, mint a költségvetési keret kialakításának nehézségei, az újdonságnak számító Next Generation EU Eszköz és olyan sajátosságaival, mint az uniós támogatások felfüggesztésének lehetősége. Mivel Magyarország is érintett a támogatások visszatartásában, ezért elengedhetetlen a helyzet feltárása. Az EU területi tervezési rendszerének vizsgálatát azért tartom fontosnak, mert a megtervezett pénzügyi keret nem csupán Magyarország területi tervezési rendszerére hathat ki, a támogatások jelentősége okán befolyásolhatja Magyarország teljes fejlesztéspolitikai rendszerét. A befolyás oka, hogy Magyarország az uniós támogatások haszonélvezője, a magyarországi terület- és településfejlesztés pénzügyi háttérét pedig főként az uniós támogatások biztosítják.

### **IV.1.2. Többéves pénzügyi keret az Európai Unióban**

Annak érdekében, hogy az Európai Unió szakpolitikákat tudjon működtetni, szüksége van egy közös, uniós szintű költségvetésre. A modern és alkalmazkodó szakpolitikák segítik elő az integráció céljainak elérését. Közös költségvetés és szakpolitikák nélkül az integráció nem lenne képes céljai megvalósítására.<sup>81</sup> A területi tervezés által alkalmazott közösségi beavatkozás ebben az esetben az EU egész területére kiterjed.<sup>82</sup>

Az európai integráció esetében speciális szerepe van a többéves pénzügyi keretnek. Az integráció működésében szupranacionális és kormányközi jegyek egyaránt megjelennek, tehát kettősség figyelhető meg. Ezek a duplikálódó jegyek erősen befolyásolják a közös költségvetés jellegét. Abban az esetben, amikor egy nemzetközi szervezet működésében csupán szupranacionális, vagy csak kormányközi jegyek fedezhetőek fel, akkor a költségvetésben az igazgatással, valamint a saját adminisztrációval járó költségek a meghatározóak. Ezzel ellentétesen a kevert jegyeket felmutató EU költségvetésének fő célja, a közös, uniós szakpolitikák finanszírozása, amelyhez jelentős forrás szükséges.<sup>83</sup>

Az integrációra 1988-ig csak az éves költségvetés készítése volt jellemző, majd 1988-at követően meghatározóvá vált a több évre szóló tervek készítése, amelyek már nem csupán egy, hanem több évre szóló kiadási előirányzatokat foglaltak magukba. A több évre tervezett költségvetés garantálja a nagyobb fokú stabilitást a különböző kiadási tételek finanszírozásában. Ennek köszönhetően az éves költségvetés megvitatásakor már adottak a

---

<sup>81</sup> Kengyel: 2015. 148. p.

<sup>82</sup> A fejezet a következő megjelent tanulmányom átdolgozására épül: Kószó Richárd: Az Európai Unió 2021-2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi kerete az EU intézményi vitáinak keretében. Szegedi Tudományegyetem Móra Ferenc Szakkollégium. Szeged, 2022. 225-238. pp. (A)

<sup>83</sup> Kopiczné Györke Diána: Az EU 2021-27-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. In: Közép Európai Közlemények. 13. évfolyam. 2. szám. 2020. 371. p.

többéves költségvetés által meghatározott sárokszámok, amelyek figyelembevételével kell alakítani az éves költségvetéseket.<sup>84</sup>

A többéves pénzügyi keret hosszú ideig, 2009-ig csak az intézményközi megállapodások elemeként jelent meg, szerződéses alap nélkül, azonban az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ, 2009) 312. cikkének köszönhetően az Unió elsődleges jogának része lett.<sup>85</sup>

Az EUMSZ (2009) deklarálja az éves költségvetés szerepét, amely biztosítja az EU közös szakpolitikáinak működését, illetve a különböző programok finanszírozását évekre lebontva. A költségvetés meghatározása az EU kötelezettségeinek és prioritásainak figyelembevételével történik. Az EU éves költségvetése rendelkezik arról, hogy az Európai Unió a meghatározott évben mekkora összegből gazdálkodhat vagyis, hogy mekkora lehet az összes kiadása és összes bevétele az adott évben. Az éves költségvetési keretben összhangban kell állniuk a bevételeknek és a kiadásoknak. Az éves költségvetés nagysága nem haladhatja meg a többéves pénzügyi keret által meghatározott kiadási korlátokat. Ennek betartása érdekében az EU gyakorlata úgy alakult, hogy rendszerint alacsonyabb éves költségvetés kerül meghatározásra, ezáltal az előre nem látható, plusz kiadásokkal járó problémák kereten belül fedezhetők.<sup>86</sup>

Az éves költségvetéssel szemben az Európai Unió többéves pénzügyi kerete hosszabb időtávra vonatkozik. A hosszú távú költségvetés azt határozza meg, hogy az EU által elkölthető pénzüsszegeknek hol található a felső határa, hogyan alakulnak a kiadási programok, amelyek rendelkeznek arról, hogy a közös költségvetést mire kell költeni, ezen felül pedig meghatározza azokat a szabályokat, amelyek rendelkeznek a kiadások finanszírozásának módjáról. A tanácsi rendelet formájában elfogadott, aktuális évekre vonatkozó többéves pénzügyi keretnek minimum öt évre kell szólnia, azonban az elmúlt évek gyakorlata azt mutatja, hogy az EU-ban bevett szokás a hét évre tervezés. A többéves pénzügyi keret biztosítja a regionális integráció számára, hogy a költségvetési kiadások ne haladják meg a bevételi források határát.<sup>87</sup>

A többéves pénzügyi keret kialakítása a tagállamok közös feladata. Kialakításának módjáról az EUMSZ (2009) 312. cikke rendelkezik.<sup>88</sup> A hét éves programozási időszakok kezdete előtti években az Európai Bizottság megkezdi a munkát, amely eredményeként előterjeszti a következő költségvetési időszakra vonatkozó javaslatát az Európai Parlament és a Tanács felé. Ezt követően a Tanácson belül folytatódnak az előkészületek és az MFF csomaggal kapcsolatos további munkák, itt kerül sor a tárgyalási keret előkészítésére. A Tanácsi munka eredményeként elkészül a tárgyalási keret tervezet. A tervezetben a Tanács olyan elemeket gyűjtött össze, amelyek megtárgyalása esetében meghatározó jelentőséggel bírhat a tagállamok vezetőinek politikai iránymutatása. Az uniós országok állam- és kormányfői a véleményük becsatornázása lehetőségeként iránymutatásokat fogalmaznak meg az Európai Tanácsban, melyeket következtetések formájában hoznak nyilvánosságra. A megfogalmazott következtetések előterjesztése az Európai Tanács elnökének feladata. Az Európai Tanács feladata a folyamatban, hogy politikai iránymutatásokkal segítse a

---

<sup>84</sup> Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021-2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. In: Közgazdasági Szemle. 66. évfolyam. 5. szám. 2019. 527. p.

<sup>85</sup> Nyikos Györgyi: Fejlesztéspolitika. Következő nemzedék EU helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz. Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Budapest, 2022. 33. p.

<sup>86</sup> EUMSZ HL C 326, 2012.10.26. 183-186. pp.

<sup>87</sup> Az Európai Unió Tanácsa: A TANÁCS (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. 2-3. pp.

<sup>88</sup> EUMSZ HL C 326, 2012.

költségvetési keret fontosabb elemeinek módosítását. A procedúra legvége az MFF rendelet elfogadása, amely különleges jogalkotási eljárás keretében zajlik. A rendeletet a Tanácson belül egyhangúlag kell elfogadni, az Európai Parlament egyetértésével. Ez azt jelenti, hogy a Tanács álláspontját a Parlament vagy jóváhagyja, vagy elutasítja, de módosításokat nem végezhet rajta.<sup>89</sup>

Az EU költségvetésének szerkezete két részre osztható, tartalmaz egy bevételi és egy kiadási oldalt. A költségvetés bevételi oldalon megjelenő tételei finanszírozzák a szakpolitikák működését.<sup>90</sup> A költségvetés szerkezetének jelentős változása 1970-ben következett be a költségvetési rendelkezések módosításáról szóló első Luxemburgi Szerződés elfogadásának köszönhetően. Korábban a tagállamok költségvetési hozzájárulása volt az, amiből fedezték a Közösségek a közös kiadásokat, a szerződéseknek köszönhetően azonban bevezetésre kerültek a saját források (own resources), amelyeknek biztosítaniuk kell a Közösségek számára azokat a bevételeket, amelyek hozzájárulnak a közösségi politikákhoz.<sup>91</sup>

Az Európai Gazdasági Közösség elsődleges bevételi forrásainak körét kezdetben a vámbevételek alkották, amelyek a harmadik országokkal folytatott kereskedelemről származtak, illetve bevételt képeztek az agrárlefölözések<sup>92</sup> és a cukorilletékekből befolyó összegek. Az 1970-es években a közösségi kiadásokat már nem lehetett a fennálló saját bevételekből fedezni, ezért újabb saját források bevezetése mellett döntöttek a tagállamok. Bevezetésre került a hozzáadott értéken alapuló hozzájárulás (VAT). Azonban a kiadások további növekedésének kezelésére szükségessé vált a negyedik saját forrás bevezetése is 1988-ban, ez a tagállamok GNP-arányos, mai formája pedig a GNI-arányos hozzájárulása. 1988 óta a korábbi három saját forrás aránya folyamatosan csökken, ezért ettől az évtől kezdve fokozatosan a negyedik forrás vette át a bevételek között a vezető szerepet. Ez azt eredményezte, hogy emelkedett a tagállamok közvetlen hozzájárulásainak aránya és csökkent a tagállamoktól független, valódi saját források aránya.<sup>93</sup>

A közös költségvetés bevételi oldalon jellemzően rendelkezik olyan kisebb tételekkel, amelyek az összes bevételi forrás összegének körülbelül 1 %-át érik el. Ilyen bevételek lehetnek az uniós alkalmazottak jövedelemadó-befizetései, az uniós tagsággal nem rendelkező harmadik országok uniós programokhoz való hozzájárulásai, illetve a vállalatok által megfizetett versenypolitika kapcsán kiszabott bírságok.<sup>94</sup>

A költségvetés kiadási oldalán legnagyobb súllyal a redisztribúciót elősegítő közös politikák jelennek meg, mint a közös agrárpolitika és a kohéziós politika. A fejletlenebb tagállamok azok, akik túlsúlyban támogatják e két szakpolitika működését, hiszen alapvetően ők a fő kedvezményezettek. Ezzel szemben a fejlettebb tagállamok a versenyképességet és a növekedést célzó források felhasználásában érdekeltek.<sup>95</sup>

A politikai viták és az egyes államok befizetéseinek aránya sok esetben a szolidaritás elvére vezethető vissza, amely a Lisszaboni Szerződés (2009) jóvoltából a korábbinál jelentősebb szerepet képvisel. Jérôme Vignon (2011) utal rá, hogy a szolidaritás az integráció kezdeti

---

<sup>89</sup> Kószó: 2022. (A) 229. p.

<sup>90</sup> Vargáné Dr. Bosnyák Ildikó: A kohéziós politika finanszírozása az EU-ban. Király Nyomda Kft., Nyíregyháza, 2010. 60-61. pp.

<sup>91</sup> Horváth Jenő: Az európai integráció története napról napra. 1945–2002. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 79.p.

<sup>92</sup> Ma már ez is vámnak tekinthető, mivel a GATT uruguayi fordulójának köszönhetően 1995-től megszűntek a lefölözések és ezt a kereskedelmkorlátozó eszközt vámosítani kellett.

<sup>93</sup> Halmai Péter: Az Európai Unió közös költségvetése. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 9-10. pp.

<sup>94</sup> Kengyel: 2019. 523. p.

<sup>95</sup> Ivan Turok – John Bachtler: The coherence of EU regional policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds. Routledge. London, 1997. 5. p.

szintjén is jelen volt, illetve az olyan szakpolitikák szabályrendszerének kialakításánál is, mint a kohéziós politika.<sup>96</sup> Azonban a költségvetési időszakok megtervezésének procedúrája gyakran szembe tudja állítani egymással a szolidaritást és a tagállami érdekeket. A költségvetés kialakítása során a tagállamok a költségvetési vitában a politikai értékek mellett szem előtt tartják és törekszenek a gazdasági előnyök maximalizálására is. A költségvetési vita egy több ismeretlenes mátrixban zajló procedúra, hiszen az egyes források maximális mértéke, valamint a jogosultsági rendszere is eltérő. Ezt tetézi, hogy a tagállamok különböző földrajzi, társadalmi és gazdasági, és fejlettségbeli sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek a legtöbb esetben a jogosultsági feltételek alapját képezik. A nemzeti érdekek érvényesítésére a költségvetési vitán keresztül van lehetőség.<sup>97</sup>

A tagállamok szempontjából akkor sikeres a pénzügyi kereterről szóló tárgyalás, ha eredményeként az adott tagállam elégedett, érdekeit érvényesíteni tudta. A tárgyalásokat az elmúlt évek tapasztalata alapján egyre inkább az jellemzi, hogy minden egyes tagállam kap valamit, azonban jelentős áttörés nem következik be. A megújuló, hosszú távú reformok helyett inkább a már korábban is kialakult rendszer megtartása a jellemző, amelyben kisebb kiigazítások jelennek meg. A döntést előkészítő és megalapozó bizottsági anyagok gyakran használják a reform kifejezést, valamint igyekeznek számos területen fejlődést elérni, ennek ellenére a megmerevedett gyakorlat az, hogy minden tagállam a kialakult status quo megőrzését tartja szem előtt. Az, hogy melyik tagállam milyen érdeket képvisel, azt a nettó befizetői, és a nettó haszonélvezői pozíciók irányozzák elő. A képviselt pozíciók alapján a nettó befizető országok a költségvetési vita során törekszenek az uniós szintű kiadások hatékonyságára, illetve az uniós hozzáadott érték bizonyítására. Ezzel próbálják igazolni az álláspontjukat, miszerint nincs szükség nagyobb költségvetésre és megnövekedett költségvetési kiadásokra. Meglátásuk szerint a megjelenő új prioritások finanszírozását pedig biztosítani lehet a meglévő kereten belüli átrendezéssel. Ezzel szemben a nettó haszonélvezők a két jelentősebb támogatási forrás összegének fenntartására törekednek, ezzel együtt pedig arra, hogy a közös agrárpolitika és a regionális politika támogatásai ne csökkenjenek.<sup>98</sup>

Magyarország is az uniós támogatások nettó haszonélvezőjének tekinthető, mivel az ország kevesebb pénzzel járul hozzá az Unió hétéves költségvetési időszakaiban a közös uniós költségvetéshez, mint amennyit visszkap különböző támogatások formáján keresztül.<sup>99</sup> Az 5. számú ábra a költségvetési viták során a tagállamok által képviselt jellemző szerepköröket szemlélteti.

---

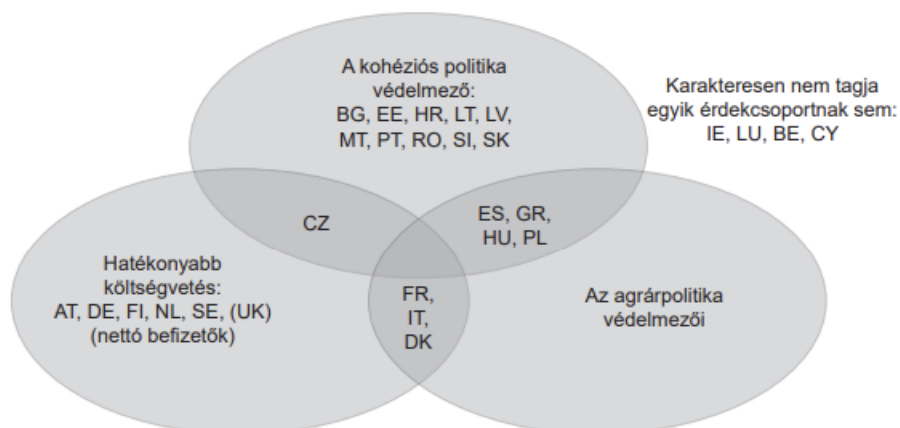
<sup>96</sup> Jérôme Vignon: Solidarity and Responsibility in the European Union. Notre Europe Policy Brief. No. 26. 2011. 1. p.

<sup>97</sup> Nyikos Györgyi – Erdei Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. In: Európai Tükör. 23. évfolyam. 4. szám. 2020. 7. p.  
Európai Bizottság: Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért. Brüsszel, 2020. COM (2020) 456 végleges. 4-5. pp.

<sup>98</sup> Kengyel: 2019. 530. p.

<sup>99</sup> Bajusz Anna: Az uniós források jelentősége a viseigrádi tagállamokban. In: Köz-Gazdaság. 10. évfolyam. 4. szám. 2015. 94. p.





5. számú ábra: A költségvetés megvitatásakor jellemzően kialakuló tagállami érdekcsoportok<sup>100</sup>

Az 5. számú ábra rámutat arra, hogy jellemzően a kohéziós politika védelmezői közé tartoznak azok az országok, amelyek több pénzt kapnak vissza különböző támogatásokon keresztül a közös költségvetésből, mint amennyit befizetnek. Velük szemben viszont karakteresen elkülöníthetőek a hatékonyabb költségvetést támogató országok, akik nettó befizetőként többet fizetnek be a költségvetésbe, mint amennyit visszakapnának belőle. Az ábra alapján megállapítható, hogy van átfedés a különböző csoportok között, sőt vannak olyan országok is, amelyek markánsan nem kötődnek egyik csoporthoz sem.

A tárgyalások során általában a kohéziós politika védelmezői és a hatékonyabb költségvetést támogatók az a két csoport, amelyek között markáns érdekellentét alakul ki. A nettó befizető, fejlettebb tagállamok jellemzően igyekeznek úgy alakítani a költségvetés főösszegét, hogy az minél alacsonyabb legyen, annak érdekében, hogy az általuk befizetett GNI-alapú hozzájárulás ne emelkedjenek túl magasra. A nettó haszonélvező tagállamok viszont arra törekszenek, hogy a költségvetés főösszege minél nagyobb és ambiciózusabb legyen, mivel ők ebben érdekeltek.<sup>101</sup>

Az aktuális költségvetés rendelkezésre álló forrásai számos stratégiai beruházáson keresztül jutnak el a tagállamokba a különböző támogatáson keresztül. A források célterülete széles skálát ölel fel. A támogatások fejleszthetik a kutatási szektort, segíthetik a munkahelyteremtést, támogathatják a kis- és középvállalkozásokat, elősegíthetik a gazdasági versenyképesség növelését vagy a környezetvédelmet. Mivel ezek a beruházások nagyban befolyásolhatják az országok fejlődését, de főként a nettó haszonélvező országok fejlesztéseinek mértékét, ezért ezek az országok törekszenek a költségvetésből a lehető legnagyobb szelet megszerzésére.<sup>102</sup>

Friedrich Heinemann, Philipp Mohl és Steffen Osterloh közös tanulmányukban (2010) arra mutatnak rá, hogy a tagállamok nettó pozícióra koncentráló szemlélete tovább erősíti az úgynevezett common pool, vagyis közös kasszából gazdálkodás problémáját. A közös

<sup>100</sup> Kengyel: 2019. 530. p.

Kengyel: 2019. 530. p.

<sup>101</sup> Bajusz Anna: Az Európai Unió költségvetési rendszerének finanszírozási problémái. In: Jogi Melléklet. 59. évfolyam. 3. szám. 2015. 37. p.

<sup>102</sup> Rechnitzer – Smahó: 2011. 334-336. pp.

költségvetésből ugyanis a tagállamok vezetői minél nagyobb részben szeretnének részesedni, vagyis saját hasznukat a leginkább szeretnék maximalizálni annak érdekében, hogy minél több projektet tudjanak megvalósítani a tagállamuk területén. Ez természetesen azt is jelenti, hogy a hasznuk maximalizálásával jelentős forrást vonnak el az uniós szintű közjavak előállításától.<sup>103</sup>

A közös költségvetésből származó előnyök és hátrányok kérdése hatványozottan megjelent a 2014-2020-as költségvetési időszakban is, mivel ekkor került létrehozásra egy magas szintű munkacsoport annak érdekében, hogy végezzék el az uniós saját források rendszerének felülvizsgálatát. A munkacsoport megállapításait egy jelentés<sup>104</sup> (Monti-jelentés) formájában tették közzé 2016 decemberében. A Mario Monti<sup>105</sup> által vezetett munkacsoport arra hívta fel a figyelmet, hogy a költségvetési „adok-kapokban” az egyik tagállam nyeresége nem mehet a másik tagállam rovására, hiszen a költségvetés célja a közös integráció fejlesztése a szakpolitikákon keresztül.<sup>106</sup> Ez a közös fejlesztés a szolidaritás szempontjain kell, hogy alapuljon az újraelosztási fejlesztési eszközökön keresztül.<sup>107</sup>

Az újraelosztás egyik fő eszköze az EU kohéziós politikája, amely a szolidaritáson alapul. A szakpolitika jelentőségét jól szemlélteti az is, hogy a költségvetési vitákban az érdekcsoportok több, sajátos törésvonal mentén jönnek létre. A létrejövő törésvonallak jellemzően kiterjednek a kohéziós politika alapvető céljának értelmezésére is. A közös költségvetés legnagyobb részét képező kohéziós politika többi szakpolitikához viszonyított részesedése is hangsúlyos szokott lenni a vitákban. A megelőző költségvetési időszakokban ez a részesedés csökkent. Ezzel némiképpen a területi kohézió hangsúlya is csökken, melynek fő oka, a szakpolitika keretét szétfeszítő érdekellentétek.<sup>108</sup> Gyakori kérdés a szakpolitika kialakítása mentén, hogy az elmaradott térségek felzárkóztatását segítse inkább, vagy a versenyképesség eszköze legyen. A 2021-2027-es többéves pénzügyi keret kialakításakor már jelentős szerepet kapott a fenntarthatóság.<sup>109</sup> A fenntarthatóság mellett újabban megjelenik a zöld, digitális és demográfiai átállás kérdése is. Oliver Röpke az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöke (2023-) hangsúlyozza, hogy a kohéziós politika keretében a 2027-et követő időszakban is szükség lesz a területi megközelítésre.<sup>110</sup>

Az elmúlt évtizedekben számos területpolitikai koncepció és paradigma jelent meg, amelyek alakították a kohéziós politika szemléletmódját, cél- és eszközrendszerét. Igaz, néha

---

<sup>103</sup> Friedrich Heinemann – Philipp Mohl – Steffen Osterloh: Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints. In: Journal of European Integration. Vol. 32. No. 3. 2010. 60-61.pp.

<sup>104</sup> Mario Monti: Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Resources. 13. p. Forrás: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4d14393d-1db0-11e7-aeb3-01aa75ed71a1> (2024.01.17.)

<sup>105</sup> Korábban két ciklusban volt uniós biztos. Először a belső piacért, szolgáltatásokért, vámokért és adózásért felelős európai biztos (1995-1999), majd a versenyjogért felelős európai biztos (1999-2013).

<sup>106</sup> Mario Monti: Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. 13. p. Forrás: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4d14393d-1db0-11e7-aeb3-01aa75ed71a1> (2024.01.17.)

<sup>107</sup> Raphael Goulet: EU cohesion policy 1988-2008: Investing in Europe's future. European Commission. Brussels, 2018.

<sup>108</sup> Medve – Bálint Gergő – Martin József Péter – Nagy Gabriella: Célellentétes következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon. In: Kolosi Tamás – Szelényi Iván – Tóth István György: Társadalmi R riport- 2022. Budapest, 2022. 34. p.

<sup>109</sup> Nyikos Györgyi: Az EU kohéziós politikája 2021-2027. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2024. 15-16. pp.

<sup>110</sup> Magyar Távirati Iroda: A kohéziós politika a magyar uniós elnökség egyik fő prioritása lesz. 2024. Forrás: <https://kormany.hu/hirek/a-kohezios-politika-a-magyar-unios-elnokseg-egyik-fo-prioritasa-lesz> (2025.01.18.)

újraakertezett formát vettek fel. Ezek a koncepciók és paradigmák további törésvonalat tudnak okozni a közös költségvetésen belül a kohéziós politika kialakításában. A „rég” területpolitikák az újraelosztáson alapultak és meghatározó szerepet kapott a hátrányos helyzetű térségek kompenzációja, ezzel szemben az „új” területpolitikák a területalapú megközelítést alkalmazzák. Az ezredfordulót követő első évtized végéig a „rég” és „területileg vak” megközelítések voltak az uralkodók. Ezek kritikájából aztán kialakult a méltányosság elvén alapuló és az egyének fejlődését erőteljesebben támogató közpolitikák „people-based policies” stratégiája. Ezzel szemben a területi alapú megközelítésként „place-based approach” aposztrofált „új” felfogás már nem tartja alkalmazhatónak a modellezhető, egységes, uniformizált megközelítéseket. Ezek helyette jobban preferálja a speciális kontextusokhoz és lehetőségekhez igazított egyedi megoldásokat.<sup>111</sup>

Az integrációs folyamat logikáját vizsgálva az állapítható meg, hogy a tagállamok jellemzően ismert elvárásainak tükrében négy meghatározó célkitűzés elérésére törekcsenek a közös költségvetés kialakításánál. Az első ilyen célkitűzés az integráció motorját jelentő közös politikák támogatása. A második célként az integrációs folyamatból adódó nyereségek és veszteségek kiegyensúlyozása<sup>112</sup> jelenik meg. Az első és második célhoz szorosán kapcsolódik a harmadik célkitűzés is, amely a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését hangsúlyozza. A negyedik cél a szolidaritás, ezt az elvet hatványozottan figyelembe kell venni a források elosztásánál.<sup>113</sup> Mindezek alapján megállapítható, hogy az EU-ban bevett gyakorlat a hét évre szóló tervezés, azonban a tervezés folyamatának háttérében a tagállamok eltérő érdekei jelennek meg.

#### **IV.1.2.1. Az EU 2021-2027-re vonatkozó többéves pénzügyi keretének kialakítása**

A 2021-2027-es időszakra vonatkozó költségvetés megtervezése korán problémába ütközött.<sup>114</sup> A nettó egyenleg kérdésköre, valamint az uniós tagsággal járó előnyök és hátrányok vitája a briteken keresztül kihatott a költségvetés összeállítására.<sup>115</sup> 2016. június 26-án az Egyesült Királyságban népszavazást tartottak az ország Unióból való kilépéséről. A brit népszavazás 72,2%-os részvétellel zajlott, ahol a választópolgárok az Unióból történő kilépés mellett döntöttek.<sup>116</sup> Az integráció történetében ez volt az első alkalom, hogy egy tagállam az EU elhagyása mellett döntött.<sup>117</sup>

---

<sup>111</sup> Kaiser Tamás: Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé? In: Comitatus 30 év/könyv. Comitatus Társadalomkutató Egyesület. Veszprém. 2021. 151-153. p.

<sup>112</sup> A nyereségek és veszteségek közötti egyenlőtlenség háttérében az áll, hogy a közös piac, az egységes piac, később pedig a gazdasági és monetáris unió létrejötte sem eredményezett egyenlő nyereséget a tagállamok számára. Ebből következik az a nézőpont miszerint a nyertesek fizessék be a közös költségvetésbe a nyereségek bizonyos hányadát, végső soron pedig a vesztesek részesüljenek belőle.

<sup>113</sup> Kengyel: 2015. 149-150. pp.

<sup>114</sup> A fejezet a következő megjelent tanulmányom átdolgozására épül: Kószó Richárd: A COVID-19 járvány hatása az Európai Unió támogatáspolitikájára. In: Fejes Zsuzsa: Európa új utakon: A COVID-19 járvány és a BREXIT társadalmi és jogi hatásai. Szegedi Jogász Doktorandusz Konferenciák XI. SZTE AJTK DI. Szeged, 2021. (A) 49-61. pp.

<sup>115</sup> Csűrös Gabriella: Az uniós költségvetés funkciói a tervezett 2021-2027 közötti többéves pénzügyi keretben. In: Jog, állam, politika. 11. évfolyam. 2. szám. 2019. 7. p.

<sup>116</sup> A népszavazás 30 millió állampolgár részvétele mellett zajlott, ahol a szavazók 52 %-a voksolt a kilépés mellett és 48% a tagság mellett.

<sup>117</sup> Halmai Péter: A brexit forgatókönyvei és hatásai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2020. 9. p.

Mindez azt is jelentette, hogy az új többéves pénzügyi keretet már az Egyesült Királyság részvétele nélkül kellett megtervezni. Az új költségvetést a 27 tagúra csökkent Európai Uniónak kellett kialakítani. A brexit költségvetésre gyakorolt hatása pedig abban nyilvánult meg, hogy a britek nettó befizető tagországgént erőteljesen növelték a közös költségvetést, kilépésük következtében viszont a 2021-2027-es költségvetési időszakban már nem lehetett az ő befizetésükkel számolni.<sup>118</sup>

A brexit következtében körülbelül 94 milliárd eurós hiány keletkezett a 2021-2027-es költségvetésben, amelyet valamiképpen szükséges volt pótolni annak érdekében, hogy a közös költségvetési plafon ne csökkenjen. Több megoldási javaslat jelent meg a probléma mentén. Lehetséges megoldásként felvetődött az a megoldás, hogy a meglévő tagállamok növeljék hozzájárulásukat. Természetesen ettől több ország is vonakodott. Egy másik perspektívát jelentett a kohéziós és mezőgazdasági támogatások csökkentése. A nettó befizető és nettó részesedő országokat már a brit befizetések pótlásának lehetőségei is megosztották.<sup>119</sup>

További kihívásként jelent meg a költségvetés tervezésénél a pénzügyi és gazdasági válság utóhatásainak kezelése, valamint a migrációs- és menekültválság. Az Európai Bizottságnak a fennálló kihívások figyelembevételével kellett kialakítania a 2021-2027-es többéves pénzügyi keretet. Az Európai Bizottság 2018. május 2-án tette közzé az Unió 2021-2027-es költségvetési időszakára vonatkozó többéves pénzügyi keretének javaslatát. A Bizottság egy olyan egyszerű, modern és rugalmas költségvetésre tett javaslatot, amellyel választ ad az említett kihívásokra és elősegíti a közös célok megvalósítását. A Bizottság igyekezett a tagállamok és az érdekelt felek véleményét megjelenítő javaslatot előterjeszteni. Ezt a Bizottság a javaslatában is hangsúlyozza: „A Bizottság figyelmesen meghallgatta az Európai Parlament, a tagállamok, a nemzeti parlamentek, az uniós finanszírozás kedvezményezettjei és más érdekelt felek álláspontját. A Bizottság az idei év elején nyilvános konzultációt tartott, amelyre több mint 11 000 válasz érkezett”.<sup>120</sup>

A Bizottság a többéves pénzügyi keretre tett javaslatának elkészítését megelőzően mindig létrehoz egy konzultációs felületet a többéves pénzügyi keret minden egyes szakpolitikájára vonatkozóan, ahol az érdekelt felek be tudják csatornázni véleményeiket a szakpolitikák alakításába. A nyilvános konzultáció kérdéseinek fókuszában az új uniós kezdeményezés hatásköre, a többletértéke és prioritásai állnak.<sup>121</sup>

A többéves pénzügyi keret által finanszírozott szakpolitikák körül a disszertáció szempontjából a kohéziós politikára irányuló konzultáció a leginkább releváns, mivel a keret kiadási oldalán ez az egyik legfőbb tétel. A kohézió területén alkalmazandó Strukturális Alapokról szóló előzetes konzultáció 2018. január 10. és 2019. március 9. között került meghirdetésre. Ebben az időintervallumban a nyilvános konzultáció bárki számára elérhető volt az Európai Bizottság honlapján, ezáltal az érdekelt felek megfogalmazhatták a témában felmerülő kételyeiket, tapasztalatukat, véleményüket. Az online kérdőív az Unió 23 hivatalos nyelvén elérhető volt, ezáltal az Unió polgárai anyanyelvükön ki tudták tölteni azt. A konzultáció célcsoportjába azok a polgárok és szervezetek tartoztak, akik valamilyen

---

<sup>118</sup> Kószó: 2021. (A) 51. p.

<sup>119</sup> Zsolt Darvas – Guntram Wolff: Rethinking the European Union's post-Brexit budget priorities. Policy Briefs, Bruegel, 2018. 1. p.

<sup>120</sup> Európai Bizottság: Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021-2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. Brüsszel, 2018. COM (2018) 321 final. 1. p.

<sup>121</sup> Európai Számvevőszék: 14/2019. számú különjelentés: „Ossza meg velünk véleményét!”: Nyilvános konzultációi révén a Bizottság meg tudja szólaltatni a polgárokat, de tájékoztató tevékenysége kívánivalót hagy maga után. Luxembourg, 2019. 8. p.

tevékenységen keresztül kapcsolódnak a kohéziós politika területéhez, vagy érdeklődnek iránta.<sup>122</sup>

Igaz, az Európai Bizottság konzultációkkal kapcsolatos tájékoztató tevékenysége még hagy kivetnivalót maga után, mivel az konzultációkkal kapcsolatos információk nem sok emberhez jutnak el, ennek ellenére a kohézió területét érintő konzultáció kitöltésében elfogadható számban vettek részt az érintett szervezetek és az Unió polgárai.<sup>123</sup>

A Bizottság konzultációs kérdőíve négy kérdést tartalmazott. A kérdések három kérdéskörre összpontosítottak. Vizsgálták a kohéziós politika nemzeti politikákat kiegészítő hozzáadott értékét, a szakpolitika főbb célkitűzéseit, valamint a programok és alapok közötti szinergiákat. A témakör utolsó kérdése egy általános jellegű nyitott kérdés volt, ahol a válaszadók saját meglátásaikat írhatták le. Az első kérdésre 2170 releváns visszajelzés érkezett, a második kérdésre 1647-en válaszoltak, a harmadik kérdésre 1440-en reflektáltak, míg az utolsó kifejtős kérdés esetében 602-an fogalmazták meg véleményüket. Az EU szakpolitikájának hozzáadott értéke a nemzeti politikákhoz témakörében feltett kérdésre beérkező válaszok alapján megállapítható, hogy a válaszadók majdnem 76%-a úgy vélte, hogy a szakpolitika nagy, vagy meglehetősen nagymértékben képvisel hozzáadott értéket. Ezzel szemben a kitöltők mindössze 2%-a gondolta úgy, hogy egyáltalán nem jellemző a hozzáadott érték.<sup>124</sup>

A szakpolitika lehetséges prioritásaira irányuló kérdésre adott válaszokból kiderült, hogy a kitöltők melyik három terület támogatását gondolják fontosnak. A rendelkezésre álló válaszok alapján ilyen területként tartják számon a regionális egyenlőtlenségek és egyes uniós régiók fejletlenségének csökkentését. A válaszadók 87,5%-a ezt a területet tartotta fontosnak. A felmérés alapján a kitöltők a második célterületnek a munkanélküliség csökkentését, ezzel párhuzamosan a minőségi munkahelyek teremtését, valamint a munkaerő mobilitásának támogatását emelték ki, 87%-kal. A válaszadók a harmadik területként szintén 87%-kal a társadalmi befogadás előmozdítását, valamint a szegénység elleni küzdelmet jelölték meg. Ezáltal az Unió intézményei visszajelzést kaptak arról, hogy mely területeken lenne indokolt és elvárt az uniós pénzek támogatási mechanizmusa a 2021-2027-es időszakban. A kérdőív foglalkozott még az alapok és a programok közötti szinergiákkal. A válaszadók többségének véleménye arra mutatott rá, hogy az alapok egységesítése javasolt lenne, valamint szükség van a programok és az alapok közötti koordinációra. A koordináció kérdése több alkalommal is felmerült már intézményi szinten is. Mivel indokoltnak látszott a koordináció hiányának mérséklése, ezért ez az igény erőteljesebben jelenik meg a 2021-2027-es költségvetési időszakban.<sup>125</sup>

A vélemények becsatornázását követően az Európai Bizottság 2018. május 2-án terjesztette elő a 2021-2027-es programozási időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretének javaslatát. A Bizottság egy olyan újszerű költségvetést javasolt, amely egyszerre rendelkezik az egyszerűség, a modernitás és a rugalmasság jegyeivel:

---

<sup>122</sup> Public consultation on EU funds in the area of investment, research & innovation, SMEs and single market. Forrás: [https://ec.europa.eu/isa2/consultations/public-consultation-eu-funds-area-investment-research-innovation-smes-and-single\\_en/](https://ec.europa.eu/isa2/consultations/public-consultation-eu-funds-area-investment-research-innovation-smes-and-single_en/) (2024.01.03.)

<sup>123</sup> European Commission: Support to public consultation on cohesion policy. Final report. Forrás: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/publications/reports/2018/support-to-public-consultation-on-cohesion-policy-final-report\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/2018/support-to-public-consultation-on-cohesion-policy-final-report_en) (2024.01.03.)

<sup>124</sup> Európai Bizottság: Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról. Strasbourg, 2018. COM (2018) 372 végleges. 4. p.

<sup>125</sup> Európai Bizottság: 2018. COM (2018) 372 végleges. 4. p.

*Egyszerű:* Az új költségvetés szerkezete a korábbihoz képest jóval leegyszerűsödött, ennek következtében nagyobb összhangba került az EU prioritásaival<sup>126</sup> mint korábban. A 2021-2027-es programozási időszakban futó programok számát csökkenteni kellett, ez azért volt indokolt, mivel a 2014-2020-as költségvetési időszak rámutatott arra, hogy az Unió támogatásai túl sok program és eszköz között kerültek elosztásra. Ezen a téren erősebb koordináció vált szükségessé. Az uniós támogatások egyik jelentős haszonélvezői, a vállalkozások számára kevesebb bürokráciát jelent az új keret, mivel lehetővé teszi az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazását, ezzel könnyítve a kifizetések elszámolását.

*Modern:* Egy modern költségvetésnek fel kell készülnie az EU-t fenyegető, előre nem látható kihívásokra. A közös költségvetést a brexit hatásainak figyelembevételével kellett kialakítani, mivel a britek már nem járulnak hozzá pénzüsszeggel az MFF-hez. Folytatódott a bürokrácia csökkentése és a szabályok koherensebbé tétele. Az egyszerűbb célok megfogalmazása mellett nagyobb hangsúlyt kapott a teljesítmény. Leegyszerűsödött az eredmények mérése és nyomon követése, ezáltal gyorsabban lehet majd változtatásokat végrehajtani, amennyiben azok szükségessé válnak.

*Rugalmas:* A múlt évek tapasztalatai felhívták rá a figyelmet, hogy a 2014-2020-as MFF nem volt kellően rugalmas a gyors és hatékony válaszadás területén, ezért nem tudott alkalmazkodni az előre nem látható kihívásokhoz. A gyors reagálási képesség elősegítését az új keret a válságkezelési eszközök megerősítésével és egy tartalékkeret létrehozásával képzei el, amelyek a nem várt események bekövetkezése esetén alkalmazhatóak. A költségvetés félidős felülvizsgálatának eredményei alapján megállapítható, hogy szükséges-e a programok módosítása a költségvetési időszak utolsó két évére vonatkozóan. Szükségesség esetén már biztosított a lehetőség a programokon belüli erőforrás átcsoportosításra.<sup>127</sup>

A 2021-2027-es programozási időszak költségvetése szakmai és politikai viták keresztüzében formálódott. A 2021-2027-es programozási időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret előkészítése a megelőző időszakokhoz képest sokkal komplexebb feladat volt mind politikai mind szakmai szempontból. A folyamatot a COVID-19 járvány mellett a bevezetni kívánt jogállamisági feltételek is nehezítették. A költségvetés elfogadását minden esetben bonyolult politikai és szakmai egyeztetési folyamatok előzik meg, de az aktuális MFF jogalkotási folyamata a koronavírus helyzetre való tekintettel további elemekkel bővült. A Bizottság kezdeti terveit a bekövetkező COVID-19 járvány azonnal felülírta. Ki kellett alakítani a krízis megoldásához szükséges eszközöket, amelyek segítik az Unió tagállamainak ellenállóképességét és alkalmazkodását. A Bizottság javaslatához kapcsolódóan az Európai Parlament jelentést tett közzé 2018. november 14-én. Ebben kifejtette a pénzügyi keretről szóló rendeletre vonatkozó módosítási javaslatát. A tárgyalási keret tervezetét a Tanács 2018. november 30-án tette közzé, amely tartalmazta ugyan a pénzügyi csomag főbb pontjainak leírását, viszont nem tartalmazta a felső határokra vonatkozó számadatokat. Az Európai Tanács megállapodást ért el 2020. július 21-én. Az állam- és kormányfők között megállapodás született a 2021-2027-es költségvetési időszak összegéről. A többéves pénzügyi keret rendelkezésre álló főösszege Charles Michel<sup>128</sup> javaslatának megfelelően 1074,3 milliárd euró összegre alakult. A Next Generation EU néven megjelenő Helyreállítási Eszköz rendelkezésre álló összege is az előzetesen javasolt

---

<sup>126</sup> Intelligensebb Európa, zöldebb,- karbonmentes Európa, jobban összekapcsolódó Európa, szociálisabb Európa, a polgáraihoz közelebb álló Európa.

<sup>127</sup> Európai Bizottság: 2018. COM (2018) 321 final. 4-5. pp.

<sup>128</sup> Az Európai Tanács elnöke (2019-2024).

750 milliárd eurós összeget tartalmazta. A megállapodás értelmében ebből a vissza nem térítendő támogatások összesen 390 milliárd eurót tesznek ki, az eszköz másik részét hitel formájában vehetik igénybe a tagállamok. Ez a hitel 360 milliárd euró értékig áll a tagállamok rendelkezésére a válságkezelési csomag keretein belül.<sup>129</sup>

Az MFF mellett megjelenő Next Generation EU támogatásainak összegét az Európai Bizottság által felvett kölcsön fedezi. Ez egy olyan kedvezményes kondíciókkal felvehető kölcsön, amelyhez a tagállamok ilyen kedvező feltételekkel nem tudnának hozzájutni. Az Európai Bizottság az Európai Unió nevében vállalta a kölcsön felvételét, amelyhez a pénzügyi piacokon juthatott hozzá, viszont a felvett összeget vissza is kell majd fizetni. A visszafizetés legkorábban 2028-ban történhet meg, vagy legkésőbb 2058-ban.<sup>130</sup>

Az Európai Tanács következtetéseiben kifejti, hogy „*A javaslat olyan ambiciózus és átfogó csomag, amely a hagyományos többéves pénzügyi keretet olyan rendkívüli helyreállítási erőfeszítéssel ötvözi, amelynek célja a minden eddiginél súlyosabb válság hatásainak kezelése, szem előtt tartva az Unió legfőbb érdekeit.*”<sup>131</sup>

A következtetések két fő fejezetre tagolódnak. Az első fejezet az új eszközzel, a Next Generation EU Eszközzel foglalkozik, a második fejezet pedig a 2021-2027-es többéves pénzügyi kerettel. Az Európai Tanács utal rá, hogy a COVID-19 válság okán kialakult gazdasági és társadalmi problémák kezelése ebben a programozási időszakban kiemelten fontos. A tagállamok gazdaságának helyreállítása, valamint ellenállóképességük elősegítése jelenik meg az eszköz célkitűzései között. Az Európai Tanács a következtetésekből 2020. július 21-én már utal arra is, hogy a jogalkotási folyamatban az Európai Parlamenten a sor, mivel neki kell jóváhagyni a költségvetést. A helyzet sürgősségét a következőképpen hangsúlyozta az Európai Tanács: „*Felkérjük a Tanácsot, hogy kezdje meg a tárgyalásokat az Európai Parlamenttel azzal a céllal, hogy biztosítsa az összes jogi aktuson végzett munkának a vonatkozó jogalappal összhangban történő, kivételesen sürgős lezárását annak érdekében, hogy az EU reagálni tudjon a válságra.*”<sup>132</sup>

Az Európai Parlament válaszul az Európai Tanács következtetéseire 2020. július 23-án egy állásfoglalásban fejtette ki véleményét. Az Európai Tanácsi következtetések nem feleltek meg a Parlament álláspontjának. A parlamenti állásfoglalás alapján a 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret egy politikai megállapodás, amely a meghozott formájában nem volt elfogadható. A parlamenti képviselők készek voltak rá, hogy konstruktív tárgyalásokba kezdjenek a Tanáccsal, annak érdekében, hogy az módosításokat hajtson végre a tervezeten. A Parlament erőteljesen hangsúlyozta, hogy amennyiben nem következik be változás, abban az esetben nem fogja egyetértését adni a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletre vonatkozó megállapodáshoz.<sup>133</sup>

Az Európai Parlament támogatta a COVID-19 járvány hatásainak csökkentése céljából létrehozott Next Generation EU Eszközt, hiszen az intézmény véleménye az volt, hogy nagyobb összeggel kell támogatni a tagállamokat a járvány leküzdését követően, azonban véleménye szerint az Európai Bizottság által javasolt, majd a Tanács és az Európai Tanács által meghatározott formájában nem megfelelő. Az Európai Tanács következtetéseire

<sup>129</sup> Nyikos – Erdei-Derschner: 2020. 6-8. pp.

<sup>130</sup> Európai Bizottság: Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért. Brüsszel, 2020. COM (2020) 456 végleges. 4-5. pp.

<sup>131</sup> Európai Tanács: Következtetések a helyreállítási csomagról és a 2021–2027-re szóló költségvetésről. Brüsszel, 2020. EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4. 1. p.

<sup>132</sup> Európai Tanács: 2020. EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4. 13. p.

<sup>133</sup> Európai Parlament: Állásfoglalás az Európai Tanács 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésének következtetéseiről. HL C 371. 2021.

válaszul 2020. július 23-án a Parlament állásfoglalásában kifejtette, hogy az Európai Tanácsi következtetések nem felelnek meg az elképzelésének. Az Európai Parlament üdvözölte a Next Generation EU Eszköz helyreállítási csomagját, ezzel párhuzamosan viszont sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy a vissza nem térítendő támogatások mértéke jelentősen csökkent.<sup>134</sup>

Az Európai Parlament több kétségesnek ítéhető pontot is talált az alakuló többéves pénzügyi keret vonatkozásában. A Parlament felhívta a figyelmet arra, hogy a kiemelt programok finanszírozása jelentősen lecsökken 2020 és 2021 között. A kohéziós politika és a közös agrárpolitika forrásainak tartós csökkenését sem tartották elképzelhetőnek. Ennek várható eredménye, hogy 2024-es évtől az Unió költségvetése a 2020-as szint alá kerül, ami egyben azt is fogja eredményezni, hogy veszélybe kerülhetnek az Unió kötelezettségvállalásai és prioritásai, mint a zöld megállapodás<sup>135</sup> vagy a digitális menetrend<sup>136</sup>. Az Európai Tanács következtetéseivel ellentétben meg kell növelni az éghajlattal, az ifjúsággal, a digitális átállással, az egészségüggyel, az infrastruktúrával, a kutatással, a kultúrával, a határigazgatással és a szolidaritással kapcsolatos programok összegét.<sup>137</sup>

Az új költségvetés sarkalatos pontjának tekinthető a költségvetési kifizetések jogállamisági kritériumokhoz kötése. A jogállamisági kritériumoknak való megfelelés, mint az uniós források kifizetésének feltétele most először jelent meg a költségvetéssel összefüggésben. Az Európai Parlament ragaszkodott a feltételrendszer bevezetéséhez. Ezen túl a parlamenti képviselők arra is felhívták a figyelmet, hogy nincs megoldva a felvenni kívánt hitel visszafizetésének ügye sem. Egy erős és jól kidolgozott tervre lett volna szükség az EU saját bevételi forrásainak reformjáról, amelyen keresztül az EU új bevételi forrásokhoz jutna, nem pedig kölcsönből kellene fedezni a kiadásait. A parlamenti képviselők állásfoglalása arra mutatott rá, hogy a felvett kölcsön törlesztésének mindössze három lehetséges forrása lehet. Az első ilyen az uniós programok keretének megvágása. Második alternatívaként a tagállamok által befizetett pénzek növelése képzelhető el. Harmadik lehetőségként pedig a saját bevételi források<sup>138</sup> létrehozása jelenik meg. Az Európai Parlamentben kialakított vélemény arra mutatott rá, hogy csak a harmadik megoldás jelenthet tényleges és elfogadható visszafizetési lehetőséget.<sup>139</sup>

A leginkább az intézmények vitáinak keretében formálódó költségvetés nem csak az intézmények, de a tagállami érdekcsoportok között is éles szakadékot húzott. Ennek hátterében a tagállami befizetések mértékének tekintetében megjelenő egyet nem értés állt. Az Európai Bizottság eredeti elképzelései alapján az EU27-ek GNI arányosan 1,11%-ot fizetnek be a költségvetésbe. A százalékos megosztás vizsgálatakor figyelembe kell venni

---

<sup>134</sup> Európai Parlament: Állásfoglalás az Európai Tanács 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésének következtetéseiről. HL C 371. 2021.

<sup>135</sup> Európai Zöld Megállapodás (2019). A megállapodás célul tűzte ki, hogy Európa a legelső klímasemleges kontinenssé váljon.

<sup>136</sup> Európai Digitális Menetrend (2010). A társadalmi környezetet egyre nagyobb mértékben befolyásolják az új digitális szolgáltatási platformok és a létrejövő új technológiák, mint a mesterséges intelligencia. Ezek a változások újradefiniálták az online kommunikáció csatornáit, a vásárlás feltételeit és az információkhoz való hozzáférés módját. Ennek következtében az emberek mindennapi életének nélkülözhetetlen tárgyaikká váltak ezek az újítások. Az európai digitális menetrend ezzel az új környezettel és ennek változásaival is foglalkozik.

<sup>137</sup> Európai Parlament: Állásfoglalás az Európai Tanács 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésének következtetéseiről. HL C 371. 2021.

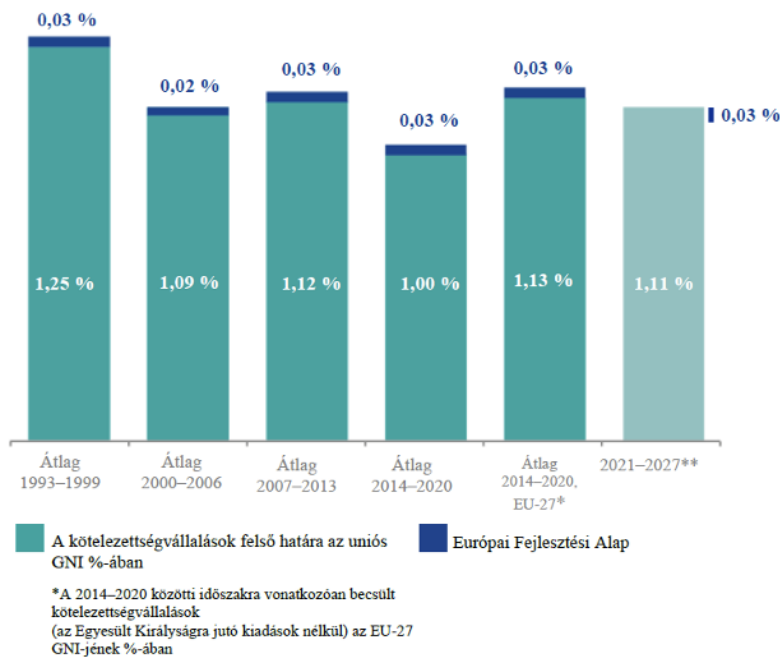
<sup>138</sup> 2021. január 1-től bevezetésre került a műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját forrás alkalmazása. Ez egy olyan nemzeti hozzájárulás, amely a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyiségén alapul.

<sup>139</sup> Európai Parlament: A parlamenti jóváhagyáshoz javítani kell a hosszú távú uniós büdzséről szóló megállapodáson című sajtóközleménye. 2020.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/12/16/investeu-council-greenlights-provisional-agreement-reached-with-the-parliament/> (2023.05.07.)



azt a tényt is, hogy ez az összeg már tartalmazza az Európai Fejlesztési Alap forrásait is, amelynek a rendelkezésre álló kiadásai korábban a költségvetési keret plafonján felül jelentek meg. Az Európai Fejlesztési Alap forrásai nélkül a 2021-2027-es időszakban a kiadási összeg hozzávetőlegesen a GNI 1,08%-ának feleltethető meg, ezzel viszont a jelenlegi időszak GNI arányos összege a korábbi 1,13%-os<sup>140</sup> kiadási szintjétől kisebb.<sup>141</sup> A 6. számú ábra szemlélteti a Bizottság kezdeti javaslatának megfelelően a 2021-2027-es költségvetés méretét a bruttó nemzeti jövedelem százalékos arányában.



6. számú ábra: A bruttó nemzeti jövedelem százalékos aránya az Európai Bizottság 2018-as javaslatának megfelelően a 2021-2027-es költségvetésben<sup>142</sup>

A 6. számú ábra összehasonlító adatai alapján megállapítható, hogy reálértéken ismét csökkent volna a kiadási főösszeg a megelőző programozási időszakhoz képest.

A költségvetés nettó befizető tagállamai között létrejött egy gazdaságosabb költségvetést támogató csoportosulás a 2021-2027-es programozási időszakban, amely tagjai Dánia, Hollandia, Ausztria és Svédország voltak. Ez a négy ország szigorúan ragaszkodott ahhoz, hogy a GNI 1%-án kell meghúzni a kiadási plafont. A tárgyalások során a négy tagállam egy tudatos és gazdaságos költségvetést szeretett volna létrehozni, ezért a többi tagállam „takarékos” vagy „fukar” négyekként tekintettek rájuk. A nettó befizető tagállamok közül Németország és Franciaország ezzel szemben hajlandó lett volna az 1%-os plafonnál magasabb főösszeget támogatni, abban az esetben, ha a költségvetés kiadási szerkezete, a tagállami visszatérítések, valamint a jogállamisági mechanizmus bevezetésének feltételei az ő nézetüknek megfelelően alakulnak. A nettó befizetőkkal szemben a nettó kedvezményezett tagállamok egyértelműen támogatták a magasabb főösszeget. Tárgyalási alapként a GNI

<sup>140</sup> Az összeg az Egyesült Királyság nélkül számított viszonyított összeg.

<sup>141</sup> Iván Anna: A tagállamok és az Európai Unió költségvetése. A nettó egyenleget előtérbe helyező szemlélet. Corvinus Egyetem, Budapest, 2020. 159. p. Forrás: [https://phd.lib.uni-corvinus.hu/1125/1/Ivan\\_Anna\\_dhu.pdf](https://phd.lib.uni-corvinus.hu/1125/1/Ivan_Anna_dhu.pdf) (2024.03.19)

<sup>142</sup> Iván: 2020. 159. p.

1,3%-át jelölték meg. A korábban „kohézió barátai” nevet viselő csoport, arra törekedett, hogy a cél elérése érdekében egységesen lépjenek fel az Európai Tanács ülései során. A csoport új neve „az ambiciózus európai költségvetés barátai” lett, amellyel megpróbálták kifejezni, hogy olyan költségvetést szeretnének, amely elegendő forrást biztosít az integráció fejlődésének támogatására.<sup>143</sup>

Tehát megállapítható, hogy a tagállamok között is komoly egyet nem értés alakult ki, de a költségvetés keretének formálására leginkább az intézmények vitáinak keretében került sor. Az Európai Unió új költségvetésének kialakításában fókuszpontot jelentett a COVID-19 járvány hatásaihoz alkalmazkodni képes és ellenálló támogatáspolitikai rendszer kialakítása. A COVID-19 járványhoz alkalmazkodó és a tagállamok és intézmények érdekeit egymáshoz közelebb hozó új költségvetés formálódott. Az Európai Bizottság 2020. május 28-án újabb javaslatot<sup>144</sup> tett közzé a 2021-2027-es költségvetési időszakra vonatkozó MFF jelentős felülvizsgálata céljából. A vélemények közlése és alkuk kialakítása mellett 2020. november 10-én lezárultak az elhúzódó háromoldalú tárgyalások az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság között. Az Európai Parlament a folyamat lezárásaként 2020. december 17-én egyetértését adta, köszönhetően annak, hogy teljesültek az általa képviselt jellemzők, többek között a jogállamisági feltételrendszer bevezetése. Tehát létrejött a 2021-2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret.<sup>145</sup> Amennyiben nem született volna megállapodás 2020. év végéig, abban az esetben az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (2009) 312. cikkének 4. bekezdését kellett volna alkalmazni, amely értelmében meghosszabbodtak volna a 2014-2020-as többéves pénzügyi keret utolsó évében vagyis, a 2020-ban érvényes költségvetési határok és azokat kellett volna alkalmazandónak tekinteni mindaddig, amíg el nem fogadják az aktuális többéves pénzügyi keretet.<sup>146</sup> A továbbiakban az EU 2021-2027-re vonatkozó többéves pénzügyi kerete a kiadási területek tükrében kerül bemutatásra.

#### **IV.1.2.2. Az EU 2021-2027-re vonatkozó többéves pénzügyi kerete a kiadási területek tükrében**

Az Európai Unió 2021-2027-es költségvetési időszakára vonatkozó többéves pénzügyi keretének alakulása meghatározó a magyarországi területi fejlesztések szempontjából. A kutatás kezdetén hipotetikusán azt feltételeztem, hogy Magyarország fel tudja majd használni a neki járó uniós támogatásokat, még ha nem is napjainkban, de valamikor a költségvetési időszak lejárta előtt. Azonban ma már látszik, hogy Magyarország nem tudja felhasználni a teljes neki járó összeget.<sup>147</sup> A többéves pénzügyi keretből Magyarországnak járó felhasználható támogatási összeget 22 milliárd euró alkotta, amelyet kiegészít a Next Generation EU Eszköze. A 2020 decemberében elfogadott költségvetési csomag új fejezetnek számít az EU életében. A 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret forrásait kiegészíti a Next Generation EU Eszköze, ezzel példátlan nagyságú hétéves költségvetési csomag jött létre. A gazdaságélénkítési céllal létrehozott Next Generation EU Eszköz támogatásait a COVID-19 járvány hatásaként kialakult egyedi helyzetre való tekintettel az Európai Bizottság kölcsönből biztosítja. A Bizottság az eszköz

<sup>143</sup> Iván: 2020. 160. p.

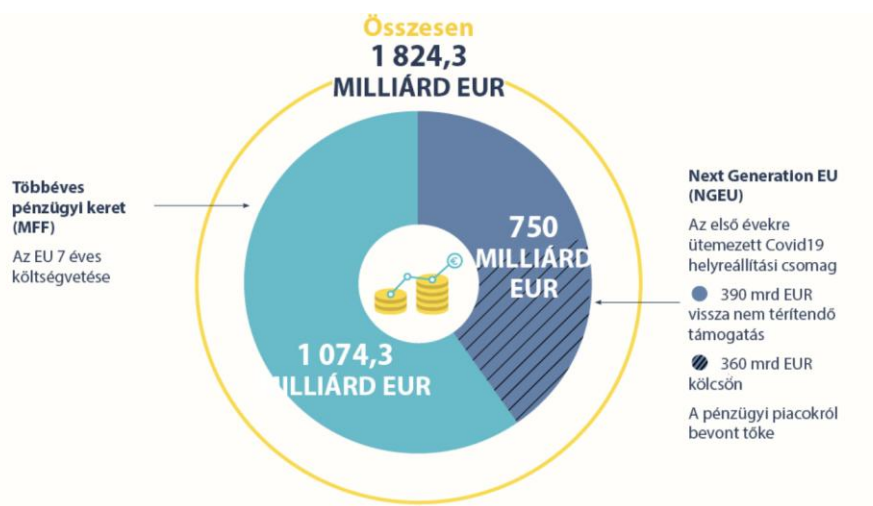
<sup>144</sup> Európai Bizottság: Módosított javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. Brüsszel, 2020. COM (2020) 443 final.

<sup>145</sup> Kószó: 2022. (A) 34. p.

<sup>146</sup> EUMSZ HL C 326. 2012. 10. 26.

<sup>147</sup> Az n+2 szabály értelmében az n. év felfüggesztett kötelezettségvállalásai és ezek költségei már nem teljesíthetők az n+2. évet követően.

forrásait az EU nevében a piacokról felvett kölcsönből finanszírozza. Ez a közös hitelfelvétel az EU GNI-jének kicsivel több, mint 5%-át teszi ki.<sup>148</sup> A teljes költségvetés a 7. számú ábrán látható.



7. számú ábra: Az EU teljes költségvetése a 2021-2027-es költségvetési időszakban (2018-as folyó árakon)<sup>149</sup>

A 7. számú ábra kiválóan szemlélteti az EU 2021-2027-es időszakra tervezett többéves pénzügyi keretét, amelyet mintegy 1074,3 milliárd euró alkot. Ezt egészíti ki a 750 milliárd euró összegű Next Generation EU Eszköz, amely tartalmaz vissza nem térítendő, illetve visszatérítendő támogatásokat is. A visszatérítendő támogatások az újrafelhasználhatóság által képesek megtöbbszörözni a rendelkezésre álló szűkös forrásokat, valamint több közgazdász szerint a visszatérítendő pénzügyi eszközök nagyobb motivációt jelentenek a kedvezményezettek számára ezáltal elősegítik a sikeres végrehajtást, mivel a visszatérítés kötelezettsége növeli a projektgazdák érdekltségét a projekt eredményes végrehajtásában.<sup>150</sup>

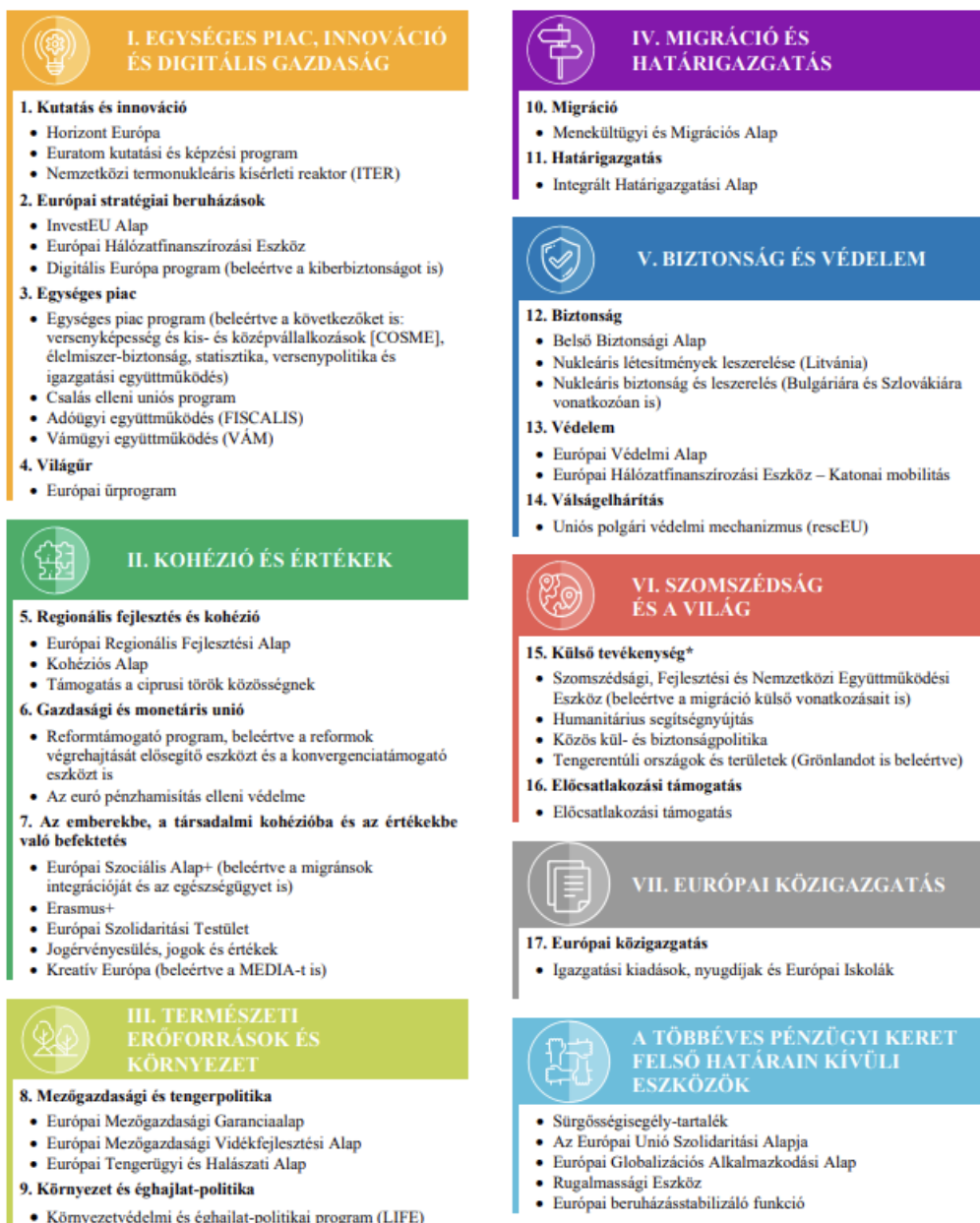
Tehát a rendelkezésre álló visszatérítendő támogatási összeg is hozzá tud járulni az EU tagállamainak fejlődéséhez. Véleményem szerint ez a visszatérítendő támogatási forma is előnyös lehet a tagállamok számára.

A struktúrán kívül változás következett be az Európai Uniót ért új kihívásoknak köszönhetően a 2021-2027-es programozási időszak MMF-ének kiadási területeiben is. Az aktuális kiadási területeket szemlélteti a 8. számú ábra.

<sup>148</sup> Alessandro D’Alfonso: Next Generation EU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic. EPRS, European Parliament, 2020. 1-2. pp. Forrás: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652000/EPRS\\_BRI\(2020\)652000\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652000/EPRS_BRI(2020)652000_EN.pdf) (2024.03.25.)

<sup>149</sup> Az Európai Unió Tanácsa: Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/> (2024.05.13.)

<sup>150</sup> Bató Márk: A pénzügyi eszközök szerepe az Európai Unió kohéziós politikájában. In: Közgazdaság. 8. évfolyam 1. szám. 2013. 175. p.



8. számú ábra: Kiadási területek a 2021-2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretben<sup>151</sup>

A 8. számú ábra alapján megállapítható, hogy az egységes piac, innováció és digitális gazdaság, valamint a kohézió és értékek fejezetek rendelkeznek a legtöbb tárgykörral. Ezek mellett megjelennek olyan napjainkban fontos kérdésekre pénzügyi segítséget kínáló fejezetek, mint a migráció és határigazgatás, vagy a természeti erőforrások és környezet.

<sup>151</sup> Európai Bizottság: COM (2018) 321 final. 7. p.

A többéves pénzügyi keretben nem csak a támogatások felhasználási területei jelennek meg az egyes fejezetekben, meghatározásra kerülnek az egyes területek számára elérhető források is. Ezt szemlélteti a 1. számú táblázat.

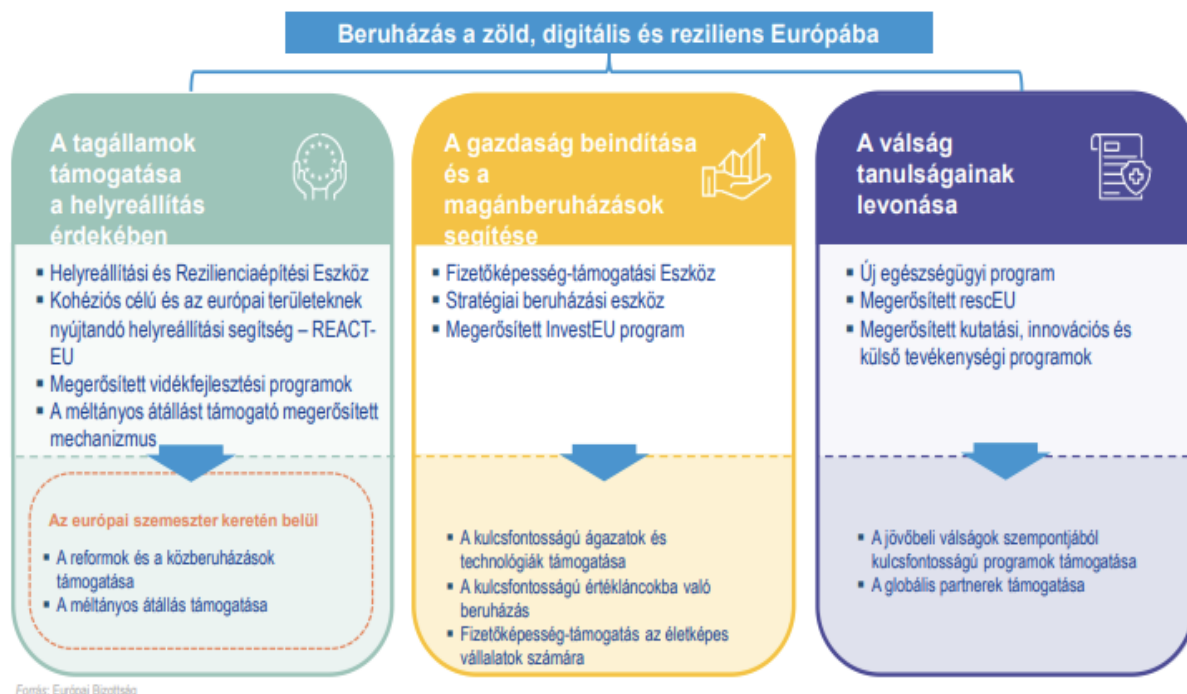
Kötelezettségvállalási előirányzatok (millió euró, 2018-as árakon)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Összesen
Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	19.712	19.666	19.133	18.633	18.518	18.646	18.473	132.781
Kohézió, reziliencia és értékek	49.741	51.101	52.194	53.954	55.182	56.787	58.809	377-769
Természeti erőforrások és környezet	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	356.374
Migráció és határigazgatás	2.324	2.811	3.164	3.282	3.672	3.682	3.673	22.671
Biztonság és védelem	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	13.185
Szomszédság és világ	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	98.419
Európai közigazgatás	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	73.102
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	154.049	153.254	152.848	152.750	152.896	153390	155.113	1.047.300

1. számú táblázat: Az EU 2021-2027 közötti többéves pénzügyi kerete a számok tükrében<sup>152</sup>

Az itt bemutatott többéves pénzügyi keretet egészíti ki a 2021-2027-es költségvetési ciklusban a COVID-19 gazdasági és társadalmi hatásainak kezelésére létrehozott Next Generation EU Eszköz. Az eszköz célja Európa talpra állítása a járvány után, amelyben szerepe van a zöld és digitális kettős átállás beindításának, valamint egy olyan társadalom kiépítésének, amely méltányosabb és ellenállóbb. A források felhasználásának háttérét úgy próbálták kialakítani, hogy az teljesen átlátható, valamint az Európai Parlament és a Tanács által külön-külön vagy együttesen, demokratikusan elszámoltatható módon valósul meg. Az Eszköz három pillérre épül. Első pillérét a COVID-19 járvány utáni helyreállítás adja, ebben a pillérben kiemelt szerepe van a tagállamok által indított reformokhoz és a tagállami beruházásokhoz nyújtott plusz támogatásoknak. Második pillére azokat az eszközöket foglalja magában, amelyek az elhárítás, valamint a megerősítés érdekében tett tagállami erőfeszítéseket támogatják. A pillér célja a tagállamok gazdaságainak újraindítása a magánberuházások ösztönzésének segítségével. Harmadik pillére alapját a válság tanulságaink levonása és a tanulási folyamat alkotják. A pillér célja a járvány következtében nehéz helyzetbe kerülő vállalkozások megsegítése, valamint a megelőzés, a hirtelen

<sup>152</sup> Az Európai Unió Tanácsának 2020/2093 rendelete, I. számú melléklet.

bekövetkező válsághelyzetekre való felkészültség elősegítése. Emellett megjelenik még a hosszabb távon is megvalósuló egészségügyi eredmények javítását célzó beruházások ösztönzése. Az eszköz három pillére és azok célkitűzései a 9. számú ábrán láthatóak.<sup>153</sup>



9. számú ábra: A Next Generation Eszköz három pillére<sup>154</sup>

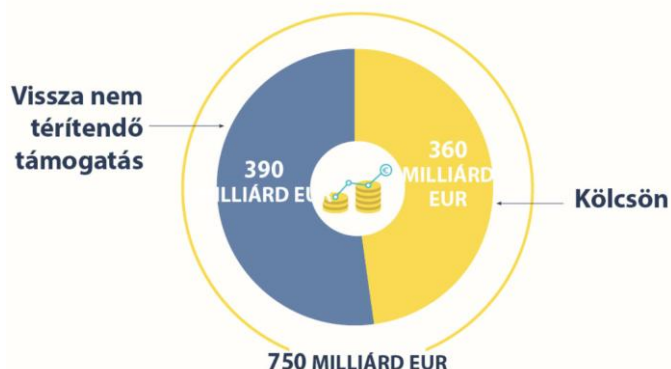
A 9. számú ábrán bemutatott területek támogatásán keresztül az eszköz alkalmassá válik arra, hogy a legsürgetőbb kihívásokra gyors és határozott választ adjon. Az eszköz egy egyszeri szükséghelyzeti eszközként funkcionál, amelyet átmenetileg, meghatározott időszakokra hoznak létre. Támogatásainak felhasználása kizárólag válsághárítási és helyreállítási intézkedések esetében lehetséges. A támogatásai az uniós költségvetésen keresztül jutnak el az egyes tagállamokhoz, ahol a helyreállítás szempontjából kardinális pénzügyi programok megerősítésére használják fel őket. A tervezett felhasználási időszak végső időpontja 2024. december 31. Az eszköz mihamarabbi rendelkezésre állása volt a cél annak érdekében, hogy a legsürgetőbb igényeket minél előbb ki lehessen elégíteni. Ezért az eszköz támogatásainak elosztása úgy került kialakításra, hogy a felhasználható források nagyobb hányada a járvány utáni első években kerüljön felhasználásra.<sup>155</sup>

Az eszköz finanszírozására az Európai Bizottság hitelt vett fel a tőkepiacon. Mivel ez a hitelfelvétel az EU nevében történik, a visszafizetés kérdésköre is az EU felelőssége. Ezért nem támogatta kezdetben az Európai Parlament az elképzelést. A hitelként felvett 750 milliárd euróból 390 milliárd euró, amit a tagállamok vissza nem térítendő támogatás formájában kaphatnak meg és 360 milliárd euró, amihez kölcsön formájában jutnak hozzá. A Next Generation EU összetétele látható a 10. számú ábrán.

<sup>153</sup> Európai Bizottság: 2020. COM (2020) 456 végleges. 5-6. pp.

<sup>154</sup> Európai Bizottság: 2020. COM (2020) 442 végleges. 4. p.

<sup>155</sup> Európai Bizottság: 2020. COM (2020) 442 végleges. 3. p.



10.számú ábra: Next Generation EU összetétele<sup>156</sup>

A 10. számú ábrán sárga színnel jelölt 360 milliárd euró összeget a tagállamok kölcsön formájában kaphatják meg, amely azt jelenti, hogy a felhasználást követően vissza kellene fizetniük. Az eszköz arra a logikára épít, hogy a tagállamok önkéntes alapon nyújthatják be igényüket a kölcsön formájában felvehető támogatásokra, vagyis minden tagállam saját maga dönti el azt, hogy szeretne-e élni a kölcsön felhasználásával, vagy sem.<sup>157</sup>

Az országoknak járó vissza nem térítendő támogatási összeg kiszámításakor a következő értékek kerülnek figyelembevételre:

- A tagállam népessége,
- Az egy főre jutó GDP reciproka,
- Megelőző 5 év, vagyis a 2015-2019-ig terjedő időintervallum uniós átlaghoz viszonyított átlagos munkanélküliségi rátája.<sup>158</sup>

Magyarország esetében a Next Generation EU Eszköz közel 5.900 milliárd forintnyi plusz támogatást jelent, 2.500 milliárd forint vissza nem térítendő támogatást és 3.400 milliárd forintnyi hitelt. Az ország a tagállamok többségéhez hasonlóan nem szeretne volna felhasználni a hitelkeretet, ezért az ország helyreállítási terve csak az eszköz vissza nem térítendő támogatási forrásairól rendelkezett, amely összege 2.500 milliárd forint. A magyar kormánynak lehetősége volt 2023-ig a döntése megváltoztatására, ezzel pedig a 3.400 milliárd forintnyi kedvező feltételekkel bíró uniós hitel felvételére.<sup>159</sup> Az ország végül 2023-ban úgy döntött, hogy mégis benyújtja hitelkérelmét. Mindössze 3,9 milliárd eurós hitelkérelem került benyújtásra, amely 1500 milliárd forintnyi hitel jelent. A megigényelt

<sup>156</sup> Az Európai Unió Tanácsa: Next Generation EU – Covid19 helyreállítási csomag

<https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/> (2024.05.14.)

<sup>157</sup> Európai Bizottság: A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról című javaslat. Brüsszel, 2020. COM (2020) 408 végleges. 5. p.

<sup>158</sup> Európai Bizottság: A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról című javaslatához csatolt melléklete. Brüsszel, 2020. COM (2020) 408 végleges. 5. p.

<sup>159</sup> Gyöngyösi Balázs: A magyar kormány nem vetette el a piaci kölcsön felvételét. Világgazdaság. 2021. Forrás: <https://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagi-hirek/a-magyar-kormany-nem-vetette-el-a-piaci-kolcson-felvetel-3761536/> (2024. 03.05.)

hitelösszeget energetikai infrastruktúra fejlesztésre, energiahatékonysági pályázatokra, illetve a zöld átállást segítő projektek finanszírozására fogják fordítani. A hitelkonstrukció önmagában nem tekinthető rossz vagy elhamarkodott döntésnek, mivel kondícióját tekintve ez sokkal kedvezőbb konstrukciónak minősül, mint a piacon elérhető hitelek többsége. Ennek háttérében az áll, hogy a kifogástalan besorolással rendelkező EU a hitel felvevője, és az általa kedvező feltételekkel felvett hitelt, ugyanazon feltételekkel adja tovább a kérelmező tagállamnak, mint amivel neki sikerült hozzájutnia.<sup>160</sup> Az Európai Bizottság javaslata alapján az EU által felvett hitelek legkésőbbi visszafizetési dátuma 2058-ra tehető, a legkorábbi pedig 2027-re datálható, amennyiben sikerül az új saját források bevezetése.<sup>161</sup>

Az új eszköz támogatásai a többéves pénzügyi keret mellett kiegészítő jelleggel jelennek meg. Az Európai Bizottság az uniós programok kiigazítását javasolta, annak érdekében, hogy azok erőteljesebben tudják segíteni a helyreállítást szolgáló eszközöket azokon a területeken, ahol ez szükséges. Ilyen területnek tekinthetőek a nemzeti egészségügyi rendszerek, amelyek ellenállóképességét növelni kell, illetve a vírus ideje alatt hátrányt szenvedő szegmensek, mint az oktatás, a turizmus, a kultúra, valamint a kis- és középvállalkozások. Ennek következtében kialakultak olyan területek, amelyek fejlesztését együttesen segítik az Európai Strukturális és Beruházási Alapok és a Next Generation EU Eszköz is.<sup>162</sup> Ezt a kiegészítő jelleget mutatja be a 2. számú táblázat.

	Többéves pénzügyi keret alaptámogatása (milliárd euró)	Az eszköz kiegészítő forrása (milliárd euró)
Egységes piac, innováció és digitális átállás	132,8	10,6
Kohézió, reziliencia és értékek	377,8	721,9
Természeti erőforrások és fenntartható környezet	356,4	17,5

2. számú táblázat: A többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU Eszköz által párhuzamosan támogatott területek<sup>163</sup>

A létrejövő párhuzamosság oka a Next Generation EU Eszközének a prioritásaiban keresendőek. Az eszköz célkitűzése a zöld és digitális átállás támogatása, amelyet több programon keresztül próbál megvalósítani. Az eszköz forrásainak eloszlását a 3. számú táblázat mutatja be

<sup>160</sup> Nagy Iván Zsolt: Az utolsó pillanatban mégis kért 1500 milliárd forintnyi hitelt Magyarország az EU-tól. HVG. 2023. Forrás: [https://hvg.hu/gazdasag/20230831\\_Magyarország\\_az\\_utolso\\_napon\\_kert\\_hitelt\\_az\\_EUtol\\_a\\_helyreallitasi\\_a\\_lapbol](https://hvg.hu/gazdasag/20230831_Magyarország_az_utolso_napon_kert_hitelt_az_EUtol_a_helyreallitasi_a_lapbol) (2024.03.26.)

<sup>161</sup> Nyikos: 2022. 59. p.

<sup>162</sup> Európai Bizottság: 2020. COM (2020) 442 végleges. 4-6. pp.

<sup>163</sup> Kószó: 2021. (A) 56. p.



<b>Eszköz</b>	<b>Összeg (milliárd euró)</b>
Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz, mint kölcsön	360
Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz, mint vissza nem térítendő támogatás	312,5
React EU	47,5
Európai horizont	5
Invest EU	5,6
Vidékfejlesztés	7,5
Méltányos Átállást Támogató Alap	10
Resc EU	1,9
<b>Összesen:</b>	<b>750</b>

3. számú táblázat: Next Generation EU Eszköz prioritásai <sup>164</sup>

Az eszköz támogatási területeinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy számos olyan területre is fókuszál, ahol korábban is jelentősek voltak az uniós támogatások, a vírus hatásainak kezelése érdekében azonban fokozott intenzitású támogatásra van szükség.

A React EU keretében szétosztott támogatási összegek az EU tagállamainak gazdaságait támogatják annak érdekében, hogy azok ellenállóbbá és fenntarthatóbbá tudjanak válni. A finanszírozás célterületeibe azok az ágazatok tartoznak, amelyeken keresztül leginkább támogathatóak a válsághárítási intézkedések és ahol elengedhetetlen a zöld, a digitális és reziliens helyreállítás. A támogatásai között megjelennek a munkaerőpiacokra irányuló beruházások, az egészségügyi rendszerek fejlesztése, valamint a kis- és középvállalkozások tőkésítése. Ezen túlmenően támogatásai megjelennek a turizmus, valamint a kultúra területén is. Ezek a területeken a zöld és digitális átállást célul tűző alapvető beruházások kerülnek a középpontba.<sup>165</sup>

Megerősítésre került az Európai horizont program, amely az egészségügy, valamint a zöld- és digitális átállás érdekében folytatott létfontosságú kutatások támogatását segíti elő. A támogatásai által megszerzett tudás és elért eredmények lehetővé teszik a szükséghelyzetekre való gyors és hatékony reagálást. Kiemelt szerepet kapnak a tudományos alapon nyugvó megoldásokba történő beruházások. Elnyerhető támogatásai az egészségügyi kutatások területén azokat a projekteket támogatja kiegészítő jelleggel, amelyek elősegítik a világjárvány hatásaihoz való alkalmazkodást. Célja az áttörést elérő klinikai vizsgálatok támogatása, a modern kornak megfelelő védintézkedések biztosítása, a virológia kutatások elősegítése és az oltóanyagok előállításának és kezelése.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Kószó: 2021.(A) 53. p.

<sup>165</sup> Európai Bizottság: 2020. COM (2020) 442 végleges. 5-7. pp.

<sup>166</sup> Európai Bizottság: 2020. COM (2020) 442 végleges. 12. p.

Az Invest EU program célja a köz- és a magánszféra befektetőinek megszólítása és ösztönzése arra, hogy befektetéseiket olyan szegmensekbe irányítsák, ahol a piac nem funkcionál megfelelően vagy ahol az optimálistól eltérő befektetési környezet alakult ki. Ezek a befektetések szükséges feltételei a gazdaság újraindításának. A befektetések fő megjelenési formája a fenntartható infrastruktúra elősegítése (37,8%), a kutatás, innováció és digitalizáció támogatása (25,1%), a kis- és középvállalkozások felzárkóztatása (26,4%), valamint a szociális beruházások támogatása (10,6%).<sup>167</sup>

A Méltányos Átállást Támogató Alap támogatásai a klímasemlegesség elérése mellett az erőforrások hatékony felhasználását és körforgásos gazdaságra való átállás támogatását tűzik ki célul. A pénzalap támogatási logikája szerint Európa helyreállítása, valamint a következő generáció jóléte akkor garantálható, ha a gazdasága megfelelően tud alkalmazkodni a 21. századi kihívásokhoz. A Méltányos Átállást Támogató Alap forrásai mellett a Vidékfejlesztési Alap is támogatja a zöld átállást. A zöld átállás elősegítése érdekében az Európai Bizottság megnövelte a vidékfejlesztésre fordítható támogatások összegét. A vidékfejlesztés területére érkező plusz támogatások a zöld megállapodás végrehajtásához szükséges strukturális változások bevezetéséhez nyújtanak pénzügyi segítséget a mezőgazdasági termelőknek és a vidéki területeknek.<sup>168</sup>

A Next Generation EU Eszköz támogatásai a Resc EU-n keresztül próbálják megerősíteni az EU polgári védelmi mechanizmusát és reagálási képességét. A COVID-19 járvány fő tanulsága, hogy Európának sokkal gyorsabban és hatékonyabban kell reagálnia a határokon átívelő válságokra. Az Európai Bizottság ezért is javasolja az EU polgári védelmi mechanizmusának megerősítését. A támogatások három nagyobb területre fókuszálnak. Egyrészt a veszélyhelyzeti és reagálás infrastruktúra fejlesztésre, másrészt a szállítási kapacitás növelése, harmadrészt pedig a szükséghelyzeti csoportokba történő beruházások finanszírozására. A Resc EU polgári védelmi mechanizmusa akkor aktiválódik, amikor a tagállam tartalékai vagy felszerelése elfogytak, ezzel párhuzamosan nem képes önállóan reagálni egy vészhelyzetre. A COVID-19 világjárvány hatásaira válaszul a Resc EU égisze alatt bevezetésre kerül az egészségügyi tartalék és terjesztési mechanizmus is. Ez a tartalék biztosítja a pandémia ideje alatt szükségessé váló orvosi felszerelések helyszínre történő gyors kiszállítását.<sup>169</sup>

A Next Generation EU Eszköz fő programja a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF), amely széles körben támogatja az állami beruházásokat, a reformokat, és elősegíti a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót. Segítséget nyújt a tagállamoknak a világjárvány utáni gazdasági és társadalmi hatások kezelésében, támogatásain keresztül pedig garantálja a zöld és digitális átállást. Az RRF rendelkezésre álló összege 2018-as áron 672,5 milliárd euró, amely tartalmaz vissza nem térítendő támogatásokat, valamint kölcsönök formájában igényelhető támogatásokat. Az eszköz 312,5 milliárd euró vissza nem térítendő támogatást oszt szét a tagállamok között, emellett pedig 360 milliárd eurónyi kölcsönt biztosít a tagállami reformok és beruházások végrehajtására.<sup>170</sup>

A Next Generation EU Eszköz támogatásainak vizsgálata alapján megállapítható, hogy több forráson keresztül, több szegmensben fogja támogatni Európát a járvány utáni újjáépítésben.

---

<sup>167</sup> Az Európai Unió Tanácsa: a Tanács jóváhagyta a Parlamenttel elért ideiglenes megállapodást című sajtóközleménye. 2020. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/12/16/investeu-council-greenlights-provisional-agreement-reached-with-the-parliament/> (2024.03.27.)

<sup>168</sup> Európai Bizottság: 2020. COM (2020) 442 végleges. 7. p.

<sup>169</sup> Európai Bizottság: 2020. COM (2020) 442 végleges. 10-11. pp.

<sup>170</sup> Nyikos: 2022. 64. p.

Az eszköz által biztosított támogatások mértéke alapján arra lehet következtetni, hogy az EU intézményei az eszköz plusz forrásainak biztosításával vélték megvalósíthatónak a járvány utáni helyreállítást és alkalmazkodást.

### **IV.1.3. A 2021-2027-es többéves pénzügyi kerethez kapcsolódó jogállamisági feltételek**

Az Európai Unió hosszú időn keresztül csupán politikai mechanizmust alakított ki a tagállamokban fellépő jogállamisági problémák orvoslására és puha eszközökkel, óvatosan próbálta konszolidálni ezeket.<sup>171</sup>

2021. óta azonban egy új jogi keretnek köszönhetően az uniós költségvetés fokozott védelmet élvez azokban az esetekben, amikor a jogállamiság elveinek megsértése veszélyezteti az EU pénzügyi érdekeit. Ez az új jogi keret az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet.<sup>172</sup>

A szakirodalom számos kutatója arra világít rá, hogy a többéves pénzügyi keret kiegészítő plusz összegeknek köszönhetően az EU teljes költségvetése markáns összegből gazdálkodik a 2021-2027-es költségvetési időszakban, ezért a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét kiemelten figyelembe kell venni. Az EU jogállamisági eszközeinek megerősítése az EU fő eszközévé válhat a jogállamiság védelmének területén, mivel az új feltételrendszer lehetővé teszi, hogy az EU az uniós költségvetés védelmében olyan új intézkedéseket hozzon a tagállamok tekintetében, mint a kifizetések felfüggesztése vagy pénzügyi korrekciók végrehajtása. A jogállamisági feltételek mentén törésvonal jött létre a tagállamok között.<sup>173</sup> Napjaink vitatott kérdése, hogy egy tagállamban fellépő jogállamisági hiány eredményezheti-e az uniós támogatások folyósításának befagyasztását.

### **III. 1.3.1. A jogállamiság fejlődése, elvből érték**

Az Európai Uniót érintő megannyi érdekes téma közül kevés olyan van, amely kiemelt és központi figyelemnek örvend manapság, mint a jogállamiság kérdése. Egyaránt ráirányul a politika és a jogásztársadalom figyelmébe köszönhetően annak, hogy a fogalom egyszerre hordoz politikai és jogi tartalmat.<sup>174</sup>

A fogalom nem újkeletű az európai országok körében, azonban tartalmát tekintve államonként eltérő lehet. Különböző európai országok ugyanazon fogalom különböző nyelvi fordításaként tekintenek a jogállamra. A francia köznyelvben az „État de droit” („jogállam”) használatos, az angolok a „Rule of Law” („joguralom”) kifejezést használják, míg a németeknél a „Rechtsstaat” („jogállam”) kifejezés az elterjedt. A kifejezések jelentéstartama között azonban eltérések fedezhetőek fel. Ezek az eltérések azzal

---

<sup>171</sup> Dimitry Kochenov – Laurent Pech: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. 11 European Constitutional Law Review. Vol 11. No. 3. 2015. 536-538. pp.

<sup>172</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092> (2024.01.10.)

<sup>173</sup> Eric Maurice: Rule of law: the uncertain gamble on conditionality. Fondation Robert Schuman European issues policy paper. 2023. 4. p. Forrás: <https://www.robertschuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-660-en.pdf> (2024.01.23.)

<sup>174</sup> Trócsányi László: Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt. In: Európai Tükör. 21. évfolyam. 1. szám. 2018. 112. p.

indokolhatóak, hogy mindegyik koncepció jogtörténeti szempontból különböző rendszerben és kontextusban fejlődött ki.<sup>175</sup>

A francia „État de droit” fogalom alapját az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata képezi. A Nyilatkozatnak köszönhetően a fogalom középpontjában az alapvető jogok védelme áll. Emellett a közigazgatási jog által erőteljesen befolyásolt francia alkotmányfelfogás okán az „État de droit” feltételezi, hogy az állampolgári jogokat a rendes bíróságokon kívül speciális közigazgatási bíróságoknak is védelmezniük kell.<sup>176</sup>

A Velencei Bizottság véleménye alapján az angol „Rule of Law” fogalom tartalmi összetevőit illetően Albert Venn Dicey 1885-ös műve<sup>177</sup> a mérvadó. Dicey elgondolása alapján a kormányzó hatalom önkénye csak úgy korlátozható, ha biztosítva van a jog elsőbbsége a hatalommal szemben. A szerző rávilágít arra, hogy az embereket csak a törvények alapján szabad elítélni. Hangsúlyozza a törvény előtti egyenlőséget valamint, hogy egy ember sem állhat a törvények felett. A „Rule of law” kifejezés az angolszász common law logikára épül. Jelentős szerepet tulajdonít a bíróságoknak, azonban az írott alkotmány meglétét nem tartja mérvadónak.<sup>178</sup>

A német „Rechtsstaat” fogalma az írott alkotmányokon keresztül alakult ki. Az államot helyezi a középpontba. A jogérvényesítés garanciáját pedig elsősorban a törvényhozó hatalomban látja.<sup>179</sup> Robert von Mohl, aki a „Rechtsstaat” egyik meghatározó teoretikusa a jogállamiságot az értelem vezette állam ismérvének tekinti. Megfogalmazása szerint a jogállam fenntartja saját jogrendjét, biztosítja a törvény előtti egyenlőséget és lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.<sup>180</sup>

A fentiek alapján megállapítható, hogy az államok szintjén már jóval az Európai Unió létrejötte előtt megfogalmazódott a jogállam fogalmának kérdése, az hogy milyen tulajdonságokkal kell bírnia egy jogállamnak. A fogalom tartalmát tekintve voltak közös pontok, azonban a különböző jogtörténet és különböző jogrendszerek okán a jogállamiság tartalma és elemeinek súlya eltérőek voltak.

Hazai viszonylatban például, ha a magyar alkotmányjogi szakirodalomból indulunk ki, akkor azzal a problémával szembesülhetünk, hogy számtalan szerző próbálta részletesebben körülírni a szó tartalmát, azonban a szerzők elképzelései nem feltétlenül estek egybe. Annyira különbözőek az egyes meghatározások, hogy felmerülhet annak a gondolata, hogy a jogállamiság szó valójában több fogalmat is takar, melyek időközben egymástól

---

<sup>175</sup> Gát Ákos Bence: Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése. Budapest, 2021. 13. p. Forrás: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/17785> (2024.01.23.)

<sup>176</sup> Varga Zs. András: Esményből bálvány? A joguralom dogmatikája. Századvég Kiadó. Budapest, 2015. 23. p.

<sup>177</sup> Albert Venn Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Liberty Classics. Indianapolis. 1982.

<sup>178</sup> Velencei Bizottság: 86. plenáris ülésén elfogadott jelentés a joguralomról. Strasbourg, 2011. 4. p. Forrás: Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26. mars 2011) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-f) (2024.03.23.)

<sup>179</sup> Velencei Bizottság: 86. plenáris ülésén elfogadott jelentés a joguralomról. Strasbourg, 2011. 4. p. Forrás: Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26. mars 2011) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-f) (2024.03.23.)

<sup>180</sup> Varga Zs.: 2015. 23. p.

függetlenedtek. Ebből az elméletből kiindulva a jogállamiság szó több fogalmat jelöl, vagyis egyszerre több önálló jelentéssel bír.<sup>181</sup>

További nehézséget jelent a jogállamiság fogalmának értelmezése kapcsán, hogy egymás mellett két megközelítés kezdett el terjedni. Az egyik a formális, vagy pozitív jogi megközelítés, a másik pedig a materiális, vagy lényegi megközelítés. A formális megközelítés értelmezése alapján az az állam tekinthető jogállamnak, amely magát is aláveti annak a jognak, amit létrehoz. Ennek fényében tehát tiszteletben tartja saját jogszabályait. A megközelítés előnye, hogy egyszerű és objektív mércével mérhető. Hátránya viszont, hogy a megközelítés alapján az állampolgárokat elnyomó, tekintélyelvű rezsim is tekinthető jogállamnak, ha intézkedéseit a saját jogrendszere alapján „törvényesen” hozza.<sup>182</sup>

Ezzel szemben a materiális megközelítés fókuszában az alapvető szabadságjogok állnak. Fő kritériumként az jelenik meg, hogy az adott jogállamban feltétel nélkül biztosítani kell az egyén alapvető szabadságjogait és azok védelmét. A hangsúly így a második koncepció esetében áttevődik a szabályok betartásáról az egyéni szabadságjogokra, ami miatt a jogállam megítélése sokkal szubjektívebb kérdéssé válik.<sup>183</sup> A jogállamiság értelmezésének kérdései mai napig viták tárgyát képezik, ennek oka, hogy a fogalmi elemek és kritériumrendszer nincs az alapító szerződések által meghatározva. A fogalmat elsődlegesen az Európai Unió Bíróságának értelmező joggyakorlata határolja körül, de a fogalom pontosabb lehatárolását segíti az Európa Tanács, az EBESZ, a Velencei Bizottság dokumentumai, valamint az Unió tagállamainak alkotmányos hagyományai.<sup>184</sup>

A Velencei Bizottság megállapította, hogy a jogállamiságnak nincs egy általánosan elfogadott definíciója, ezért a szervezet 2011-ben összegyűjtötte az általa helyesnek vélt jogállamisági kritériumokat, amelyek a következők voltak:

- Törvényesség, amely feltételezi, hogy létezik egy, a jogszabályok elfogadására vonatkozó, felelősségteljes, átlátható és demokratikus eljárás
- Önkény tilalma
- Jobbiztonság
- Független és pártatlan bíróságokból álló igazságszolgáltatási rendszer
- Alapvető emberi jogok tiszteletben tartása
- Törvény előtti egyenlőség
- Diszkrimináció tilalma<sup>185</sup>

A fogalom körül újabb és újabb viták és kérdések jelennek meg. Ezt jól bizonyítja az is, hogy a Velencei Bizottság 2016-ban tovább pontosította a korábban felállított jogállamisági kritériumait. Azonban a jogállamiságnak minden ország által elfogadható egységesen alkalmazható definíciója azóta sincsen.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup> Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. In: Jogtudományi Közlöny. 22. évfolyam. 6. szám. 2021. 261-262. pp.

<sup>182</sup> Gát: 2021. 14. p.

<sup>183</sup> Gát: 2021. 13. p.

<sup>184</sup> Vincze Attila – Chronowski Nóra: A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2022. 36. p.

<sup>185</sup> Commission de Venise: Rapport sur la prééminence du droit. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière. Strasbourg, 2011. 10. p. Forrás: Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-f) (2024.03.23.)

<sup>186</sup> Commission de Venise: Listed des critères de l'état de droit. Adoptée par la Commission de Venise à sa 106e session plénière. Strasbourg, 2016. Forrás: Liste des critères de l'Etat de droit (Venise 11-12 mars 2016) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f) (2024.03.23.)

Az európai integráció első évtizedeiben a tagállamok már foglalkoztak a jogállamiság kérdésével, azonban ekkor a fogalom, még csak úgy jelent meg, mint a modern nyugat-európai gondolkodás egyik vívmánya, elvként tekintettek rá.<sup>187</sup>

Az elkövetkező évtizedekben a jogállamiság jelentősége folyamatosan növekedett, fokozatosan az uniós jog részévé vált.<sup>188</sup> Az Egységes Európai Okmány (1987) Preambuluma már tartalmazott közvetett hivatkozást a jogállamiságra: „*Tudatában az Európára háruló felelősségnek, hogy azon fáradozzon, hogy (...) a demokrácia és a jog, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elveit kifejezésre juttassa.*”<sup>189</sup>

Ezt követően az Európai Unióról szóló Szerződés (1993) Preambulumában is megjelenik közvetett módon a fogalom. A Preambulum kimondja: „*Megerősítve elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett.*”<sup>190</sup>

A keleti bővítés perspektívái megjelentek az 1993. júniusában ülésező Európai Tanács fórumán is. Az Európai Tanács ülése a koppenhágai csatlakozási kritériumok létrehozásához vezetett. A kritériumok deklarálják, hogy csak az a tagjelölt ország válhat az Európai Unió tagjává, aki teljesíti a következő feltételeket:

- A tagjelölt ország képes arra, hogy olyan stabil intézményeket működtessen, amelyek gondoskodnak a jogállamiság, a demokrácia, az alapvető emberi- és a kisebbségi jogok védelméről,
- Működőképes piacgazdasággal rendelkezik, és képes megfelelni az Unión belüli versenykihívásnak,
- A tagsággal járó kötelezettségeket képes teljesíteni, ezáltal azonosulni tud a politikai, gazdasági és pénzügyi unió célkitűzéseivel.<sup>191</sup> Tehát megállapítható, hogy a jogállamiság már, mint a csatlakozás egyik feltétele jelenik meg.

Az Amszterdami Szerződés (1999) 6. cikkének 1. bekezdése a jogállamiságot az Európai Unió alapját alkotó elvként írja le, amely elválaszthatatlan eleme a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása. Jelentősége, hogy megeremti a napjainkban egyre többet alkalmazott 7. cikk szerinti eljárás elődjét, amely a Nizzai Szerződés (2003) által nyeri el mai formáját. A 7. cikk szerinti eljárás további erősítése egyrészt reakció volt arra a politikai tehetetlenségre, amely Ausztriában Jörg Haider kormányba kerülését övezte az Európai Unióban, és lehetővé tette az érintett uniós intézmények számára, hogy ezentúl megállapítsák, fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az Unió alapelveit. Másrészt egyfajta választ jelentett az Európai Unió közelgő keleti bővítésére.<sup>192</sup> A korábbi bővítési tapasztalatok arra mutattak

---

<sup>187</sup> Jean Rivero – Léon Moreau: L'État moderne peut-il être encore un état de droit? Annales de la Faculté de droit de Liège, 1957. 67. p.

<sup>188</sup> Dimitry Kochenov: Article 7 TUE: un commentaire de la fameuse disposition «morte». Revue des Affaires Européennes. 2019. 39. p. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/333024676\\_Article\\_7\\_TUE\\_Un\\_commentaire\\_de\\_la\\_fameuse\\_disposition\\_morte](https://www.researchgate.net/publication/333024676_Article_7_TUE_Un_commentaire_de_la_fameuse_disposition_morte) (2024.03.23.); François Xavier Priollaud – David Siritzky: Le Traité de Lisbonne. La documentation Française. Paris, 2008. 49. p.

<sup>189</sup> Single European Act, OJ L 169, 29. 06. 1987. Preambulum.

<sup>190</sup> Treaty on European Union, OJ C 191, 29. 07. 1992. Preambulum.

<sup>191</sup> J. Nagy László: Az európai integráció története. Szeged, 2005. Forrás: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf> (2024.03.22.)

<sup>192</sup> Kecsmár Krisztián: A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába? In: Európai Tükör. 23. évfolyam. 2. szám. 2022. 35. p.

rá, hogy komoly feszültség alakulhat ki a bővítés következtében a döntéshozatali folyamatokban.<sup>193</sup>

A Lisszaboni Szerződés (2009) az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást tovább részletezi, és a jogállamiságot többé már nem elvként, hanem értékként minősíti az eljárás kapcsán. Ez azzal magyarázható, hogy az EUSZ 2. cikk szerinti „értékek”-re hivatkozik. Ezekre az értékekre utal a preambulum is és azokat a jogállamiság egyetemes értékeinek tekinti. Erre utal az Európai Unió Alapjogi Chartája is, amikor deklarálja, hogy az Unió a demokrácia és jogállamiság elveire támaszkodik. Azonban a Chartával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy elsődleges címzettjei az európai intézmények és nem a tagállami kormányok. A nemzeti hatóságok abban az esetben érintettek, amikor az uniós jogot hajtják végre.<sup>194</sup>

A jogállamiság megsértése esetén alkalmazható eszköz volt korábban a kötelezettségszegési eljárás, amelynek elsődlegesen nem volt célja a jogállami problémák kezelése, jellemzően az uniós jog rendszerszintű problémáinak orvoslását és az alkotmányos elvek szerinti alapértékek védelmét szolgálta. A Lisszaboni Szerződés (2009) ezt egészítette ki a 7. cikk szerint eljárással. Az eljárás jogi kikényszerítő ereje a jogirodalomban erőteljesen vitatott, köszönhetően az eljárás első és a második fázisára jellemző összehangolt óvatosságnak.<sup>195</sup>

A 7. cikk szerinti eljárás a következő részekre tagolódik: Első lépésben a Tanács Általános Ügyek Formációjában, valamint az Európai Parlament egyetértésével megállapításra kerül, hogy fennáll a nyilvánvaló veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett értékeket, majd a probléma orvoslására ajánlásokat fogalmazhatnak meg az érintett tagállam számára. Ezt követően a második lépésben megállapítják, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkben említett értékeket. Ennek megállapítását követően a harmadik lépésben sor kerülhet a második pontban említett megállapítással összefüggő szankcionálásra, ideértve a Tanácsban megillető szavazati jog felfüggesztését is. Azt azonban fontos megemlíteni, hogy a 7. cikk (2) bekezdése szerinti megállapításhoz a tagállamok részéről egyhangúságra van szükség. Az eljárástípus aktiválásra került 2017-ben Lengyelországgal<sup>196</sup>, majd 2018-ban Magyarországgal<sup>197</sup> szemben, azonban az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek az eljárások éveken keresztül elhúzódhatnak anélkül, hogy konkrét következményekkel járnának az érintett tagállamokra nézve.<sup>198</sup> A szakirodalom sokáig „atomfegyverként” hivatkozott a 7. cikk szerinti eljárásra, azonban mára világosan kirajzolódott, hogy elméletben lehet erős fegyver, gyakorlatban viszont nem tudott bizonyítani. Az eljárás túl bonyolult, több lépcsőből áll és

---

<sup>193</sup> Soós Edit: 2013. 161. p.

<sup>194</sup> Kecsmár: 2022. 35. p.

<sup>195</sup> Gombos Katalin: A jogállamiság színe és fonákja. In: Arsboni Jogi Folyóirat. 10. évfolyam. 3-4. szám. 2022. 16. p.

<sup>196</sup> Lengyelország esetében a bírói függetlenség elvének megsértése miatt indult eljárás, mivel a Bizottsággal folytatott többszöri egyeztetések után sem történt előrelépés az ügyben. A Bizottság első alkalommal 2017. december 20-án aktiválta a 7. cikk (1) bekezdése által deklarált eljárást.

<sup>197</sup> Az Európai Parlament úgy vélte, hogy a Magyarországon uralkodó jogállami problémák alapján szükséges lenne kilátásba helyezni a 7. cikk szerinti eljárás elindítását, ezért 2017. májusában elrendelte az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága számára, hogy készítsen külön jelentést a magyar helyzetről. A jelentés az előadója nevének (Judit Sargentini) köszönhetően Sargentini jelentésként vált ismertté. A jelentés figyelembevételével állásfoglalás elfogadására került sor az Európai Parlamentben 2018. szeptember 12-én, amely felszólította a Tanácsot az EUSZ 7. cikke (1) szerinti az Unió alapértékeit fenyegető egyértelmű veszély megállapítására.

<sup>198</sup> Kecsmár: 2022. 35. p.

hosszadalmas. Ezt fokozza még az a probléma, hogy az eljárásban résztvevő intézmények közötti érdekek eltérések képesek hátráltatni az eljárás lefolytatását.<sup>199</sup>

Az alapító szerződések mellett az Európai Unió Bírósága is foglalkozik a jogállamiság kérdésével. A jelentősebb precedensek közül fontos megemlíteni a Les Verts ügyet<sup>200</sup> 1986-ból, amelyben a bíróság először használja a jogállamiság kifejezést. A Kadi-ügyben (2008) a Bíróság kimondja, hogy a jogállamiság követelménye akkor is köti az Unió intézményeit és tagállamait, amikor nemzetközi jogon alapuló intézkedést ültetnek át.<sup>201</sup> Számos esetben a Bíróság konkretizálta a jogállamiság fogalma alá tartozó egyes kritériumokat. A hatékony bírói jogvédelem és bíróságok függetlensége szempontjából fontos mérföldkőnek tekinthető a C-619/18 Európai Bizottság vs. Lengyelország (2019), illetve a C-64/16 portugál bírók ügye (2018). Tehát elindult egyfajta jogfejlesztő tevékenység, amely megpróbál garanciát teremteni a jogállamiság érvényesítésére az Unió intézményrendszerében. Azonban ezzel párhuzamosan nem következik be az, hogy az Európai Unió Bírósága hatékonyan beavatkozhat akkor, ha valamelyik tagállamban sérülnek a jogállamiság követelményei. A jogállamiságot jogi eszközökkel lehet érvényre juttatni, amihez vagy a Bíróság hatáskörének kibővítése szükséges, vagy a 7. cikk szerinti eljárás megerősítése, mert ezek nélkül az eljárás által megjeleníthető szankciók nem jelentenek a tagállamokkal szembeni valódi kényszerítő erőt. Az Európai Unió intézményei felismerték ezt a tényt, amellyel kezdetét vette az eszközök repertoárjának kiszélesítése.<sup>202</sup>

#### IV. 1.3.2. Bővül a jogállamiság szolgálatában álló eszközök köre

A jogállamiság védelmét szolgáló első meghatározóbb eszközt az Európai Bizottság hozta létre 2014-ben a „jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós kerettel”.<sup>203</sup> A jogállamiság fogalmának elemei már egyre jobban kirajzolódnak a szövegben.<sup>204</sup> A Bizottság közleménye alapján a keret abban az esetben aktiválható, amikor a tagállami hatóságok olyan intézkedéseket hoznak, amelyek valószínűleg rendszeresen és hátrányosan befolyásolják a jogállamiság garantálása céljából létrehozott nemzeti szintű intézmények és biztosítékek szolgáltató mechanizmusok sértetlenségét. A keret továbbá abban az esetben aktiválható, ha a nemzeti jogállami biztosítékok nem bizonyulnak alkalmasnak. A keret célja a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések hatástalanítása. Ilyenkor a tagállamnak kell jeleznie, ha a politikai, intézmény- és/vagy jogrendszerét, alkotmányos szerkezetét, a hatalmi ágak szétválasztását, a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát fenyegetés éri. A keret tekintetében nincsen valódi jogi szankció, de az Európai Bizottság kezdeményezheti a tagállammal szemben a 7. cikk szerinti eljárást.<sup>205</sup>

---

<sup>199</sup> Fekete Balázs: Az EU 7. cikke – valóban atomfegyver? Magyar Tudományos Akadémia.

Társadalomtudományi Kutatóközpont. Forrás: <https://hpops.tk.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver> (2024.02.13.)

<sup>200</sup> Európai Unió Bírósága: C-294/83, les Verts v. parliament, 1986.

<sup>201</sup> Európai Unió Bírósága: C-402/05 p, C-415/05 p, Kadi and al Barakaat v. Council and Commission, 2008.

<sup>202</sup> Chronowski Nóra: Jogállamiság – Gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről. In: Pro Publico Bono – magyar közigazgatás. 4. évfolyam. 4. szám. 2016. 38.p.

<sup>203</sup> A fejezet a következő megjelent tanulmányom átdolgozására épül: Richárd Kószó: Cohesion Policy versus the Rule of Law. In: Одохүү, С. Европын холбоо: өнөөгийн байдал, ирээдүйн чиг хандлага (European Union: Current Situation, Future Trends. International Conference): Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал Ulaanbaatar, Mongolia: Ministry of Foreign Affairs, 2023. (A) 161-172. pp.

<sup>204</sup> 2010-től számos olyan soft law dokumentum jelenik meg, amelyek elkezdtek konkretizálni a fogalom elemeit összefüggésben az uniós jogállamiság eszköztár fejlődésével.

<sup>205</sup> Európai Bizottság: Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről. COM (2014) 158 final.



Az Európai Unió Tanácsa az Európai Bizottság új eszközére válaszul 2014. december 16-i sajtóközleményében bejelentette, hogy a jogállamiság megóvása és előmozdítása érdekében politikai párbeszédet szervez a tagállamok között, amelyre évente egyszer kerül sor. Az elképzelés az Európai Bizottság jogállamisági keretéhez képest kevésbé alkalmas nyomásgyakorlásra. Keretében a tagállamok minden évben általános tanácskozást folytatnak egymással a jogállamiság témakörében.”<sup>206</sup>

A politikai párbeszéd első éveiben a tagállamok még nem egymás jogállamisági helyzetét vizsgálták, hanem egy kiválasztott témában folytattak általános eszmecserét. Az első eszmecsere témája például a jogállamiság a digitális érában volt. Azonban 2020. második felében az eszmecsere átalakítására került a német soros elnökség idején. Az általános párbeszéd mellett meghatározott tagállamok jogállamiságának helyzetét is elkezdték tárgyalni az Általános Ügyek Tanácsában.<sup>207</sup>

A két intézmény példáját követve az Európai Parlament is saját jogállamisági eszközt szeretett volna létrehozni. 2016. október 25-én állásfoglalást<sup>208</sup> fogadott el, amely a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozását irányozta elő. A Parlament mechanizmusa már deklarálta minden tagállam, évenként történő ellenőrzését. Az állásfoglalás értelmében az Európai Parlament és különböző civil szervezetek, NGO-k sokkal nagyobb szerepet kaptak volna ebben a mechanizmusban a bizottsági mechanizmushoz képest. Ez az eljárás figyelembe vette volna és kiegészítette volna a Bizottság jogállamisági keretét, valamint a Tanács jogállamisági párbeszédét. A mechanizmus végkimenetele a megállapításoktól függően eltérő lehetett volna. Az Európai Bizottság jogállamisági keretéhez hasonlóan itt is lehetőség nyílt volna a 7. cikk szerinti eljárás megindítására. Az eszköz létrehozása jogalkotási eljárást igényelt, azonban mivel csak az Európai Bizottságnak van ezen a területen kezdeményező jogköre és ő nem támogatta a Parlament elképzelését, ezért a mechanizmus nem jött létre.<sup>209</sup>

Az Európai Bizottság 2019-ben jelentős változtatásokat kívánt eszközölni. Az Európai Parlament javaslatához hasonló éves jogállamisági jelentés létrehozása mellett döntött. A 2020-ban elinduló jogállamisági jelentések már nem egyes tagállamok jogállamiság helyzetét vizsgálják évente, hanem az összes tagállamét. Az Európai Bizottság ennek keretében négy kritérium mentén értékeli minden tagállamot. A kritériumok a következők: igazságszolgáltatási rendszer, médiapluralizmus, korrupcióellenes fellépés, fékek és ellensúlyok kapcsolata egyéb intézményi ügyek kapcsán.<sup>210</sup>

Tehát megállapítható, hogy az Európai Unió intézményei egymás után próbáltak újabb és újabb eszközöket létrehozni a tagállamokban fennálló jogállamisági problémák orvoslására. Voltak olyan eszközök, amelyek bevezetésre kerültek és voltak olyanok, amelyek nem jöttek létre.<sup>211</sup>

---

<sup>206</sup> Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács 16936/14. számú sajtóközleménye, a Tanács 3362. ülése, Általános Ügyek. (2014.december 16.) Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu> (2024.02.22.)

<sup>207</sup> Gát Ákos Bence: Van kiút? Az uniós jogállamisági viták perspektívái. In: Navracsics Tibor – Schmidt Laura – Tárnok Balázs: Úton a magyar uniós elnökség felé. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2023. 100-101. pp.

<sup>208</sup> Európai Parlament: Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Strasbourg, 2016. P8\_TA(2016)0391

<sup>209</sup> Gát: 2023. 101. p

<sup>210</sup> European Commission: European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report. 2020. Forrás: [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en) (2024.02.22.)

<sup>211</sup> Kószó: 2023. (A) 167. p.

A legújabb jogállamisági eszközt az Európai Bizottság a 2021-2027-es többéves költségvetési csomag részeként terjesztette elő javaslat formájában „a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről” címen.<sup>212</sup> A javaslat már egyértelműen leírja, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló hiányosságnak tekinthető a közigazgatási szervek mindennemű intézkedése és mulasztása, amely kihat a jogállamiságra. Például ez lehet a bíróság függetlenségének veszélyeztetése, összeférhetetlenség fennállása a közigazgatási szervezetben, a közigazgatásban hozott önkéntes és jogszerűtlen határozatok. A javaslat továbbá rendelkezik arról, hogy milyen esetekben állapítható meg a jogállamiság veszélybe kerülése. Ilyen esetnek kell tekinteni, ha az uniós költségvetést végrehajtó helyi hatóság nem funkcionál megfelelően a tagállamban, vagy a pénzügyi ellenőrzéssel megbízott tagállami hatóságban működési problémák lépnek fel. Továbbá, ha az uniós költségvetés végrehajtását befolyásolja csalás vagy korrupció<sup>213</sup> és az ügyben eljáró hatóság nem működik megfelelően, ha problémákba ütközik a független bírósági felülvizsgálat. De ilyen eset az is, ha a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizetése nem következik be, ha a tagállam és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) között nincs megfelelő együttműködés, valamint, ha adott tagállam tekintetében releváns, ez érvényes az Európai Ügyészséggel való kooperációra is.<sup>214</sup> Ezzel a javaslat sokkal egyértelműbben rendelkezik a jogállamiság témakörében fennálló problémákról, mint a korábbi dokumentumok.

Ezen hiányosságok bármelyike esetén az Európai Bizottság egy vagy több intézkedést is alkalmazhat a tagállamokkal szemben a következők közül: jogi kötelezettségvállalás kifizetéseinek felfüggesztése, jogi kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztése, új jogi kötelezettségvállalások létrehozásának tilalma, programok felfüggesztése, előfinanszírozás csökkentése, pénzügyi korrekciók, vagy végső soron a kifizetések felfüggesztése.<sup>215</sup>

Az Európai Parlament 2020. december 16-án megszavazta a megállapodást a Tanáccsal együtt, vagyis bevezetésre kerülhetett egy olyan mechanizmus, amely lehetővé teszi az uniós kifizetések felfüggesztését a jogállamiságot megsértő tagállamok esetében. Ez azért jelentős a jogállamiság fejlődésének történetében, mert korábban nem volt rá precedens, hogy a jogállamiság hiánya, megsértése az uniós támogatások felfüggesztéséhez vezetett volna.<sup>216</sup> Az újonnan létrejövő kikényszerítési mechanizmus Bogdandy leírása alapján a korábbi eszközökhöz képest sokkal nagyobb kikényszerítő erővel rendelkezik.<sup>217</sup>

Az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2020. december 16-án hirdették ki „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendeletet (kondicionalitás rendelet).<sup>218</sup> A rendelet 3. cikke már exemplifikatív meghatározását adja a jogállamiság elemeinek megsértésének alapjául szolgáló cselekményeknek.

---

<sup>212</sup> Európai Bizottság: Javaslat a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről. Brüsszel, 2018. COM (2018) 324 final. 6-7. pp.

<sup>213</sup> A csalás esetében szándékosság állapítható meg. A szabálytalanság utalhat cselekményre vagy mulasztásra, amely az uniós jog bizonyos rendelkezésének megsértését eredményezi. A cselekvés vagy mulasztás megvalósulása esetén az EU költségvetése hátrányt szenved vagy a forrásának csökkenése, kiesése okán, vagy valamilyen indokolatlan kiadási tételen keresztül.

<sup>214</sup> Európai Bizottság: 2018. COM (2018) 324 final. 9-10. pp.

<sup>215</sup> Szabó Szandra Kinga: A strukturális alapokból származó uniós támogatások szabálytalanságkezelésének jogkérdései. Miskolc, 2020. 143-144. pp.

<sup>216</sup> Nyikos – Erdei – Derschner: 2020. 23. p.

<sup>217</sup> Armin von Bogdandy: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines. Springer. Heidelberg, 2021. 396-398. pp.

<sup>218</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről Forrás: HL L 433I, 2020.12.22. (2024.02.03.)

Az új helyzet megosztotta a tagállamokat. A legjelentősebb törésvonal Magyarország és Lengyelország tekintetében jött létre. Magyarország és Lengyelország 2021. március 11-én keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához a rendelet megsemmisítését kérve. Az új eljárásnak 2021. január 1-je óta kellett volna életbe lépnie, azonban az Európai Bizottság az Európai Unió Bíróságának döntéséig nem kezdte meg az alkalmazását.<sup>219</sup>

Az ügy végkimenetele az lett, hogy az Európai Unió Bírósága 2022. február 16-i ítéletében elutasította a lengyel–magyar kereseteket. Ezzel a Bíróság kimondta, hogy a rendelet alkalmazása jogszerű és nem ütközik akadályba. Mindazonáltal a jogi és politika törésvonalak fennmaradtak a tagállamok között.<sup>220</sup>

A viták és törésvonalak meglétének háttérben jelentős hatása van annak, hogy a költségvetési kondicionalitás kettős olvasata áll fent. Nem mindegy ugyanis, hogy a költségvetési kondicionalitásra a jogállamiság-politika szankciós eszközként, vagy az uniós költségvetés védelmében létrehozott eszközként tekintünk-e. A költségvetési kondicionalitás szankciós eszközként értelmezve lényegében az Unió már meglévő jogállamiság-politikai eszközeinek a sorát bővíti. E logika szerint az uniós intézmények a korábban kialakított eszközökön keresztül bírálatokat és ezekhez kapcsolódó elvárásokat fogalmazhattak meg egyes tagállamokkal szemben, ezek végrehajtását azonban csak politika nyomásgyakorláson keresztül érhették el. Az efféle nyomásgyakorlás hatékonysága nem volt jelentős, mivel több korlátba ütközött, ezért született meg a kondicionalitási rendelet, amely a nyomásgyakorlás új módját vezeti be, a pénzügyi nyomásgyakorlást. Ha ugyanis megállapításra kerül, hogy egy tagállam megsértette, nem tartotta tiszteletben a jogállamiság kritériumait, akkor a kondicionalitási rendeletet erre hivatkozva aktiválni lehet, végső soron pedig uniós forrásokat is megvonhatnak az adott tagállamtól. A kondicionalitási rendelet ebben az értelmezésben azt a célt szolgálja, hogy az EU pénzügyi eszközökkel is nyomást tudjon gyakorolni a tagállamokra, ezen keresztül pedig elérje, hogy az elvárásainak megfelelő nemzeti politikát folytassanak.<sup>221</sup>

A másik olvasat szerint a költségvetési kondicionalitás az Unió költségvetését védő eszköz, amely már nem a korábbi jogállamisági eljárásokhoz kötődik, hanem az Unió közös költségvetését érő esetleges sérelmek orvoslására szolgál. Ahhoz, hogy a formula aktiválható legyen, pontosan meg kell határozni, hogy az adott tagállam milyen, az uniós költségvetésével összefüggő jogállamisági sérelmet követ el. Az nem elegendő megállapítás, hogy bizonyos tagállamban általában jogállamisági problémák vannak jelen, hanem bizonyítani szükséges, a meghatározott jogállamisági anomáliák, illetve azt is, hogy milyen káros következménnyel jár ez az Unió költségvetésének tekintetében. A költségvetés sérelmének megállapítása hiányában nem alkalmazható semmilyen szankció. Ez egyet jelent azzal, hogy a költségvetési kondicionalitás célja ebben az esetben nem a különböző politikai célokat szolgáló pénzügyi nyomásgyakorlás kialakítása, hanem az uniós költségvetést ért jogsértések szankcionálása.<sup>222</sup>

A létrejövő kondicionalitási rendelet mentén kialakult megannyi vitás kérdés lényegében abból ered, hogy a rendeletnek két olvasata van, valamint a bemutatott két megközelítés gyakran összemosódik.<sup>223</sup>

---

<sup>219</sup> Krisztina Juhász: Efforts to Disrupt the Authoritarian Equilibrium within the EU. Effects and Counter-effects. In: Politics in Central Europe. Vol. 17. No. 4. 2021. 734. p.

<sup>220</sup> Európai Unió Bírósága: C-156/21. számú Magyarország kontra Európai Parlament az Európai Unió Tanácsa ügyében hozott ítélet.

<sup>221</sup> Gát: 2021. 126. p.

<sup>222</sup> Gát: 2023. 102. p.

<sup>223</sup> Gát: 2021. 126. p.

#### IV. 1.3.3. Az EU és Magyarország közötti párbeszéd a jogállamisági feltételrendszeréről

Hervé Yves és Holzmann Robert már az 1990-es években felhívták rá a figyelmet, hogy az Európai Unióból érkező támogatások felhasználása számos problémába ütközhet.<sup>224</sup> Az uniós tagság, a jó kormányzás és az uniós támogatások viszonyát vizsgálva elterjedt volt az a nézet, miszerint az EU támogatásai elősegítik a korrupció visszaszorítását és segítik a jó kormányzás meghonosítását, mivel az EU intézményei fegyelmező erőt jelenítenek meg ezen a téren. Ezek az optimista várakozások azonban napjainkig nem igazolódtak be. Megannyi vizsgálat mutatott rá arra, hogy az uniós támogatások felhasználása nem csökkentette, hanem pont ellenkezőleg, hozzájárult a korrupció növeléséhez. A korrupció megnövekedése az újraelosztó politikák általános természetével függ össze, amelyek rendszerint a politikai manipuláció áldozatává válnak Kelet- és Nyugat-Európában egyaránt.<sup>225</sup>

Az Európai Unióból érkező támogatások helyben történő felhasználása több rendszerszintű korrupciós lehetőséget hordozhat magában.<sup>226</sup> A támogatások gyors elköltésével párhuzamosan megjelent a projektek felültervezésének gyakorlata. A szándékosságot magukban foglaló, csalással érintett ügyekre gyakran nem derül fény. Ha viszont ezek az ügyek a bíróság elé kerülnek, akkor jellemzően kétfajta ítélet születik. Az egyik büntetés típus a pénzbüntetés kiszabása, míg a másik a felfüggesztett szabadságvesztés. Az ügyekben hozott hazai joggyakorlat alapján megállapítható, hogy az ítéletek csak csekély esetben jutnak el a legmagasabb kiszabható büntetési formáig, a tényleges szabadságvesztéshez. Véleményem szerint ennek fényében a kiszabott büntetések elrettentő ereje csekély.<sup>227</sup>

Ezek a problémák együttesen járultak hozzá az Unióból érkező források nem rendeltetésszerű felhasználásához, valamint az elkövetett bűnügyek számának növekedéséhez. Hazánkban az uniós támogatások tekintetében elkövetett költségvetési csalási bűnügyek elterjedését igazolja, hogy a területen megjelenő bűnügyek száma felkeltette az Országos Kriminológiai Intézet (OKRI) figyelmét is és a terület vizsgálata 2018-ban bekerült munkatervükbe.<sup>228</sup> Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények visszaszorításának célja megjelent korábban az Európai Unió szintjén is az Európai Ügyészség (EPPO) intézményének létrehozásán keresztül.<sup>229</sup> 2017. október 12-én a Tanács elfogadta az új intézmény létrehozását deklaráló rendeletet.<sup>230</sup> Ezt követően az Európai Parlament egyetértésének megadásával elfogadásra került az Európai Ügyészség

<sup>224</sup> Yve Hervé – Robert Holzmann: Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 1998.

<sup>225</sup> Medve- Bálint – Martin – Nagy: 2022. 43. p.

<sup>226</sup> A fejezet a következő megjelent tanulmányom átdolgozására épül: Kószó Richárd: Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények és jogkövetkezmenyeik Magyarországon. In: De Iurisprudentia et Iure Publico. 13. évfolyam 1-2. szám 2022. (B) 52-61. pp.

<sup>227</sup> Kószó: 2022. (B) 61. p.

<sup>228</sup> Csapucha Bernadett- Garai Renáta: A költségvetési csalás gyakorlati kérdései – Az Európai Unió forrásaiból származó pénzügyi támogatásokra elkövetett költségvetési csalások. In: Büntetőjogi Szemle. 9. évfolyam. 1. szám. 2020. 23. p.

<sup>229</sup> Lárís Liliána: Az Európai Unió pénzügyi érdekei, különös tekintettel az Európai Ügyészség eljárásában érvényesülő fairness jogokra. Budapest, 2019. 109-110. pp. Forrás: [https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/40655/Az%20Eur%c3%b3pai%20Uni%c3%b3%20p%c3%a9nz%c3%bcgyi%20c3%a9rdekei\\_pdf\\_a.pdf?s equenc e=1&isAllowed=y](https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/40655/Az%20Eur%c3%b3pai%20Uni%c3%b3%20p%c3%a9nz%c3%bcgyi%20c3%a9rdekei_pdf_a.pdf?s equenc e=1&isAllowed=y) (2024.02.06.)

<sup>230</sup> Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács 2017/1939 rendelete az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről. HL L 283. 2017. 10. p.

létrehozását célzó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló rendelet, amely értelmében tizenhat tagállam<sup>231</sup> megalkotta az Európai Ügyészségi Hivatalt. A Hivatal létrehozása az európai büntetőjog fejlődésében mérföldkönek tekinthető.<sup>232</sup>

Az EPPO számára kizárólagos hatáskör van biztosítva a PIF irányelvben<sup>233</sup> meghatározott, az Európai Unió költségvetést sértő bűncselekmények<sup>234</sup> esetén a nyomozás megindítására, a vádhatósági eljárást lefolytatására, valamint elkövetők bíróság elé állítására.<sup>235</sup>

Az Európai Ügyészséggel kapcsolatos egyetlen probléma, hogy nem minden tagállam részese, köztük Magyarország sem, ez azt jelenti, hogy a szervezet nem rendelkezik az EU összes tagállamára kiterjedő joghatósággal.<sup>236</sup>

Az Európai Ügyészségtől függetlenül a 2020-ban bevezetett jogállamisági rendelet egyértelműen meghatározza, hogy a tagállamokban fennálló, hasonló jogállamisági problémák kezelése érdekében intézkedéseket kell hozni. A rendelet 4. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha a 6. cikkkel összhangban megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.*”<sup>237</sup>

Az Európai Bizottság a 4. cikkre alapozva 2021. november 24-én információkérést küldött Magyarországnak, amelyre a magyar hatóságok 2022. január 27-én válaszoltak. Ezt követően az Európai Bizottság 2022. április 27-én a kondicionalitási rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerinti írásbeli értesítést küldött. A Bizottság ekkor már hivatalosan is elindította az országgal szembeni feltételeességi eljárást. Az értesítésben megállapításokat tett a magyarországi közbeszerzési rendszert érintő számos kérdéssel kapcsolatban, a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok problematikus működéséhez, valamint a nyomozati és a vádhatósági eljárással kapcsolatban és kérte az országot, hogy szolgáltatson további információkat. Magyarország 2022. június 27-én válaszolt az értesítésre. Az akkori magyar igazságügyi miniszter 2022. június 30-i és július 5-i levelében további információkat nyújtott be az első válasz kiegészítéseként. Emellett Magyarország 2022. július 19-én kiegészítő

---

<sup>231</sup> A megerősített együttműködésben jelenleg 23 tagállam vesz részt: Ausztria, Bulgária, Belgium, Ciprus, Csehország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Horvátország, Észtország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Görögország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Spanyolország és Lengyelország.

<sup>232</sup> Udvarhelyi Bence: Gondolatok az Európai Ügyészség tárgyi hatásköréről. In: Miskolci Jogi Szemle. 15. évfolyam. 1. szám. 2020. 155. p.

<sup>233</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. HL L 198. 2017.

<sup>234</sup> A 2017/1371 irányelv 3. cikke deklarálja, hogy a tagállamoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak elérése érdekében, hogy az Unió pénzügyi érdekeit érintő, szándékosságot magukba foglaló, csalás jellegű magatartások bűncselekménynek minősüljenek. Az EPPO feladata, hogy eljárjon a 10 ezer eurót meghaladó csalások, illetve a határokon átnyúló áfacsalások esetében.

<sup>235</sup> Márton Balázs: Az Európai Ügyészség mint magyar nyomozó hatóság? Belügyi Szemle. 71. évfolyam. 2. szám. 2023. 289. p.

<sup>236</sup> Magyarország azonban kimaradó tagállamként sem tud teljesen mértékben függetlenedni az Európai Ügyészség működésétől. Egyrészt az Európai Ügyészség eljárhat abban az esetben, ha a hatáskörébe tartozó korrupciós cselekményt elkövető személyek magyar állampolgárok és a bűncselekmény az Európai Ügyészség egyik résztvevő tagállamának területén valósul meg. Másrészt eljárhat akkor is, ha valamely részes tagállam polgára Magyarország területén követ el olyan bűncselekményt, amelyre kiterjed az Európai Ügyészség hatásköre.

<sup>237</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről. HL L 433. 2020.

levelet küldött, amelyben tizenhét korrekciós intézkedést javasolt az értesítésben szereplő megállapítások kezelése érdekében.<sup>238</sup>

Az Európai Bizottság azonban úgy ítélte meg, hogy az első válasz és a 2022. június 30-án és július 5-én küldött kiegészítő levelek nem tartalmaztak a kondicionalitási rendelettel összefüggésben, kellő elkötelezettséggel vállalt megfelelő korrekciós intézkedéseket. Ezért az Európai Bizottság 2022. július 20-án újabb levelet küldött Magyarországnak. Levelében kifejtette, ha Magyarország nem hoz korrekciós intézkedéseket, akkor szankciók alkalmazására kerülhet sor. Magyarország második válaszában megismételte az első válaszában felhozott érveket, és kritikát fogalmazott meg az eljárás lefolytatásával kapcsolatban.<sup>239</sup> Az Európai Bizottság aggályaira válaszul a következő korrekciós intézkedések kerültek megfogalmazásra:

- „Az uniós források végrehajtásával kapcsolatos jogsértések és szabálytalanságok megelőzésének, feltárásának és kijavításának megerősítése az újonnan létrehozott Integritás Hatóság révén;
- A Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozása;
- A korrupcióellenes keret erősítése;
- Az uniós támogatás közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok általi felhasználása, átláthatóságának biztosítása;
- A közhatalom gyakorlásával vagy a közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények esetén alkalmazandó külön eljárás bevezetése;
- Az ellenőrzési és kontrollmechanizmusok megerősítése az uniós támogatás megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében;
- Az uniós forrásokból finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése;
- A nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése;
- Jelentéstételi eszköz kialakítása az egyetlen ajánlattal lezárt közbeszerzési eljárások ellenőrzésére és bejelentésére;
- Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer fejlesztése az átláthatóság fokozásáért;
- A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozása;
- Cselekvési terv elfogadása a közbeszerzések terén a verseny fokozása érdekében;
- A mikro-, kis- és középvállalkozásoknak nyújtandó, a közbeszerzési gyakorlatokról szóló képzés;
- Támogatási rendszer kialakítása a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvétele költségeinek megtérítésére;
- Az ARACHNE – a Bizottság kockázatértékelési eszköze – alkalmazása;
- Az OLAF-fal való együttműködés megerősítése; valamint

---

<sup>238</sup> Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. Brüsszel, 2022. COM (2022) 485 final. 2-3. pp.

<sup>239</sup> Az Európai Unió Tanácsa: 2022. COM (2022) 485 final. 3-4. pp.

- Jogszabály elfogadása a közkiadások fokozott átláthatóságának biztosítása érdekében.”<sup>240</sup>

Ezek alapján megállapítható, hogy az Európai Unió intézményei legfőképpen az uniós források felhasználásával kapcsolatban várják a korrekciós intézkedéseket Magyarországtól. Ezt jól tükrözi, hogy az intézkedések fókuszában a szabálytalanságok megszüntetése, valamint a csalást és korrupciót felszámoló intézmények megteremtése és működtetésük állnak. A területfejlesztési miniszter véleménye szerint a tizenhét vállalás közül az Integritás Hatóság létrehozása a lefontosabb, mivel ennek feladata az uniós forrásokból megvalósuló projektek különböző szakaszainak vizsgálata, valamint a közbelépés akkor, ha szabálytalanságot észlel. A testület működése hozzásegítheti az országot az uniós pénzek befolyasztásának visszavonásához.<sup>241</sup>

Az eljárásnak nem volt része, azonban fontos megemlíteni, hogy ebben az időben 2022. szeptember 15-én megjelent az Európai Parlament állásfoglalása, amelyben az Európai Parlament képviselői arra szólították fel a Tanácsot, hogy kezdje el alkalmazni a 7. cikk szerinti eljárás következő szakaszát. A Parlament aggályosnak találta az igazságszolgáltatás függetlenségét. Véleménye szerint nem történ előrelépés ezen a területen. Hiányosságokat véltek felfedezni a lobbizás és a forgóajtó-jelenség, ezen túl a politikai pártok és kampányok finanszírozása területén. Arra világítottak rá, hogy a független ellenőrzési mechanizmusok még mindig nincsenek garantálva. Az állásfoglalás foglalkozott az egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtő médiakörnyezettel is. Említést tett a közfeladatokat ellátó közhasznú vagyongazdálkodó alapítványok helyzetéről, amely aggodalomra adhat okot az átláthatóság és elszámoltathatóság területén, de kiemelte azon biztosítékok hiányát is, amelyek gondoskodnának a vagyongazdálkodók összetételének és működésének függetlenségéről. Az emberi jogok területén hangsúlyozta, hogy sérül az egyenlő bánásmódhoz való jog, ideértve az LMBTIQ-személyek jogait is, valamint a migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogait.<sup>242</sup>

Az Európai Bizottság 2022. szeptember 18-án tett javaslatot az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló tanácsi végrehajtási határozatra, amelyben a Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy a Magyarország által teljesíteni kívánt korrekciós intézkedések még hagynak hiányosságot a korábbi bizottsági értesítésben foglalt megállapítások kezelése tekintetében, ezért javasolta az országnak járó uniós források 65%-ának (7,5 milliárd euró) mihamarabbi felfüggesztését, amelyet 2027-ig irányozott elő. A javaslat mindössze két hónapot adott Magyarországnak, hogy az valós és eredményes intézkedéseket hajtson végre annak érdekében, hogy a felfüggesztett források feloldására, vagy enyhítésére kerüljön sor.<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> Az Európai Unió Tanácsa: 2022. COM (2022) 485 final. 3-4. pp.

<sup>241</sup> Gyökeri Mercédesz: Navracsics Tibor: Nem fordulhat elő, hogy nem kapjuk meg az EU-pénzeket. HVG. 2022.

Forrás:[https://hvg.hu/itthon/20220918\\_Navracsics\\_Tibor\\_Nem\\_fordulhat\\_elo\\_hogy\\_nem\\_kapjuk\\_meg\\_az\\_E\\_Upenzeket?\\_ga=2.143212213.1457563116.1707390029-865601090.1707390029](https://hvg.hu/itthon/20220918_Navracsics_Tibor_Nem_fordulhat_elo_hogy_nem_kapjuk_meg_az_E_Upenzeket?_ga=2.143212213.1457563116.1707390029-865601090.1707390029) (2024.02.08.)

<sup>242</sup> Európai Parlament: Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról. HL C 125. 2023.

<sup>243</sup> Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. Brüsszel, 2022. COM (2022) 485 final. 4-5. pp.

Az EU és Magyarország között zajló párbeszéd felkeltette az uniós intézmények és szervek mellett számos szervezet érdeklődését, ezért a magyar jogállamisági helyzettel összefüggésben megannyi értékelés, véleményezés látott napvilágot. Több bírálat érkezett például a korrupció visszaszorítását célul tűző Integritás Hatósággal szemben. A jogász társadalomban kialakult viták a Hatóság szerkezeti függetlensége körül formálódtak. A vádak szerint a testület tagjai politikai kinevezettek közül állnak, ezáltal nem garantálható a szerkezeti függetlenség. Ezen túl az a vád is gyakran említésre kerül, hogy a testület nem rendelkezik valódi vizsgálati jogkörrel.<sup>244</sup>

Mivel Magyarország nem kíván csatlakozni az Európai Ügyészséghez, ezért az uniós elvárásoknak való megfelelés egy másik módját választotta, az Integritás Hatóság létrehozásával. A Hatóság feladata ennek okán hasonlít az Európai Ügyészség feladatához, azzal az egy különbséggel, hogy teljes mértékben tagállami hatáskört képvisel. A Hatóság feladata, hogy fellépjen minden olyan esetben, amikor véleménye szerint egy, az uniós források felhasználása, ellenőrzése területén feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet, nem lépett fel az EU költségvetését érintő csalással, korrupcióval, összeférhetetlenséggel, jogsértéssel vagy szabálytalansággal szemben, annak megelőzése, felderítése vagy kijavítása érdekében.<sup>245</sup> Tehát a Hatóság fő feladatköre meghatározásra került.

A jogkörök tekintetében azonban vannak még hiányosságok. Az Integritás Hatóság első elnöke már utalt rá, hogy több olyan jogkörre lenne szükség, amely nem került bele a testületet létrehozó törvénybe. Olyan típusú jogkörökről van szó, mint amilyenekkel a Gazdasági Versenyhivatal is rendelkezik. Ezek a jogkörök segítenék a hatékonyabb feladatellátást. A Hatóság egyes jogköreinek hiánya erősen kihat a társhatóságokkal, minisztériumokkal történő kapcsolattartásra, valamint a konstans információáramlásra is. A Hatóság elnökének meglátása szerint a Hatóság él az alapító törvény által rájuk ruházott jogkörökkel, azonban nem minden jogkört sikerült jól körülhatárolni. Ilyen jogkör az információkhoz való hozzáférés, amely ágazati törvényekben történő leképezése eddig nem történt meg. Ezen törvények közötti harmonizáció elengedhetetlen. Jelenleg nem áll rendelkezésre olyan jogszabályi környezet, amelyben a Hatóság képes megfelelően együttműködni az államigazgatás többi részével. Az együttműködés jelen keretek között csak lehetőség, nem pedig jogszabályi elvárás.<sup>246</sup>

A Hatóság arra hívta fel a figyelmet, hogy a híressé vált lombkorona nélküli lombkoronasétányhoz<sup>247</sup> hasonló esetek akkor kerülhetnek el, ha a Hatóság rendelkezik a szükséges jogkörökkel. Elengedhetetlen lenne a vizsgálati funkciók megerősítése és az adatbázisokhoz való direkt hozzáférés biztosítása. Ha ezek a feltételek biztosítva lesznek, akkor felépíthető egy olyan kockázatelemzési rendszer, amely feltárja a problémákat és esetlegesen még időben meg is tudja akadályozni őket.<sup>248</sup>

---

<sup>244</sup> Kim Lane Scheppelle – Gábor Mészáros: How NOT to be an independent agency: The Hungarian Integrity Authority. Verfassungsblog. 2022. Forrás: <https://verfassungsblog.de/how-not-to-be-an-independent-agency/> (2024.02.05.)

<sup>245</sup> 2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről.

<sup>246</sup> Péter Alvarez: Joghézagok teszik lehetővé a korrupciót Magyarországon – állítja az Integritás Hatóság elnöke. Index. 2023. Forrás: <https://index.hu/belfold/2023/12/12/ferenc-integritas-hatosag-interju-korrupcio-ugyeszseg-polt-peter-lombkoronasety/> (2024.02.06.)

<sup>247</sup> Lásd bővebben: Ballai Vince: Nekimegy az OLAF a lomb nélküli lombkoronasétánynak. 2023.09.17. Forrás:

[https://hvg.hu/itthon/20230917\\_Nekimegy\\_az\\_OLAF\\_a\\_lomb\\_nelkuli\\_lombkoronasety/](https://hvg.hu/itthon/20230917_Nekimegy_az_OLAF_a_lomb_nelkuli_lombkoronasety/) (2024.02.06.)

<sup>248</sup> Péter Alvarez: Joghézagok teszik lehetővé a korrupciót Magyarországon – állítja az Integritás Hatóság elnöke. Index. 2023. Forrás: <https://index.hu/belfold/2023/12/12/ferenc-integritas-hatosag-interju-korrupcio-ugyeszseg-polt-peter-lombkoronasety/> (2024.02.06.)



A hiányosságok meglétét bizonyítja az a győri projekt is, ahol verseny megléte nélkül ítélték oda olyan többmilliárdos megbízásokat, amelyek jelentős éveken át biztosítanak bevételt a nyertes cégeknek. Az Integritás Hatóság hiába világított rá a gyanús esetre, az Ügyészség a Hatóság kérését feljelentésként értékelte, ezért továbbította a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Irodának. Ezt követően a nyomozóhatóság a feljelentés elutasításával hamar lezárta az ügyet. A feljelentés elutasításának oka egyrészt bűncselekmény hiánya, másrészt pedig bűncselekmény gyanújának hiánya volt.<sup>249</sup>

Az Integritás Hatóság a 2022. évi XXVII. törvény értelmében minden évben éves elemző integritásjelentést készít. Jelentésében vizsgálja az uniós források felhasználásával összefüggésben az összeférhetlenséget, a közbeszerzési piac alakulását, az ellenőrzési rendszert és a szabályozási környezet hatékonyságát. A jelentés ajánlásokat és javaslatokat fogalmaz meg, amelyek elősegítik a rendszer fejlesztését. A 2023-ban megjelent éves jelentés jelentősebb ajánlásait foglalja össze a 4. számú táblázat.

Integritásjelentés fejezete	Terület	Javaslatok és ajánlások
Európai uniós források ellenőrzési rendszerének rendszerszintű vizsgálata	Finanszírozási eljárás során végrehajtott ellenőrzések	A beküldött bizonylatokat kockázatelemzésnek kell alávetni, gyanúra okot adó körülmények fennállása esetén a pénz útjának részletesebb vizsgálatával. A jelentősebb kockázati tényezők vizsgálata automatizálható, azonban oktatás által szükséges biztosítani ezen kockázati tényezők megismerését a végrehajtó személyzet körében is.
Európai uniós források ellenőrzési rendszerének rendszerszintű vizsgálata	Szakértők alkalmazása helyszíni ellenőrzések esetén	Szükség van a külső, független szakértők rendszeresebb alkalmazására, amely kiemelten fontos lehet egyes felhívások kapcsán kötelező jelleggel. Evvel párhuzamosan jogszabály módosítás is szükséges, a pályázati felhívások tervezésekor ezt az irányító hatóságoknak figyelembe kell venniük.
Európai uniós források ellenőrzési rendszerének rendszerszintű vizsgálata	Előre bejelentett helyszíni ellenőrzések	A csalással érintett projektek hatékonyabb felderítése érdekében ajánlott lenne az előre bejelentett helyszíni ellenőrzések mellőzése, helyettük nagyobb arányú rendkívüli ellenőrzésre lenne szükség.
Európai uniós források ellenőrzési rendszerének rendszerszintű vizsgálata	A szabálytalanságkezelés folyamatának nyilvánossága és átláthatósága	A szabálytalanságkezelés folyamata legyen mindenki számára elérhető és aktuálisan követhető. Ennek helyéül szolgálhatna a <a href="http://palyazat.gov.hu">palyazat.gov.hu</a> oldal.
A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	Központosított közbeszerzések	A Hatóság szorgalmazza új és hatékony módszerek, standardok kialakítását, amelyek biztosítják a központosított közbeszerzések keretében megjelenő árak piaci árakkal való összevetését.

#### 4. számú táblázat: Az Integritás Hatóság 2023-as évre vonatkozó jelentősebb ajánlásai<sup>250</sup>

<sup>249</sup> Katus Eszter: Hiába lépett fel az Integritás Hatóság, a süllyesztőbe került a győri tenderkirály-ügy. 2023. Forrás: <https://atlatzo.hu/kozpenz/2023/08/24/hiaba-lepett-fel-az-integritas-hatosag-a-sullyesztobe-kerult-a-gyori-tenderkiraly-ugy/> (2024.02.06.)

<sup>250</sup> Saját szerkesztés az Integritás Hatóság 2023. évi éves elemző integritásjelentése alapján. Forrás: [https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas\\_Hatosag\\_Eves\\_Elemzo\\_Integritasjelentes\\_20220629.pdf](https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf) (2024.02.08.)

A jelentés legfontosabb tanulsága, hogy az intézményrendszer teljes egészében szükséges a tulajdonosi szemlélet és a vele járó felelősség bevezetése. Ahol releváns, ott alkalmazni kell a kockázat alapú megközelítést. Az ellenőrző intézményrendszer számára biztosítani kell a megfelelő humán és IT eszközöket, valamint fel kell vértetni adekvát tudással és módszertannal, mivel csak ezek meglétével garantálható a hatékonyabb ellenőrzési munka.<sup>251</sup>

A kritikus vélemények ellenére Magyarország megkezdte a munkát a tizenhét mérföldkő megvalósítása kapcsán. 2022. november 30-án az Európai Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy az ország nem halad kellő hatékonysággal a reformok megvalósítása terén. Igaz, hogy számos reformot sikerült megvalósítani és többnek a megvalósítása folyamatban van, de az előre meghatározott november 19-i határidőt nem tudta tartani az ország. A tizenhét korrekciós intézkedés főbb elemeinek teljesítése ezáltal még hiányos. Ilyen hiányzó központi elemnek tekinthető például az Integritás Hatóság hatékonysága. A Bizottság megerősítette eredeti javaslatát az országnak járó támogatások 65%-ának felfüggesztéséről, ezzel párhuzamosan viszont jóváhagyta Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervét annak fejében, hogy Magyarország teljeskörűen és hatékonyan végrehajtja a szükséges mérföldköveket. Az elvárásoknak megfelelően a korábbi tizenhét mérföldkőből huszónhét, úgynevezett szupermérföldkő jött létre. A szupermérföldkövek<sup>252</sup> tartalmazzák az eredeti tizenhét korrekciós intézkedést, valamint kiegészültek tíz további javaslattal, amelyek leginkább az igazságszolgáltatási rendszerre fókuszálnak.<sup>253</sup>

Az Európai Unió és Magyarország közötti enyhülés 2023 decemberében következett be, amikor az Európai Bizottság 10,2 milliárd euró támogatási forrást szabadított fel Magyarország számára a korábban befagyasztott<sup>254</sup> Kohéziós Alapból. Az enyhülés hátterében Magyarország igazságügyi reformcsomagja<sup>255</sup> állt, amely számos olyan rendelkezést helyezett hatályon kívül, amelyek korlátozták a bíróságok függetlenségét. Az Európai Bizottság 2024. évi jogállamisági jelentése szerint „*bár az uniós kondicionalitási eljárásra válaszul előterjesztett egyes korrekciós intézkedések végrehajtása folyamatban van, továbbra is jelentős hiányosságok tapasztalhatók, és nem fogadtak el új intézkedéseket a fennálló aggályok orvoslására*”.<sup>256</sup> Az aktualitások tekintetében viszont az állapítható meg, hogy a 2025-ös év 400 milliárd forintnyi támogatás elvesztésével indul Magyarország számára.<sup>257</sup>

---

<sup>251</sup> Integritás Hatóság: Éves Elemző Integritásjelentés. Budapest, 2023. 4. p. Forrás: [https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas\\_Hatosag\\_Eves\\_Elemzo\\_Integritasjelentes\\_20220629.pdf](https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf) (2024.02.08.)

<sup>252</sup> Lásd bővebben a nevesített mérföldköveket: Európai Bizottság: Javaslat Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról. Brüsszel, 2022. COM (2022) 686 final.

<sup>253</sup> Czina Veronika: Az EU jogállamisági feltételrendszerének elemzése Magyarország esete alapján. ELKH Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet. Budapest, 2023. 16. p. Forrás: [https://vgi.krtk.hu/wp-content/uploads/2023/07/Czina\\_MT\\_148.pdf](https://vgi.krtk.hu/wp-content/uploads/2023/07/Czina_MT_148.pdf) (2024.02.14.)

<sup>254</sup> A befagyasztott források problémáját Magyarország úgy próbálta orvosolni, hogy elindították a projekteket, amit az uniós támogatások megérkezéséig állami pénzzel helyettesítettek.

<sup>255</sup> 2023. évi X. törvény egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról.

<sup>256</sup> Európai Bizottság: Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2024. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon. Brüsszel, 2024. COM (2024) 817 final.

<sup>257</sup> Kateryna Hodunova: Hungary loses out on about \$1 billion in EU aid. 2025. Forrás: <https://kyivindependent.com/hungary-loses-out-on-about-1-billion-in-eu-aid/> (2025.01.15.)

Összegzésként megállapítható, hogy az aktuális többéves pénzügyi keret (2021-2027) megtervezése esetében több kihívás is megjelent. A britek Unióból történő kilépése, az uniós intézmények egyet nem értése, a COVID-19 járvány, és a megjelenő új feltételrendszer.

Lényegében a költségvetés összegének jelentősége volt a fő ok, amire hivatkozva bevezetésre került a kondicionalitási rendelet. A fejezet feldolgozásának célja is szorosan összefügg a 2021-2027-es költségvetési időszak pénzügyi keretösszegével. Mivel Magyarország haszonélvezője az uniós támogatásoknak, ezért valószínűsíthető, hogy a hazai tervdokumentumok az uniós források lehívásának igényére készülnek, ezáltal pedig forrásorientált tervezés valósul meg. Ennek kérdéskörére koncentrálni a következő fejezet.

## **IV. 2. Területi tervezés az elmélettől a hazai gyakorlatig**

A fejezet feldolgozása kettős célt szolgál, egyrészt célja a tervezési elméletek csoportosításának általános bemutatása. A tervezési elméletek képezik a tervezési gyakorlat alapját. Az elméletek mutathatnak hasonlóságot, azonban a legtöbb esetben koronként és területenként számos eltérés fedezhető fel közöttük. Az elméleteket több megközelítésből lehet vizsgálni. Doktori értekezésem az elméletek vizsgálata során leginkább a tervezési folyamat irányítási rendszerére és az érintett közösségek tervezésbe történő bevonására fog koncentrálni. A bemutatott csoportosításon keresztül jól kirajzolódik, hogy vannak olyan tervezési rendszerek, amelyekben az állampolgárok és az általuk képviselt érdekek csak formálisan jelennek meg, ezzel szemben más rendszerekben az állampolgárok lehetnek akár egy kezdeményezés elindítói is.

Az alkalmazott módszerek között lehet egyezés, de vannak olyan esetek, amikor élesen kirajzolódik közöttük a határ. Mivel a fejlesztendő területek eltérőek lehetnek, ezért nem csupán a megfelelő eszköz kiválasztására van szükség, hanem a fejlesztéshez legalkalmasabb módszert is ki kell választani. A disszertációban ismertetett elméleti módszerek köre nem teljes, köszönhetően annak, hogy az egyes módszerek kombinációjából számtalan új módszer jöhet létre, valamint születhetnek teljesen új megközelítések is.

A fejezet célja másrészt a hazai tervdokumentumok vizsgálata és annak azonosítása, hogy milyen az elméletekben megjelenő jellegzetességekkel bírnak. A tervdokumentumok közül az értekezés három különböző szintű dokumentumot vizsgál. Legmagasabb szinten az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptiót, középszinten az operatív programok rendszerét, helyi szinten pedig a települési terveket.

A hazai tervdokumentumok vizsgálata mentén arra is fogok fókuszálni, hogy milyen hatással van rájuk az Európai Unió területi tervezési rendszere. Befolyása növeli-e a bottom-up szemlélet alkalmazását, vagy teljesen más típusú befolyást gyakorol. Meglehet, hogy a tervezési folyamat irányítási rendszerében közvetlen nem vesz részt az EU, de közvetett hatást mégis gyakorolhat rá.

### **IV. 2.1. Területi tervezési modellek**

A IV.2. fejezet első nagyobb fejezetrészeinek szerepe az elméleti keretek lefektetése. A tervezési elméletek bemutatását azért tartom fontosnak, mivel később már az itt ismertetett jellemzőket fogom azonosítani a tervezés gyakorlati dokumentumaiban.

Mivel a területi tervezési modellek által alkalmazott módszerek kombinálhatóak és ezek kombinációjából számtalan új módszer jöhet létre – ahogy látható ez a terület- és

településfejlesztés eszközeinek esetében is – ezért elképzelhető, hogy egy tervdokumentumot nem lehet teljes mértékben egy modellbe sorolni.

#### IV. 2.1.1. Modern közösségi tervezés

A modern közösségi tervezési modellek esetében a terv a hatalomgyakorlás egyik eszközeként jelenik meg. A modern közösségi tervezés képviselői úgy vélik, hogy képesek a társadalmi- politikai döntéshozatal racionalizálására, valamint a tervezés folyamatát a tények figyelembevételének és értékelésének megfelelően tudják alakítani. A rendszert, amiben a tervezés zajlik, erősen hierarchizálnak és bürokratikusnak gondolják. Képviselői azt feltételezik, hogy a közjó érdekében cselekednek értéksemlegességet képviselve, ennek ellenére viszont a hierarchikus hatalmi struktúra részei. A fejlesztendő terület érintettjei, az állampolgárok és gazdálkodók semmilyen formában nem vesznek részt a tervek kidolgozásában, a véleményük becsatornázása kimarad a tervalkotás folyamatából. Mindössze a folyamat végén, a végrehajtás során kerülnek kapcsolatba az elkészült tervekkel. A modern tervezés képviselői szerint az irányítási, tervezési rendszer legitimitációját a tervek megvalósulása garantálja, vagyis a legitimitás a hatékony működéssel érhető el.<sup>258</sup>

A modern közösségi tervezés egyik formája a *tervutasítás*. A közösségi tervezés ezen módja a diktatórikus rendszerekre jellemző.<sup>259</sup> A diktatórikus rendszereken kívül válsághelyzetek esetén rövidebb időszakon keresztül máshol is előfordulhat. A tervutasításos rendszer esetében egy szűk vezető réteg az, aki irányít. A társadalom egészére kiterjedő átalakításra irányuló parancsokat fogalmazznak meg, illetve kötelezően végrehajtandó célokat és feladatokat deklarálnak a társadalom többi csoportja számára. A rendszer középpontjában a hatalom felé elkötelezett szakértői és hivatalnoki gárda által készített tervek állnak. A terv kidolgozása és végrehajtása minden esetben központilag ellenőrzött és szankcionált. A rendszerben a top-down szemlélet uralkodik, vagyis a döntések a felső szinteken születnek, ezzel párhuzamosan a magasabb szintű tervek minden esetben kötelezőek az alacsonyabbakra nézve. A társadalom tervezési folyamatba történő bevonása legfeljebb látszólagos, mivel a központi akarat érvényesül.<sup>260</sup>

A modern közösségi tervezés másik lehetséges formája a *korporatív tervezés*. Ebben a tervezési rendszerben az előzőhöz képest több személy jelenik meg a korporációk közötti egyeztetéseken keresztül. A hatalom és a döntések megoszlanak bizonyos szervezetek és intézmény között, azonban ezek száma még csekély. A kompetenciák elkülönülése erősen kirajzolódik, a szervezeti rendszer itt is erősen, hierarchikusan strukturálva van. A tervezési rendszer céljai különböző tárgyalások és interakciók mentén formálódnak. A hatalom egyébként, a kormányzati szerveken kívüli részesei relatíve függetlenül tervezhetnek. Az egyes szempontokat külön-külön tervezik meg, majd az eredményeket ütköztetik egymással. Az egyezségek végső soron hatalmi-politikai játékok, azonban ez fordítva is igaz. A politikaalkotás egyfajta tervezési folyamat. A korporatív tervezésre jellemző, hogy a résztvevőknek általában vétőjoga van abban az esetben, ha saját területüket érintő negatív

---

<sup>258</sup> Faragó: 2005. 146. p.

<sup>259</sup> Rózsás Tamás: Kuba és Észak-Korea. Kommunista zárványok geopolitikai védettséggel? In: Polgári Szemle. 14. évfolyam. 1-3. szám. 2018. 316. p.

<sup>260</sup> G. Fekete Éva: Regionális tervezés és programmegvalósítás. Miskolc, 2013. 11. p. Forrás: <https://gtk.uni-miskolc.hu/files/5025/Region%C3%A1lis%20tervez%C3%A9s%20%C3%A9s%20programmegval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1s.pdf> (2024.05.06.)

döntések születnének. A programalakítás során, a hatalomból részesedő személyek abban érdekeltek, hogy a meglévő struktúrát megőrizték.<sup>261</sup>

A modern közösségi tervezés harmadik megnyilvánulási formája pedig a *politikai tervezés*. A politikai tervezésen belül többféle különböző megnevezésű gyakorlatorientált tervezés is megjelenik, például a stratégiai irányítás vagy a hosszú távú kerettervezés. Módszerei is eltérőek lehetnek, ide tartozik a SWOT analízis, a design school, a harvard policy, a döntési folyamat modellezése, vagy a portfóliókészítés. A tervezés középpontjában a célok és stratégiák kialakítása jelenik meg, azaz maga a „politikakészítés”. Az alkalmazott módszer garantálja a rugalmas működést, köszönhetően a mindenki számára világos jogi és intézményi kereteknek. A tervutasítással összevetve jelentős különbség fedezhető fel a tervek készítésében. A politikai tervezés esetén nem készítenek formális terveket a magasabb szinteken, ehelyett lazábban felépülő, decentralizáltabb rendszert és decentralizáltabb eljárást alkalmaznak. Módszertani értelemben ez egyet jelent a megalapozott politizálással, amelynek hosszabb távon koordinatív szerepe van, emellett pedig akció- és eredményorientált is. A felsőbb szintek szerepe az érdekluralista közösség működésének külső környezetének meghatározásában, valamint az alrendszerek működési szabályainak meghatározásában jelenik meg. Az alacsonyabb szintek az így meghatározott szabályokon túl saját maguk alakíthatják programjukat. A társadalmi-gazdasági szereplőket különböző közvetett eszközökön keresztül igyekeznek befolyásolni. A direkt irányítás és beavatkozás szerepe korlátozott, csak néhány „kulcsterületen” jelenik meg. A döntési mechanizmusra a strukturáltság jellemző. A tervezésben nem csak a tervező bürokrácia vesz részt. Rajtuk kívül teret kapnak az érdekek megjelenítésében a független szakemberek is. A tervekészítők nem csupán a tervek készítésében vesznek részt, hanem sok esetben tanácsadóként is működnek, ezáltal a politika alakításának folyamatában is jelen vannak. A megalkotott közösségi stratégiákban felfedezhetők az aktuális politikai érdekegyeztetések eredményei is.<sup>262</sup>

#### **IV. 2.1.2. Pragmatista idealizmus**

A korábbi modellek alkalmatlanságából kiindulva számos szerző a tervezési gyakorlat tanulmányozása felé fordult.<sup>263</sup> A pragmatista idealizmus csoportjába tartozó tervezési modellek maguk mögött kívánják hagyni a korábbi uralkodó ideológiákat. A korábban túlzottan meghatározó ideológiáktól való egyoldalú függés helyett ők pluralista tervezési rendszerben gondolkodnak. Ezekben a rendszerekben nem csak az önkormányzati- és állami bürokrácia vehet részt a tervezésben. A megfelelő támogatási és szabályozási feltételek mentén alkalmazott módszer lehetővé teszi a különféle tervek, programok egészséges versenyét. A tervpluralizmus nem jelent egyet a hatalom arányos elosztásával, ennek ellenére minden kétséget kizáróan demokratikusabb, mint a korábban bemutatott modellek. A tervező a szakmai tudása és tapasztalata alapján választ kíván adni a felmerülő problémákra. A tervező esetében ennél a modellnél is elvárt, hogy azonosuljon a képviselt csoport nézeteivel, illetve a megbízó érdekeivel. A tervező feladata, hogy terv formájában megtestesítse a megbízó érdekeit, ennek ellenére úgy jelenik meg „mint külső szakértő”, aki lényegében moderálja és szakmailag erősíti a munkát. A szakmai tervezés és a

<sup>261</sup> Faragó László: Tervezésméleti alapvetése. In: Tér és társadalom. 11. évfolyam. 3. szám. 1997. 10. p.

<sup>262</sup> Faragó: 2005. 148. p.

<sup>263</sup> Charles Hoch: A pesky pragmatist. In: Planning Theory. Vol. 19. No. 4. 2020. 445. p.

célmeghatározás élesen nem választhatók el egymástól. Nehezen állapítható meg, hogy a végeredmény inkább az érintettek akaratának vagy inkább a tervezői moderációnak az eredménye. A tervezők szerepe kiterjed az állampolgárok aktivizálására is. Az ő bevonásuk és közösségi részvételük a rendszer részét képezik, hiszen ezzel elősegíthetik a demokratizálódást és erősítik a rendszer legitimitását. A döntéshozatal végső soron viszont a politikusok, valamint a tervező bürokrácia kezében marad.<sup>264</sup>

A pragmatista idealizmus egyik formája a *széles részvételen alapuló tervezés*. Az elmúlt évtizedekben egyre nagyobb szerepet kaptak a részvételi tervezési modellek. A globális szinten történő változás háttérében a központosított tervezésből való kiábrándulás állt.<sup>265</sup>

A széles részvételen alapuló tervezés nézetét vallók a korábbi modellekhez képest töreksenek nagyobb hangsúlyt fektetni az érintettek bevonására. Az érintettek megszólítása elég korán, már a tervkészítés folyamatában megkezdődik. A módszer alkalmazására elsődlegesen akkor kerül sor, amikor decentralizált a végrehajtás és a programot megvalósítók megnyerése a végrehajtás zálogaként jelenik meg. A tervezés folyamatába bekapcsolódhatnak gazdasági szereplők, társadalmi szervezetek, sőt egyének is. A szereplők önkéntesen vállalják a feladatok végrehajtásának kötelezettségét. Az érdekegyeztetés, a tárgyalás és a konfliktusok feltárása/megszüntetése áll a tervezés folyamatának középpontjában. A tervezési feladatokat ellátó szakemberek nem a bürokrácia alkalmazottai. Független helyi szakértőként látják el a tervezési feladatokat, saját értékválasztással és eseti elkötelezettséggel. Korlátozott a központi hatóságok szerepe, amely mindössze az információátadásra, valamint a technikai segítségnyújtásra<sup>266</sup> korlátozódik. Az így készült különböző szintű tervekre és programokra jellemzően az alulról történő bottom-up építkezés a jellemző.<sup>267</sup>

A pragmatista idealizmus másik megnyilvánulási formája az *akciótervezés*. Az akcióterv hatékonyságát több elem alapozza meg, ilyen elemek a partnerségi kapcsolatok kialakítása, a felmerülő problémák elemzése vagy a jövőkép megalkotása. Ezeket a terveket gyakran jellemzik a „stratégiai” jelzővel, mivel rendszerszemléletben próbálják megközelíteni a problémákat, illetve hosszabb távú perspektívákban gondolkoznak. A stratégiai tervezésen alapuló jelentős módszer a „backcasting”, amely megpróbálja bevonni a résztvevőket a stratégiai tervezés teljes folyamatába. Részvételi jellegéből fakadóan a módszer teret enged a helyi közösség és az érdekelt felek tudása becsatornázásának. Ezen túlmenően hosszabb időtávot vázol fel úgy, hogy segítse a politikai döntéshozókat abban, hogy stratégiaiilag megalapozottabb intézkedéseket hozzanak.<sup>268</sup>

Az akciótervezés központi elemeként jelenik meg az érintettek bevonásán túl a helyi erőforrások mobilizálása. Az akciótervezés nézetét vallók véleménye megegyezik abban, hogy a közös cél elérése érdekében be kell vonni mind a helyieket, mind pedig a helyi erőforrásokat. Mivel a tervezés kisléptékű és valamilyen helyi szintű probléma megoldására

---

<sup>264</sup> Faragó: 2005. 149. p.

<sup>265</sup> Kamran Hakimian- Ryan Sheely: Unlocking the Potential of Participatory Planning: How Flexible and Adaptive Governance Interventions Can Work in Practice. In: Studies in Comparative International Development. 2023. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/376719867\\_Unlocking\\_the\\_Potential\\_of\\_Participatory\\_Planning\\_How\\_Flexible\\_and\\_Adaptive\\_Governance\\_Interventions\\_Can\\_Work\\_in\\_Practice](https://www.researchgate.net/publication/376719867_Unlocking_the_Potential_of_Participatory_Planning_How_Flexible_and_Adaptive_Governance_Interventions_Can_Work_in_Practice) (2025.01.16.)

<sup>266</sup> Ezeket a gondolatokat és a gyakorlati megvalósításukat karolta fel Tony Gibson a nottinghami egyetemről az 1970-es évek végén a „tervezünk a valóságnak” módszerével.

<sup>267</sup> G. Fekete: 2011. 11. p.

<sup>268</sup> Roberta Sisto – Luis A. Fernández Portill – Morteza Yazdani – Lorenzo Estepa-Mohedano – Ali Ebadi Torkayesh: Strategic planning of rural areas: Integrating participatory backcasting and multiple criteria decision analysis tools. In: Socio-Economic Planning Sciences. Vol. 82. No. 2. 2022.

koncentrál, ezért ez a módszer egyfajta szociálisan érzékeny tervezést jelent. Nabeel Hamdi és Reinhard Goethert már az 1990-es években részletesen írtak a szociálisan érzékeny tervezés szükségességéről.<sup>269</sup>

A tervező szakmai ismeretire alapozva hoz döntés a felmerülő probléma értékelését követően. A stratégiai célok megvalósulásának biztosítása céljából a megalkotott akcióterv szorosan kapcsolódik a már meglévő hivatalos tervezési tevékenységhez, meglévő tervekhez. Az akcióterv tartalmazza a célok elérésére kínált lehetőségeket és azok értékelési mechanizmusát. Az akcióterv elengedhetetlen eleme, hogy az érdekelték között létrejövő konszenzust kell megjelenítenie. Abban az esetben, ha az érdekelték meghatározóbb csoportjai nem érzik magukénak az elkészült akciótervet, nem tudnak vele megfelelően azonosulni, akkor nem is fogják támogatni azt. Nem vesznek részt a megvalósításában, de még az is elképzelhető, hogy aláássák és megpróbálják hátráltatni a kivitelezési folyamatot. A megalkotott akcióterv keretdokumentum jellegű, tehát az aláírók végső soron a saját megvalósítási terveik kidolgozásához használják majd fel. Miután elfogadásra került az elkészült akcióterv, ezt követően lehet felkérni a feleket a megvalósítási megállapodások megkötésére. Ezeket a dokumentum mellékleteiként csatolni lehet. Általában az első fél, aki felvázolja megvalósítási terveit és programjait, az az önkormányzat. A megvalósítási megállapodások tartalmazni szokták a kormányzat, magáncégek, társadalmi szervezetek, szolgáltatók konkrét feladatvállalásait. Jellemző tartalmi eleme még a megállapodás, amely az érdekelték közötti közös munkát határozza meg és a helyi személyek, háztartások, intézmények, magánvállalkozások teljesítményük javítása érdekében tett vállalásait.<sup>270</sup>

### III. 2.1.3. (Poszt)modern romantika

A „dinamikus rend” azokra a társadalmakra jellemző, amelyek lehetőséget biztosítanak a társadalmi élet szereplőinek arra, hogy saját racionális belátásuknak megfelelően cselekedjenek. Ezekben a társadalmakban az egymásra kölcsönösen ható felek megpróbálnak egymáshoz igazodni, ezáltal fennmarad a társadalom egyensúlya. Ebben a társadalomban, illetve a tervezői magatartásban mindössze a mindenki által elismert értékekhez való alkalmazkodás és lojalitás az elvárt. A tervezési egységek és az alrendszerek nem egy általánosan igaz megoldást próbálnak meg alkalmazni, hanem az adott környezetben és összefüggésekben keresik az éppen legjobbnak gondolt megoldást. A bizonyítás háttérbe szorul, helyette az érvelés válik fontossá. Nem kulcsfontosságú elvárás a racionalitás vagy az objektivitás, elégséges feltétel az, ha egy megoldás kellően meggyőző, vagy, ha megfelelő az érvelés. A hangsúly eltolódik az etikai legitimációs kérdések irányában. A posztmodern romantika módszerei szerves egységbe igyekeznek integrálni mind a döntési, mind a tervezési, mind pedig a cselekvési rendszereket. A folyamatokban betöltött szerepköröket nem különíti el élesen egymástól. A döntéshozatali mechanizmusban háttérbe szorul a képviselő, helyette a közvetlen részvételt igyekeznek elősegíteni. A módszer jellegzetessége, hogy nem a holnap számára, hanem inkább a „mának tervezünk” szemlélet érvényesül, ez azonban tervdogmatikai szempontból felveti annak kérdését, hogy valóban tervezésnek tekinthető-e.<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> Nabeel Hamdi – Reinhard Goethert: Action Planning for Cities. A Guide to Community Practice. John Wiley & Sons. New York, 1997.

<sup>270</sup> Szlávik János: Fenntartható gazdálkodás. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, 2013. 211. p.

<sup>271</sup> Faragó: 2005. 151. p.

A (poszt)modern romantika egyik formája a *tranzaktív tervezés*. Ez a pragmatista idealizmus és a posztmodern romantika közötti átmenetként jellemezhető. A tranzaktív tervezés a kölcsönös tanulási folyamatra épít. Ez a folyamat átalakítja a személyes tudást megváltozott szemléletté és olyan új ismeretekké, amelyek közvetlen módon kihatnak a cselekedetekre. Lehetőséget teremt a különböző társadalmi csoportok között fennálló kommunikációs szakadék áthidalására, ezen felül támogatja a partneri viszony létrehozását. A tervező szaktudással és tapasztalattal rendelkezik, mindemellett őt is nyitottság és tanulásra való hajlandóság jellemzi. Az ilyen típusú tervezés radikális és innovatív, jellemzően nagymértékű változást eredményez.<sup>272</sup>

A (poszt)modern romantika másik megjelenési formája az *együtműködésre épülő tervezés*. Az állandó diskurzusra építő tervezés részben hasonlít a tranzaktív tervezésre és a széles részvételen alapuló tervezésre, mindazonáltal elméletileg ez jóval megalapozottabb. Az elmélet egy olyan társadalmi környezetből indul ki, ahol értékpluralizmus uralkodik, az emberek politikába vetett hite meggyengül és megrendül a képviselői demokrácia iránti bizalom. Ez a módszer arra keresi a választ, hogy hogyan lehetséges a tervek kialakítása mentén közös nevezőre jutni érdek- és értéksérelem nélkül. A módszert sokan együtműködésen alapuló, vagy kommunikatív tervezésként is szokták jellemezni. A tervezés során a konszenzusteremtés jelenik meg elsődlegesen az, hogy a résztvevők elhagyják elfogult nézeteiket és nyissanak a racionálisan motivált közmegegyezés felé. A kommunikáció prioritásából kifolyólag a tervezőknek már nem feladata a multikulturális társadalom tanulmányozásán keresztül az aktuálisnak vélt értékek és normák meghatározása. Az elemzések, felmérések és racionális döntéshozatal helyét átveszik a konszenzustáblák, társadalmi atlaszok és vitafórumok. A folyamat demokratizálódása példaértékű, azonban nem szabad elfelejteni azt sem, hogy ennek gyakorlati nehézségei is lehetnek. Faragó László arra hívja fel a figyelmet, hogy még egy popperi „nyitott társadalomban” sem hozhatók létre a habermasi „ideális beszédhelyzetek”, mivel nem lehet tudni, hogy mennyire pontosak vagy mennyire őszinték az egyes megnyilatkozások. Ezen túl a tervezésben résztvevő személyek politikai semlegessége is kérdésként jelenhet meg ezekben a diskurzusokban, amelyek befolyásolhatják az információkat.

A bemutatott tervezési módszerek alapján levonható a következtetés, hogy a tervezési módok, stílusok között lehet átfedés, azonban több esetben éles eltérést mutatnak. A disszertációban ismertetett tervezési módok lépcsőzetesen kerültek bemutatásra, vagyis a centralizált, felülről irányított és a széleskörű részvételt mellőző módszerektől haladtam a decentralizáció igénye felé mutató, szélesebb társadalmi bevonást alkalmazó módszerek irányába. Az elméletek számos olyan elemmel rendelkeznek, amelyek együttesen meg tudnának alkotni egy tökéletes, már-már utópisztikus tervezési stílust. Ilyen elemként emelendő ki a széles részvételen alapuló tervezésből az érintettek nagyobb számának bevonására. Itt nem csak a bevonásuk a fontos, hanem a véleményük becsatornázásának ideje is, amely már a tervek készítés folyamatában megkezdődhet. Az akciótervezés számomra ideális jellemzője az, hogy a helyi problémát a lehető legalacsonyabb lokális szinten próbálják meg megoldani, hiszen valószínűleg így jöhet létre a legjobb megoldási lehetőség. A tranzaktív tervezésből kiemelésre méltó, hogy tanulási folyamatra épít. A korábban levont tanulságok és jó gyakorlatok felhasználása egyszerre több előnnyel is járhat. Az együtműködésre épülő tervezés pozitív jellemzője pedig, hogy a konszenzusteremtés jelenik meg elsődlegesként, amelyen keresztül a résztvevők elhagyják elfogult nézeteiket és nyitnak a racionálisan motivált közmegegyezés felé. Véleményem szerint az ezekkel a jellemzőkkel bíró tervezési módszerek lennének a leginkább eredményesek. Magyarország

---

<sup>272</sup> G. Fekete: 2011. 12. p.



tervezési gyakorlatának vizsgálata során is ezeknek a jegyeknek a meglétére, vagy hiányára fogok fókuszálni. Ez előtt azonban még bemutatásra kerül a tervezés során leggyakrabban alkalmazandó két főbb tervezési és fejlesztési szemlélet, amelyek alkalmazása eltérő megítéléssel megjelenik az Európai Unió és Magyarország gyakorlatában is.

#### **IV. 2.2. Tervezési, fejlesztési szemléletek elméleti keretek között**

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (2009) 175. cikke rendelkezik arról, hogy az Európai Bizottságnak háromévente kohéziós jelentést<sup>273</sup> kell készítenie, amelyben értékelnie kell az Európai Unió gazdasági, társadalmi, valamint területi kohéziójának helyzetét. Az Európai Bizottság utolsó két kohéziós jelentése között nem telt el három év, köszönhetően annak, hogy a 8. kohéziós jelentés 2022. február 4-én késve jelent meg. A 8. kohéziós jelentés megállapította, hogy a kohéziós politika támogatásai egyre jelentősebb értéket képviselnek a tagállamokban, azonban az eredmények ezzel együtt sem kielégítőek. A kohéziós finanszírozások aránya a 2007-2013-as és a 2014-2020-as programozási időszakok összevetésében 34%-ról 52%-ra nőttek, ennek ellenére Kelet-Európa több, kevésbé fejlett régiójában gazdasági stagnálás jelentkezett, az elvárt felzárkózási képesség pedig elmaradt.<sup>274</sup> Tehát a régiók közötti fejlődési ütem még mindig nem kiegyenlített. A jelentés megemlíti fejlődési csapdába esett régiókat (development-trapped regions), amelyek alacsony egy főre jutó GDP-vel rendelkeznek és jelentős mértékű uniós támogatás felhasználása mellett is elmaradtak a többi régióhoz képest. A Régiók Bizottsága javasolta a fejlesztési csapdába esett régiók helyzetének felülvizsgálatát. Az elmúlt két évtizedben Magyarország több régiója is fejlődési csapdában volt.<sup>275</sup> A feltárt problémával számos hazai és külföldi kutató foglalkozik, a probléma összetettsége miatt több okra is visszavezethető. Véleményem szerint az adott régiókban alkalmazott fejlesztési szemlélet kiválasztása és a fejlesztési eszközök alkalmazása is lehet a stagnálást fenntartó ok, ha az alkalmazott fejlesztési szemlélet nincs összhangban a helyi szükségletekkel, vagy nem alapoz a helyi adottságokra.

A 8. kohéziós jelentést (2022) követően, 2024. március 27-én az Európai Bizottság közzétette a 9. kohéziós jelentést. A jelentés foglalkozik a régiók problémáival, külön kiemelve a fejlesztési csapdába esett régiókat.<sup>276</sup> A jelentés alapján megállapítható, hogy nem csak hazai viszonylatban állnak fent jelentős eltérések a régiók között. Ezzel párhuzamosan a jelentés hangsúlyozza, hogy az EU-nak célzottabb, helyalapú támogatásokat kellene nyújtania a kohéziós politikán keresztül. Ennek a helyalapú támogatási mechanizmusnak az egyes régiók sajátos szükségleteire kellene fókuszálnia és kellő figyelmet kellene fordítania az egyes tagállamok sajátos kihívásaira.<sup>277</sup> Az EU az elmúlt években egyre erőteljesebben hangsúlyozza a helyalapú fejlesztést. Napjaink uralkodó fejlesztési szemléletei a területi szempontú place-based vagy bottom-up fejlesztési szemlélet, valamint az ezzel ellentétes top-down fejlesztési szemlélet.

---

<sup>273</sup> Az első kohéziós jelentést 1996-ban publikálta az Európai Bizottság.

<sup>274</sup> European Commission: On the 8th Cohesion report: Cohesion in Europe towards 2050. Brussels, 2022. COM (2022) 34 final. 9. p.

<sup>275</sup> European Committee of the Regions: Initial assessment of the 8th Cohesion Report: Cohesion in Europe towards 2050. Brussels, 2022. 8. p. COR-2022-00809-00-00-TCD-REF

<sup>276</sup> European Commission: Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union. Luxembourg. 2004. 26-27. pp.

<sup>277</sup> European Commission: Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union. Luxembourg. 2004. 34. p.

#### IV. 2.2.1. A fentről lefelé építkező „top-down” tervezési és fejlesztési szemlélet

Az elmúlt évtizedekben az uniós pénzek tagállamokban történő felhasználása mentén alapvető kérdéssé vált, hogy melyik hierarchikus szinten milyen döntést lehessen meghozni, illetve melyik szint végezze a stratégia kialakítását és megvalósítását. A területen létrejövő két meghatározó szint az állami irányító, vagyis a felső szint és a területrendszer szabályozó alrendszere, amely az alsó szintet reprezentálja.<sup>278</sup>

A fejlesztési szemléletek a 2000-es évektől egyre több hazai és nemzetközi szerző érdeklődésének központjába kerültek. Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose és John Tomaney 2006-os munkájukban már jól lehatárolták a top-down fejlesztési szemléletet. Szerintük a szemlélet alkalmazásakor központilag valósul meg a beavatkozást igénylő térségek meghatározása. A fejlesztések finanszírozása centralizáltan, irányításuk többnyire dekoncentrált szervek részvételével történik. Az ágazati szemlélet válik dominánssá.<sup>279</sup> A központi fejlesztési elképzelések fentről indulnak ki, végül megvalósulásuk a dekoncentrált közigazgatási szervek közreműködésével jöhet létre az egyes területi egységekben. A két szemlélet viszonyát, szerepét, működésének hatékonyságát alapvetően határozza meg egy állam szerveződése, berendezkedése. Nagyobb valószínűsége van annak, hogy egy unitárius berendezkedésű államban inkább a felülről szervezett fejlesztési szemlélet lesz a meghatározóbb, ezzel szemben a föderatív típusú államműködés nagyobb szerepet fog tulajdonítani az alulról kiinduló kezdeményezéseknek.<sup>280</sup>

A top-down szemlélet gyakorlati megvalósulása során jellemző a fejlesztések tervezettségének mellőzése, kimarad az integrált szemlélet alkalmazása, és kevés teret kapnak a helyi kezdeményezések.<sup>281</sup> A felülről építkező elképzelés az állami irányítás centralizált modelljére épül, vagyis a döntéshozó központot erősíti.<sup>282</sup> A döntéshozó központban kerül meghatározásra a fejlesztési szemlélet, a fejlesztés iránya és az innováció. A fejlődés általában a centrumokból indul ki, mivel az innováció ezekben jön létre. Ezt követően hierarchikus rend mentén haladva érnek el a perifériákig. Az innováció útja fentről irányított.<sup>283</sup>

Ez a fejlesztési szemlélet jellemző a centralizált vagy más néven államközpontú országokban. A partnerségeket itt a közhatalmi szereplők uralják. A partnerségi modelleket elemző kutatások alapján megállapítható, hogy a közhatalmi szereplők által irányított közösségi részvételben gyakran a helyi közösségek szerepe elhalványul, mivel nem tudják saját érdekeiket érvényesíteni.<sup>284</sup>

---

<sup>278</sup> Rechnitzer – Smahó: 2006. 45. p.

<sup>279</sup> Andy Pike – Andrés Rodríguez-Pose – John Tomaney: *Local and Regional Development*. Routage. Lodon. 2016. 61. p.

<sup>280</sup> Kabai Gergely – Szabó Pál: A hazai fejlesztéspolitika és térszervezés kapcsolatának változása az európai uniós csatlakozás tükrében. 2016. 8. p. Forrás: [https://acta.bibl.u-szeged.hu/44115/1/kek\\_032\\_007-021.pdf](https://acta.bibl.u-szeged.hu/44115/1/kek_032_007-021.pdf) (2024.05.08.)

<sup>281</sup> Somlyódy Péter: A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből-Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. In: *Tér és Társadalom* 34. évfolyam. 4. szám. 2020. 20. p.

<sup>282</sup> Rechnitzer – Smahó: 2006. 45. p.

<sup>283</sup> G. Fekete Éva: Innovációk a kistérségi fejlesztésben. In: *Tér és Társadalom* 15. évfolyam. 3-4. szám. 2001. 39-40. p.

<sup>284</sup> Pálné Kovács Ilona: A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. In: *Tér és Társadalom* 35. évfolyam. 4. szám. 2021. 221. p.

Egyes kormányoknak nagy szerepe lehet az alulról jövő kezdeményezések tompításában, mivel ezzel domináns funkciót töltenek be a fejlesztési irányok meghatározásában, ezzel tovább erősíthetik a centralizált hatalmat.<sup>285</sup>

A szerzők véleménye megoszlik a szemlélet alkalmazásának megítélésében. G. Fekete Éva (2001) a tervutasítás mentén úgy fogalmazta meg a top-down szemléletet, mint amely érvényesülése esetén a magasabb szintű tervek kötelezőek az alacsonyabb szintek számára. Az alsó szint és a társadalom bevonása sok esetben csak látszólagos.<sup>286</sup> Ezzel szemben Nemes Nagy József (2009) arra hívta fel a figyelmet, hogy a top-down szemlélet megvalósulása nem feltétlenül rossz. Szerinte ez a folyamat lehet pozitív végkimenetelű is abban az esetben, ha nem gátolja az alulról kiinduló fejlődést, hanem segíti a centralizált társadalmi működés lebontását.<sup>287</sup>

Összességében elmondható, hogy a top-down fejlesztési szemlélet különböző jellemzőkkel rendelkezik. Többek között ismertetőjegye a fejlesztések tervezettségének hiánya, a finanszírozási mechanizmusok centralizálása, a források szétosztásában a dekoncentrált szervezetek részvétele, a központi irányítás és az alsóbb szintek bevonásának hiánya. Véleményem szerint a szemlélet kizárólagos alkalmazásával nem érhető el hatékony fejlesztés egy adott terület számára sem.

#### **IV. 2.2.2. Az alulról felfelé építkező „bottom-up” tervezési és fejlesztési szemlélet**

A top-down fejlesztési szemlélet mellett Európában egyre inkább erősödik a bottom-up szemlélet. A kifejezés már az 1960-as években megjelent az Amerikai Egyesült Államokban, európai adaptációja viszont jóval később következett be.<sup>288</sup> Erőteljes európai hatása a Barca-jelentéshez köthető. 2008-ban Danuta Hübner, az akkori regionális politikáért felelős biztos (2004-2009) megbízta Fabrizio Barca olasz közgazdászt, hogy készítse el egy átfogó elemzést a kohéziós politika helyzetéről, kihívásairól, lehetséges reformjáról. A Barca által készített jelentés arra mutatott rá, hogy a kohéziós politikában a helyalapú megközelítés alig van jelen, pedig ezzel növelni lehetne a szakpolitika hatékonyságát. Ezen túl kiemelte, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió mellett nagyobb szerepet kell tulajdonítani a területi kohézióknak. Ezzel Fabrizio Barca megalapozta az alulról kiinduló fejlesztési szemlélet alkalmazásának elterjedését Európában. Ennek a jelentésnek a hatására, az EU előtérbe helyezte a helyalapú megközelítést, és ajánlásaiban is erőteljesen megjelent.<sup>289</sup>

Az alulról kiinduló szemlélet célja, hogy a regionális különbségek csökkentését a terület helyi erőforrásainak aktivizálásával érje el. Az aktivizálás folyamatának fontos eleme az endogén erőforrások feltárása és interregionális áramlásuk elősegítése. Ezen túl jelentős szerepet kap a periféria centrumtól való lekapcsolása és védelme annak elszívó hatásától. Tehát a fejlesztés itt már az adott területre fókuszál és ennek a területnek az adottságaira alapoz.<sup>290</sup>

---

<sup>285</sup> Rechinzer: 1998. 55. p.

<sup>286</sup> G. Fekete: 2011. 11. p.

<sup>287</sup> Nemes Nagy József: Terek, helyek, régiók. Akadémia Kiadó. Budapest, 2009. 207. p.

<sup>288</sup> Louis Winnick: 'Place Prosperity vs People Prosperity'. In: Honor of the Sixty-fifth Birthday of Leo Grebler. University of California. Los Angeles, 1996. 271. p.

<sup>289</sup> Fabrizio Barca: An agenda for a reformed cohesion policy. A placed-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. 2009. Forrás: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2010-12/doc1\\_17396\\_240404999.pdf](https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2010-12/doc1_17396_240404999.pdf) (2024.05.09.)

<sup>290</sup> Rechinzer – Smahó: 2006. 45. p.

A helyalapú fejlesztés megvalósítása mentén figyelembe kell venni a szubszidiaritás elvét, valamint a többszintű kormányzást, amely keretében a szupranacionális, a nemzeti és a regionális- helyi kormányok megosztott döntéshozatali hatáskörökkel rendelkeznek, és a nemzeti kormányok már nem jelentenek egyedüli kapcsolódási pontot a szupranacionális és szubnacionális szintek között.<sup>291</sup>

Ezekből kiindulva először az ágazati politikák horizontális integrációjára van szükség, ezzel párhuzamosan pedig a közpolitikák vertikális integrációjára, területi szemléletben. Tehát ez a szemlélet a top-down fejlesztési szemlélettel szemben az ágazati politikák ellensúlyozását hangsúlyozza. Az alulról kiinduló tervezési és fejlesztési szemlélet fejlesztéseinek illeszkedniük kell az adott terület igényeihez és az ott élők szükségleteihez. Alkalmazása két fő elemet feltételez, a terület társadalmi, kulturális és intézményi karakterét és a policy beavatkozásokban jelentkező új tudást és ötletet.<sup>292</sup> Barca és szerzőtársai (2012) a következőképpen fogalmazták meg a szemlélet lényegét: „Ki tudja, mit kell tenni, hol és mikor?”<sup>293</sup> Az elképzelés a szubszidiaritás azon dimenziójára vezethető vissza, miszerint helyben, regionális vagy alacsonyabb szinten kell megoldani minden olyan feladatot, problémát, amely elvégzésére az alacsonyabb szint képes. Az állami irányításnak a területi kérdések megoldásában csupán másodlagosnak kell lennie.<sup>294</sup>

A top-down tervezési és fejlesztési szemlélettel szemben itt a fejlesztendő térség kialakítása nem a felső szinten történik, hanem valamely alsóbb szinten az endogén igények alapján. Ennek értelmében a fejlesztések koordinálásában a horizontális együttműködések és a decentralizáltság a meghatározóak. A koordináció vagy lokális vagy regionális fejlesztéspolitikai keretbe zajlik. A decentralizáció mértékét az fogja megadni, hogy milyen mértékű a döntési kompetenciák átadása, ezzel párhuzamosan milyen a helyi erőforrás rendelkezésre állása, és hogy milyen mértékben kell a központi források megszerzésére törekedni.<sup>295</sup>

A megjelenő decentralizáció területi-hatalmi értelmezése alapján a központi és helyi szervezet között nem csupán hatalommegosztás, de munkamegosztás is létrejön. A decentralizáció jelentősége nem pusztán elméleti síkon ragadható meg. Empirikus vizsgálatok mutatnak rá arra, hogy erős kapcsolat áll fent a területi egyenlőtlenségek és a politikai, valamint a pénzügyi jellegű decentralizáció között. Az összefüggés hátterében az áll, hogy a központi állam az alsóbb szintek bevonása nélkül nem képes hatékony kiegyenlítést végezni, ez csak a decentralizáció valamilyen formájával érhető el. Számos szerző véleménye megegyezik abban, hogy a modern területi- és regionális fejlesztés csak megosztott gazdaságpolitikai irányítással, az endogén tényezők bevonásával és az alulról jövő kezdeményezések alkalmazásával lehet igazán hatékony. Ennek azonban a szükséges hátterét biztosítani kell. A központi szintnek gondoskodnia kell a szükséges jogszabályi keretről, illetve a nélkülözhetetlen pénzügyi keretről.<sup>296</sup> A decentralizáció fogalma, illetve

---

<sup>291</sup> Liesbet Hooghe – Gary Marks: Multi-Level Governance and European Integration. In: European Integration online Papers. Vol. 5. No. 11. 2001. 6. p.

<sup>292</sup> Somlyódy P. P.: 2020. 24. p.

<sup>293</sup> Fabrizio Barca – Philip McCann – Andrés Rodríguez-Pose: The case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place Neutral Approaches. In: Journal of Regional Science. Vol. 52. No. 1. 2012. 139. p.

<sup>294</sup> Soós Edit: A megreformált Lisszaboni Stratégia és az eurorégiók. In: Kaiser Tamás: Hidak vagy sorompók? A határokon átvívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest, 2006. 148. p.

<sup>295</sup> Kabai Gergely – Szabó Pál: A hazai fejlesztéspolitikai és térszervezési kapcsolatának változása az európai uniós csatlakozás tükrében. 8. p. Forrás: <https://acta.bibl.u-szeged.hu/44115/> (2024.05.08.)

<sup>296</sup> Döbrönte Katalin – Vida Szabolcs: A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. In: Tér és Társadalom. 18. évfolyam. 4. szám. 2004. 24. p.

az, hogy hogyan nyilvánul meg az egyes országok fejlesztési szemléletében, az nagyon eltérő lehet. Mindössze egyetlen egy közös ismérv állapítható meg a decentralizáció formáiban az, hogy a közhatalmi kompetenciák felsőbb szintről, a központtól indulnak el lefelé. Az, hogy pontosan melyek ezek a kompetenciák, melyik területi szereplők irányába történik a kompetenciák átadása, és hogy milyen eszközrendszer kerül eközben felhasználásra, abban különbségek fedezhetők fel. Elméleti megközelítés alapján három tiszta decentralizációs modell között lehet élesen határt állítani. Az első az adminisztratív dekoncentráció. Ebben a modellben az államigazgatási rendszeren belül a feladatok lefelé haladnak.<sup>297</sup> A második a pénzügyi decentralizáció. Itt a forráselosztás arányaiban következik be változás a helyi szervek irányába. A harmadik a demokratikus decentralizáció vagy devolúció. Ebben a modellben a választott képviselők különböző szintjei között valósul meg a tényleges hatalommegosztás. A három modell decentralizációs hatása eltérő. Csak a harmadik modell esetében jelentkezik a decentralizáció politikai előnye, a közvetlenebb részvétel, a polgárokhoz való közelség és az átláthatóság.<sup>298</sup>

A lentől felfelé építkező tervezés- és fejlesztés perspektívája az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb teret nyert. Ez annak köszönhető, hogy a civil közösségi vélemények számos olyan szempontra is rávilágíthatnak, amelyek hatékonyabbá teszik a stratégiák kidolgozását és a megvalósítását. Emellett nem elhanyagolható az a tény sem, hogy alkalmazásával egy területfejlesztési program társadalmi legitimitációja is erős, hiszen a lakosok maguk is szerepet játszhattak a koncepció kidolgozásában. Ezáltal az ő érdekeik is érvényesülnek.<sup>299</sup>

A bottom-up fejlesztési szemléletben igyekeznek az alulról kiinduló kezdeményezések megteremtéséhez a helyi partnereket bevonni és a lokalitás értelmében a terület adottságainak megfelelő, legalkalmasabb eszközt alkalmazni.<sup>300</sup> A decentralizáció egyik előnye éppen ebben fogható meg. Ha olyan ügy merül fel, amely megoldásához alulról jövő kezdeményezésre van szükség, vagy az alsóbb szinten megjelenő igényre kell megfelelő választ adni, akkor a decentralizált folyamat alkalmazása lesz a legcélszerűbb.<sup>301</sup> A decentralizáció előnyei legfőképpen a helyi adottságok jellemzőinek jobb ismeretéből, valamint a helyben létrehozott hálózatok és helyi intézmények megteremtéséből származnak. Általában ezek közvetlenül érdekeltek a helyi programok és politikák sikeres megvalósításában. A decentralizáció esetében gyakran jelennek meg olyan potenciális előnyök, mint a célpiacokhoz való közelség, ez lehetőséget ad a prioritások módosítására, ha szükséges. A decentralizáció előnyeként tekinthető a helyi vállalkozói képesség is, mivel a kisvállalkozások növekedését akadályozó tényezők, illetve a gazdaság helyi szereplőinek erősségei és gyengeségei ezen a szinten a leginkább felismerhetőek. A decentralizált és kompetenciákkal rendelkező helyi rendszerek sokkal nyitottabbak a kísérletekre és az

---

<sup>297</sup> Lásd bővebben: Colin Mellors – Soós Edit: A regionalizmus Nagy-Britanniában és Magyarországon. In: Politikatudományi Szemle. 1996. 3. sz. 33-64. pp.

<sup>298</sup> Pálné Kovács Iлона: Jó kormányzás és decentralizáció. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 2014. 20. p.

<sup>299</sup> Jóna György: A területitőke-koncepció normatív megközelítése: hely-alapú fejlesztéspolitika Ausztráliában és az Egyesült Királyságban. In: Lukovics Miklós – Zuti Bence: A területi fejlődés dilemmái. SZTE Gazdaságtudományi Kar. Szeged, 2014. 57. p.

<sup>300</sup> Ritó Evelin: Városfejlesztés a XXI. században. 15-16. pp.

Forrás:[https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmanyok/V%C3%A1rosfejleszt%C3%A9s\\_a\\_XXI\\_sz%C3%A1zadban.pdf](https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmanyok/V%C3%A1rosfejleszt%C3%A9s_a_XXI_sz%C3%A1zadban.pdf) (2024.05.12.)

<sup>301</sup> Horváth Gyula – Lóránd Balázs: Decentralizáció és gazdasági fejlődés. In: Közgazdasági Szemle. 59. évfolyam. 6. szám. 2012. 1277. p.

innovációk alkalmazására, mint az országos szintű programok. A folyamat sikerét segíti elő a helyi hálózatokon keresztüli információáramlás is.<sup>302</sup>

Az alulról építkező fejlesztési szemlélet megvalósítása esetén nem található két olyan egyforma térség, ahol megegyező prioritások vagy stratégiák kerültek volna kialakításra. Adott országon belül is jelentős különbség figyelhető meg a helyalapú fejlesztések gyakorlati megvalósítása mentén.<sup>303</sup>

Ezek alapján megállapítható, hogy a bottom-up tervezési és fejlesztési szemlélet jellemzően próbál igazodni a helyi igényekhez. Fejlesztései az endogén erőforrásokat kívánják aktivizálni, a helyi igények és az alsóbb szintek bevonásával. A fejlesztési szemlélet mentén jelentkezik a decentralizáció igénye, amely növelheti a fejlesztések hatékonyságát. Véleményem szerint ez a fejlesztési szemlélet alkalmasabb a területek hatékony és igényeknek megfelelő fejlesztésére. A két tervezési és fejlesztési szemlélet nem zárja ki egymást, egymás mellett is létezhetnek, sőt elemeik kombinálhatóak. A két perspektíva szerepe, kapcsolata és működésének hatékonysága eltérő lehet.<sup>304</sup> Valószínűleg nem tisztán bottom-up elemekkel is elérhető a területi szintek közötti különbségek valamekkora mértékű csökkenése, azonban meglátásom szerint a top-down elemek túlsúlya csökkenti a hatékonyságot.

#### **IV. 3. Magyarország egyes területi tervdokumentumai a gyakorlatban**

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat megelőzően a területfejlesztési Phare-programok voltak a legjelentősebb gyakorlati elemei hazánk európai uniós felkészülésének. Szerepük két okból is fontos volt. Egyrészt ezek készítették fel az országot, a központi közigazgatást és a helyi szereplőket az uniós támogatások fogadására, másrészt 1992 óta elősegítik a területfejlesztés szereplőinek szemléletformálását. 1998-ban létrejött Magyarországon a Területfejlesztési Phare Programirányító Iroda, amely célja az európai területfejlesztési gyakorlat hazai meghonosítása. Végül soron a program segítette elő az országban az EU-kompatibilis regionális tervezés kialakítását.<sup>305</sup>

Magyarország uniós csatlakozását követően (2004) megnőtt a területi tervek és a különböző területi programok száma. A területtel foglalkozó tudományos műhelyek, egyetemi tanszékek, szervezetek egymás után jöttek létre, hiszen a területfejlesztés csak akkor érheti el valódi célját, ha a társadalmi-gazdasági összefüggések figyelembevételével tervez.<sup>306</sup> Az elmúlt években jelentős változások következtek be mind a gazdaságban, mind pedig a társadalomban. Megváltoztak, sőt folyamatosan változnak a társadalom, illetve a gazdaság fejlődésének alapvető feltételei. Ezek az átalakulások különbözőképpen hatnak a települések fejlődési feltételeikre. Azok a hatóerők, amelyek korábban befolyásolták a települések fejlődését, napjainkban elhalványulnak, helyettük új tényezők jelennek meg.<sup>307</sup> A

<sup>302</sup> Iain Bagg – Melanie Lansbury – David G. Mayes: Decentralizált iparpolitika és regionális fejlődés. In: Tér és társadalom. 8. évfolyam. 1-2. szám. 1994. 173. p.

<sup>303</sup> Giulia Faggio: Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a placebo-based policy. In: Journal of Urban Economics. Volume 111. 2019. 53-54. pp.

<sup>304</sup> Riccardo Crescenzi – Andrés Rodríguez-Pose: Reconciling top-down and bottom-up development policies. In: Environment and Planning. Volume 43. 2011. 775. p.

<sup>305</sup> Balogh Ottó – Györffy Gábor: Területfejlesztési Phare-programok – a strukturális alapok vonzásában. 27-28. pp. Forrás: <https://journals.lib.pte.hu/index.php/mm/article/download/1903/1735/3458> (2025.01.15.)

<sup>306</sup> Bakos István: Területfejlesztési stratégiák és programok tervezésének módszertana. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2001. 2. p.

<sup>307</sup> Kószegfalvi György – Loydl Tamás: Településfejlesztés. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2001. 5. p.

települések változó környezete megköveteli a különböző szintű területi tervek megújulását, a változó környezethez történő alkalmazkodásukat.

Az EU tervezési rendszere szorosan kapcsolatban áll Magyarország területi tervezési rendszerével. Az EU célkitűzései a területi felzárkóztatás és a területi gazdaság kiegyensúlyozott fejlesztése azok, amelyek elérése érdekében az Unió ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára. Emellett a célkitűzések megvalósításához támogatásokat biztosít, amelyek elnyeréséhez célokat és prioritásokat fogalmaz meg.<sup>308</sup> Az Unió céljainak és prioritásainak kötelező jellegét az adja, hogy a tagállamok nem a saját preferenciáik alapján szabadon használhatják fel a támogatásokat, hanem csak a közös célok elérése érdekében.<sup>309</sup> Ez a tény már okot adhat az Unió elvárásának megfelelő tervezésre, hiszen az uniós támogatások elnyerése nagyon előnyös mind a helyi, mind pedig az országos szintnek.

Az EU által motivált tervezés alaplogikájában stratégiaileg megalapozott területpolitikát, stratégiai tervezés szemléletét kezdte el megvalósítani a terület- és településfejlesztés területén, azonban ez egyben forrásorientált tervezést is hozott magával, ami egy külső forrásokra épülő fejlesztési kultúrát honosított meg. A kelet-közép-európai EU tagországokban a forrásorientált tervezés egyet jelent azzal, hogy a fejlesztési terveik főként az uniós forrásokra szerveződnek.<sup>310</sup>

A 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről a IV. területfejlesztési eszközökről szóló fejezetében deklarálja a területfejlesztési célt közvetlenül és közvetetten szolgáló terveket. A 14. § (1) szerint a területfejlesztést közvetlenül szolgáló tervek csoportját a következők alkotják:

- Országos szintű fejlesztési és területfejlesztési koncepció;
- Nagytárségi területfejlesztési stratégia;
- Kiemelt térség területfejlesztési koncepciója;
- Operatív program;
- Kiemelt térség területfejlesztési programja;
- Vármegyei és fővárosi területfejlesztési koncepció és területfejlesztési program;
- Vármegyei és fővárosi szintű Integrált Területi Program;
- Együtt kezelendő térség fejlesztési programja.

A felsorolás végén a törvény kiemeli, hogy ezeknek a terveknek egymásra épülő rendszert kell alkotniuk. A felsorolásban hátrébb található, kisebb területi szintű tervek nem határozhatnak ellentétesen a felsorolásban előrébb álló, magasabb területi szintű tervekkel szemben. A törvény 15. § (1) rendelkezik a területfejlesztést közvetetten szolgáló tervek csoportjáról, ezek a következők:

- Szakpolitikai stratégia;
- Szakpolitikai program;
- Hálózatfejlesztési terv;
- Országos és kiemelt térségi területrendezési tervek;
- Települési szintű tervek.<sup>311</sup>

---

<sup>308</sup> Nagy Annamária: Területi tervezés az Európai Unióban. Jegyző és Közigazgatás. 2000/4. Forrás: <https://jegyzo.hu/területi-tervezes-az-europai-unioban-20004/> (2024.08.02.)

<sup>309</sup> Faragó László: Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból. In: Tér és Társadalom. 30. évfolyam. 2. szám. 2016. 20. p.

<sup>310</sup> Salamin Géza: A tervezés változó formái az új governance korában. A területi és várostervezés 21. századi európai átalakulási trendjei. In: Századvég 1. évfolyam. 1. szám. 2021. 72. p.

<sup>311</sup> 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről.

A területfejlesztésről szóló törvényben meghatározott dokumentumok jellemzően stratégiai dokumentumoknak tekinthetők,<sup>312</sup> azonban nem feledkezhetünk el arról, hogy az uniós tagságunk magával hozza a forrásorientáció szükségletét is.

A törvény által felsorolt tervek közül először az országos szintű fejlesztési és területfejlesztési koncepció kerül bemutatásra, mivel ez található a hierarchia legmagasabb szintjén, így iránymutatásai hatással vannak a többi szint dokumentumaira. Ezt követően a területi szempontokkal rendelkező operatív programok elemzésével folytatom a vizsgálatot, mivel ezek országos szintűek, de elosztásuk a középszintű megyékre fókuszál. Végezetül kitérek a települési szintű tervekre. A disszertáció az országos és települési tervek esetében az általános irányvonal és a különböző tervezési elméleti elemek bemutatása mellett az Unió által gyakorolt hatásra fog fókuszálni és arra, hogy a stratégiai vagy inkább a forrásorientált tervezés-e a jellemző. Mivel a területi szemlélet érvényesítése is megjelenik az uniós elvárások között, ezért az operatív programok esetében a területi és az ágazati operatív programok arányának gyakorlati megvalósulása kerül előtérbe.

A fejezetben tárgyalt téma megalapozásához a következő 15. számú kérdést tettem fel a doktori értekezésemhez készített kérdőívben: Mi a véleménye a magyarországi területi tervezésről? A fejezet felvezetéseként ismertetem a kérdésre beérkező válaszokat, az egyes alfejezetek feldolgozását követően pedig összehasonlításra kerül az, hogy a beérkező válaszok relevánsak-e az adott területen vagy sem. A kitöltők által megjelenített véleményeket három csoportra osztottam. Az első csoport mutatja be a területi tervezés pozitív megítélését, a második csoportban jelennek meg a semleges, illetve a köztes vélemények, a harmadik csoport pedig a negatív véleményeket reprezentálja. Az első csoportba 4 véleményt tudtam egyértelműen elhelyezni, amelyek a magyarországi területi tervezési rendszerről pozitív vélekedéssel voltak. Ilyen vélemények a következők. *„Megfelelő, az adott célok és intézkedések nagymértékben kielégítőek.” „A kormányzati gondolkodásban egyre erősebb és meghatározó elem a területi szervezés kérdésköre. A hangsúlyosabb megjelenés abból is látszik, hogy önálló minisztert kapott ez a terület.” „Véleményem szerint működőképes.”* Továbbá: *„Ígéretesen fejlődőképes.”*<sup>313</sup>

Ennél kicsivel több, 9 választ tudtam a semleges, vagy köztes megítéléseket tartalmazó csoportba sorolni. Ezek a vélemények arra mutattak rá, hogy jelen van az ország minden szintjén a területi tervezés, de kisebb hiányosságok okán fejlesztésre szorul. Ilyen véleményt tükröztek a következő válaszok. *„Színvonalában jó, de a tervezés gyakorlatba ültetése a forráshiány, intézményrendszeri hiányosságok és eszköztelenség okán csak közepes.” „A jogszabályi háttér és a tervek szakmai tartalma megfelelő színvonalú. A monitoring és értékelési rendszer azonban fejlesztésre szorul, különösen a nem uniós forrásból finanszírozott programok esetében.”*<sup>314</sup>

Az első két csoporttal szemben a legtöbb vélemény a magyarországi területi tervezés negatív megítélését tartalmazó csoportba sorolható. 48 válasz tartalmazott negatív megítélést. Ezek között a legtöbb vélemény arra mutatott rá, hogy a magyarországi területi tervezés csak az uniós elvárások következtében létezik. Ilyen válaszok voltak a következők. *„Ad hoc jellegű, csupán az uniós támogatású programok miatt létezik még, mert ott követelmény a területi tervezés.” „Csak EU-s kényszer, a kormány nem veszi komolyan.” „Teljesen az – elsősorban*

<sup>312</sup> Finta – Pálné Kovács – Brucker – Pénzár – Pámer – Póla: 2023. 75. p.

<sup>313</sup> A doktori értekezéshez készített kérdőívre adott válasz.

<sup>314</sup> A doktori értekezéshez készített kérdőívre adott válasz.



*EU-s – források lehívásának, az ehhez kötődő igények, szempontok teljesítésének van alárendelve.*<sup>315</sup>

Az ebbe a csoportba tartozó vélemények még arra mutattak rá nagyobb számban, hogy a tervek és a támogatások nincsenek összhangban. Ilyen véleményt fogalmaztak meg az általam kiemelt következő válaszok. „Bár különböző szinteken megvannak a szükséges tervek, dokumentumok, ám a fejlesztések sokszor egyáltalán nem igazodnak azokhoz. Így a területi tervezés bár papíron létezik, ám a gyakorlatban nem tudja befolyásolni a területi folyamatokat, amelyeket sokszor ad-hoc döntések mozgatnak.” „Papíron létezik, nincs befolyása a forrásallokációra.” „Fordítva történik, mint kellene. Hiába voltak területi, helyi tervek, végül olyan pályázatra lehet pályázni, melyre forrást biztosítottak, holott lehet prioritásban az a terület, melyre a forrás érkezett, sokkal hátrébb van.” „Nincs kontinuitás. Célorientáltan zajlik, uniós ciklusokhoz illeszkedve, ciklusok között hiányzik, nincs megfelelő monitoring és állandó szakembergárda sem nagyon.” Tehát a kérdésekre beérkező válaszok alapján az állapítható meg, hogy kevesen gondolják úgy, hogy a magyarországi területi tervezés megfelelő, vagy legalább semleges megítélésű. Ezzel szemben a kitöltők többsége hiányosságokra és problémákra hívta fel a figyelmet.

Ha a top-down és bottom-up fejlesztési szemlélet elemeit keressük a kitöltők véleményében, akkor több top-down elem fedezhető fel, mint bottom-up. A vélemények alapján nem kérdéses, hogy a tervdokumentumok és a célkitűzéseik rendelkezésre állnak, azonban többen arra hívták fel a figyelmet, hogy a célrendszer megvalósulásával problémák vannak. Ezen túl a kitöltők több alkalommal említették az uniós kényszert. A következő fejezetekben a kitöltők véleménye és a tervdokumentumok kerülnek összevetésre.

#### **IV. 3.1. Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK)**

Az ország európai uniós csatlakozását követően a 2005. évben még két külön országos tervdokumentum készült, az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) és az Országos Fejlesztési Konceptió (OFK). A 2005-2009 közötti időszakot érintő területi folyamatok elemzéséből megállapítható, hogy a területfejlesztési politika céljai nem kellő mértékben érvényesültek, valamint a 2005-ös OTK öt 2020-ig szóló átfogó célja és hét 2013-ig szóló országos területi célja időarányosan nem tudott teljesülni. Tisztázatlan maradt annak kérdése, hogy volt-e megfelelő összekapcsolódás és koherencia az OTK és az OFK között.<sup>316</sup> Ez problémát okozott, hiszen a területi politika irányvonalait meghatározó területfejlesztési konceptió abban az esetben tudta volna tényleges hatásait érvényesíteni, ha a két tervdokumentum összekapcsolódása megtörténik.<sup>317</sup> Ez a hiány tapasztalatként szolgált az új, egységes dokumentum kidolgozásakor.

Az Országgyűlés az 1/2014. (I. 3.) Országgyűlési határozatában fogadta el a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptiót (OFTK, szakirodalomban: Konceptió). Ettől az évtől kezdve az Országgyűlés összevontan szabályozza a korábbi két dokumentumot felváltó egyet.<sup>318</sup> Az országos fejlesztési és

<sup>315</sup> A doktori értekezéshez készített kérdőívre adott válasz.

<sup>316</sup> 1/2014. (I. 3.) Országgyűlési határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.

<sup>317</sup> Rechnitzer János: Jegyzetek a területi tervezés új, régi kihívásaihoz. In: Tér és Társadalom. 11. évfolyam. 3. szám. 1997. 58. p.

<sup>318</sup> 1/2014. (I. 3.) Országgyűlési határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.

területfejlesztési terv célja és funkciója a következőképpen fogalmazható meg: „Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió az ország társadalmi, gazdasági, valamint ágazati és területi fejlesztési szükségleteiből kiindulva egy hosszú távú jövőképet, valamint fejlesztéspolitikai célokat és elveket határoz meg. Ezek alapján kijelöli a 2014-2020-as fejlesztési időszak nemzeti, szakpolitikai súlypontjait.”<sup>319</sup> A Konceptió által meghatározott jövőkép és célrendszer 2014-től 2030-ig szól.

A tervdokumentumok különböző időtávokra terveznek. A tervezett időtáv lehet rövid (néhány hónaptól 3 évig), szólhat középtávra (3-7 év), lehet hosszú távú (8-15 év), de felöllelhet nagyobb időtávokat is (15-30 év). Az OFTK ezek alapján egy hosszú távú dokumentumnak tekinthető, azonban tartalmaz középtávú célkitűzéseket is. A fejlődés főbb irányaival foglalkozik, tartalmazza a szükséges és lehetséges tennivalókat. A hosszú távú feladatok ellátásához kínálhat részletes programokat, azonban konkrét mértékeket nem ír elő. Az országos szintű fejlesztési és területfejlesztési terv a stratégiai programok tipikus időhorizontja. Az ennél nagyobb időtávra tervező dokumentumok lényegében már csak jövőképeket és forgatókönyveket képesek felvázolni, valódi terveket nem.<sup>320</sup>

A Konceptió négy hosszú távú célt fogalmazott meg 2030-ig, amelyek átszövik a társadalom és gazdaság egészét, ideértve a társadalom és a gazdasági környezethez való viszonyulását és az egyéb környezeti szempontokat is. Az átfogó célok a gazdasági és társadalmi vonatkozásokat erősítik. Ezek a következők:

- Értékteremtő, foglalkoztatást biztosító gazdasági fejlődés,
- Népesedési fordulat, egészséges és megújuló társadalom,
- Természeti erőforrásaink fenntartható használata, értékeink megőrzése és környezetünk védelme,
- Térségi potenciálokra alapozott, fenntartható térszerkezet.<sup>321</sup>

A négy átfogó cél megvalósulásának elősegítése érdekében az OFTK tizenhárom specifikus célkitűzést fogalmazott meg. Ebből hét szakpolitikai jellegű és hat területi jellegű célt. Ezek a következők voltak:

*Szakpolitikában érvényesítendő specifikus célok:*

- Versenyképes, innovatív gazdaság,
- Gyógyító Magyarország, egészséges társadalom, egészség- és sportgazdaság,
- Életképes vidék, egészséges élelmiszertermelés és ellátás, az élelmiszerfeldolgozóipar fejlesztése,
- Kreatív tudástársadalom, piacképes készségek, K+F+I,
- Értéktudatos és szolidáris öngondoskodó társadalom,
- Jó állam, szolgáltató állam és biztonság,
- Stratégiai erőforrások megőrzése, fenntartható használata, környezetünk védelme.

*Területi specifikus célok:*

- Az ország makro-regionális szerepének erősítése,
- A többközpontú térszerkezetet biztosító városhálózat,
- Vidéki térségek népességeltartó képességének növelése,

---

<sup>319</sup> Magyarország Kormánya: Nemzeti Fejlesztés 2030. Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió. 2013. 1. p. Forrás: [https://njt.hu/document/24/243920144130000001\\_1.PDF](https://njt.hu/document/24/243920144130000001_1.PDF) (2024.06.25.)

<sup>320</sup> Tóth Tamás: Terület- és projektervezés. Szaktudás Kiadó Ház. Budapest, 2009. 42. p.

<sup>321</sup> 1/2014. (I. 3.) Országgyűlési határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.

- Kiemelkedő táji értékű térségek fejlesztése,
- Területi különbségek csökkentése, térségi felzárkóztatás és gazdaságösztönzés elősegítése,
- Összekapcsolt terek: az elérhetőség és mobilitás biztosítása.<sup>322</sup>

Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a magyarországi fejlesztéspolitika meghatározó részét teszik ki az uniós támogatások, ezért a nemzeti prioritások megfogalmazása igazodik az Európai Unió által megfogalmazott keretekhez, melyet érvényesíteni kell a hazai tervezés és végrehajtás során.<sup>323</sup> Itt már kézzel fogható, hogy az országnak vannak saját nemzeti prioritásai, azonban az uniós támogatások meghatározó mennyisége miatt ezeket az Unió által megfogalmazott programozási kerethez kellett igazítani.

A Konceptió egyik fő funkciója a hazai fejlesztés- és területfejlesztési politikai keretek, célok és prioritások kijelölése. Ezeknek minél jobban illeszkedniük kell a Közös Stratégiai Kerethez<sup>324</sup>, illetve korábban EU 2020 Stratégiához. A Konceptió fejlesztéspolitikai céljai és elvei képezik a Partnerségi Megállapodás koncepcionális hátterét, valamint a dokumentum megalapozza az uniós források felhasználásra irányuló hazai operatív programok célkitűzéseit, továbbá orientálja a hazai fejlesztési célú források felhasználását is.<sup>325</sup>

A Konceptió hosszú időtávjának köszönhetően az általánosság magasabb szintjén mozog. Ebből kifolyólag az általános elvei érvényesülnek, mindazonáltal annak keretei között a mindenkori kormányzati politika viszonylag széles mozgástérrel rendelkezik.<sup>326</sup>

A Konceptió végrehajtásának helyzetéről az Országgyűlés 3 évente beszámoltatja a Kormányt, valamint az érintett szakminisztereket, szükség esetén pedig a felülvizsgálatát tudja kezdeményezni.<sup>327</sup>

Az IV. Területfejlesztők Napjának szakmai fórumán Czene Zsolt a Területfejlesztési Tervezési és Támogatási Főosztályának vezetője összefoglalta, hogy napjainkban milyen alapok, keretek és eredmények állnak jelenleg a terület- és településfejlesztés rendelkezésére. Ezek között sorolta fel az OFTK-t és megújított területfejlesztési koncepciókat és programokat, a területfejlesztési törvényt, a jogszabályokat, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Pluszt. Továbbá ide sorolja az Integrált Települési Programokat, az EU területfejlesztési forrásait, a hazai területfejlesztési forrásokat és a területfejlesztés intézményrendszerét. Ezek a keretek megvannak, ezekre lehet építeni. Ezzel párhuzamosan felsorolta a gyengeségeket és erősítendő területeket is. Ezek között jelent meg a területi - ágazati koordináció, a társ szakpolitikai összehangolás és koordináció (terület- és településfejlesztés, -rendezés, városfejlesztés, és vidékfejlesztés), az átfogó területi megközelítés a fejlesztéspolitikában, a területfejlesztési tervek, programok tervezését és integrált megvalósítását, valamint a digitális alapokat.<sup>328</sup>

<sup>322</sup> 1/2014. (I. 3.) Országgyűlési határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.

<sup>323</sup> 1/2014. (I. 3.) Országgyűlési határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.

<sup>324</sup> Ez határozza meg a mindenkori uniós támogatáspolitikai keretcéljait és keretszabályait az EU szintjén.

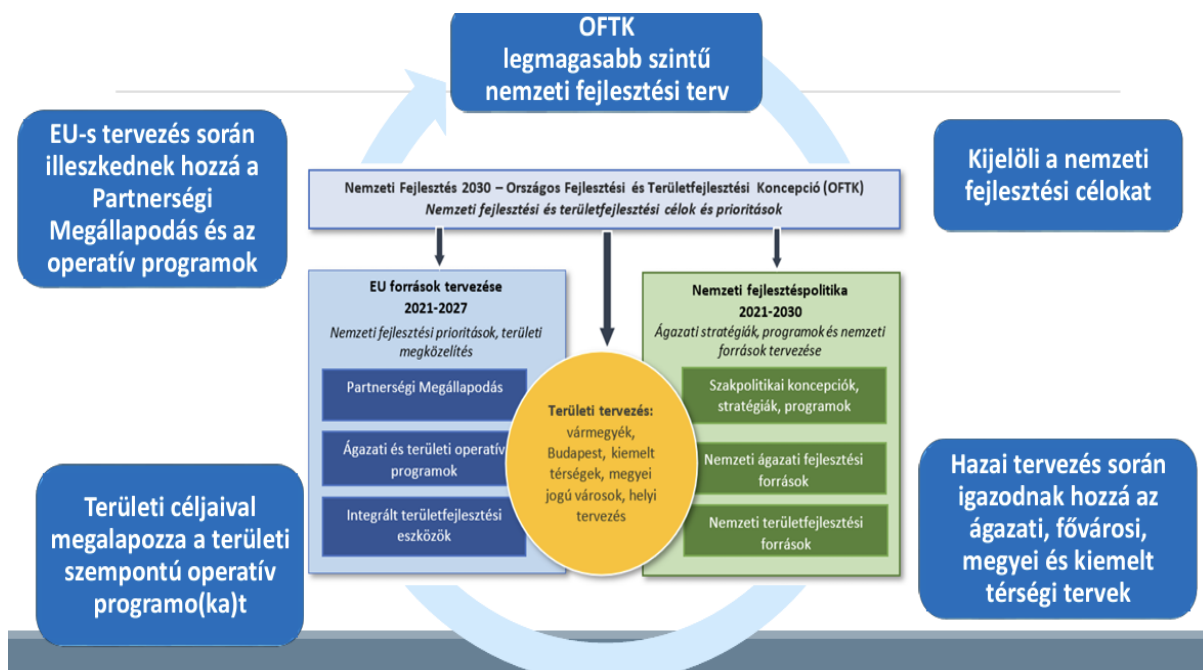
<sup>325</sup> Magyarország Kormánya: Nemzeti Fejlesztés 2030. Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió. 2013. Forrás: [https://njt.hu/document/24/243920144130000001\\_1.PDF](https://njt.hu/document/24/243920144130000001_1.PDF) (2024.08.02.)

<sup>326</sup> Hoffman István: Bevezetés a területfejlesztési jogba. ELTE Eötvös Kiadó. Eötvös Lóránd Tudományegyetem. Budapest, 2015. 91. p.

<sup>327</sup> Hoffman: 2015. 69. p.

<sup>328</sup> Czene Zsolt: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió megújítása. Forrás: [https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene\\_TFN.pdf](https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene_TFN.pdf) (2024.08.31.)

A folyamatos megújulás szükségességével jellemző OFTK helyét jelöli a terület- és településfejlesztés rendszerében a 11. számú ábra.



11. számú ábra: A területfejlesztés stratégia rendszere és az OFTK helye<sup>329</sup>

A 11. számú ábra alapján megállapítható, hogy a 2030-ig tervező dokumentum folyamatosan megújításra szorul annak érdekében, hogy céljai aktuálisak legyenek és alkalmazkodni tudjanak a változó környezethez. Ezzel a megújulással pedig megújulásra kényszeríti az alatta elhelyezkedő, hozzá igazodó tervdokumentumokat is. Ebből a szempontból a Konceptió megítélése nem egyszerű dolog, hiszen ez önmagában nem eredményezheti egy térség vagy az ország fejlődését. Szoros egységet kell alkotnia az operatív programokkal és egyéb alacsonyabb szintű tervdokumentumokkal. Annak érdekében, hogy a Konceptió mindig be tudja tölteni a feladatát, ehhez csupán egy, viszont nagyon összetett dolgot kell tenni, aktualizálni.<sup>330</sup>

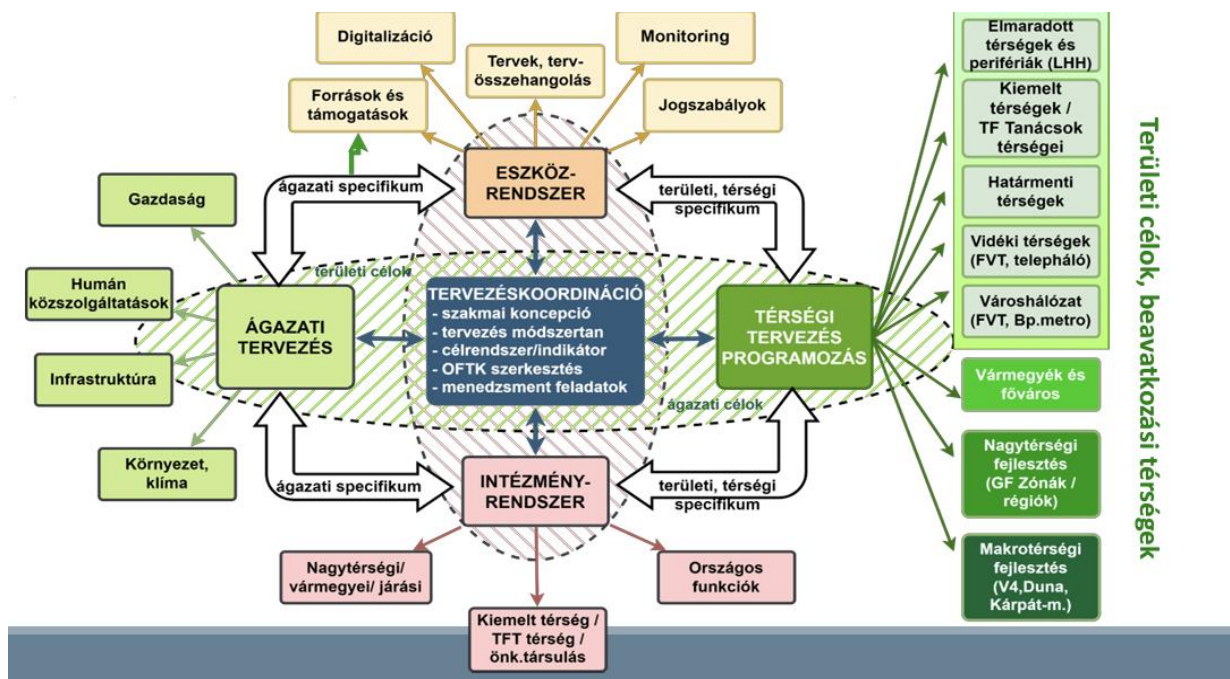
A főosztályvezető hangsúlyozta, hogy a Konceptió megújítására azért van szükség, hogy célrendszere aktuális legyen, valamint fókuszált tartalommal és világos beavatkozási logikával rendelkezzen. Ehhez erősíteni kell a fejlesztési (ágazati) és területfejlesztési célok integrált megközelítését és a térségi problémafeltáró és megoldó szemléletet. Ami pedig talán a legfontosabb, biztosítani kell a mérhetőséget és a monitoringot.<sup>331</sup>

A 12. számú ábra a koncepció felülvizsgálatát helyezi el a tervezési struktúrában.

<sup>329</sup> Czene Zsolt: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió megújítása. Forrás: [https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene\\_TFN.pdf](https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene_TFN.pdf) (2024.08.31.)

<sup>330</sup> Pátkai Zsuzsa – Perger Éva: Területfejlesztési koncepciók napjainkban. In: Beluszky Pál – Kovács Zoltán - Olessák Dénes: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. Ceba Kiadó. Váckisújfalu, 2001. 101. p.

<sup>331</sup> Czene Zsolt: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió megújítása. Forrás: [https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene\\_TFN.pdf](https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene_TFN.pdf) (2024.08.31.)



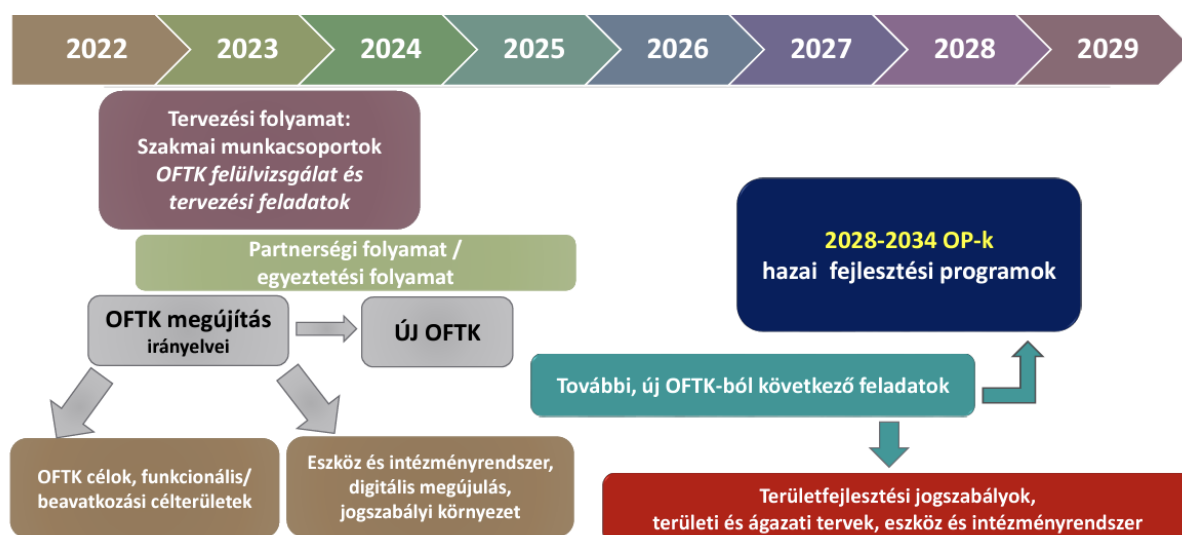
12. számú ábra: A Koncepció felülvizsgálatának helye a tervezési struktúrában<sup>332</sup>

Az OFTK felülvizsgálatának és megújításának folyamatát megnehezíti, hogy környezete folyamatosan változik. Igaz, hogy a Kormány három évente beszámol a Koncepció célkitűzéseinek megvalósulásáról, azonban ez sem elégséges. A Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY határozat néhány alkalommal módosításra került az évek alatt, de ezek nem decentralizációs irányú változtatások voltak. Ilyen módosítás volt, amikor kiemelt térségként került nevesítésre a Balaton Kiemelt Üdülőkörzete.<sup>333</sup>

A dokumentum aktualizálása azonban a legtöbb esetben nem független az Európai Unió programozási időszakaitól. Köszönhető ez annak, hogy az egyes programozási időszakok felhasználható forrásai és az OFTK között szoros kapcsolat alakult ki. Az OFTK felülvizsgálatának és megújításának tervezett ütemét ábrázolja a 13. számú ábra.

<sup>332</sup> Czene Zsolt: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció megújítása. Forrás: [https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene\\_TFN.pdf](https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene_TFN.pdf) (2024.08.31.)

<sup>333</sup> 1/2014. (I. 3.) Országgyűlési határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról.



13. számú ábra: Az OFTK felülvizsgálatának és megújításának üteme<sup>334</sup>

A 13. számú ábra rámutat azokra az összefüggésekre, amelyek fontosak a Konceptió aktualizálásának szempontjából. A megújítás idejét szemléltető időszak remekül érzékelteti, hogy ez a Konceptió hosszú távra tervez, amely magában hordozza a folytonos megújulás szükségességét. A Konceptió tervezési időszaka túlhaladt a 2014-2020-as programozási időszakon, jelenleg a 2021-2027-es programidőszakkal párhuzamosan fut, de a Konceptió által meghatározott időtáv a 2028-2034-es programidőszakot is érinteni fogja. Ezáltal a Konceptió felülvizsgálatának szükségessége még erőteljesebben jelenik meg az uniós programozási periódusok váltakozásakor, hiszen az azokhoz való alkalmazkodás elsődleges az uniós támogatások jelentősége miatt. Ezáltal levonható a következtetés, hogy az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió részben stratégiai dokumentum, hiszen megalapozott, forgatókönyvet vázol fel, és következetesen hosszabb időtávra tervez, azonban a Konceptió kerete az uniós programperiódusokhoz való szinte egyoldalú alkalmazkodáson és az EU iránymutatásainak alkalmazásán keresztül jellemzően forrásorientációs célt szolgál.

A dokumentum tervezési folyamatáról a 2023. évi CII. törvény rendelkezik. A dokumentum kidolgozása a területfejlesztési miniszter feladata. A kidolgozást követően a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé. A törvény rendelkezik arról, hogy a vármegyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat területfejlesztési feladatai közé tartozik a Konceptió kidolgozásában való részvétel, amelybe be kell vonni a megyei jogú városok önkormányzatait és a fővárosi kerületi önkormányzatokat is. Azonban végső soron az Országgyűlés fogja elfogadni a dokumentumot.<sup>335</sup> A tervezés elfogadása a pragmatista idealizmus jegyeit veszi fel abból a szempontból, hogy ugyan megtörténik az alacsonyabb szintek tervezésbe történő bevonása, azonban nem garantált, hogy a véleményük ténylegesen becsatornázásra kerül, a döntéshozatal pedig végső soron a politikusok kezében marad. A következő alfejezetben a fejlesztési szemléletek és a hazai operatív programok összefüggéseit vizsgálom.

<sup>334</sup> Czene Zsolt: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió megújítása. Forrás: [https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene\\_TFN.pdf](https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene_TFN.pdf) (2024.08.31.)

<sup>335</sup> 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről.

#### **IV. 3.2. A fejlesztési szemléletek és a nemzeti fejlesztési tervek által meghatározott operatív programok kapcsolata Magyarországon**

Az előző fejlesztési szemléleteket tárgyaló fejezet rámutatott arra, hogy a bottom-up fejlesztési szemlélet alkalmazása esetén kiemelt figyelmet kap a területi fókusz. A területiség megjelenik az operatív programok (OP-k) rendszerében is. Ahogy arra már korábban utaltam, az ágazati operatív programoknak is lehet erőteljes terület- és településfejlesztési hatása, azonban a bottom-up fejlesztési szemlélet feltételezi a valódi területi fókusszal rendelkező területi operatív programok meglétét, amelyek ellensúlyozzák az ágazati operatív programok arányát.

A fejezet a területi és az ágazati operatív programok arányának összehasonlítására fókuszál, nem célja az operatív programok szerkezetének, intézményeinek, szabályozásának bemutatása, mivel a területi operatív programok ezen jellemzői a pénzügyi eszközök fejezetben kerülnek majd elemzésre, összehasonlításra.

Az EU tagállamai a különböző uniós pénzalapok felhasználása mentén célokat és beavatkozásokat határoznak meg. Az operatív programok és alapok jellemzően fejlesztési témakörök szerint különülnek el, a programok közötti lehatárolás pedig a tematikus logikát követi. Az operatív programok minden fejlesztési időszakban megjelennek, mint az uniós támogatások programjait megtervező dokumentumok.<sup>336</sup>

Az operatív programokat a tagállam nyújtja be az Európai Bizottságnak, majd a Bizottság fogadja el a fejlesztési stratégiát és célokat, amelyek többéves program alapján kerülnek végrehajtásra. Az elfogadásra kerülő OP-k tartalmazzák a célok elérését szolgáló stratégiát és a konkrét intézkedéseket is. Az OP-k forrásait egyéb pénzügyi eszközök is kiegészíthetik. Az ország fejlesztési terveinek prioritásai és célkitűzései mindig az aktuális programozási időszak operatív programjaiban öltönek testet.<sup>337</sup>

Ezek az operatív programok tipikusan középtávra terveznek. A hosszabb távra történő tervezéssel szemben ez tervezhetőség szempontjából egy ideális időhorizont, mivel az előrelátás hibahatárai még elfogadhatóak, a program keretében végrehajtott fejlesztések pedig már kézzelfogható módon jelentkeznek.<sup>338</sup>

A 2004-es csatlakozásunkat követően csupán egy „csonka” programozási időszakban vehettünk részt a 2004-2006-ig tartó időszakban. A Nemzeti Fejlesztési Tervünkben mindössze 5 operatív program került meghatározásra.<sup>339</sup>

A „csonka” programozási időszak operatív programjait ábrázolja az 5. számú táblázat.

---

<sup>336</sup> Magyarország Kormánya: Operatív programok. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/operativ-programok> (2024.06.17.)

<sup>337</sup> Szabó: 2012. 61. p.

<sup>338</sup> Tóth: 2009. 43. p.

<sup>339</sup> Magyarország Kormánya: Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programok kiegészítő dokumentumai. Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/doc/129> (2024.06.13.)

Operatív program megnevezése	Operatív program célkitűzése
A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP)	Kis- és középvállalatok technikai modernizációja, K+F
Humán-erőforrás Fejlesztés Operatív Program (HEFOP)	Foglalkoztatási elősegítése, a munkaerő versenyképességének javítása
Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP)	Az ország környezeti állapotának javítása
Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP)	Mezőgazdaság modernizációja
Regionális Fejlesztési Operatív Program (RFOP)	Régiókon belüli elmaradott térségek és települések fejlesztése

5. számú táblázat: A 2004-2006-os csonka költségvetési időszak magyar operatív programjai és célkitűzéseik<sup>340</sup>

A négy ágazati/szektorális operatív program mellett egy országos Regionális Fejlesztési Operatív Program jelent meg, mely területi típusú beavatkozásokat szándékolt megvalósítani. Az operatív programok aránytalan eloszlásának oka az volt, hogy az EU-ban született meg a döntés arra vonatkozóan, hogy a 2004-ben, újonnan csatlakozó országok mindössze egy regionális operatív programot dolgozzanak ki a csonka programozás időszakára. A döntés háttérében az állt, hogy a csatlakozó országoknak még nem volt tapasztalatuk a Strukturális Alapok kezelésében, a felállított regionális intézményrendszerük még fejletlen volt, nem utolsósorban pedig az Európai Bizottság nem lett volna képes megközelítőleg 50 új régió programjának kezelésére.<sup>341</sup> Az EU döntése nem járult hozzá a magyar régiók megerősödéséhez, a regionalizáció hívei számára egyenesen megdöbbentő volt a döntés, hiszen ők az önkormányzati régiók bevezetésének támogatójaként tekintettek az EU-ra.<sup>342</sup>

A Nemzeti Fejlesztési Terv alapján a célok megvalósításához szükséges az alkalmazott struktúra, mivel az operatív programok fejlesztéseinek integrált módon, egymást kiegészítve kell megvalósulniuk. A Regionális Fejlesztési Operatív Programon keresztül az integrált fejlesztések garantálhatóak. A dokumentum alapján a programok közötti szinergiák meggátolják a fejlesztések elaprózódását, valamint a támogatandó célterületeken érdemi hatást tudnak biztosítani. A Regionális Fejlesztési Operatív Program kritikájaként fogalmazták meg, hogy a „maradék elven” épült fel, vagyis olyan beavatkozásokat támogatott, amelyekkel az ágazati operatív programok nem kívántak foglalkozni, vagy kevésbé preferálták azokat. Ennek következtében a tématerületek nem csupán területiek voltak, hanem részben ágazatiak is.<sup>343</sup> A Regionális Fejlesztési Operatív Program nem volt valódi területfejlesztési dokumentumnak tekinthető, köszönhetően annak, hogy a Nemzeti

<sup>340</sup> Saját szerkesztés a 2004-2006-os időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv alapján.

<sup>341</sup> Rechnitzer János: A régiók az elmúlt 20 év területi politikában. In: Bajmócy Zoltán – Lengyel Imre – Málóvics György: Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság. JATEPress Kidó. Szeged, 2021. 184. p.

<sup>342</sup> Lados Mihály: A régió fejlesztési rendszere. In: Rechnitzer János: Nyugat-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói. MTA RKK. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2007.

<sup>343</sup> Jobbágy Valér: Az EU kohéziós politikájának megvalósítása Magyarországon - a végrehajtás és a végrehajtó rendszer értékelése, megfontolások az új ciklusra. Pécs, 2015. 67-68. pp. Forrás: [https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/jobbagy\\_valer-disszertacio.pdf](https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/jobbagy_valer-disszertacio.pdf) (2024.06.17.)



Fejlesztési Terv szektorális programjait kiegészítő, országos hatókörű és forrásorientált program volt.<sup>344</sup>

Ezt követően a 2007-2013-as programozási időszak Új Magyarország Fejlesztési Terve, majd az ezt felváltó Új Széchenyi Terv célrendszerének megvalósításához már 15 operatív program nyújtott keretet. Ebben a programozási időszakban minden NUT2 régióknak saját operatív programja volt. A régiók ekkor rendelkeztek először és utoljára önálló operatív programokkal. Az operatív programok meghatározták, hogy az ország milyen célterületen használja fel a Strukturális Alapok forrásait a meghatározott hétéves időszakban. A megelőző programozási időszakhoz képest növekedés következett be az operatív programok számában. Ennek oka a regionális szintű programok bevezetése volt. A 15 operatív program közül 8 program volt ágazati, 7 pedig területi szempontú.<sup>345</sup> Ezt szemlélteti a 6. számú táblázat.

Operatív program megnevezése	Operatív program célkitűzése
Gazdaságfejlesztés OP (GOP)	Hosszú távon fenntartható gazdaság
Közlekedés OP (KÖZOP)	Minőségi és fenntartható közlekedés
Társadalmi Megújulás OP (TÁMOP)	Munkaerőpiaci aktivitás növelése, humán erőforrások minőségének javítása
Társadalmi Infrastruktúra OP (TIOP)	Oktatási és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése
Környezet és Energia OP (KEOP)	Hatékonyabb energiafelhasználás, fenntarthatóság elérése
Államreform OP (ÁROP)	Versenyképes közigazgatás kiépítése
Elektronikus közigazgatás OP (EKOP)	Közigazgatás teljesítményének javítása
Végrehajtás OP (VOP)	Operatív programok eredményes megvalósítása
Regionális operatív programok (ROP): Dél- Alföldi OP Dél- Dunántúli OP Észak- Magyarországi OP Észak- Alföldi OP Közép- Dunántúli OP Közép- Magyarországi OP Nyugat- Dunántúli OP	Regionális gazdaságfejlesztés; turisztikai vonatkozású fejlesztések, helyi közlekedési infrastruktúra-fejlesztés, településfejlesztési akciók, humáninfrastruktúra-fejlesztések

6. számú táblázat: A 2007-2013-as költségvetési időszak magyar operatív programjai és célkitűzéseik<sup>346</sup>

Az uniós forrásokat szétosztó operatív programok közül a hét regionális operatív program az ágazati operatív programokkal szemben kisebb területi egységek, a régiók fejlesztését

<sup>344</sup> Finta – Pálné Kovács – Brucker – Pénczár – Pámer – Póla: 2023. 75. p.

<sup>345</sup> Kondor Zsuzsanna: Kohéziós politikai alapismeretek. In: Nyikos Györgyi: Kohéziós politika 2014-2020. Az EU első fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. 68-69. pp.

<sup>346</sup> Saját szerkesztés az Új Széchenyi Terv alapján.

irányozták elő. Tehát ebben a programozási időszakban jelentősen megjelenik a területre való koncentráció az ágazati operatív programok mellett. Kiemelendő, hogy ekkor zajlott egy kísérlet arra vonatkozóan, hogy a forráshiányos települési önkormányzatok helyi infrastrukturális fejlesztései plusz támogatást nyerjenek 2009-2010 között a Regionális Területfejlesztési Operatív Program (RTOP) keretében. Az RTOP programjain keresztül azokra a területekre próbálták volna fókuszálni, amelyeket nem lehetett uniós forrásból fejleszteni. Ezek a programok a Regionális Fejlesztési Tanácsokban kerültek elfogadásra. Végül a programok végrehajtása felfüggesztésre került, mivel a forrásul szolgáló költségvetési előirányzataik megszűntek a 2010. évben.<sup>347</sup>

Az operatív programok száma mellett azonban meg kell említeni, hogy a „forrásorientált regionalizmus” jegyében a megyei tervdokumentumok kezdtek el stagnálni, mivel a 2007-2013-as időszakban számos megyében sem megyei koncepció, sem program nem készült, a korábbi dokumentumok maradtak érvényben, jobb esetben ezek felülvizsgálatra kerültek.<sup>348</sup>

Ezt követően a területi operatív programok számán keresztül a területiség kezdett háttérbe szorulni a 2014-2020-as programozási időszakban. A Széchenyi 2020 program 10 operatív programot határozott meg. Ezek közül 8 program volt ágazati és mindössze 2 területi szemléletű. Ezt szemlélteti a 7. számú táblázat.

Operatív program megnevezése	Operatív program célkitűzése
Emberi Erőforrás Fejlesztési OP (EFOP)	Humán tőke növelése
Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP (GINOP)	Kis- és középvállalkozások fejlesztése
Integrált Közlekedésfejlesztési OP (IKOP)	Közlekedési infrastruktúra fejlesztése
Környezeti és Energiahatékonysági OP (KEHOP)	Gazdasági növekedés elérése a hosszú távú környezeti hatások figyelembevételével
Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési OP (KÖFOP)	Közigazgatás és közzolgáltatás fejlesztése
Magyar Halgazdálkodási OP (MAHOP)	Fenntartható haltermelés
Rászoruló Személyeket Támogató OP (RSZTOP)	Szegénységben élők megsegítése
Terület- és Településfejlesztési OP (TOP)	Térségi decentralizált gazdaságfejlesztés
Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP)	Területi és ágazati fejlesztések
Vidékfejlesztési Program (VP)	Vidéki térség fejlesztése

7. számú táblázat: A 2014-2020-as költségvetési időszak magyar operatív programjai és célkitűzéseik<sup>349</sup>

<sup>347</sup> Péti Márton: A területi tervezés és fejlesztés a fenntarthatóság jegyében. JatePress Kiadó. Szeged, 2011. 106. p.

<sup>348</sup> Pámer Zoltán: A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. In: Tér és Társadalom. 35. évf. 3. szám. 2021. 117. p.

<sup>349</sup> Saját szerkesztés a Széchenyi 2020 alapján.

Ha európai kontextusban vizsgáljuk ezt a változást, akkor az tapasztalható, hogy az EU tagállamai között sem volt arányos felosztás. Lengyelországban például 21 operatív program működött, amelyből 16 csak a vajdaságokat<sup>350</sup> fejlesztette. Sőt, külön program fókuszált Kelet-Lengyelországra.<sup>351</sup>

Ezzel szemben Csehországban hasonlóan alakult a területi operatív programok száma, mint Magyarországon. Az általuk alkalmazott 7 operatív programból egy fejlesztette a centrum térségét és egy általánosan a régiókat. Azonban voltak olyan országok is, amelyekben kisebb szerepet kapott a területiség. Szlovákiában 6 operatív programból 1 működött regionális operatív programként, Romániában pedig 5 programból 1 volt területi célú. A külföldi példákat figyelembe véve megállapítható, hogy Magyarország a középmezőnyben volt a területi operatív programok kialakításának szempontjából a 2014-2020-as időszakban.<sup>352</sup>

A területi és ágazati operatív programok arányának változása mellett a résztvevő intézmények tekintetében is fokozatos változás következett be. Az uniós források mentén fellépő menedzsment feladatokat Magyarországon egyre inkább a nemzeti minisztériumok, illetve más nemzeti központi szervezetek kezdték el átvenni. Ez azzal jár, hogy korlátozódott a decentralizáció, vagyis az operatív programok végrehajtási modelljére a centralizált végrehajtás vált jellemzővé.<sup>353</sup>

A 2014-2020-as időszakban jellemzően a top-down koordináció volt alkalmazott. Ebben az időben már valamennyi megyében elkészültek a megyei koncepciók és programok, azonban a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal felügyelete mellett. A megyei programok és a központilag végrehajtott Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) között összekötő kapocsként tekinthető megyei integrált területi programok (ITP) rendszere azonban egyértelműen forrásorientáltak minősíthetőek. Ezek a megye számára rendelkezésre bocsátott TOP forráskeret felhasználásának szerkezetét szabályozzák, ideértve a Magyarország számára meghatározott EU 2020 indikátorok megyei lebontását is a TOP támogatási területein.<sup>354</sup>

A 2021-2027-es költségvetési ciklus újabb programstruktúrát hozott. A Széchenyi Terv Pluszban 8 operatív program került meghatározásra. Az ágazati és a területi operatív programok megoszlása területén újabb változás következett be. A jelenlegi programozási időszakban mindössze 1 területi szemléletű operatív program működik a 7 ágazati operatív program mellett. A területi operatív programok számának csökkenése annak ellenére történt, hogy a programokat kialakító Kormány több alkalommal kinyilvánította, hogy kiemelt

---

<sup>350</sup> Lengyelország által használt területi egységek.

<sup>351</sup> Józsa Viktória – Szabó Pál: Egyesülve a sokféleségben – területi szintek és érdekek az Európai Unió regionális politikájában. In: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus az elmélettől a gyakorlatig. Publikon Kiadó. Pécs. 2022. 147. p.

<sup>352</sup> Józsa – Szabó: 2022. 147. p.

<sup>353</sup> Kondor: 2017. 73. p.

<sup>354</sup> Finta – Pálné Kovács – Brucker – Pénzár – Pámer – Póla: 2023. 76. p.

nemzeti cél volt a területi különbségek leküzdése<sup>355</sup> Magyarországon.<sup>356</sup> Tehát megállapítható, hogy a területi szemléletet megvalósító operatív programok száma drasztikusan lecsökkent Magyarországon a 2021-2027-es költségvetési időszakban.

A 2021-2027-es költségvetési időszak magyar operatív programjait és célkitűzéseiket ábrázolja a 8. számú táblázat.

Operatív program megnevezése	Operatív program célkitűzése
Digitális Megújulás OP Plusz (DIMOP Plusz)	Válaszadás a globális, technológiai, biztonsági és fenntarthatósági kihívásokra
Emberi Erőforrás Fejlesztési OP Plusz (EFOP Plusz)	Szociális felzárkózás támogatása
Magyar Halgazdálkodási OP Plusz (MAHOP Plusz)	Hazai halgazdálkodási ágazat fejlesztése
Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP Plusz (GINOP Plusz)	Magyar vállalkozások technológiaváltása, digitalizációs és innovációs képességeiknek megerősítése
Környezeti és Energiahatékonysági OP Plusz (KEHOP Plusz)	Megújuló energiagazdaság a környezeti szempontok figyelembevételével
Integrált Közlekedésfejlesztési OP Plusz (IKOP Plusz)	Közlekedési beruházások támogatása
Terület- és Településfejlesztési OP Plusz (TOP Plusz)	Legkevésbé fejlett régiók és elmaradott térségek fejlesztése
Végrehajtási OP Plusz (VOP Plusz)	Informatikai, partnerségi, kommunikációs és a nyilvánosságához kapcsolódó feladatok ellátása

8. számú táblázat: A 2021-2027-es költségvetési időszak magyar operatív programjai és célkitűzéseik<sup>357</sup>

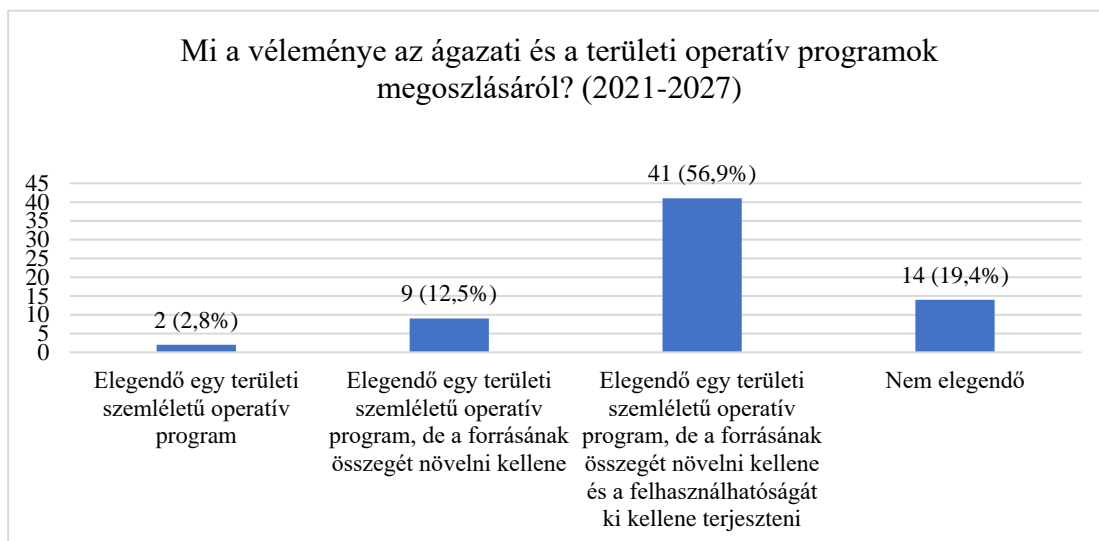
A 8. számú táblázat rámutat arra, hogy a területi operatív programok aránya a 2021-2027-es programozási időszakban minimálisra csökkent Magyarországon. Felmerül a kérdés, hogy elég-e az országnak egyetlen egy területi szemlélettel rendelkező operatív program. Mivel a kérdés napjaink fejlesztési időszakát érinti, relevanciája okán megjelent a doktori

<sup>355</sup> Itt érdemes megjegyezni, hogy az elmúlt évtizedekben változó intenzitással az EU kohéziós politikájában is csökkent a területi dimenzió szerepe, köszönhetően annak, hogy elkezdett felértékelődni a fenntarthatóság és versenyképesség, ezzel párhuzamosan nőtt a tagállami kormányok „kapuőr” szerepe. A társadalmi és gazdasági kohézió erőteljesebb szerepe jelenik meg a kohéziós forrásokat kiegészítő Next Generation Eszközben is a 2021-2027-es időszakban. A problémára hívja fel a figyelmet a 8. kohéziós jelentésben megjelenő „ne árts a kohézióknak” elv. A Régiók Bizottsága üdvözölte, hogy az új elv szerint egyetlen intézkedés sem gátolhatja a EU-n belüli konvergencia folyamatát, valamint nem járulhat hozzá a regionális egyenlőtlenségek erősítéséhez. Forrás: Régiók Bizottsága: A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Ne árts a kohézióknak! – Egy horizontális elv, amely hozzájárul a kohézióhoz, mint az EU általános célkitűzéséhez és értékéhez. 2023. C 257/01. 1. p. Véleményem szerint az EU kohéziós politikájában bekövetkező tendencia eltérő módon hatott az egyes tagállamokra. Ezt tükrözi a tagállamokban alkalmazott operatív programok aránya, amely jelentős eltérést mutat.

<sup>356</sup> Józsa – Szabó: 2022. 147. p.

<sup>357</sup> Saját szerkesztés a Széchenyi Terv Plusz alapján.

értekezéshez készített kérdőíves felmérés 16. kérdésében. A kérdésre adott válaszokat ábrázolja a 14. számú ábra.



14. számú ábra: Vélemények az ágazati és területi operatív programok arányának megoszlásáról a 2021-2027-es költségvetési időszakban<sup>358</sup>

A 14. számú ábra alapján megállapítható, hogy a négy megadott válasz közül legtöbben, 41 személy úgy vélte, hogy elegendő egy területi szemléletű operatív program, de a forrásának összegét növelni kellene és a felhasználhatóságát ki kellene terjeszteni. 9-en úgy gondolják, hogy elegendő egy területi szemléletű operatív program, de a forrásainak összegét növelni kellene. Mindössze 2 személy választotta azt az alternatívát, hogy elegendő egy területi szemléletű operatív program. 14-en pedig nem gondolják elegendőnek, ha csak egy területi szemléletű operatív program működik.

Voltak olyan kitöltők, akik a kérdésre adott válaszukat inkább saját szavaikkal határozták meg. Ilyen egyedi válasz volt a következő: „*Egy Terület- és Településfejlesztési Operatív Program nem elég. Legalább régióként elkülönülő, saját OP-ok kellenének, mint 2007-2013 között, és hogy tényleg ez alapján kerüljön felhasználásra a pénz, ne a kormányzat legyen a döntéshozó.*”<sup>359</sup> A válasz alapján az állapítható meg, hogy a kitöltő a 2007-2013-as programozási időszak rendszerét véli ideálisabbnak, amikor minden régió rendelkezett önálló regionális operatív programmal, valamint a decentralizáció fontosságára hívja fel a figyelmet. Egy másik kitöltő a következőképpen írta le véleményét: „*Elegendő egy operatív program, de a források összegét növelni kellene, a felhasználhatóságot ki kellene terjeszteni és megyékre szabott önálló felhívásokat kellene megjelentetni.*”<sup>360</sup> Ebben a válaszban szintén megjelenik az országonál kisebb területi egységben történő gondolkodás, itt azonban az idealizált területi egységként már nem a régió, hanem a megye jelenik meg. A harmadik egyedi válasz pedig a következő volt: „*Az ágazati és integrált programok egészséges aránya lenne szükséges. Jelenleg csak ágazati megközelítés a jellemző a TOP Plusz esetén is.*”<sup>361</sup> A válaszban megjelenő kritika párhuzamba állítható a 2004-2006-os csonka programozási időszak Regionális Fejlesztési Operatív Programjának kritikájával, hiszen ott is az erőteljesen megjelenő ágazati elemeket emelték ki hibaként a szakemberek. Az egyedi

<sup>358</sup> Saját szerkesztés az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válaszok alapján.

<sup>359</sup> Az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válasz.

<sup>360</sup> Az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válasz.

<sup>361</sup> Az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válasz.

válaszok elemzése alapján az a következtetés vonható le, hogy a kitöltők erőteljesebb területi szemléletet várnak a meglévő egyetlen területi operatív programtól.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az operatív programok kialakításának struktúrája az egyes programozási időszakok alatt folyamatosan változott. A területi operatív programok száma az elmúlt években erősen visszaesett. A regionális operatív programok megszűntek, a területiséget képviselő operatív programok száma pedig mára a minimális egy darabra csökkent. A központi irányítás az ágazati operatív programok arányának túlsúlyát teremtette meg, ezzel csökkent a helyalapú fejlesztések szerepe az operatív programok arányának tekintetében. A továbbiakban a települési szintű tervek kerülnek vizsgálatra.

### IV. 3.3. Települési szintű tervek

A települési szintű tervezési folyamat olyan komplex és egyedi feladatot jelent, amely szabályozása eltérő lehet. A települések tervezési tevékenységének vannak olyan aspektusai, amelyek nem esnek szigorú jogi szabályozás alá, ezzel szemben számos részterületét a törvényhozó jogszabályok segítségével keretek közé szorította. Magyarországon az önkormányzatok tervezési tevékenységének alapvető szabályait és keretfeltételeit törvények és a kapcsolódó kormányrendeletek szintjén szabályozzák.<sup>362</sup>

A települési szintű tervek környezetében legutóbb 2021-ben következett be jelentős változás. Az Országgyűlés 2021. április 27-én elfogadta a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi XXXIX. törvényt. Ez az új jogszabály egymagában több mint 30 törvény módosítását irányozta elő, köztük az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt (Étv.) is. Az új törvény célja az egyszerűsítés és a településrendezési dokumentumok számának csökkentése.<sup>363</sup>

A törvénymódosítások végrehajtásához kapcsolódó kormányrendeletek közül az értekezés szempontjából a települési szintű tervdokumentumok elkészítéséről és tartalmáról szóló 419/2021. (VII. 15.) „a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről” című kormányrendelet a releváns, amely 2024-től hatályos. A rendelet úgy határoz, hogy a települések településfejlesztési tervet és településrendezési tervet készítenek, ez a két terv együttesen alkotja a településtervet.<sup>364</sup>

Ez azt jelenti, hogy a jogszabályi környezet változásának köszönhetően a korábbi gyakorlathoz képest megszűntek azok a szabályozási lehetőségek, amelyek teret biztosítottak a településfejlesztési koncepció, a településszerkezeti terv, és az integrált településfejlesztési stratégia megalkotásának. Ezek a szabályozási elemek nem tűntek el teljesen, hanem beépültek az új normákba.<sup>365</sup> Lényegében a korábbi településenkénti több dokumentum helyét két dokumentum vette át.

<sup>362</sup> Belényesi Emese – Szamadó Dóra: Önkormányzatok tervezési gyakorlata – tervek és valóság. In: Új Magyar Közigazgatás. 3. évfolyam. 3. szám. 2015. 30. p.

<sup>363</sup> Baksa – Valánszki Sára – Baksa Lajos: Paradigmaváltás a településrendezésben: településfejlesztési terv és településrendezési terv készül. Forrás: <https://epitesijog.hu/10354-paradigmavaltas-a-telepulesrendezesben-telepulesfejlesztési-terv-es-telepulesrendezési-terv-keszul> (2024.07.30.)

<sup>364</sup> 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

<sup>365</sup> Feik Csaba: A helyi önkormányzatok településfejlesztési, településrendezési feladatai és azok aktuális változásai. In: Jegyző és Közigazgatás. 2023/6. Forrás: <https://jegyzo.hu/a-helyi-onkormanyzatok-telepulesfejlesztési-telepulesrendezési-feladatai-es-azok-aktualis-valtozasai/> (2024.07.30.)

A települési önkormányzatoknak 2024-től a korábbi településfejlesztési koncepció és integrált településfejlesztési stratégia helyett már csak településfejlesztési tervet kell készíteniük. Ez a településfejlesztési terv tekinthető egy integrált, stratégiai és területi alapú fejlesztési dokumentumnak.<sup>366</sup>

A statisztikák azt mutatják, hogy a korábban alkalmazott területi terveket az önkormányzatok nem a saját céljaik kifejezésének érdekében készítették, hanem leginkább olyan tényezők hatására, mint a törvényi előírások, a felügyeleti szervek, vagy az európai uniós kötelezettség.<sup>367</sup>

A dokumentumok egyértelműen megfogalmazták a célokat, a célok kitűzésében pedig érvényesült a realitás. Ezen a területen különösebb probléma nem merült fel, mindössze annyi, hogy a kockázatelemzés és ennek kapcsán az alternatív megoldások alkalmazása nem volt jellemző. A tervek megvalósulásának értékelése jellemzően háttérbe szorult. A települések a stratégiai dokumentumok elkészítése során differenciált mennyiségű és minőségű adatot és összefoglaló táblázatokat használtak fel, nem volt egységes gyakorlat.<sup>368</sup>

A korábbi terveket felváltó új tervdokumentumban a településfejlesztési terv tartalmi követelményei meghatározásra kerültek,<sup>369</sup> ennek köszönhetően az önkormányzatok településfejlesztési tervei egyformán épülnek fel. Tartalmazniuk kell jövőképet, stratégiát, cselekvési programot, részleges cselekvési programot, fejlesztési tervlapot, részleges fejlesztési tervlapot és a monitoringot. A tartalmi elemek közül az első, a jövőkép az, amelyik meghatározza azt a reális településfejlesztési célok megvalósításával létrejövő, jobb és élhetőbb jövőbeli állapotot, amely elősegítése érdekében a településfejlesztési terv készült. A jövőkép határozza meg a főbb településfejlesztési elveket is. A második elem, a stratégia szorosan kapcsolódik a jövőképhez, mivel a jövőkép megvalósítása érdekében stratégián keresztül kerülnek meghatározásra a rövid, közép- és hosszú távú területi, tematikus és ágazati fejlesztési célok. Ezen túl megjelennek a településfejlesztési célok rendszerének és a célok összefüggései vázlatának, az integrált és tematikus beavatkozási területeknek és az épített és természeti örökség védelmének követelményei. A harmadik tartalmi elem a cselekvési program, amely rendelkezik a célok eléréséhez szükséges rövid és középtávú tematikus és integrált fejlesztési feladatokról és az önkormányzat által elfogadott tematikus, gazdasági és egyéb tervek, programok vonatkozó elemeiről. Emellett a cselekvési program tartalmazza még a fejlesztések pénzügyi tervét és ütemezésének válaszát is.<sup>370</sup>

A következő tartalmi elem, a részletes cselekvési program a cselekvési programban meghatározottakon túl olyan részleteket tartalmaz, mint a megvalósítandó beavatkozások köre, így a fejlesztési feladatokat és projekteket, sőt a nem fejlesztési jellegű önkormányzati tevékenységeket is. Meghatározza a fejlesztési akcióterületeket, a településfejlesztési akciók megvalósítási kereteit, a finanszírozási lehetőségeket, szervezeti kereteket és kompetenciákat. Az ötödik tartalmi elem a fejlesztési tervlap meghatározza a stratégia és a cselekvési program, kiemelten a céladatok és a fejlesztési akcióterületek térbeli

---

<sup>366</sup> Baksa – Valánszki Sára – Baksa Lajos: Paradigmaváltás a településrendezésben: településfejlesztési terv és településrendezési terv készül. Forrás: <https://epitesijog.hu/10354-paradigmavaltas-a-telepulesrendezesben-telepulesfejlesztesi-terv-es-telepulesrendezesi-terv-keszul> (2024.07.30.)

<sup>367</sup> Sisa Krisztina – Veress Attila: Felmérés a települési önkormányzatok tervezési módszereiről. In: Statisztikai Szemle. 92. évfolyam. 5. szám. 2014. 458. p.

<sup>368</sup> Belényesi – Számadó: 2015. 38. p.

<sup>369</sup> Elsődlegesen az Étv.-ben, de részletesebb rendelkezést a törvény végrehajtására kiadott kormányrendelet biztosít.

<sup>370</sup> 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről. 3. számú melléklet.

összefüggéseit. A hatodik elem a részletes fejlesztési tervlap, amely a fejlesztési tervlap tartalmán túl meghatározza többek között a stratégia és a cselekvési terv elemeinek főbb térbeli összefüggéseit, az épített, a táj- és természeti környezet tekintetében a külső és belső korlátokat, a település fejlesztésének térbeli rendszerét és területi irányait. Az utolsó tartalmi elem pedig a monitoring, amely gondoskodik a településfejlesztési célok, akciók megvalósításának folyamatos vizsgálatáról.<sup>371</sup> Összességében, ha megvizsgáljuk a tartalmi elemeket, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy a településfejlesztési terv lényegében tekinthető stratégiai dokumentumnak.

A településfejlesztési terv mellett a településrendezési terv tartalma is meghatározott. A településfejlesztési tervben foglaltakkal összhangban, és az abban meghatározott településfejlesztési célok megvalósításának elősegítése érdekében a települési önkormányzatnak rendeletként helyi építési szabályzatot kell elfogadnia.<sup>372</sup>

Tehát a településenkénti két dokumentum elve került bevezetésre 2024-től. A disszertáció szempontjából a településfejlesztési terv rendelkezik nagyobb koherenciával. A településfejlesztési terv elemei meghatározottak, azonban hogy melyik önkormányzat hogyan rendelkezik ezekről, az az egyéni preferenciáknak megfelelően alakulhat. Sok esetben előfordul, hogy az önkormányzatok azt a területet fejlesztik, amire van pénz, pályázati felhívás. Ha a pályázati felhívás célja megegyezik a településfejlesztési terv céljával, akkor a tervdokumentum célja megvalósul. Ha a pályázat célja viszont nem szerepel a településfejlesztési tervben, akkor a tervdokumentumon kívüli cél valósul meg, mert arra van keret. „...*úgy működnek a dolgok, hogy vannak a pályázatok és a saját fejlesztéseinket úgy gondoljuk át, hogy beilleszthető legyen ebbe a pályázati struktúrába.*”<sup>373</sup> Tehát a forrásorientált tervezés megjelenik az alacsonyabb, települési tervek szintjén is.

Kutatások mutatnak rá arra, hogy az önkormányzatok elsődlegesen a stratégiai céljaikhoz keresnek forrást, azonban erőteljesen megjelenik az „*arra pályázunk, amire van pénz (kiírás)*” elve is.<sup>374</sup> A polgármesterek pedig jellemzően minden fejlesztési forrást szeretnének megragadni, különösen igaz ez a kisebb, rosszabb adottságokkal rendelkező települések esetében. Erre utal Högyész polgármesterének évértékelője is: „*A legjobb érzés egy polgármesternek, ha látja beérni munkájának gyümölcsét, ha fejlődik a község, ha van pénz fejlesztésekre. Ezért mindenre pályázunk, amire csak lehet.*”<sup>375</sup> A fejlesztési források utáni sóvárgás egyértelműen kihathat a tervezés forrásorientált mivoltára.

A településfejlesztési terv tartalmi elemeire visszatérve, az tapasztalható, hogy megvannak az általános célkitűzések, jövőkép, a település sajátosságait figyelembe vevő stratégiák és cselekvési programok. Ezeket a legtöbb esetben kellően megalapozottan alá is lehet támasztani, azonban a megvalósításukig ezek csak hangzatos elképzelések maradnak. A fejezet elején ismertetett vélemények között voltak olyanok, amelyek arra utaltak, hogy a

---

<sup>371</sup> 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről. 3. számú melléklet.

<sup>372</sup> 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

<sup>373</sup> Bodor-Eranus Eliza Hajnalka: Önkormányzati pályázati aktivitás. Információs kulcsszereplők az önkormányzati fejlesztéspolitikában és pályázataiban Magyarországon. 2014. 111. p. Forrás: [https://phd.lib.uni-corvinus.hu/673/1/Bodor\\_Eranus\\_Eliza.pdf](https://phd.lib.uni-corvinus.hu/673/1/Bodor_Eranus_Eliza.pdf) (2024.08.02.)

<sup>374</sup> Badó Attila – Feleky Gábor – Patyi Zsófia: Önkormányzati rendszer és társadalom. Jogsociológiai vizsgálatok. Dialóg Campus. Budapest, 2020. 157.p., Bajmócy Zoltán – Gébert Judit – Málóvicz György – Juhász Judit – Méreiné Berki Boglárka: A helyi gazdaságfejlesztés folyamat aspektusa. Hazai megyei jogú városok interjú elemzése. MT-GTKKK – 2016/3. 17. p. Forrás: <https://eco.u-szeged.hu/kutatas-tudomany/tudomanyos-kozlemenyek/a-helyi-gazdasagfejlesztes-folyamat-aspektusa-kotet> (2024.08.02.)

<sup>375</sup> Máté Szabolcs: Évértékelő 2020. Högyész Nagyközség Önkormányzata. 2020. Forrás: <https://www.hogyesz.hu/hirek-tajekoztatok/evertekelo-onkormanyzat-2020/> (2024.08.02.)



tervek megvalósulását követően nincs értékelés, hiányzik a visszacsatolás. Tény, hogy a tervdokumentumok hiába vannak tartalommal feltöltve, ha nem valósulnak meg, akkor csak üres dokumentumok maradnak. Ezen a téren a településfejlesztési terv utolsó tartalmi eleme, a monitoring alkalmazása kínálhat valós megoldást. De hogyan jelenik meg a monitoring tevékenysége ezekben a dokumentumokban? A települési önkormányzatok elérhető településfejlesztési terveit vizsgálva<sup>376</sup> az állapítható meg, hogy a monitoring alkalmazása nem valósul meg. Ezt kiválóan szemlélteti Kecskemét Megyei Jogú Városának településfejlesztési tervének véleményezési változata, amely kezdetben eleget kívánt tenni a monitoring feladatoknak. A város településfejlesztési tervének véleményezési változata leírja, hogy az általa meghatározott jövőkép és célrendszer városi szintű elemzéseken, megállapításokon és következtetéseken alapulnak, amelyek helytállnak a dokumentum megírásának időpontjában, azonban számos külső környezeti tényezőnek köszönhetően idővel előfordulhat, hogy nem az elvárt eredményt, hatást fogja garantálni. Mindezekből adódóan a célok sikeres megvalósításához szükség van egy monitoring rendszerre, amely keretében adatgyűjtő, elemző és visszacsatolási mechanizmus működik. A mechanizmus jelentős mértékben segíti a helyi döntéshozatalt és amennyiben szükséges, korrekciós intézkedéseket lehet foganatosítani.<sup>377</sup>

A megyei jogú város a településfejlesztési tervének véleményezési változatában meghatározta az eredményes monitoring tevékenység ellátásához elvégzendő feladatok körét. Ezek a következők voltak:

- A monitoring tevékenységhez szükséges szakmai és műszaki feltételek azonosítása, a működési feltételek biztosítása,
- A monitoring rendszert működtető szervezet (szakmai felelős) kiválasztása/felállítása,
- A megvalósulást mérő indikátorhoz szükséges adatkörök pontos lehatárolása,
- Az adatok gyűjtésére, kezelésére, felhasználására és védelmére (adatgazdálkodás) vonatkozó előírásrendszer (stratégia) kidolgozása,
- A megvalósulást mérő indikátorok relevanciájának, mérhetőségének meghatározása,
- Javaslat a megvalósulást mérő (kimeneti-, eredmény- és hatás-) indikátorok meghatározására,
- A méréséhez szükséges alapadatokkal rendelkező (adatgazda, adatkezelő) szervezetek azonosítása, az adatok bekéréséhez szükséges háttérfeltételek és hatáskörök tisztázása,
- Az indikátorok számításához szükséges alapadatok évről-évre történő begyűjtése, rendszerezése és a szakterületi folyamatok elemzése, értékelése,
- Időszakos adatköri felülvizsgálat,
- A Tft-ben foglalt célok megvalósulásának időközi elemzése, értékelése,
- A visszacsatolások és korrekciók eljárásrendszerének rögzítése,

---

<sup>376</sup> Véletlenszerű kiválasztással, mivel az összes települési önkormányzat településfejlesztési tervének vizsgálata meghaladta volna az értekezés vállalását, azonban több esetben az adott önkormányzatok honlapján még nem található meg a településfejlesztési terv, valószínűleg a rendelkezés 2024-es hatályának köszönhetően. Amennyiben az Étv. módosításával kivezetésre kerülő három dokumentum (integrált településfejlesztési stratégia, településfejlesztési koncepció és településrendezési eszközök) még nem készült el a kiválasztott településen, abban az esetben 2024. január 1-ig el kell készíteni a településtervet. Ha a kivezetésre kerülő három dokumentum már elkészült az adott településen, akkor viszont a településterv hatályossá válik legkésőbb 2027. július 1-ig.

<sup>377</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város: Kecskemét Megyei Jogú Város Településfejlesztési Terve. 2022-2030. Véleményezési változat. Kecskemét, 2022. június. 276. p. Forrás: [https://kecskemét.hu/uploaded\\_files/files/document/2022-11/171-2022\\_\(VII\\_28\)\\_normativ\\_határozat\\_melleklet\\_1.pdf](https://kecskemét.hu/uploaded_files/files/document/2022-11/171-2022_(VII_28)_normativ_határozat_melleklet_1.pdf) (2024.07.31.)

- A monitoring rendszer működési transzparenciájának biztosítása.”<sup>378</sup>

A város által meghatározott monitoringot biztosító feladatok listája meglehetősen hosszú és komplikált. A célokat meghatározni könnyű, azonban ezek monitorozása meglehetősen nehéz feladat, ami sok esetben szakértők bevonását igényelheti. A város településfejlesztési tervének véleményezési változatában megjelennek azok az indikátorok, amelyekkel talán megvalósítható lehetne a településfejlesztési terv céljainak mérése. A célrendszerhez tartozó fontosabb indikátorokat szemlélteti a 9. számú táblázat.

A Tft célrendszere	Indikátor típusa	Az indikátor megnevezése és mértékegysége	Bázisérték (2019)	Céltérték (2030)	Mérés módszere
Élhető város	Hatásindikátor	A városi lakosság elégedettségének növekedése (%)	A felmérés 2022-ben esedékes	10	Lakossági kérdőív
	Hatásindikátor	A vándorlási egyenleg éves változásának aránya (fő/1000 lakos)	-3,49	0,00	KSH adatszolgáltatás
	Hatásindikátor	A természetes fogyás 10 éves átlagának változása (%)	134	100	KSH adatszolgáltatás
Klímatudatos város	Hatásindikátor	A megújuló energia arányának változása (%)	0	5,00	MVM adatszolgáltatás
	Hatásindikátor	A zöldfelületek arányának növekedése (%)	0	5,00	Önkormányzati adatszolgáltatás
Fenntartható városi mobilitás erősítése, a közösségi közlekedés, az elektromobilitás és a lágy közlekedési módok előtérbe helyezése	Eredményindikátor	A közösségi közlekedést használók számának változása (%)	0	15,00	Kecskeméti Közlekedési Központ
	Eredményindikátor	Kecskeméten regisztrált egyéb üzemű gépjárművek aránya (%)	1,94	6,00	KSH adatszolgáltatás
A város, a gazdasági szféra és a felsőoktatás közötti együttműködések és K+F+I kapcsolatok erősítése, közös projektek kidolgozása és megvalósítása	Eredményindikátor	Nyertes kecskeméti K+F+I projektek forrásainak alakulása (%)	0	5,00	Széchenyi2020

9. számú táblázat: Kecskemét Megyei Jogú Város településfejlesztési terve által meghatározott célok mérését szolgáló főbb indikátorok listája<sup>379</sup>

<sup>378</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város: Kecskemét Megyei Jogú Város Településfejlesztési Terve. 2022-2030. Véleményezési változat. 277. p. Forrás: [https://kecskemét.hu/uploaded\\_files/files/document/2022-11/171-2022\\_\(VII\\_28\)\\_normativ\\_hatarozat\\_melleklet\\_1.pdf](https://kecskemét.hu/uploaded_files/files/document/2022-11/171-2022_(VII_28)_normativ_hatarozat_melleklet_1.pdf) (2024.07.31.)

<sup>379</sup> Saját szerkesztés Kecskemét Megyei Jogú Város településfejlesztési tervének véleményezési változata alapján. 283. p. Forrás: [https://kecskemét.hu/uploaded\\_files/files/document/2022-11/171-2022\\_\(VII\\_28\)\\_normativ\\_hatarozat\\_melleklet\\_1.pdf](https://kecskemét.hu/uploaded_files/files/document/2022-11/171-2022_(VII_28)_normativ_hatarozat_melleklet_1.pdf) (2024.07.31.)

A 9. számú táblázat bemutatja, hogy Kecskemét Megyei Jogú Város az általam kiemelt stratégiai és tematikus célokhoz milyen indikátorokat és célterületeket határozott meg. A hatás-<sup>380</sup> és eredményindikátorok<sup>381</sup> alkalmazását látta célszerűnek a város. Ezzel szemben a fenntartható városfejlesztés uniós szintű céljainak teljesüléséhez más indikátorrendszerrel rendelkezett a településfejlesztési terv véleményezési változata, mivel itt az Irányító Hatóság a Pénzügyminisztérium által meghatározott indikátorok kerültek volna alkalmazásra.<sup>382</sup> A hazai és az uniós értékelési rendszer problémájára mutatott rá egy, a doktori értekezéshez készített kérdőívre beérkező válasz is: „ (...) *A monitoring és értékelési rendszer azonban fejlesztésre szorul, különösen a nem uniós forrásból finanszírozott programok esetében.*”<sup>383</sup> Tehát az értékelési rendszer fejlesztésének fontossága megjelenik a tématerületen, mivel ez még nincsen megfelelően kidolgozva.

Kecskemét Megyei Jogú Városa a következőképpen foglalta össze a felállítandó monitoring rendszer célkitűzéseit: „*A TjT monitoring rendszere egyszerre több célt is képes kielégíteni. Egyrészt a tervezett beavatkozások eredményeinek, valamint a fejlesztések által a város jellemző (társadalmi, gazdasági, területi, környezeti) folyamataira gyakorolt hatásainak nyomon követését. Ennek keretében a szakemberek folyamatosan mérhetik és megismerhetik a város különböző szféráinak, működési mechanizmusainak jellemzőit és adatait (MEGISMERÉS). Másrészt a monitoring rendszer folyamatos üzemeltetésével lehetőség biztosítható nem csak a települési folyamatok feltárására, hanem azok elemzésére, értékelésére (FOLYAMATELEMZÉS), valamint a beavatkozási lehetőségek, korrekciók időben történő megfogalmazására (FOLYAMATOS VISSZACSATOLÁSI LEHETŐSÉG) is. A monitoring rendszer működtetése, így hozzájárulhat a kockázatok csökkentéséhez és a vezetői döntések jobb megalapozásához (DÖNTÉSTÁMOGATÁS).*”<sup>384</sup>

A meghatározás alapján látható, hogy a város ambiciózus vállalást tett volna a monitoring rendszer felállításával. A gyakorlatban azonban nem került átültetésre ez a monitoring rendszer, köszönhetően annak, hogy a településfejlesztési terv Közgyűlési egyeztetési változata már nem tartalmazta a monitoringot.<sup>385</sup>

A településfejlesztési tervek véleményezésére az érintetteknek mindig van lehetősége, mint a kiemelt példa is mutatja a véleményezési változat esetén. A tervezés folyamata a Konceptióhoz hasonlóan a pragmatista idealizmus jegyeivel mutat azonosságot abból a tekintetből, hogy lehetőség van a közösségi részvételre, a település polgárai megjeleníthetik véleményüket, a döntéshozatal végső soron viszont a politikusok kezében marad a közgyűlés által.

Ezzel szemben voltak olyan városok, mint Onga, ahol a településfejlesztési terv véleményezési változatában sem került be a monitoring. A meghatározott elemek közül

---

<sup>380</sup> A hatásindikátorok átfogó képet tudnak nyújtani a vizsgált jelenségről, értékükben a változás viszonylag lassan következik be és több tényező hat rájuk.

<sup>381</sup> Az eredményindikátorok egy-egy témát magasabb szinten (tematikus célok, komplex programok) tudnak lefedni, mint például a kimeneti indikátorok.

<sup>382</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város: Kecskemét Megyei Jogú Város Településfejlesztési Terve. 2022-2030. Véleményezési változat. 384. p. Forrás: [https://kecskemét.hu/uploaded\\_files/files/document/2022-11/171-2022\\_\(VII\\_28\)\\_normativ\\_hatarozat\\_melleklet\\_1.pdf](https://kecskemét.hu/uploaded_files/files/document/2022-11/171-2022_(VII_28)_normativ_hatarozat_melleklet_1.pdf) (2024.07.31.)

<sup>383</sup> A doktori értekezéshez készített kérdőívre adott válasz.

<sup>384</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város: Kecskemét Megyei Jogú Város Településfejlesztési Terve. 2022-2030. Véleményezési változat. 385. p. Forrás: [https://kecskemét.hu/uploaded\\_files/files/document/2022-11/171-2022\\_\(VII\\_28\)\\_normativ\\_hatarozat\\_melleklet\\_1.pdf](https://kecskemét.hu/uploaded_files/files/document/2022-11/171-2022_(VII_28)_normativ_hatarozat_melleklet_1.pdf) (2024.07.31.)

<sup>385</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város: Kecskemét Megyei Jogú Város Településfejlesztési Terve. 2022-2030. Közgyűlési egyeztetési változat. Forrás: [https://kecskemét.hu/uploaded\\_files/files/Telep%C3%BCI%C3%A9sfejleszt%C3%A9si\\_Koncepci%C3%B3.pdf](https://kecskemét.hu/uploaded_files/files/Telep%C3%BCI%C3%A9sfejleszt%C3%A9si_Koncepci%C3%B3.pdf) (2024.07.31.)

kifejtésre került a jövőkép, a stratégia, a cselekvési program és a fejlesztési tervlap, a monitoring azonban említésre sem kerül.<sup>386</sup> Ennek oka, hogy az Ongához hasonló ötezer főnél kisebb lakosságszámmal rendelkező települések lényegi könnyítést kapnak a településfejlesztési terv elkészítése során, mivel sem részletes cselekvési programot sem részletes fejlesztési tervlapot nem kell készíteniük, emellett a monitorozásról sem kell rendelkezniük. Tehát az ötezer főnél kisebb lakosságszámú településeknek lehetősége nyílik arra, hogy a tervdokumentumot egyszerűsített tartalommal készítsék el.<sup>387</sup> A jelenleg még kis számban elérhető településfejlesztési tervek vizsgálata alapján az állapítható meg, hogy a településfejlesztési terv tartalmi elemei hiába vannak tételesen meghatározva, a felsorolt elemek mindegyikének alkalmazása nem következik be, ezért a talán legfontosabb monitoring elemet a települési önkormányzatok egyszerűen kihagyják a településfejlesztési tervből.

Ennek értelmében lényegében visszatértünk a 2024-et megelőző időszak tapasztalataihoz, amikor a települések külső tényezők nyomására elkészítették a települési terveket, amelyekben hangzatosan megfogalmazták az elérendő céljaikat, a célkitűzések eredményeiről azonban valós visszacsatolás nem érkezett. A jelenleg alkalmazott településfejlesztési tervek eddig jellemző módon nem rendelkeznek a monitoring rendszerről, ezáltal az eredmények mérése, a problémák feltárása és a korrekciós intézkedések elmaradnak. Ennek következtében a terveknek éppen a lényege veszik el. Ha céljaikat nem érik el és nem történik változtatás ennek orvoslására, akkor a településfejlesztési tervben megfogalmazott célok továbbra is tartalom nélküliek maradnak.

A tervek tartalmát tekintve részben stratégiai dokumentumok, azonban a dokumentum készítés kényszerének hátterében megjelennek az uniós elvárások és a törvényi előírások. Az uniós támogatásoktól való függés következtében az önkormányzatok tervezési tevékenysége a stratégiai tervezés mellett erősen forrásorientált. A forrás megszerzése válik elsődleges céllá, nem a dokumentumban meghatározott cél elérése.

Összegezve még ma is igaz Faragó László 2016-ban megfogalmazott véleménye, miszerint a „*potenciálisan lehívható közösségi forrásokra készülnek a tervek*”.<sup>388</sup> Ez igaz az általam vizsgált országos, középszintű és települési szintű tervdokumentumokra is.

A következő fejezet a terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközeivel fog foglalkozni. Az uniós tagságunkból eredően nem szükséges valószínűsíteni, hogy a jogi szabályozó eszközök tekintetében is meg fog-e jelenni az uniós hatás. Azonban annak megválaszolása, hogy az uniós hatás/Unióhoz való alkalmazkodás jegyei, vagy a mindenkori kormány akarata jelenik-e meg erőteljesebben a hazai jogi szabályozó eszközökben, a következő fejezet vizsgálatának tükrében fog megtörténni.

## **V. Jogi szabályozó eszközök: a terület- és településfejlesztés jogi környezete**

A terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközei között általánosságban a terület- és településfejlesztés kereteit biztosító általános szabályozást kell érteni. A jogi szabályozó

---

<sup>386</sup> Onga Város Önkormányzata: Onga Város Településterv. Településfejlesztési Terv. Forrás: <https://drive.google.com/drive/folders/1hCCL5klr9lak1rBXCKICY5pYvjN7hc8l> (2024.07.31.)

<sup>387</sup> 419/2021. (VII. 15.) Kormányrendelet a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

<sup>388</sup> Faragó: 2016. 9. p.

eszközök tekintetében is megjelennek a direkt és indirekt eszközök. Vannak olyan esetek, amikor a közvetett szabályozás nagyobb hatással van a terület- és településfejlesztés szegmensére, mint a közvetlen szabályozás. Ennek kiváló példája a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.<sup>389</sup> Ennek a törvénynek nem elsődleges célja a terület- és településfejlesztési tevékenység elősegítése, mégis nagyobb hatást gyakorol a területre mint számos alacsonyabb rangú direkt rendelkezés. A kereteket meghatározó általános szabályozás mellett el kell különíteni a hatósági szabályozást. A terület- és településfejlesztés szempontjából a hatósági szabályozás esetében általában a tiltó, korlátozó szabályozás szerepét szokták kiemelni. Ezek lehetnek környezetvédelmi előírások, a területhasználat szabályozása, vagy a tőke szabad mozgását korlátozó rendelkezések.<sup>390</sup>

A terület- és településfejlesztés jogi eszközeit elsősorban az Országgyűlés, a Kormány és a minisztériumok által megalkotott jogszabályok alkotják. A terület- és településfejlesztés szféráját illetően számos jogszabályt lehet említeni, amely befolyásolja a fejlesztési tevékenységet.<sup>391</sup> Véleményem és a doktori értekezéshez készített kérdőív alapján ilyen szabályozásnak tekinthető a területfejlesztés eszközeit és intézményrendszerét meghatározó 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről.<sup>392</sup>

Jellemzően a jogi szabályozó eszközök körébe szokták sorolni a mindenkori költségvetési törvényt, amely meghatározza a területfejlesztési jellegű előirányzatok éves nagyságát, jelen esetben ez a 2024. évi XC. törvény Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről.<sup>393</sup> A törvényben meghatározott pénzösszeg felhasználásának feltételeit külön kormányrendeletek határozzák meg. Gyakran említik a terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközei között a kedvezményes területek megállapítását tartalmazó 105/2015. (IV. 23.) kormányrendeletet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről,<sup>394</sup> az 1/2014. (I. 3.) OGY határozatot a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról,<sup>395</sup> de még az 1997. évi LXXVIII. törvényt is az épített környezet alakításáról és védelméről<sup>396</sup> és ezek módosításait, csak hogy néhány fontosabbat említsek ezek közül.

A fejezet a területfejlesztési törvényekre és az önkormányzati törvényekre helyezi a hangsúlyt, mivel meglátásom szerint ezek a törvények alakítják ki hazánkban leginkább a terület- és településfejlesztés környezetét. Tehát a disszertáció a terület- és településfejlesztés kereteit biztosító általános szabályozást fogja vizsgálni. Kutatási kérdésként fogalmaztam meg, hogy: A terület- és településfejlesztés jogi szabályozása segíti-e a decentralizációt és a regionalizmus elveit?

Előljáróban annyit fontos leszögezni, hogy az első területfejlesztési törvény és az első önkormányzati törvényünk előkészítésének időpontját még az ország európai uniós csatlakozása, az EU-támogatások fogadására való felkészülés szelleme itatta át. Az 1990-es években az európai integráció egyre jelentősebb téma volt, majd 1994. április 1-jén Magyarország jelezte csatlakozási szándékát. A csatlakozást megelőző jogharmonizáció

---

<sup>389</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>390</sup> Perger: 2001. 181. p.

<sup>391</sup> Pap Norbert: A magyar terület- és településfejlesztés cél- és eszközrendszere. In: Pap Norbert – Tóth József: Terület- és településfejlesztés. Alexandra Kiadó. Bécs, 2005. 15. p.

<sup>392</sup> 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről.

<sup>393</sup> 2024. évi XC. törvény Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről.

<sup>394</sup> 105/2015. (IV. 23.) kormányrendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről.

<sup>395</sup> 1/2014. (I. 3.) OGY határozata Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.

<sup>396</sup> 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

megindult és különös hangsúlyt kaptak a kohéziós politika alapelvei is. A PHARE előcsatlakozási program ekkoriban közvetett módon is segítette a területi alapú szemlélet meghonosítását, hiszen a támogatás szétosztásának céljából pályázati kiírás jelent meg a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium gondozásában a hazai kistérségi együttműködések támogatására. Ezzel az előcsatlakozási program hozzájárult az alulról szerveződő területfejlesztési társulások megalapozásához.<sup>397</sup>

A területfejlesztési törvények és az önkormányzati törvények összehasonlítását és a tanulságok megállapítását követően arra fogok rávilágítani, hogy a törvények rendelkezéseinek következtében hogyan alakult Magyarországon a középszint szerepe. Milyen középszintet lenne érdemes kialakítani? A fejezet lezárásaként bemutatásra kerül Svédország példáján keresztül néhány regionális kísérlet, amelyek talán jó gyakorlatként szolgálhatnak Magyarország számára.

## **V. 1. A területfejlesztési törvények jelentősége**

Az ország hatályos és korábbi területfejlesztési törvényeinek vizsgálata azért jelentős, mert ezekben a törvényekben kerülnek meghatározásra a területfejlesztés- és a területrendezés alapvető feladatai, a szabályozásuk és az alkalmazott intézményrendszereik. Kis túlzással tehát a településfejlesztés működési környezetét határozzák meg. Később látni fogjuk, hogy nem kizárólagosan a területfejlesztési törvények alakítják ki ezt a működési környezetet. A területfejlesztési törvények jellemzően az ország kiegyensúlyozott területi fejlődését próbálják elősegíteni, ehhez biztosítanak rendezőelveket és kereteket. Mivel ezeknek a törvényeknek direkt célja a kiegyensúlyozott területi fejlődés elősegítése, ezért ezek közvetlen terület- és településfejlesztési eszköznek tekinthetők.

A területfejlesztési törvények keretjellegük miatt azonban a megfelelő fejlesztéspolitika végrehajtására nem alkalmasak. Végrehajtásuk az OGY határozatokon és kormányrendeleteken keresztül valósul meg. A következő fejezetekben az 1996. évi és az új, 2023. évi területfejlesztési törvényt fogom összehasonlítani, az összehasonlítás mentén pedig célként tűztem ki a javaslatok megfogalmazását, amennyiben szükséges.

### **V. 1. 1. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről**

A területfejlesztés szabályozásának vizsgálatát a jogforrási hierarchia csúcsáról, vagyis Magyarország Alaptörvényétől érdemes kezdeni. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz előírásokat a terület- és településfejlesztés tekintetében, ezért a legmagasabb jogforrási szintű rendelkezések a településfejlesztési és területrendezési törvényben találhatóak.<sup>398</sup>

Az 1990-es évek elején a területfejlesztéshez kapcsolódó feladatokat a Kormány egyedi határozatok útján látta el. A határozatok célja elsősorban az elmaradottabb kelet-magyarországi megyék felzárkóztatása volt.<sup>399</sup> Az első magyar területfejlesztési törvény, amellyel az ország teljesítette az Unió fejlesztéspolitikájának jogi követelményét, az 1996. évi területfejlesztésről és a területrendezésről szóló XXI. törvény (Tftv.) volt. A területfejlesztési törvényt az 1994-ben hatalomra jutó új Kormány annak felismerése nyomán hozta létre, hogy az európai uniós csatlakozásunk előkészítéseként

---

<sup>397</sup> Buskó Tibor: Regionális politika. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2023. 144. p.

<sup>398</sup> Barta: 2020. 646. p.

<sup>399</sup> Fleischer Tamás: A területfejlesztési politika és a hazai területi folyamatok alakulása a rendszerváltás óta. 2001. 12. p. Forrás: [https://vgi.krtk.hu/~tfleisch/ft\\_stud\\_2001.shtml](https://vgi.krtk.hu/~tfleisch/ft_stud_2001.shtml) (2024.06.22.)

koncepcionalisan megalapozza a regionális politika adaptációját, amely a korábban meghatározott terület- és településfejlesztési cél- és eszközrendszer újragondolásával kezdődött. A kezdetben létrejövő törvénytervezetek mind megfogalmazták, hogy a területfejlesztésnek az önkormányzatok és az állam együttes feladatát kell képeznie, amelyet a központi, a helyi, a közösségi és magánforrásoknak közösen kell finanszírozniuk. A törvény végrehajtását kerettörvény jellege okán OGY határozatok, valamint kormányrendeletek segítették.<sup>400</sup>

A megalkotott törvény preambuluma utal rá, hogy az Országgyűlés az Unió regionális politikáját alapul véve alkotta meg a jogszabályt, amelynek köszönhetően az Unió alapelveit átülteti, eszköz- és intézményrendszerének modelljét alkalmazza.<sup>401</sup>

A törvény előkészítése több problémába ütközött, mivel a folyamat során megannyi ellentmondásos politikai és szakmai elvárás jelent meg. Az ellentétes vélemények megjelenése okán elkerülhetetlenek voltak a kompromisszumok. A szakmai és politikai viták ellenére a törvény magas szintű jogi normában készítette elő a regionális politika modellváltását, valamint megindította a decentralizációt a döntéshozatali rendszerben. A törvényhozó legfőbb célja az volt, hogy komplex kezelési feltételrendszert alkosson a regionális politika vonatkozásában, amely kiterjed a tervezésre, irányításra és az elosztás-finanszírozás szegmensére is.<sup>402</sup>

Az 1996. évi területfejlesztési törvény majd annak későbbi módosításai mérföldkőnek számítottak a regionális politika hazai megvalósításában. Hosszas procedúrát követően kialakításra került a tervezési-statisztikai régiók rendszere (NUTS rendszer<sup>403</sup>), amely az allokálásra kerülő források megítélésében játszott szerepet. Ezt követően sorra alakultak a hazai fejlesztési tanácsok.<sup>404</sup> A létrehozott intézményrendszerben megjelentek a térségi fejlesztési tanácsok, a regionális fejlesztési tanácsok és a megyei területfejlesztési tanácsok (MFT). A törvény értelmében a térségi fejlesztési tanács előzetesen véleményezi a megyei (ma vármegyei<sup>405</sup>) területfejlesztési koncepciókat, figyelemmel kíséri az operatív programok végrehajtását és minimum kétevente értékeli az adott térség társadalmi és gazdasági folyamatait. Ez az intézmény a mai napig működik. A regionális fejlesztési tanácsokat a törvény feljogosította az uniós források fogadására, felhasználására, illetve monitorozására.<sup>406</sup> Ezek azonban később megszűntek. A megyei fejlesztési tanácsok elfogadták a megye fejlesztési koncepcióját, vagyis ők határozták meg, hogy milyen területeken lehet uniós támogatásra pályázni.<sup>407</sup> A legmagasabb szintű tanács az Országos Területfejlesztési Tanács volt, amely leginkább konzultatív szervezetként funkcionált. Közreműködött nemcsak az országos és térségi fejlesztési központok kidolgozásában, hanem segítette a területfejlesztési politika kialakítását, összehangolta a területfejlesztési

---

<sup>400</sup> Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2001. 176. p.

<sup>401</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. Preambulum.

<sup>402</sup> Pálné Kovács: 2001. 180-181. pp.

<sup>403</sup> Nomenclature of Territorial Units for Statistics. 1988-at követően jött létre a rendszer az EU területén.

<sup>404</sup> Józsa Viktória: A magyarországi regionalizmus egy gyakorlati szakember szemével. In: Tér és Társadalom. 30. évfolyam. 1. szám. 2016. 38. p.

<sup>405</sup> Magyarország Alaptörvényének 2022. évi tizenegyedik módosítása (3-5. cikk) rendelkezik a megye helyetti vármegye alkalmazásáról.

<sup>406</sup> Lásd bővebben: Soós Edit: A Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Tanács. In: Soós Edit- Fejes Zsuzsa: Régió a Hármashatár mentén. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszék. Szeged, 2010.

<sup>407</sup> Csefkó Ferenc: A területfejlesztés intézményrendszere. 2-9. pp.

Forrás: [http://www.terport.hu/webfm\\_send/304](http://www.terport.hu/webfm_send/304) (2024.06.12.)

célú ágazati eszközöket, véleményezte a pénzeszközök felhasználásának eredményét, valamint koordinálta az önkormányzati feladatok végrehajtását.<sup>408</sup>

A 2010-ben felállt új Kormány is foglalkozott a területfejlesztés kérdésével, ennek következtében napirendjére került a törvénymódosítás. A törvény felülvizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény tekintetében 2010-ig megannyi módosítás következett be, amelyek eredményeként a jogszabály elvesztette belső koherenciáját, és az intézményrendszer működése területén is számos párhuzamosság jött létre. Például megyei szinten létrejöttek a megyei területfejlesztési tanácsok, amelyek kizárólagosan tudtak működni 1996-tól 2001-ig. Ezt követően viszont 2001-től 2006-ig párhuzamosan működtek a regionális fejlesztési tanácsokkal a hazai decentralizált területfejlesztési forrásokhoz kapcsolódó feladatok ellátásában. A párhuzamosság eredményeként a megyei szinten elvégzendő területfejlesztési feladatok lassan kiüresedtek, végül pedig a megyei önkormányzatok tevékenysége a területfejlesztési és területrendezési témakörében elsősorban a területrendezési terv megalkotására korlátozódott.<sup>409</sup>

A Tftv. rendelkezése alapján a területfejlesztés alanyai számára a vonatkozó jogi keretet és eszközöket az Országgyűlés, a Kormány és a miniszterek által létrehozott jogszabályok biztosítják. A területfejlesztést és területrendezést ellátó területi szervek is meghatározásra kerültek a törvényben. Ezek között kapott helyet a területfejlesztési önkormányzati társulás, a megyei önkormányzat és fővárosi önkormányzat, a regionális területfejlesztési konzultációs fórum, a megyei területfejlesztési konzultációs fórum és a térségi fejlesztési tanács. A Tftv. 18/A. §-a kijelöli a területfejlesztés érdekegyeztető fórumát is, az Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórumot, amely teret biztosított a Kormány, a megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok érdekeinek találkozásához. A szélesebb körű részvételen alapuló fórum azonban döntési kompetenciával nem rendelkezett.<sup>410</sup>

A területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVIII. törvény jelentős változásokat hozott. A 2012. január 1-től életbe lépő módosítások megújították a fejlesztéspolitika intézményrendszerét.<sup>411</sup> Megszűntek a regionális fejlesztési tanácsok, ezzel pedig a területfejlesztés középszintjévé a megyei önkormányzatok váltak. Az ellátandó területfejlesztési funkciók elvi lehetőségével tulajdonképpen kompenzáció következett be a megyei önkormányzatok tekintetében, mivel a közszolgáltatási szerepkörüket elvesztették.<sup>412</sup> A törvényben bekövetkező legtöbb változás, mint ez is, az intézményrendszert érintették. Ez talán nem meglepő, hiszen a törvény szövegét tanulmányozva megállapítható, hogy a kezdetektől nagy hangsúlyt kapott az intézményi szabályozás, valamint az, hogy mely szereplők miként vesznek részt a fejlesztéseket érintő döntésekben.<sup>413</sup>

A módosítás következtében lényegében a területileg érintett megyei önkormányzatok lettek mind a Megyei Területfejlesztési Tanácsok, mind a Regionális Fejlesztési Tanácsok, mind pedig a Kistérségi Területfejlesztési Tanácsok jogutódjai. Az átalakítással párhuzamosan a

---

<sup>408</sup> Gálosi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás: A területfejlesztés intézményeinek változása Magyarországon. In: Pirisi Gábor: Területfejlesztés és Innováció. 11. évfolyam. 1. szám. 2017. 25. p.

<sup>409</sup> Gálosi-Kovács – Haffner: 2017. 29. p.

<sup>410</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

<sup>411</sup> 2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról.

<sup>412</sup> Simó Balázs: Szempontok a magyar területfejlesztési intézmények vizsgálatához. In: Tér és Társadalom. 33. évfolyam. 3. szám. 2019. (A) 96. p.

<sup>413</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.



7 regionális fejlesztési tanács elnöki helyét a 19 területi egységet képviselő megyei közgyűlések elnökei vették át.<sup>414</sup>

A Regionális Fejlesztési Tanácsok megszűnése egyben a munkaszervezeteik, a regionális fejlesztési ügynökségek megszűnését is eredményezte. Az ügynökségek feladata számos területre kiterjedt az uniós csatlakozásunkat megelőzően regionális szinten a marketingre, a pályázati tanácsadásra, a pályázatok befogadására, a támogatási szerződések előkészítésére és megkötésére, a tendereztetésre, a számlák befogadására, a helyszíni ellenőrzésre, valamint a közbeni és végső monitoring elvégzésére. Vagyis, feladatuk felölelte a regionális politika megszervezését az ország egyes régióiban. 2007-ben az ügynökségek feladata még kibővült, itt tapasztalható volt egy kisebb decentralizációs szikra, azonban a korábbi időszakhoz képest itt is közreműködői feladatokat láttak el. Sokáig úgy tűnt, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek számára a legrosszabb forgatókönyv a közreműködői szerepben ragadás lehet, azonban 2012-ben már látszódott, hogy a megszűnésük jelenti azt.<sup>415</sup> A 2016-ban végleg megszűnő ügynökségek számtalan sikeres fejlesztési projektet vezényeltek le, feladatukat pedig a partnerségnek megfelelően végezték. A 2014–2020-as programozási időszak területi szemlélettel felruházott operatív programjának, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programnak (TOP) a közreműködő szervezetei és felügyelői már nem a regionális fejlesztési ügynökségek lettek, hanem a Magyar Államkincstár (MÁK).<sup>416</sup> Tehát a közreműködő feladatokat már egy központi költségvetési szerv látja el. A centralizáció iránya egyértelműen látszik a folyamatban.

Az ügynökségek működése megjelenhetett úgy is, mint az államhatalom egyik korlátja, mivel ezek nagyobb függetlenséggel rendelkeztek, valamint a hagyományos önkormányzati szektoron és az államigazgatási szektoron kívül helyezkedtek el.<sup>417</sup>

Az intézményrendszer kialakítása mentén fontos feltárni az államberendezkedéshez kapcsolódó összefüggéseket. A hatalom centralizációjának vizsgálata alapján megkülönböztethető a föderatív, unitárius és regionalizált állam. Az unitárius államok esetében a kormányzati intézmények túlsúlya jelenik meg. Ezt jól szemlélteti Magyarországon az operatív programok irányításáért felelős irányító hatóságok minisztériumi szervezetrendszerbe történő betagozódása. Ezek a minisztériumokon belül helyezkednek el.<sup>418</sup> Ezzel ellentétben a decentralizáltabb berendezkedésű országokban a feladat- és hatáskörök jellemzően olyan intézményekhez kerülnek, amelyek magasabb szintű autonómiával rendelkeznek.<sup>419</sup>

Az intézményrendszerben bekövetkező további változásokat jól szemlélteti az Országgyűlés szerepének folyamatos csökkenése. Az 1996-os törvény nagyobb teret engedett a fejlesztéspolitika irányításában a nyilvánosságának és a demokratikus képviselőknek. Igaz,

---

<sup>414</sup> Simó Balázs: A magyar regionális fejlesztési ügynökségek és működési környezetük. Pécs – Budapest, 2019. (B) 79. p. Forrás: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/23469/simo-balazs-phd2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2024.07.04.)

<sup>415</sup> Simó: 2019. B, 112. p.

<sup>416</sup> Tóth Eszter – Nagy Sándor – Tökés Tibor – Erdy László: Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség szerepe és öröksége. In: Európai Tükör. 23. évfolyam. 3. szám. 2020. 147. p.

<sup>417</sup> Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 1999. 37.p.

<sup>418</sup> Ehhez a gondolathoz még annyit fontos hozzáfűzni, hogy az uniós források fogadásában, szétosztásában szerepet vállaló intézmények szerepe kiemelkedő a téma szempontjából, hiszen ezek járulnak hozzá a terület- és településfejlesztés megvalósításához. Lényegében a fejlesztéspolitika „gravitációs” pontjainak tekinthetőek. Feladat- és hatáskörük, jogállásuk, közigazgatáshoz való viszonyuk, rendszerszintű pozíciójú pedig kifejezheti a centralizáció és decentralizáció közötti megosztást, a két fejlesztési- és tervezési szemlélet tartalmát és mértékét. Az intézményrendszer mélyreható elemzése a terjedelmi korlátok okán nem képezi a disszertáció tárgyát, azonban megfelelő témául szolgálhat a jövőbeli kutatásoknak.

<sup>419</sup> Buskó: 2023. 31. p.

emellett azért hajlott a korporatív érdekérvényesítés irányába a partnerség elvén keresztül. Az Országgyűlés feladata az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció elfogadása, azonban ez nem biztosít lehetőséget az érdemi irányításra. A törvény kezdetben meghatározta, hogy az Országgyűlés beszámoltatja a Kormányt a területfejlesztési politika végrehajtásáról, végül az átalakulások következtében a területfejlesztéshez kötődő források felhasználásáról készített beszámoló már csak legfeljebb négy évente került a Parlament elé. Ez nem eredményezhetett érdemi kontrollt a Kormány felett.<sup>420</sup>

Ezen túl az uniós forrásokat érintő programozás és tervezés is lényegében megkerülte a választott képviseleti intézményrendszert. Nem tartoztak parlamenti hatáskörbe sem a régiók, sem a kiemelt térségek meghatározása, mindössze a budapesti agglomeráció, valamint a Balaton kiemelt üdülőkörzet rendezési tervének az elfogadása. Ennek fényében az Országgyűlés törvényben rögzített jogosítványai nem tudtak érdemi szerepet garantálni a területfejlesztésben. Az Országgyűlés szerepének visszaszorulása azért is volt aggályos egyrészt, mivel olyan szakpolitikai területről van szó, amelynek a társadalompolitikai szerepe kimagasló, ezért szükséges lett volna a széleskörű politikai mérlegelés biztosítása. Másrészt aggályos, mivel a Kormány szinte abszolút felhatalmazással rendelkezett a szakpolitikán keresztül rendelkezésre álló uniós források felett. Az Országgyűlés szerepének csökkenésével párhuzamosan a törvény egyes módosításai kulcspozícióba juttatták a Kormányt. Erre utal a Kormány feladatainak meghosszabbított felsorolása. A Kormány volt felhatalmazva általában a regionális politika érvényesítésére, így többek között a tervezésre, a támogatott térségek (járások, régiók) és szabad vállalkozási zónák kijelölésére, valamint a régiók lehatárolására.<sup>421</sup>

Az intézményrendszeren túl a meghatározott cél eléréséhez a Tftv. eszközt is rendel. A meghatározott eszközök azonban nem voltak széleskörűek. A törvényalkotó az eszközök megközelítésének tekintetében nem az általán képviselt tágabb felfogást képviselte. A törvény hangsúlya az eszközök helyett inkább az intézmények feladat- és hatásköre irányába koncentrált.<sup>422</sup>

Az 1996. évi területfejlesztési törvény megannyi módosításon ment keresztül mindaddig, amíg hatályát el nem vesztette. Módosításainak már csak a száma is üzenetértékű, 2010-et követően szinte minden évben sor került módosításra, bár a legjelentősebb módosítások 2011-ben következtek be. Terjedelmét tekintve a törvény jelentősen bővült, köszönhetően annak, hogy megváltozott a szabályozási modell. Az eredetileg kereteket és elveket rendező kerettörvényt felváltotta a bizonyos elemeket részleteiben szabályozó, előírásokat tartalmazó szöveg, amely hatályos állapotági mozgásteret engedett a kormányzati szintű, ad hoc szabályozásnak is. A törvény szövege nem csak hosszabbá, de részletesebbé vált. Jellegét tekintve közelebb került az ágazati logikához. Időközben elvesztette az eredeti küldetését, a regionalizmus eszméjének érvényesítését. A törvénymódosítások nem pusztán alkalmazkodtak a fejlesztéspolitika új kihívásaihoz és orvosolták a működési zavarokat, hanem a törvény lelkét tüntették el. A törvény az uniós csatlakozás előszobájában olyan elvekkel kecsegtetett, mint a regionalizmus, a decentralizáció és partnerség, de a szabadabb mozgástér és az autonómia irányába történő elmozdulás elmaradt. Az 1996-os törvény leginkább a végrehajtásban résztvevő intézmények feladatait, illetve mozgásterüket jelölte ki, mondhatni, hogy visszatért a „normális” ágazati törvények rendeltetéséhez. A változások arra utalnak Pálné Kovács Ilona (2022) véleménye szerint, hogy fokozatosan csökkent a

---

<sup>420</sup> Pálné Kovács Ilona: Területfejlesztés és közigazgatás. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. 4. p.

<sup>421</sup> Pálné Kovács: 2022. 4. p.

<sup>422</sup> 1996. évi Tftv. 20-22. §.

bizalom az autonómiák<sup>423</sup> felé az egyre pontosabb fogalmak és eljárásrendek bevezetésével.<sup>424</sup>

Ezek alapján megállapítható, hogy a törvény azon célját elérte, hogy megteremtse a regionális politika komplex kezelésének feltételeit. Azonban levonható az a következtetés is, hogy a Tftv.-n 1996-tól számos módosítást kellett végrehajtani, annak érdekében, hogy tartalma koherens legyen és alkalmazkodni tudjon a modern feltételekhez. A legnagyobb átalakításokra 2011-ben került sor. A módosítások következtében a törvény célja is fokozatosan változott. Kezdetben a regionális politika adaptációja volt a legfőbb cél, amely megvalósításához számos európai uniós elv kapcsolódott, később viszont ezek fokozatosan kezdtek háttérbe szorulni.

## V. 1. 2. A 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről

Az 1996. évi területfejlesztési törvényt felváltó 2024. január 1-től hatályos új területfejlesztési törvény gyakorlati hatásai és eredményei még nem kézzelfoghatóak. A törvény kerettörvény jellegének köszönhetően számos aspektusa még csak most kezd el kialakulni, illetve több alterülete rendeleti formában fog majd testet öltetni. Ennek következtében a törvény feldolgozásakor főként a törvény rendelkezéseinek értelmezésére fókuszálunk. Emellett támpontként szolgál a törvény indokolása és a törvényjavaslat Országgyűlés előtti általános vitája.

A területfejlesztési miniszter (2022-) a 2023. évi területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitáján a következő gondolatokkal vezette fel a törvényjavaslat szükségességét: *„A magyar Országgyűlés 1996-ban fogadta el a területfejlesztési törvényt, és az azóta eltelt 27 évben számos olyan fejlődési irány bontakozott ki mind Magyarország gazdasági, társadalmi fejlődését illetően, mind pedig magát a területfejlesztési politikát illetően, amely indokoltta tette, hogy elemeiben új szemléletű területfejlesztési törvényt terjesszünk most az Országgyűlés elé.”*<sup>425</sup>

A területfejlesztési miniszter előterjesztésében elmondta, hogy az ország felzárkózása egyes régi tagállamokhoz képest, mint Görögország vagy Portugália, meglehetősen jó volt. Azonban, ha a felzárkózást nem országos viszonylatban, hanem a régiókra kivetítve vizsgáljuk, akkor az állapítható meg, hogy ez a felzárkózás meglehetősen széttartó irányú. Budapest, amely már az uniós csatlakozáskor is jelentősen meghaladta fejlettségét tekintve az Európai Unió átlagát, az évek alatt tovább tudott fejlődni. Míg 2004-ben az Európai Unió egy főre eső nemzeti össztermékének 129%-án állt, addig 2021-re már elérte a 156%-ot, így növelte előnyét nemcsak az országon belül, hanem az európai szinten is. Ezzel ellentétben a Budapesttől nem is messze elhelyezkedő Észak-Alföldi Régió 2004-ben 42%-on állt, majd 2021-re mindössze 49%-ra sikerült felhoznia magát.<sup>426</sup> A széttartó fejlődési tendenciák tehát eltérő fejlődési eredményeket tudtak produkálni. Ezzel párhuzamosan a törvény általános indokolása megjegyzi, hogy a területi különbségek leküzdése lényegében nem sikerült az

---

<sup>423</sup> Lásd: önkormányzatok és fejlesztési tanácsok.

<sup>424</sup> Pálné Kovács: 2022. 6. p.

<sup>425</sup> Navracsics Tibor: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22., 92. szám. 13412. p. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024-07.16.)

<sup>426</sup> Navracsics: 2023. 13412. p.

elmúlt évtizedekben. A területpolitika eddig csak a növekedési pólusokra és elmaradott területekre fókuszált, érdemi áttörést viszont így nem tudott eredményezni.<sup>427</sup>

A széttartó fejlődési tendenciákon kívül egy másik tendencia jelenik meg meg erőteljesen Magyarországon, amely szintén változtatásokat igényel, ez pedig a szuburbanizáció. A szuburbanizáció egyet jelent a nagyvárosok lakosságának csökkenésével, vele párhuzamosan pedig a környező települések lakosságának növekedésével. Ez a folyamat Nyugat-Európában már hosszabb ideje megfigyelhető, most pedig elérte Magyarországot is. A magyarországi városok elővárososodnak, így a fejlesztéspolitikában is jelentősebben jelenik meg – részben ennek eredményeként – a nem közigazgatásiegység-alapú, hanem térségalapú fejlesztéspolitika.<sup>428</sup>

Az új törvény változásainak megértéséhez több szemponton keresztül érdemes megvizsgálni a változásokat. Az új területfejlesztési szabályozás az 1996-os Tftv.-hez hasonlóan megteremti a területpolitika szakmai, intézményi alapjait. A 2023. évi törvény már szakmai, intézményi és pénzügyi megalapozásról rendelkezik. A pénzügyi alapok megteremtésének kérdése viszont nincs kibontva a szövegben. A kormányzat a változásokkal összefüggésben egy területfejlesztési alap létrehozását vezette be, amely a 2025-ös állami költségvetés elfogadásával kezdi meg a működését. Az alap tisztán hazai forrásból fogja ellátni a megyék és régiók fejlesztését.<sup>429</sup> A területfejlesztési törvény 17.§-a rendelkezik az állami pénzalapról, amely a területfejlesztési célokat közvetlenül szolgálja majd, azonban erről külön törvény fog rendelkezni.

A törvénytervezet indokolása úgy határoz, hogy új térkategóriák kerülnek bevezetésre, amelyek célja a közigazgatási határokon átnyúló problémák kezelése. Ilyen új térkategóriák a nagytérségek<sup>430</sup> és az együtt kezelendő<sup>431</sup> térségek.<sup>432</sup> Pálné Kovács Ilona előadásában (2024) utalt rá, hogy térkategóriák dzsungelé alakult ki a területfejlesztési törvényben.<sup>433</sup> A törvény számos új fogalmat vezet be, amelyek korábban nem jelentek meg a területfejlesztési törvényben. Ilyen fogalmak az akcióterv, a már említett együtt kezelendő térség és nagytérség, ezen túl szerepel még benne az elmaradott, periférikus térség és a határ menti térség is.<sup>434</sup>

A törvényjavaslat általános vitáján az MSZP képviselőcsoportja részéről megfogalmazott vélemény a következőképpen utalt a fent említett problémára: „*Miről is szól ez a javaslat, amelynek az a legfőbb újítása, hogy több, eddig nem létező kategóriát is bevezet a*

---

<sup>427</sup> Magyar Közlöny: Végső előterjesztői indokolás a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvényhez. In: Indokolások tára. 2024./1. 2024. január 2. 63. p.

<sup>428</sup> Navracsics: 2023. 13412. p.

<sup>429</sup> Bán Zoltán: Területfejlesztési szolgálat indul szeptembertől. 2024. Forrás: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20240527/teruletfejlesztési-szolgalat-indul-szeptembertol-688353> (2024.07.16.)

<sup>430</sup> A 2023. évi területfejlesztési törvény 5. §-a alapján: Több vármegyét magába foglaló, összefüggő országrész, amely önálló fejlesztési stratégiával rendelkezik.

<sup>431</sup> A 2023. évi területfejlesztési törvény 5. §-a alapján: Meghatározott módszertan és elvek mentén lehatárolt területfejlesztési szempontból egységet képező, a nagytérségnél kisebb kiterjedésű térség, amelynek egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdek vagy más, jogszabályban meghatározott cél fűződik.

<sup>432</sup> Magyar Közlöny: Végső előterjesztői indokolás a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvényhez. In: Indokolások tára. 2024/1. 63. p. Forrás: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/392bf6dda27a634e98bd01ab3fb2a6b037aefe27/letoltes> (2024.07.16.)

<sup>433</sup> Pálné Kovács Ilona: Centralized governance and fuzzy spaces –The case of Hungary című előadása alapján. 14th World Congress of the RSAI. Kecskemét, 2024.

<sup>434</sup> 2023. évi Tftv.

*területfejlesztés világában?*”.<sup>435</sup> Az új fogalmak magukban rejtő problémáira hívta fel a figyelmet az LMP képviselőcsoportja is. A képviselőcsoport véleménye arra mutatott rá, hogy vannak ugyan nagyon fontos fogalom meghatározások a törvényben, azonban ezek csak akkor fognak valamit is érni, ha a Kormány megfelelő módon tölti meg őket tartalommal a későbbi megalkotott rendeletek, illetve a gyakorlat tükrében.<sup>436</sup>

Jelenleg nem vonható le messzemenő következtetés arra vonatkozólag, hogy a létrehozott új tércategóriák mentén milyen intézményi-koordinációs formák és konfigurációk fognak megvalósulni. A törvény reagálni kíván a funkcionális városi és vidéki térségek létrehozásának az igényére, amelynek révén kialakítható az együtt kezelendő térségek differenciált hálózata. A várható gyakorlati hatás viszont csak az elkövetkezendő években ítélni lehet meg.

Ahogy arra eddig is példa volt, a kisebb szintű terveknek meg kell felelniük a felettük álló terveknek, célrendszerük nem lehet azokkal ellentétes. Az új törvényben a hierarchiát újra meg kellett határozni, hiszen nem biztos, hogy egyértelmű lenne, hogy például hol helyezkedik el a nagytérségi területfejlesztési stratégia vagy az együtt kezelendő térség fejlesztési programja. A tervdokumentumok hierarchiáját a következőképpen határozta meg a törvény a területfejlesztést közvetlenül szolgáló tervek esetében:

- Országos szintű fejlesztési és területfejlesztési koncepció;
- Nagytérségi területfejlesztési stratégia;
- Kiemelt térség területfejlesztési koncepciója;
- Operatív program;
- Kiemelt térség területfejlesztési programja;
- Vármegyei és fővárosi területfejlesztési koncepció és területfejlesztési program;
- Vármegyei és fővárosi szintű Integrált Területi Program;
- Együtt kezelendő térség fejlesztési programja.<sup>437</sup>

A területfejlesztést közvetetten szolgáló tervek esetében a következőképpen alakult ki a tervek hierarchiája:

- Szakpolitikai stratégia;
- Szakpolitikai program;
- Hálózatfejlesztési terv;
- Országos és kiemelt térségi területrendezési tervek;
- Települési szintű tervek.<sup>438</sup>

A törvény kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy milyen központi állami szervek és területi szervek kerültek meghatározásra. Az előző fejezet alapján megállapítható volt, hogy az 1996. évi törvény erősen intézmény centrikus volt. Ez az intézmény centrikusság valamilyen szinten megmarad az új törvényben, azonban a változások inkább a centralizáció irányába mutatnak. Az 1996. évi területfejlesztési törvény a központi állami szervek területfejlesztési és területrendezési feladatainak- és hatásköreinek felsorolásánál az Országgyűlést, a Kormányt és a területfejlesztésért felelős minisztert és más minisztereket nevesítette. Ehhez hasonlóan a 2023. évi területfejlesztési törvény is ezeket a szereplőket nevesíti, sőt egy plusz

<sup>435</sup> Gurmai Zita: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22. 92. szám. 13421-13422. p. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024-07.16.)

<sup>436</sup> Keresztes László Lóránt: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22. 92. szám. 13427. p. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024-07.16.)

<sup>437</sup> 2023. évi Tftv. 14.§.

<sup>438</sup> 2023. évi Tftv. 15.§.

szereplőt jelöl meg. A legtöbb eltérés a megmaradt szereplők feladat- és hatáskörei között a területfejlesztési miniszter esetében következett be. Az ő esetében a feladat- és hatáskörök listája bővült. Természetesen ez a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium létrehozásának tudható be, korábban tárca nélküli miniszter látta el a feladatokat.<sup>439</sup>

A törvény nívója viszont, hogy a három állandó szereplő mellett nevesíti az újonnan létrejövő Területfejlesztési Szolgálatot. A törvény rendelkezései alapján a területfejlesztésért felelős miniszter a területfejlesztési feladatok hatékony ellátása érdekében működteti a Területfejlesztési Szolgálatot. Feladatai három nagyobb feladatkör köré csoportosulnak. Első nevesített feladatkörében az új intézmény a stratégiai tervezést és programozást segíti. Ennek körében részt vesz a nagytérségi területfejlesztési stratégia elkészítésében, mindezt a vármegyei önkormányzatok, valamint a fővárosi önkormányzat bevonásával teszi. Továbbá elősegíti a területi tervezés módszertani megújítását, tudományos megalapozását és a tapasztalatok és a jó gyakorlatok megosztását, és elkészíti az együtt kezelendő térségek területfejlesztési programjait, csak hogy a fontosabb feladatokat említsem. Második nevesített feladatköre a területfejlesztési programok végrehajtása. Ennek tekintetében figyelemmel kíséri az operatív programok megvalósítását, projekt támogató tevékenységet nyújt a végső kedvezményezetteknek, a területfejlesztési programok hatékony végrehajtása érdekében ellátja a projektgenerálással és projekt-előkészítéssel összefüggő feladatokat. Ezen a területen kicsit hasonló feladatokat lát el, mint a Széchenyi Programiroda. Harmadik feladatköre a koordinációs feladatkör. Ennek keretében például elősegíti az uniós és hazai ágazati forrásokból megvalósuló fejlesztési projektek térségenkénti összehangolását különböző fórumokon keresztül. Továbbá együttműködik az erőforrások felhasználását alakító és szabályozó állami intézményekkel, helyi szinten az önkormányzatokkal és az ágazati képviselőkkel, valamint a szakmai szervezetekkel. Végül a törvény rendelkezik arról, hogy a Területfejlesztési Szolgálat feladatait a területfejlesztésért felelős miniszter tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdasági társaság látja el.<sup>440</sup>

A törvény indokolása úgy rendelkezik, hogy a Területfejlesztési Szolgálat közelebb viszi a kormányzatot a vidéken élő lakossághoz, valamint az őket képviselő területhez.<sup>441</sup> A területfejlesztési miniszter akként indokolta a Területfejlesztési Szolgálat létrehozását, miszerint olyan szakpolitikai eszközrendszer bevezetése a cél, amely rugalmas működésének hozadékaként ott segít, ahol arra szükség van. A Területfejlesztési Szolgálat nem fog egységes standardot vagy egységesített munkamódszereket használni. Az új intézmény minden vármegyének a szükségüknek megfelelő segítséget fogja nyújtani.<sup>442</sup> Tehát a Területfejlesztési Szolgálat mellőzi az egységes standardok alkalmazását, amely megítélésem szerint pozitív végkimenetelű lehet.

A Területfejlesztési Szolgálatot a törvényjavaslat Országgyűlés előtti általános vitáján egy jelentősebb kritika illette a vezérszónoki felszólalásban. A DK képviselőcsoport kiemelte, hogy a kormánypártok a szakmai kapacitások hiányosságaira hivatkozva hoznák létre a Területfejlesztési Szolgálatot. A képviselőcsoport számára aggályos, hogy az intézmény a miniszter által irányított gazdasági társaság keretében fog működni. Erről bővebben nem rendelkezik a törvény. A képviselőcsoport kifejezte, hogy élnek annak a reményével, hogy

---

<sup>439</sup> 2023. évi Tftv. 9.§.

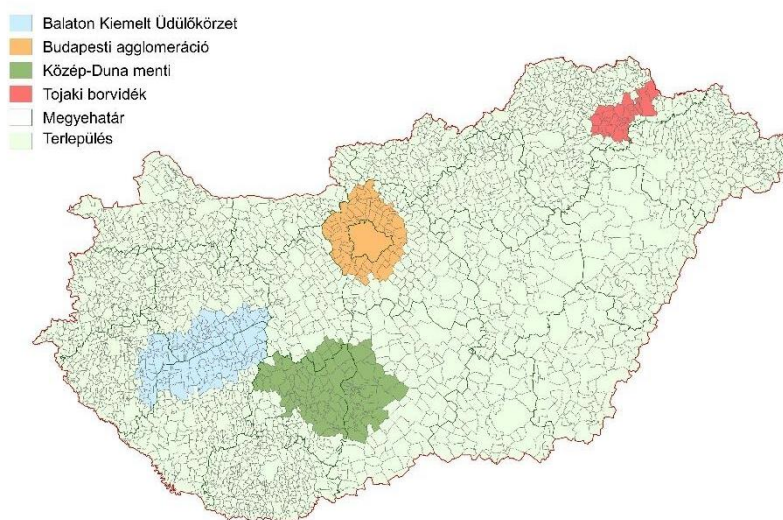
<sup>440</sup> 2023. évi Tftv. 9. §.

<sup>441</sup> Magyar Közlöny: Végső előterjesztői indokolás a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvényhez. In: Indokolások tára. 2024. évi 1. szám. 64. p. Forrás: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/392bf6dda27a634e98bd01ab3fb2a6b037aefe27/letoltes> (2024.07.16.)

<sup>442</sup> Navracsics: 2023. 13413. p.

ez a gazdasági társaság egy nonprofit gazdasági társaság lesz, amely mentes a politikától.<sup>443</sup> A képviselőcsoport valós problémára hívta fel a figyelmet. Összességében ugyan hangzatos feladatkörök kerültek az intézmény ellátásába, mindazonáltal a jövő kérdése, hogy milyen formában fog működni. Centralizált lesz-e vagy egy ügynökség típusú decentralizált szervezet.

A Területfejlesztési Szolgálat felállításával összefüggésben nem szűntek meg a vármegyei és fővárosi szintű területfejlesztési feladatok, emellett a korábban az OFTK-ban meghatározott kiemelt térségi fejlesztési tanácsok is tovább működnek. Ilyen kiemelt térségi fejlesztési tanács a Balaton Fejlesztési Tanács, a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács, a Közép-Duna Menti Fejlesztési Tanács, valamint a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács.<sup>444</sup> A kiemelt térségi fejlesztési tanácsok területét mutatja az 1. számú térkép.



1. számú térkép: A kiemelt térségi fejlesztési tanácsok területei<sup>445</sup>

Az 1. számú térképen látható, hogy a kiemelt térségi fejlesztési tanácsok területei csak egy lehatárolt területi egységet jelölnek. Ezen kívül ott vannak még a települések, a megyehatárok. Sőt ott vannak a régiók, a gazdaságfejlesztési zónák, a szabad vállalkozási zónák és egyéb olyan területi egységek, amelyek jelen vannak Magyarországon, de egy térképre már nem lehetne felvázolni őket. Tehát a térkategóriáknak már eleve sok változata volt Magyarországon, az új területfejlesztési törvény ezt csak tovább bonyolította az új térkategóriákkal.

Továbbá meg kell még jegyezni azt is, hogy a kiemelt térségi fejlesztési tanácsok tagjainak összeállítása beszédes. Tagja az illetékességi területükön működő vármegyei közgyűlés és elnöke, valamint egy további delegáltja. Helyet kap a tagok között a területfejlesztésért felelős miniszter képviselője, állandó meghívottként pedig jelen lehetnek a területi gazdasági kamarák egy-egy képviselői, az illetékes területi vármegyei kormányhivatalok vezetője, az

<sup>443</sup> Gy. Németh Erzsébet: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22. 92. szám. 13418-13419. p. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024-07.16.)

<sup>444</sup> 2023. évi Tftv. 13. §.

<sup>445</sup> Pálné Kovács Ilona: Centralized governance and fuzzy spaces – The case of Hungary című előadásának anyaga. 14th World Congress of the RSAI. Kecskemét, 2024.

állami főépítész, és a gazdaságfejlesztésért felelős miniszter képviselője.<sup>446</sup> Meg kell jegyezni, hogy a partnerség elvére hívta fel a figyelmet több ellenzéki képviselő is, akik számos területen hiányolták, az egyetemek, szakemberek, megyei jogú városok bevonását. Volt, aki kiemelte azt is, hogy az olyan fontos szereplők között, mint az egyetem, a vármegyék, a megyei jogú városok, nincs összehangolt fejlesztéspolitika, sem erős együttműködés.<sup>447</sup> Az együttműködés fontosságánál maradván az általános vitán volt olyan vélemény is, miszerint probléma, hogy sem a régió, sem a megye, sem a kistérség nem fognak szerepet kapni a források elosztásában, annak ellenére, hogy a javaslat általános indoklása kimondja, hogy a megújuló szabályozás a Területfejlesztési Szolgálaton keresztül közelebb hozza a kormányzatot az emberekhez.<sup>448</sup> A civil szféra is kinyilváníthatta véleményét a formálódó törvényről, azonban a társadalmi egyeztetésre rendelkezésre álló határidő összesen 8 nap volt, ami véleményem szerint túlságosan kevés. Ezzel talán össze is függ a véleményezőik száma, ami mindösszesen kettő volt. A két vélemény végül elutasításra került, az első azért, mert túlmutatott a szabályozási kereten a második pedig a javaslat átvezetésével jogbizonytalanságot okozott volna.<sup>449</sup>

Az intézmények vizsgálatának vonalán maradván az 1996. évi törvény a területfejlesztést és területrendezést ellátó területi szervek között a következőket nevesítette: területfejlesztési önkormányzati társulás, megyei önkormányzat és fővárosi önkormányzat, regionális területfejlesztési konzultációs fórum, megyei területfejlesztési konzultációs fórum és térségi fejlesztési tanács.<sup>450</sup> A 2023. évi törvény ezzel szemben a területfejlesztést ellátó területi szervek között a vármegyei önkormányzatot és a fővárosi önkormányzatot, valamint a térségi fejlesztési tanácsot említi.<sup>451</sup> A felsorolás alapján egyértelmű, hogy a területen nevesített szervek köre leszűkült.

A törvény záró rendelkezései akként határoznak, hogy a Kormány felhatalmazást kap a következő területek tekintetében arra vonatkozóan, hogy ezekről rendelet formájában határozzon. Pontosán a következő 12 terület lett nevesítve:

- „A kedvezményezett járások és települések besorolásának feltételrendszerét és besorolását;
- A területrendezési hatósági eljárások részletes szabályait;
- A területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeit, továbbá illeszkedésük, kidolgozásuk és közzétételük részletes szabályait, valamint egyeztetésük, elfogadásuk rendjét;
- A szabad vállalkozási zónák létrehozásának és működésének, valamint a kedvezmények igénybevételének szabályait;
- A TeIR működésének és a kötelező adatközlés szabályait;
- A területi monitoring rendszer feladat- és hatáskörét, szervezeti és működési rendjét, és a területfejlesztést közvetlenül vagy közvetve szolgáló források felhasználásáról készülő területi értékelés elkészítésének módszertani szabályait;
- A térségi fejlesztési tanács törvényességi felügyeletének részletes szabályait;

---

<sup>446</sup> 2023. évi Tftv. 13. §.

<sup>447</sup> Keresztes László Lóránt: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22., 92. szám. 13428. p. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024-07.16.)

<sup>448</sup> Gy. Németh: 2023. 13419. p.

<sup>449</sup> Magyarország Kormánya: Dokumentum a területfejlesztésről.

Forrás: <https://kormany.hu/publicapi/document-library/a-teruletfejlesztesrol/download> (2024.08.01.)

<sup>450</sup> 1996. évi Tftv. 10-18. §.

<sup>451</sup> 2023. évi Tftv. 10-13. §.



- A területrendezési tervezési tevékenység folytatásának részletes feltételeit, e tevékenység bejelentésének és az e tevékenységet folytatók nyilvántartásának személyes adatot nem tartalmazó adattartalmát, a bejelentésre és a nyilvántartás vezetésére vonatkozó részletes eljárási szabályokat, továbbá az e tevékenységre jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt kötelezettségek be nem tartása esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket;
- Az állami főépítész vagy főépítészek kijelölését és feladatkörük szabályozását;
- A területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggésben megőrzendő – személyes adatot nem tartalmazó – dokumentumok körét, azok gyűjtésének, megőrzésének, nyilvántartásának és hasznosításának részletes szabályait;
- A Területfejlesztési Szolgálat szervezetrendszerének kialakítását, feladatainak részletes meghatározását, valamint működésének szakmai felügyeletére vonatkozó szabályokat;
- Az együtt kezelendő térségek lehatárolását, körének meghatározását.”<sup>452</sup>

Lényegében az 1996. évi törvényhez hasonlóan ez az új területfejlesztési törvény is egyfajta kerettörvény jelleget biztosít, ezáltal látható, hogy rengeteg fontos területről nem rendelkezik részletesen. Ennek a kevés konkrétumnak köszönhető, hogy az új területfejlesztési törvény gyakorlatban történő alkalmazása kapcsán még nem lehet valódi megállapításokat levonni, a feldolgozás folyamatában azért is támaszkodtam a törvény szövegének értelmezése mellett az indokolásra és a törvénytervezet nyilvános vitájára. Az új törvény által meghatározott Területfejlesztési Szolgálat gyakorlati megvalósulása számos más rendelkezéssel párhuzamosan, még aggodalomra adhat okot. Az értekezés már korábban rámutatott arra, hogy a bottom-up elemek beépítése mennyire fontos a valós problémákra reagáló fejlesztések megvalósításánál. Meglátásom szerint a Területfejlesztési Szolgálatot is bottom-up elemekkel kell felruházni ahhoz, hogy decentralizáltan tudjon működni, és figyelembe tudja venni a helyi igényeket. Javaslatom egy ügynökség típusú szervezet felállítása, amely hasonló elven működik, mint a korábbi regionális fejlesztési ügynökségek.

## V. 2. Az önkormányzati törvények jelentősége

A helyi önkormányzatok létrejötte és működési környezetük az európai szinten összefügg az államok és kormányok fejlődésének mértékével, valamint az új demokratikus megoldások alkalmazásával. A kormányzati szinteket vizsgálva megállapítható, hogy a helyi önkormányzat szintje az, amelyik a legközelebb áll a polgárokhoz, ezáltal helyi lakosság érdekeinek képviselésében kiemelt szerepet kell játszania.<sup>453</sup>

Európában a helyi önkormányzati rendszereket több szempont alapján lehet csoportosítani. A közfeladatok ellátásának szemszögéből megkülönböztethető a francia, a germán, az angolszász, a skandináv és a posztoszocialista modell.<sup>454</sup> A csoportosítás jellemzőit figyelembe véve Magyarország a posztoszocialista modellbe sorolható. A modell tagjaira jellemző, hogy közös posztoszocialista múlttal rendelkeznek, amely következtében az (átmeneti) posztoszocialista sajátosságait megőrizték a közigazgatási és önkormányzati

<sup>452</sup> 2023. évi Tftv. 35.§.

<sup>453</sup> Hans Georg Wehling: Az önkormányzatiság német tapasztalatai. In: Verebely Imre: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2000. 59. p.

<sup>454</sup> Kovács Róbert – Bekényi József – Kónya László Ferenc: Önkormányzatok jogállása. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 15. p.

modelljeik tekintetében.<sup>455</sup> A Sabine Kuhlmann és Hellmut Wollmann (2015) szerzőpáros is hasonlóképpen határozza meg Magyarország modelljét. A szerzők hangsúlyozzák, hogy a poszt-socialista tradícióknak és a rendszerváltásnak nagy szerepe van a kialakult modell jegyeiben, viszont ők közép-kelet európai modellként definiálják.<sup>456</sup>

A rendszerváltás utáni átalakítást követően Magyarországon olyan önkormányzati törvény lépett hatályba, amely az alkotmányra épült, és amely az „egy település- egy önkormányzat” elvét hirdette ki és valósította meg a hazai gyakorlatban.<sup>457</sup> A folyamatnak köszönhetően a települési önkormányzatok váltak a közakarat megvalósítójává helyi szinten.<sup>458</sup> Azonban a közakarat abszolválásához forrásra van szükség. Különösen igaz ez a településfejlesztés területén elvégzett feladatokra, mivel a településfejlesztést mind az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.), mind pedig az azt felváltó 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) a helyben biztosítható közfeladatok körében határozza meg, amely a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok közé tartozik.<sup>459</sup>

A fejezet célja az Ötv. és Mötv. településfejlesztési aspektusainak bemutatása, mivel ezek az önkormányzati törvények teremtették meg a magyarországi önkormányzatok működési környezetét, ezzel együtt pedig behatárolták a települési önkormányzatok településfejlesztésben betöltött szerepét. Az önkormányzati törvények nem kifejezetten terület- és településfejlesztő céllal jöttek létre, ezért a terület- és településfejlesztési eszközök között csak közvetett eszközként tekinthetünk rájuk. Véleményem szerint a közvetett terület- és településfejlesztési eszközöknek is lehet komoly terület- és településfejlesztési hatása. A következő fejezetek ezt az állítást fogják alátámasztani, vagy éppen megdönteni.

## **V. 2. 1. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)**

Az 1990. évi hatalomváltás következtében Magyarországon is kiépült a települési önállóság, amely a létrejövő önkormányzatiság legfontosabb biztosítója volt. A helyi autonómia kiépülését garantáló 1990. évi helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája<sup>460</sup> ajánlásainak megfelelően garantálta a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait.<sup>461</sup> A települési önkormányzatok településfejlesztési feladatainak szempontjából a 3. és a 9. cikk rendelkezései a meghatározóak. A Charta 3. cikke rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzatoknak joga van a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozni. Továbbá a 9. cikk deklarálja a helyhatóságok pénzügyi forrásait, miszerint a helyhatóságok jogosultak adekvát saját pénzügyi forrásokra, amelyekről jogosultak hatáskörüknek megfelelően saját belátásuk szerint rendelkezni. Ezeknek a pénzügyi forrásoknak arányosoknak kell lenniük az alkotmányban, valamint a jogszabályokban megszabott önkormányzati feladatkörökkel. Az Ötv. szabályozása lényegében kompatibilis volt a Charta elvárásaival.<sup>462</sup>

---

<sup>455</sup> Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó. Budapest, 2011. 35. p.

<sup>456</sup> Sabine Kuhlmann – Hellmut Wollmann: Introduction to comparative public administration. Administrative System and Reforms in Europe. Edward Elgar. Cheltenham, 2015. 90-91. pp.

<sup>457</sup> Horváth M. Tamás: Magasfeszültség. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2015. 33. p.

<sup>458</sup> Kovács – Bekényi – Kónya: 2018. 19. p.

<sup>459</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 13. §. (1)

<sup>460</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. (kihirdette: 1997: XV. tv.)

<sup>461</sup> Soós: 2013. 238. p.

<sup>462</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. (kihirdette: 1997: XV. tv.) 3-9. cikk.

Megszűnt a korábbi szovjet típusú államszocialista tanácsrendszer és bevezetésre került a modern polgári állam helyi önkormányzati rendszere (megyei és település önkormányzatok).<sup>463</sup> Az 1990-es önkormányzati törvény egy új a korábinál sokkal decentralizáltabb rendszert hozott létre a területi önkormányzatok számára, amely egyrészt rendelkezik a decentralizáció jegyével, azonban a szubszidiaritás érvényesítése nélkül, másrészt mégis fennmarad a központosítás igénye az államilag szabályozott források elosztásán keresztül, az alkotmányos státusz ellenére. Ez köszönhető annak is, hogy Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak lényegében nem volt hagyománya, hiszen az 1950-1990 közötti államszocialista időszakot is erős decentralizáció jellemezte, de többségében ez volt jellemző a korábbi államfejlődési periódusokra is.<sup>464</sup>

1990-2011 között olyan önkormányzati rendszer jött létre Magyarországon, amely nem ideológia értelemben lett liberális, viszont egyértelműen egyedülálló Közép-Európában, mivel széleskörű jogokat biztosított a települési önkormányzatok számára. A széleskörű jogokon túl az önkormányzatiság intézményét kettős bástyával vette körül, egyrészt a „sarkalatos”, vagyis minősített többséget igénylő szabályozással, másrészt a posztkommunista országokhoz hasonlóan az alkotmányban megjelenő jogszabályokkal. Ez a kettős bástya lényegében az önkormányzatok autonómiáját és szuverenitását erősítette. Az önkormányzatok jogi feltételeit az 1990-es alkotmány<sup>465</sup> és az önkormányzati törvény együttesen határozták meg. Ezek alapján a helyi önkormányzatok lehetnek települési vagy területi önkormányzatok, amelyek széles körű feladat-ellátási kötelezettséggel rendelkeznek, emellett lehetőség szerint például önként vállalt feladatokat és vállalkozási tevékenységet is elláthatnak. A rendelkezések értelmében nagyfokú gazdálkodási önállósággal rendelkeztek, ez támogatta a saját bevételszerzés lehetősége is.<sup>466</sup>

Az Ötv. 8. § (1) rendelkezik a településfejlesztés és településrendezés feladatáról. A törvény deklarálja, hogy „*A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása.*”<sup>467</sup> A településfejlesztés fogalmát a törvény nem fejt ki. A törvény 8. § (2) úgy határoz, hogy a fentebb felsorolt feladatok tekintetében a települési önkormányzat saját maga határozza meg, hogy mely feladatokat milyen mértékben látja el, ennek mérlegelése a lakosság igényeinek, és a település anyagi lehetőségeinek függvénye. Tehát széleskörű autonómiát kaptak az önkormányzatok a szolgáltatások ellátásában. Az itt felsorolt feladatok a fakultatív anyagi közszolgáltatások körébe kerültek. Tehát a településfejlesztés és a településrendezés nem került be a kötelező anyagi közszolgáltatások körébe, mint az egészséges ivóvízellátás biztosítása, a közvilágítás, vagy a helyi közutak fenntartása.<sup>468</sup>

A települési önkormányzati feladatkörök 1990-2010-ig kis túlzással folyamatosan bővültek, köszönhetően annak, hogy az ágazati törvényeknek jogukban állt az önkormányzatokat további kötelező feladatokkal felruházni, emellett joguk volt az Ötv.-ben felsorolt feladatok tartalmát bővíteni. A folyamat eredményeként 2010-ig az önkormányzatok „túlterhelődtek”

---

<sup>463</sup> Verebélyi Imre: Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon. In: Comitatus Önkormányzati szemle. 25. évfolyam. 219. szám. 2015. 13. p.

<sup>464</sup> Kákai László: Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In: Körösenyi András: Magyar politikai rendszer – negyedszázad után. Osiris. Budapest, 2015. 203. p.

<sup>465</sup> Településfejlesztési feladatokról azonban még nem rendelkezett konkrétan.

<sup>466</sup> Kákai László: Útkereső önkormányzatok Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2019. 24. p.

<sup>467</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

<sup>468</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

kötelező feladatokkal úgy, hogy a feladatok átvétele közben a normatívák köre is folyamatosan változott, hiszen mechanikusan követte a feladatellátás szabályainak változását. Az új feladatok érkezésével egyidőben azonban nem jelentek meg a minőségi feladatellátást biztosító források. Ezzel párhuzamosan az állami szektorba is kerülhettek át feladatok az önkormányzatoktól. Ez a feladatátadás főként a középszintű feladatok vonatkozásában vált jellemzővé, amely keretében nem a megyei önkormányzatok kaptak felhatalmazást, hanem az állami dekoncentrált szervek és intézmények. A feladatok mozgása folyamatosra vált. Számos, az önkormányzati szférához tartozó feladat vált állami feladattá, így például a közlekedés, a műemlékvédelem, vagy a természet és környezetvédelem is. Másrészt alakult a helyzet a humán közszolgáltatás területén mivel itt több esetben párhuzamosan alakultak ki feladatok az önkormányzat és az állam között. Ilyen terület volt többek között az oktatás, a gyámügy, a pedagógia. Összességében megállapítható, hogy 2010-ig a fragmentált településrendszerre túl nagy feladattömeget próbáltak telepíteni, a szolgáltatásminőségi kritériumokat pedig nagyon magasan húzták meg. A hazai önkormányzatok a közszolgáltatási feladatok széles körét látták el, míg a középszintű települési önkormányzatoknak (kistérségeknek és megyéknek) a maradék elven jutottak a feladatok, amelyek ellátásához egyre kevesebb állami támogatás érkezett.<sup>469</sup>

A törvény azon célját elérte, amely az önkormányzatok széleskörű felelősséggel történő felruházását kívánta elősegíteni a decentralizáció elvén keresztül. Azonban az önkormányzatok számára a meghatározásra került feladatok ellátásához szükséges feltételek több esetben nem bizonyultak elégségesnek. A problémát fokozta, hogy az önkormányzatok rendelkezésére álló eszközeinek köre folyamatosan szűkült.<sup>470</sup>

Valószínűsíthető, hogy a kötelező feladatok leterhelték az önkormányzatokat, ennek következtében pedig a fakultatív feladatokra, mint a településfejlesztés és a településrendezés sokkal kevesebb kapacitás maradt. A kistéleplések esetében sokkal erőteljesebb volt ez a tendencia, hiszen sok esetben a kötelező feladatok teljesítéséhez szükséges erőforrások megléte sem volt biztosított.<sup>471</sup>

A feladatok ellátásának tekintetéből érdemes megvizsgálni az önkormányzatok pénzügyi környezetét. A hazai önkormányzatok költségvetési szabályozása a forrásszabályozás elvére épült a rendszerváltást követő időszakban. Ez azt jelenti, hogy a központi szint befolyása alapján véve a bevételek oldaláról érvényesült. Alapvetően 3 pénzügyi forrás állt az önkormányzatok szolgálatában, amelyből fejleszteni tudtak. Az első ilyen forrás az állam által átengedett bizonyos bevételekből származott, mint például a személyi jövedelemadó helyben maradó része, az illetékbevételek egy része, a gépjárműadó, stb. A második forrást a saját bevételek alkották, mint például a helyi adók, az illetékek, az átvett pénzeszközök vagy az önkormányzati vagyonból származó bevételek. Harmadik alternatívát pedig a hitel, illetve a kötvénykibocsátás adja. Az önkormányzatok valamelyest megvalósuló önállóságát támasztja alá az 1992-ben elfogadott államháztartási törvény (Áht), amely még úgy írta le az önkormányzati rendszert, mint az államháztartás viszonylagos önállósággal működő alrendszerét. Később a gyakorlat ezt egyre kevésbé támasztotta alá, erre volt példa az önkormányzatok pénzügyi szabályozásának a Pénzügyminisztériumhoz kerülése. Ennek a döntésnek az értelmében egyetlen tárcához került a pénzügyi szabályozás. Ez a változás közrejátszott abban is, hogy a koordinációért felelős Belügyminisztérium és a szakmai

---

<sup>469</sup> Kákai: 2019. 29-30. pp.

<sup>470</sup> Siket Judit: A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Az autonómia egyes tárgykörei intézménytörténeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2020. 191. p.

<sup>471</sup> Hoffman István – Nagy Marianna: Fakultatív (települési) önkormányzati feladatok helye a 21. századi közigazgatási rendszerekben. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2019. 6. p.

feladatokért felelős ágazati minisztériumok (egészségügy, oktatás, stb.) közreműködése egyre formálisabbá vált.<sup>472</sup>

Az önkormányzatok pénzügyi helyzete ekkor egyre veszélyesebb irányt vett. A saját bevételek nőttek ugyan, viszont a központilag szabályozott bevételek folyamatosan csökkentek. Ezt tetézte, hogy az állami hozzájárulások rendszere fokozatosan elaprózódott, köszönhetően az ágazati minisztériumok nyomására. Ezzel „nem csak a hozzájárulások mértéke, de azok ágazati jogcímei, ezen belül pedig az ún. kötött felhasználású normatívák számának növekedése is a kézi vezérlés irányába terelte a rendszert.”<sup>473</sup>

A helyzetet az önkormányzatok egy része vagyonfeléléssel, a másik része kötvénykibocsátással próbálta orvosolni. A 3177 helyi önkormányzat adósságállománya a megyei önkormányzatok figyelembevétele nélkül 2002-2010 között mintegy ötszörösére nőtt, 2006-2010 között pedig megduplázódott.<sup>474</sup> A törvény rögzítette az ÖNHIKI-s támogatások lehetőségét. Azok a települések kaphatták meg ezt a támogatást, akik önhibájukon kívül kerültek hátrányos helyzetbe. Itt fontos megjegyezni, hogy a támogatást jelentős számú önkormányzatnak kellett odaítélni.<sup>475</sup>

A kötvénykibocsátás kezdetben jó megoldásnak tűnt, de később ez is problémához vezetett. A kibocsátás mértékét vizsgálva 2006-ban még nem volt észrevehető semmiféle kiemelkedőbb adat, az önkormányzati kötvények értéke még alulról súrolta a 25 milliárd forintot. Rá egy évre 2007-ben azonban bekövetkezett a kötvénykibocsátási „boom”, ebben az évben a kibocsátott kötvények értéke már elérte a 200 milliárd forintot, amely odáig vezetett, hogy az évtized végére már túlszárnyalta a 400 milliárdos összeget.<sup>476</sup>

A települési önkormányzatok mellett a megyei önkormányzatokat is érintette a probléma, azonban fontos megjegyezni, hogy ekkoriban a szinte csak háttérből figyelő megyéket, „lebegő megyéknek” hívta a köznyelv. Az önkormányzati törvény a településfejlesztéssel és a településrendezéssel ellentétben nem nevesítette a területfejlesztés tevékenységét. Sem a definíció, sem pedig a hozzá kapcsolódó jogosítványok formájában nem volt rá utalás.<sup>477</sup> Ami viszont rendkívül furcsa módon jelent meg törvényben az az volt, hogy a belügyminiszter hatáskörébe utalja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, valamint a megyei önkormányzatok működésével összefüggő fejlesztés összehangolását.<sup>478</sup> Ezzel felvetődhetett a kérdés: A belügyminiszter hatáskörének meghatározása ezzel deklarálta a „lebegő megyék”, funkcióit?

A megyei önkormányzati kérdéskörénél maradva a törvény értelmében a megye önként vállalhatott olyan közfeladatokat, amelyek gyakorlása nem ütközött és nem sértette a megye által képviselt városok és községek érdekeit. Ha úgy vesszük, hogy a területfejlesztési

---

<sup>472</sup> Kákai: 2015. 207. p.

<sup>473</sup> Kákai László – Vető Balázs: Állam vagy/ és Önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. In: Politikatudományi Szemle. 28. évfolyam. 1. szám. 2019. 22. p.

<sup>474</sup> Kákai: 203-229. pp.

<sup>475</sup> Csefkó Ferenc: A területfejlesztés intézményrendszere. Forrás: [www.terport.hu/webfm\\_send/304/190\\_terfej.pdf\\_%3B](http://www.terport.hu/webfm_send/304/190_terfej.pdf_%3B) (2024.07.14.)

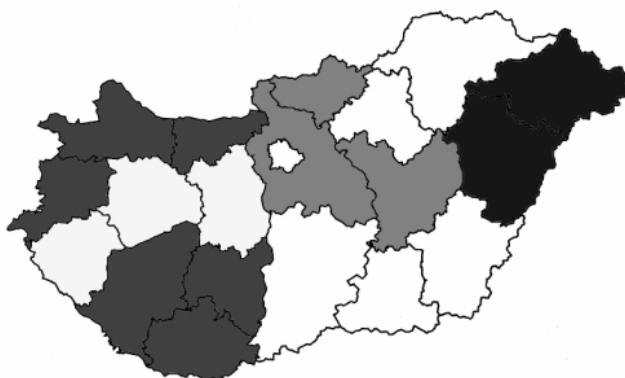
<sup>476</sup> Schultz Gábor: Önkormányzatiság és területi közigazgatás – válságos idők. In: G. Fodor Gábor – Stumpf István: (V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve. Századvég Kiadó. Budapest, 2009. 432.p.

<sup>477</sup> Csefkó Ferenc: A területi érdekképviselés, a területi politika és a normatív szabályozás alapkérdései. In: Tér és Társadalom. 6. évfolyam. 1-2. szám. 1992. 50. p.

<sup>478</sup> Nemes Nagy József: Regionális politika új feltételek között. In: Tér és Társadalom. 5. évfolyam. 1. szám 1991. 94. p.

hatáskörök lényegében nem kerültek más szervekhez, akkor elviekben a megye ezeket közfeladatnak minősítve bármikor eljárhatott volna a területen.<sup>479</sup>

A megye és régió ellentét egyébként ebben a kontextusban erőteljesen megjelent. Az ekkori régiók, amelyek az alkotmányban nem is kerültek nevesítésre, szemben a megyei önkormányzatokkal, lényegében csak adminisztratív körzeteknek voltak tekinthetőek. A létrejövő köztársasági megbízotti régió élén köztársasági megbízott állt, aki kizárólag az állam képviselője volt és legitimitását a központtól kapta. Hatásköre és szervezeti-irányítási konstrukciói nem a partneri együttműködések kialakításának irányába mutattak, ennek következtében fejlesztési döntések meghozatalára, vagy végrehajtására szervezetszociológiai értelemben alkalmatlan volt.<sup>480</sup> A köztársasági megbízottak működési területét mutatja a 2. számú térkép.



2. számú térkép: A köztársasági megbízottak működési területe<sup>481</sup>

Ezzel szemben a megye, amelyet több esetben úgy aposztrofáltak, mint a régió konkurense, önkormányzati középszintként a területi integráció jelentős szereplője lehetett volna, köszönhetően a helyi beágyazottságának, azonban a hatályos szabályozás ezt nem tette lehetővé. Kifejezetten negatív hatással volt a megyék regionális döntési folyamatokba való bekapcsolódására a települési önkormányzatokkal való felemás kapcsolatrendszerük, valamint a forrásaik korlátozottsága.<sup>482</sup>

Elmondható, hogy a törvény alkotói legfőképpen a települések „felszabadítására” fókuszáltak, a középszint tekintetében pedig nem a működőképesség került előtérbe, hanem az eltérő nézeteket feloldó kompromisszum kidolgozása. Meghatározó politikai vita alakult ki arról, hogy a korábbi megyei tanácsok helyét milyen típusú közigazgatási egység vegye át. Mivel a megyei tanácsok a diktatórikus hatalomgyakorlás bűnbakjaként jelentek meg a rendszerváltást követően, ezért a megyék nem sok jót remélhettek. Végeredményként erősen legyengített megyei önkormányzatok felállításáról és erős állami igazgatási szervezeti rendszer létrehozása mellett döntött az Országgyűlés.<sup>483</sup>

<sup>479</sup> Csefkó: 1992. 50. p.

<sup>480</sup> Pálné Kovács Ilona: A területi politika irányítási összefüggései. In: Tér és Társadalom. 6. évfolyam. 1-2. szám. 1992. 41. p.

<sup>481</sup> Agg Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban. 2019. 41. p. Forrás: <https://mek.oszk.hu/19500/19584/> (2024.07.11.)

<sup>482</sup> Pálné Kovács: 1992. 41. p.

<sup>483</sup> Zongor Gábor: Változatok a középszintre, avagy a magyar középszinttelenség. In: Tér és Társadalom. 13. évfolyam. 3. szám. 1999. 48. p.

Az 1990. évi önkormányzati törvény hasonlóságot mutatott az 1996. évi területfejlesztési törvénnyel. Legfőbb célját a területfejlesztési törvényhez hasonlóan elérte, mégpedig azt, hogy kialakítsa a hazai önkormányzati rendszert, az önkormányzatokat széleskörű felelősséggel és autonómiával ruházza fel, védje a közösségek önkormányzáshoz való jogait, és előmozdítsa a közhatalom demokratikus decentralizációját. Ezzel szemben viszont megannyi ellentmondást tartalmazott a törvény. Nem nevesítette a területfejlesztést. A településfejlesztésről rendelkezett, de tartalma kibontatlan maradt. A területi középszint problémája is megoldatlan maradt. A lebegő megye továbbra is jelen volt a közigazgatás rendszerében, azonban érdemi feladatokkal nem rendelkezett. 2010-ig az önkormányzatok „túlterhelődtek” kötelező feladatokkal, a feladatok ellátásához szükséges felételek viszont nem voltak biztosítva. Ez a környezet eredményezte 2010-re az önkormányzati rendszer eladósodását. A törvényt a Tftv.-hez hasonlóan többször módosították, ez azonban már nem volt elég a 2010-es helyzet kezeléséhez.

## **V. 2. 2. A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)**

Az 1990-ben létrehozott liberális önkormányzati rendszer, melyben az önkormányzatok szélesebb körű autonómiával rendelkeztek, mint a korábbi rendszerekben, mindössze húsz évig funkcionált. Végül a működési zavarok, valamint az állam finanszírozási rendszerének elégtelensége együttesen kényszerítették ki az új reformot. 2010 őszétől kezdődött a centralizáció folyamata, amely több lépcsőben valósult meg. A gazdasági ellehetetlenülés veszélyét szem előtt tartva a Kormány megkezdte a megyei önkormányzatok intézményrendszerének és a hozzájuk kapcsolódó vagyon államosítását. Megkezdődött az új törvényben a megyei önkormányzatok területfejlesztési társulássá történő lecsupaszítása. Átszervezés következett be a helyi önkormányzatok kötelező feladatai körébe utalt intézményrendszerek tekintetében, amikor ezeket kivonják a decentralizált környezetből és centralizált minisztériumi szervezetbe kerültek áthelyezésre. Megkezdődött a korábban települési önkormányzatok polgármesteri hivatalai, valamint a körjegyzőségeik által ellátott államigazgatási feladatok nagyobb csoportjának átszervezése a megyei kormányhivatalokhoz és az újonnan létrejövő járási hivatalokhoz. Fordulat következett be a területi egységek hangsúlyában is. Míg az előző évtizedben a regionalizáció jelent meg célkitűzésenként, 2010 után megindult a regionális szint megyei szintre történő visszaépítése, új szisztémaként pedig bevezetésre került a járási rendszer.<sup>484</sup>

Először érdemes a vizsgálatot a megyei önkormányzatok helyzetével kezdeni, az ő esetükben nagyon egyszerű és világos a helyzet. Az Mötv. 27. § (1) úgy rendelkezik, hogy a megyei önkormányzat területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. Tehát a korábbi Ötv.-hez képest egyértelműen és röviden -a megyei önkormányzatok számára sajnálatos módon- meg lett határozva a megyei önkormányzatok feladata. A megyei önkormányzatok közszolgáltatási funkcióikat elvesztették.<sup>485</sup> A korábbi helyzethez képest „lebegő megye” helyett „kiüresített megye” jött létre.<sup>486</sup>

<sup>484</sup> Agg Zoltán: Helyhatóságok vagy önkormányzatok? A helyi igazgatási rendszer átszervezése Magyarországon I. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 23. évfolyam. 215. szám. 2013. 5.p. 5-7. pp.

<sup>485</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>486</sup> Hoffman István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? In: Közjogi Szemle. 5. évfolyam. 2. szám. 2021. 32. p.

Hasonló, de mégis másabb helyzet következett be a települési önkormányzatok esetében. A Magyarország önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény elfogadása egyet jelentett az általános szervezeti és működési keret megteremtésével, amely a közfeladatok ellátásában egészségesebb munkamegosztást próbált meghatározni az állam és a helyi önkormányzatok között. A cél az volt, hogy a helyhatóságok ténylegesen csak azokat a feladatokat láthassák el, amelyek ellátására és megoldására képesek. Ennek értelmében a települési önkormányzati feladat- és hatáskörök száma jelentősen lecsökkent, az olyan nagy ellátórendszerek esetében pedig, mint az oktatás vagy a szociális ágazat, az állam a korábinál jóval nagyobb szerepet vállalt.<sup>487</sup> A 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény az önkormányzati feladatok mellett átalakította a helyi közszolgáltatási struktúrákat is. Az 1990-es önkormányzati törvény decentralizációs kísérlete után egy neo-weberi filozófia<sup>488</sup> formájában megjelenő erős centralizáció jegyei jelentek meg. A centralizációs folyamat a megyei kormány megbízottak kinevezésével vette kezdetét, folytatódott az új alkotmány létrehozásával, az új önkormányzati törvény megalkotásával, az állami-önkormányzati feladatrendszer újragondolásával legvégül pedig a finanszírozási rendszer reformjával teljesedett ki. Az átalakítás pénzügyi hátterül az új, feladatfinanszírozási szisztéma kötött felhasználású kiadásorientált rendszere szolgált, amely 2013-tól került bevezetésre. A feladatfinanszírozásra történő átállás azt jelentette, hogy a korábbi inkább szabad felhasználású támogatásokra építkező normatív finanszírozási rendszer helyét egy kötött felhasználású, kiadásorientált rendszer vette át.<sup>489</sup>

Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a területi önkormányzatok jelentős adósságot örökölt meg a korábbi rendszerből. Az állam az adósságot végül átvállalta tőlük. Az adósságkonszolidációra négy ütemben került sor 2012 és 2014 között. A települési és megyei önkormányzatoktól nagyjából 1300 milliárd forintnak megfelelő adósságot vállalt át az állam.<sup>490</sup> Az állami átvállalásnak azonban ára volt az önkormányzatokra nézve. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának korlátozásával járt. Ezt jól szemlélteti a feladatfinanszírozás rendszerének bevezetése.<sup>491</sup>

Az önkormányzati megújult feladat- és hatáskörének vizsgálatakor nem elég az Mötv.-ben megjelenő rendelkezéseket vizsgálni, az Alaptörvény rendelkezéseinek figyelembevétele is szükséges, ennek oka, hogy az Alaptörvény „a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert.”<sup>492</sup> Az Alaptörvény kialakítja a keretszabályokat és sarkalatos törvényre (Mötv.) hagyja az önkormányzati szintér további szabályozását: „A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”<sup>493</sup> Ez jellemző a feladat- és hatáskörök esetében is.<sup>494</sup> Az Alaptörvény 33. cikke ugyan megállapítja, hogy „a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-

<sup>487</sup> Kovács – Bekényi – Kónya: 2018. 79-80. pp.

<sup>488</sup> A korábbi a New Public Managementhez képest az állam már nem a piac működési elveire koncentrált, hanem újragondolja az állam megerősítésének szerepét, és ezt helyezi a középpontba.

<sup>489</sup> Kákai – Vető: 2019. 24-25. pp.

<sup>490</sup> Éber Sándor: Viszi az állam az adósságot. 2013. Forrás: [www.vg.hu/kozelet/2013/11/viszi-az-allam-az-adossagot?IwAR3XXgXWKWz2P2Uerlf3LxYQ9-wfUj2o4fIspfpXUvbMZCmgTej3MdOF-N0=#google\\_vignette](http://www.vg.hu/kozelet/2013/11/viszi-az-allam-az-adossagot?IwAR3XXgXWKWz2P2Uerlf3LxYQ9-wfUj2o4fIspfpXUvbMZCmgTej3MdOF-N0=#google_vignette) (2024.07.14.)

<sup>491</sup> Badó – Feleky – Patyi: 2020. 34. p.

<sup>492</sup> Balázs István – Balogh Zsolt Péter – Barabás Gergely – Danka Ferenc – Fazekas János – Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina – Fürcht Pál – Hoffmann István – Hoffmanné Németh Ildikó – Kecő Gábor – Szalai Éva: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC. Budapest, 2014. 33.p.

<sup>493</sup> Magyar Közlöny: Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25) egységes szerkezetű szöveg) 2020. évi 291. szám. 31. cikk.

<sup>494</sup> Cseh Gergely: Az önkormányzati feladatellátás aspektusai, különös tekintettel a helyi közszolgáltatásokra. In: Miskolci Jogi Szemle. 15. évfolyam. 3. különszám. 2020. 36. p.



*testület gyakorolja*”,<sup>495</sup> azonban a feladat- és hatáskörök köréről nem rendelkezik: „*helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg.*”<sup>496</sup>

Ennek értelmében a helyi önkormányzatok fejlesztéspolitikai feladat- és hatásköreinek elsődleges forrása az Alaptörvény Helyi önkormányzatok című fejezetének 31. és 32. cikkében rögzített rendelkezései, amelyek a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének kereteit határozzák meg generálklauzulaként, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 2-4. § Az önkormányzatok feladat- és hatásköre, önállósága kiterjed a helyi közügyekre. Ez három területet jelent, egyrészt a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, másrészt a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködést, harmadrészt pedig a szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtését. Az Mötv. egyik szembetűnő újítása az is, hogy az Ötv.-vel ellentétben itt már nem került rögzítésre a helyi közügyek önkormányzatok általi ellátásának főszabálya, tehát a törvényalkotó teljesen szabad kezét kapott annak eldöntésében, hogy államigazgatási vagy önkormányzati szervezetet jelöl ki a helyi közügy körébe tartozó feladatok teljesítésére.<sup>497</sup>

A 2011. évi önkormányzati törvény a településfejlesztést és a településrendezést a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körében határozta meg. Erről a 13. § rendelkezik: „*A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a településfejlesztés.*”<sup>498</sup>

A feladatok ellátásával összefüggésben érdemes megvizsgálni az önkormányzati rendszer gazdálkodását is és azt, hogy a települések rendelkeznek-e kellő fejlesztési forrással, amit akár a településfejlesztésre tudnak fordítani. Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy fejlesztés nélkül nincs fejlődés, a fejlődés hiányának köszönhetően stagnálás következhet be, amely végső soron eredményezheti a településekről történő elvándorlást, a vásárlóerő csökkenését, vagy a vállalkozások megszűnését. Ezért különösen fontos kérdés, hogy helyben rendelkezésre állnak-e a fejlesztési források.<sup>499</sup>

A területfejlesztési feladatok ellátásának vizsgálata azért is válik aktuálissá 2011-et követően, mivel a hazai forrású fejlesztési támogatások (TEKI, CÉDE, TRFC stb.) a 2007-2013 közötti időszakban fokozatosan kezdtek csökkenni, végül teljesen megszűntek. Tehát az önkormányzatok egy fontos fejlesztési bázist veszítettek.<sup>500</sup>

Az önkormányzati gazdálkodási önállóságának egyik jogforrása maga az Alaptörvény, ennek a közpénzügyekkel foglalkozó cikkelyei a relevánsak. Emellett természetesen az Mötv. paragrafusai is rendelkeznek a tématerületről, hiszen a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája szellemiségének megfelelően szükséges az önkormányzatok gazdálkodási önállóságának biztosítása. Ennek egyik megtestesítője a Helyi adókról szóló törvény<sup>501</sup> (Htv.), amely letéteményese az önkormányzati adóztatási szuverenitásnak. Azonban ez az

---

<sup>495</sup> Magyar Közlöny: Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25) egységes szerkezetű szöveg) 2020. évi 291. szám. 33. cikk.

<sup>496</sup> Magyar Közlöny: Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25) egységes szerkezetű szöveg) 2020. évi 291. szám. 34. cikk.

<sup>497</sup> Hoffman: 2015. 122. p.

<sup>498</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>499</sup> Finta István: A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014–2020-as időszakában. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 25. évfolyam. 219. szám. 2015. 124. p.

<sup>500</sup> Finta István: A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 34. évfolyam. 4. szám. 2020. 174. p.

<sup>501</sup> 1990. évi C. törvény a helyi adókról.

önkormányzati adóztatási szuverenitás korlátozott. Ebből a tekintetből az önkormányzatoknak csak lehetőségük van a törvény által meghatározott helyi adók közül, mint a vagyoni típusú adók, az iparüzési adók és a kommunális típusú adók köréből választani, és az adóztatás további megkötése, hogy az adott adótárgyakat csupán egyetlen adóteherrel lehet sújtani. Vagyoni típusú adónak minősül az építményadó és a telekadó. A kommunális jellegű adók körében jelenleg csak a magánszemély kommunális adója és az idegenforgalmi adó sorolható. Végül pedig meg kell említeni a helyi iparüzési adót, amely az önkormányzatok által a leginkább és állandó jelleggel alkalmazott közteher. Nem csupán az adótöbbszörözés tilalmán keresztül van korlátozva az önkormányzatok adóztatási szuverenitása, hanem az Országgyűlés által meghatározott maximális adómértéken keresztül is. A maximális adómértéket az önkormányzat által kivetett adó nem haladhatja meg.<sup>502</sup>

Vagyis a helyi adórendszer a korlátozásokból fakadóan a zárt listás helyi adókra épül. 2015-ben következett be némi változás az adókivetési jogban, ekkor kerültek bevezetésre a települési adók, amelyeket a település bármilyen adótárgyra kivethet, ha az nem jelenik meg központi vagy helyi adótárgyaként. A Htv. 2015. január 1-jétől hatályos rendelkezéseinek megfelelően létrejött a települések új adóztatási lehetősége, azonban a települési önkormányzat kizárólag olyan települési adókat vezethet be, amelyeket más törvény nem tilt.<sup>503</sup>

A települési adó már nyílt listás adónak tekinthető, mivel esetében az önkormányzat saját hatáskörében önállóan állapíthatja meg a települési adók tárgyát, mértékét, alanyát. A nyílt listás adók esetében nem tekinthető kizáróknak, ha bizonyos szűkítő feltételeket határoz számára a központi szabályozás. A Kormány célja a települési adó bevezetésével az volt, hogy az átalakult forrásszerkezetben plusz bevételi forrást biztosítson a települések számára, melyekkel aztán a helyben keletkező, önként vállalt feladatokat esetlegesen tudják fedezni, vagy a kötelező feladatok minőségibb ellátását biztosítják vele. Azonban megkötése a keletkezett bevétel felhasználásának, hogy a települési adóból származó bevételeket fejlesztési célra vagy a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások fedezésére használhatóak fel.<sup>504</sup>

Több települési önkormányzat élt a települési adó kivetésének lehetőségével. Már 2015-ben alkalmazta 9 önkormányzat, majd a számuk folyamatosan nőtt. Leggyakrabban a termőföldadó került bevezetésre. 2019-ben a települési önkormányzatok 3,2%-a alkalmazta a települési adó bevezetését, ami 102 települést jelentett. A 2018-as évvel összehasonlítva ez 14,7%-os növekedést jelentett.<sup>505</sup>

Tehát megállapítható, hogy a települési önkormányzatok részéről igény mutatkozik a rendelkezésre álló források mennyiségének növelésére. Azonban meg kell jegyezni azt is,

---

<sup>502</sup> Lentner Csaba – Nagy László – Hegedűs Szilárd: Az önkormányzati feladatellátási- és finanszírozási rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése Csehország, Szlovákia és Magyarország vonatkozásában – különös tekintettel a működés-fenntarthatóság kérdésében. In: Miskolci Jogi Szemle. 13. évfolyam. 2. szám. 29. p.

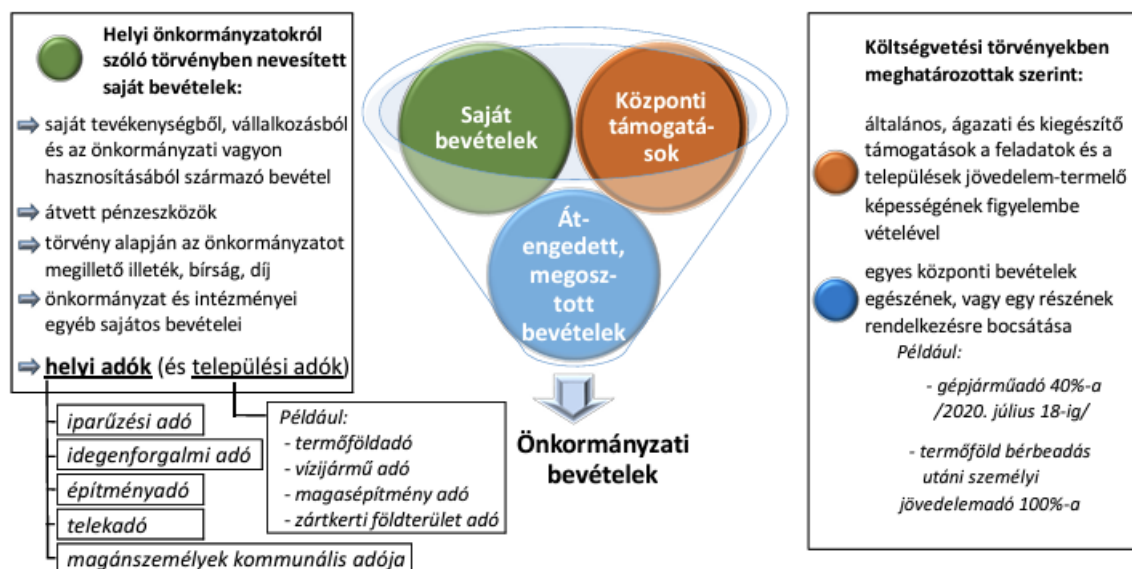
<sup>503</sup> Borsa Dominika – Hulkó Gábor – Király Péter Bálint – Pardavi László: A települési adók szabályozási környezete, gyakorlata és kihívásai: Van-e jelentősége a települési adónak a krízishelyzetekben vagy egyáltalán? In: Közigazgatás Tudomány. 2. évfolyam. 2. szám. 2022. 24. p.

<sup>504</sup> Bordás Péter: A települési adó kivetésének korlátai a Kúria joggyakorlatának fényében. Forrás: <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-bordas-peter-telepulesi-ado-kivetesenek-korlatai-kuria-joggyakorlatanak> (2024.07.14.)

<sup>505</sup> Németh Ildikó – Halkóné Berkó Katalin: A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége. Budapest, 2021. 11-12. pp. Forrás: [https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/helyi\\_onkormanyzatok\\_adoztatasi\\_tevékenysege\\_20210323.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/helyi_onkormanyzatok_adoztatasi_tevékenysege_20210323.pdf) (Letöltés ideje: 2024. 04. 09.)

hogy a települési adók kivetésével a polgármesterek támogatottsága csökkenhet, ezért ezt a lehetőséget erősen megalapozott döntéssel kell indokolni. Tárgyát, mértékét és alanyát tudatosan kell megválasztani.<sup>506</sup>

Az önkormányzatok bevételi forrásai az Mtv. és Htv. alapján lehetnek saját bevételek, központi támogatások és átengedett, megosztott bevételek. A saját bevételek közé tartoznak a korábban említett helyi adók és települési adók, az önkormányzat saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek. Továbbá saját bevételek még az átvett pénzeszközök, törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj, valamint az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei. A központi támogatások lehetnek általános, ágazati és kiegészítő támogatások, amelyek a feladatok és a települések jövedelemtermelő képességének megfelelően kerülnek kialakításra. Az átengedett, megosztott bevételek pedig az egyes központi bevételek teljes egészének, vagy egy részének rendelkezésre bocsátásából erednek. Ilyen átengedett központi bevételnek tekinthetőek a szabálysértési bírságok. Ha a helyi önkormányzat területén közigazgatási bírságot szab ki egy közterület-felügyelő közlekedési szabályszegés okán, a behajtott összeg 100%-ban a helyi önkormányzatot fogja megilletni. 2020-ig a gépjárműadó 40%-a is ide tartozott.<sup>507</sup> Tehát láthatjuk, hogy az önkormányzatok gazdálkodása elméletileg autonóm módon valósul meg, gyakorlatilag viszont sokkal több korlátozás is éri a gazdálkodásukat, adókivetésüket. A 15. számú ábra mutatja a települési önkormányzatok bevételi forrásait.



15. számú ábra: A települési önkormányzatok bevételi forrásai<sup>508</sup>

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetét megnehezítette a COVID-19 járvány, több bevételük került ideiglenes felfüggesztésre. A helyi önkormányzatok bevételeit érintette az

<sup>506</sup> Kószó Richárd: Hazai terület- és településfejlesztési lehetőségek a regionális politika támogatásának árnyékában. In: P. Szabó Béla: Scientia nobilitat. Debreceni Egyetem, Állam- és jogtudományi Kar. Debrecen, 2022. (C) 37. p.

<sup>507</sup> 2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 41. §.

<sup>508</sup> Németh- Halkóné: 2021. 10. p.

idegenforgalmi adó befizetésének ideiglenes felfüggesztése. Ez a bevételkiesés közel 727 települést érintett, ennyi önkormányzat rendelkezett IFA-bevétellel a járványt megelőző években. Ezek jellemzően turisztikailag frekventált területek voltak.<sup>509</sup>

A korábban helyben maradó gépjárműadó 40%-a átcsoportosításra került a járványügyi alapba, a köztéri parkolás ideiglenesen ingyenessé minősítése és a helyi iparüzési adó megfelelése további bevételkiesést eredményezett az önkormányzatok számára.<sup>510</sup>

Ez az átmeneti helyzet azért okozott nehézséget az önkormányzatoknak, mert már a COVID-19 járványt megelőző időszakban is csak a települések kisebb része rendelkezett érdemi mértékű helyi adóbevéttel.<sup>511</sup>

A helyi adók elégtelen mennyisége mellett feladatfinanszírozással történik az önkormányzatok kötelezően ellátandó működési kiadásainak fedezése. Az Országgyűlés a feladatfinanszírozáson keresztül feladatalapú támogatásokat biztosít az önkormányzatoknak. De mivel ezek a kötelezően ellátandó működési kiadásokat fedezik, a nem kötelezően ellátandó feladatok körének finanszírozása nincs garantálva.<sup>512</sup>

Jelenleg Magyarország településeinek meghatározóbb része nem rendelkezik olyan forrásokkal, amelyek felhasználásával megvalósíthatnák fejlesztési céljaikat. Ez a helyzet nem egyenes következménye annak, hogy az önkormányzatok egyáltalán nem lennének képesek előállítani a saját közösségi fejlesztéseik alapját, sokkal inkább arról van szó, hogy a településen megtermelt jövedelmeknek az állam csupán csekély részét hagyja helyben a helyi önkormányzatoknál. Jelentős részét újraelosztás útján osztja vissza, viszont központilag határozza meg a fejlesztési célokat, a fejlesztésre jogosult területeket és a források nagyságát.<sup>513</sup>

Ezek a tények együttesen járulnak hozzá a már megannyiszor emlegetett forrásorientált fejlesztéspolitika dominanciájához. Ennek fényében még érdemes megnézni, hogy az önkormányzati gazdálkodáson kívül milyen egyéb fejlesztési lehetőségei lehetnek az önkormányzatoknak. A pályázati források ebben a fejezetben nem kerülnek bemutatásra, mivel jelentőségük és összetettségük miatt ezeknek külön fejezetet szentelnek a pénzügyi eszközök fejezetben.

Az Ötv. időszakában jellemző lehetőség volt a hitelfelvétel. A rendszerváltás utáni időszakban a hirtelen megnőtt autonómiának köszönhetően több település élt ennek alkalmazásával. Mivel a fejlesztési beruházások általában nagy mennyiségű fejlesztési forrás felhasználását igénylik és ezekhez saját forrásokból az önkormányzatok nem tudtak kellő mennyiségű többletforrást biztosítani, ezért a hiányzó összeget hosszú távú hitel felvételével biztosították.<sup>514</sup>

---

<sup>509</sup> Kovács Sándor Zsolt: Települési önkormányzatokat érintő bevételkiesések a járványhelyzetben. In: Tér és Társadalom. 34. évfolyam. 4. szám. 2020. 192. p.

<sup>510</sup> Bordás Péter: Egyenlők és egyenlőbbek. A helyi iparüzési adóból származó bevételek települési szintű eloszlásának dilemmái különösen a COVID19 járvány idején. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 31. évfolyam. 238. szám. 2021. 48.p.

<sup>511</sup> Zongor Gábor: Sok kicsi sokra megy. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 27. évfolyam. 223. szám. 2017. 15. p.

<sup>512</sup> Lentner – Nagy – Hegedűs: 2018. 29. p.

<sup>513</sup> Finta István: A magyar fejlesztéspolitika és a kistélepülések sorsa. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 27. évfolyam. 223. szám. 2017. 23. p.

<sup>514</sup> Lados Mihály: A településfejlesztés finanszírozási rendszere, pénzügyi szabályozása. In: Lengyel Imre – Rechnitzer János: A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. Akadémiai Kiadó. Budapest. 2007. 385. p.

Ma már azonban nem ennyire egyszerű a helyzet és a helyi önkormányzatok hitelhez jutása sem. Az Möt. értelmében a települési önkormányzatok csak a Kormány támogatásával juthatnak hitelhez. A hitelfelvételhez való hozzájárulás megadása a helyi önkormányzatokért felelős miniszter hatásköre. Ő az, aki a Kormány részéről közreműködik a hitel felvételében vagy egyéb kötelezettségvállalására vonatkozó szándék jóváhagyásában.<sup>515</sup>

A szigorodó feltételek háttérében a gazdasági válság kirobbanását követő fokozódó önkormányzati eladósodás precedense áll.<sup>516</sup> Az állam nyilvánvalóan szeretne elkerülni egy újabb adósságkonszolidációt. Ennek következtében a helyi önkormányzatok ma már nem tudnak egyszerűen hitelt felvenni a fejlesztési elképzeléseik megvalósításához. A helyi önkormányzat, ha mégis megpróbálja végigjárni az előírt utat és hitelt felvenni, abban az esetben erőteljesen mérlegelnie is kell a döntést annak fényében, hogy képes-e visszafizetni a felvett hitelt vagy sem.<sup>517</sup>

Egy másik fejlesztési alternatívát kínálhat a helyi önkormányzatok számára a köz- és magánszféra közötti partnerség (PPP)<sup>518</sup>. A PPP konstrukció alkalmazása azért jelenhet meg alternatívaként az önkormányzatok fejlesztési lehetőségeinek körében, mivel a PPP konstrukció projektjei több szükséges közszolgáltatást is érinthetnek. Ezen túl fontos megjegyezni, hogy az utóbbi évtizedekben megfigyelhető a közfeladatok és közügyek ellátása során a köz- és magánszféra határainak átjárhatósága.<sup>519</sup> Horváth M. Tamás (2015) megfogalmazása szerint a közszolgáltatás fogalma alatt „olyan feladatok ellátásának a biztosítását értjük, amelyek adott feltételek között, valamilyen mértékig közösségi szervezést igényelnek és a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják.”<sup>520</sup> Tehát megjelenik a közösségi szervezés elképzelése.

A PPP általában olyan fejlesztési együttműködést jelent, amely keretében a közfeladathoz kötődő egyes feladatokat, mint a tervezést, építést, működtetést vagy finanszírozást az állam vagy önkormányzat a megszokottnál nagyobb mértékben vagy akár teljes mértékben bízva rá a magánszektorra. Ezek a beruházások az angolszász know-how finanszírozási módszerre épülnek és jellemzően hosszú távra, 20-30 évre szólnak. Az együttműködés keretében a magánvállalkozás a megvalósításon kívül a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét is átvállalja bizonyos mértékben.<sup>521</sup>

A leggyakrabban jelentkező PPP forma a DBFO (Design-Build-Finance-Operate) konstrukció, amelyben egy magáncég a megtervezésen, kivitelezésen és működtetésen túl finanszírozza is a beruházást. A magánszféra tekintetében fennálló felelősség garantálja a növekvő hatékonyságot, valamint a megfelelő minőséget. A PPP konstrukcióban nyújtott szolgáltatások esetében leggyakrabban az államháztartás a fő vásárló. Lehet a szolgáltatás felhasználója a közszféra, ilyen eset, amikor egy kormányzati épület megépülése valósul meg PPP projektként. Ugyanakkor a szolgáltatás létrejöhet egy végső fogyasztói kör érdekének biztosítására, például egy helyi iskola építése esetében. Azonban ezek a kedvező

---

<sup>515</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. 128.§.

<sup>516</sup> Badó – Feleky – Patyi: 2020. 34-35. pp.

<sup>517</sup> Kószó: 2022. (C) 37-38. p.

<sup>518</sup> Public Private Partnership.

<sup>519</sup> Soós Edit: Területfejlesztési szereplők Csongrád megyében. In: Glatz Ferenc: Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés. Megye, Régió, Kistérség. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 2020. 167. p.

<sup>520</sup> Horváth: 2015. 15. p.

<sup>521</sup> Nyikos Györgyi – Soós Gábor Gergely: A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiai szervezési ismeretei. Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Budapest, 2017. 44. p.

feltételekkel létrehozott konstrukciók Magyarország települései esetében még nem rendelkeznek tradícióval.<sup>522</sup>

A nyugaton már népszerűnek számító konstrukció helyi települési adaptációja itthon még problémákba ütközik. Ennek oka, hogy több esetben hiányzik a gazdasági stabilitás, kevés a területen megjelent hatástanulmány száma és a konstrukciót illető szabályozás.<sup>523</sup> Véleményem szerint a PPP konstrukciók a jövőre nézve segíthetik majd a települések fejlesztési terveinek megvalósítását, azonban napjainkban ez a lehetőség még nem rendelkezik számottevő bevált gyakorlattal, jelen formájában még nem elég kiforrott.

A doktori értekezéshez készített kérdőív két kérdése is foglalkozik a települési önkormányzatok finanszírozási kérdésével. Az egyik a 11. kérdés: Ön szerint a települési önkormányzatok milyen mértékben tudják ellátni a településfejlesztési beruházási feladatokat a saját bevételeiből? A kérdésre beérkező egyedi válaszok arra mutattak rá, hogy méret szerint külön kell kezelni az önkormányzatokat, mivel a kisebb települések ezeket a feladatokat nem, vagy csak részben tudják ellátni. Ezzel szemben a válaszok többsége kiemelte, hogy a nagyobb településeknek már jobb esélyeik vannak ezen a téren. Erre utal a következő válasz is: „Nagyobb települések közepes, vagy kis mértékben, kis települések kismértékben, vagy egyáltalán nem.”<sup>524</sup>

A témakörrel foglalkozó másik kérdés a 12. kérdés: Ön szerint milyen változtatásokra lenne szükség az önkormányzati rendszerben annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok a településfejlesztési feladatokat színvonalasan el tudják látni? A beérkező válaszok többsége a gazdálkodási autonómia szükségességére, a helyben megtermelt bevételek helyben tartására és plusz támogatások szükségességére hívták fel a figyelmet. Ilyen válaszok voltak például a következők. „Saját bevételek körének kiszélesítése, célzott akár normatív támogatások a településfejlesztési feladatok ellátására.” „Feladatok mellé szükséges források és megfelelő szakképzettségű emberek biztosítása.” „Saját bevételek növelése, meglévő bevételek helyben tartása.” „Iparüzési adó mértékének átdolgozása a bevételek érdekében.” „Autonóm önkormányzatokra, pénzügyi önállóságra és biztonságra, komoly szaktudásra van szükség.”<sup>525</sup>

Összességében megállapítható, hogy a 2011. évi önkormányzati törvény jelentős változtatásokat hozott a területi szereplők és a településfejlesztés környezetének vonatkozásában egyaránt.

A fejezet feltárását megelőzően azt az állítást fogalmaztam meg, hogy a közvetett terület- és településfejlesztési eszközök, mint az önkormányzati törvények is jelentős hatást tudnak kifejteni a terület- és településfejlesztés szegmensére. Az állítást mi sem támasztja jobban alá, mint hogy a korábbi és a hatályos önkormányzati törvények is formálták a terület- és településfejlesztés szegmensét azzal, hogy meghatározták az önkormányzatok településfejlesztési feladatait, valamint részben rendelkeztek gazdálkodási lehetőségeikről, amely szorosan összefügg a településfejlesztési feladatok ellátásának lehetőségével.

A fent elemzett törvények alapján megállapítható, hogy a rendszerváltás után létrejövő területfejlesztési törvény és az önkormányzati törvény is rendelkezett a decentralizáció jegyével, azonban a módosítások következtében, majd az új törvények megalkotásával a

---

<sup>522</sup> Báger Gusztáv – Hamza Lászlóné – Kovács Richárd: A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok. 2007. 19. p. Forrás: [https://real.mtak.hu/1927/1/49150\\_ZJ1.pdf](https://real.mtak.hu/1927/1/49150_ZJ1.pdf)

<sup>523</sup> Sándor Nóra: PPP contracts in Hungary. 60. p.

Forrás: [http://acta.bibl.u.zegeed.hu/69040/1/lectiones\\_iuridicae\\_020\\_050-064.pdf](http://acta.bibl.u.zegeed.hu/69040/1/lectiones_iuridicae_020_050-064.pdf) (2024. 06. 10.)

<sup>524</sup> A doktori értekezéshez készített kérdőívre adott válasz.

<sup>525</sup> A doktori értekezéshez készített kérdőívre adott válasz.

kezdeti sikereket ellensúlyozta a centralizáció. Jelenleg sem a hatályos önkormányzati törvény, sem a hatályos területfejlesztési törvény nem kedvez a decentralizációnak és a regionalizmusnak. A következő alfejezet a területi középszintek szerepét vizsgálja a bemutatott jogi szabályozás és a gyakorlat tükrében.

### V. 3. Területi középszintek szerepe a jogi szabályozás és a gyakorlat tükrében. Régió versus megye

A területfejlesztés jövője szempontjából napjainkban is releváns kérdés, amely újra és újra előkerül, hogy mely területi szintek legyenek a meghatározóak és milyen típusú közhatalmi egységekre szerveződjenek. A tervezési-statisztikai régiók legyenek a meghatározó egységek vagy inkább a funkcionális térségek?<sup>526</sup> A térségek kialakítása a regionalizmus vagy a provincializmus<sup>527</sup> elve alapján történjen? A területpolitikai feladatok ellátása dekoncentrált közigazgatási vagy decentralizált-önkormányzati típusú megoldás segítségével valósuljon meg?<sup>528</sup>

A régió létrehozása, az ellátandó feladatainak köre és szerepe az Európai Unióhoz való csatlakozásunk gondolatának megjelenése óta vita tárgyát képezi a magyar területfejlesztési közéletben. Természetesen nem a régió kialakításának a kérdése vitatott, hiszen az Unió által alkalmazott NUTS rendszer átvételével hazánkban is kialakításra kerültek a régiók. A régiók megalakulását követően a legfontosabb kérdéssé az vált, hogy hogyan fog működni a régió, ezzel párhuzamosan pedig mi legyen a megyékkel. Mi legyen a megye és mi legyen a régió szerepe közigazgatási és politikai szempontból?<sup>529</sup>

Felmerült az önkormányzati régiók alkalmazásának lehetősége is. Illés Iván munkássága során hangsúlyozta, hogy az uniós csatlakozásunk nem eredményez kényszerből megalkotott közigazgatási régiókat Magyarországon. Véleménye az volt, hogy időt kell adni a regionális folyamatoknak és csak alapos előkészületek után szabad ebbe belekezdeni. Az önkormányzati régiók lehetőségét optimista hozzáállással fogadta, erre utal a következő idézet is: „*Valószínűleg igaz az a megállapítás, hogy Magyarországon a megyék helyett önkormányzati régiók létrehozása ténylegesen több előnnyel járna.*”<sup>530</sup>

---

<sup>526</sup> A funkcionális térségek kialakításának folyamata nem a meglévő területegységekre épül, hanem új területi egységek kerülnek meghatározásra, amelyek olyan közös jellemzőkkel rendelkeznek, mint a társadalmi-gazdasági együttműködések, vagy a funkcionális kapcsolatok. Lehatárolásuk során figyelembe veszik a térbeli áramlásokat, hálózatokat, kapcsolatok szerepét. A térség határainak meghatározását befolyásolhatja a munkaerő áramlása, a társadalmi-gazdasági kapcsolatok és a különböző típusú szolgáltatásokkal való lefedettség. A funkcionális térségek nem igazodnak a meglévő közigazgatási rendszerbe, új területegységként jelennek meg. A kihívások kezelése mentén ez a tulajdonságuk nagyfokú rugalmasságot jelenthet. Lásd bővebben: Szabó Tamás – Igari András: Funkcionális térségek az európai területpolitikában, különös tekintettel a Visegrádi országokra. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 33. évfolyam. 247. szám 2023. 8. p., ESPON: Proposal for an ESPON 2030 Programme Thematic Action Plan on “Governance of new geographies”, ESPON EGTC. Luxembourg, 2021. Forrás: <https://www.espon.eu/> (2024.06.01.)

<sup>527</sup> A provincializmus a regionalizmussal ellentétben nem modernizál és előre mutat, hanem változásoknak való ellenállás és a hagyományok védelme jellemzi. Lásd: Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe. Edwar Elgar. Cheltenham, Northampton, 1998. 73. p.

<sup>528</sup> Szegvári Péter: Merre tovább területfejlesztés? Gondolatok a szakma jövőjének kérdéseiről. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. 26. p.

<sup>529</sup> Bajor Tibor: Régiók nélküli regionalizmus Magyarországon. 238. p. Forrás: <https://ojs.bibl.u-szeged.hu/index.php/vikekkek/article/view/12396/12255> (2024.07.05.)

<sup>530</sup> Illés Iván: Regionalizáció és megyerendszer. In: Pálné Kovács Ilona: Európában a megye. A megye és a középszint jövőképei – előadások és hozzászólások a 2007. október 18-19-i pécsi konferencián. Baranya Megyei Önkormányzat. Pécs, 2008. 13. p.

A régiók és a megyék kettőssége az Európai Unió regionális politikájának adaptációjával következett be. A közösségi regionális politikát megalapozó első dokumentum a Római Szerződés (1958) Preambulumában deklarálja a részes felek közös célkitűzését. Eszerint „megerősítik gazdaságaik egységét, és biztosítják azok harmonikus fejlődését a különböző régiók között fennálló különbségek csökkentése és a kevésbé kedvező helyzetű régiók elmaradottságának mérséklése révén.”<sup>531</sup> Tehát regionális politika (ekkor még nem jogszabályban meghatározott szakpolitika) fókuszában a régiók állnak.

Az Egységes Európai Okmány (1987) hatálybalépését követően a közösségi regionális politika jogalapjának megerősítésével párhuzamosan tovább erősítette a regionális szintű konvergencia elősegítését. A szakpolitika fókuszában még erősebben jelentek meg a régiók. A regionális szintű konvergencia elősegítésének okai között megtalálhatóak voltak integrációs indíttatású, illetve közgazdaságtani megfontoltságú okok is.<sup>532</sup> Előbbit a bővítés és/vagy mélyítés (widening versus deepening) vitája kontextualizálja.<sup>533</sup> A közösségi politika a régiókra fókuszált, azonban nem szabad elfelejteni, hogy Magyarországon ezzel párhuzamosan jelen volt a megyerendszer.

A szakpolitika fókuszában megjelenő régió fogalmát tekintve nincsen egységes meghatározás a szakirodalomban. Általánosságban egyedi sajátosságokkal bíró, valamilyen közös jellemzőkkel rendelkező, s ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egységet lehet régió alatt érteni. A legtöbb szerző három régiótípust különít el. Az első értelmezés szerint létezik szupranacionális régió, amely több nemzetállamot ölel fel, ilyen szupranacionális régióknak tekinthető Közép-Európa vagy a Balkán. A második értelmezés alapján a régió lehet szubnacionális. Ebben az esetben egy adott nemzetállamon belül jönnek létre régiók, mint a Dél-Alföld vagy Erdély. A harmadik értelmezés pedig a supra- és szubnacionális régiók lehetőségére világít rá, amelyek esetében a régiók államhatárok által el vannak választva. Ezáltal egyszerre részei a nemzetállamuknak, valamint több állam területén átnyúló regionális közösségeknek. Ilyenek a határmenti régiók. Mindhárom régiótípus esetében megegyezik az, hogy olyan komplex közösségek alakulnak ki (politikai, kulturális, gazdasági stb.), amelyek territoriálisan szervezett szerveződési formák. Ezen felül megvalósulási keretet biztosíthatnak az öngazgatásnak, pluralizmusnak és a decentralizációnak.<sup>534</sup>

Az értekezés szempontjából a második értelmezési forma lesz releváns, amikor a régió egy adott állam területén belül alakul ki. Kérdés azonban, hogy milyen politikai és közigazgatási szerepet kapnak a régiók, részt vesznek-e az állami feladatok tehermentesítésében és a közigazgatási funkciók elosztásában.<sup>535</sup>

A témában megjelenő írások alapján a szerzők elhatárolnak két a régiókhoz szorosan kapcsolódó fogalmat. Az egyik a regionalizmus fogalma, amely olyan elképzeléseket jelenít meg, amelyek régiók létrehozását célozzák, illetve ahhoz vezetnek. Ezzel szemben a regionalizáció a regionális politika tényleges, gyakorlati megvalósítását jelenti közigazgatási vagy államszerkezeti reform keretében. Oliver Freeman (1993) a régiókat jellegük alapján két kategóriába sorolta. A régió szerinte lehet igazgatási és politikai. Megállapítása szerint a

---

<sup>531</sup> Le Traité instituant la Communauté économique européenne. Preamble.

<sup>532</sup> Orbán Endre: A regionális politika helyzete és perspektívái. MTA Law Working Papers. 2014/30 1. p.

<sup>533</sup> Erhan Icener – David Pihnnemore – Dimitris Papadimitriou: Continuity and Change in the European Union's approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe compared. Southeast European and Black Sea Studies. No. 2. 2010. 215. p.

<sup>534</sup> Szabó Máté: Civil társadalom, regionalizmus az Európai Unióban. Politikatudományi Szemle. 7. évfolyam. 2. szám 2003. 53. p.

<sup>535</sup> Szalay László: Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája Budapest, 2002. 3. p.



regionalizáció az előbbi, míg a regionalizmus az utóbbi értelmezést jelöli meg. A regionalizmus Freeman nézete alapján egy meghatározott régió, terület lakosságának közös identitásérzése, valamint e szóban forgó terület számára szélesebb körű autonómia megszerzésére való törekvése. A regionalizáció ezzel szemben az az eljárás, amely elvezet a régiók létrehozásához, ideértve az önkormányzati státusz megszerzését is.<sup>536</sup>

Lényegében ezt a nézetet támogatta Peter Wagstaff (1999) is, aki a regionalizmust az adott területen élők törekvéseinek és cselekvésének tekinti, amely a területi egység érdekeinek érvényesítését szolgálja.<sup>537</sup>

A regionalizmus eszméjéből kiinduló új regionalizmus szintén a régiókra és a decentralizáció elősegítésére törekszik. A kifejezés összetett kérdéskörre utal. Két nagyobb jelenségcsoport leírására használják. Ez a két csoport ugyan nem teljes mértékben független egymástól, vizsgálódásaik szintje azonban eltérő. Az első értelmezés országok közötti új fajtájú gazdasági-kereskedelmi-monetáris kapcsolatokat és együttműködést foglal magában. A másik viszont az országokon belül létrehozott régiók működési mechanizmusaira utal. Ez utóbbi az állam és a társadalom között fennálló kapcsolatok változását helyezi a fókuszba, az új és demokratikusabb kormányzás („new governance”, „democratic governance”) és a helyi, területi szintű problémakezelés számtalan kérdésköréhez kapcsolódik.<sup>538</sup>

Michael Keating<sup>539</sup> munkásságára alapozva Gren Jörgen (1999) az új regionalizmus kialakulását 5 hatásra vezette vissza. Az új regionalizmus elméletének alap gondolatait esettanulmányokra építve vezette le. Véleménye szerint az új regionalizmus kialakulásának hátterében az alábbi 5 komplex folyamat áll:

1. A globalizáció;
2. A nemzetek feletti strukturális alapok szerepe;
3. A régiók menedzsment és lobby szerepkörének kialakulása;
4. A regionális identitás kialakulása;
5. Az interregionális és határon túli hálózatok kialakulása.<sup>540</sup>

Az új regionalizmus koncepciója alulról, mint a bottom-up szemlélet, az alsóbb szintekről kezd építkezni. A nemzeti és a szupranacionális regionális politikákat mindössze keretnek tekinti. A globalizációt és annak céljait nem kérdőjelezi meg, elfogadja azokat annak érdekében, hogy a régiót globálisan versenyképessé tegye.<sup>541</sup>

Az Európai Unió gyakran hangoztatott szlogenje volt a „Régiók Európája”. A gyakorlati tapasztalatok ezzel szemben azonban arra mutatnak rá, hogy a régiók szerepe számos országban csak másodlagos az intézményi és döntéshozatali rendszerben való részvétel területén. A regionális politikában és a tagállami területfejlesztésben való részvételt vizsgálva szintén gyenge, másodlagos szerepet játszanak a régiók. Ennek oka a nemzeti

---

<sup>536</sup> Oliver Freeman: Régionalisme et Régionalisation en Europe. In: Janusz Slugocki: Regionalism in Europe: Traditions and New Trends. European Centre for Regional and Ethnic Studies. Bydgoszcz. European Cultural Centre. Geneva, 1993.

<sup>537</sup> Peter Wagstaff: Regions, Nations, Identities. In: Peter Wagstaff: Regionalism in the European Union. Intellect. Exeter. Portland, 1999. 6. p.

<sup>538</sup> Artner Annamária: Új regionalizmus, mint válságmenedzselő stratégia? In: Tér és Társadalom 23. évfolyam. 4. szám. 2009. 84. p.

<sup>539</sup> Először írt részletesen az új regionalizmusról. Lásd bővebben: Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change. Edward Elgar. Cambridge University, 1998.

<sup>540</sup> Jörgen Gren: The new regionalism in the EU - The lessons to be drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden. Östersund. The Swedish Institute for Regional Research. Fritze. Stockholm, 1999.

<sup>541</sup> Balogh Zoltán: Az új regionalizmus svéd modelljeinek alkalmazhatósága Magyarországon. 2008. 20. p. Forrás: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/430/1/balogh\\_zoltan.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/430/1/balogh_zoltan.pdf) (2024.06.10.)

kormányok megkerülhetlenségére és az európai integrációban betöltött szerepükre vezethető vissza. Az Európai Bizottság a kormányokkal tárgyal a tagállamok fejlesztési terveinek tartalmáról, nem a régiókkal, ebből következően a régiók érdekei csak informális módon érvényesülhetnek. Az Európai Unióról szóló Szerződés (1993) 198. cikke alapján felállításra került a Régiók Bizottsága a régiók érdekeinek megjelenítése céljából, azonban ez az intézmény alapvetően konzultációs jogosítványokkal rendelkezik. Befolyása leginkább a szabályozás általános kereteire terjed ki. Lényegében a nemzeti kormányok azok, akik megfelelő apparátussal rendelkeznek, valamint jogi helyzetük okán ők koordinálják a regionális szintű szereplők bevonásával készülő fejlesztési terveket. Így a nemzeti fejlesztési tervek kialakításában például a regionális szint szerepe csekély.<sup>542</sup> Tehát az Európai Unió hiába tulajdonít nagy szerepet a régióknak, egy adott tagállamban a régiók szerepe nagyban függ a hatalmon lévő kormánytól. Magyarország uniós tagságából eredően a régió- megye párhuzamosság nálunk is nyomon érhető. A következő alfejezet célja, hogy bemutassa a közép szintek szerepét a jogi szabályozás és a gyakorlat tükrében Magyarországon.

### **V. 3. 1. A területi közép szintek alakulása Magyarországon, régió versus vármegye**

A fejlesztési jelenségek területi aspektusait vizsgálva gyakran felmerül a kérdés, hogy van-e kapcsolat a fejlesztési célú terület egységek és a területi közigazgatás elemei között. A szakirodalom erre két esetet tart számon. Az első eset az, amikor az ország területi közigazgatási beosztása tekinthető alapnak, amelynek a területi egységekben vagy dekoncentrált közigazgatási szervek irányításán keresztül jelennek meg a központi fejlesztési elképzelések (top-down). A másik esetben ezzel szemben a területi közigazgatási egységek vezetői készítik elő és dolgozzák ki a saját területi stratégiájukat majd érvényesítik azt felsőbb szinten, később pedig ezt követik az adott, hivatalosan meghatározott területi közigazgatási egységben (bottom-up). Az első esettel szemben a második eset egyediségét az adja, hogy a fejlesztendő terület kialakítása már nem fog kötődni létező területi közigazgatási egységhez, itt az új területi formációk az érdekeltek elképzelései alapján jönnek létre. Ebben a második esetben vagy felülről kijelölt területek jelennek meg a top-down szemléleten keresztül, vagy alulról történik a terület meghatározása a bottom-up szemlélet alapján, ilyenkor a területek kialakítását törvényi szabályozás biztosíthatja. A két kategória közül az első kategóriában egy tökéletes térfelosztás jön létre, az utóbbi esetében viszont létrejöhetnek átfedések, illetve üres területek is. Egy egység akár több helyre is tartozhat, de elképzelhető az is, hogy nem tartozik egyik helyre sem. A terület fejlesztése céljából készülő fejlesztési stratégia jellegét minden esetben az fogja meghatározni, hogy a kettő közül melyik területi formációra készítik.<sup>543</sup> A fejlesztési elképzelések és a területi egységek közötti kapcsolat kérdését a következőképpen fogalmazta meg Lengyel Imre: „A régióknak van problémájuk, vagy a problémáknak van régiójuk?”<sup>544</sup>

Magyarországon az ország területének adminisztratív felosztása általában kormányzati és politikai kérdésként jelent meg. A területi beosztás meghatározása több olyan tényezőtől függ, mint a történelmi tradíciók, a településföldrajzi jegyek, a táji adottságok, vagy akár a politikai érdekek. Az aktuális területi szintek vizsgálatakor érdemes az EU statisztikai adatokat megalapozó támogatási rendszere okán létrehozott NUTS rendszerből kiindulni.

<sup>542</sup> Kengyel Ákos: Szubszidiaritás az EU és tagállamai regionális politikájában. 20-21. pp.

Forrás: <http://publikaciotar.repozitorium.uni-bge.hu/1051/1/Kengyel-A..pdf> (2024.05.21.)

<sup>543</sup> Szabó Pál: Térszerkezeti kihívások és fejlesztési térségek Magyarországon. In: Tér- Gazdaság- Ember. 6. évfolyam. 2. szám. 2018. 38. p.

<sup>544</sup> Lengyel Imre: Verseny és területi fejlődés. JATEPress. Szeged, 2003. 75. p.

Az Eurostat által kidolgozott NUTS rendszer régiói szolgálnak a regionális társadalmi-gazdasági elemzések és a statisztikai adatgyűjtések alapjául. Az Unió a NUTS régiók között regionális szinten megkülönbözteti a NUTS 1, NUTS 2 és NUTS 3 régiót. Később ezt a hármas regionális szintet kiegészítették a lokális NUTS 4 és NUTS 5 szintekkel. A NUTS régiók kialakításánál fontos szempont volt a népesség. A NUTS 1 régió népessége a legmagasabb, a NUTS3 régióé a legalacsonyabb.<sup>545</sup> Ezt szemlélteti a 10. számú táblázat.

Szint	Minimum	Maximum
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

10. számú táblázat: Az egyes NUTS szintekhez tartozó népességszám/ fő<sup>546</sup>

Ezek a régiók nem csupán Magyarország területét, hanem Európai Unió területét is lefedik. A régiók száma viszont évről évre változhat, köszönhetően a tagállami átalakításoknak.<sup>547</sup>

A NUTS 2 az a szint, amelyen az EU strukturális politikáját tervezik és értékelik.<sup>548</sup> A szakpolitika kritériumainak meghatározásakor az EU a kialakított NUTS 2 régiókat fogadta el megfelelő területi egységként, ahol a regionális gazdaságpolitikák hatékonyságának értékeléséhez ezen területi egységek jövedelmi és foglalkoztatási mérőszámait kezdték el alapul venni. A Michel Boldrin és Fabio Canova (2001) szerzőpáros azonban már korán rámutatott arra, hogy a NUTS 2-es régiók rendkívül heterogének, és hogy a gazdasági konvergenciát nem ezen a területi szinten kellene vizsgálni.<sup>549</sup>

A NUTS 2 szint egységeit Magyarországon a kezdetben kialakított 7 régió fedte le, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl és Dél-Dunántúl. A NUTS 1 szint szerepe leginkább az EU problémáinak makroregionális szintű vizsgálatában testesül meg. A NUTS 3 szint komplex vizsgálatok elvégzéséhez túlságosan kicsi, ezért inkább egyedi vizsgálatok, illetve konkrét akciók helyszínéül szolgál. Hazai viszonylatban a NUTS 3 szint a 19 vármegye szintje.<sup>550</sup> A 3. számú térképen láthatóak Magyarország régiói.

<sup>545</sup> Szabó: 2018. 39. p.

<sup>546</sup> Központi Statisztikai Hivatal: NUTS-rendszer. Forrás: [https://www.ksh.hu/teruletiatlasz\\_eu\\_nuts](https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_eu_nuts) (2024.05.13.)

<sup>547</sup> Gabriele Abels – Jan Battke: Regional governance in the EU. Edward Elgar Publishing. Northampton, 2019. 5. p.

<sup>548</sup> Michele Boldrin – Fabio Canova: Regional policies and EU enlargement. In: Bernard Funck – Lodovico Pizzati: European integration, regional policy, and growth. The World Bank. Washington DC, 2003. 34. p.

<sup>549</sup> Michele Boldrin – Fabio Canova: Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies. In: Economic Policy. Vol. 16. No. 32. 2001. 218-219. pp.

<sup>550</sup> Szabó Pál: A NUTS rendszer ki- és átalakulása. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 15. évfolyam. 8-9. szám. 2005. 11. p.



3. számú térkép: Az 1999. évi XCII. törvény értelmében létrehozott magyar régiók<sup>551</sup>

A régióknak azért van kiemelt szerepe a támogatáspolitikai alakításában, mivel a kialakult gyakorlat alapján összefüggés áll fent az egy főre jutó GDP és az uniós támogatások mértéke között. A régió egy főre jutó GDP-jének aránya határozza meg a támogatás mértékét. Ez alapján a Közép-magyarországi régió, amelybe a főváros is beletartozott, jóval kevesebb forrás felhasználására volt jogosult, köszönhetően a főváros gazdasági fejlettségének. Számos politikus arra mutatott rá, hogy Pest vármegye jóval több uniós támogatásra lenne jogosult Budapest nélkül.<sup>552</sup> Végül 2015-ben megtörtént Budapest és a régió szétválasztása.<sup>553</sup>

Azonban a megye-régió probléma megértéséhez egészen az 1990-es évekig kell visszatekintenünk. Az 1996. évi XXI. törvény lényegében kompromisszumos megoldásként formálisan kialakította a régiókat azonban a tényleges államszervezeti átalakítást mellőzte. Ekkoriban 3 régiótípus került meghatározásra, a tervezési-statisztikai régió, a fejlesztési régió, és a közigazgatási régió. A tervezési-statisztikai régió olyan területi egység, amely több megye területét foglalja magába és az érintett megyék közigazgatási határával lehatárolt. Ez a meghatározás akkor került megfogalmazásra, amikor a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény parlamenti vitája zajlott. Politikai érdekek mentén történt a tervezési-statisztikai régió területi lehatárolása, mivel a megyerendszer fenntartásában érdekelt parlamenti pártok nem szerettek volna változásokat a korábban kialakított megyék rendszerében. Ennek értelmében ezek a régiók alkalmazkodtak a megyei közigazgatási határokhoz. Létrehozásuk statisztikai és tervezési célt szolgált. Ekkor még megjelentek azok az elképzelések is, melyek szerint egy megye lehetne egy régió.<sup>554</sup>

<sup>551</sup> Központi Statisztikai Hivatal: Területi atlasz, megyék, régiók.

Forrás: [https://www.ksh.hu/területi\\_atlasz\\_megyek](https://www.ksh.hu/területi_atlasz_megyek) (2024.05.13.)

<sup>552</sup> Detrich Zsuzsanna – Soós Edit – Szegő Andrea: Az Európai Unió és a szociálpolitika lehetőségei. Municípium Magyarország Alapítvány. Budapest, 2002. 58. p.

<sup>553</sup> Tosics Iván: A Közép-Magyarország régió szétválasztása Budapest és környékének sikertelen erőfeszítései az együttműködésre. In: Tér és társadalom. 30. évfolyam. 2. szám. 2016. 103. p. 98-105. pp.

<sup>554</sup> Ivancsics Imre – Bércesi Ferenc: A területi (regionális) állami koordináció tartalmának, eszközeinek és módszerének továbbfejlesztése. In: Balázs István – Bércesi Ferenc: A területi államigazgatás reformja. Az IDEA területi államigazgatási reform munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2006. 101. p.

A fejlesztési régió ezzel szemben már egy vagy több megyére vagy pedig azok meghatározott területére kiterjedő együtt kezelendő területi egységek. Ebben az esetben közigazgatási határok nem jelennek meg a kialakítandó területi egység mentén. Létrehozása leginkább alulról kiinduló kezdeményezés céljából indulhat ki. Határai ezáltal bármikor változhatnak és nincs garancia arra sem, hogy a létrehozott társulások teljes egészében lefedik az ország egész területét, létrejöhetnek üres területek is. A harmadik meghatározott régiótípus pedig a közigazgatási régió, amely az országos és a települési szint között helyezkedik el, regionális szinten. Ez a regionális szintű egység elláthat közigazgatási funkciót választott, vagy delegált képviselőten keresztül. Emellett létrejöhet nem közigazgatási funkciójú egységként is, ebben az esetben statisztikai- tervezési funkciókat tölt be.<sup>555</sup>

Magyarország történetét „szelíd erőszakkal” kezdeményezett regionalizáció jellemezte a területfejlesztési törvény megalkotásától egészen 1999-ig, amely jellemzően megye bázisú volt. Ez a regionalizáció a felülről kezdeményezett, mindazonáltal jellemzően alulról szerveződő megyei fejlesztési tanácsokra alapozott. Tapasztalható ugyan, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV törvény elfogadását követően a megyék jelentősen veszítettek<sup>556</sup> hatásköreikből. Ezzel párhuzamosan pedig a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény nem a megyét, hanem a regionális fejlesztési tanácsokat nevesítette, mint a régió tervezési és fejlesztési feladatainak elsőszámú címzettjét. Ezzel szemben viszont a megyei területfejlesztési tanácsok olyan területeken jutottak szerephez, mint a decentralizált források elosztása, vagy az ágazati programok tervezése és véleményezése.<sup>557</sup> A megyei területfejlesztési tanácsok létrehozásának célja valószínűleg az volt, hogy ne a megyei önkormányzatok feladatai növekedjenek tovább.<sup>558</sup>

A cél- és címzett támogatások centralizációja ebben az időben továbbra is megmaradt, de az egyéb hazai fejlesztési források körében decentralizáció következett be, köztük a területi kiegyenlítő támogatások (TEKI), valamint a céljellegű decentralizált támogatások (CÉDE) esetében is, ezek tervezését és kezelését pedig részben a megyei területfejlesztési tanácsok látták el. Tehát a megyék korábbi rendezetlen helyzete, lásd: „lebegő megye”, kezdett rendeződni. A megye helyzetének stabilizálódására utal egyrészt, hogy a megyei önkormányzatok közgyűlései adták a megyei területfejlesztési tanácsok elnökeit, mivel a tanácsok elnöke egyben a megyei közgyűlés elnöke is volt. Másrészről a korábbiakhoz képest sokkal szélesebb körben kaptak területfejlesztési, valamint területrendezési tervezési jogosítványokat. A decentralizáció megjelent abban a tekintetben, hogy a területfejlesztési tanácsok majdnem teljes mértékű függetlenséget élveztek, felettük csak korlátozott szakmai ellenőrzés, valamint a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzése érvényesült.<sup>559</sup>

A feladatok ellátásának megkönnyítése érdekében létrejöttek a tanácsok mellett működő munkaszervezetek. Tevékenységük a források elosztása mentén alakult ki. A munkaszervezetek egyik típusába azok az MFT-n belül kialakult, de nem önálló jogi

---

<sup>555</sup> Bajor Tibor: Régiók nélküli regionalizmus Magyarországon. 239. p.

Forrás: <https://ojs.bibl.u-szeged.hu/index.php/vikekkek/article/view/12396/12255> (2024.07.05.)

<sup>556</sup> Ez nem a legnagyobb veszteség volt, hiszen az Ötv. előkészítése és vitája mentén olyan vélemények is megjelentek az ellenzéki pártok részéről, melyek szerint a megyei önkormányzatok teljes felszámolása is elképzelhető. Lásd bővebben: Soós Edit: Az önkormányzati középszint és a parlamenti pártok (1990-1994). In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 4. évfolyam. 8-9. szám. 1994.

<sup>557</sup> Kaiser Tamás: A megyék és a területfejlesztés évtizedei: változó intenzitású szerepvállalás. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 242. szám. 2022. nyár-őszi. 4. p.

<sup>558</sup> Kuti Csaba: Tíz éves a területfejlesztési törvény. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 16. évfolyam. 4. szám. 2006. 70. p.

<sup>559</sup> Hoffman: 2015. 63. p.

formában működő munkaszervezetek tartoztak, amelynek költségei a tanácsot terheltek. A másik típusba tartoztak azok a megyei önkormányzatok, amelyek az MFT által átadott pénzeszközök alapján a megyei önkormányzat saját, területfejlesztési feladatokat elvégző szervezeti egységeiken belül foglalkoztak ezekkel a feladatokkal egy megállapodás alapján, amelyet az MFT kötött a megyei önkormányzattal munkaszervezeti feladatok ellátására. A harmadik csoportba azok az MFT-k tartoztak, amelyek létrehozta ugyan kis létszámú titkárságot, ennek ellenére viszont a térségfejlesztési feladatok ellátása érdekében kht. formában működő megyei területfejlesztési ügynökségeket alakítottak ki. Ezek az ügynökségek pénzeszköz átadásával, vagy pedig pályázati díjbevételek átengedése fejében tettek eleget a feladat ellátásnak.<sup>560</sup>

A megyei szintű fejlesztéspolitika működését azonban megnehezítette az a tény, hogy a közvetlenül választott, ezáltal erős legitimitással rendelkező megyei önkormányzatok, illetve a delegációs elv alapján megszerveződött, kisebb legitimitással rendelkező, bizonytalan közjogi státusú MFT-k kompetenciái nem voltak élesen elhatárolva. Nem történt meg a két szereplő közötti kompetenciák és felelősségformák egyértelmű megosztása. Ennek következtében egy olyan paradox helyzet alakult ki, amelyben a területpolitika koordinációja a bizonytalan közjogi státuszú megyei területfejlesztési tanácsokhoz tartozott. Az MTF-ek felvirágzása 1998-ig tartott.<sup>561</sup>

Az első Orbán-kormány programja (1998-2002) már nem a megyékre helyezte a hangsúlyt, hanem a régiókra. Az EU prioritásainak megfelelően a Kormány a 2000. év végére jelölte meg teljesítendő célként a regionális önkormányzatok feltételrendszerének megteremtését.<sup>562</sup>

Enyedi György (2000) a tervezési-statisztikai céllal kialakított magyar régiók kapcsán korán megfogalmazta, hogy a decentralizáció nem az elképzelések szerint kezdett létrejönni. A területfejlesztési törvény 1999. őszi módosítása<sup>563</sup> viszont a központosítást erősítette. A létrehozott régiók közigazgatási jogállás nélkül jöttek létre és erős centralizációs jegyeket mutattak. Az EU a területfejlesztés központosításának fokát a tagállamokra bízta. A decentralizáció hiányának oka, hogy általában a régiók nyomásgyakorlásának köszönhetően indul meg az erősödő decentralizáció, azonban Magyarországon a régióknak korábban nem volt hagyományuk. Nem történelmi vagy kulturális régiókból jöttek létre, mint számos másik tagállamban. A lakosság nem rendelkezett regionális identitással és ezt még tetézte, hogy a régiót alkotó megyék között erősebb volt a széthúzás és a rivalizálás, mint az együttműködési hajlandóság.<sup>564</sup>

A közigazgatási jogkörrel nem rendelkező statisztikai-területfejlesztési régiók kialakítását követően a Tftv. 2001-es módosításával elrendelték kötelező jelleggel a regionális fejlesztési tanácsok megalakítását minden statisztikai-területfejlesztési régióban. Ezt követően a régiók részesedtek az uniós előcsatlakozási eszközökből, befolyásukat tovább növelte, hogy 2001-

---

<sup>560</sup> Brodorits Zoltán – Jusztin Valéria – Nagy András: A területfejlesztési politika eszköz-és intézményrendszerének alakulása. In: Falu Város Régió. 11. évfolyam. 9. szám. 2004. 7. p.

<sup>561</sup> Zongor Gábor: Területfejlesztési alapismeretek kezdőknek és haladóknak. Európai Füzetek V., Veszprém, 2000.

<sup>562</sup> Kaiser: 2022. 5-6. pp.

<sup>563</sup> 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról.

<sup>564</sup> Enyedi György: A területfejlesztés tudományos megalapozása. In: Glatz Ferenc: Területfejlesztés és közigazgatás szervezés. (Megye, régió, kistérség). Budapest, 2000. 18. p.

et követően több hazai költségvetésből származó, decentralizált pénzforrás felett is rendelkeztek.<sup>565</sup>

Az ország uniós csatlakozását követően világossá vált, hogy az EU-nak nem lehet előíró elképzelése a területi közép szint kialakítására vonatkozóan, hiszen a közigazgatás nemzeti hatáskörbe tartozik, vagyis az ország szabadon dönt arról, hogy az előírt intézménytípusok beépülnek-e a közigazgatás intézményrendszerébe.<sup>566</sup>

A 2004. május 1-jén lezajlott uniós csatlakozással a magyar megyerendszer is az EU ablakában kopogtatott, de a pillanat állása szerint vesztesre álltak a régiókkal szemben. Az MFT-k szerepe tovább csökkent a hazai források elosztásának tekintetéből, mivel a Medgyessy-kormány (2002-2004) már 2003-ban megszüntette a Területfejlesztési Célelőirányzatot (TFC), majd 2004-ben a Terület- és Regionális Fejlesztési Célú Támogatások (TRFC) nagyobb része a regionális fejlesztési tanácsok kompetenciájába került. Ezt a helyzetet fokozta, hogy 2006-ban az önkormányzatok fejlesztéseit támogató másik két megyei alap (CÉDE, TEKI) rendelkezésre álló forrásai is csökkentek.<sup>567</sup>

A regionális területi reformok megvalósulása háttérbe szorult 2002 és 2006 között mivel a szociálliberális kormányok nem tudtak megfelelő mennyiségű támogatót megszólítani a kétharmados parlamenti többséghez. A Medgyessy-kormány (2002-2004) által kidolgozott átfogó közigazgatási reform a kétszintű területi struktúrára épült volna, amelyet a „megyebarát regionalizáció” fémjelzett. Ezt a koncepciót váltotta fel 2006 nyarán a regionális önkormányzatok kiépítése a második Gyurcsány-kormány (2006-2009) hivatalba lépését követően, ami már a megyei önkormányzat és a megyei fejlesztéspolitika fokozatos leépítésének majd megszűnésének gondolatát tartalmazta. A kétharmados többség hiányában a Kormány a hatáskörök „széthúzásával” próbálkozott, azaz a megyéket fejlesztéspolitikai és közigazgatási tekintetéből próbálta „kiüresíteni”. Ezzel párhuzamosan a forráselosztást próbálta minél jobban regionális szintre telepíteni, ezzel pedig elérni a két preferált szint (régió és kistérség) stabilizálását és megerősítését. Ezt a folyamatot jól leírja a „lopakodó regionalizáció” és a „megyéltlenítés” fogalma.<sup>568</sup>

2007-re a megye szerepe tovább csökkent. Jóllehet, hogy a Tftv. rendelt fejlesztési feladatokat a megyei önkormányzatokhoz, azonban ezek jellemzően a területrendezéshez kapcsolódtak. A területfejlesztéshez kapcsolódó feladatokat ekkor még a megyei fejlesztési tanácsok látták el, azonban az ő feladat- és hatáskörük is jelentősen módosult. A korábban az MFT-k döntési hatáskörébe került decentralizált fejlesztési források 2007. januárjától már a 12/2007 (II.6) kormányrendelet értelmében a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörébe kerültek. Egyéb megyei hatáskörökkel párhuzamosan az MFT területfejlesztési feladatai csökkentek, majd fokozatosan kiüresedtek.<sup>569</sup>

Újabb változás a Tftv. 2011-es módosításával<sup>570</sup> következett be, amely értelmében megszűntek az RFT-k, jogutódjuk pedig a megyei önkormányzat lett. Az RFT-k megszűnésével párhuzamosan megszűntek a regionális fejlesztési ügynökségek is, így a

---

<sup>565</sup> Hoffman: 2015. 64. p.

<sup>566</sup> James Hughes – Gwendolyn Sasse – Claire Gordon: Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. Palgrave Macmillan. Basingstoke, 2004. 81. p.

<sup>567</sup> Kaiser: 2022. 6. p.

<sup>568</sup> Kaiser Tamás: A megyei fejlesztéspolitika kilátásai, avagy „az eltűnt idő nyomában”: In: Pálné Kovács Ilona: Európában a megye. „megye és a település”. Baranya Megyei Önkormányzat. Pécs, 2009. 96. p.

<sup>569</sup> Gazsó Tibor – G. Fodor Gábor – Stumpf István: Őszöd árnyékában. A 2. Gyurcsány-kormány első éve. Századvég Kiadó. Budapest, 2007. 364. p.

<sup>570</sup> 2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról.

2014-2020-as programozási időszakra szükségessé vált a megyei „fejlesztési ügynökségek” újjászervezése. A fejlesztési ügynökségek alapítása 2014-től kezdődött meg, azonban ezek már koránt sem hasonlítottak a korábbi ügynökségekhez, jellemzően nonprofit kft. formájában jöttek létre. Összességében ezek a lépések nem hozták el a megyék számára az új aranykort, azonban egyértelmű előrelépést jelentett, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, illetve a területfejlesztésről szóló törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény értelmében a területfejlesztési tevékenység címzettjeivé a térségi önkormányzatok váltak.<sup>571</sup>

A folyamat eredménye a régió számára kedvezőtlenebb végkimenetellel zárult. Az 1996. évi XXI. törvény értelmében kialakult kezdetleges regionalizmus, a gyakorlatban 2012-ben Magyarországon mondhatni „elhalt”.<sup>572</sup> A régió, mint lehetséges közigazgatási egység 2011-től háttérbe szorult. A magyar régiók 2011-et követően is megmaradtak, azonban csupán, mint tervezési-statisztikai tércategória, regionális intézmények nélkül. A régió lényegében kiüresített, mindössze a tervezési-statisztikai szerepe maradt fent.<sup>573</sup> A régió kérdésköre, habár jelen van napjainkban is, azonban erősen háttérbe szorult olyan „mainstream-témák” mellett, mint a hálózatosodás, globalizáció vagy a térbeli áramlások.<sup>574</sup>

Az elmúlt években látszólag a megyék, mai megnevezésük szerint vármegyék pozíciója szilárdult meg, nem utolsó sorban pedig nem elhanyagolható tény, hogy túléltek a régiókat. Lényegében a tradicionális közigazgatási egység győzedelmeskedett, nem pedig az EU által előtérbe helyezett régiók.<sup>575</sup> Napjainkban a vármegyék a fejlesztéspolitikai területén koordinációs és tervezési szerepkört töltenek be, amelyet a hatályos önkormányzati törvény is megerősít: „A vármegyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”<sup>576</sup>

Az új területfejlesztési törvény létrehoz ugyan számos új tércategóriát a vármegye mellett, sőt új intézmény is létrejön a Területfejlesztési Szolgálat felállításával, amely a vármegyei önkormányzatok bevonásával kezdi meg működését, mindazonáltal a vármegye megmaradt csekély feladat- és hatásköreit már nem lehet kétségbe vonni.

A területfejlesztés jövője szempontjából a vármegyék alakulásának három lehetséges végkimenetelét lehet felvázolni. Első esetben a térségi funkciókat ellátó megyei városok szerepének újragondolásával és megerősítésével elképzelhető lehet a megyei önkormányzatok megszüntetése. Ennek alapjául szolgálhatna a Bibó István által felvázolt „városmegyei”<sup>577</sup> konstrukció létrehozása. Ezzel ellentétesen második lehetőségként megjelenhet a megyei önkormányzatok szerepének megerősítése például „nagy megyés rendszer” megvalósításával. Ebben az esetben azonban indokolt lenne a vármegyei önkormányzat választási rendszerének módosítása, annak érdekében, hogy biztosítani

---

<sup>571</sup> Kaiser: 2022. 9-10. pp.

<sup>572</sup> Bajor Tibor: Régiók nélküli regionalizmus Magyarországon. 248. p.

Forrás: <https://ojs.bibl.u-szeged.hu/index.php/vikekkek/article/view/12396/12255> (2024.07.05.)

<sup>573</sup> Tóth Eszter – Nagy Sándor – Tőkés Tibor – Erdey László: Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség szerepe és öröksége. In: Európai Tükör. 23. évfolyam. 3. szám. 2020. 146-147. pp.

<sup>574</sup> Nemes Nagy József: Territorialitás, régiók, szubszidiaritás. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. 12. p.

<sup>575</sup> Pálné Kovács: 2022. 5. p.

<sup>576</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. 27. §.

<sup>577</sup> Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In: Vida István: Válogatott tanulmányok. Harmadik kötet. Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1975.



lehesse a vármegyei városok polgárainak a szavazáson való részvételét.<sup>578</sup> Ez a második alternatíva számomra eléggé utópisztikus. Megállapítható, hogy korábban is megjelentek hasonló, a regionális önkormányzatiság irányába mutató gondolatok, voltak hasonló törekvések, azonban a politikai környezet eddig sosem kedvezett az ilyen irányú kezdeményezéseknek. Véleményem szerint a legvalószínűbb harmadik forgatókönyv az, hogy a vármegyei önkormányzatok a jelenlegi status quo megőrzésére fognak törekedni az elkövetkezendő években, mivel nem lesz olyan erős kezdeményezés, amely ténylegesen megerősítené a helyzetüket.

Magyarországon a regionális önkormányzatiság sosem létezett. Voltak ugyan erre irányuló kezdeményezések, azonban a támogató politikai környezet hiányában sosem valósult meg. A fejezet lezárásaként a következő alfejezetben bemutatásra kerül Svédország példáján keresztül néhány regionális kísérlet, amelyek jövőbeni megoldást jelenthetnek Magyarországra számára.

### **V. 3. 2. Kitekintés - regionális kísérletek Svédországban**

A svéd modellek bemutatását azért tartom fontosnak, mert a modellek azt tükrözik, hogy az erős területi közép-szinthez igenis társulhatnak regionális jelzővel illetett feladat- és hatáskörök is. A magyarországi önkormányzati regionalizmus lehetőségeit véleményem szerint leginkább Svédország példájának bemutatásán keresztül lehet szemléltetni. A doktori értekezéshez készített kérdőív 21. kérdése foglalkozik az európai unió tagállamainak jó gyakorlatával: Kérem, ha tud, emeljen ki az Európai Unió többi országának terület- és településfejlesztési tevékenységéből olyan jó gyakorlatot, amely hazai alkalmazása előnyös lenne Magyarországra számára. A beérkező válaszok Svédország mellett főként Németország, Ausztria és Lengyelország példáját emelik ki. Németország és Ausztria esetében a saját forráskoordinációs jogkörökkel rendelkező tartományok meglétét hangsúlyozzák a kérdőívet kitöltők, Lengyelország esetében pedig az erős regionális jegyeket.<sup>579</sup>

Ezekkel az országokkal szemben Svédország sajátos regionális kísérleteit figyelembe véve több példával szolgálhat Magyarországra számára. Az összehasonlítás alapját adhatja, hogy Svédország több szempontból Magyarországhoz hasonló paraméterekkel rendelkezik. Ilyen hasonló jellemzőnek tekinthető a népességszám, emellett az összehasonlítás alapját szolgálja az a tény is, hogy mindkét állam unitárius állami berendezkedéssel rendelkezik. Mivel ez az ország Magyarországtól korábban, már 1995-ben csatlakozott az EU-hoz, ezért előrébb jár a folyamatokban, így az ő esetében már találkozhatunk regionálisnak nevezett önkormányzati modellkísérletekkel, amelyek mára már számos tapasztalattal rendelkeznek. Európai viszonylatban Svédország az egyik legrégebbi és legnagyobb demokratikus értékekkel bíró helyi önkormányzati rendszerével rendelkezik, amely a regionális modellkísérleteknek kiváló kiindulási pontot biztosít.<sup>580</sup>

A svéd helyi önkormányzatok a széles felelősségi körrel rendelkező önkormányzatok egyik legmarkánsabb megjelenési formájának számítanak a kontinensen. Nem utolsó sorban meg kell említeni, hogy az EU költségvetési vitájában Svédország a fukar négyek csapatát erősítette, míg Magyarország pont az ellentétes oldalon az ambiciózus európai költségvetés barátai csoportban helyezkedett el. Az ebből a szempontból ellentétes véleményen lévő két

<sup>578</sup> Szegvári Péter: Merre tovább területfejlesztés? Gondolatok a szakma jövőjének kérdéseiről. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. 27. p.

<sup>579</sup> A doktori értekezéshez készített kérdőívre adott válaszok.

<sup>580</sup> Bende-Szabó Gábor: Svédország és a regionalizmus. In: Magyar Közigazgatás. Svédország és a regionalizmus. In: Magyar Közigazgatás. 51. évfolyam 11. szám. 2001. 648. p

tagállam esetében még érdekesebb a regionális gondolkodás összehasonlításának kérdése, valamint annak vizsgálata, hogy a regionalizmus területén egységes, vagy itt is ellentétes véleményt képviselnek. Mindezek mellett a feltárt eredmények segíthetik a jó gyakorlatok meghonosítását Magyarországon is.<sup>581</sup>

### V. 3. 2. 1. A svéd modellkísérletek jogi, gazdasági háttere

A svéd közjogi felfogás szerint Svédország mai alkotmánya (grundlagar) négy organikus törvényből áll.<sup>582</sup> Magyarország alkotmányával összehasonlítva, ez nem egy egységes dokumentum, hanem különböző időpontokban elfogadott törvények alkotják. Részei a kormányzatról szóló törvény, a trónöröklés rendjét rögzítő öröklési törvény, a sajtó szabadságának garanciái mellett a közérdekű dokumentumok nyilvánosságát is szabályozó sajtószabadságról szóló törvény, illetve a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló törvény.<sup>583</sup>

Az alkotmány helyi hatóságokról szóló 14. fejezete deklarálja, hogy a kormányzati rendszernek két helyi szintje van. Vannak önkormányzatok (kommun) és megyei tanácsok (landsting). Ezekben a helyi önkormányzatokban a döntéshozatali jogköröket választott közgyűlések gyakorolják. A helyi önkormányzatok a helyi önkormányzatiság elve alapján felelősek a helyi és regionális közérdekű ügyekért. Az erre vonatkozó részletesebb szabályokat törvény garantálja.<sup>584</sup>

Ugyanezen elv alapján a helyi hatóságok a törvényben meghatározott egyéb ügyekért is felelősek. A helyi önkormányzatiság korlátozására bizonyos esetekben van lehetőség, azonban a korlátozás mértéke nem lépheti túl a korlátozás célja szempontjából szükséges mértéket. A helyi önkormányzatok ügyeik intézése érdekében adót vethetnek ki. A törvény garantálja, hogy a helyi hatóságok kötelezhetők arra, hogy hozzájáruljanak más helyi hatóságoknál felmerülő költségekhez, ha az egyenlő pénzügyi alap elérése érdekében ez szükséges.<sup>585</sup>

Mivel a svéd modell esetében a források felhasználásának kérdésében és a pénzgazdálkodásban is erősen be van vonva a helyi szint, ezért fokozottan érvényesül a szubszidiaritás elve.<sup>586</sup>

A szubszidiaritás elvének érvényesülése erős területi szemléletet eredményez. Svédországban ez a területi szemlélet a regionális szint megerősítésével járt együtt. Ezt szemléleti a 11. számú táblázat.

---

<sup>581</sup> Bende-Szabó: 2001. 648. p.

<sup>582</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván: Bevezetés az alkotmányjogba. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 25. p.

<sup>583</sup> Ungvári Álmós: A kivételes állapot alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Svédországban. 504-505. pp. Forrás: [http://real.mtak.hu/133253/1/MFI-TK04-Kulonleges\\_jogrend\\_00\\_web\\_23\\_fejezet1.pdf](http://real.mtak.hu/133253/1/MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web_23_fejezet1.pdf) (2024.06.22.)

<sup>584</sup> Philip Raines: Local or national competitive advantage? The tensions in cluster development policy. Regional and Industrial Policy Research Paper. No. 43. 2001.

<sup>585</sup> Philip Raines: Local or national competitive advantage? The tensions in cluster development policy. Regional and Industrial Policy Research Paper. No. 43. 2001.

<sup>586</sup> Nataša Urbančiková- Peter Burger: Centralised or decentralised public financing of clusters. In: Journal of Business Economics and Management. Vol. 17. No. 2. 2016. 279.p.

	A legitimitás forrásai	Az intézkedés jellege	A megjelenés szintje	Jellemző országok
Regionalizáció a dekoncentráció révén	A közpolitika hatékonysága	Regionális szinten dekoncentrált államigazgatás	Elsősorban nemzeti	Bulgária, Dánia, Görögország, Litvánia, Norvégia, Románia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia, Portugália.
Regionalizáció az önkormányzatok közötti együttműködés révén	A közpolitika hatékonysága	Korlátozott tervezési hatáskörök	Főként nemzeti	Finnország, német tartományok, Írország.
Regionális decentralizáció	Hatékonyság és helyi demokrácia	Decentralizáció regionális szinten	Főleg nemzeti (és néha szubnacionális)	Cseh Köztársaság, Dánia, Franciaország, Lengyelország, Franciaország, Norvégia, Norvégia, Svédország.
Politikai regionalizáció	Kulturális identitás és helyi demokrácia	Politikai autonómia regionális szinten	Nemzeti és szubnacionális (kiegészítő vagy konfliktusos)	Franciaország (tengerentúli területek), Olaszország, Portugália (Azori-szigetek, Madeira), Spanyolország, Egyesült Királyság.

### 11. számú táblázat: A regionalizáció típusai<sup>587</sup>

A 11. számú táblázat alapján megállapítható, hogy a svéd államigazgatásban van ugyan dekoncentráció révén megvalósuló regionalizáció, azonban jelen van a regionális decentralizáció is, amely forrása a helyi demokrácia.

A svéd önkormányzatok kellő mennyiségű saját forrással rendelkeznek, amelyet a feladataik ellátására és saját fenntartásukra tudnak fordítani. Az alaptörvény ezáltal biztosítja a Kormánytól való gazdasági függetlenséget és autonómiát. Az önkormányzatok felelősségi köre igen kiterjedt. Több esetben megoszlanak a felelősségi körök a nemzeti, a regionális és a helyi szintek között.<sup>588</sup> Az ország önkormányzatai és régiói felelősek a közszolgáltatások jelentős részének biztosításáért. Jelentős mértékű autonómiával és önálló adózási hatáskörrel rendelkeznek. A települések és régiók azon jogát, hogy saját adókat vessenek ki polgárság körében, már az 1862-es önkormányzati rendeletek is rögzítették.<sup>589</sup> A hatályos önkormányzati törvény kimondja, hogy az önkormányzatoknak éves költségvetést kell készíteniük, amelyben fel kell tüntetni „*az adó mértékét és a finanszírozási előirányzatokat.*”<sup>590</sup>

A svéd parlament (Riksdag) 1996-ban olyan döntést hozott a helyi demokrácia továbbfejlesztése érdekében és a decentralizáció jegyében, miszerint a helyi önkormányzati rendszeren belül pilot projekteket indít különböző regionális kísérletekkel. A parlament döntése jól ábrázolja, hogy a svéd politikai környezet nem ellenezte a regionális kísérleteket,

<sup>587</sup> Romain Pasquier: Decentralisation and regionalisation in Portugal: Lessons from international experience and recommendations. OECD Multi-level Governance Studies, Paris, 2019

<sup>588</sup> Ministry of Justice of Sweden: The Constitution of Sweden.

Forrás: [www.government.se/contentassets/7b69df55e58147638f19bdfb0984f97/the-constitution-of-sweden/](http://www.government.se/contentassets/7b69df55e58147638f19bdfb0984f97/the-constitution-of-sweden/) (2024.07.10.)

<sup>589</sup> Swedish Municipalities and Regions: Municipalities and regions.

Forrás: <https://skr.se/skr/englishpages/municipalitiesandregions.1088.html> (2024.07.10.)

<sup>590</sup> Government of Sweden: Swedish Local Government Act. 76. p.

Forrás: <https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act/> (2024.09.13.)

pont ellenkezőképpen, támogatta azokat. Fontos megjegyezni, hogy Svédország korábban csatlakozott az EU-hoz, mint Magyarország, ezért is lehet, hogy náluk 1996-ban megindultak a pilot projektek, amíg Magyarországon ez időben csak a regionális politikát megalapozó területfejlesztési törvény készült el. A regionálisnak mondott kísérletek kezdetben három megyére terjedtek ki 1997. január 1-jén. A három megye Gotland, Kalmar, Skåne voltak. Ezt követően 1999. január 1-jével megkezdődött a regionális kísérlet Västra Götalandon is. Mindeközben az ország többi részén, a kísérletből kimaradó 17 megyében tovább működött a hagyományos svéd kétszintű helyi önkormányzati modell, amely az integrált települési önkormányzatokat és a megyei önkormányzatokat foglalták magukba. A regionális modellkísérletek közvetlen kiváltó oka egyrészt a decentralizáció igénye, másrészt a helyi demokrácia intézményének tovább erősítése volt, amely központjában a területfejlesztési feladatok jelentek meg.<sup>591</sup>

Összességében elmondható, hogy Svédország esetében mind a jogi, mind pedig a gazdasági feltételek kedvezőek voltak a modellkísérletek elindításához. Magyarországon ehhez képest nem állt rendelkezésre ilyen kedvező környezet. Sem a hatályos sem az előző önkormányzati törvény nem enged olyan fokú autonómiát az önkormányzatoknak, mint Svédország esetében. Emellett az önkormányzati gazdálkodás sem kedvez az ilyen típusú kísérleteknek.

### **V. 3. 2. 2. A nagymegyerégió modell**

Az Európai Unióban az 1990-es években egyre erősödött a „Régiók Európája” gondolat, amely Skånet is elérte. A regionalizmus itt elsődlegesen veszélyként jelent meg, mivel fokozódó versenyt jelentett a szomszédos és a környező régiók között. A versenyben való helytállás magasabb fokú rugalmasságot, valamint nagyobb önállóságot követelt meg Skånetól csakúgy, mint a többi svéd régióktól.<sup>592</sup>

Skåne a nagymegyerégió modell alkalmazását kezdte meg, ahol az első lépésben két-három megyét felölelő megyeösszevonásokra került sor. Lényegében ez hasonlóképpen történt, mint a magyar tervezési-statisztikai régiók kialakítása esetében. Második lépésben a megyei tanácsok felszámolása következett. Ezzel összhangban a helyi lakosság által közvetlenül megválasztott regionális tanács jön létre. A nagymegyerégió modell alkalmazását kezdetben két régióban kezdeményezték, a már említett Skåneben, illetve Västra Götalandban. Skåne esetében az összevonásra 1997. január 1-jén került sor, ez az összevonás két megyére (Kristianstad és Malmöhus), valamint egy nagyvárosra terjedt ki. Az egyesítés folyamatának eredménye egy hozzávetőlegesen 1,1 milliós populációt magába foglaló területi önkormányzati egység megszületése volt.<sup>593</sup>

A következő helyi önkormányzati választások (1998. szeptember 20.) alkalmával a választópolgárok már az új modellnek megfelelően mind Skåneban, mind Västra Götalandban egy új regionális tanács tagjaira adták le voksaikat. A helyi önkormányzati választások következtében 1999. január 1. napjával mindkét területi divízióban olyan regionális tanácsok jöttek létre, amelyek 149-149 választott tanácstaggal rendelkeztek, és amelyek a jogelőd megyei tanácsok feladatköre mellett a megyei kormányhivataloktól átvett területfejlesztéssel összefüggő hatáskörökkel is rendelkeztek. Az összevonások eredményeképpen létrejött területi önkormányzati integrációk hivatalos elnevezésüket tekintve régiók - egyfelől Västra Götalandsregionen, másfelől pedig Region Skåne. Ugyanakkor a svéd önkormányzati szakirodalomban az ilyen típusú területi

<sup>591</sup> Bende-Szabó: 2001. 649. p.

<sup>592</sup> Balogh: 2008. 47.p.

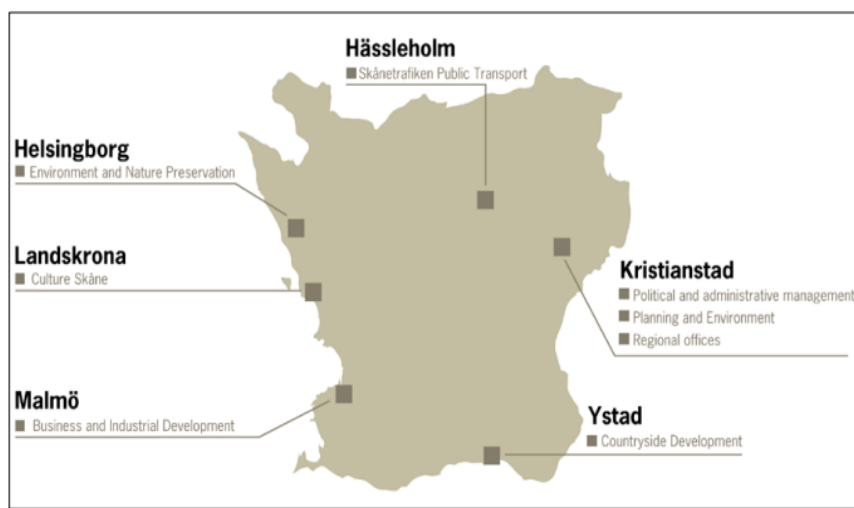
<sup>593</sup> Bende-Szabó: 2001. 650. p.

integrációkat gyakran illetik a „szuper-megyék” elnevezéssel is.<sup>594</sup> Skåne régió megalakulásával egyidőben átvette az őt alkotó megyék feladatkörét, ezen felül pedig feladatokat kapott a regionális fejlesztés területén, melyet korábban a megyei közigazgatási hivatalok láttak el.<sup>595</sup>

Skåne, illetve Västra Götaland közvetlenül megválasztott regionális tanácstestülete (regionális gyűlése) összetett bizottsági rendszer segítségével hajtja végre tevékenységét. Ez a bizottsági rendszer nagyon hasonlít a hagyományos svéd megyei önkormányzati szervezeti és működési megoldásokhoz. A létrehozott bizottsági rendszer fókuszában a végrehajtó bizottság áll, amely mindkét szóban forgó területi egység esetében 15-15 tagot számlál. Skåne esetében a következő szakbizottságok alakultak meg: regionális fejlesztési bizottság, egészségügyi bizottság, tömegközlekedési bizottság, kulturális bizottság, környezet- és természetvédelmi bizottság, fogászati ellátási bizottság, egészségügyi rehabilitációs bizottság, valamint vagyongazdálkodó bizottság.<sup>596</sup>

A területi egységek létrehozásakor a helyi és megyei szereplők közül sokan bizonytalanok voltak és kételyeik merültek fel abban a tekintetben, hogy a regionalizációs folyamat valós decentralizációt fog-e eredményezni. A szkeptikus vélemények például Svédország egyik legnagyobb városának, Malmönek a veszélyére hívták fel a figyelmet. Véleményük arra mutatott rá, hogy a nemzeti szinten decentralizációhoz vezető folyamat regionálisan az intézmények és szolgáltatások Malmöben történő koncentrációját eredményezheti.<sup>597</sup>

Azonban a Malmö esetében vizionált veszély nem következett be. A nagymegyerégió modellre jellemző, hogy a regionális bürokrácia Västra Götalandban csakúgy, mint Skåneban decentralizáltan kezdte el a feladatok ellátását. Mindez annyit tesz, hogy mindkét régióban vagy félútcnyi alközpont jött létre, ennek köszönhetően más-más városok kezdték meg a területfejlesztés irányítását, a tömegközlekedés megtervezését, kulturális élet megszervezését és így tovább.<sup>598</sup> Ez látható a 16. számú ábrán.



16. számú ábra: Skåne régió fejlesztési hivatalai a modellkísérlet következtében<sup>599</sup>

<sup>594</sup> Bende-Szabó: 2001. 651.p.

<sup>595</sup> Balogh: 2008. 54. p.

<sup>596</sup> Bende-Szabó: 651. p.

<sup>597</sup> Balogh: 2008. 54. p.

<sup>598</sup> Bende-Szabó: 2001. 651. p.

<sup>599</sup> Region Skåne: Sidan du vill nå kunde inte hittas.

Skåne és Västra Götaland kísérletei annyira jól teljesítettek, hogy egy parlamenti bizottság – a Közsféra Felelősségi Bizottsága – 2007-ben javasolta, hogy az összes megyei tanácsot regionális hatóságokkal kellene helyettesíteni.<sup>600</sup>

A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 2014-ben második alkalommal készített jelentést a svédországi helyi és regionális demokrácia nyomon követéséről. Összességében a Kongresszus megelégedettségét fejezte ki, mivel Svédország erős önkormányzati rendszerrel rendelkezik, és megfelel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezéseinek. A jelentés említést tesz a kísérleti régiókról is, miszerint három megye és egy önkormányzat további feladatokat vállalt. 2015-től pedig további hat megye veszi át a regionális fejlesztési felelősséget. A regionális fejlesztési tekintetben nevezetesen Västra Götaland, Skåne és Halland, valamint Gotland önkormányzata állandó felelősséget kapott a regionális fejlesztési kérdésekben. Stefan Attefall akkori közigazgatási és lakásügyi miniszter (2010-2014) pedig beszámolt arról, hogy kilenc másik megyei tanács pályázott arra, hogy 2015-től átvegye a regionális fejlesztési felelősséget. Ezek közül hat megkapta ezt a feladatot, nevezetesen Jönköping, Gävleborg, Östergötland, Örebro, Kronoberg és Jämtland. A közigazgatási és lakásügyi miniszter azzal indokolta a nagyobb felelősségi kör elnyerését, hogy ezek a megyék már rendelkeztek önkormányzati együttműködési szervekkel. A másik három pályázó megyei tanács Norbotten, Västernorrland és Västmanland esetében a regionális közigazgatási tanácsok felelősek a regionális fejlesztési kérdésekért, ezen nem kívántak változtatásokat eszközölni, így az ő pályázatuk elutasításra került.<sup>601</sup>

2020 júniusában a további decentralizáció jegyében Skåne regionális tanácsa bemutatta a "Nyitott Skåne 2030" regionális fejlesztési stratégiáját. A stratégiát az önkormányzatokkal, gazdasági szervezetekkel, nemzeti hatóságokkal, egyetemekkel, helyi lakosokkal és más, fejlesztési kérdésekkel foglalkozó felekkel, valamint a civil társadalommal széles körű együttműködésben dolgozták ki. A regionális fejlesztési stratégia hat kiemelt célkitűzést tartalmaz, amelyek együttesen alkotják a hosszú távú célt. A közös kezdeményezések és intézkedések a következő jövőképi célokra épülnek:

- A jövőbe vetett hit és az életminőség
- A fenntartható növekedés
- A környezet sokszínűségének erősítése
- Egészséges környezet és az erőforrások fenntartható használata
- A jövő jóléti szolgáltatásainak fejlesztése
- Globálisan vonzó régióvá válás.<sup>602</sup>

A regionális fejlesztési stratégia alapján megállapítható, hogy a regionális, erős középszintű gondolkodás Skåne esetében jól működik. A regionális kísérlet mára már nem csupán

---

Forrás: <https://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=59758> (2024.06.12.)

<sup>600</sup> Jacob Torfing – Anders Lidström – Asbjørn Røiseland: The scandinavian regional model: accounting for the shift from convergence to divergence. 19-20. p.

Forrás: <https://ojs.ub.gu.se/index.php/sjpa/article/download/3298/2814> (2024.06.12.)

<sup>601</sup> The Congress of Local and Regional Authorities: Local and regional democracy in Sweden. 12-13. pp.

Forrás: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-sweden-recommendation-luzette-wagenaar/168071a4fc13-14>. (2024.07.12)

<sup>602</sup> Region Skane: Regional Development Strategy – The Open Skåne 2030.

Forrás: [https://utveckling.skane.se/en/SysSiteAssets/publikationer/rus\\_slutdokument\\_210x275\\_eng.pdf/](https://utveckling.skane.se/en/SysSiteAssets/publikationer/rus_slutdokument_210x275_eng.pdf/) (2024.07.12)

kísérlet. A regionális szintű tervezés pedig decentralizáltan, a helyi szereplők széleskörű bevonásával valósul meg.

### V. 3. 2. 3. A megyerégió modell (Kalmar-modell)

A Kalmar-modell nevét a kísérlet helyéül szolgáló megye után kapta. E modell legfontosabb sajátossága, hogy a létrejövő régió nem megyeintegrációra, hanem a területi integritást tiszteletben tartva csupán egyetlen megyére épült. A Kalmar-modell másik kiemelendő jellemzőjeként meg kell említeni, hogy itt a megyei tanács nem szűnt meg, tovább működött. A regionális feladatkörök letéteményeseként létrejövő regionális tanács pedig ebben a modellben nem közvetlen választás útján, hanem közvetett választással, delegálással alakult meg. A megyerégió modellkísérlete 1997. július 1-jével vette kezdetét. A modell teljes egészében alulról jövő kezdeményezés eredményeként jött létre. Kalmar megye megyei önkormányzati tanácstestülete kiegészülve 12 települési önkormányzati tanácstestületével egy közös testületet hoztak létre, amelyet delegált tagok alkottak. A testület neve Kalmar Megyei Regionális Tanács lett. A megyerégió kísérleti modell keretében létrejött regionális tanácstestület csupán a kísérletek központi elemét jelentő regionális feladatköröket látja el, mint a területfejlesztés, kulturális-közművelődés. Tehát Västra Götalandtól és Skånetól eltérő módon a regionális testület felelősségi köre jóval keskenyebb sávon mozog. A kisebb felelősségi körből következően a Kalmar Megyei Regionális Tanács szervezeti felépítése és működése is másként valósul meg. A testület mellett nem működnek bonyolult önkormányzati bizottsági rendszerek, mint Västra Götaland és Skåne regionális tanácsai esetében.<sup>603</sup>

A modell gyenge pontját az jelenti, hogy Kalmar régióban csak a területfejlesztéshez kötődő feladatok és az azok ellátásához szükséges pénzügyi források kerültek át a Regionális Tanácshoz, de az adóbevételek megmaradtak a párhuzamosan fennmaradó megyei önkormányzatoknál, amit az egészségügyi és oktatási feladatok ellátására fordítottak. Így a Regionális Tanács működési költségei lényegében nem voltak biztosítva. Ahhoz, hogy valódi munkát tudjon folytatni a Regionális Tanács, az önkormányzatok tagjainak adóbevételeinek részesedésére szorult. Skåneban ezzel szemben a szupermegyés kísérlet esetén a megyék egyesítésére került sor az új regionális testület létrehozásával. Ez a testület lényegében átvette a jogelőd megyei testületek adóbevételeit is. Azonban Kalmar esetében a felmerülő többletköltséget a helyi demokratikus megoldás áráként lehet értelmezni.<sup>604</sup>

Míg a szupermegye esetében a régió vezetése és az állampolgárok közti távolság hirtelen megnövekedett, ez pedig demokratikus deficitet eredményezett, addig ez egyáltalán nem volt megfigyelhető Kalmar megyerégió modellje esetében. A regionális szereplők átvették az irányítást a területfejlesztés felett, megindult a regionális stratégiaalkotás és számos együttműködési forma került alkalmazásra.<sup>605</sup> A modellben 2019-ben következett be jelentős változás, amikor a regionális szövetség és a megyei tanács beolvadtak egy új egységbe, amely a Kalmar megyei régió lett.<sup>606</sup> A Kalmar megyei régió esetében is fennmaradt a felelősség a regionális fejlesztés tekintetében.<sup>607</sup>

---

<sup>603</sup> Bende-Szabó: 2001. 652. p.

<sup>604</sup> Balogh: 2008. 70. p.

<sup>605</sup> Balogh: 2008. 71.p.

<sup>606</sup> Region Kalmar län: Regionförbundet i Kalmar län har avvecklats. Forrás: <http://www.rfkl.se/> (2024.07.12.)

<sup>607</sup> Småland Blekinge Halland South Sweden: Region Kalmar. Forrás: <https://www.sbhss.eu/who-we-are/kalmar-county/> (2024.07.12.)

### V. 3. 2. 4. A településrégió modell (Gotland-modell)

A településrégió modell egy olyan speciális modell, amely alapvetően a földrajzi adottságok által létrejövő, svéd-specifikus kísérlet. A kísérlet területi alapját tekintve ugyanis Gotland szigetére épít, amely a Balti-tengerben a szárazföldtől mintegy kétszáz kilométernyi távolságra található. Speciális földrajzi elhelyezkedése okán Gotland szigete már a régiókísérleteket megelőzően is sajátos pozícióban volt a svéd helyi önkormányzati rendszerben. A mindössze 3173 km<sup>2</sup> területet felölelő sziget mintegy 58 ezres populációt számlál. A területen csak egyetlen helyi önkormányzat, a Gotland települési önkormányzat (Gotlands Kommun) létezett.<sup>608</sup> Az önkormányzatot 1971-ben alapították a sziget néhány kis településének egyesülésével.<sup>609</sup>

Tekintettel arra, hogy a középvárosnyi lakosságú települési önkormányzatra megyei önkormányzatot szervezni nem lett volna releváns, ezért Gotland település önkormányzata megkapta a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is. Fenti gondolatmenetre alapozva a településrégió modell szükségszerűen azt jelentette, hogy 1997. július 1. napjától a kísérlet keretében Gotland települési önkormányzata a korábbi települési, illetve megyei önkormányzati feladatai mellé megkapja és ellátja a regionális feladat- és hatásköröket is.<sup>610</sup>

Gotland önkormányzata 2011-től hivatalosan a Gotland Régió nevet használja. A Gotland Régió három feladatkörrel rendelkezik: önkormányzati működés, megyei tanácsi tevékenység és regionális fejlesztés. A Gotland Régió Regionális Tanácsa „parlamentként”, a Regionális Végrehajtó Testület pedig „kormányként” működik.<sup>611</sup> A modell specifikus földrajzi adottságainak köszönhetően a magyarországi adaptációja nem releváns.

Ha a svéd régiók működéséről kellene egységes megállapítást tenni, az még a legnevesebb kutatóknak is fejtörést okozna. A svéd régiók működése eltérő. Általában a regionális szint feladatának része a területfejlesztési stratégiák megalkotása és ezek megvalósítása. A régiók szereplői felelősek a területfejlesztési politikáért, azonban ez a felelősség is eltérő attól függően, hogy milyen típusú „régioról” van szó. Ha közvetlenül választott közgyűlés működik, akkor a régió felelőssége nagy, ha regionális fejlesztési tanácsról van szó, azaz a megyén belüli önkormányzatok és a megyei tanács által alkotott közvetetten választott tanácsról, akkor a területfejlesztési tanácsé a legfőbb felelősségi kör. Ha viszont a „régii” régioról van szó, akkor a központi állam regionális ügynöksége, a Megyei Közigazgatási Tanács a felelős. Az 1990-es évektől 2020-ig jelentős fejlődésen mentek keresztül a svéd régiók.<sup>612</sup>

A 12. számú táblázat megmutatja, hogy melyik regionális hatóság felelős a regionális fejlesztésért Svédországban.

---

<sup>608</sup> Bende-Szabó: 2001. 652. p.

<sup>609</sup> Region Gotland: About Region Gotland. Forrás: <https://www.gotland.se/english> (2024.07.12.)

<sup>610</sup> Bende-Szabó: 2001. 652. p.

<sup>611</sup> Region Gotland: Political organization. Forrás: <https://www.gotland.se/50191> (2024.07.12.)

<sup>612</sup> Malin Stegmann McCallion: A „Europe of the Regions” – Swedish Regions as the Undead. 2016. Forrás: <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2016-1-page-140.htm?contenu=auteurs> (2024.07.12.)



Régió	Regionális Fejlesztési Ügynökség	Megyei Közigazgatási Tanács
Region Gotland	Region Blekinge	Norrbotten
Region Gävleborg	Region Dalarna	Stockholm
Region Halland	Region Värmland	Västmanland
Region Jämtland Härjedalen	Region Västerbotten	
Region Jönköping	Regionförbundet Kalmar län	
Region Kronoberg	Regionförbundet Sörmland	
Region Skåne		
Region Örebro		
Region Östergötland		
Västra Götalandsregionen		
Region Uppsala län		
Västernorrland		

12. számú táblázat: A regionális fejlesztésért felelős regionális hatóságok Svédországban<sup>613</sup>

Fontos még megemlíteni a középszint szerepét a svéd gondolkodásban. A svéd elképzelés szerint a települések és a régiók között nincs hierarchikus kapcsolat, mivel mindegyiknek saját önkormányzattal rendelkező, különböző tevékenységekért felelős helyi hatóságai vannak. Az egyetlen kivétel a Balti-tengerben fekvő Gotland szigete, ahol az önkormányzatnak is vannak olyan felelősségi körei és feladatai, amelyek általában egy régióhoz kapcsolódnak. Ennek köszönhetően náluk nem úgy jelenik meg a középszint szerepe, mint Magyarországon.<sup>614</sup>

A svéd kísérleti modellek közül egy nagyon hasonló modell gondolata fogalmazódott meg Magyarországon a második Gyúrsány-kormány (2006-2009) idején. A régiók helyett 12 nagymegye szerepe került volna előtérbe. Az új területi egységek „régiós” feladatokat és hatásköröket is kaptak volna. A nagymegyerendszer kialakítása azért is merült fel, mint lehetséges megoldás, mert az egyértelművé vált, hogy az ellenzék a regionalizációt nem támogatja, így a megyék helyett kvázi alternatívaként jelent meg a nagymegyerendszer. A javaslat alapján a kisebb megyékből kettőt-hármat egy-egy nagy megyévé kellett volna összevonni, így 12-15 területű közigazgatási egység jött volna létre. A nagymegye lényegében nem „megyei”, hanem regionális feladatokkal és hatáskörökkel rendelkező volt, emellett viszont megőrizte volna a történelmi megyerendszert.<sup>615</sup> Ez az elképzelés leginkább a svéd nagymegyerégiós kísérlethez hasonlított, azonban a kétharmados támogatást nem sikerült megszereznie.

Tehát annak ellenére, hogy a két ország hasonló népességszámmal és megegyező unitárius állami berendezkedéssel rendelkezik, a regionalizmus alkalmazása nagyon eltérő. Svédországban vannak olyan regionális modellek, ahol a regionalizmus a területfejlesztési

<sup>613</sup> Malin Stegmann McCallion: A ‘Europe of the Regions’ – Swedish Regions as the Undead.

<sup>614</sup> Swedish Municipalities and Regions: Municipalities and regions.

Forrás: <https://skr.se/skr/englishpages/municipalitiesandregions.1088.html> (2024.07.10.)

<sup>615</sup> Székesfehérvár Megyei Jogú Város: Régió helyett nagymegye- Megszűnnének a megyei jogú városok. 2007. Forrás: <https://www.szekesfehervar.hu/regio-helyett-nagymegye-megszunnenek-a-megyei-jogu-varosok> (2024.07.12.)

feladatokon túl az önkormányzati rendszerben is megjelenik. Itt a régiók közigazgatási feladatokat is ellátnak. Ezzel szemben Magyarország esetében a regionalizmus csupán a statisztikai-tervezési régiók kialakítására korlátozódott, nem jött létre olyan politikai vagy jogszabályi környezet, amely kedvezett volna a magyarországi regionalizmusnak.

De akkor melyik modell lenne leginkább alkalmazható Magyarország számára? Megyerégió modell, nagymegyerégió modell, esetleg településrégió modell? Amiben biztosak lehetünk, hogy a településrégió modell példája nem lehet követendő példa Magyarország számára, hiszen ez a modell olyan speciális földrajzi adottságokra épít, amilyenekkel Magyarország nem rendelkezik, ennek köszönhetően a magyarországi adaptációja nem lehet releváns.

A másik két modell lehetőségét vizsgálva először is a meglévő adottságokból kell kiindulni. Mivel Svédországban az önkormányzatok magas szintű autonómiával és erősebb, saját pénzgazdálkodással rendelkeznek, ezért az ő esetükben könnyebb volt a regionális kísérletek megkezdése. Ezzel szemben a magyarországi önkormányzatok kevesebb autonómiával és kisebb költségvetéssel rendelkeznek, ami megnehezíti a regionális önkormányzati modellkísérletek megvalósítását. Tény, hogy egy jól és aktívan működő régió fenntartása nehéz. Erre mutatott rá Kalmar példája is, mivel itt az adóbevételek megmaradtak a megyei önkormányzatoknál. Ilyenkor merül fel a kérdés, hogy a régiónak legyen-e saját költségvetése, vagy sem. Ez nem minden esetben szükséges, mivel, ha a területi önkormányzatok pénzgazdálkodásának mérlege pozitív, akkor tudják segíteni a regionális egységek működését, azonban a magyar önkormányzatok hatályos szabályozása jelenleg ezt nem teszi lehetővé.

Továbbá azt is vizsgálni kell, hogy honnan indul ki a regionális kezdeményezés. A kezdeményezés szintjét vizsgálva megállapítható, hogy ott tud erős regionalizmus kialakulni, ahol az állampolgárok erősebben próbálják érvényesíteni az érdekeiket. Ezt jól szemlélteti Kalmar Régióban a Kalmar Megyei Regionális Tanács, amely alulról jövő kezdeményezés eredményeként jött létre. Ezzel szemben Magyarországon mindössze a statisztikai-tervezési régiók megalkotásáig terjedt regionalizmus. Ezen felül nem alulról, hanem felülről kezdeményezett folyamat volt, amely az uniós források fogadására alkalmas területegységet hozta létre. Ennek oka, hogy Kelet-Közép-Európában nem voltak a regionalizmusnak belső, endogén katalizátorai, mint Svédországban.

Az Európai Unió keretén belül nincsen olyan közösségi előírás, amely szabályozná, hogy az egyes országok milyen közigazgatási rendszert építsenek ki. Az uniós felvételi követelményekben is csupán annak igénye jelent meg, hogy megfelelő közigazgatási kapacitással rendelkezzen az ország és tudja érvényesíteni az *acquis communautaire*-t, amely minden tag esetében szükséges feltétel.<sup>616</sup> Ennek értelmében az ország saját maga dönthet arról, hogy az általa kialakított területi egységek kapcsolódnak-e valamilyen szinten a közigazgatáshoz, vagy sem.

Míg a supermegye esetében a régió vezetése és az állampolgárok közti távolság megnövekedett, ez pedig demokratikus deficitet eredményezett, addig ez egyáltalán nem volt megfigyelhető Kalmar megyerégió modellje esetében. A megyerégióban nem jelenik meg a demokratikus deficit problémája. Ez egyértelműen pozitívumként könyvelhető el.

Ez azért is előnyös, mert vizsgálatok mutatnak rá arra, hogy az emberek leggyakrabban a hozzájuk legközelebb található területi egységekkel tudnak azonosulni, vagyis a helyi, lokális szinttel. Magyarország esetében ez leginkább a települési szintet jelenti, ezt követően a megyei szintet, majd pedig a nemzeti szintet. A magyar regionális identitás eddig még nem

---

<sup>616</sup> Perger Éva: Regionalizmus – területi közigazgatás. Forrás: <http://beszelo.c3.hu/02/02/14perger.htm> (2024.07.12.)

tudott megfelelően kialakulni, nem meglepő, ha figyelembe vesszük a regionalizmus történelmi előzményeinek hiányát.<sup>617</sup> Azaz, ha középszintben gondolkodunk, akkor a megyék, vármegyék tekinthetők a természetes képződményeknek, velük szemben a régiók az Európai Unió csatlakozás következményeként jelennek meg, nekik viszont valódi funkciót nem sikerült betölteniük a statisztikai-tervezési szerepkörön kívül. Tehát üres képződmények, amelyeknek ebből következően az identifikáló szerepük csekély.<sup>618</sup>

Ezzel visszatérünk az alapkérdéshez. Alkalmazható-e valamelyik svéd példa? Régió legyen vagy vármegye? A svéd modellkísérletek, amelyek legtöbbje mára igazolást nyert, pontosan arra mutatnak rá, hogy a regionalizmusnak eltérő alkalmazási lehetőségei vannak. Nem is feltétlenül szükséges országosan egységes mintát követni. Minden területi egységnek azt a sajátos modellt kell kialakítania, amely a helyi feltételeknek leginkább megfelel. Ezt jól szemlélteti a három svéd modell. Tehát a magyar területi egységek tekintetében sem lenne szükséges egységes sablont alkalmazni. Mivel országon belül is sok az eltérés, ezért a magyarországi régióknak/vármegyéknek, akármilyen területi egységben is gondolkozunk, a számukra legalkalmasabb regionális modellt kell kiválasztaniuk. Véleményem szerint, ami viszont a svéd modellek egyértelmű üzenete az az, hogy a helyi közösségeknek önálló, alulról szerveződő kezdeményezésen keresztül kell megvalósítaniuk az alkalmazandó modellt. Ha a polgárok kezdeményezik a regionális/vármegyei intézmények kialakítását, akkor a létrehozott területi egység erős legitimitációval fog rendelkezni.<sup>619</sup>

Meglátásom alapján a svéd példából kiindulva a kialakítandó egység megnevezését tekintve nem is annyira fontos. Ami viszont annál fontosabb, az az erős önkormányzati középszint megléte. Jelenleg ez az erős középszint hiányzik, a hierarchikusan felépülő magyar rendszerből. Az erős középszintnek az lenne a szerepe, hogy elősegítse a decentralizációt, hogy biztosítsa a területpolitika keretét a megfelelő intézmények, partnerek, eszközök tekintetében.

A területen végzett kutatásaim alapján számomra a tökéletes modell aszimmetrikus, erősen decentralizált, helyi igényekre szabott és kerüli az uniformizált regionalizációs megoldásokat. A fejezet zárásaként fontos megemlíteni, hogy hasonló ámbár erősen centralizált modellek is fellelhetők Európában, így például az Egyesült Királyságban. Az „angol devolúció” keretében devolúciós egyezményt (devolution deal) írtak alá a részes felek, a központi kormány, valamint számos önkormányzati társulás. A megkötött egyezmények azt eredményezték, hogy felsőbb szintről az ágazati minisztériumoktól kerültek át hatáskörök és költségvetési források az alsóbb szintre, a társulásokhoz. Ezeket a város-régióknak nevezett önkormányzati társulásokat a közvetlenül megválasztott nagyvárosi polgármester (metro-mayor) és a társulást alkotó önkormányzatok vezetői (mayoral combined authority) együtt vezetik.<sup>620</sup>

Az angol példa esetében a helyi igényekre szabott sajátos megoldás centralizáltan működő kormányzati berendezkedés mellett valósul meg. A kormányzat fenntartja a központi befolyást és ellenőrzést a strukturális, elszámoltatási és finanszírozási eszközein keresztül. A modellben hasonló probléma jelenik meg mint a svéd megyerégió modell esetében, mivel

---

<sup>617</sup> Nárái Márta: Gondolatok a regionális identitásról – Identitáselemek a Nyugat-dunántúli régióban. In: Tér és Társadalom. 23. évfolyam. 4. szám. 2009. 156. p.

<sup>618</sup> Kákai László: Útkereső önkormányzatok Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2019. 91. p.

<sup>619</sup> Richárd Kószó: The Swedish model of new regionalism and its applicability in Hungary. In: Eva Belvončíková: 11th Central European Winter Seminar of Regional Science Bratislava. Publishing House Ekonóm. Bratislava, 2023. (B) 81. p.

<sup>620</sup> Kaiser Tamás: A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek. In: CITY.HU Várostudományi Szemle. 4. évfolyam 1. szám. 2024. 41-42. pp.

a társult önkormányzatoknak nem áll rendelkezésére megfelelő mennyiségű saját forrásuk. Ebből kifolyólag a szükséges fejlesztések biztosítása és a közszolgáltatás-ellátás működtetése nem túl gördülékeny. A hiányzó forrás pótlására a társulások alkalmi koalíciókat hoztak létre annak érdekében, hogy megszerezzék a pályázati úton elnyerhető, alapvetően kormányzati prioritásokhoz kapcsolódó pénzügyi forrásokat. Fokozatosan előtérbe került a kormányzattal való kapcsolattartás és lobbitevékenység, valamint megjelent a forráselosztásban megmutatkozó pártpolitikai részrehajlás.<sup>621</sup> Tehát megállapítható, hogy centralizált környezetben is megvalósulhatnak helyi igényekre szabott, az uniformizált megoldásokat kerülő regionalizációs megoldások, azonban ahogy a svéd modellek esetében is hangsúlyoztam, csak a megfelelő és az ország számára alkalmas elemek átültetése ajánlott.

A területi tervezés és programozás, valamint a jogi szabályozó eszközök feldolgozását követően a következő fejezet a harmadik jelentős terület- és településfejlesztési eszközcsoporttal, a pénzügyi eszközökkel fog foglalkozni.

## VI. A Terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközei

A téma kifejtését megelőzően a terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközeinek tekintetében is szükséges az eszközcsoport meghatározása. Ahogy a korábbi eszközöknél is, ennek az eszköznek az esetében is a tágabb értelmezést fogom alkalmazni. Perger Éva (2001) nézete alapján pénzügyi eszközöknek tekinthetők a terület- és településfejlesztési célú kedvezmények és támogatások. Emellett a csoportot alkotják még a területileg differenciált adók és illetékek, valamint a speciális hitelkonstrukciók is.<sup>622</sup>

Horváth Gyula (1998) hasonlóképpen nevesítette a költségvetési támogatásokat, a kedvezményes hitelkonstrukciókat, illetve a tőkejuttatásokat és az adókedvezményeket is.<sup>623</sup>

Pap Norbert (2005) kiemelte, hogy a magyar költségvetésen keresztül számtalan pénzügyi eszköz jöhet létre, amelyek részben direkt területfejlesztési célúak. Azonban felhívja rá a figyelmet, hogy Magyarország uniós csatlakozásának köszönhetően az EU regionális politikájának pénzügyi eszközei is megjelentek.<sup>624</sup> A fenti meghatározások alapján jól kirajzolódik, hogy általánosságban a különböző támogatások és fejlesztési források kerülnek kiemelésre a pénzügyi eszközök között, azonban az eszközök köre ezeken túlmutat.

Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy a pénzügyi eszközök kifejezést sok más magyar szerzőhöz hasonlóan, nem az európai uniós terminológiának megfelelően fogom alkalmazni. Az európai uniós szóhasználat a pénzügyi eszközök kifejezést csak a visszatérítendő támogatási konstrukciókra használja.<sup>625</sup>

A magyar terminológia kiterjed a vissza nem térítendő eszközökre is. A doktori értekezéshez készített kérdőíves felmérés 5. kérdése foglalkozott a pénzügyi eszközök terület- és településfejlesztés területén betöltött jelentőségével. Ennek eredménye látható a 17. számú ábrán.

---

<sup>621</sup> Kaiser: 2024. 42. p.

<sup>622</sup> Perger: 2001. 181. p.

<sup>623</sup> Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 1998. 279. p.

<sup>624</sup> Pap: 2005. 17-19. pp.

<sup>625</sup> Lásd: A mai értelemben vett Next Generation EU Eszköz esetét, amely tartalmaz visszatérítendő támogatási formát is.



17. számú ábra: Pénzügyi eszközök jelentősége a terület- és településfejlesztés eszközrendszerén belül<sup>626</sup>

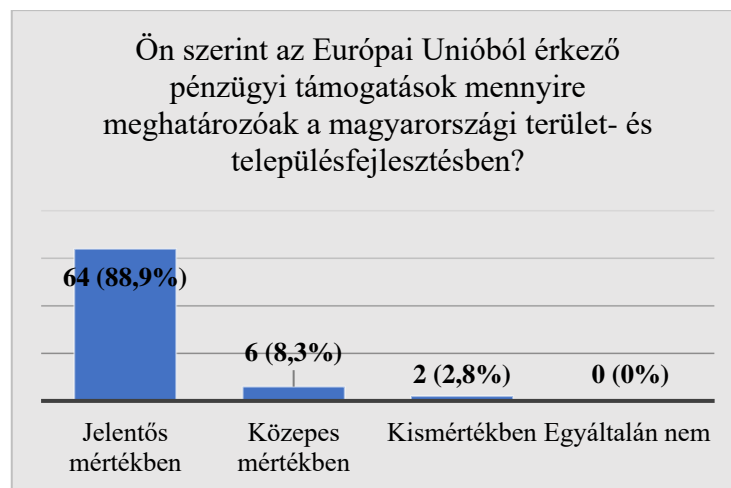
A beérkező válaszok alapján a megkérdezettek 81,9%-a úgy véli, hogy a terület- és településfejlesztés eszközein belül jelentős mértékben meghatározóak a pénzügyi eszközök.

A fejezet azokra a főbb pénzügyi eszközökre fog fókuszálni, amelyek napjainkban is működnek és direkt terület- és településfejlesztési célt szolgálnak. A számbavétel nehézségei okán a terület- és településfejlesztést közvetett módon befolyásoló eszközök, mint például az elsődlegesen gazdaságfejlesztési célú GINOP Plusz,<sup>627</sup> vagy a területi célú, de már nem működő Modern Városok Program nem kerülnek bemutatásra. Ezen túl a pénzügyi eszközök kiválasztásánál az aktualitás mellett kritérium volt az „állandó jelleg” és a viszonylagos kiszámíthatóság. Ennek tükrében a doktori értekezés nem érinti a terület- és településfejlesztés forráskerete körében született eseti kormánydöntéseket és különböző kedvezményeket.

A fejezet elsőként az uniós támogatásából megvalósuló terület- és településfejlesztési lehetőségekkel fog foglalkozni, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Pluszon, az RRF felzárkózó települések komponensén és a LEADER programon keresztül. A fejezet azért az uniós támogatásokkal indul, mivel az értekezéshez készített kérdőív alapján az a következtetés vonható le, hogy az uniós támogatások jelentős mértékben meghatározóak a magyarországi terület- és településfejlesztésben. A kérdőív 6. kérdése foglalkozott a témával, ennek eredményét szemlélteti a 18. számú ábra.

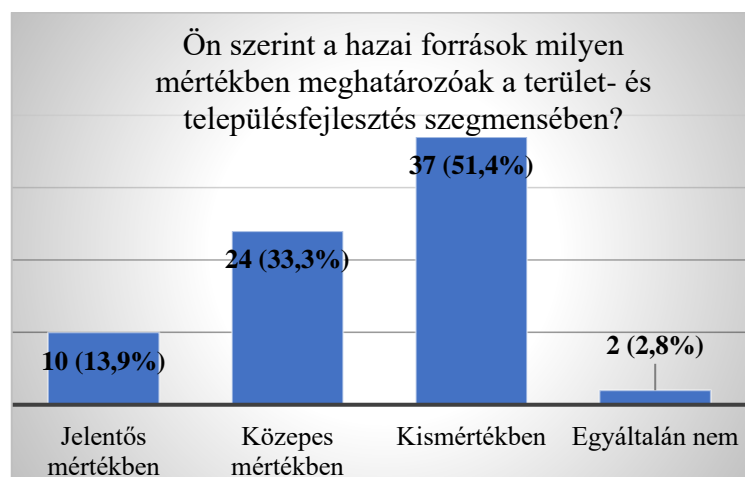
<sup>626</sup> Saját szerkesztés az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válaszok alapján.

<sup>627</sup> Ennek esetében nagyon nehéz lenne elválasztani a nagyobb arányú direkt gazdaságfejlesztést és az ahhoz képest jelentéktelen indirekt terület- és településfejlesztési hatást.



18. számú ábra: Az uniós támogatások szerepe a magyarországi terület- és településfejlesztésben<sup>628</sup>

Ezt követően az értekezés a hazai fejlesztési lehetőségekre fókuszál, amelyek a kérdőíves felmérés rendelkezésre álló adatai alapján jelenleg csak kis mértékben meghatározóak a magyarországi terület- és településfejlesztésben. Az értekezés a hazai támogatásokon belül a Magyar Falu Programmal fog részletesebben foglalkozni. Az értekezéshez készített kérdőív kiterjedt a hazai források szerepének kérdésére is a 8. kérdéson keresztül. Ennek eredményét szemlélteti a 19. számú ábra.



19. számú ábra: Hazai támogatások szerepe a magyarországi terület- és településfejlesztésben<sup>629</sup>

<sup>628</sup> Saját szerkesztés az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válaszok alapján.

<sup>629</sup> Saját szerkesztés az értekezéshez készített kérdőíves felmérésre adott válaszok alapján.

Az ötödik fejezet két kérdésre keresi a választ. Az első: hogyan oszlik meg az uniós és hazai fejlesztési források aránya a terület- és településfejlesztés főbb pénzügyi eszközeinek tekintetében? A második: A terület- és településfejlesztés főbb pénzügyi eszközeire a top-down vagy a bottom-up szemlélet-e a jellemzőbb?

## **VI. 1. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz)**

A 2021-2027-es programozási időszakban működő operatív programok közül a TOP Plusz Magyarország egyetlen területi szemléletű operatív programja, amely projektjei az ország teljes területét lefedik. Kiterjednek a kevésbé fejlett régiókra, valamint a fejlett régióknak számító Budapestre is. Az operatív program fejlesztései egyaránt támogatják a legkevésbé fejlett régiókat és az elmaradott térségeket. A TOP Plusz fejlesztési célja kettős, egyfelől igyekszik az EU szintű területi kohézió javítását elősegíteni, másrészt támogatja az országon belüli területi kohézió erősítését. Fejlesztési tevékenysége sikerének érdekében a régiók és megyék fejlettségi pozícióját kívánja javítani az EU átlag tekintetében, ezzel összefüggésben támogatja az országon belüli egyenlőtlenségek csökkentését, fókuszában kiemelten jelenik meg a négy legkevésbé fejlett régió (Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld, Észak-Magyarország), valamint a komplex programmal fejlesztendő 36 járás támogatása. Budapest tekintetében a nagyváros-specifikus kihívások kezelése a cél.<sup>630</sup>

Az operatív programok kialakításának célja, hogy segítsék a meglévő adottságok kiaknázását abban az esetben, ha nem áll rendelkezésre elegendő hazai fejlesztési forrás az adott területen. Kovács András Donát (2009) már korábban arra hívta fel a figyelmet, hogy az ország olyan természeti adottságokkal, erőforrásokkal rendelkezik, mint a hévizek vagy a szénhidrogének, amelyek megfelelő és fenntartható használata hozzá tud járulni az ország fejlődéséhez.<sup>631</sup> A helyi adottságokra történő építés azért jelentős, mert korábban a shift-share elemzés már rávilágított arra, hogy egy térség nem csak a gazdaság ágazati szerkezetének helyreigazításával dinamizálható, meghatározó szerepe van a lokális adottságokat felismerő átalakításnak is.<sup>632</sup>

Lados Mihály (2009) szerint a települések fejlődését elő kell segíteni, mivel fejlődésük olyan fontos tényező, amely magába foglalja az életminőséget garantáló és javító folyamatokat. Az életminőséget garantáló elemek közül számosat a települési önkormányzatoknak a helyi közszolgáltatások körében kell ellátniuk, mint a településrendezés, településfejlesztés, helyi környezet- és természetvédelem, vagy éppen a vízgazdálkodás.<sup>633</sup> Ezeket a feladatokat például a települések a TOP Plusz forrásainak felhasználásával biztosítani tudják. Ez kiemelten fontos lehet akkor, ha helyi erőforrás már nem áll rendelkezésre ezek ellátására. A TOP Plusz azonban olyan sajátos helyzetben van, hogy folytonossággal rendelkezik, tehát előzménye volt már a megelőző 2014-2020-as programozási időszakban is.

---

<sup>630</sup> Magyarország Kormánya: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz.

Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/programok/szechenyi-terv-plusz/top-plusz> (2024.07.23.)

<sup>631</sup> Kovács András Donát: A természeti erőforrások és a környezet állapota. In: Nagy Gábor: A Kárpát-medence régiói. Dél-Alföld. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2009. 74-75. pp.

<sup>632</sup> Nemes Nagy: 2009. 74. p.

<sup>633</sup> Lados: 2009. 376. p.

## **VI. 1.1. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) előzménye a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)**

A TOP Plusz a 2021-2027-es programozási időszakban már korábbi tapasztalatok figyelembevételével tudta megkezdeni a működését, köszönhetően annak, hogy a 2014-2020-as programozási időszakban már jelen volt a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP). A TOP Plusz kisebb változásokkal, de lényegében a megelőző TOP folytatása. Mielőtt bemutatásra kerül a TOP Plusz, ezt megelőzően célszerűnek tartom a TOP rövid áttekintését, annak érdekében, hogy a két operatív program tekintetében bekövetkező változások érzékelhetőek legyenek.

Magyarország 36,4 milliárd euró fejlesztési támogatást használhatott fel a 2014-2020-as programozási időszakban. A teljes Magyarországra jutó fejlesztési támogatás 15,71%-a alkotta a TOP keretét, ami az operatív program indulásakor 2013-as árakon számolva összesen 1.006.513.914. forint volt. Az operatív program keretének jelentősebb hányadát, 87,8%-át az Európai Regionális Fejlesztési Alap, míg 12,2%-át az Európai Szociális Alap finanszírozta. A fejlesztések döntő hányada infrastrukturális fejlesztéseket valósított meg. Az operatív program küldetése az volt, hogy a hátrányos helyzetben lévő és leszakadó tendenciákat mutató térségeket és településeket megsegítse, a rendelkezésre álló erőforrásaikat kiaknázza, valamint potenciáljukat fejlessze. Az operatív program megvalósításában a térségi gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás növelése élveztek prioritást. A TOP forrásai a kevésbé fejlett konvergencia régióba tartozó területeken kerültek felhasználásra, kedvezményezettjei pedig az önkormányzatok voltak. Az operatív program az önkormányzatok terület- és településfejlesztési feladatainak ellátásához biztosított forrást, támogatva ezzel az önkormányzatok gazdaságfejlesztési és az azzal összefüggő város- és településfejlesztési akcióit. A TOP keretében megvalósuló projektek támogatták a gazdasági infrastruktúra fejlesztését, a települési környezet minőségének javítását, a foglalkoztatás növelését, a munkába járás megkönnyítését, az önkormányzati épületek energiahatékonyságának javítását, a leromlott városrészek fejlesztését, a hatékony településüzemeltetést, és a hátrányos helyzetű települési lakosság életkörülményeinek javítását.<sup>634</sup>

A TOP projektek intézményi rendszerét a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet határozta<sup>635</sup> meg. A kormányrendelet alapján a Kormány feladata a fejlesztéspolitika intézményi és szabályozási rendszerének kialakítása és irányítása. A kormányzat az intézményrendszer élére irányító hatóságot (IH) állít, amely a fő irányító szerepet tölti be. A TOP projektjei esetében a kijelölt irányító hatóság a Nemzetgazdasági Minisztérium Regionális Fejlesztési Programokért Felelős Helyettes Államtitkárság volt. Az intézmény feladata az operatív program jogszabályoknak megfelelő irányítása és a hozzá kapcsolódó végrehajtás hatékonyságának biztosítása volt. Az IH határozott a TOP keretrendszeréről, emellett a projektek helyzetéről való jelentésekkel igazolta tevékenységét a kormányzat felé.<sup>636</sup> Az IH munkáját egy másik szinten elhelyezkedő közreműködő szervezet (KSZ) segítette. A TOP projektek esetében a 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet

<sup>634</sup> Magyar Államkincstár: Terület- és Településfejlesztés Operatív Program – Közreműködő Szervezet. Forrás: <http://www.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/terulet-es-telepulesfejleszt-es-operativ-programkozremukodo-szervezet> (2024.07.23.)

<sup>635</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

<sup>636</sup> Magyar Államkincstár: Terület- és Településfejlesztés Operatív Program - Közreműködő Szervezet. Forrás: <http://www.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/terulet-es-telepulesfejleszt-es-operativ-programkozremukodo-szervezet> (2024.07.23.)



3. számú melléklete értelmében a közreműködő szervezet feladatait a Magyar Államkincstár látta el. Feladatkörébe tartozott többek között, az éves munkatervek elkészítése, amelyekben meghatározta a pályázati felhívások kihirdetésének határidejét és a pályázatok beadásának dátumát. Ezt a feladatot az IH által meghatározott feltételekkel koherens módon kellett megvalósítani. Ezen túl közreműködő szerepe kiterjedt a pályázati kiírások és támogatási szerződések mintáinak elkészítésére. A KSZ kötötte meg a támogatási szerződéseket a kedvezményezettekkel. Ő követte nyomon a projektek megvalósítását és ezzel összefüggésben ő fogadta, valamint értékelte a projektjavaslatokat. Lényegét tekintve a KSZ az IH-tól kapott szakmai elvárások végrehajtója volt, összekötő kapcsot jelentett az IH és a végső kedvezményezettek között.<sup>637</sup>

A közreműködő szervezet és a kedvezményezettek közé közvetett módon beékelődtek az akkori megyei önkormányzatok és pályázatíró cégeik. A megyei önkormányzatok Integrált Területi Programokat készítettek, amelyekben meghatározták a TOP forrásból finanszírozható megyei gazdaságfejlesztési, valamint településfejlesztési projektjavaslatukat. Ami viszont ennél is fontosabb, hogy a megyei önkormányzatok a kistéleplések pályázati feladatainak ellátására saját pályázatíró cégeket hoztak létre. A megyei önkormányzatok tulajdonában lévő pályázatíró cégek feladata a létrejöttüktől mind a mai napig, hogy a megyéjükhöz tartozó települések számára megírják a TOP-os pályázatokat, abban az esetben, ha a kistéleplés nem tudja ellátni ezt a feladatot. Ezen túl segítséget nyújtanak a kedvezményezettek és a KSZ közötti kapcsolattartásban. A támogatási összeg elnyerését követően pedig menedzselik a projekteket és adatot szolgáltatnak a KSZ-nek.<sup>638</sup> A megyei önkormányzatok esetében előrelépést jelenthetett a folyamatba való bekapcsolódás, mivel ahogy azt a korábbi fejezetekben láthattuk a megyei szint hosszú ideig sem jogi, sem pénzeszközzel nem rendelkezett ahhoz, hogy aktív szereplője legyen a területfejlesztésnek.<sup>639</sup> Számos külföldi szerző felhívta már fel a figyelmet arra, hogy hosszú távon pozitív kimenetelű lehet a helyi és mezo szint együttműködése, mivel az erősebb területi önkormányzatok elősegíthetik a helyi autonómia erősödését is.<sup>640</sup>

Az ország megyéinek területén elhelyezkedő kedvezményezett települések a 20. számú ábrán felvázolt intézményi struktúrán keresztül tudták megvalósítani TOP-os projektjeiket. A szereplők közötti nyilak a kölcsönös kapcsolatot szemléltetik.<sup>641</sup> Az ábra az időszaknak megfelelően még a megye elnevezést használja.

---

<sup>637</sup> Magyarország Kormánya: A közreműködő szervezet feladatai. 2014.

Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/kozremukodo\\_szervezetek\\_kozopih](https://www.palyazat.gov.hu/kozremukodo_szervezetek_kozopih) (2024.07.23.)

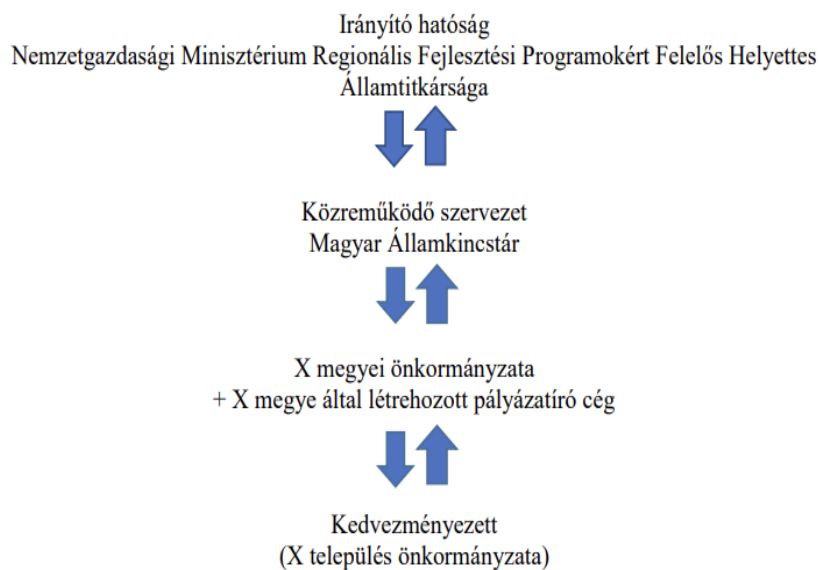
<sup>638</sup> Csongrád Megyei Önkormányzat: Csongrád Megye Integrált Területi Programja. 2014.

Forrás: <http://www.csongrad-megye.hu/> (2024.07.23.)

<sup>639</sup> Pálné Kovács: 2001. 171. p.

<sup>640</sup> Andreas Ladner – Nicolas Keuffer – Harald Baldersheim – Nikos Hlepas – Pawel Swianiewicz – Kristof Steyvers – Carmen Navarro: Patterns of Local Autonomy in Europe. Palgrave Macmillan. Basingstoke, 2019. 45. p.

<sup>641</sup> Kószó: 2021. (B) 123. p.



20. számú ábra: A TOP kialakított intézményi struktúrája<sup>642</sup>

A 2014-2020-as időszakban a TOP tervezésében és végrehajtásában még részt vettek a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok is, tehát a terület érintett önkormányzatai bevonásra kerültek a folyamatba, ami az operatív programnak adott némi decentralizációs alapot.<sup>643</sup>

### VI.1.2. Kezdeti problémák a TOP-os projekteknél

A 2014-2020-as programozási időszak kezdetével megnyílt a lehetőség a pályázók előtt, hogy támogatási kérelmüket benyújtsák a TOP-os támogatások elnyerésének céljából.<sup>644</sup> 2014-re kiépült az operatív programban résztvevő szervezetek rendszere, a 272/2014-es kormányrendelet meghatározta az alkalmazandó eljárásrendet.<sup>645</sup>

A legtöbb operatív program esetében elkészültek a pályázati felhívások, amelyekre 2016-ban beérkeztek a pályázatok, ezt követően kihirdetésre kerültek a nyertes pályázatok majd elkezdték megvalósítani ezeket. Ez hasonlóképpen történt a TOP projektek esetében is, 2017-ben a TOP projektek nagyobb része országos viszonylatban már a megvalósítás fázisában volt, azonban a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek közül számos olyan problémába ütközött, amely akadályozta a projektek megvalósítását. A probléma beazonosításra került, amely nem más volt, mint a projektek során fellépő, előre nem látott költségnövekmény. A TOP projektek esetében a költségnövekmény azt jelentette, hogy a projektek megvalósításához szükséges anyagokat és eszközöket már nem lehetett beszerezni

<sup>642</sup> Kószó Richárd: Az uniós források allokációja a területfejlesztésben 2020 előtt és után. In: Horák Rita: Fenntartható Örökség. Újvidéki Egyetem Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar. Szabadka, 2021. (B) 123. p.

<sup>643</sup> Perger Éva: Az állami területfejlesztési politika pénzügyi eszközei – gondolatok Illés Iván nyomán. In: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus elmélettől a gyakorlatig. Publikon Kiadó. Pécs, 2022. 177. p.

<sup>644</sup> A fejezet a következő megjelent tanulmányom átdolgozására épül: Kószó Richárd: A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek tapasztalatainak gyakorlati hasznosítása. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. (D) 116-127. pp.

<sup>645</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

a támogatási kérelmek elkészítésekor megtervezett árakon, csak a költségnövekménnyel terhelt áron. Az eredeti ár és a megnövekedett ár közötti különbség adja meg a költségnövekmény összegét. Összegezve tehát ez a költségnövekmény azt eredményezte számos projektnél, hogy a projektek megvalósításához szükséges tételeket nem lehetett beszerezni a pályázat megírásakor eltervezett alacsonyabb árakon.<sup>646</sup>

Walter György (2017) „A projektfinanszírozás kockázata – nemzetközi és hazai tapasztalatok” című tanulmányában a projektek kockázatai között sorolja fel a költségtúllépés problémáját.<sup>647</sup> A költségtúllépés általában a projektek befejezésének időszakához köthető, azonban ez a költségtúllépés a TOP projektek esetében a költségnövekmény formájában egy speciális eset, ami már a projektek korai szakaszában megnyilvánult. A TOP projektek Csongrád-Csanád megyei speciális helyzetének megismeréséhez azon tényezőket kell megvizsgálni, amelyek, hozzájárultak a megjelenő költségnövekmény keletkezéséhez.

Első tényezőként a Csongrád-Csanád megyei nyertes TOP projektek kihirdetését kell említeni, amely késéssel történt meg. Számos megyétől eltérően Csongrád-Csanád megyében későn született meg a döntés arról, hogy mely települések pályázati anyagai lesznek a nyertesek, azaz mely projektek részesülnek majd támogatásban. Kutatásom során arra nem derült fény, hogy mi lehetett az oka a késő döntéshozatalnak, azonban a projektek problémáinak többsége egyértelműen a késő döntésre vezethető vissza. A pályázatokban előre meghatározták az adott projekt költségvetését, viszont Magyarországon egy olyan környezetbeli változás következett be a pályázatok benyújtása és a döntéshozatal között, ami nagyban megváltoztatta a projektek eltervezett költségvetésének megvalósítását. A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek nyertesinek kihirdetése jellemzően 2017-re történt csak meg, vagyis majdnem egy év telt el a pályázatok benyújtása és az eredmények kihirdetése között.<sup>648</sup>

A TOP projektek közreműködő szervezeteként megjelölt Magyar Államkincstár 2017. tavaszán egy TOP információs napot szervezett, ahol bemutatásra került a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek helyzete. Rákossy Balázs európai uniós források felhasználásáért felelős államtitkár (2018-) így jellemezte a megyei projektek előrehaladását: „*Csongrád megyében a kisebb települések számára rendelkezésre álló keret feléről megszülettek a döntések, (...) bölcsőde-, óvoda felújítások, útépítések, ipari park bővítések indulhatnak el hamarosan.*”<sup>649</sup>

Mivel a Csongrád-Csanád megyei első körös TOP projektek legtöbbször esetében csak 2017-ben született döntés, a támogatási szerződésük is késve, 2017. júniusában lépett életbe. Ez azt eredményezte, hogy a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek már hátránnyal indultak a régióban. Ez az oka annak, hogy a Békés és Bács-Kiskun megyei projektek körében sokkal kevesebb esetben fordult elő a megjelenő költségnövekmény problémája.

Véleményem szerint második tényezőként a munkaerőhiány említhető. „*Baj van, Történelmi csúcsra ugrott a munkaerőhiány (...) egyre égetőbb a munkaerőhiány az országban, (...) az építőiparból több mint 3 ezer dolgozó hiányzik.*” Így hivatkozott a

---

<sup>646</sup> Kószó: 2022. (D) 118. p.

<sup>647</sup> Walter György: A projektfinanszírozás kockázata – nemzetközi és hazai tapasztalatok. In: Pénzügyi Szemle 62. évfolyam. 4. szám. 2017. 558. p.

<sup>648</sup> Kószó: 2022. (D) 119. p.

<sup>649</sup> Antal Zsófia: Újabb négy megyében született jóváhagyó döntés a TOP projektek-nagy részéről. Forrás: <https://magyarepitok.hu/gazdasag/2017/05/ujabb-negy-megyeben-szuletett-jovahagyodotes-a-top-projektek-nagy-reszerol> (2024.07.24.)

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adataira a Világgazdaság.<sup>650</sup> Az építőipari munkások hiánya azért jelentett problémát a TOP projektek szempontjából, mivel az akkori pályázati felhívásokat vizsgálva megállapítható, hogy a legtöbb projekt építési beruházással járt, tehát az építőipari munkaerő hiánya egyértelműen hatást tudott gyakorolni a projektekre.

Harmadik jelentős tényezőként nem szabad figyelmen kívül hagyni az alapanyagárak drágulását. A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek megvalósítási szakaszának időpontjára olyan előre nem várt áremelkedés következett be az építési piacon az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége (ÉVOSZ) 2017-es kutatása szerint, amely hatást gyakorolt a projektekre. A drágulás mértéke leginkább az építőanyagok, a fuvardíjak, a szerelvények és egyéb beépítendő termékek árainak változásában jelent meg. Az ÉVOSZ négyszáz mikro, kis, közepes vállalkozás és nagyvállalat közreműködésével készített felmérése arra mutatott rá, hogy a legtöbb építőanyag-csoportban minimum 10-15%-os áremelkedés volt tapasztalható. Országos viszonylatban a hőszigetelő anyagok ára emelkedett legjobban, a drágulás mértéke itt elérte a 20%-ot is.<sup>651</sup>

Az építőiparban ez idő tájt bekövetkező árnövekedést jól szemléltetik a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Építési Normagyűjteménye által összegyűjtött adatok. A gyűjtemény féléves adatokat szolgáltat az egyes anyagár, gépköltség, rezsioradíj viszonylatában, majd az összegyűjtött adatokból készít egy referencia árat. A TOP projektek megvalósítási szakaszában bekövetkező áremelkedést mutatja a helyszíni beton és vasbeton munkák területén kimutatható változás. Ezt szemlélteti a 13. számú táblázat.

Helyszíni beton és vasbeton munkák	Referencia ár: (Ft/m <sup>3</sup> )	Anyag ár: (Ft/m <sup>3</sup> )	Gépköltség: (Ft/m <sup>3</sup> )	Rezsioradíj: (Ft/óra)
2016-1	31 248,9	13 750	44	2490
2016-2	31 248,9	13 750	44	2490
2017-1	33 842,6	13 750	44	2860
2017-2	39 590,8	13 750	44	3680
2018-1	41 623,7	13 750	44	3970
2018-2	46 774,8	16 728	44	4280

13. számú táblázat: Helyszíni beton és vasbeton munkák<sup>652</sup>

A 13. számú táblázat arra mutat rá, hogy a helyszíni beton és vasbeton munkák esetében az anyagár drágulása 2018-tól volt kézzel fogható, viszont a rezsioradíj emelkedése 2016-tól

<sup>650</sup> Jakus Ibolya: Baj van, történelmi csúcsra ugrott a munkaerőhiány. 2017.

Forrás: [https://hvg.hu/gazdasag/20170913\\_munkaerohiany\\_adatok](https://hvg.hu/gazdasag/20170913_munkaerohiany_adatok) (2024.07.24.)

<sup>651</sup> Pintér Balázs: Építőipari drágulás. 2017. Forrás: <https://magyaridok.hu/gazdasag/epitoipari-dragulas-2063896/> (2024.07.24.)

<sup>652</sup> Saját szerkesztés a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Építési Normagyűjteménye alapján. Forrás: <https://www.mvh.allamkincstar.gov.hu/epitesi-normagyujtemeny> (2024.07.24.)

folyamatos volt, tehát vele konstans módon a referencia ár is folyamatosan növekedett. A rezsióradíj emelkedését vizsgálva pedig megállapítható, hogy a bekövetkezett növekedés 2016-tól 2018-ig 58%-os volt.

Negyedik, de már kevésbé meghatározó tényezőként meg lehet még említeni a munkaerőhiánnyal összefüggésbe hozható minimálbér/garantált bérminimum emelkedését is. A bemutatott időszakban a minimálbérek folyamatos emelkedése volt tapasztalható. Ez az emelkedés egyfajta munkadíj többletet eredményezett, ami szintén hozzájárulhatott a projektek költségeinek növekedéséhez. A minimálbér emelkedését szemlélteti a 14. számú táblázat.

Év	Bruttó érték (Ft)	Nettó érték (Ft)
2016	111 000.	73 815.
2017	127 500.	84 788.
2018	138 000.	91 770.

14. számú táblázat: A magyarországi minimálbér emelkedés éves bontásban<sup>653</sup>

Véleményem szerint ez a négy tényező együttesen járult hozzá a projektek költségnövekményeihez. A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek vizsgálata mentén egyértelműen megkülönböztethető volt, hogy mely projektek számolhattak komolyabb költségnövekménnyel és mely projekteket érintett minimálisan a probléma. A megjelenő költségnövekménnyel főként az építéssel járó projektek esetében kellett számolni. Ezekkel ellentétben az eszközbeszerzéssel kapcsolatos projekteknél nem, vagy csak kevésbé volt jellemző ez a probléma. A Csongrád-Csanád Megyei Önkormányzat által létrehozott Csongrád Megye Fejlesztésért Nonprofit Kft. köteles adatot szolgáltatni projektjeiről a közreműködő szervezetnek, amennyiben erre igény mutatkozik. A költségnövekmény problémája 2018-ban már olyan sok Csongrád- Csanád megyei települést érintett, hogy egy felmérés keretében érdemessé vált az adatok begyűjtése.<sup>654</sup>

A felmérés által összegyűjtött adatok arra mutattak rá, hogy a Csongrád-Csanád megyei projektek többségénél megjelent a költségnövekmény problémája. A költségnövekmény felmerülésének arányát ábrázolja a 21. számú ábra.

<sup>653</sup> Saját szerkesztés a KSH adatai alapján.

Forrás: [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qli041.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli041.html) (2024.05.16.)

<sup>654</sup> Kószó: 2022. (D) 121. p.



21. számú ábra: Csongrád-Csanád megye TOP projektjeire kiterjedő felmérés eredménye<sup>655</sup>

A 21. számú ábra alapján megállapítható, hogy a projektek jelentős százalékánál problémát okozott a felmerülő költségnövekmény. Ezzel együtt azonban megjelent annak kérdése is, hogy ki oldja meg a problémát? A települések fizessék ki a költségnövekmény összegét, vagy nyújtson segítséget az állam?

Az állam felismerte a költségnövekménnyel járó helyzet veszélyeit és próbált megoldást kínálni ennek orvoslására. Megoldási lehetőséget készített elő az európai uniós forrásból finanszírozott egyes projektek költségnövekménye támogathatóságáról szóló 17/2017. (II. 1.) kormányrendelettel. A kormányrendelet értelmében az állam átvállalta volna a projektek többletköltségét, vagyis a költségnövekmény összegét. Meghatározásra kerültek benne a többletköltség igénylésének feltételei. Eszerint, ha egy projekt költségnövekménye nem éri el a támogatási szerződésben, vagy pedig a támogatói okiratban szereplő eredeti támogatási összeg 15%-át, akkor a költségnövekmény piaci árak való megfelelését az irányító hatóság felé kell alátámasztania a településnek. Abban az esetben, ha költségnövekmény összege meghaladja a 15%-ot, akkor igazságügyi szakértő kirendelésére van szükség, erről az államháztartásért felelős miniszter gondoskodik. Amennyiben viszont a költségnövekmény nagyobb, mint az eredeti támogatási összeg 30%-a, akkor a költségnövekmény nem támogatható.<sup>656</sup>

A problémával érintett legtöbb település beadta igényét a többlettámogatásra, azonban ez a lehetőség 2017-ben még nem hozott valódi megoldást, annak okán, hogy ebben az évben még nem ítélték meg egyetlen többlettámogatást sem. Ezzel párhuzamosan a kormányrendelet meghatározott egy másik lehetőséget is, a projektek műszaki-szakmai tartalmának módosítását. Azonban a műszaki- szakmai tartalom módosítás nem annyira egyszerű. Azokban az esetekben jelenthetett volna megoldást, amikor valamely kihagyható elem elhagyásával is megvalósítható lett volna az adott projekt, a kimaradó elem értéke pedig ellensúlyozta volna a költségnövekmény értékét. Ez az alternatíva jellemzően azért nem volt működőképes a legtöbb projekt esetén, mert a projektben vállalt kötelezettségeket,

<sup>655</sup> Saját szerkesztés a Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. adatai alapján.

<sup>656</sup> 17/2017. (II. 1.) Kormányrendelet az európai uniós forrásból finanszírozott egyes projektek költségnövekménye támogathatóságáról.

mint a különböző indikátorokat ugyanúgy teljesíteni kellett, ami csak néhány projekt esetében volt megvalósítható.<sup>657</sup> A Csongrád- Csanád megyei települések körében végzett 2018-as felmérés kiterjed a műszaki-szakmai tartalom csökkentésének lehetőségére is. Ez látható a 22. számú ábrán.



22. számú ábra: Műszaki-szakmai tartalom módosításának lehetősége<sup>658</sup>

A felmérés azt támasztotta alá, hogy nem sok település számára nyújtott valódi alternatívát a műszaki-szakmai tartalom módosításának lehetősége. A válaszok legvalószínűbb oka, hogy a vállalt kötelezettségek mellett a műszaki-szakmai tartalom módosítása nehezen lett volna kivitelezhető.

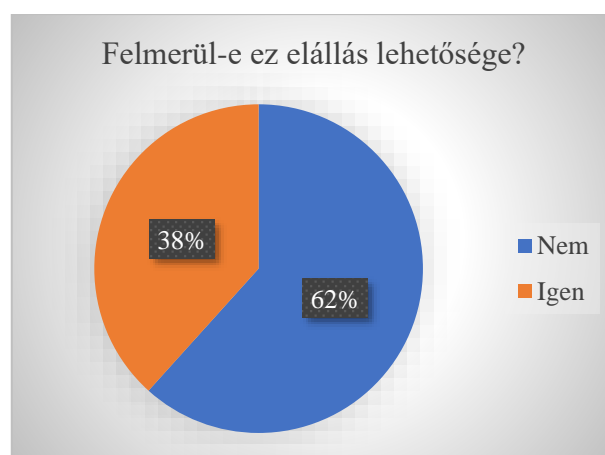
Mivel az állam által kínált megoldások az első év folyamán nem hoztak valós eredményt, ezért a településeknek el kellett gondolkozniuk egyéb megoldásokon, annak érdekében, hogy meg tudják valósítani a megnyert projektjeiket. Néhány település esetében lehetőségként jelent meg a saját forrás bevonása, vagyis a település a saját költségvetéséből fedezte volna a költségnövekmény összegét, ezzel sikerült volna megvalósítani a projektet. Ez a lehetőség azonban a TOP projektekkel összefüggésben azért nem sok település számára jelentett megoldást, mivel az operatív program célja pont a kisebb, elmaradottabb települések külső támogatásból történő fejlesztése, az eleve hiányzó fejlesztési forrás hiánya okán. Az előző fejezetek már rámutattak arra, hogy az önkormányzatok gazdálkodása korlátozott, a helyben megtermelt jövedelmek nagyobb részéről pedig központilag határoz az állam az újraelosztás módszerével, így a helyben maradó források csekély mennyisége miatt nem sok település tudta volna fedezni a költségnövekmény nagyságát. Az Möt. megadja a hitelfelvétel lehetőségét, azonban a települések csak a Kormány támogatásával tudtak volna hitelt felvenni, az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésén keresztül. Az előző fejezet, azonban már utalt arra is, hogy az állam a legtöbb esetben kerülné az önkormányzatok eladósodásának korábbi precedensét, így ez a megoldás nem jeltett valódi alternatívát. Mindazonáltal az önkormányzati eladósodás mentén fontos megemlíteni, hogy az önkormányzatok adóssághozsodolása anno megvalósult, azonban az

<sup>657</sup> Kószó: 2022. (D) 121. p.

<sup>658</sup> Saját szerkesztés a Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. adatai alapján.

önkormányzati tulajdonban lévő közfeladat-ellátó vállalatok mégis az eladósodás útjára tudtak lépni.<sup>659</sup> A hitel ezen tények fényében egyértelműen nem tekinthető járható útnak.

A fent említett nem valós megoldási lehetőségeken túl megjelent még egy igen szélsőséges megoldás, amely már, mint végső lehetőség jelent meg. Ez a projektől való elállás lehetősége volt. Az elállás lényegében azt jelenti, hogy a projektgazda nem valósítja meg a projektet, az elnyert támogatási összeget pedig visszafizeti. Ez hatalmas dilemmát jelentett egyes polgármestereknek, hiszen a pályázatuk egy nyertes pályázat volt, valószínűleg több kiadásuk volt a projekt elnyeréséig azonban, ha elállnak a projektől, akkor a már befektetett pénz is elveszítették volna. A mérlegelést az nehezítette, hogy amennyiben úgy döntenek, hogy nem állnak el a projektjüktől, akkor számolniuk kellett volna a költségnövekménnyel, amelyet hitelfelvétel vagy önerő bevonásával tudtak volna csak kezelni. Azonban ezek nem voltak alkalmasak a probléma orvoslására, sőt a projektjük folytatásával fennállt a lehetősége a költségnövekmény további emelkedésének is.<sup>660</sup> 2018-ban a települések körében végzett felmérés kiterjedt az elállás kérdéskörére is. Ennek eredménye látható a 23. számú ábrán.



23. számú ábra: A projektől való elállás lehetősége<sup>661</sup>

A felmérés arra mutatott rá, hogy a települések jelentős része nem kívánt elállni a projektjüktől. Ez talán természetes, hiszen az uniós forrásból megvalósítani kívánt fejlesztések egyrészt a településen élők helyben tartását tudták volna szolgálni. Ezt mi sem segítette volna jobban, mint a bölcsődék, az óvodák vagy éppen a nappali szociális ellátás intézményeinek fejlesztése. Abban az esetben viszont, ha nincs jelen a források megfelelő koncentrációja, ez végső esetben elvándorláshoz is vezethet.<sup>662</sup> Másrészt a projektől való elállás a helyi önkormányzatok és vezetőinek megítélését is ronthatja, annak okán, hogy a helyi közfeladatok és közszolgáltatások minőségének, valamint elérhetőségének biztosítása

<sup>659</sup> Bordás Péter: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. In: Közjogi Szemle 10. évfolyam. 2. szám. 2017. 36. p.

<sup>660</sup> Kószó: 2022. (D) 122. p.

<sup>661</sup> Saját szerkesztés a Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. adatai alapján.

<sup>662</sup> Navracsics Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. In: Comitatus 27. évfolyam. 223. szám. 2017. 29-30. pp.



az ő feladatuk. Ha ezeket garantálni tudják, az elősegíti a polgárok elégedettségét is, ha viszont nem, az elégedetlenséghez vezethet.<sup>663</sup>

Ez a bizonytalan környezet övezte a költségnövekménnyel érintett projekteket 2017-ben és 2018-ban. A legtöbb település a többletforrás biztosításának lehetőségében bízott, hiszen ez volt számukra a legkedvezőbb alternatíva. Ennek okán 2018-ban hirtelen megnövekedett a benyújtott többletforrási igények száma. Végül ezekre 2019-ben érkezett válasz, amikor egyes Csongrád-Csanád megyei településeknek többletforrást ítéltek meg, az odaítélt többletforrással pedig fedezni tudták a projektjük nyomán felmerült költségnövekményt. A többletforrások odaítéléséről, az odaítélt pénzüsszegekről és a többletforrást megillető települések köréről a Magyar Közlönyben megjelent határozatok adtak tájékoztatást. A határozatokban megjelenik az adott projekt támogatási szerződésében megítélt eredeti támogatási összege és a költségnövekménnyel terhelt összeg is. Az odaítélés folyamatát jól jellemzi a „Terület- és Településfejlesztési Operatív Program 1-4. prioritása keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről” című 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat. A kormányhatározat értelmében Ruzsa, Csanádalberti és Üllés Községe kapott többletforrást a költségnövekménnyel terhelt TOP-os projektjeikre. A 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat rendelkezését ábrázolja a 15. számú táblázat.

A támogatás mértéke	Bölcsőde építése Rúzsán	Csanádalberti Község Önkormányzati épületeinek energetikai korszerűsítése	Egészségház felújítása és átalakítása Üllésen
Eredeti támogatás (forint)	55 005 000	54 000 000	79 799 200
Megnövelt támogatás (forint)	70 798 000	70 100 558	98 204 458
Többlettámogatás összege	15 793 000	16 100 558	18 405 258
Költségnövekmény százalékos aránya	28,7	29,8	23,06

15. számú táblázat: A 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat eredménye három költségnövekménnyel érintett projekt esetében<sup>664</sup>

A 15. számú táblázat rámutat arra, hogy mindhárom projekt esetében jelentős, 20% feletti volt a költségnövekmény aránya, a felmerülő költséget azonban az állam átvállalta.

A Magyar Közlöny rendelkezései alapján megállapítható, hogy 2019-ben megkezdődött a többletforrások odaítélése, ami több lépcsőben zajlott, ennek köszönhetően pedig javulás következett be a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek bizonytalan helyzetében. 2019 telén Gémes László a Csongrád Megyei Önkormányzat elnöke (2019-2024) a következőképpen értékelt a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek helyzetét: „Az építőipari áremelkedések miatt 10-30 százalék közti forráshiány mutatkozott bizonyos

<sup>663</sup> Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990-2020. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 30. évfolyam. 236. szám. 2020. ősz-tél. 8. p.

<sup>664</sup> Sajtó szerkesztés a 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat rendelkezései alapján.

projekteknél, de a forrásigényeket ki tudtuk elégíteni, hiszen végül az eredeti összegnél jóval többet, több mint 35 milliárdot használhattunk fel 58 település 260-nál is több projektjére.”<sup>665</sup>

A feldolgozott eset alapján megállapítható, hogy a valódi megoldási lehetőség, a költségnövekmény átvállalása, és a többlettámogatási összeg átcsoportosítása jelentős időt vett igénybe. A probléma elkerülése érdekében egy az állam által elkülönített tartalékkeret szükségességét hangsúlyoztam a Comitatus Önkormányzati Szemle 2022. évi különszámában, illetve a Magyar Regionális Tudományi Társaság szakmai fórumain. Mára azonban megváltozott a terület- és településfejlesztés környezete. Egyrészt még relevánsnak tartom az elkülönített pénzalap létrehozását, azonban a pénzalap összekapcsolható lehetne a 2025-ben létrejött területfejlesztési alappal. Másrészt a létrejövő Területfejlesztési Szolgálat segítségével talán hamarabb fény fog derülni az ilyen problémákra, köszönhetően annak, hogy feladatai közé tartozik az operatív programok megvalósításának figyelemmel kísérése, a probléma azonosítása után pedig további javaslatokat csatornázhat be az általa működtetett érdekegyeztető fórum segítségével.

Tehát megállapítható, hogy a TOP projektjeinél jelentek meg problémák, azonban az nem feltétlenül baj, hiszen a tanulságokra lehet építeni, így a TOP Plusz már sokkal több tapasztalattal tud indulni. A TOP projektek tapasztalatai mellett még fontosnak tartom röviden bemutatni a TOP projektek rendszerét a számok tükrében. A 16. számú táblázat mutatja be a TOP projektek jellemzőit országos viszonylatban.

Beérkezett pályázatok (db)	Igényelt támogatás (Ft)	IH által támogatott (db)	Megítelt támogatás (Ft)	Kifizetett összeg (Ft)
14 526	2 385 807 966 755	10 288	1 691 379 751 680	1 848 229 558 354

16. számú táblázat: A TOP projektek jellemzői<sup>666</sup>

A 16. számú táblázat egyrészt nagyságrendileg meghatározza a TOP projekteket, másrészt pedig alátámasztja a korábban bemutatott problémát. A megítelt támogatás és a kifizetett összeg rubrikát összehasonlítva könnyen megállapítható, hogy magasabb összeg került kifizetésre, mint az eredeti megítelt támogatások összege. Magyarország Kormányának pályázati platformja arról rendelkezik, hogy nem minden projektet sikerült lezárni 2024-re, annak ellenére, hogy a 2014-2020-as programozási periódus projektjeinek már rég zárniuk kellett volna.<sup>667</sup>

<sup>665</sup> Tégely József: Partnerséget kínál a Csongrád Megyei Önkormányzat. Szeged Ma. 2019. Forrás: <https://szegedma.hu/politika/2019/12/partnerseget-kinal-a-csongrad-megyei-onkormanyzat> (2024.07.24.)

<sup>666</sup> Saját szerkesztés a palyazat.gov.hu aktuális statisztikái alapján.

Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/aktualis-statisztikak/sz2020> (2024.07.25.)

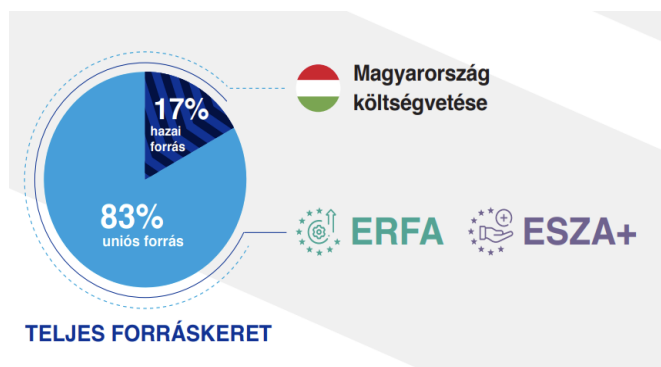
<sup>667</sup> Magyarország Kormánya: Pályázati portál. Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/aktualis-statisztikak/sz2020> (2024.07.25.)

### VI.1.3. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) struktúrája

A 2021-2027-es programozási időszakban a Kormány a TOP tapasztalataira építve a TOP Plusz segítségével igyekszik tovább fejleszteni Magyarország településeit. Itt a tranzaktív tervezés azon eleme azonosítható, miszerint alkalmazni kell a tanulási folyamatot és arra érdemes építeni. Az Európai Bizottság elfogadását elnyerő TOP Plusz nagyobb lényegi változások nélkül folytatja a TOP tematikáját. Kisebb változásokra azonban szükség volt annak érdekében, hogy az új operatív program az eredményesség és a helyalapú megvalósítás területén fejlődni tudjon. Az új operatív program a TOP eredményeire épít, annak tematikáját folytatja. A TOP Plusz tematikájának főbb jellemzői a következő célokban jelennek meg: fejlesztési területei kiterjednek a gazdaságélénkítésre, a munkahelyek létrehozására és a meglévők bővítésére. Még nagyobb hangsúly kerül a népességmegtartásra a gazdaságfejlesztésen és foglalkoztatáson keresztül. Erőteljesebben jelenik meg a helyi turizmus fejlesztése, a települési infrastruktúra kiépítése és helyi közszolgáltatások fejlesztése.<sup>668</sup>

A program célja a TOP-hoz hasonlóan továbbra is a régiók és megyék fejlettségi szintjének javítása és a kevésbé fejlett megyék és térségek és települések fejlesztése. A megyei integrált területi programok megvalósítását segítik elő. Tehát megállapítható, hogy az operatív program célrendszere lényegében változatlan maradt.<sup>669</sup>

A TOP Plusz keretösszege az előző időszakhoz képest nőtt, teljes forráskerete 5248,8 millió EUR, amely tartalmazza a hazai társfinanszírozást is, így összesen 1962,5 Mrd Ft támogatás használható fel a kedvezményezettek számára a 2021-2027-es programozási ciklusban. A TOP Plusz forráskeretének 83%-át teszi ki az Unió támogatása, az Európai Regionális Fejlesztési Alapon (ERFA) és az Európai Szociális Alap Pluszon (ESZA+) keresztül, míg a fennmaradó 17% Magyarország költségvetésének támogatásából valósul meg.<sup>670</sup> A TOP Plusz forráskeretének hazai és uniós támogatási formái közötti arányt ábrázolja a 24. számú ábra.



24. számú ábra: A TOP Plusz forráskeretének hazai és uniós támogatási formái közötti arány<sup>671</sup>

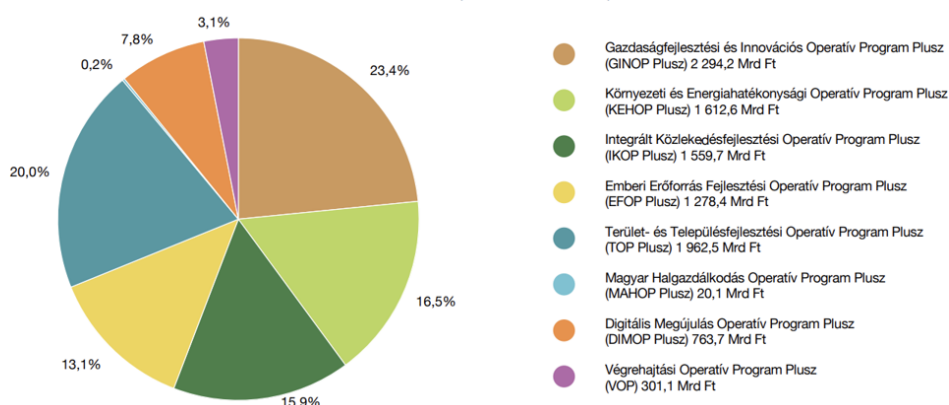
<sup>668</sup> Magyarország Kormánya: A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz SK jelentése. 2021. Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/a\\_terulet\\_es\\_telepulesfejlesztési\\_operatív\\_program\\_plusz\\_skv\\_jelentese](https://www.palyazat.gov.hu/a_terulet_es_telepulesfejlesztési_operatív_program_plusz_skv_jelentese) (2024.07.26.)

<sup>669</sup> Magyarország Kormánya: A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz. 2021. Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/terulet\\_es\\_telepulesfejlesztési\\_operatív\\_program\\_plusz](https://www.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztési_operatív_program_plusz) (2024.07.26.)

<sup>670</sup> Magyarország Kormánya: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz. 2021. Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/programok/szechenyi-terv-plusz/top-plusz> (2024.07.26.)

<sup>671</sup> Magyarország Kormánya: TOP Plusz összefoglaló.

A 2021-2027- es költségvetési időszakban a TOP Plusz és a többi operatív program arányát ábrázolja a 25. számú ábra.



25. számú ábra: A TOP Plusz aránya a többi operatív programhoz képest<sup>672</sup>

A 25. számú ábra arra mutat rá, hogy a GINOP Plusz után a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program rendelkezik a második legnagyobb támogatási összeggel, vagyis az operatív programok között meghatározó helyet foglal el. Mivel az ábrán megjelenik az összes operatív program, ezért az is megállapítható, hogy összességében jelentős uniós támogatások kerülnek felhasználásra a különböző célterületeken ebben az időszakban.

A TOP Plusz forráskerete hat prioritás között oszlik meg. Ezt szemlélteti a 17. számú táblázat.

Prioritás	Finanszírozó pénzalap	Forráskeret (milliárd Ft.)
1. Élhető megye	ERFA	604,7
2. Klímabarát megye	ERFA	204,3
3. Gondoskodó megye	ERFA/ESZA <sup>+</sup>	544,3
4. Budapest infrastrukturális fejlesztések	ERFA	63,3
5. Budapest humán fejlesztések	ESZA <sup>+</sup>	25,9
6. Versenyképes megye	ERFA	520

17. számú táblázat: A TOP Plusz forráskeretének megoszlása a prioritások között<sup>673</sup>

Forrás: [https://archive.palyazat.gov.hu/terulet\\_es\\_telepulesfejlesztési\\_operatív\\_program\\_plusz](https://archive.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztési_operatív_program_plusz) (2024.07.26.)

<sup>672</sup> Miniszterelnökség: Magyarországra jutó források. Forrás: <https://kormany.hu/kozigazgatasi-es-teruletfejlesztési-miniszterium/a-kohezios-celu-unios-tamogatások-hatekony-es-eredményes-felhasználási-felteteleinek-megteremtése> (2024.07.26.)

<sup>673</sup> Saját szerkesztés a Magyarország Kormánya: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz alapján. Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/programok/szechenyi-terv-plusz/top-plusz> (2024.07.26.)

Az első prioritás az élhető megye az integrált településfejlesztést tűzte ki célul. Ennek keretében fókuszba kerülnek a helyi közlekedési infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése, a klíma-alkalmazkodás, a települési zöld és kék infrastruktúra. Ezek mellett figyelmet kap a barnamezős rehabilitáció, a sport és szabadidős terek és szolgáltatások, a helyi közösségi és kulturális, az IKT és okos település fejlesztések, valamint a szociális városrehabilitáció. A második prioritás a klímabarát megye. A helyi, önkormányzati energetika kerül fókuszba az önkormányzati épületek és gyógyfürdők energiahatékonysági korszerűsítésén és a megújuló energia-felhasználás növelésén keresztül.<sup>674</sup>

A harmadik prioritás a gondoskodó megye elnevezést kapta. Ennek legfőbb célja helyi szinten elérhető és magas színvonalú önkormányzati közszolgáltatások biztosítása, amely biztos alapot teremt a gyermekjóléti alapellátásnak, a bölcsődei és az óvodai ellátásoknak, a köznevelésnek és az egészségügyi és a szociális alapellátásoknak. Ezen túl megpróbálja elősegíteni a helyben történő foglalkoztatást, valamint a helyi közösségi, kulturális, sport és szabadidős infrastrukturális fejlesztésekhez kapcsolódó humánfejlesztési, illetve felzárkózást segítő és esélyegyenlőség megteremtését célzó programokat.<sup>675</sup>

A negyedik prioritás a Budapest infrastrukturális fejlesztések elnevezést kapta. Ez a prioritás Budapestre szabott specifikus tartalommal rendelkezik a megyei prioritások tematikájával, valamint a fővárosi fejlesztési dokumentumokkal összefüggésben.<sup>676</sup> Keretében szerepet kapnak a zöld beruházások, az élhetőbb városi környezet megteremtése, az esélyteremtő szolgáltatások elősegítése, a szociális célú városrehabilitáció, valamint az épületállomány energiahatékony infrastrukturális hátterének javítása. Az ötödik prioritás a Budapest humán fejlesztések nevet kapta, amely szorosan kapcsolódik a negyedik prioritáshoz. Célként fogalmazódott meg a szociális szolgáltatások kapacitásainak megerősítése, a Fővárosi Foglalkoztatási Paktum létrehozása, a lakhatáshoz és a lakhatást segítő szolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítése. Ezekén túl szerepet kap a lakásfelújításokat támogató energiaügynökségi modell létrehozása, valamint a szociális, egészségügyi és munkaerőpiaci szolgáltatások és támogatások összehangolt biztosítása.<sup>677</sup>

A hatodik prioritás a versenyképes megye elnevezést kapta, amelyben megjelenik az aktív- és ökoturisztikai beruházások támogatása, a kormányzati és helyi, térségi gazdaságfejlesztési infrastruktúra fejlesztése, a helyi gazdasághoz kapcsolódó térségi és helyi közlekedési infrastruktúra támogatása és a gyógyfürdőkhoz kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése.<sup>678</sup>

A TOP Plusz forráskerete megoszlik az integrált területi programokat megvalósító megyék és a főváros között. A megyékre jutó forráskeret az 1-3. és 6. prioritások mentén kerülnek elosztásra a TOP esetében alkalmazott számítási módszer alapján. A keretfelosztás az adott megye lakónépessége, valamint a megye GDP/fő-ben mért relatív gazdasági fejlettsége alapján történik. Az operatív program Budapestre vonatkozó forráskerete a 4-5. prioritások mentén kerülnek szétosztásra, ezt a fejlett régió kategóriára jutó nemzeti ERFA és ESZA+

---

<sup>674</sup> Magyarország Kormánya: TOP Plusz összefoglaló.

Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097309> (2024.07.26.)

<sup>675</sup> Magyarország Kormánya: TOP Plusz összefoglaló. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097309> (2024.07.26.)

<sup>676</sup> Területfejlesztési koncepció és program, településfejlesztési stratégia.

<sup>677</sup> Magyarország Kormánya: TOP Plusz összefoglaló.

Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097309> (2024.07.26.)

<sup>678</sup> Magyarország Kormánya: TOP Plusz összefoglaló.

Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097309> (2024.07.26.)

támogatások keretösszege határozza meg, az uniós szabályok alapján. A TOP Plusz forráskeretének pontos felosztásáról az 1086/2022. (II. 23.) kormányhatározat rendelkezik. A területi szempontú operatív program előnye, ami a bottom-up fejlesztési szemlélet irányába mutat, hogy témakörök hangsúlya a megyei fejlesztési igényekhez alkalmazkodik. A fejlesztési témák súlya eltérő lehet annak megfelelően, hogy melyik megyében milyen szükségletek vannak.<sup>679</sup> A 18. számú táblázat a megyék TOP Pluszos forráseloszlását mutatja Budapest régió nélkül.

Megye	Támogatás (milliárd Ft)
Bács- Kiskun	107,829
Baranya	92,135
Békés	94,798
Borsod-Abaúj-Zemplén	150,345
Csongrád-Csanád	94,046
Fejér	73,220
Győr-Moson-Sopron	70,271
Hajdú-Bihar	127,322
Heves	68,279
Jász-Nagykun-Szolnok	97,347
Komárom-Esztergom	53,628
Nógrád	71,660
Somogy	78,737
Szabolcs-Szatmár-Bereg	166,298
Tolna	49,919
Vas	49,328
Pest	166,775
Veszprém	80,249
Zala	61,322
Megyék összesen	1 753,508

18. számú táblázat: TOP Plusz források megyei szintű eloszlása<sup>680</sup>

A TOP Plusz a legtöbb esetben a 2014-2020-as időszak beavatkozási logikáját folytatja. A kihirdetésre került pályázati felhívásokban az előző időszak tapasztalatai alapján kisebb módosítások történtek ugyan, a TOP Plusz azonban a legtöbb esetben lehetőséget biztosít a 2014-2020-as időszak projektjeinek folytatására.<sup>681</sup>

A projektek folytatásához és a területi szemlélet megvalósításához segítséget nyújthat az alsóbb szintek és az érdekelt felek bevonása. A TOP Plusz esetében a legalsóbb szintű szereplők, akikért az operatív program létrejött, azok a települési önkormányzatok, azonban a korábbi időszakhoz képest ezek közül már csak a megyei önkormányzatok vesznek részt a

<sup>679</sup> 1086/2022. (II. 23.) Kormányhatározat a 2021-2027 időszakra vonatkozó Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz pénzügyi keretének területi felosztásáról.

<sup>680</sup> Saját szerkesztés a 1086/2022. (II. 23.) Kormányhatározat adatai alapján.

<sup>681</sup> Magyarország Kormánya: TOP Plusz összefoglaló.

Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097309> (2024.07.26.)

tervezésben, csak úgy, mint a végrehajtásban. A megyei jogú városok kiszorultak a folyamatból.<sup>682</sup> A megyei jogú városoknak egy másik, kevésbé jelentős lehetőségük volt a tervezésben való részvételhez.

A korábbi tapasztalatok és az új meglátások átadására a pályázati kiírások véleményezésén keresztül nyílt lehetőség a megyei jogú városok részére is. Az érintett személyek bevonását ma a társadalmi egyeztetés, a köznyelvben a „társadalmasítás” fogalmával lehet jellemezni Magyarországon. A területfejlesztésben a partnerség, vagyis az együttműködés azt jelenti, hogy a tervezésbe, a programok kialakításába és a vonatkozó háttéranyagokba betekintést kell engedni az érintett szervezeteknek. Jó esetben a részvétel nem merül ki abban, hogy a partnerek véleménye valamilyen kommunikációs eszköz segítségével megismerésre kerül, hanem esély nyílik a vélemények figyelembevételére és a visszacsatolásra is.<sup>683</sup>

A társadalmasítás keretei között, a Kormány az arra kijelölt weblapon<sup>684</sup> ismerteti a tervezett operatív programok címeit, céljait és struktúrájukat. A honlapon belül az összes operatív program és ezek pályázati felhívásai is megtalálhatóak. Itt van lehetősége az érdekelt feleknek a véleményük kinyilvánítására. A TOP Plusz pályázati kiírásai kapcsán is érkeztek vélemények. A kiírások véleményezése nem volt arányos. Míg a TOP Plusz-3.3.3-21 Fenntartható humán infrastruktúra című kiírásra csak 3 vélemény érkezett, addig a TOP Plusz-1.2.1-21 Élhető települések címűre 20. Ha a beérkező vélemények számát vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy a véleményezők részvétele alacsony volt. Érkeztek javaslatok önkormányzatoktól, civil szervezetektől, magánszemélyektől és egyéb érdekelt felektől. Tárgykörüket tekintve a javaslatok, iránymutatások széles skálát öleltek fel. Hiányosságok pótlására, tapasztalatok beépítésére hívták fel a figyelmet.<sup>685</sup>

A beérkező válaszok között megtalálható volt számos olyan észrevétel, amely segíthette a TOP Plusz projektjeinek hatékonyabb megvalósulását és azt, hogy a társadalmi igényeket kielégítő fejlesztések valósuljanak meg. Az egyik releváns vélemény Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalától érkezett. A polgármesteri hivatal arra hívta fel a figyelmet, hogy vannak olyan korábbi tapasztalatok a TOP időszakából, amelyet be kell építeni a TOP Plusz tervezésébe. A korábbi tapasztalatok közül azt emelte ki a polgármesteri hivatal, hogy realisabb elvárásokat kellene támasztani az indikátorokon keresztül. A korábbi TOP pályázataiban is különböző indikátorértékeket kellett teljesíteniük a megvalósult projekteknek, amelyek sokszor nem voltak teljesíthetőek, vagy éppen akadályokat állítottak a projektek elé. A polgármesteri hivatal az indikátorok közül az energetikai fejlesztések CO2 megtakarítására és a kerékpárutak hosszára vonatkozó indikátorok esetét emelte ki. *„Az épületenergetikai felújítások esetében sem volt esély olyan, egyébként elavult épület komplex energetikai felújítására, amelyen pl. korábban valamikor megtörtént egy nyílászáró csere, mert az előírt túlzott megtakarítási arányt már nem lehetett biztosítani. A nagy középületek*

---

<sup>682</sup> Perger: 2022. 177. p.

<sup>683</sup> VÁTI Stratégiai Tervező Iroda: Partnerség figyelembe vétele a területfejlesztésben, különös tekintettel a civil szervezetekre. 2003. Forrás: file:///C:/Users/So%C3%B3s%20Edit/Desktop/EDITUJGEP/EDIT/09\_Partners%C3%A9g%20(1).pdf (2024.08.05.)

<sup>684</sup> Lásd: <https://www.palyazat.gov.hu/felhvsok-trsadalmi-egyeztetse-2021-2027> (2021.08.05.)

<sup>685</sup> Magyarország Kormánya: A Terület-és Településfejlesztési Operatív Program Plusz felhívások társadalmi egyeztetése. 2021. Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/terulet\\_es\\_telepulesfejlesztési\\_operatív\\_program\\_plusz\\_felhivasok\\_társadalmi\\_egyeztetse](https://www.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztési_operatív_program_plusz_felhivasok_társadalmi_egyeztetse) (2024. 08. 05.)

*esetében egy kisebb arányú megtakarítás összességében lényegesen nagyobb, mint egy eleve kisebb méretű és energiaigényű épület esetében.*”<sup>686</sup>

Ezen kívül a TOP Pluszt véleményező több alkalommal felhívták a figyelmet a fogyatékkal élő személyek jogaira. A Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ) véleménye arra mutatott rá, hogy fokozottabban kell monitorozni az ENSZ Fogyatékos emberek jogairól szóló Egyezményben (CRPD, 2006) foglaltak teljesítését. A Szövetség szerint az uniós támogatásokból korábban a 2014-2020-as programozási időszakban is épültek nem megfelelő akadálymentesítéssel ellátott épületek, amelyek nem felelnek meg CRPD-ben foglaltaknak. Ezért szerintük szükséges a jelenlegi monitoring mechanizmusok megerősítése. A MEOSZ úgy gondolta, hogy a fogyatékkal élő embereket tömörítő szervezetek közreműködésével kellene még konkrétabb terveket kidolgozni az akadálymentességi feltételek monitorozására. Ennek szükségességét azzal támasztották alá, hogy a megelőző időszakok monitorozási folyamatából jellemzően hiányoztak a gyakorlati elemek.<sup>687</sup>

Tehát az egyes intézmények, szervezetek megismertethették véleményüket a pályázati kiírásokkal foglalkozó szakemberekkel. Az érdekelt feleknek a véleménynyilvánításra, a pályázati kiírások alakítására ezáltal „megvolt a lehetőségük”. Ezzel a „bottom-up” fejlesztési szemlélet jellemzőjére ismerhetünk rá. Azonban meg kell jegyezni azt is, hogy az érdekelt bevonásának háttérében az Unió előírásai is állnak, ezért elképzelhető, hogy a Kormány csak eleget tesz az Európai Bizottság elvárásainak. A véleményezésben résztvevők száma nagyon alacsony, ezen túl az sincs garantálva, hogy az érdekelt felek akaratát ténylegesen figyelembe veszi a Kormány.

A tématerület meghatározó dokumentuma, amely az uniós elvárásokat megalapozza az Európai Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről. A rendelet megállapítja, hogy az operatív programok elkészítése és végrehajtása során is be kell vonni a tagállamok intézményi és jogi kereteinek megfelelően az érintett partnereket.<sup>688</sup>

A civil szféra bevonásának igénye abból az okból merülhet fel, mivel az operatív programok az ország fejlődésének pályáját legalább 7 éves időintervallumra határozzák meg. Tehát időtávjuk szignifikáns. A 7 éves programozás tartalmazza, hogy miként alakuljanak a célok és források. Tehát az eltervezett operatív program relatíve hosszú időre szól, ezért a tapasztalatok és vélemények programokba építése talán még jelentősebb lehet a megfelelő program kialakításában, valamint növelheti a projektek eredményességét is.<sup>689</sup>

A társadalmisítás elősegítéséhez azonban az információáramlásnak is jelentős szerepe van. A projektgenerálást végző szervezet a projektek indulása előtt mindig tart egy információs napot, ahol közvetlen kapcsolatteremtés útján, személyesen ismerteti a projektek

---

<sup>686</sup> Magyarország Kormánya: A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz felhívások társadalmi egyeztetése. 2021. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/felhvsok-trsadmli-egyeyztetse-2021-2027> (2024.07.08.05.)

<sup>687</sup> Magyarország Kormánya: A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz felhívások társadalmi egyeztetése. 2021. Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/terulet\\_es\\_telepulesfejlesztési\\_operatív\\_program\\_plusz\\_felhivasok\\_tarsadmli\\_egyeyztetse](https://www.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztési_operatív_program_plusz_felhivasok_tarsadmli_egyeyztetse) (2024.07.08.05.)

<sup>688</sup> Európai Bizottság: A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről. 2014. HL L 74.

<sup>689</sup> Finta István: A véleményezés és részvétel lehetőségei, határai, korlátai a magyar fejlesztéspolitikában a rendszerváltást követő harmadik évtizedben. In: Új Magyar Közigazgatás. 14.évfolyam. 1. szám. 2021. 23. p.



kedvezményezettjeivel a projektek lehetőségeit, a pályázás feltételeit, illetve a legszükségesebb információkat. Ezek a tájékoztató tevékenységek általában az adott költségvetési időszak megkezdésének elején datálódnak. A társadalom bevonásának ez azonban olyan formája, ami lényegében egyoldalú információátadáson alapszik.<sup>690</sup>

Jól érzékelhető tehát, hogy a társadalom bevonása elvben megtörténik, azonban az információ oda-vissza áramlás hagy még némi kivetnivalót maga után. A társadalmi részvételnek azonban számos formája van, amelyek között jelentős eltérések fedezhetők fel.<sup>691</sup>

A disszertáció már többször érintette a polgárok részvételét, itt azonban fontos megemlíteni, a részvétel eltérő fokait. Ehhez a Sherry R. Arnstein (1969) által alkalmazott elméletet veszem alapul. Az általa megalkotott létra modell a helyi szereplők bevonásának mélységét vette alapul. A bevonás jellege és mértéke határozza meg a létra egymáshoz viszonyított szintjeit. A lakosság bevonása minél jelentősebb szerepet tölt be a döntéshozatalban, annál magasabb lépcsőfokon fog elhelyezkedni.<sup>692</sup> Ezt szemlélteti a 19. számú táblázat.

A részvétel típusa	Részvétel szintje
Proaktív részvétel, a bevonás magas foka	Állampolgári ellenőrzés
	Átadott döntési hatalom
	Partnerség
Reaktív részvétel	Kompenzáció
	Konzultáció
	Tájékoztatás
Nem valódi részvétel	Terápia
	Manipuláció

19. számú táblázat: A társadalmi részvétel foka<sup>693</sup>

Alulról kiindulva a létra két alsó foka a manipuláció és a terápia ténylegesen nem biztosít részvételt a döntéshozatalban. A legelső szinten a döntéshozók mindössze manipulálni szeretnék az érintetteket, elsősorban annak érdekében, hogy elnyerjék támogatásukat. Ehhez hasonlóan a második létrafokon is csak az egyoldalú a kommunikáció jelenik meg, a döntés ebben az esetben már megszületett az érintettek bevonása nélkül. A létra következő három foka a tájékoztatás, a konzultáció és a kompenzáció jelentik a színleges részvétel szintjét. Az információ áramlása itt már nem egy, hanem kétirányú. A döntéshozók ezeken a szinteken már tájékoztatják az érintetteket, akiknek lehetősége van a visszajelzésre. A véleményük kinyilvánítása mellett azonban fontos megjegyezni, hogy nincsen garancia arra,

<sup>690</sup> Holczreiter Marianna – Számadó Rózsa – Szilágyi Ildikó – Treszkán-Horváth Viktória: Pályázatmenedzsment. Nemzeti Közszerzői Társaság. Budapest, 2015. 111. p.

<sup>691</sup> Sherry R. Arnstein: The Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the Institute of American Planners. Vol. 35 No 4. 1969. 217. p.

<sup>692</sup> Dömötör Tamás: Közösségi részvétel a területi tervezésben. 2008. 47. p. Forrás: [https://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/1/domotor\\_tamas.pdf](https://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/1/domotor_tamas.pdf) (2024.08.05.)

<sup>693</sup> Saját szerkesztés Sherry R. Arnstein: The Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the Institute of American Planners. Vol. 35 No 4. 1969. 217. p. alapján.

hogy a döntés meghozatala során végül figyelembe veszik az érintettek által képviselt szempontokat. Ennek a szintnek jellegzetessége, hogy a minél szélesebb körű társadalmi részvétel elősegítése, leginkább csak eszköz a döntések támogatottságának valamekkora szintű elfogadására.<sup>694</sup>

Ezekkel a szintekkel ellentétben a létra utolsó három foka a partnerség, az átadott döntési hatalom és az ellenőrzés jelentik a valós részvételt a döntéshozatalban. Ezekben a szintekben az érintettek sokkal jelentősebb mértékben részt tudnak venni a döntéshozásban, sőt még a lehetséges döntési perspektívák kidolgozásában is. Végül soron részvételük kiterjedhet a tényleges döntések meghozására, ezt követően a megvalósításra és annak ellenőrzésére is.<sup>695</sup>

A széleskörű partnerségen alapuló tervezés, illetve megvalósítás ma a modern és társadalmilag megalapozott terület- és településtervezés legáltalánosabb tényezői közé kellene, hogy tartozzanak. Az érdekegyeztetés szempontrendszerének kidolgozása és érvényesítése jó esetben végig kíséri a tervezés és a megvalósítás folyamatát is. Amennyiben az érdekérvényesítés elmarad, akkor a döntéshozók lesznek azok, akik saját szempontrendszerüket megalkotva képviselik a lakosság, valamint az egyéb érintett csoportok érdekeit. Ennek következtében viszont a helyi társadalom egy része, vagy teljes egésze kiszorulhat a tervezésből és a döntéshozásból.<sup>696</sup>

A széleskörű partnerségen alapuló tervezés kialakítása abban is segíthet, hogy egy projektnek a hatásai ne legyenek negatívak a környezetre nézve. Ha a vélemények becsatornázásra kerülnek, akkor mindenféle negatív hatás elkerülhető.<sup>697</sup>

Ha ezt az elméletet a TOP Plusz tervezésére rávetítjük, akkor az állapítható meg, hogy a relatív részvétel megvalósul az információs napon és a pályázati felhívások társadalmi egyeztetésén keresztül. Azonban ezekben az esetekben még nincsen semmilyen garancia arra vonatkozólag, hogy ezek a vélemények ténylegesen becsatornázásra kerülnek. A proaktív részvétel szintjét is érinti a TOP Plusz pályázati kiírásainak előkészítése, pontosan annak első lépcsőfokát, a partnerséget. Azonban mivel a partnerség nem kellően széleskörű, ezért ez a szint nem tud teljes mértékben megvalósulni. Erre utal a megyei jogú városok tervezésből történő kiszorulása, sőt az egyéb jelentősebb szervezetek bevonásának hiánya.

A tervezés és a különböző fórumokon történő egyeztetés eredménye az lett, hogy a TOP pályázati kiírásai, kisebb átalakulásokkal, de tovább működnek a TOP Plusz időszakában.

A pályázati felhívások változásait szemlélteti a 20. számú táblázat, amely összehasonlítja a 2014-2020-as és a 2021-2027-es költségvetési időszak megjelent pályázati felhívásait.

---

<sup>694</sup> G. Fekete: 2011. 91. p.

<sup>695</sup> G. Fekete: 2011. 91. p.

<sup>696</sup> Hargitainé Solymosi Beatrix. A megyei önkormányzatok terület- és településfejlesztési tevékenysége. 2012. 50-51. pp Forrás: [https://real.mtak.hu/194375/1/ts2012\\_01\\_05.pdf](https://real.mtak.hu/194375/1/ts2012_01_05.pdf) (2025.01.11.)

<sup>697</sup> Bajmócy Zoltán: Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe. JATE Press. Szeged, 2011. 188. p.

TOP felhívás azonosító, cím (2014-2020)	TOP Plusz felhívás azonosító, cím (2021-2027)
TOP-1.1.1-15 és TOP-1.1.1-16 Ipari parkok, iparterületek fejlesztése	TOP_Plusz-6.1.1-21 Helyi gazdaságfejlesztés
TOP-1.1.3-15 és TOP-1.1.3-16 Helyi gazdaságfejlesztés	
TOP-1.2.1-15 és TOP-1.2.1-16 Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés	TOP_Plusz-6.1.3-21 Helyi és térségi turizmusfejlesztés
TOP-1.3.1-15 és TOP-1.3.1-16 A gazdaságfejlesztést és a munkaerő mobilitás ösztönzését szolgáló közlekedésfejlesztés	TOP_Plusz-6.1.2-21 4 és 5 számjegyű utak fejlesztése
TOP-1.4.1-15 és TOP-1.4.1-16 A foglalkoztatás segítése és az életminőség javítása családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztésével és TOP-1.4.1-19 Bölcsődei férőhelyek kialakítása, bővítése	TOP_Plusz-3.3.1-21 Gyermekevelést támogató humán infrastruktúra fejlesztése
TOP-2.1.1-15, TOP-2.1.1-16 Barnamezős területek rehabilitációja	TOP_Plusz-1.2.1-21 Élhető települések
TOP-2.1.2-15, TOP-2.1.2-16 Zöld város kialakítása	
TOP-2.1.3-15, TOP-2.1.3-16 Települési környezetvédelmi infrastruktúra-fejlesztések	
TOP-3.1.1-15, TOP-3.1.1-16 Fenntartható települési közlekedésfejlesztés	
TOP-3.2.1-15, TOP-3.2.1-16 Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése	TOP_Plusz-2.1.1-21 Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése
TOP-4.1.1-15, TOP-4.1.1-16 Egészségügyi alapellátás infrastrukturális fejlesztése	TOP_Plusz-3.3.2-21 Helyi egészségügyi és szociális infrastruktúra fejlesztése
TOP-4.2.1-15, TOP-4.2.1-16 A szociális alapszolgáltatások infrastruktúrájának bővítése, fejlesztése	
TOP-4.3.1-15, TOP-4.3.1-16 Leromlott városi területek rehabilitációja	TOP_Plusz-1.2.2-21 Szociális célú városrehabilitáció
TOP-5.1.1-15, TOP-5.1.1-16 Megyei szintű foglalkoztatási megállapodások, foglalkoztatásigazdaságfejlesztési együttműködések	TOP_Plusz-3.1.1-21 Megyei foglalkoztatásigazdaságfejlesztési együttműködések
TOP-5.2.1-15, TOP-5.2.1-16 A társadalmi együttműködés erősítését szolgáló helyi szintű komplex programok	TOP_Plusz-3.1.2-21 Szociális célú városrehabilitáció (ESZA+)
TOP-5.3.1-16 A helyi identitás és kohézió erősítése	TOP_Plusz-3.1.3-21 Helyi humán fejlesztések (tervezés alatt)

20. számú táblázat: A TOP pályázati felhívások változásai a TOP Plusz keretében<sup>698</sup>

Ezen túl, változás következett be a TOP 6. prioritásában. Az eddig támogatott megyei jogú városok a 2021-2027-es időszakban a fenntartható városfejlesztési eszköz keretében kapnak támogatást. Az általuk megpályázható támogatások a fenntartható városfejlesztési tematikákra építenek.<sup>699</sup>

A TOP Plusz projektek megvalósítását segítő intézményrendszer tekintetében történt némi változás a 2014-2020-as időszakhoz képest. A TOP Pluszban résztvevő szereplőket és egymáshoz viszonyított kapcsolatukat a 26. számú ábra szemlélteti.

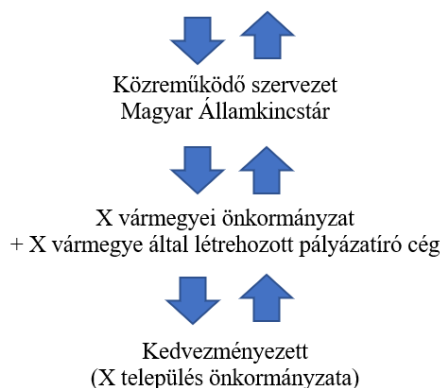
<sup>698</sup> Saját szerkesztés Magyarország Kormányának TOP Plusz összefoglalója alapján.

Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097309> (2024.07.26.)

<sup>699</sup> Magyarország Kormány: TOP Plusz összefoglaló.

Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097309> (2024.07.26.)

Irányító Hatóság  
Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium  
(Területi Operatív Programokért Felelős Irányító Hatóság)



26. számú ábra: A TOP Plusz kialakított intézményi struktúrája<sup>700</sup>

A 26. számú ábrán felvázolt intézményrendszer szembeűnő változása, hogy a minisztériumi átalakítások eredményeként a TOP Plusz irányító hatósága a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium lett. Az irányító hatóság tekintetében ugyan történt változás, azonban egy minisztérium látja el az IH feladatait, tehát decentralizáció nem történt. Ezzel párhuzamosan a közreműködő szervezeti feladatok maradtak a Magyar Államkincstár feladatkörében, ami szintén nem tekinthető az állami struktúrán kívüli valódi decentralizált szervnek.<sup>701</sup>

A vármegyei önkormányzatok területi szereplőként lettek nevesítve a fővárosi önkormányzat mellett.<sup>702</sup> A 2023-as területfejlesztési törvény a következőképpen határozza meg a területi szereplő fogalmát: „*területfejlesztés intézményrendszerének az országos szint alatt elhelyezkedő résztvevője, amely az egyes térségek területfejlesztési feladatainak ellátásában, a tervezési, programozási, vagy végrehajtási folyamatokban döntési, javaslattevő vagy konzultációs jogkörrel vesz részt.*”<sup>703</sup>

Területi szereplőként a vármegyei önkormányzat véleményezi a területi kiválasztási eljárásrendben meghirdetésre kerülő felhívás tervezetét, tehát az előkészítés folyamatába van lehetősége bekapcsolódni.<sup>704</sup>

Még a TOP időszakában szükségessé vált egy olyan tervdokumentum elkészítése, amely a helyi igények figyelembevételével, a rendelkezésre álló TOP forráskeretek felhasználásának struktúráját, elvárt eredményeit és időbeli ütemezését támasztja alá. Az ezeket tartalmazó

<sup>700</sup> Saját szerkesztés a 256/2021. (V. 18.) Kormányrendelet a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 1. számú melléklete és a <https://www.palyazat.gov.hu/kapcsolat> alapján.

<sup>701</sup> Richárd Kószó: Discussion of development approaches in the field of Hungarian regional and urban development. In: Fehér Viktor- Kalmár Laura- Raffai, Judit. 16. Nemzetközi tudományos konferencia: Paradigmaváltás az oktatásban és a tudományban: Tanulmánygyűjtemény. Újvidéki Egyetem Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar. Szabadka, 2022.(E) 80. p.

<sup>702</sup> Magyarország Kormánya: TOP Plusz kiválasztási kritériumok. 2023. 1. p.  
Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1100867> (2024.08.06)

<sup>703</sup> 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről. 5. §.

<sup>704</sup> Magyarország Kormánya: TOP Plusz kiválasztási kritériumok. 2023. 1. p.  
Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1100867> (2024.08.06)

dokumentum az Integrált Területi Program lett. Az ITP dokumentum rendelkezik a célok köréről, illetve a TOP-forráskeret felosztása során alkalmazandó, kiválasztási<sup>705</sup> kritériumrendszerrel. A vármegyei önkormányzat a végrehajtásba az Integrált Területi Programon keresztül kapcsolódik be.<sup>706</sup>

Ennek köszönhetően a területi operatív programok végrehajtása a megyei fejlesztési irányokat meghatározó integrált területi programokon keresztül valósul meg. Ennek részeként a területi szereplő határozhatja meg azokat a területi kiválasztási kritériumokat, amelyek a pályázati felhívásokban területi értékelési szempontok lesznek. A területi szereplők döntési jogkörébe kiterjed mindarra, hogy melyik tématerület, mekkora keretösseggel és mikor kerüljön meghirdetésre az adott vármegyei önkormányzat területén, ezzel megalapozza a megvalósításra szánt beavatkozások (fejlesztési elképzelések) kiválasztását.<sup>707</sup>

Részben van döntési jogkörük a döntéselőkészítés folyamatában is. A Döntés Előkészítő Bizottságnak (DEB) tagja<sup>708</sup> az IH, a területi szereplő vagy kijelölt bizottsága, és az a gazdaságfejlesztési zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos, akinek a feladatkörébe tartozó zónát a támogatási döntés érinti. A DEB a támogatási kérelmek megismerése után támogató vagy elutasító döntési javaslatot fogalmazhat meg, speciális esetben újraértékelést rendelhet el.<sup>709</sup> A benyújtott támogatási kérelmek közül csak az támogatható, amelyet a területi szereplő képviselője is támogatásra javasolt.<sup>710</sup> A támogatásra javasolt támogatási kérelmekről végső soron azonban az IH fog dönteni.<sup>711</sup>

A területi szereplő tevékenységével összefüggésben megállapítható ugyan, hogy a vármegyei önkormányzatok több folyamatba is be tudnak kapcsolódni a TOP Plusz tervezésében, végrehajtásában, azonban a TOP Plusz forrásallokációs sémái, indikátorai, valamint az elbírálási szempontjai kötött és szigorú szabályok szerint érvényesülnek, ezért a vármegyei önkormányzatoknak és a döntéselőkészítő bizottságoknak a szerepe nem lehet kulcsfontosságú a folyamatokban. A benyújtott pályázatok elbírálása mentén felmerülhet a lobbitevékenység befolyásának eshetősége, azonban a rendelkezésünkre álló információk alapján ezt nem lehet alátámasztani.<sup>712</sup>

Összességében megállapítható, hogy Magyarország egyetlen területi szemléletű operatív programja a TOP Plusz jelentős mennyiségű uniós forrás allokációját valósítja meg. Az operatív programok közül, ez rendelkezik a második legnagyobb felhasználható

---

<sup>705</sup> Megalopozza a megvalósításra szánt beavatkozások (fejlesztési elképzelések) kiválasztását.

<sup>706</sup> Pálné Kovács Ilona: A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 124. p.

<sup>707</sup> Magyarország Kormánya: Polgároknak szóló összefoglaló (TOP). 2. p.

Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=60567> (2024.08.06.)

<sup>708</sup> A felsoroltakon túl a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz 3. prioritása keretében meghirdetett, alap- és középfokú köznevelési intézményekhez kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések megvalósítására irányuló felhívás esetén további plusz tag az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz 2. prioritásának szakpolitikai felelőse.

<sup>709</sup> Magyarország Kormánya: Általános Útmutató a 2021-2027-es programozási időszakban meghirdetett felhívásokhoz. 2023. 11. p. Forrás:

[https://www.palyazat.gov.hu/api/download\\_document?name=%C3%811tal%C3%A1nos%20%C3%9Atnutat%C3%B3%20a%20Felh%C3%ADv%C3%A1sokhoz\\_2127\\_6\\_2023.09.20.pdf&urn=workspace%3ASpacesStore%2Fi%2F55aa54d7-f55c-47f4-afb4-e5ed13504b83](https://www.palyazat.gov.hu/api/download_document?name=%C3%811tal%C3%A1nos%20%C3%9Atnutat%C3%B3%20a%20Felh%C3%ADv%C3%A1sokhoz_2127_6_2023.09.20.pdf&urn=workspace%3ASpacesStore%2Fi%2F55aa54d7-f55c-47f4-afb4-e5ed13504b83) (2024.08.06.)

<sup>710</sup> 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről. 117. §.

<sup>711</sup> Gál Andrea: TOP-Plusz döntéselőkészítési folyamat. 2023.

Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097856> (2024.08.06.)

<sup>712</sup> Pálné Kovács Ilona: 2019. 129. p.

forrásmennyiséggel, ezen kívül a későbbiekben rámutatok arra is, hogy a hazai és egyéb terület- és településfejlesztési források között is kiemelkedő a forrásának összege.

Az operatív program neve is azt sugallja, hogy fejlesztéseinek középpontjában a területi szemlélet jelenik meg. Az értekezés rámutat arra, hogy vannak ugyan területi szemléletű vonatkozásai, de a rendszere így is centralizált. Lényegében egy félig decentralizált operatív programnak tekinthető csak. Az operatív program irányító hatósága a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, vagyis az irányító hatóság minisztériumi szinten került elhelyezésre. Ezzel párhuzamosan a közreműködő szervezeti feladatokat a Magyar Államkincstár látja el, ami szintén nem tekinthető az állami struktúrán kívüli valódi decentralizált szervnek. Tehát az irányító hatóság és a közreműködő szervezet centralizáltan kapcsolódik az államhoz. A vármegyei önkormányzatok megjelennek területi szereplőként a folyamatban, azonban a tervezési tevékenységen és a döntéselőkészítő bizottságon belüli döntésen kívül nem jutottak kulcsszerephez. Még a közreműködői feladatokat sem sikerült megszerezniük, pedig egy területi szemléletű operatív program esetében érdemi változást jelentett volna, ha egy lokalitással rendelkező szereplő látja el ezeket a feladatokat.

A 2014-2020-as programozási időszakban a TOP tervezésében és végrehajtásában még részt vettek a megyei jogú városok is, a TOP Pluszal összefüggésben viszont már egyik tevékenységben sem vesznek részt. A megyei jogú városok bevonása már csak a pályázati felhívások véleményezésére terjednek ki.

A civil szféra és az érintett felek bevonása is a pályázati felhívások véleményezésére korlátozódik, azonban arra nincsen garancia, hogy ezek a vélemények ténylegesen figyelembevételre kerülnek a tervezés során. Ezeknek a szereplőknek a végrehajtásba történő bekapcsolódására pedig már esélyük sincs.

## **VI.2. A Felzárkózó Települések Program (FETE) sajátos módszere**

A Kormány 2019-ben indította el „Felzárkózó települések” néven azt a hosszú távú programot, amely Magyarország leszakadó településeinek szociális szempontú fejlesztését tűzte ki célul.<sup>713</sup> A program indulásakor rendelkezésre álló adatok arra mutattak rá, hogy több mint kétmillió szegény van Magyarországon, és megközelítőleg egymillióan élnek súlyos anyagi nélkülözésben, mélyszegénységben vagy nyomorban. Tehát az adatok egyértelműen indokolták a fejlesztési tevékenységet. A szegénység meghatározásánál elsődlegesen az anyagi körülményeket szükséges alapul venni, ugyanakkor meghatározó szerepe van a társadalomból, vagy a különböző szolgáltatásokból való kirekesztettségnek, amely végső soron nem csupán a család szintjén, hanem szélsőséges esetben az egész település kilátástalan állapotához vezethet.<sup>714</sup>

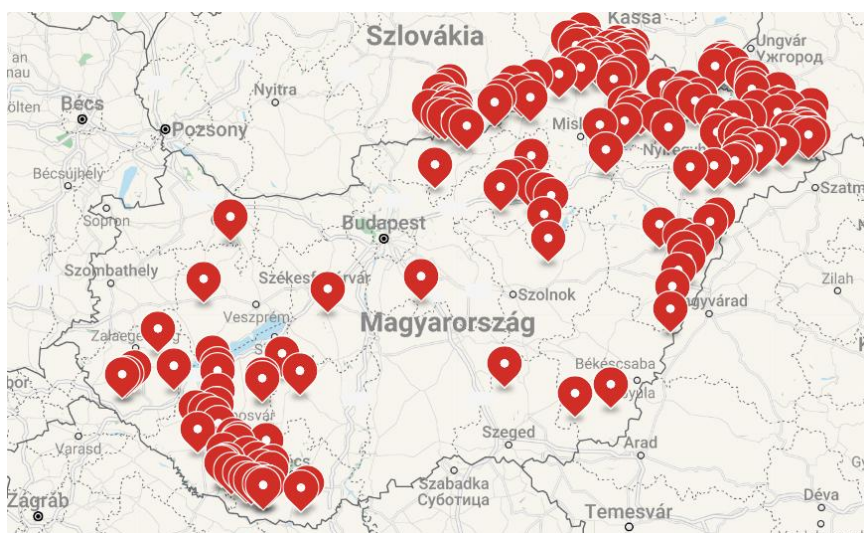
A Felzárkózó települések program tervezése a rendelkezésre álló adatok figyelembevételével történt, amely keretében olyan indikátorrendszer került alkalmazásra, amely lehetővé tette a települések célzott kiválasztását. A kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló 105/2015. (IV. 23.) Kormányrendelet 1231 települést jelöl meg az országban, amely társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból kedvezményezett településnek és/vagy jelentős munkanélküliséggel sújtott településnek minősül. A program keretében ezekből a településekből került kiválasztásra a háromszáz legnehezebb helyzetű település. A kiválasztási eljárást összetett, kompozit

---

<sup>713</sup> 1404/2019. (VII. 5.) Kormányhatározat a „Felzárkózó települések” hosszú távú programjának megalapozásáról.

<sup>714</sup> OECD: A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. OECD Publishing. Paris, 2018.

indikátor<sup>715</sup> alapján végezte el a KSH. A kiválasztási kritériumok rendszerében megjelent a fiatalok aránya, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesítettek aránya, az általános iskolát el nem végzettek aránya, a születési arányszám. Ezekon túl szerepet játszott a tartós álláskereső aránya, az egy főre jutó adóköteles jövedelem szintje és szükséglakások mértéke. A program az első évben 2019-ben harmincegy, 2020-ban harminchat, majd 2021-ben pedig ötvenegy település csatlakozhatott. 2023-at követően már évente nagyjából hatvan-hatvan településsel bővült a program. A program jövőbeli célja, mind a háromszáz település bevonása.<sup>716</sup> A program által kijelölt településeket ábrázolja a 4. számú térkép.



4. számú térkép: A FETE programban résztvevő háromszáz település<sup>717</sup>

A program nem elszármított beavatkozásokat valósít meg, mivel abból indul ki, hogy a települések leszakadása sem egyik pillanatról a másikra történt, ezért a megoldási lehetőség is több éves és hosszú távú fejlesztési programot igényel. A program alapjait a „jelenlét” érvényesítésével a jelenlét program adja, vagyis a helyi (települési) jelenlét programok együttműködésben álló, egységesen koordinált rendszere.<sup>718</sup>

<sup>715</sup> „A kompozit indikátor 0 átlagú, 1 szórású adatsor. Lényegében bármilyen értéket felvehet, a szórás terjedelme nincs rögzítve. Az indikátor dimenzió nélküli értékekkel rendelkezik, vagyis nincs mértékegysége; matematikailag magába sűríti a vizsgálatba bevont mérőszámok főbb relatív jellemzőit, hogy összességében mutassa meg az alapegységek, esetünkben a települések belső egyenlőtlenségeit. Az egyes településekhez tartozó értékek kizárólag relatív jelentéstartalommal bírnak: a vizsgált adatsorokból kiindulva születnek meg az értékek, figyelembe véve az összes többi település mérőszámait, s így relatív helyzetét. Esetünkben a magasabb pozitív értékek a relatíve súlyosabb szegénységet, leszakadást, a minél magasabb negatív értékek a relatíve jobb társadalmi-gazdasági viszonyokat jelölik. A módszer a szélsőségeket általában felerősíti, éppen ezért nincs értelme a kompozit indikátor települési értékeinek különbségeit, a köztük lévő távolságot mérni – kizárólag a relatív pozíciónak van jelentősége.” Lásd bővebben: Németh Nándor: A Felzárkózó Települések program cél- és keretrendszere. In: Kapocs. 22. évfolyam. 1. szám. 2023. 17. p.

<sup>716</sup> Lantos Szilárd: A Felzárkózó települések program a Jelenlét programokban. In: Máltai tanulmányok 5. évfolyam. 2. szám. 2023. 90. p.

<sup>717</sup> Magyarország Kormánya: Felzárkózó települések. Forrás: <https://fete.hu/telepulesek/> (2024.08.07.)

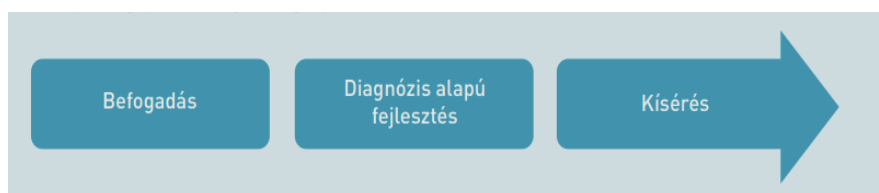
<sup>718</sup> Németh: 2023. 17. p.

A program módszertani alapját a jelenlét programot a Magyar Máltai Szeretetszolgálat dolgozta ki. A Jelenlét programok az adott közösségek egészét célozzák, alapjuk az egyéni esetkezelés, a tanácsadás, az ügyintézés mellett a közösségi munkának is otthont adó közösségi tér, a Jelenlét Pont. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat a következőképpen definiálta a Jelenlét Pontot: „*A programok alapja a Jelenlét Pont. Ez a szociális munka, a kapcsolatépítés bázisa. Itt adjuk át és kapjuk az információkat, ez a szociális munka és családsegítés »irodája«.* Minden Jelenlét Pont rendelkezik higiénés blokkal. A kríziskezelésen belül eseti, azonnali személyes segítségnyújtást kínál, innen indulnak el, szerveződnek a közösség számára nyújtott szolgáltatások, és amennyiben a mérete engedi, akkor rendezvényhelyszínként, közösségi térként is szolgál. A Jelenlét Pont adhat helyet továbbá a készenléti raktárnak, közösségi mosodának és fürdőnek, valamint a közösségi konyhának.”<sup>719</sup>

A program települési diagnózist próbál felállítania, amihez az egyik legfontosabb működési és döntéshozatali sajátosságát a településcsoportok rendszere adja, ami lényegében szakmai irányítótestületként működik. A településcsoportok rendszerében az egy-egy településcsoportokhoz tartozó hét-tíz település havi rendszeres találkozásán megvitásra kerül a szakmai előrehaladás.<sup>720</sup>

A programnak volt némi előzménye a Végtelen lehetőség program formájában, amely Magyarország leginkább elmaradottabb járásait támogatta 2018-2020 között az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Programból. A Végtelen lehetőség program megalapozta a FETE programot, viszont a FETE változó szemléletben idővel át is kezdte venni a korábbi program helyét. „*Elmaradtak a minisztériumi egyeztetések, (...) a program szakmai kísérése igazából eltűnt a történetben, a Végtelen kapcsán már nem voltak nagy összeülések, hanem a felzárkózó kapcsán volt, a térségi gondolat eltűnt, és ezzel minden szervezet egyedül maradt, egyedül próbált küzdeni.*”<sup>721</sup> A térség fejlesztését egyre inkább felváltotta a település fejlesztése, és végül a Végtelen lehetőség program helyét teljesen átvette a FETE.

A Felzárkózó települések program a települési diagnózist a jelenlét szempontú logika alapján állítja fel. A 27. számú ábra szemlélteti a jelenlét szempontú logikát.



27. számú ábra: Jelenlét szempontú logika<sup>722</sup>

A jelenlét első szakaszában a megérkezés és befogadás folyamatai zajlanak. Ebben a szakaszban a fejlesztő szervezet szakemberei bármiféle előzetesen kidolgozott projektek

<sup>719</sup> Magyar Máltai Szeretetszolgálat: Kapcsoskönyv. A Jelenlét program építőkockái. Magyar Máltai Szeretetszolgálat. Budapest, 2022. 1. p.

<sup>720</sup> Lantos: 2023. 90. p.

<sup>721</sup> Szociális igazgatót idézi Perpék Éva- Kiss Márta: Véges és végtelen lehetőségek. A Végtelen lehetőség program értékelő vizsgálata. Társadalomtudományi Kutatóközpont. Budapest, 2023. 34. p.

<sup>722</sup> Németh: 2023. 20. p



nélkül, mindössze a segítő szándék tényével kapcsolódnak be az érintett közösség életébe. Ezen a ponton kezdődik meg a megismerés folyamata. Ebben a szakaszban a közösség megismeri a kívülről érkező, lényegében idegen segítőt, megkezdődik a bizalom kiépítése, a problémák megosztása, a segítség kérése, ezáltal megindulhat az együttműködés folyamata is. A jelenlét programban résztvevő civil szervezet részesévé válik az adott közösség mindennapjainak ezáltal igyekszik megérteni a közösség vágyait, a mozgósítható energiáit és kapcsolatrendszerét. A megérkezés pillanatától kezdődően több hónap vagy akár év is szükséges a települési diagnózis felállításához. A jelenlét logikája ennek megfelelően alapvetően alulról jövő fejlesztési elképzeléseket generál, amelyben a felzárkózás bázisát az adott település belső erőforrásai adják. Ezek a fejlesztések diagnózis alapúak. A jelenlét utolsó szakasza a kísérés. Ebben a szakaszban a fejlesztő civil szervezet gondoskodik a megkezdett projektek „végig kíséréséről”, nyomon követéséről, majd a projekt eredményeinek fenntartására fókuszál. A felzárkóztató tevékenység irányulhat a teljes településre, de olyan eset is van, amikor csak a településen belüli szegregátumban élők csoportjára irányul. A program szakmai irányítását és koordinálását a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület végzi, azonban jellemzően egyéb egyházi és civil szervezetek<sup>723</sup> is szerepet vállalnak. A megvalósítók kiválasztása nyílt pályázati felhíváson keresztül valósul meg, ahol egyrészt maga a megvalósító szervezet kap egy akkreditációt, másrészt az adott település benyújtott szakmai pályázata kerül elbírálásra egy független bizottság által.<sup>724</sup>

*„Cél, hogy a közösségi tér, a Jelenlét Pont biztosította közösségi munka és az egyénekre, családokra irányuló kríziskezelés, ügyintézés, esetmunka mellett a program keretein belül a szociális munkának olyan „eszköztára” jöjjön létre, amely az életkorok mentén haladva, a fogantatástól kezdődően kíséri végig a megszülető gyermekeket egészen a munkába állásig, kiegészítve e tevékenységeket olyan életkortól független körülmények javításával, mint a közterületek állapota, a lakhatási feltételek, az energiaellátottság, a közbiztonság vagy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés. Ez a speciális „eszköztár”, a szociális munka e támaszai jelentik azokat a beavatkozási pontokat, melyek a Felzárkózó települések program különböző projektekből finanszírozott szakterületei.”<sup>725</sup>* A program fókuszában legfőképpen a gyermekek jelennek meg a fogantatástól egészen a foglalkoztatásig, és megpróbál számukra megoldást nyújtani az iskoláskori, foglalkoztatási beavatkozásoktól egészen az egészségügyi és lakhatási elemekig. A beavatkozások logikája alapján elsődlegesen jellemzően a településeken élő gyerekek, illetve családjuk kerül a fókuszba, egyes esetekben pedig gyerekekkel összefüggésben a településen dolgozó szakemberek.<sup>726</sup>

A program első éveiben a megvalósítás hazai forrásból történt, amelyet később egy EFOP konstrukció egészített ki, majd a 2022-es évet követően újabb változás történt. Ettől az évtől kezdve az uniós források garantálják a fejlesztési forrásokat. A program fejlesztési forrásai között megjelenik Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF). Magyarország Kormánya a 1037/2021. (II. 5.) a Gazdaság-újraindítási Akcióterv című kormányhatározatában<sup>727</sup> deklarálja a magyarországi Helyreállítási és Alkalmazkodási Tervet vagyis azt, hogy milyen területeken szeretné felhasználni az RRF forrásait. A

<sup>723</sup> Református Szeretetszolgálat, a Baptista Szeretetszolgálat, a Katolikus Karitás, az Ökumenikus Segélyszervezet.

<sup>724</sup> Németh: 2023. 20-21. pp.

<sup>725</sup> Lantos: 2023. 91. p.

<sup>726</sup> Magyarország Kormánya: C. komponens – Felzárkózó települések. 4. p.

Forrás:file:///C:/Users/So%20C3%B3s%20Edit/Desktop/EDITUJGEP/EDIT/Felz%20C3%A1rk%20C3%B3z%20C3%B3%20telep%20C3%BCI%20C3%A9sek\_komponens\_%20C3%B6sszefoglalo.pdf (2024.08.07.)

<sup>727</sup> 1037/2021. (II. 5.) Kormányhatározat a Gazdaság-újraindítási Akciótervről.

Kormány elképzelése alapján 9 komponens került meghatározásra. A fejleszteni kívánt területek között megjelenik a demográfia és köznevelés, a felzárkózó települések, az egyetemek megújítása, a vízgazdálkodás, a körforgásos gazdaság, a fenntartható és zöld közlekedés és az energetika. A FETE program szempontjából a Helyreállítási és Alkalmazkodási Terv „C” komponense, a felzárkózó települések komponens a meghatározó. A magyar terv a települések felzárkóztatását fontosnak tartja, mivel az ország leghátrányosabb helyzetű településein sok esetben még ma is hiányoznak az alapellátási rendszerek és alapvető szolgáltatások. Ezeken a településeken szükséges a szolgáltatások bevezetése, megerősítése. A komponens három nagyobb területen kívánja fejleszteni a kistépelüléseket. Az első területe a szociális lakások építése, meglévők felújítása és lakhatási körülményeik javítása. A lakhatási beruházásokon keresztül mérsékelhető a lakhatási szegénység és emelhető az életszínvonal, ami hosszú távon a lakosság megtartásához járul hozzá. A második nagyobb terület a közösségi megújuló energiatermelés és felhasználás. A beruházás folyamán kis teljesítményű naperőművek telepítése a cél, az ebből származó bevétel a szociális lakhatási célokra lenne fordítható. A harmadik területe a helyi sajátosságokon nyugvó munkaszocializáció és készségfejlesztés, valamint a helyi gazdasági kultúra erősítése. A reform célja bevonni a munkanélküli személyeket és a női lakosságot a helyi műhelyek munkájába és a helyi termékek előállításába.<sup>728</sup>

A RRF következő pályázati felhívásai a lehetséges fejlesztési irányokat szemléltetik a Felzárkózó települések program településeinek vonatkozásában: a Közösségorientált pedagógia - RRF-3.1.1-22, a Szociális lakások építése, felújítása, lakhatási körülmények javítása - RRF-3.3.1-21, a Helyi sajátosságokon alapuló munkaszocializáció és készségfejlesztés, a helyi gazdasági kultúra erősítése RRF-3.2.1.-22 és a Közösségi megújuló energiatermelés és felhasználás - RRF-3.4.1.-22.<sup>729</sup> A 21. számú táblázat a felzárkózó települések „C” komponensének arányát mutatja az RRF-en belül.

Komponens neve	Komponens keretösszege (milliárd Ft.)
A, Demográfia és köznevelés	245
B, Magasan képzett, versenyképes munkaerő	273
C, Felzárkózó települések	89
D, Vízgazdálkodás	57
E, Fenntartható zöld közlekedés	558
F, Energetika (zöld átállás)	492
G, Átállás a körforgásos gazdaságra	43
H, Egészségügy	516
I, Állam- és közigazgatás	26
<b>Összesen:</b>	<b>2300</b>

21. számú táblázat: Felzárkózó települések komponens aránya az RRF-en belül<sup>730</sup>

<sup>728</sup> Magyarország Kormánya: Benyújtotta a kormány a Helyreállítási Alap igénybevételére kidolgozott tervet. 2021. Forrás: <https://kormany.hu/kozigazgatasi-es-teruletfejlesztési-miniszterium/a-kohezios-celu-unios-tamogatasok-hatekony-es-eredmenyes-felhasznalasi-felteteleinek-megteremtése> (2024.08.07)

<sup>729</sup> Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz Monitoring Bizottsága: Felzárkózó Települések Program Tematikus Bizottság munkájának bemutatása. 2024. Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1100858> (2024.08.07.)

<sup>730</sup> Saját szerkesztés Magyarország Kormánya: Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve alapján. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1096519> (2024.08.07.)

Az RRF-en kívül a Kormány előirányozta, hogy 2024-től az EFOP Plusz 7. prioritása, a Jelenlét a felzárkózó településeken (ERFA) EFOP Plusz-7.2.1-23 és a Jelenlét a felzárkózó településeken (ESZA+) EFOP Plusz-7.1.1-23 is a felzárkózó települések fejlesztését biztosítják.<sup>731</sup> A 22. számú táblázat mutatja az EFOP Pluszból elkülönült Felzárkózó települések fejlesztési forrásának arányát.

Prioritási tengely	Tervezett forráskeret (milliárd Ft.)
XXI. századi köznevelés	54,40
Pedagógus életpálya modell	788,43
Társadalmi felzárkózási fejlesztések	204,48
Szociális fejlesztések	54,96
Rászoruló személyek támogatása	63,57
Család- és ifjúságügyi fejlesztések	32,29
Felzárkózó települések	80,27
<b>Összesen:</b>	1278,40

22. számú táblázat: Felzárkózó települések fejlesztési forrásának aránya az EFOP Pluszban<sup>732</sup>

Az RRF által biztosított forrásoknak köszönhetően a településcsoportos döntéshozatal szerepe tovább erősödik, azonban a hatékony döntéshozatal ezzel együtt meg fogja követelni a szociális diagnózisoknál a sokkal részletesebb, stratégiai szempontú szakágazati dokumentumok megírását, amelyek megfelelnek az uniós pályázati rendszer feltételeinek. A program már el is mozdult ebbe az irányba, felkészülve a hosszú távú szakmai feladatok koordinálására.<sup>733</sup>

A program egyértelműen rendelkezik területi szemlélettel, azonban megjelentek olyan vélemények is, amelyek azzal a kritikával illetik a programot, hogy nem képes célkitűzésének elérésére, hiszen még mindig nincs jelen a kijelölt 300 leghátrányosabb helyzetű településen. Emellett felmerül még a program keretében a szakemberhiány kérdése, valamint a program átláthatóságának hiánya.<sup>734</sup>

Tehát megállapítható, hogy a Felzárkózó települések programon keresztül létrejött egy sajátos támogatási/fejlesztési forma, amely középpontjában a háromszáz leszakadó település jelent meg. A korábban bemutatott TOP és TOP Plusz projektektől eltérően itt nem a helyi önkormányzat lesz a főszereplő, hanem civil szervezetek közreműködésével a helyi

<sup>731</sup> Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz Monitoring Bizottsága: Felzárkózó Települések Program Tematikus Bizottság munkájának bemutatása. 2024. Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1100858> (2024.08.07.)

<sup>732</sup> Magyarország Kormánya: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz Összefoglaló. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1096845> (2024.08.07.)

<sup>733</sup> Németh: 2023. 26. p.

<sup>734</sup> Béres Máté: A jó szándék kevés. 2024. Forrás: <https://magyarnarancs.hu/belpol/a-jo-szandek-keves-270583> (2024.09.14.)

közösséget szólítja meg a program. Ezáltal valóban alulról induló kezdeményezéseket lehet megvalósítani. A program kezdetben hazai forrásból valósult meg, azonban 2022-től az uniós támogatások jelentek meg fejlesztési forrásként. A támogatások volumenjét vizsgálva megállapítható, hogy a terület- és településfejlesztés rendelkezésre álló összege itt nem lesz olyan mértékű, mint a TOP Plusz esetében. Célja elérése ezáltal részben korlátozva van.

### **VI.3. Sajátos tervezés és fejlesztés a LEADER<sup>735</sup>/ CLLD<sup>736</sup> esetében**

A LEADER nem csak a forrása tekintetében, hanem a kidolgozásában is szorosan kapcsolódik az Európai Unióhoz. A 90-es évek elején az Európai Közösségek felismerték, hogy a növekedés helyett a fenntartható helyi fejlődést kellene előtérbe helyezni. A fejlesztések kialakításánál fontos tényezők a vidéki térségek környezeti, gazdasági, kulturális és szociális dimenziói. Az EU tagállamai tehát a vidéki térségek helyzetének javítására dolgozták ki a LEADER-t, mint közösségi kezdeményezést. A program sajátossága, hogy a vidékfejlesztés ösztönzése érdekében a bottom-up fejlesztést és a területi megközelítést valósítja meg a helyi közösségek bevonásával, akik maguk is részt vesznek a megoldások kidolgozásában.<sup>737</sup>

A LEADER kezdeti sikereinek köszönhetően a 2007-2013-as programozási időszakban már, mint a Közös Agrárpolitika (KAP) négy tengelye/fő célkitűzése közül az egyik tengelyként jelent meg. A négy tengely közül az első három olyan intézkedéseket és javaslatokat fogalmazott meg, amelyek a környezet és életminőség javítást helyezték előtérbe, mint az innováció és a mezőgazdaság. A negyedik tengely foglalta magában a LEADER megközelítés alkalmazását.<sup>738</sup>

Ma Magyarországon a terület- és településfejlesztési, valamint a vidékfejlesztési funkciót ellátó intézmények az országos-vármegyei-települési közigazgatási egységek mentén működnek. Azonban a LEADER által alkalmazott helyi akciócsoportok (HACs)/ LEADER egyesületek kivételt képeznek, mert ezek sajátosan az országos-vármegyei-települési közigazgatási egységeken kívül szerveződnek. Az egyesületeknek és a helyi akciócsoportoknak az EU LEADER vidékfejlesztési közösségi kezdeményezési forrásainak elosztásában van szerepük, ezek a szervezetek az Unió minden országában jelen vannak, azonban működésük és méretük eltérhet. A LEADER program sajátossága, hogy a LEADER egyesületek saját területi stratégiákat készítenek, amelyek alapján pályázatokat írnak ki, fogadnak be, majd bírálják el végül elvégzik az ezekkel kapcsolatos adminisztrációt. Ezáltal a LEADER működése erősen decentralizált. Sokak szerint ilyen decentralizált működés ma már nem jellemző egyik pénzügyi eszköz esetében sem a magyar fejlesztéspolitikában. A LEADER egyesületek feladata, hogy felmérjék, mire van szüksége az adott egyesület területén működő önkormányzatoknak, civil szervezeteknek és vállalkozásoknak. Emellett keresik annak megoldását is, hogy hogyan lehetne őket minél inkább segíteni abban, hogy jelentősebb mértékben tudjanak hozzájárulni a helyi gazdaság fejlődéséhez és a helyi kultúra megőrzéséhez. Egy LEADER egyesület több települést fog össze és jellemzően nem köti

---

<sup>735</sup> Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale. Közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért. Az Európai Bizottság harminc évre visszatekintő kezdeményezésének, a LEADER programnak a városi megvalósítási formája.

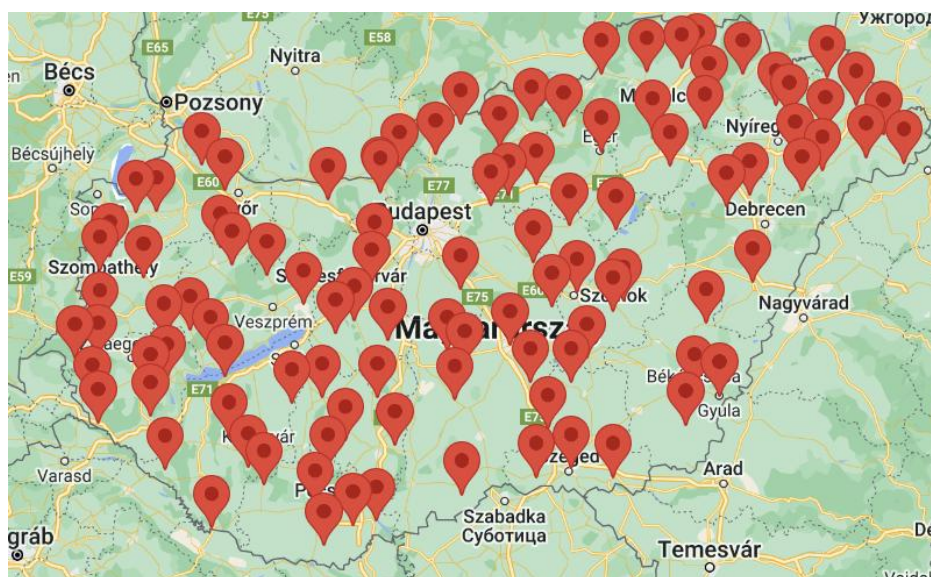
<sup>736</sup> Community-led Local Development. Közösségvezérelt helyi fejlesztés.

<sup>737</sup> Łukas Sykała: Basic principles and features of the LEADER approach. In: Łukas Sykała – Magdalena Dej-Oskar Wolski: The LEADER method. Transferring experience of the Visegrad Group countries to Georgia. Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast. Kraków, 2015. 42. p.

<sup>738</sup> Vinkóczy Tamás: A magyarországi Leader Program eredményessége a 2007-2013-as tervezési időszakban. In: Tér Gazdaság Ember. 3. évfolyam. 5. szám. 2017. 75. p. 72-92. pp.

őket adminisztrációs határ. Az egyesületek területe az alsó-középszintként értelmezhető. Ezt az alsó- középszintet Magyarországon csak a LEADER-források elosztására használják. A pályázatot benyújtók köre jellemzően az önkormányzatokra, a mikrovállalkozásokra, valamint az őstermelőkre és civil szervezetekre terjed ki.<sup>739</sup> A pályázatok kiírásán, befogadásán és elbírálásán keresztül a LEADER egyesületek kezében olyan döntéshozói feladat összpontosul, amely a Sherry R. Arnstein által alkalmazott elmélet alapján erősen megközelíti az átadott döntési hatalmat.

A helyi akciócsoportok az állami, a szociális és a gazdasági szektor összefogására épülnek. A partnerség kialakítására azért kerül sor, hogy megtörténjen a szervezetek által kívánt intézkedések összehangolása. Számos kutatás arra világít rá, hogy ezek a helyi akciócsoportok növelték a kialakított hálózat kompetenciáját és csökkentették az egyes szereplők közötti távolságot.<sup>740</sup> A LEADER a széleskörű részvételre alapoz, mivel ez az egyik legfontosabb tényezője lehet a vidéki területek fejlődésének.<sup>741</sup> A LEADER egyesületek országos szórása látható az 5. számú térképen.



5. számú térkép: LEADER egyesületek Magyarországon<sup>742</sup>

A magyarországi gyakorlat arra mutat rá, hogy a hálózatépítés központi szereplői között erőteljesen megjelennek a polgármesterek. Jellemzően ők azok, akik befolyásukat latba vetve elkezdik mozgósítani a partnerségi struktúra szereplőit annak érdekében, hogy megalkossák és megvalósítsák a közös stratégiát. Mivel a LEADER egyik legfontosabb alapelve a háromoldalú partnerség ezért arra a következtetésre juthatunk, hogy ez kizárja az akciócsoportokon belül a politikai jellegű vezetés kialakulását, azonban ez nem így van. A polgármestereknek az akciócsoportok létrejöttében játszott szerepén és a döntéshozó

<sup>739</sup> Bártfai Bálint: Az intézményi középszint szerepe a magyarországi területfejlesztésben 2010 után. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 33. évfolyam. 247. szám. 2023. 30. p.

<sup>740</sup> Błażej Smykowski: Samoorganizujący się system lokalny a problem edukacji i wychowania. In: Dariusz Rosiński- Agnieszka Rosińska: Polityka społeczna. numer specjalny pt.: Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności. Zasoby, kompetencje, partnerstwo. Warszawa, 2011. 17-19. pp.

<sup>741</sup> Robert Hoffmann – Natalia Hoffmann: The LEADER programmes as an impulse for new projects in rural areas. Quaestiones Geographicae, 37/2. 2018. 142. p.

<sup>742</sup> Agrárminisztérium: LEADER. Forrás: <https://kap.gov.hu/leader> (2024.08.12.)

szervekben való szerepvállalásukon keresztül a politikai jellegű vezetés kialakítása mégis bekövetkezhet. A polgármesterek ezáltal kulcsszerepet játszanak a helyi fejlesztések új formáinak közvetítésében. A polgármesterek tevékenysége kiterjedhet a helyi akciócsoportok létrehozásának folyamatára azáltal, hogy tevékenyen hatnak a partnerségi struktúra alakulására. Sok esetben ők hozzák kapcsolatba egymással a partnereket. Tény, hogy a partnerségi struktúra kialakításában aktív szerepet játszó polgármesterek a partnerségek középponti szereplői, azonban önmagában ez még nem jelenti azt, hogy kapcsolati tőkéjük aktivizálása befolyás vagy hatalomgyakorlásnak minősülne.<sup>743</sup>

A LEADER program hat alapelve támaszkodik, amelyek között megjelenik a területi szemlélet, a bottom-up építkezés, a háromoldalú partnerség, az integrált intézkedések, az innováció és a hálózatosság.<sup>744</sup> A háromoldalú partnerség keretében a vállalkozók és civil szervezetek bevonása jelenik meg. A program az összefogásra épít, amelyen keresztül a közösség kezébe tényleges döntéshozatali jogkört ad.<sup>745</sup> Megállapítható, hogy az elvek között csupa olyan elem található, amelyek a bottom-up tervezést és fejlesztést jellemzik. Az elvek érvényesítésén keresztül garantálható a program sikere, tehát az elvek gyakorlatba történő átültetése lesz a meghatározó. A 28. számú ábrán látható a LEADER megközelítés és annak rendszere.



28. számú ábra: A LEADER megközelítés sajátosságai<sup>746</sup>

<sup>743</sup> Póla Péter – Pascal Chevalier – Marie-Claude Maurel: A LEADER akciócsoportok és partnerségi hálózatok működésének tanulságai Baranya megyében. In: Tér és Társadalom. 29. évfolyam. 1. szám. 2015. 166. p.

<sup>744</sup> Vannak olyan szerzők, akik a köz- és magánszféra együttműködését és a partnerség elveit külön kategóriaként értelmezik, ezáltal a szakirodalomban gyakran jelenik meg a hét alapelv elképzelés. Lásd: Jean-Michel Courades – Pedro Brosei: CLLD/LEADER: Applying the Partnership Principle to Local Development. In: European Structural and Investment Funds Journal. Vol 6. No. 3. 2018.

<sup>745</sup> Póla – Chevalier – Maurel: 2015. 179. p.

<sup>746</sup> Európai Számvevőszék: A Leader-megközelítés a vidékfejlesztés gyakorlatában. 5. sz. különjelentés. 8. p. 2010. Forrás: [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr10\\_05/sr10\\_05\\_hu.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr10_05/sr10_05_hu.pdf) (2024.08.09)

A LEADER keretében földrajzilag összefüggő, 10 és 100 ezer közötti lakosságszámú településcsoportok jönnek létre, ahol az érintettek által kidolgozott térségfejlesztési stratégiák megvalósulhatnak. A programban aktívan részt tud venni minden 10 ezer fő és 120 fő/km<sup>2</sup> alatti népsűrűséggel rendelkező település. Mivel Európa vidéki térségei nagyon differenciáltak, ezért a LEADER úgy épül fel, hogy a helyi szereplők határozzák meg a fejlesztési stratégiákat majd ők is alkalmazzák azokat, ezáltal eredményesebb lehet a fejlesztés.<sup>747</sup> Vagyis a LEADER erősen épít a bottom-up fejlesztési szemléletre. A széleskörű részvételnek köszönhetően számos szerző a demokrácia kísérleteként jellemezte a LEADER-t.<sup>748</sup>

A LEADER magyarországi adaptációja kezdetben nem a megfelelő módon ment végbe. A végrehajtása tekintetében a legtöbb európai ország gyakorlatával szemben Magyarországon a központi kormányzat általi végrehajtás sok tekintetben túlszabályozott volt, amely szigorú keretet szabott a programnak. Ez a szigorú szabályozás igaz volt a helyi akciócsoportok létrehozására és területi lehatárolásra, de kiterjedt a stratégiák kidolgozásának módszertanára is. A LEADER meghonosítása érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium a statisztikai kistérségekben (LAU 1) úgynevezett helyi fejlesztési irodákat hozott létre, amelyek feladata az volt, hogy szervezzenek helyi közösségeket, amelyek a helyi akciócsoportok elődjeként funkcionáltak. Az irodák emellett a nemzeti vidékfejlesztési program 4. tengelyét (LEADER) érintő pályázatok lebonyolításában is részt vettek. A minisztériumi nyilvántartásba vette őket, majd megalkották a tervezési és koordinációs csoportot az érintett önkormányzatok, a helyi civil szervezetek és vállalkozások bevonásával. A tervezést koordináló csoport a 93/2007. (VIII. 29.) FVM-rendelet értelmében kidolgozta a vidékfejlesztési stratégiát, amely a minisztérium elfogadását követően a helyi közösség jogi értelemben átalakult helyi akciócsoporttá.<sup>749</sup>

A tervezés folyamata hasonlóképpen alakul, az IH keretek közé szorította köszönhetően annak, hogy a vidékfejlesztési stratégiák egységes szerkezetének elérése okán szoftvert bocsátott a helyi akciócsoportok rendelkezésére. A helyi vidékfejlesztési stratégiákat ezáltal a szoftver szigorú adatbeviteli szabályait követve kellett elkészíteni. Ezek a szabályok már a LEADER program meghonosításakor a központosított és felülről vezérelt jellegét erősítették az egyébként elméletileg erős decentralizált jegyekkel rendelkező LEADER-nek.<sup>750</sup> A tapasztalatok hozzá tudtak járulni a következő programozási időszakok LEADER programjának sikeréhez.

A LEADER egyik kulcseleme, a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozása, egy olyan terület, ahol tipikusan súrlódások szoktak kialakulni az alulról felfelé és a felülről lefelé irányuló stratégiák között. A stratégiákat helyi szinten kell kidolgozni és megírni, ideális esetben széles körű részvétel alkalmazásával, de a program irányító hatósága formai és tartalmi követelményeket is támaszthat. Ez azt jelenti, hogy az IH erős pozícióban van, mivel neki

---

<sup>747</sup> Hortobágyi LEADER Egyesület: Mi a LEADER? Forrás: <http://www.hortobagyileader.hu/mi-a-leader/> (2024.08.09.)

<sup>748</sup> Päivi Pylkkänen – Torsti Hyyryläinen: Mainstreaming of the LEADER method into rural development policies in Finland. In: Maaseudun uusi aika. Vol. 12. No. 4. 2004., Marko Nousiainen – Katja Mäkinen: Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes. In: European Politics and Society. Vol. 16. No. 2. 2014.

<sup>749</sup> Póla – Chevalier – Maurel: 2015. 178. p.

<sup>750</sup> Póla – Chevalier – Maurel: 2015. 178. p.

kell jóváhagynia a helyi fejlesztési stratégiákat. A stratégia jóváhagyása nélkül egyáltalán nincs LEADER-finanszírozás.<sup>751</sup> Ez a veszély napjainkban is fennállhat.

2018-ban a Régiók Bizottsága a „Vidéki térségek rehabilitációja az „intelligens falvak” segítségével” című véleményében külön foglalkozott az alulról építkező megközelítések támogatásának kérdésével. A dokumentumban elismeri a helyi fejlesztések alulról építkező megközelítéseinek sikerét, kiemelve mind a LEADER módszert mind pedig az újabb keletű közösségvezérelt helyi fejlesztést (CLLD).<sup>752</sup>

A LEADER megközelítés megjelent a kohéziós politikában is a 2014-2020-as programozási időszakban a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) megnevezésén keresztül, a 2021-2027-es költségvetési időszakban pedig a területfejlesztés egyik választható eszköze lett. A 2021-2027-es időszak újdonsága, hogy a területfejlesztés a kohéziós politikán keresztül csupán integrált eszközök segítségével valósítható meg. Ez az integrált eszköz lehet integrált területi beruházás (ITP), közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD), vagy a tagállam által kialakított egyéb integrált eszköz. Az integrált fejlesztési módszer megvalósításának pénzügyi hátterét az ERFA fedezi, amelynek 8%-át kötelező jelleggel e módszer alkalmazásával szükséges felhasználni. Ezzel párhuzamosan az EMVA-ban 5% a LEADER kötelező minimuma. Az EMVA kisebb arányú fejlesztési forrásai a kevésbé fejlett vidéki területeket támogatják, míg az ERFA ennél jelentősebb forrásai továbbra is a városi területekre koncentrálnak.<sup>753</sup>

A helyi szintű kezdeményezések támogató politikai környezetének hiányára utal, hogy a 2014-2020-as költségvetési időszakban a kohéziós politikán belüli a városi közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD) nem továbbfejlesztésre kerültek a 2021-2027-es időszakban, hanem megszűntek. Ennek következménye, hogy a városi CLLD és a vidéki LEADER koherens összekapcsolása is elmaradt, ami a város-vidék együttműködés hidját képezhetne volna.<sup>754</sup>

A LEADER források százalékos arányban más uniós forrásokhoz képest jóval kisebb mértékűek, ezáltal fejlesztési tevékenysége hiába lehet eredményes, volumenjét tekintve nem rendelkezik olyan nagy jelentőséggel.<sup>755</sup> A rendelkezésre álló csekély forrásmennyiség ellenére azonban számos jó gyakorlattal rendelkezik a program.<sup>756</sup>

A LEADER aktuális kihívása az utófinanszírozási rendszer átalakítása, mivel a mai gazdasági környezetben, előfordulhat, hogy a pályázni kívánó feleknek ez a feltétel túl magas belépési küszöböt jelent. Rendszerének egyértelmű pozitívumát viszont az adja a bottom-up szemlélet mellett, hogy olyan fejlesztéseket biztosít, amelyekre más forrásból főként vidéken, korábban nem volt lehetőség.<sup>757</sup>

Összegezve az alulról építkező, a helyi eltérő adottságokat figyelembe vevő LEADER fejlesztési módszer azt a fejlesztési lehetőséget próbálja meg feltárni a helyi szinten, amire

---

<sup>751</sup> Kim Pollermann – Petra Raue – Gitta Schnaut: Multi-level Governance in rural development: Analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development (CLLD). 2014. 5. p. Forrás: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/104063/1/ERSA-Multi-Level-Governance.pdf> (2024.08.12.)

<sup>752</sup> Régiók Bizottsága: Vidéki térségek rehabilitációja az „intelligens falvak” segítségével. 2018. C 164/08.

<sup>753</sup> Finta István: A vidékfejlesztés megítélése az európai és a magyar fejlesztéspolitikában In: Nemes Nagy József- Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus az elmélettől a gyakorlatig. Publikon Kiadó. Pécs. 2022. 216. p.

<sup>754</sup> Finta: 2022. 218. p.

<sup>755</sup> Finta István – Horeczki Réka: Vidékfejlesztési programok jellegzetességei a periférikus térségekben. In: Tér és Társadalom. 37. évfolyam. 3. szám. 2023. 63. p.

<sup>756</sup> Magyar Nemzeti Vidék Hálózat: LEADER jó gyakorlatok. Forrás: <https://mnvh.hu/LEADERBestPractice> (2024.08.12.)

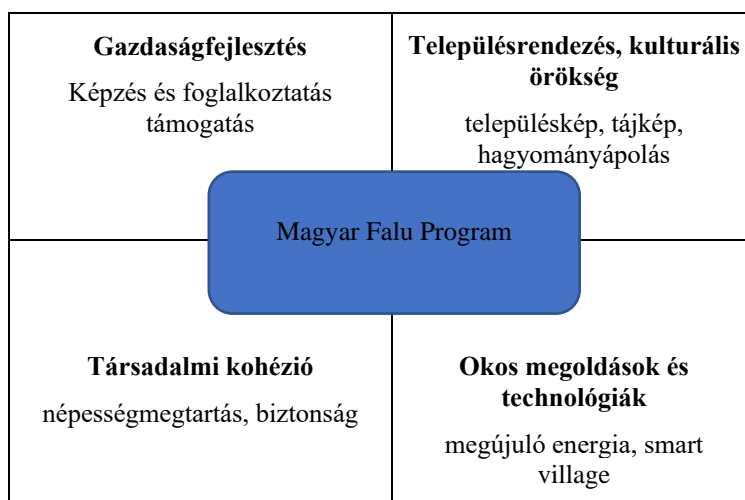
<sup>757</sup> Bártfai: 2023. 35. p.



az adott területnek a leginkább szüksége van. Megállapítható, hogy a LEADER esetében sem teljes a program szabadsága az erős szabályoknak köszönhetően, azonban a program hat alapelve igyekszik a bottom-up fejlesztést és a decentralizációt elősegíteni. E módszer speciális elemei megjelennek egyenként, vagy néhány esetben egyszerre több is a hazánkban alkalmazott pénzügyi eszközökben, mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban, vagy a Felzárkózó Települések Programban, azonban a hat alapelv szintjén történő teljes kiteljesedése egyikben sem fedezhető fel. A program magyarországi adaptációja is hagy még kivetnivalót maga után.

#### VI.4. Magyar Falu Program

A Magyar Falu Program 2019-ben indult, amikor a 1669/2018. (XII. 10.) kormányhatározat rendelkezett az első célterületekről és felhasználható forrásainak összegéről. A célterületek között megjelent a szolgálati lakás fejlesztése, bölcsődefejlesztés, óvodafejlesztés, óvodaudvar, illetve óvodai sport fejlesztés, orvosi rendelő, orvosi eszköz modernizálása, polgármesteri hivatal felújítása. De a fejlesztendő területek között kapott helyet a belterületi járdafelújítás anyagtámogatása, belterületi útfelújítás, temetőfejlesztés, falubusz beszerzése, helyi közösségi terek fejlesztése történelmi egyházak bevonásával a helyi identitástudat erősítése és nemzeti és helyi identitástudat erősítése önkormányzatok és nemzeti kulturális intézmények bevonásával.<sup>758</sup> A program célcsoportját az 5000 fős lélekszámot el nem érő települések alkotják, amelyek számára finanszírozási lehetőséget biztosít a felsorolt területeken.<sup>759</sup> A Magyar Falu Program forrásai négy fő terület fejlesztéseit irányozzák elő. Ezeket mutatja be a 29. számú ábra.



29. számú ábra: A Magyar Falu Program négy fő területe<sup>760</sup>

<sup>758</sup> 1669/2018. (XII. 10.) Kormányhatározat a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról.

<sup>759</sup> Tóth Tamás – Oláh Izabella: Gondolatok a hazai területfejlesztésről a legkisebbek szemszögéből. In: Studia Mund- Economica. 4. évfolyam. 1. szám. 2019. 101. p.

<sup>760</sup> Horeczki Réka: Falvak és megkésett urbanizmus kapcsolata Illés Iván korai munkáiban. In: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus elmélettől a gyakorlatig. Publikon Kiadó. Pécs, 2022. 246. p.

A vidéken élők életkörülményeit javítani kívánó Magyar Falu Program 2019-ben kezdetben 150 milliárd forintos támogatást biztosított, 2020-ban már több mint 200 milliárd forintot, majd 2021-ben már a 250 milliárd forintot is meghaladta. Forrásainak összeg a mai napig évről évre növekedett, 2024-ben már 34 813,9 millió forintból gazdálkodik.<sup>761</sup> Ennek logikája alapján megállapítható, hogy a Magyar Falu Program nem hét évre tervez, mint az uniós forrásból gazdálkodó Terület- és Településfejlesztési Program, hanem éves költségvetés jellemzi. A hosszú távú tervezés elmarad.<sup>762</sup>

A Magyar Falu Program több elemből épül fel: A Falusi Útalap a kistelepüléseket összekötő állami fenntartású utak fejlesztését segíti elő. A falusi családi otthonteremtési kedvezmény (falusi CSOK) támogatása a kistelepülések népességcsökkenését igyekszik orvosolni a kistelepülési lakóhelyek kialakításának támogatásával. A Falusi Civil Alap a társadalmilag hasznos tevékenységet végző civil szervezetek tevékenységét támogatja. Külön forrás áll rendelkezésre a kisboltok és a vállalkozások újraindításának támogatására. Végül az értekezés témájának szempontjából a legfontosabb a helyi önkormányzati közszolgáltatások fejlesztését támogató pályázatok rendszere. Ezek a támogatások igen széleskörűek. Ide sorolható az óvoda és óvoda udvar fejlesztése, a nemzeti és helyi identitástudat erősítése, az orvosi eszközök és rendelők fejlesztése, az egyházi közösségi terek fejlesztése, a temetők fejlesztése, csak hogy néhányat említsek ezek közül. A célterületeket vizsgálva az a következtetés vonható le, hogy az ötezer fő alatti települési önkormányzatok önfinanszírozó képessége nagyon gyenge lábakon áll, ezért támogatásokon keresztül ki kell segíteni őket.<sup>763</sup>

A Magyar Falu Program céljait a LEADER-hez és a FETE Programhoz hasonlóan széles társadalmi részvétel mellett alakították ki úgy, hogy a valós helyi igényekre reflektáljanak.<sup>764</sup> Az előkészítésében részt vett a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) is, amelyben szakértői munkacsoportok igyekeztek megfelelő beavatkozásokat javasolni. A gyakorlatban viszont az erősebb decentralizációval rendelkező javaslatok nem kerültek átültetésre.<sup>765</sup>

A program további sajátossága, hogy nem uniós, hanem nemzeti finanszírozáson alapul. A nemzeti forrás biztosítása arra is visszavezethető, hogy az uniós támogatások nagyobb része a nagyságrendje miatt nem volt elérhető a kistelepülések számára.<sup>766</sup> A hazai forrásból gazdálkodás lényegében egyet jelent azzal, hogy ez a támogatási rendszer nem komoly elvárásoknak megfelelő tervezésen alapul. Az uniós támogatási rendszer tapasztalatai nem kerülnek beépítésre a nemzeti fejlesztési rendszerbe. Így nem csak a hosszú távú tervezés maradt ki, hanem a beavatkozásokat megalapozó dokumentum is. A probléma nem most

---

<sup>761</sup> 2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről.

<sup>762</sup> Magda Sándor – Bujdosó Zoltán – Szűcs Csaba – Holló Ervin: Merre tovább magyar vidék, magyar falu? In: Gazdálkodás. 65. évfolyam. 6. szám. 2021. 502. p.

<sup>763</sup> Berczik Ábel – Kecskés Ádám – Kelemen Rita – Szilágyi Henrietta: A helyi önkormányzati alrendszer stabilitása 2002-2020 között. In: Közgazdaság. 14. évfolyam. 3. szám. 2019. 81. p.

<sup>764</sup> Finta István: A magyar vidékfejlesztés sikereinek, kudarcainak speciális tényezői. In: Alföldi kaleidoszkóp. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete. Kecskemét, 2019. 90. p.

<sup>765</sup> Gyergyák Ferenc: A Magyar (Modern) Falu Program önkormányzati szövetségi szemszögből. (TÖOSZ Modern Falu Munkacsoport tevékenysége.) In: Laki Ildikó – Szabó Tamás: Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és a feladatellátás dimenziói napjainkban. Homo Oecologicus Alapítvány. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. Budapest, 2019. 76. p.

<sup>766</sup> Finta: 2022. 219. p.

jelenik meg először, hasonlóan hiányzott a tervdokumentum és a programozottság a mára megszűnt Modern Városok Programból<sup>767</sup> is.

A Magyar Falu Program támogatásainak odaítélése közbeiktatott pályázati rendszeren keresztül történik, azonban a hatékonyságot csökkenti, hogy a pályázati döntéshozatal nem transzparens, valamint az, hogy a döntések jellemzően kis léptékű beruházásokat támogatnak. Végül soron az is kérdésessé válik, hogy a program valódi fejlesztéseket valósít-e meg vagy csupán vagyon/állagmegóvási, illetve karbantartás folyamatokat finanszíroz.<sup>768</sup>

A program által megfogalmazott célokat nem lehet kétségbe vonni, a forrásainak elosztását viszont annál inkább. A program keretében helyesen és hatványozottan jelenik meg a kistelepülések népességmegtartó erejének növelése, valamint az elvándorlás visszaszorítása. A statisztikák<sup>769</sup> arra mutatnak rá, hogy a lakosságszám csökkenés főként a kis lélekszámú és hátrányos helyzetű térségekben fekvő településeket veszélyezteti. Tehát a program céljaival összefüggésben a csökkenő lakosságszámú, saját fejlesztési forrással nem rendelkező településeket lenne célszerű támogatni. A program elindulását követően Finta István (2022) a nemzeti és helyi identitástudat erősítését célzó pályázati felhívás nyertes projektjeit vizsgálva fontos megállapításokra jutott a források elosztásával összefüggésben. A 23. számú táblázat szemlélteti a pályázat nyerteseinek számát, elnyert támogatási összeget és az ötezer fő alatti népességű települések körében számított kvartiliseket.

Települések népsűrűsége alapján	Alsó értékhatár (%)	Felső értékhatár (%)	Támogatott települések száma	Támogatás összege (millió Ft)
Legnagyobb népsűrűségű települések	1560	4985	137	1981
Nagyobb népsűrűségű települések	722	1560	122	1532
Kisebb népsűrűségű települések	328	722	111	1488
Legkisebb népsűrűségű települések	9	328	91	998

23. számú táblázat: A nemzeti és helyi identitástudat erősítését célzó pályázati felhívás nyertes projektjeinek összefoglalása<sup>770</sup>

A szerző arra mutatott rá a 23. táblázatban ismertetett adatok alapján, hogy az 1500 fő feletti települések jóval nagyobb számban szerepeltek a támogatottak között, mint a legkisebb lélekszámú települések, annak ellenére, hogy a kisebb lélekszámú településeken nagyobb a lakosságszám csökkenése.

<sup>767</sup> A programot 2015-ben meghirdette meg a kormány, kezdetben nemzeti forrásból valósultak meg a projektjei. Lásd bővebben: Somlyódy Péter: A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2019. 114. p.

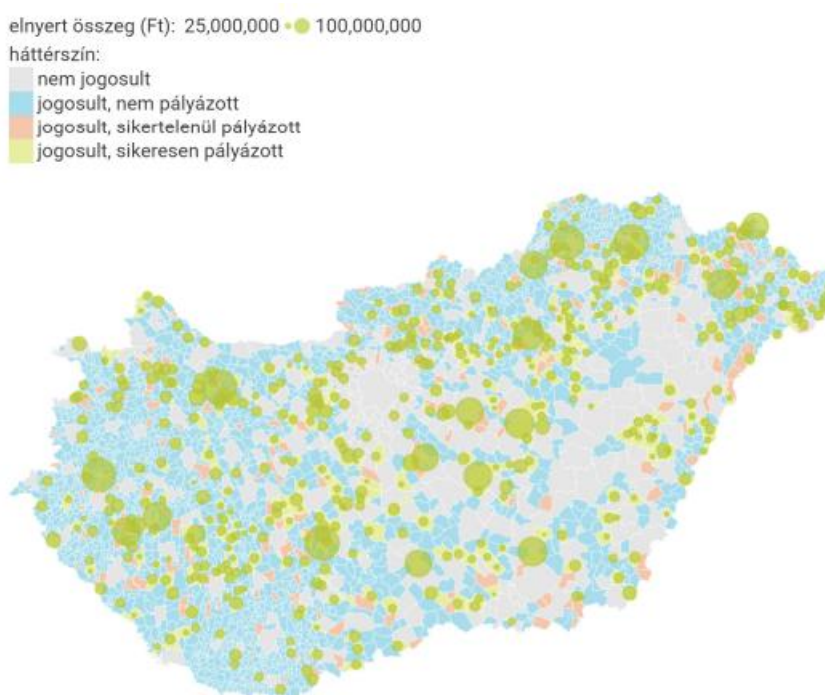
<sup>768</sup> Somlyódy Péter: 2020. 35. p.

<sup>769</sup> Központi Statisztikai Hivatal: Települések a lét határán. Erősen fogyó népességű törpefalvak Magyarországon. Forrás: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/fogyonep.pdf> (2024.08.08.)

<sup>770</sup> Finta: 2019. 92. p.

Somlyódy Péter (2020) felhívta rá a figyelmet, hogy a program forrásainak szétosztásával összefüggésben hiányzik a transzparencia. Az átláthatóság hiánya abban ölt testet, hogy a döntést megalapozó szempontrendszer nincs egyértelműen közzétéve. Csupán a főbb kritériumok köre ismert, mint a pályázó önkormányzat adóerőképessége és a fejlesztés helye, azonban a fejlesztések helyéről is csak a kedvezményezett járások és a kedvezményezett települések besorolásáról szóló kormányrendelet ad útmutatást. Abban viszont semmiféle transzparencia nincs, hogy ezek a tényezők miként befolyásolják a pályázatok elbírálását.<sup>771</sup> Több kutatás is rámutatott arra, hogy számos esetben kedvezményezetti körön kívül eső járások is részesedtek támogatásban, tehát a támogatás nem oda érkezett, ahol arra valóban szükség volt.<sup>772</sup>

Többek szerint a támogatások elosztása öntözőkanna-effektust követ, vagyis a pénzek szétosztása nélkülözi az ésszerű differenciálást és forráskoncentrációt. Ezt szemlélteti a 6. számú térkép, amelyen a Magyar Falu Program lakhatási pályázatainak nyertes és egyéb települések láthatóak a vizsgált 2019–2022 közötti években.



6. számú térkép: Magyarország települései a Magyar Falu Program lakhatási pályázatainak tükrében (2019-2022)<sup>773</sup>

A 6. számú térkép arra mutat rá, hogy az ország egyes kedvezőtlen társadalmi helyzetű térségei nem részesültek támogatásban, vagy nem is nyújtottak be pályázatot, ezzel szemben más vidékekre jelentős mennyiségű forrás érkezett és szinte az összes település pályázata nyert. Ezen túl aggodalomra adhat okot az is, hogy az újabb kiírásokban a felújított

<sup>771</sup> Somlyódy Péter: 2020. 36. p.

<sup>772</sup> Vándorné Polgár Anita: Magyar Falu Program 2019. évi eredményeinek értékelése. Kézirat. Széchenyi István Egyetem RGDI. Győr, 2020.

<sup>773</sup> Bajomi Anna Zsófia – Csepregi Dóra Fanni – Czirfusz Márton – Feldmár Nóra: Éves jelentés a lakhatási szegénységről. 14. p. 2022. Forrás: [https://habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2022/wp-content/uploads/sites/12/2023/03/Habitat\\_EvesJelentes\\_2022\\_final.pdf](https://habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2022/wp-content/uploads/sites/12/2023/03/Habitat_EvesJelentes_2022_final.pdf) (2024.08.08.)

ingatlanok mindössze öt év után már elidegeníthetők, ez viszont az állami források elszivárgását eredményezheti.<sup>774</sup>

Ezáltal nem fedezhető fel a fejlesztési program tekintetében arra vonatkozó garancia, hogy a fejlesztési források valóban arra a településre fognak érkezni, ahol azokra a legnagyobb szükség van. A döntéshozatal egyre inkább a centralizáció irányába fordult.

Továbbá az egyenlőtlen elosztáshoz járul hozzá az is, hogy a hátrányosabb helyzetű települések sokkal kisebb számban nyújtanak be pályázatot, mint a nagyobb és vélhetően sikeresebb települések. A hátrányosabb helyzetű települések pályázatai jóval alacsonyabb színvonalúak és gyenge minőségben kidolgozottak voltak.<sup>775</sup> Ez tovább nehezíti a fennálló különbségek csökkentését.

A program indulásához képest azonban egy olyan jelentős fordulat is bekövetkezett napjainkra, amely esszenciális szemponttá vált, mégpedig az, hogy kivétel nélkül minden egyes település részesüljön valamilyen támogatásban. Ez az alapján véve pozitív fordulat a rendelkezésre álló feltételek mellett, a 100%-os vissza nem térítendő állami támogatási forma és az előfinanszírozás mellett azt a következményt hozta magával, hogy az önkormányzatok mindenre pályáztak. Nem csak arra nyújtottak be pályázatot, amire tényleg szükségük van, hanem olyan célokra is, amelyekre egyébként egyáltalán nem vagy nem elsődlegesen volt szükségük. A polgármester és a képviselők eredményként tudták felmutatni nyertes pályázataikat a helyi lakosság előtt, azonban ezek a szükségtelen beruházások egyúttal el is vonták a forrást a szükséges fejlesztésektől.<sup>776</sup>

Összegzésként megállapítható, hogy a Magyar Falu Program széleskörű egyeztetésen alapult, azonban a kezdeti decentralizációs jegyek a későbbiekben elhalványultak. Mivel a program nem uniós forrásból valósul meg, ezért nincs előírva egy megalapozott tervezési dokumentum megléte, ennek tükrében a program sem tervdokumentummal, sem hosszú távú programmal nem rendelkezik. A program által megjelölt célkitűzések relevánsak és valós problémán alapulnak, azonban a támogatások odaítélésének rendszerében nincs sem összefüggés, sem transzparencia. A program keretét vizsgálva, kijelenthető, hogy az uniós támogatásokhoz mérten alacsony, a nemzeti forráshoz képest viszont jelentős mértékű. Támogatási összegével összefüggésben kisebb projekteket támogat, ami már-már úgy tűnik, mintha az önkormányzati szektor hiányzó finanszírozásait próbálná meg pótolni, amely összefügg az előző fejezetben tárgyalt feladatfinanszírozásra történő átállással is.

A terület- és településfejlesztés általam bemutatott pénzügyi eszközeit összehasonlítva megállapítható, hogy az eszközök támogatásának mértéke, elvei, tervezése és végrehajtása is nagyon eltérőek. A TOP Plusz jelentős forrásokkal rendelkezik, de csak félig tekinthető decentralizáltnak. A kevesebb, de a TOP Pluszhoz hasonlóan főként uniós pénzből megvalósuló FETE és LEADER programok már több bottom-up elemmel rendelkeznek, azonban forrásaik mértéke a TOP Pluszhoz képest jóval kisebb. A hazai finanszírozású Magyar Falu Program támogatásai hazai viszonylatban jelentősek, az uniós finanszírozású programok mellett viszont eltörpülnek. Tehát terület- és településfejlesztést hazánkban napjainkig az uniós támogatások túlsúlya jellemzi. Az eszközökben megjelennek a bottom-up tervezési és fejlesztési szemlélet elvei, amelyek a FETE és a LEADER programokban

---

<sup>774</sup> Bajomi Anna Zsófia – Csepregi Dóra Fanni – Czirfusz Márton – Feldmár Nóra: Éves jelentés a lakhatási szegénységről. 14. p. 2022. Forrás: [https://habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2022/wp-content/uploads/sites/12/2023/03/Habitat\\_EvesJelentes\\_2022\\_final.pdf](https://habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2022/wp-content/uploads/sites/12/2023/03/Habitat_EvesJelentes_2022_final.pdf) (2024.08.08.)

<sup>775</sup> Horeczki Réka: A szegénység kisvárosi dimenziói Magyarországon. In: Máltai Tanulmányok. 5. évfolyam. 2. szám. 2023. 23. p.

<sup>776</sup> Finta – Horeczki: 2023. 67. p.

erősebbek, azonban valódi bottom-up fejlesztési szemlélet és a kiteljesedett decentralizáció mindeddig elmaradtak.

A továbbiakban a doktori disszertáció által megfogalmazott kutatási kérdések és hipotézis vizsgálatának eredménye kerül bemutatásra.

## VII. Összefoglalás, következtetések

Az összegzés és a következtetések levonása előtt visszaautalnék a doktori disszertáció általam kiválasztott mottójára, amit Enyedi György vetett papírra 1996-ban: „*A kormányzatnak egy sokszereplős, decentralizált területfejlesztési folyamatban kell megfogalmaznia és változatos eszköztárral érvényesítenie területfejlesztési politikáját.*”<sup>777</sup> Lényegében Enyedi megfogalmazta azt, hogy milyen az ideális fejlesztéspolitikai környezet. A szereplők és a társadalom bevonására épít, decentralizált és változatos eszköztárral rendelkezik.

A doktori értekezés hipotézise az ideális decentralizációs jegyeket kereste a terület- és településfejlesztés eszközeiben, hiszen egy ország fejlesztéspolitikai környezetéről nagyon sokat elárul az, hogy milyen eszközöket alkalmaz. Hipotézisem a következő volt: *Amennyiben Magyarország főbb terület- és településfejlesztési eszközeinek jellemzői között több top-down elem található, mint bottom-up, abban az esetben az ország által alkalmazott aktuális fejlesztéspolitika irányvonala a centralizáció irányába mutat.*

A hazai területi tervezés vizsgálata alapján az állapítható meg, hogy a tervdokumentumok hierarchiájában legmagasabb szinten lévő, úgynevezett Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció igyekszik stratégiaileg megalapozott tervezést megvalósítani, azonban a hosszú távú tervezés következtében, jellemzően általános célkitűzéseket fogalmaz meg. Az OFTK azon célját eléri, hogy a hazai fejlesztéspolitika és az európai uniós támogatások közötti összhangot megteremtse, azonban a korlátozottan rendelkezésre álló hazai fejlesztési források miatt, nem csak az Unió által elvárt stratégiai tervezést valósítja meg, hanem leginkább a forrásorientált tervezést. Az alacsonyabb szintű tervdokumentumok a Koncepcióhoz illeszkednek és megtervezésük jellemzően jogszabályban meghatározott formában zajlik. Esetükben is megjelenik az erős forrásorientáció, amellyel szemben a stratégiai tervezés pedig háttérbe szorul köszönhetően a hazai csekély fejlesztési forrásnak és a bőséges mennyiségű uniós támogatásnak. Sok esetben nem belső motivációból, hanem felülről irányítottan, kényszerből készülnek a tervdokumentumok.

A középszintű operatív programok száma és aránya is beszédes, amelyet tökéletesen szemléltet az, hogy a 2021-2027-es költségvetési időszakban már csak mindösszesen egy területi szemléletű operatív program működik, a többi mind ágazati. Ennek oka lehet a területi kohézió pillérének gyengülése az EU kohéziós politikájában, azonban az Európai Unió számos országában még mindig jelentősebb szerepet kapnak a területi szemléletű operatív programok.

A terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközei erősebb centralizációs jegyeket mutatnak. Ezek a centralizációs jegyek a korábbi szabályozással összevetve még hatványozottabbnak tűnnek. Az Ötv. 1990-ben létrehozta a liberális önkormányzati rendszert, majd 2011-ben az Möt. minimalizálta az önkormányzatok mozgásterét: feladat-

---

<sup>777</sup> Enyedi: 1996. 131. p.

és hatásköreik lecsökkentek, bevezetésre került a feladatfinanszírozási rendszer, az állami redistribúción keresztül pedig kevés forrás marad a helyi szinten.

Az 1996. évi területfejlesztési törvény megteremtette a regionális politika adaptációjának feltételeit, még mutatott esélyt a regionalizmus meghonosítására is, a módosításainak következtében viszont a decentralizáció irányából a centralizáció irányába fordult. A jelenleg hatályos 2023. évi területfejlesztési törvény sem hozott újítást a decentralizáció területén. Az egyetlen reményre okot adó lehetőséget a Területfejlesztési Szolgálat jelentheti, amely ha nem centralizált szervezeti formában valósul meg, akkor tud javítani a jelenleg erősen központosított környezeten.

A terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközeit vizsgálva az állapítható meg, hogy vannak ugyan decentralizációs jegyekkel rendelkező pénzeszközök, mint a FETE vagy a LEADER és bizonyos mértékben a TOP Plusz, amely félig decentralizáltak tekinthető, azonban az erős centralizáció kihat ezekre az eszközökre is. A centralizált és decentralizált jegyek leggyakrabban kéz a kézben járnak, azonban a terület- és településfejlesztési eszközök esetében a területi szemlélet és a decentralizáció lenne az elvárt a bottom-up tervezési és fejlesztési szemléleten keresztül.

Természetesen a centralizáció nem feltétlenül rossz, hiszen lehetnek olyan esetek, amikor elkerülhetetlen az erős állami beavatkozás, azonban nem mindegy, hogy hogyan oszlik meg a centralizáció és a decentralizáció aránya. Véleményem szerint érdemi hatás a bottom-up tervezési és fejlesztési szemlélettel érhető el, amely folyamatosan képes a megújulásra. Ennek kell túlsúlyban lennie. A bottom-up tervezési és fejlesztési szemlélet megújuló képességére utalt Navracsecs Tibor is: „(...) bár a centralizált fejlesztéspolitika jól teljesít, de minden eddigi lehetőségét kimerítette.”<sup>778</sup>

Tehát a hipotézisem beigazolódnak látszik, mivel a top-down tervezési és fejlesztési elemek nagyobb súllyal jelennek meg a főbb terület- és településfejlesztési eszközökben, ezért az ország által alkalmazott fejlesztéspolitika irányvonala inkább a centralizáció irányába mutat.

Az értekezés a következő kutatási kérdésekre fókuszál:

*K1: Melyek a legjelentősebb terület- és településfejlesztési eszközök? Ezek direkt vagy indirekt terület- és településfejlesztési célokat szolgálnak?*

A terület- és településfejlesztési célok elérése érdekében különböző terület- és településfejlesztési eszközök alkalmazhatóak. Ezek segítik elő a fejlődést. Az eszközök alkalmazása azonban országonként eltér, köszönhetően a társadalmi, a gazdasági, a politikai és szervezeti rendszerek sokféleségének. Lényegében mindenki által elismert tény, hogy a terület- és településfejlesztés csak fejlesztő eszközök segítségével garantálható, azonban a terület- és településfejlesztés eszközeinek köréről sincs egységes gondolkodás. Mivel az értekezés a jelentősebb terület- és településfejlesztési eszközökkel foglalkozik, ezért elengedhetetlen volt ezek részletesebb feltárása.

Általánosságban elmondható, hogy a terület- és településfejlesztés eszközeinek egy közös ismérve van, amelyet mindenki elfogad, ez a területi hatás. A terület- és településfejlesztési eszközök fogalomköre gyakran különböző értelmet nyer a köznyelvben és néha a jogi, szakmai nyelvben is. A szakirodalom egy meghatározása - amellyel egyébként én is teljes mértékben egyetértek - úgy fogalmaz, hogy a különböző igazgatási szintek mindazon

---

<sup>778</sup> Navracsecs Tibort idézi Mezei Katalin – Rác Szilárd: A területi szempontok eredményesebb érvényesítése a fejlesztéspolitikában. A IV. Területfejlesztők Napja következtetései és ajánlásai. In: Tér és Társadalom. 37. évfolyam. 2. szám. 2023. 182. p.

eszközei tekinthetők terület- és településfejlesztési eszközöknek, amelyekkel a közszféra befolyásolja a területi fejlődés spontán folyamatait. A fogalmi értelmezést tovább nehezíti az a tény, hogy a direkt terület- és településfejlesztési célt megvalósító eszközök gyakran keverednek más ágazatpolitikai eszközökkel. Több esetben a más célokat szolgáló eszközök, úgy, mint a települési önkormányzatok jogszabályban definiált működési környezete, sokkal nagyobb mértékben befolyásolják a területi fejlődést. Ennek értelmében a terület- és településfejlesztés eszközei fogalomkör gyakran „kitágul” és számos szerző ebbe a kategóriába sorolja azokat az eszközöket, amelyeknek van terület- és településfejlesztési hatása, azonban más ágazatpolitikai célok megvalósulását szolgálják. Véleményem szerint ez rendben van, viszont szükséges egyértelműen elhatárolni, hogy az adott eszköz hatása hogyan oszlik meg az ágazati és területi beavatkozások között. Természetesen ez nem könnyű, hiszen ez nem mérhető hatás. Gondolok itt például a GINOP Pluszra, amelynek meglátásom szerint kicsi területi hatása van, ellenben sokkal jelentősebb gazdasági hatással bír. Következésképpen megállapítható, hogy a GINOP Plusz is tekinthető terület- és településfejlesztési eszköznek, annak ellenére, hogy a gazdasági hatása van túlsúlyban.

Kutatásom során fény derült arra is, hogy a szakemberek nem tartják szükséges feltételnek azt, hogy egy terület- és településfejlesztési eszközt valamilyen jogszabály is akként aposztrofáljon. Véleményem szerint ezt a feltételt azért nem gondolják jelentőségteljesnek, mert a hazai jogszabályok nagyon szűkszavúan határoznak a terület- és településfejlesztési eszközök köréről.

A szakirodalom arra mutatott rá, hogy a leggyakrabban hivatkozott három eszköz: a területi tervezés, a jogi szabályozó és a pénzügyi eszköz. A szakirodalom áttekintésén túl a doktori disszertációhoz készített kérdőívben is megvizsgáltam ezeket az eszközöket, annak érdekében, hogy értékelhessem, hogy valóban a mai napig ezek-e a legjelentősebbnek vélt eszközök. A kutatás alátámasztotta, hogy az elméleti és gyakorlati szakemberek általában ezt a három eszközt sorolják a terület- és településfejlesztés eszközeinek körében. Ezek mellett voltak, akik egyéb eszközöket is kiemeltek, mint az oktatás, a településmarketing vagy éppen a határon átnyúló együttműködési programok, azonban a legnagyobb hangsúly a fent említett három eszközre helyeződött.

Az eszközök köre egyrésztől azért lehet ennyire kiterjedt, mivel a felmerülő terület- és településfejlesztési problémák nagyon eltérők, amelyek megoldására a legalkalmasabb eszközt kell alkalmazni, ami területenként más és más lehet. Másrésztől az eszközrendszer kiterjedését segíti elő az a tény is, hogy a terület- és településfejlesztési eszközök szabadon kombinálhatóak, ezáltal újabb eszközök jöhetnek létre.

A három főbb terület- és településfejlesztési eszközt vizsgálva azt állapítottam meg, hogy a területi tervezés a különböző tervdokumentumokon keresztül, a közvetlen fejlesztő hatást próbálja elősegíteni, szintenként eltérő módon. Természetesen az más kérdés, hogy ez a fejlesztő tevékenység milyen forrásokból valósul meg, mivel a terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközei körében már sokkal inkább jelennek meg az indirekt eszközök a direkt eszközök mellett. A jogi szabályozó eszközök csoportja a pénzügyi eszközökhöz hasonlóan tartalmaz direkt és indirekt eszközöket is. Ezen indirekt eszközök jelentőségét legjobban az indirekt hatásokat kifejtő Möt. szemlélteti.

*K2: Milyen hatást gyakorol az EU területi tervezési rendszere Magyarország területi tervezési rendszerére? A hatás következtében érdemi tervezés zajlik-e Magyarországon?*

Jelenleg nem zajlik Magyarországon érdemi tervezés, részben megvalósul a stratégiai tervezés, azonban ez még nem elég. A kérdés részletesebb megválaszolásához egészen 1988-



ig kell visszatekintenünk az európai integráció történetében. 1988-ig éves költségvetés jellemezte az Európai Unió pénzgazdálkodását, majd az Európai Bizottság 1987-ben elfogadta a Delors I. csomagtervet, amely megalapozta a Strukturális Alapok 1988. évi reformját. A reform értelmében többéves költségvetési keretet kell létrehozni, amely több éves költségvetési időszakot javasol a közösségi támogatások felhasználása számára. Ettől az évtől kezdve meghatározóvá vált a középtávú költségvetési tervek készítése, amelyek már nem csupán egy, hanem több évre szóló kiadási előirányzatokat foglaltak magukba.

A középtávú tervezés garantálja a nagyobb fokú stabilitást a különböző kiadási tételek finanszírozásában. Ennek köszönhetően az éves költségvetés megvitatásakor már adottak a többéves költségvetés által meghatározott sárokszámok, amelyek figyelembevételével kell alakítani az éves költségvetéseket. Majd 2009-től a többéves pénzügyi keret az Unió elsődleges jogának része lett.

2004-től Magyarország Unióhoz történő csatlakozásától kezdődően Magyarországnak is kötelezően alkalmaznia kell az uniós programperiódusokat az uniós támogatások felhasználása érdekében.

Ez az alkalmazkodás nem jelent problémát az országnak két szempontból sem. Egyrészt azért, mert Magyarország nettó haszonélvezőként jelenik meg a közös költségvetés kialakításakor, vagyis jóval több pénzt kap vissza különböző támogatási formákon keresztül, mint amennyit befizet. Másrészt nem csak, hogy több pénzt kap vissza, de az Unió költségvetése a 2021-2027-es költségvetési ciklusban kimondottan magas. A tervezett többéves pénzügyi keret összege 1074,3 milliárd euró, azonban az Uniós intézmények ezt a keretet kiegészítették a 750 milliárd euró összegű Next Generation EU Eszközzel, amely a COVID-19 járvány utáni helyreállítást szolgálja. Az Eszköz tartalmaz vissza nem térítendő, illetve visszatérítendő támogatásokat is.

Tehát Magyarország számára az uniós tagság egyértelmű előnye az Unió költségvetéséből való részesedés, amely jellemzően a két legjelentősebb szakpolitikán keresztül valósul meg. Mivel ezzel a támogatási bőséggel szemben Magyarországon kevés hazai fejlesztésű támogatási eszköz áll rendelkezésre, ezért a terület- és településfejlesztés területén kialakult az uniós támogatások iránti függőség. Véleményem szerint az uniós támogatások jelentőségének és függőségnek köszönhetően az Európai Unió hatást tud gyakorolni a hazai tervezési rendszerre.

A hazai tervdokumentumok vizsgálata mentén arra fókuszáltam, hogy ez a lehetséges uniós hatás vagy az Unió által elvárt bottom-up szemlélet alkalmazását honosítja meg, vagy teljesen más típusú befolyást gyakorol. A vizsgált tervezési dokumentumok arra mutattak rá, hogy a bottom-up tervezés és fejlesztés meghonosítása háttérbe szorult, az uniós forrásoktól való függés viszont megjelent a forrásorientált tervezésen keresztül. A bottom-up tervezési és fejlesztési szemlélet meghonosításának elmaradását tükrözi az operatív programok kialakításának változása. A regionális operatív programok megszűntek, majd a területi szemléletű operatív programok száma fokozatosan csökkent. Így végül a 2021-2027-es költségvetési időszakra mindössze egyetlen egy területi szemléletű operatív program maradt. A csökkenő tendencia háttérben állhat az EU kohéziós politikájában bekövetkező versenyképességi és fenntarthatósági célok erősödése, amelyek több esetben felülreprezentálják a területi dimenziót, azonban az EU tagállamaiban az operatív programok kialakításának eltérő gyakorlata ezt nem igazolja.

Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció próbálja a megalapozott stratégiai tervezést megvalósítani, azonban túl hosszú távra tervez, ennek okán célkitűzései sokszor általánosak. A hosszú távú tervezésnek köszönhetően a Koncepció lényegében három

programozási időszakot is érint. Már túlhaladt a 2014-2020-as programozási időszakon, jelenleg a 2021-2027-es programidőszakkal koherenciában működik, de a Koncepció által meghatározott időtáv a 2028-2034-es programidőszakot is érinteni fogja. Mivel a Koncepciónak alkalmazkodnia kell az Unió programozási kereteihez, ezért felülvizsgálata újra és újra aktuálissá válik. Ez a felülvizsgálat szükséges lehet az uniós ciklusoktól függetlenül is, de kifejezetten jelentős az uniós programozási periódusok váltakozásakor, hiszen az azokhoz való alkalmazkodás elsődleges az uniós támogatások jelentősége miatt. Ezáltal levonható a következtetés, hogy az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció részben stratégiai dokumentum, hiszen megalapozott forgatókönyvet vázol fel, és következetesen hosszabb időtávra tervez, mindazonáltal a Koncepció kerete az uniós programperiódusokhoz való szinte egyoldalú alkalmazkodáson és az EU iránymutatásainak alkalmazásán keresztül jellemzően forrásorientációs célt szolgál.

A települési szintű terveket vizsgálva megállapítható, hogy létrejöttük jogszabályi keretek között meghatározott formában zajlik. A jelenleg alkalmazott településfejlesztési tervek eddig jellemző módon nem rendelkeztek a monitoring rendszerről, ezáltal az eredmények mérése, a problémák feltárása és a korrekciós intézkedések elmaradtak. Ennek következtében a terveknek éppen a lényege veszik el. Ha céljaikat nem érik el és nem történik változtatás ennek orvoslására, akkor a településfejlesztési tervben megfogalmazott célok továbbra is tartalom nélküliek maradnak.

A településfejlesztési tervek tartalmukat tekintve részben stratégiai dokumentumok, azonban a dokumentumkészítés kényszerének háttérében megjelennek az uniós elvárások és a törvényi előírások. Az uniós támogatásoktól való függés következtében az önkormányzatok tervezési tevékenysége a stratégiai tervezés mellett erősen forrásorientálttá vált, vagyis a forrás megszerzése válik elsődleges céllá, nem a dokumentumban meghatározott cél elérése.

A doktori disszertációhoz készített kérdőívre adott válaszok közül számos kritikával illette a hazai területi tervezést. Többen az uniós kényszert jelölték meg a hazai tervekészítés mozgatórugójaként. Megítélésem szerint a kényszertervezésnek, a visszacsatolási rendszer hiányának, a megvalósítási problémáknak és a forrásorientációnak köszönhetően nem zajlik érdemi tervezés Magyarországon.

*K3: A terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközei segítik-e a decentralizációt és a regionalizmus elveit?*

A terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközei jelenleg nem segítik elő a decentralizációt és a regionalizmus elveit. A terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközei körében általánosságban a terület- és településfejlesztés kereteit biztosító általános szabályozást kell érteni. A jogi szabályozó eszközök tekintetében is megjelenik a direkt és indirekt eszközök kettőssége. A disszertáció a jogi szabályozó eszközök közül a területfejlesztési törvényekre és az önkormányzati törvényekre fókuszál, amelyek egyértelműen jelentős szerepet játszanak a terület- és településfejlesztés általános keretének kialakításában.

Az 1996. évi területfejlesztési törvény hatályának idején megannyi módosításon ment keresztül. A módosításainak már csak a száma is üzenetértékű volt, mivel 2010-et követően szinte minden évben sor került módosításra, a legjelentősebbek 2011-ben következtek be. Terjedelmét tekintve a törvény jelentősen bővült köszönhetően annak, hogy megváltozott a szabályozási modell. Az eredetileg kereteket és elveket rendező kerettörvényt felváltotta a bizonyos elemeket részleteiben szabályozó, előírásokat tartalmazó szöveg, amely hatályos

állapotági mozgásteret engedett a kormányzati szintű, ad hoc szabályozásnak is. A törvény szövege nem csak hosszabb, de részletesebb is lett. Jellegét tekintve közelebb került az ágazati logikához. Időközben elvesztette az eredeti küldetését, a regionalizmus eszméjének érvényesítését. A törvénymódosítások nem pusztán alkalmazkodtak a fejlesztéspolitika új kihívásaihoz és orvosolták a működési zavarokat, hanem a törvény lelkét tüntették el. A törvény az uniós csatlakozás előszobájában olyan elvekkel kecsegtetett, mint a regionalizmus, a decentralizáció és a partnerség, de a szabadabb mozgástér és az autonómia irányába történő elmozdulás elmaradt.

Az eltelt évek során az 1996-os törvény leginkább a végrehajtásban résztvevő intézmények feladatait és mozgásterüket jelölte ki, erősen intézménycentrikus volt, lényegében visszatért a „normális” ágazati törvények rendeltetéséhez. A törvény célja kezdetben a regionális politika adaptációja volt, amely megvalósításához számos európai uniós elv kapcsolódott, később viszont ezek fokozatosan kezdtek háttérbe szorulni.

A 2023. évi területfejlesztési törvény tekintetében még nehéz a következetes megítélés. A kerettörvény jellegének köszönhetően számos aspektusa még csak most kezd el kialakulni, illetve több alterülete rendeleti formában fog majd testet ölteni. Ennek következtében a törvény feldolgozásakor főként a törvény rendelkezéseinek értelmezésére fókuszáltam. Ennek támpontjaként szolgál a törvény indokolása és törvényjavaslat Országgyűlés előtti általános vitája.

Az új törvény tovább bonyolította a terület- és településfejlesztés környezetét azzal, hogy új térkategóriák kerülnek bevezetésre, amelyek célja a közigazgatási határokon átnyúló problémák kezelése. Ezek megjelenése a térkategóriák dzsungelét hozta létre. Tény, hogy a törvény reagálni kíván a funkcionális városi és vidéki térségek létrehozásának az igényére, azonban az új térkategóriák kialakításának gyakorlati tapasztalatai csak a jövőben lesznek megállapíthatóak.

A központi állami szervek területfejlesztési és területrendezési feladat- és hatásköreinek felsorolásánál az Országgyűlés, a Kormány és a területfejlesztésért felelős miniszter mellett nevesítésre került a Területfejlesztési Szolgálat. A törvény kerettörvény jellegéből fakadóan a feladatán túl nem rendelkezik konkrétumokkal a Területfejlesztési Szolgálatról, így ennek megítélése még nem lehet megalapozott. Meglátásom szerint a Területfejlesztési Szolgálatot is bottom-up elemekkel kell felruházni ahhoz, hogy decentralizáltan tudjon működni, és figyelembe tudja venni a helyi igényeket. Javaslatom egy ügynökség típusú szervezet felállítása, amely hasonló elven működik, mint a korábbi regionális fejlesztési ügynökségek. Ebben a formában tudna csak eleget tenni a területi szemlélet biztosításának.

Az intézmények tekintetében az 1996. évi törvény a területfejlesztést- és területrendezést ellátó területi szervek között a következőket nevesítette: a területfejlesztési önkormányzati társulás, a megyei önkormányzat és fővárosi önkormányzat, a regionális területfejlesztési konzultációs fórum, a megyei területfejlesztési konzultációs fórum és a térségi fejlesztési tanács. Ehhez képest a 2023. évi törvény a területfejlesztést ellátó területi szervek között a vármegyei önkormányzatot és a fővárosi önkormányzatot, valamint a térségi fejlesztési tanácsot említi. A felsorolás alapján egyértelmű, hogy a területen nevesített szervek köre leszűkült.

A kiemelt térségi fejlesztési tanácsok tagjainak összeállítása is beszédes, a partnerség keretén belül nem történik meg az egyetemek, helyi önkormányzatok és egyéb lokális szereplők bevonása.

A törvény záró rendelkezései akként határoznak, hogy a Kormány felhatalmazást kap 12 megnevezett területen arra vonatkozóan, hogy azokról rendelet formájában határozzon, tehát

a 2023. évi területfejlesztési törvény is széles mozgásteret enged a Kormánynak. A törvény jelenlegi állapota alapján az a következtetés vonható le, hogy érdemi decentralizációs változás nem következett be. Véleményem szerint a Területfejlesztési Szolgálat tudna javítani a jelenlegi erősen centralizált környezetben abban az esetben, ha működése decentralizált formában valósulna meg.

A területfejlesztési törvények mellett jelentős közvetett hatást gyakorol a terület- és településfejlesztés környezetére az önkormányzati törvény. Az 1990. évi önkormányzati törvény hasonlóságot mutatott az 1996. évi területfejlesztési törvénnyel. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás eszménye hatással volt mindkét törvényre. Véleményem szerint az Unió elősegítette a hazai decentralizációt. Legfőbb célját a területfejlesztési törvényhez hasonlóan az önkormányzati törvény is elérte, mégpedig azt, hogy kialakítsa a hazai önkormányzati rendszert, az önkormányzatokat széleskörű felelősséggel és autonómiával ruházza fel, védje a közösségek önkormányzáshoz való jogait, és előmozdítsa a közhatalom demokratikus decentralizációját. A kezdeti cél megvalósítása mellett a törvény számtalan ellentmondást tartalmazott: nem nevesítette a területfejlesztést, a településfejlesztésről rendelkezett ugyan, de tartalma kibontatlan maradt és a területi középszint problémáját sem sikerült megoldania. A lebegő megye továbbra is jelen volt a közigazgatás rendszerében, azonban érdemi feladatokkal nem rendelkezett. 2010-ig az önkormányzatok „túlterhelődtek” kötelező feladatokkal, a feladatok ellátásához szükséges felételek viszont nem voltak biztosítva. Ez a környezet eredményezte 2010-re az önkormányzati rendszer eladósodását. A törvényt a Tftv.-hez hasonlóan többször módosították, ez azonban már nem volt elég a 2010-es helyzet kezeléséhez.

A 2011. évi önkormányzati törvény jelentős változtatásokat hozott a területi szereplők és a településfejlesztés környezetének vonatkozásában egyaránt. A vármegyei önkormányzatok feladatai a területfejlesztési, a vidékfejlesztési, a területrendezési, valamint a koordinációs feladatokra korlátozódtak. A korábbi autonómiához képest a közszolgáltatási funkcióikat teljes mértékben elveszítették, helyzetük rosszabbá vált, „lebegő megyékből” „kiüresített megyék” lettek.

Ezzel párhuzamosan a települési önkormányzati feladat- és hatáskörök száma is jelentősen mértékben lecsökkent. Az olyan nagy ellátórendszerek esetében pedig, mint az oktatás vagy a szociális ágazat, az állam a korábbinál jóval nagyobb szerepet vállalt. Ezzel egyértelműen megjelent az erőteljes állami centralizáció.

A centralizáció hátterében az állt, hogy a területi önkormányzatok jelentős adósságot örökölték meg a korábbi rendszerből. Az adósságot az állam átvállalta, ennek azonban ára volt az önkormányzatokra nézve, ugyanis ez az önkormányzatok gazdasági önállóságának korlátozásával járt. A gazdálkodásuk területén az autonómia elvesztését jól szemlélteti a feladatfinanszírozás rendszerének bevezetése.

Összességében az állapítható meg, hogy a korábbi területfejlesztési törvény és a korábbi önkormányzati törvény még kedvezett a decentralizációnak, vagy a decentralizáció lehetőségével kecsgetett, azonban a törvények módosítását követően majd az új, hatályos területfejlesztési és önkormányzati törvényekben már nem jelenik meg a decentralizáció igénye. A terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközei nem segítik elő sem a decentralizációt sem a regionalizmus elveit.

*K4: Szükséges-e az erős területi középszint megléte? Milyen területi középszintet kellene alkalmaznia Magyarországnak?*

Véleményem szerint egyértelműen szükség van az erős területi középszint meglétére. Az erős középszintnek az lenne a szerepe, hogy elősegítse a decentralizációt, hogy biztosítsa a területpolitika keretét a megfelelő intézmények, partnerek, és eszközök tekintetében.

Magyarországon megjelenik ugyan a területi középszint a vármegyék vonatkozásában, de ez nem tekinthető valódi, erős középszintnek.

A disszertáció rámutatott arra, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk következtében megjelentek a tradicionális vármegyék konkurensei, a régiók. Az Unió elvárásának eleget téve Magyarország is kialakította a szükséges régiókat, amelyeket a hatályos területfejlesztési törvény erősített meg. A régiók kialakítása reményt adott az önkormányzati regionalizmus bevezetésére, amelyre voltak is kísérletek, azonban a támogató politikai környezet hiánya okán erre sosem került sor.

A régió létrehozása, az ellátandó feladatainak köre és szerepe az Európai Unióhoz való csatlakozásunk gondolatának megjelenése óta vita tárgyát képezi a magyar területfejlesztési közéletben. A magyarországi régiók létrehozása a tényleges államszervezeti átalakítást mellőzte. Ennek ellenére kezdetben úgy tűnt, hogy a régió igen komoly ellenfele lesz a megyének. Ezt sugallta az 1996. évi területfejlesztési törvény, amely nem a megyét, hanem a regionális fejlesztési tanácsokat nevesítette, mint a régió tervezési és fejlesztési feladatainak elsőszámú címzettje, illetve az is, hogy az EU prioritásainak megfelelően az első Orbán-kormány programja már nem a megyékre, hanem a régiókra helyezte a hangsúlyt.

A régió kezdeti tündöklése nem tartott sokáig, a Tftv. 2011-es módosítása értelmében megszűntek az RFT-k, jogutódjuk pedig a megyei önkormányzatok lettek. Jóllehet a megyék számára nem jött el az új aranykor, azonban egyértelmű előrelépést jelentett, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, illetve az 1996. évi területfejlesztésről szóló törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény értelmében a területfejlesztési tevékenység címzettjeivé a vármegyei önkormányzatok váltak.

A közigazgatási jogkörrel nem rendelkező magyar tervezési-statisztikai régiók 2011-et követően is megmaradtak regionális intézmények nélkül. A régió lényegében kiüresedett, mindössze a tervezési-statisztikai szerepe maradt fent. A decentralizáció általában a régiók nyomásgyakorlásának köszönhetően indul el, azonban Magyarországon a régióknak korábban nem volt hagyományuk, ennek köszönhetően nem tudták elősegíteni a decentralizációt sem.

A vármegye, mint tradicionális közigazgatási egység, túlélte a régiót, ezzel eldőlt, hogy milyen területi középszintje lesz Magyarországnak. Azonban a vármegyei önkormányzatok mindössze koordinációs és tervezési szerepkört töltenek be a fejlesztés területén, ebből kifolyólag nem beszélhetünk valódi, erős középszintről. A helyi és a központi kormányzati szint közbeékelte hatalmi terében helyezkednek el a középszintű vármegyei önkormányzatok, ahol a két szint közötti távolságot kellene áthidalniuk. Megerősödni viszont mindeközül nem tudtak annak ellenére sem, hogy az EU regionális politikája a jelentős pénzeszközökkel, illetve a tervezés, forráselosztás szabályozásán keresztül partnerként próbálja felemelni őket a központi kormányzati döntéshozásba.

Magyarországon jelenleg nincs erős területi középszint. A disszertáció a svéd modellkísérleteken keresztül rámutatott arra, hogy a magyarországi területi középszint, nagyon gyenge lábakon áll a svéd modellekhez képest. Természetesen ez annak is betudható, hogy a svéd modellek nem álltak meg az erősebb területi középszint szerepnél, hanem további regionális, decentralizációs lépéseket hajtottak végre.

Ha a svéd és a magyar gyakorlatot összehasonlítjuk, akkor az tapasztalható egyrészt, hogy a svédnek nem okozott nagy fejlődést, hogy milyen egységben gondolkozzanak. A modellkísérleteken keresztül három különböző elképzelést valósítottak meg és a kompetenciák átadását a centralizáció nem akasztotta meg, ennek következtében még erősebb középszintek tudtak kialakulni.

A svéd modellkísérletek, amelyek legtöbbje mára igazolást nyert, pontosan arra mutatnak rá, hogy a regionalizmusnak eltérő alkalmazási lehetőségei vannak. Nem is feltétlenül szükséges országosan egységes mintát követni, minden területi egységnek azt a sajátos modellt kell kialakítania, amely a helyi feltételeknek leginkább megfelel. Tehát a magyar területi egységek tekintetében sem lenne szükséges egységes sablont alkalmazni. Mivel országon belül is sok az eltérés, ezért a magyarországi régióknak/vármegyéknek, akármilyen területi egységben is gondolkozunk, a számukra legalkalmasabb regionális modellt kellene kiválasztaniuk. Természetesen ehhez a regionalizmust és decentralizációt támogató politikai közegre is szükség van. Véleményem szerint, ami viszont a svéd modellek egyértelmű üzenete az az, hogy a helyi közösségeknek önálló, alulról szerveződő kezdeményezéssel keresztül kell megvalósítaniuk az alkalmazandó modellt. Ha a polgárok támogatják a regionális/vármegyei intézmények kialakítását, akkor a létrehozott területi egység erős legitimitással fog rendelkezni.

*K5: Hogyan oszlik meg az uniós és hazai fejlesztési források aránya a terület- és településfejlesztés főbb pénzügyi eszközeinek tekintetében?*

Jelenleg a terület- és településfejlesztés főbb pénzügyi eszközeinek körében dominálnak az uniós fejlesztési források. A doktori disszertáció által vizsgált főbb pénzügyi eszközök köre a TOP Pluszra, a FETE programra, a LEADER programra és a Magyar Falu Programra terjed ki. A kiválasztási kritérium az volt, hogy olyan pénzügyi eszközök képezzék a vizsgálat tárgyát, amelyek napjainkban is működnek és direkt terület- és településfejlesztési célt szolgálnak. Következésképpen a terület- és településfejlesztést közvetett módon befolyásoló eszközök, mint például az elsődlegesen gazdaságfejlesztési célú GINOP Plusz, vagy a területi célt szolgáló, de már nem működő Modern Városok Program nem képezték a vizsgálat tárgyát. A pénzügyi eszközök kiválasztásánál az aktualitás mellett kritériumként határoztam meg az eszközök „állandó jellegét” és a viszonylagos kiszámíthatóságot is, hiszen azokat a pénzügyi eszközöket lehet a legeredményesebben összehasonlítani és valós következtetéseket levonni róluk, amelyek ezekkel a tulajdonságokkal rendelkeznek. Ennek tükrében a doktori disszertáció nem tárgyalja a terület- és településfejlesztés forráskerete körében született eseti kormánydöntéseket és különböző kedvezményeket.

Az első általam vizsgált terület- és településfejlesztési eszköz a TOP Plusz volt. A TOP Plusz forrásait szétosztó rendszer stabilitást mutat abból a szempontból, hogy a 2014-2020-as programozási időszakban működő TOP tapasztalataira épít és lényegében a TOP által megalkotott sémát viszi tovább. A támogatási összegének kiszámíthatóságát az adja, hogy a TOP Plusz hét évre szól, és a hét évre rendelkezésre álló forráskeret előre meg van határozva. A TOP Plusz forráskerete a TOP keretéhez képest növekedett, az operatív program a hazai társfinanszírozással együtt 1962,5 milliárd forintot használ fel a 2021-2027-es költségvetési időszakban. Volumenét tekintve a TOP Plusz minősíthető a terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközei közül a legmarkánsabbnak.

Emellett fontos megemlíteni, hogy a TOP Plusz forrása nem csak a terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközeinek körében járnak élen, hanem a többi operatív program tekintetében is. Jóllehet, a TOP Plusz csak egyetlen „szelet” a teljes hétéves

ciklusnak, mindazonáltal az operatív programok tekintetében ez az OP rendelkezik a második legnagyobb forráskerettel a GINOP Pluszt követően.

A FETE program indulásának első éveiben még hazai fejlesztési forrásból valósította meg célkitűzéseit, amelyet fokozatosan az unió által finanszírozott Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program egészített ki. 2022-től a program céljait már a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) finanszírozza, 2024-től pedig megjelennek a finanszírozásában az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz támogatásai is. Az RRF fejleszteni kívánt területei között csak egy komponens foglalkozik a felzárkózó települések fejlesztésével, amely összege 89 milliárd forint. Az EFOP Plusz felzárkózó településekre fordítható keretét 80,27 milliárd forint alkotja. Ez a két fejlesztési forrás együttesen próbálja meg garantálni a FETE programban résztvevő települések fejlődését a 2021-2027-es programozási időszakban, azonban meg kell jegyezni, hogy a felhasználható összeg nem tudja fedezni az eltervezett 300 település együttes és kiegyensúlyozott fejlődését.

Az uniós támogatásokból gazdálkodó és több mint 30 éves múlttal rendelkező LEADER megközelítés jelen volt a kohéziós politikában a 2014-2020-as programozási időszakban a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) megnevezésen keresztül. Ezt követően a 2021-2027-es költségvetési időszakban a területfejlesztés egyik választható eszköze lett. A 2021-2027-es programozási időszak újdonsága, hogy a területfejlesztés a kohéziós politikán keresztül csupán integrált eszközök segítségével valósítható meg. Az integrált fejlesztési módszer megvalósításának pénzügyi hátterét az ERFA fedezi, amelynek 8%-át kötelező jelleggel e módszer alkalmazásával szükséges felhasználni. Tehát megállapítható, hogy a megközelítést alkalmazó forrásfelhasználás egy nagyon kicsi „szelete” a teljes egésznek. Ezzel párhuzamosan az EMVA-ban 5% a LEADER kötelező minimuma. Az EMVA kisebb arányú fejlesztési forrásai a kevésbé fejlett vidéki területeket támogatják, míg az ERFA ennél jelentősebb forrásai továbbra is a városi területekre koncentrálnak. A helyi szintű kezdeményezések a támogató politikai környezet hiánya okán viszont a 2014-2020-as költségvetési időszakban a kohéziós politikán belül a városi közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD) nem kerültek továbbfejlesztésre a 2021-2027-es időszakban, hanem megszűntek. Tehát az úttörő elvek mentén megvalósítandó LEADER csekély mennyiségű forrással rendelkezik, amely nem tudja megfelelően kielégíteni a vidéki térségek szükségletét.

A vidéken élők életkörülményeinek javítására fókuszál a LEADER programhoz hasonlóan a Magyar Falu Program is. A program 2019-ben indult el és kezdetben 150 milliárd forintos támogatást biztosított a vidék felzárkózásának elősegítéséhez. Támogatása 2020-ban elérte a 200 milliárd forintot, majd 2021-ben már a 250 milliárd forintot is meghaladta. Forrásainak összege a mai napig évről évre növekszik. A Magyar Falu Program nem hét évre tervez, mint az uniós forrásból gazdálkodó Terület- és Településfejlesztési Program, hanem éves költségvetés jellemzi. A hosszú távú tervezés elmarad, viszont, ha az eddigi évek változásait vesszük figyelembe, akkor az adatok alapján arra lehet következtetni, hogy az évenként meghatározott forráskeret nagyjából 50 milliárd forinttal bővül. Az uniós támogatásokhoz mérten ez az összeg nem sok, azonban meg kell állapítani, hogy hazai viszonylatban viszont nagyon is kimagasló az összeg, köszönhetően a hazai „vetélytársak” hiányának.

Összességében tehát megállapítható, hogy az általam vizsgált terület- és településfejlesztést szolgáló főbb pénzügyi eszközök jellemzően még mindig uniós támogatásokból gazdálkodnak. Voltak hazai finanszírozású kezdeményezések, mint a Modern Városok Program, vagy a kezdetben hazai forrásból gazdálkodó FETE program, azonban ezek vagy megszűntek, vagy finanszírozásukat átvették az uniós támogatások. A hazai fejlesztési

források csak szűk körben állnak rendelkezésre, ezt példázza a Magyar Falu Program is. Ennek fényében az sem lehet kérdés, hogy a hazai tervezésben miért van erőteljesen jelen a forrásorientált tervezés, ami nem pusztán forrásorientált, hanem kimondottan az uniós forrásokra orientálódik. Szükséges lenne megemlíteni a hazai támogatási források összegét, annak érdekében, hogy megszűnhessen az uniós források iránti függőség. Erre megoldást kínálhatna a jelenleg formálódó területfejlesztési alap.

*K6: A terület- és településfejlesztés főbb pénzügyi eszközeire a top-down vagy a bottom-up szemlélet a jellemző?*

A terület- és településfejlesztés aktuális pénzügyi eszközeire inkább a top-down szemlélet a jellemzőbb. Az általam vizsgált eszközök közül az első a TOP Plusz volt. Az operatív program nevéből eredően területi szempontú jegyekkel kellene, hogy rendelkezzen a gyakorlat viszont azt mutatja, hogy egyaránt megjelennek benne a bottom-up és a top-down tervezési és fejlesztési szemlélet jegyei. A területi szempontú operatív program egyértelmű pozitívuma, ami a bottom-up fejlesztési szemlélet irányába mutat az az, hogy a program támogatási keretében megjelenő témakörök hangsúlya a megyei fejlesztési igényekhez alkalmazkodik. Vagyis nem egy standard módszer alapján azonos hangsúllyal kerülnek megnevezésre a témakörök, hanem a fejlesztési témák súlya eltérő lehet annak függvényében, hogy melyik megyében milyen szükségletek vannak. Tehát a valós problémákra próbál alapozni az operatív program.

A TOP Plusz a legtöbb esetben a 2014-2020-as időszak beavatkozási logikáját folytatja, vagyis nem egy teljesen új operatív program került kialakításra, hanem a korábbi időszak „bevált” pályázati felhívásai kerültek átalakításra. Véleményem szerint ez előnyére is szolgálhat a programnak, mivel lehetőség nyílt a korábbi évek tapasztalatainak átültetésére.

A korábbi tapasztalatok és az új meglátások átadására a pályázati kiírások véleményezésén keresztül nyílt lehetőség a legtöbb érdekelt fél számára. A társadalmasítás elméletileg megtörtént, gyakorlatilag azonban nem feltétlenül volt eredményes. Voltak olyan pályázati felhívások, ahol az alacsony részvételnek köszönhetően alig érkeztek be vélemények.

Az érdekeltek ugyan kinyilváníthatták álláspontjukat, ami már tekinthető a bottom-up fejlesztési szemlélet egy kezdetleges ismervének, azonban meg kell jegyezni azt is, hogy az érdekeltek bevonásának háttérében az Unió előírásai is állnak, ezért elképzelhető, hogy a Kormány csak eleget tesz az Európai Bizottság elvárásainak. Továbbá arra sincs garancia, hogy a megjelenített vélemények ténylegesen becsatornázásra kerülnek.

A társadalmasításhoz szorosan kapcsolódik az információk átadása. A projektgenerálást végző szervezet a projektek indulása előtt mindig tart egy információs napot, ahol közvetlen kapcsolatteremtés útján, személyesen ismerteti a projektek kedvezményezettjeivel a projektek lehetőségeit, a pályázás feltételeit, illetve a legszükségesebb információkat. Ezek a tájékoztató tevékenységek általában az adott költségvetési időszak megkezdésének elején datálódnak. Erre sor került a TOP Plusz esetében is, azonban a társadalom bevonásának ez olyan formája, ami lényegében egyoldalú információátadáson alapszik.

A TOP Plusz intézményrendszerét vizsgálva megállapítható, hogy a korábbi TOP intézményrendszeréhez képest nem sok változás történt. A minisztériumi átalakítások eredményeként a TOP Plusz irányító hatósága a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium lett. Az irányító hatóság tekintetében ugyan történt változás, azonban egy minisztérium látja el az IH feladatait, tehát decentralizáció nem történt. Ezzel párhuzamosan



a közreműködő szervezeti feladatok maradtak a Magyar Államkincstár feladatkörében, ami szintén nem tekinthető az állami struktúrán kívüli valódi decentralizált szervnek.

A vármegyei önkormányzatok területi szereplőként vannak nevesítve azonban érdemi változás az ő részvételükben sem következett be. A vármegyei önkormányzatok véleményezik a területi kiválasztási eljárásrendben meghirdetésre kerülő felhívás tervezetét, tehát az előkészítés folyamatába van lehetőségük bekapcsolódni. A végrehajtásba az Integrált Területi Programon (ITP) keresztül kapcsolódnak be és részben van döntési jogkörük a döntéselőkészítés folyamatában is. Az általános esetben három tagból álló Döntés Előkészítő Bizottság tagjaiként támogató vagy elutasító döntést hozhatnak a támogatási kérelmekről, a folyamat keretében a kérelmek közül csak az támogatható, amelyet a területi szereplő képviselője, vagyis a vármegyei önkormányzat is támogatásra javasolt. A támogatásra javasolt támogatási kérelmekről végső soron viszont az IH fog dönteni.

A területi szereplő tevékenységével összefüggésben megállapítható ugyan, hogy a vármegyei önkormányzatok több folyamatba is be tudnak kapcsolódni a TOP Plusz tervezésében, végrehajtásában azonban a TOP Plusz forrásallokációs sémái, indikátorai, valamint az elbírálási szempontjai kötött és szigorú szabályok szerint érvényesülnek, ezért a vármegyei önkormányzatoknak és a döntéselőkészítő bizottságoknak a szerepe nem lehet kulcsfontosságú a folyamatokban. Területi szereplőként a vármegyei önkormányzat a közreműködő szervezeti feladatokat is kaphatott volna, az erős decentralizált irányt adott volna a rendszernek, de nem kapott.

A 2014-2020-as programozási időszakban a TOP tervezésében és végrehajtásában még részt vettek a megyei jogú városok is, a TOP Pluszal összefüggésben viszont már egyik tevékenységben sem vesznek részt. A megyei jogú városok bevonása már csak a pályázati felhívások véleményezésére terjednek ki.

Ha a Sherry R. Arnstein által alkalmazott társadalmi részvételi elméletet a TOP Plusz tervezésére rávetítjük, akkor az állapítható meg, hogy a relatív részvétel megvalósul az információs napon és a pályázati felhívások társadalmi egyeztetésén keresztül. Azonban ezekben az esetekben még nincsen semmilyen garancia arra vonatkozólag, hogy ezek a vélemények ténylegesen becsatornázásra kerülnek. A proaktív részvétel szintjét is érinti a TOP Plusz pályázati kiírásainak előkészítése, pontosan annak első lépcsőfokát, a partnerséget. Azonban mivel a partnerség nem kellően széleskörű, ezért ez a szint nem tud teljes mértékben megvalósulni. Erre utal a megyei jogú városok tervezésből történő kizorulása, sőt az egyéb jelentősebb szervezetek valódi bevonásának hiánya. Tehát a TOP Plusz kevert jegyekkel rendelkezik, nem valódi bottom-up fejlesztéseket valósít meg, rendszere lényegében csak félig tekinthető decentralizáltnak.

A FETE program tervezése a rendelkezésre álló adatok figyelembevételével történt, amely keretében olyan indikátorrendszer került alkalmazásra, amely lehetővé tette a települések célzott kiválasztását.

A program települési diagnózist próbál felállítani, amihez az egyik legfontosabb működési és döntéshozatali sajátosságát a településcsoportok rendszere adja, ami lényegében szakmai irányítótestületként működik. A diagnózis felállításához a fejlesztő szervezet szakemberei bármiféle előzetesen kidolgozott projektek nélkül, mindössze a segítő szándék tényével kapcsolódnak be az érintett közösség életébe, ekkor kezdődik meg a megismerés folyamata. Ebben a szakaszban a közösség megismeri a kívülről érkező, lényegében idegen segítőt, megkezdődik a bizalom kiépítése, a problémák megosztása, a segítség kérése, ezáltal megkezdődik az együttműködés is. A jelenlét programban résztvevő civil szervezet részesévé válik az adott közösség mindennapjainak ezáltal igyekszik megérteni a közösség vágyait, a

mozgósítható energiáit és kapcsolatrendszerét. A megérkezés pillanatától kezdődően több hónap vagy akár év is szükséges a települési diagnózis felállításához. A jelenlét logikája ennek megfelelően alapvetően alulról jövő fejlesztési elképzeléseket generál, amelyben a felzárkózás bázisát az adott település belső erőforrásai adják.

A program szakmai irányítását és koordinálását a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület végzi, ami arra utal, hogy a szakmai koordinálás már nem egy, az államhoz kapcsolódó intézményben valósul meg, azaz elmozdulás történt a decentralizáció irányába.

Tehát megállapítható, hogy a Felzárkózó települések programon keresztül létrejött egy sajátos támogatási/fejlesztési forma, amely középpontjában a háromszáz leszakadó település jelent meg. A TOP Plusz projektektől eltérően itt nem a helyi önkormányzat lesz a főszereplő, hanem a civil szervezetek közreműködésével a helyi közösséget szólítja meg a program. Ezáltal ténylegesen alulról induló kezdeményezéseket lehet megvalósítani. A program jellemzően több decentralizált jeggyel is rendelkezik, azonban átláthatósági problémái is vannak.

A LEADER/CLLD a FETE programhoz hasonlóan a vidékfejlesztés ösztönzése érdekében a bottom-up fejlesztést és a területi megközelítést próbál megvalósítani a helyi közösségek bevonásán keresztül. A LEADER egyesületek saját területi stratégiákat készítenek, amelyek alapján pályázatokat írnak ki, fogadnak be, majd bírálják el, végül elvégzik az ezekkel kapcsolatos adminisztrációt, tehát elméletileg erős döntési jogkörrel rendelkeznek. Mindazonáltal a LEADER magyarországi adaptációja már kezdetben nem a megfelelő módon ment végbe, köszönhetően az IH erős szerepének és a szabályozásnak. A LEADER/CLLD az alapelvein és a sajátos megközelítésén keresztül lehetne egy valódi bottom-up építkezési forma, azonban támogató politika légkör hiányában nem tud kiteljesedni.

A Magyar Falu Program széleskörű egyeztetésen alapult, de a kezdeti decentralizációs jegyek a későbbiekben elhalványultak. Mivel a program nem uniós forrásból valósul meg, ezért nincs előírva egy megalapozott tervezési dokumentum megléte, ennek tükrében a program sem tervdokumentummal, sem hosszú távú programmal nem rendelkezik. A program által megjelölt célkitűzések relevánsak és valós problémán alapulnak, viszont a támogatások odaítélésének rendszerében nincs sem összefüggés, sem transzparencia. A program támogatási összegével összefüggésben kisebb projekteket támogat, ami már-már úgy tűnik, mintha az önkormányzati szektor hiányzó finanszírozásait próbálná meg pótolni.

A terület- és településfejlesztés általam vizsgált pénzügyi eszközeinek tulajdonságai arra mutatnak rá, hogy vannak bottom-up tervezési és fejlesztési jellemzők a pénzügyi eszközökben, amelyeknek legjobb példája a FETE program és a LEADER/CLLD. Ugyanakkor a legtöbb eszköz esetében nem valósul meg a valós bottom-up szemlélet, mert a bottom-up és a top-down jegyek keverednek bennük, vagy nem rendelkeznek támogató politikai környezettel. Több pénzügyi eszközben megjelennek a top-down elemek, amelyek megléte még alapvetően nem jelent problémát abban az esetben, ha nem ezek a hangsúlyosak, viszont a túl sok top-down elem már torzíthatja a beavatkozások sikerét. Mivel ezeknek a pénzügyi eszközöknek területi szempontokat kellene érvényesíteniük, ezért véleményem szerint a bottom-up elemeknek kellene túlsúlyban lenniük az összes általam vizsgált pénzügyi eszköz esetében.

Összességében megfogalmazható, hogy egy kombinált terület- és településfejlesztési eszköz lenne a legideálisabb, amely támogatásainak volumene megegyezik a TOP Plusz forráskeretével és a LEADER/CLLD elveit ülteti át a gyakorlatba. Ennek megfelelően az

eszköz valódi bottom-up tervezést- és fejlesztést hajtana végre a helyi szint bevonásával, a decentralizáció jegyében, valamint érdemben jelentősebb eredményeket tudna felmutatni.

Zárszóként még annyit érdemes megjegyezni, hogy a terület- és településfejlesztési eszközök kutatása során megannyi érdekes és jelentős téma került felszínre, amelyekkel a disszertáció terjedelmi korlátai okán nem volt lehetőségem mélyrehatóbban foglalkozni, azonban jelentőségüknek köszönhetően a jövőbeli kutatások alapjául szolgálhatnak. Ilyen tématerületként szolgálhat az uniós és hazai támogatások szétosztásában részt vevő intézmények. Vizsgálatuk azért fontos, mivel ezek járulnak hozzá a terület- és településfejlesztés megvalósításához. Lényegében tekinthetők a fejlesztéspolitika „gravitációs” pontjainak. Feladat- és hatáskörük, jogállásuk, közigazgatáshoz való viszonyuk, rendszerszintű pozíciójuk pedig kifejezheti a centralizáció és decentralizáció közötti megoszlást, a két fejlesztési- és tervezési szemlélet tartalmát és mértékét. Továbbá nagyobb kutatási fókuszra érdemlő tématerület a terület- és településfejlesztési eszközök alkalmazási környezete. Ennek vizsgálata mindenképpen nagyobb léptéket igényel, hiszen egy ország által alkalmazott eszközök körét nagyban befolyásolja az ország gazdasága, fejlettsége, a közigazgatási rendszere, a társadalma, vagy éppen a gazdaság különböző aktorainak magatartásmintái.

## Melléklet

### A doktori értekezéshez készített kérdőíves felmérés kérdései

*1. Milyen területen dolgozik? A leginkább megfelelő választ jelölje!*

- a, Egyetem, kutatóintézet, kutatócsoport
- b, Települési, vármegyei önkormányzat
- c, Minisztérium, háttérintézmény
- d, Közreműködő szervezet
- e, Területfejlesztő cég
- f, Egyéb

*2. Ön az elméleti vagy a gyakorlati oldal képviselőjében tölti ki a kérdőívet? A leginkább megfelelő választ jelölje!*

- a, Elméleti (oktató, kutató)
- b, Gyakorlati

*3. Ön szerint terület- és településfejlesztési eszköznek tekinthető-e minden olyan "intézkedés", amely direkt terület- és településfejlesztési célokat szolgál és befolyásolja az ország területi fejlődési folyamatait?*

- a, Igen
- b, Nem

*4. A terület-és településfejlesztési eszközök közül milyen támogatások, jogszabályok, intézkedések, dokumentumok jutnak először eszébe?*

*5. Ön szerint a terület- és településfejlesztési eszközrendszerén belül milyen mértékben meghatározóak a pénzügyi eszközök (fejlesztési források)? Csak egy választ jelöljön!*

- a, Jelentős mértékben
- b, Közepes mértékben
- c, Kismértékben
- d, Egyáltalán nem
- e, Egyéb

6. Ön szerint az Európai Unióból érkező pénzügyi támogatások mennyire meghatározóak a magyarországi terület- és településfejlesztésben? Csak egy választ jelöljön!

- a, Jelentős mértékben
- b, Közepes mértékben
- c, Kismértékben
- d, Egyáltalán nem
- e, Egyéb

7. Milyen uniós pénzből megvalósuló terület- és településfejlesztési programokat/ támogatásokat/ eszközöket ismer?

8. Ön szerint a hazai források milyen mértékben meghatározóak a terület- és településfejlesztés szegmensében? Csak egy választ jelöljön!

- a, Jelentős mértékben
- b, Közepes mértékben
- c, Kismértékben
- d, Egyáltalán nem
- e, Egyéb

9. Milyen hazai terület- és településfejlesztési forrásokat/támogatásokat ismer?

10. Amennyiben nem települési, vármegyei önkormányzatnál dolgozik, ugorjon a 11. kérdésre. Milyen forrásokat/ támogatásokat használtak fel 2021-et követően?

11. Ön szerint a települési önkormányzatok milyen mértékben tudják ellátni a településfejlesztési beruházási feladatokat a saját bevételükből? Csak egy választ jelöljön!

- a, Teljes mértékben
- b, Jelentős mértékben
- c, Közepes mértékben
- d, Kismértékben
- e, Egyáltalán nem
- f, Egyéb

12. Ön szerint milyen változtatásokra lenne szükség az önkormányzati rendszerben annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok a településfejlesztési feladatokat színvonalasan el tudják látni?

13. Ön szerint melyik állítás igaz a terület- és településfejlesztés jogi szabályozó eszközeire, a terület- és településfejlesztés általános kereteit meghatározó általános szabályozásra?

- a, Céljuk és a cél elérése érdekében hozott rendelkezéseik relevánsak még ma is
- b, Felülvizsgálatra szorulnak
- c, Egyéb

*14. A területi tervezés egy rövid meghatározás alapján a közösségi beavatkozás azon módja, amikor egy területrendszer jövőbeli fejlődését meghatározzuk, az annak eléréséhez szükséges cselekvések, s azok rendszerének felvázolásával.*

Ön szerint a terület- és településfejlesztési eszközök közül mennyire kellene meghatározónak lennie a területi tervezésnek? Csak egy választ jelöljön!

- a, Jelentős mértékben
- b, Közepes mértékben
- c, Kismértékben
- d, Egyáltalán nem
- e, Egyéb

*15. Mi a véleménye a magyarországi területi tervezésről?*

*16. A 2021-27-es programozási időszakban az ágazati operatív programok mellett működik a területiséggel foglalkozó Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz. Mi a véleménye az ágazati és a területi operatív programok megoszlásáról? Csak egy választ jelöljön!*

- a, Elegendő egy területi szemléletű operatív program
- b, Elegendő egy területi szemléletű operatív program, de a forrásának összegét növelni kellene
- c, Elegendő egy területi szemléletű operatív program, de a forrásának összegét növelni kellene és a felhasználhatóságát ki kellene terjeszteni
- d, Nem elegendő
- e, Egyéb

*17. A terület- és településfejlesztés célját megvalósító fejlesztési ügynökség típusú szervezetek (régii regionális fejlesztési ügynökségek, mai vármegyék által létrehozott Kft.-k, stb.) tekinthetőek-e a terület- és településfejlesztést szolgáló eszköznek? Csak egy választ jelöljön!*

- a, Igen
- b, Nem
- c, Bizonyos mértékben tekinthetőek annak
- d, Egyéb

*18. Az Ön véleménye szerint a PhD értekezésében érdemes-e figyelmet szentelni a szakirodalomban kevésbé jelentős szerepet kapó olyan terület- és településfejlesztési eszközökre, mint a településmarketing, az oktatás, a közsféra aktív szerepvállalása? Csak egy választ jelöljön!*

- a, Érdemes egymástól elkülönült csoportban részletesebben foglalkozni velük
- b, Részletekbe menően nem érdemes velük foglalkozni, mert elaprózódik az értekezés

c, Csak röviden érdemes foglalkozni velük, mivel ezek kevésbé jelentősek

d, Nem érdemes tárgyalni őket

e, Egyéb

*19. Ön szerint mi tekinthető terület- és településfejlesztési eszköznek? Csak egy választ jelöljön!*

a, Minden jogszabályban akként meghatározott eszköz

b, Minden eszköz, amely hatással van a terület- és településfejlesztésre

*20. Ön helyesnek tartja-e a terület- és településfejlesztési eszközök következő csoportosítását? (Nemleges válasz esetén, kérem indokolja!)*

1. jogi szabályozó eszközök (a terület- és településfejlesztés általános kereteit meghatározó általános szabályozás)

2. pénzügyi eszközök (különböző állami és uniós támogatási formák)

3. területi tervezés, programozási időszakok

4. fejlesztési ügynökség típusú szervezetek

5. egyéb (településmarketing, oktatás, közszféra aktív szerepvállalása)

a, Igen, helyesnek tartom.

b, Nem, nem tartom helyesnek.

*21. Kérem, ha tud, emeljen ki az Európai Unió többi országának terület- és településfejlesztési tevékenységéből olyan jó gyakorlatot, amely hazai alkalmazása előnyös lenne Magyarország számára.*

*22. Kérem, ha tud, emeljen ki a hazai terület- és településfejlesztésből olyan jó gyakorlatot, amely Ön szerint példaértékű.*

## Irodalomjegyzék

### Könyvek

- Albert Venn Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Liberty Classics. Indianapolis. 1982.
- Andreas Ladner – Nicolas Keuffer – Harald Baldersheim – Nikos Hlepas – Pawel Swianiewicz-Kristof Steyvers – Carmen Navarro: Patterns of Local Autonomy in Europe. Palgrave Macmillan. Basingstoke, 2019.
- Andy Pike – Andrés Rodríguez-Pose – John Tomaney: Local and Regional Development. Routage. Lodon. 2016.
- Armin von Bogdandy: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines. Springer. Heidelberg, 2021.
- Badó Attila – Feleky Gábor – Patyi Zsófia: Önkormányzati rendszer és társadalom. Jogszociológiai vizsgálatok. Dialóg Campus. Budapest, 2020.
- Bajmócy Zoltán: Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe. JATE Press. Szeged, 2011.
- Bakos István: Területfejlesztési stratégiák és programok tervezésének módszertana. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2001.
- Balázs István – Balogh Zsolt Péter – Barabás Gergely – Danka Ferenc – Fazekas János – Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina – Füreht Pál – Hoffmann István – Hoffmanné Németh Ildikó – Kecő Gábor – Szalai Éva: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC. Budapest, 2014.
- Barta Attila: A területfejlesztés és területrendezés szakigazgatási alapjai. In: Lapsánszky András: Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése. Wolters Kluwer. Budapest, 2020. 636-657. pp.
- Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In: Vida István: Válogatott tanulmányok. Harmadik kötet. Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1975.
- Błażej Smykowski: Samoorganizujący się system lokalny a problem edukacji i wychowania. In: Dariusz Rosiński – Agnieszka Rosińska: Polityka społeczna. numer specjalny pt.: Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności. Zasoby, kompetencje, partnerstwo. Warszawa, 2011.
- Buskó Tibor: Regionális politika. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2023.
- Detrich Zsuzsanna – Soós Edit – Szegő Andrea: Az Európai Unió és a szociálpolitika lehetőségei. Municípium Magyarország Alapítvány. Budapest, 2002.
- Earl Babbie: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó. Budapest, 2008.
- Enyedi György: A területfejlesztés tudományos megalapozása. In: Glatz Ferenc: Területfejlesztés és közigazgatásszervezés. (Megye, régió, kistérség). Budapest, 2000. 13-26. pp.
- Enyedi György: Regionális folyamatok Magyarországon. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. Budapest, 1996.
- Faragó László: A jövőalkotás társadalomtechnikája. A közösségi tervezés elmélete. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2005.
- Farkas Beáta: Az Európai Unió kohéziós politikája. JATEPress Kiadó. Szeged, 2008.

Finta István: A vidékfejlesztés megítélése az európai és a magyar fejlesztéspolitikában In: Nemes Nagy József- Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus az elmélettől a gyakorlatig. Publikon Kiadó. Pécs, 2022. 209-224. pp.

Fleischer Tamás: A területfejlesztési politika és a hazai területi folyamatok alakulása a rendszerváltás óta. MTA Világgazdasági Kutatóintézet. Budapest, 2011.

Forman Balázs: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. Interpress Külkereskedelmi Kft., Budapest, 2003.

Forman Balázs: Regionális politika az Európai Unióban. VÁTI Kiadó. Budapest, 2000.

François Xavier Priollaud – David Siritzky: Le Traité de Lisbonne. La documentation Française. Paris, 2008.

Gabriele Abels – Jan Battke: Regional governance in the EU. Edward Elgar Publishing. Northampton, 2019.

Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván: Bevezetés az alkotmányjogba. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.

Gát Ákos Bence: Van kiút? Az uniós jogállamisági viták perspektívái. In: Navracsics Tibor – Schmidt Laura – Tárnok Balázs: Úton a magyar uniós elnökség felé. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2023. 99-114. pp.

Gazsó Tibor – G. Fodor Gábor – Stumpf István: Őszöd árnyékában. A 2. Gyurcsány-kormány első éve. Századvég Kiadó. Budapest, 2007.

Gordos Tamás: A területfejlesztés és eszközei a Középmagyarországi Régióban. ELTE, Természettudományi Kar, Társadalom és Gazdaságföldrajzi Tanszék. Budapest, 2007.

Gyergyák Ferenc: A Magyar (Modern) Falu Program önkormányzati szövetségi szemszögből. (TÖOSZ Modern Falu Munkacsoport tevékenysége.) In: Laki Ildikó – Szabó Tamás: Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és a feladatellátás dimenziói napjainkban. Homo Oecologicus Alapítvány. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. Budapest, 2019. 62-97. pp.

Halmi Péter: Az Európai Unió közös költségvetése. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018.

Halmi Péter: A brexit forgatókönyvei és hatásai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2020.

Hans Georg Wehling: Az önkormányzatiság német tapasztalatai. In: Verebély Imre: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2000. 58-65. pp.

Harvey Armstrong – Jim Taylor: Regional Economics and Policy. Blackwell Publishers Ltd. London, 2000.

Heil Péter – Nagy Sándor Gyula: A kohéziós politika elmélete és gyakorlata. Akadémia Kiadó. Budapest, 2013.

Héra Gábor – Ligeti György: Módszertan. Bevezetés a társadalmi jelenségek kutatásába. Osiris Kiadó. Budapest, 2005.

Hoffman István – Nagy Marianna: Fakultatív (települési) önkormányzati feladatok helye a 21. századi közigazgatási rendszerekben. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2019.

Hoffman István: Bevezetés a területfejlesztési jogba. ELTE Eötvös Kiadó. Eötvös Lóránd Tudományegyetem. Budapest, 2015.

Holczreiter Marianna – Szamadó Rózsa – Szilágyi Ildikó – Treszkán-Horváth Viktória: Pályázatmenedzsment. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2015.



- Horeczki Réka: Falvak és megkésett urbanizmus kapcsolata Illés Iván korai munkáiban. In: Nemes Nagy József- Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus elmélettől a gyakorlatig. Publikon Kiadó. Pécs, 2022. 241-249. pp
- Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó. Budapest- Pécs, 1998.
- Horváth Jenő: Az európai integráció története napról napra. 1945–2002. Osiris Kiadó. Budapest, 2003.
- Horváth M. Tamás: Magasfeszültség. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2015.
- Illés Iván: A területfejlesztési eszközök és az egyes térségek makrogazdasági helyzete, illetve annak változásai. Kutatási zárótanulmány. Készült a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából. MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet. Pécs, 2003.
- Illés Iván: A területfejlesztési politika eszközei. In: 100 éve született Mendöl Tibor Emlékkötet. Trefort Kiadó. Budapest, 2005.
- Illés Iván: Regionalizáció és megyerendszer. In: Pálné Kovács Ilona: Európában a megye. A megye és a középszint jövőképei – előadások és hozzászólások a 2007. október 18-19-i pécsi konferencián. Baranya Megyei Önkormányzat. Pécs, 2008.
- Ivan Turok – John Bachtler: The coherence of EU regional policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds. Routledge. London, 1997.
- Ivancsics Imre – Bércesi Ferenc: A területi (regionális) állami koordináció tartalmának, eszközeinek és módszerének továbbfejlesztése. In: Balázs István – Bércesi Ferenc: A területi államigazgatás reformja. Az IDEA területi államigazgatási reform munkacsoport 2004 – 2006. évben készült szakértői tanulmányai. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2006.
- James Hughes – Gwendolyn Sasse – Claire Gordon: Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. Palgrave Macmillan. Basingstoke, 2004.
- Jean Rivero – Léon Moreau: L'État moderne peut-il être encore un état de droit? Annales de la Faculté de droit de Liège, 1957.
- John Bachtler – Sandra Taylor: The added value of the Structural Funds: A regional perspective. Working paperjune. European Policies Research Center. University of Strathclyde. Glasgow, 2003.
- Jóna György: A területitőke-koncepció normatív megközelítése: hely-alapú fejlesztéspolitika Ausztráliában és az Egyesült Királyságban In: Lukovics Miklós- Zuti Bence: A területi fejlődés dilemmái. SZTE Gazdaságtudományi Kar. Szeged, 2014. 55-64. pp.
- Jószai Attila: Regionális politika I. A hazai területfejlesztés intézményrendszere. E-government Alapítvány. Budapest, 2007.
- Józsa Viktória – Szabó Pál: Egyesülve a sokféleségben – területi szintek és érdekek az Európai Unió regionális politikájában. In: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus az elmélettől a gyakorlatig. Publikon Kiadó. Pécs, 2022. 143- 154. pp.
- Jörgen Gren: The new regionalism in the EU - The lessons to be drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden. Östersund. The Swedish Institute for Regional Research. Fritze. Stockholm, 1999.
- Kaiser Tamás: A megyei fejlesztéspolitika kilátásai, avagy „az eltűnt idő nyomában”: In: Pálné Kovács Ilona: Európában a megye. ”megye és a település”. Baranya Megyei Önkormányzat. Pécs, 2009.
- Kákai László: Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In: Körösenyi András: Magyar politikai rendszer – negyedszázad után. Osiris. Budapest, 2015. 203-229. pp.

- Kákai László: Útkereső önkormányzatok Magyarországon. Nemzeti Községi Egység. Budapest, 2019.
- Kengyel Ákos: Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban. Akadémia Kiadó. Budapest, 2015.
- Kondor Zsuzsanna: Kohéziós politikai alapismeretek. In: Nyikos Györgyi: Kohéziós politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017.
- Kovács András Donát: A természeti erőforrások és a környezet állapota. In: Nagy Gábor: A Kárpát-medence régiói. Dél-Alföld. Dialóg Campus Kiadó. Pécs- Budapest, 2009.
- Kovács Róbert – Kónya László Ferenc – Bekényi József: Önkormányzatok jogállása. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018.
- Köszegfalvi György – Loydl Tamás: Településfejlesztés. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2001.
- Lados Mihály: A régió fejlesztési rendszere. In: Rechnitzer János: Nyugat-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói. MTA RKK. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2007. 401-440. pp.
- Lados Mihály: A településfejlesztés finanszírozási rendszere, pénzügyi szabályozása. In: Lengyel Imre-Rechnitzer János: A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. Akadémia Kiadó. Budapest, 2009.
- László Mária – Pap Norbert: Bevezetés a terület- és településfejlesztésbe. Lomart Kiadó. Pécs, 2007.
- Lengyel Imre: Verseny és területi fejlődés. JATEPress. Szeged, 2003.
- Louis Winnick: „People Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geography of Economic Activity”. In: Honor of the Sixty-fifth Birthday of Leo Grebler. University of California. Los Angeles, 1996. 263-283. pp.
- Łukas Sykała: Basic principles and features of the LEADER approach. In: Łukas Sykała – Magdalena Dej – Oskar Wolski: The LEADER method. Transferring experience of the Visegrad Group countries to Georgia. Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast. Kraków, 2015. 41-55. pp.
- Magyar Máltai Szeretetszolgálat: Kapcsoskönyv. A Jelenlét program építőkövei. Magyar Máltai Szeretetszolgálat. Budapest, 2022.
- Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe. Edward Elgar. Cheltenham, Northampton, 1998.
- Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change. Edward Elgar. Cambridge University, 1998.
- Michele Boldrin – Fabio Canova: Regional policies and EU enlargement. In: Bernard Funck-Lodovico Pizzati: European integration, regional policy, and growth. The World Bank. Washington DC, 2003.
- Nabeel Hamdi – Reinhard Goethert: Action Planning for Cities. A Guide to Community Practice. John Wiley & Sons. New York, 1997.
- Nemes Nagy József: Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2009.
- Norbert Vanhove: Regional policy: A European Approach. Ashgate Publishing Ltd. Aldershot, 1999.
- Nyikos Györgyi: Az EU kohéziós politikája 2021-2027. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2024.

- Nyikos Györgyi: Fejlesztéspolitika. Következő nemzedék EU helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz. Nemzeti Közsolgálati Egyetem. Budapest, 2022.
- Nyikos Györgyi – Soós Gábor Gergely: A közszolgáltatás- szervezés, a közfeladat- ellátás stratégiai szervezési ismeretei. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 2017.
- OECD: A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. OECD Publishing. Paris, 2018.
- Oliver Freeman: Régionalisme et Régionalisation en Europe. In: Janusz Slugocki: Regionalism in Europe: Traditions and New Trends. European Centre for Regional and Ethnic Studies. Bydgoszcz. European Cultural Centre. Geneva, 1993.
- Pálné Kovács Ilona: A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.
- Pálné Kovács Ilona: Jó kormányzás és decentralizáció. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 2014.
- Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2001.
- Pap Norbert: A magyar terület- és településfejlesztés cél- és eszközrendszere. In: Pap Norbert- Tóth József: Terület- és településfejlesztés. Alexandra Kiadó. Bécs, 2005.
- Papp Norbert: A területfejlesztési politika területi kereteiről. In: Papp Norbert: Terület- és településfejlesztés. II. Kutatások a terület- és településfejlesztésben. Alexandra Kiadó. Pécs, 2006.
- Pátkai Zsuzsa – Perger Éva: Területfejlesztési koncepciók napjainkban. In: Beluszky Pál – Kovács Zoltán- Olessák Dénes: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. Ceba Kiadó. Váckisújfalu, 2001. 92-101. pp.
- Perger Éva: A terület- és településfejlesztés eszközei. In: Beluszky Pál – Kovács Zoltán – Olessák Dénes: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. Ceba Kiadó. Váckisújfalu, 2001. 180-200. pp.
- Perger Éva: Az állami területfejlesztési politika pénzügyi eszközei- gondolatok Illés Iván nyomán. In: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus elmélettől a gyakorlatig. Publikon Kiadó. Pécs, 2022. 171-192. pp
- Perpék Éva- Kiss Márta: Véges és végtelen lehetőségek. A Végtelen lehetőség program értékelő vizsgálata. Társadalomtudományi Kutatóközpont. Budapest, 2023.
- Peter Wagstaff: Regions, Nations, Identities. In: Peter Wagstaff: Regionalism in the European Union. Intellect. Exeter. Portland, 1999.
- Péti Márton: A területi tervezés és fejlesztés a fenntarthatóság jegyében. JatePress Kiadó. Szeged, 2011.
- Raphael Goulet: EU cohesion policy 1988–2008: Investing in Europe’s future. European Commission. Brussels, 2018.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda: Regionális politika. Széchenyi István Egyetem. Győr, 2006.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda: Területi politika. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011.
- Rechnitzer János: A régiók az elmúlt 20 év területi politikában. In: Bajmócy Zoltán – Lengyel Imre – Málóvics György: Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság. JATEPress Kiadó. Szeged, 2021. 175-194. pp.
- Rechnitzer János: Területi stratégiák. Dialóg Campus Kiadó. Budapest- Pécs, 1998.

Romain Pasquier: Decentralisation and regionalisation in Portugal: Lessons from international experience and recommendations. OECD Multi-level Governance Studies, Paris, 2019.

Sabine Kuhlmann – Hellmut Wollmann: Introduction to comparative public administration. Administrative System and Reforms in Europe. Edward Elgar. Cheltenham, 2015.

Schultz Gábor: Önkormányzatiság és területi közigazgatás – válságos idők. In: G. Fodor Gábor- Stumpf István: (V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve. Századvég Kiadó. Budapest, 2009. 432. p.

Siket Judit: A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Az autonómia egyes tárgykörei intézménytörténeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2020.

Somlyódy Péter Edit: A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2019.

Soós Edit: A megreformált Lisszaboni Stratégia és az eurorégiók. In: Kaiser Tamás: Hidak vagy sorompók? A határokon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest, 2006. 143-178. pp.

Soós Edit: A mélyülő európai integráció. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2013.

Soós Edit: A Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Tanács. In: Soós Edit – Fejes Zsuzsa: Régió a Hármashatár mentén. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszék. Szeged, 2010.

Soós Edit: Területfejlesztési szereplők Csongrád megyében. In: Glatz Ferenc: Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés. Megye, Régió, Kistérség. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 2020.

Spitzer Hartwig: Einführung in die räumliche Planung. Eugen Ulmer. Stuttgart, 1995.

Szabó Szandra Kinga: A strukturális alapokból származó uniós támogatások szabálytalanságkezelésének jogkérdései. Miskolc, 2020. 143-144. pp.

Szabó Zsolt: Bevezetés az európai uniós támogatások rendszerébe. Patrocinium. Budapest, 2012.

Szalay László: Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája Budapest, 2002.

Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó. Budapest, 2011.

Szlávik János: Fenntartható gazdálkodás. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, 2013.

Tóth József: Általános társadalomföldrajz I. Dialog-Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2002.

Tóth Tamás: Terület- és projekttervezés. Szaktudás Kiadó Ház. Budapest, 2009.

Tóth Tamás: Területi tervezés és programozás. Szent István Egyetemi Kiadó. Gödöllő, 2008.

Vándorné Polgár Anita: Magyar Falu Program 2019. évi eredményeinek értékelése. Kézirat. Széchenyi István Egyetem RGDI. Győr, 2020.

Varga Zs. András: Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája. Századvég Kiadó. Budapest, 2015.

Vargáné Dr. Bosnyák Ildikó: A kohéziós politika finanszírozása az EU-ban. Király Nyomda Kft., Nyíregyháza, 2010.

Yve Hervé – Robert Holzmann: Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 1998.

## **Tanulmányok**

Agg Zoltán: Helyhatóságok vagy önkormányzatok? A helyi igazgatási rendszer átszervezése Magyarországon 1. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 23. évfolyam. 215. szám. 2013. 5-7. pp.

Artnér Annamária: Új regionalizmus, mint válságmenedzselő stratégia? In: Tér és Társadalom 23. évfolyam. 4. szám. 2009. 83-102. pp.

Bajusz Anna: Az uniós források jelentősége a visegrádi tagállamokban. In: Köz-Gazdaság. 10. évfolyam. 4. szám. 2015. 91-107. pp.

Bajusz Anna: Az Európai Unió költségvetési rendszerének finanszírozási problémái. In: Jogi Melléklet. 59. évfolyam. 3. szám. 2015. 33-56. pp.

Bártfai Bálint: Az intézményi középszint szerepe a magyarországi területfejlesztésben 2010 után. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 33. évfolyam. 247. szám. 2023. 25-37. pp.

Bató Márk: A pénzügyi eszközök szerepe az Európai Unió kohéziós politikájában. In: Közgazdaság. 8. évfolyam 1. szám. 2013. 175-182. pp.

Belényesi Emese – Szamadó Dóra: Önkormányzatok tervezési gyakorlata – tervek és valóság. In: Új Magyar Közigazgatás. 3. évfolyam. 3. szám. 2015. 28-40. pp.

Bende-Szabó Gábor: Svédország és a regionalizmus. In: Magyar Közigazgatás. 51. évfolyam 11. szám. 2001. 648-654. pp.

Berczik Ábel – Kecskés Ádám – Kelemen Rita – Szilágyi Henrietta: A helyi önkormányzati alrendszer stabilitása 2002-2020 között. In: Közgazdaság. 14. évfolyam. 3. szám. 2019. 60-82. pp.

Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. In: Jogtudományi Közlöny. 22. évfolyam. 6. szám. 2021. 261-270. pp.

Bordás Péter: Egyenlők és egyenlőbbek. A helyi iparüzési adóból származó bevételek települési szintű eloszlásának dilemmái különösen a COVID19 járvány idején. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 31. évfolyam. 238. szám. 2021. 45-53. pp.

Bordás Péter: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. In: Közjogi Szemle 10. évfolyam. 2. szám. 2017. 56-64. pp.

Borsa Dominika – Hulkó Gábor – Király Péter Bálint – Pardavi László: A települési adók szabályozási környezete, gyakorlata és kihívásai: Van-e jelentősége a települési adónak a krízishelyzetekben vagy egyáltalán? In: Közigazgatás Tudomány. 2. évfolyam. 2. szám. 2022. 22-34. pp.

Brodorits Zoltán – Jusztin Valéria – Nagy András: A területfejlesztési politika eszköz-és intézményrendszerének alakulása. In: Falu Város Régió. 11. évfolyam. 9. szám. 2004. 3-13. pp.

- Caroline de la Porte – Mads Dagnis Jensen: The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. In: *Social Policy & Administration*. Vol. 55. No. 2. 2021. 388-402. pp.
- Charles Hoch: A pesky pragmatist. In: *Planning Theory*. Vol. 19. No. 4. 2020. 445-484. pp.
- Chronowski Nóra: Jogállamiság – Gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről. In: *Pro Publico Bono – magyar közigazgatás*. 4. évfolyam. 4. szám. 2016. 32-42. pp.
- Colin Mellors – Soós Edit: A regionalizmus Nagy-Britanniában és Magyarországon. In: *Politikatudományi Szemle*. 5. évfolyam. 3. szám. 1996. 34-63. pp.
- Csapucha Bernadett – Garai Renáta: A költségvetési csalás gyakorlati kérdései – Az Európai Unió forrásaiból származó pénzügyi támogatásokra elkövetett költségvetési csalások. In: *Büntetőjogi Szemle*. 9. évfolyam. 1. szám. 2020. 23-44. pp.
- Csefkó Ferenc: A területi érdekképviselő, a területi politika és a normatív szabályozás alapkérdései. In: *Tér és Társadalom*. 6. évfolyam. 1-2. szám. 1992. 47-56. pp.
- Cseh Gergely: Az önkormányzati feladatellátás aspektusai, különös tekintettel a helyi közszolgáltatásokra. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 15. évfolyam. 3. különszám. 2020. 34-43. pp.
- Csűrös Gabriella: Az uniós költségvetés funkciói a tervezett 2021-2027 közötti többéves pénzügyi keretben. In: *Jog, állam, politika*. 11. évfolyam. 2. szám. 2019. 3-26. pp.
- Dimitry Kochenov – Laurent Pech: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *11 European Constitutional Law Review*. Vol. 11. No. 3. 2015. 512-540. pp.
- Döbrönte Katalin – Vida Szabolcs: A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. In: *Tér és Társadalom*. 18. évfolyam. 4. szám. 2004. 1-28. p.
- Erhan Icener – David Pihnnemore – Dimitris Papadimitriou: Continuity and Change in the European Union's approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe compared. *Southeast European and Black Sea Studies*. No. 2. 2010.
- Fabrizio Barca – Philip McCann – Andrés Rodríguez-Pose: The case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place Neutral Approaches. In: *Journal of Regional Science*. Vol. 52. No. 1. 2012. 134-152. pp.
- Faragó László: A területfejlesztés fogalmáról. In: *Tér és Társadalom*. 1. évfolyam. 1. szám. 1987. 5-16. pp.
- Faragó László: Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból. In: *Tér és Társadalom*. 30. évfolyam. 2. szám. 2016. 3-22. pp. Faragó László: Tervezélméleti alapvetése. In: *Tér és társadalom*. 11. évfolyam. 3. szám. 1997. 1-15. pp.
- Finta István – Horeczki Réka: Vidékfejlesztési programok jellegzetességei a periférikus térségekben. In: *Tér és Társadalom*. 37. évfolyam. 3. szám. 2023. 53-76. pp.
- Finta István – Pálné Kovács Ilona – Brucker Balázs – Péntár Árpád – Pámer Zoltán – Póla Péter: A területi tervezés elmélete és gyakorlata Faragó munkásságában. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*. 33. évfolyam 246. szám 2023. 69-79. pp.
- Finta István: A magyar fejlesztéspolitika és a kistéleplések sorsa. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*. 27. évfolyam. 223. szám. 2017. 25-31. pp.

- Finta István: A magyar vidékfejlesztés sikereinek, kudarcainak speciális tényezői. In: Alföldi kaleidoszkóp. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete. Kecskemét, 2019. 84-98. pp.
- Finta István: A véleményezés és részvétel lehetőségei, határai, korlátai a magyar fejlesztéspolitikában a rendszerváltást követő harmadik évtizedben. In: Új Magyar Közigazgatás. 14. évfolyam. 1. szám. 2021. 23-34. pp.
- Finta István: A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014–2020-as időszakában. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 25. évfolyam. 219. szám. 2015. 112-126. pp.
- Finta István: A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 34. évfolyam. 4. szám. 2020. 172-177. pp.
- Friedrich Heinemann – Philipp Mohl – Steffen Osterloh: Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints. In: Journal of European Integration. Vol. 32. 2010. 59-76. pp.
- G. Fekete Éva: Innovációk a kistérségi fejlesztésben. In: Tér és Társadalom 15. évfolyam. 3-4. szám. 2001. 39-53. pp.
- Gálosi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás: A területfejlesztés intézményeinek változása Magyarországon. In: Pirisi Gábor: Területfejlesztés és Innováció. 11. évfolyam. 1. szám. 2017. 22-34. pp.
- Giulia Faggio: Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a placebased policy. In: Journal of Urban Economics. Volume 111. 2019. 53-75. pp.
- Gombos Katalin: A jogállamiság színe és fonákja. In: Arsboni Jogi Folyóirat. 10. évfolyam. 3-4. szám. 2022. 4-21. pp.
- Hoffman István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? In: Közjogi Szemle. 5. évfolyam. 2. szám. 2021. 26-34. pp.
- Horeczki Réka: A szegénység kisvárosi dimenziói Magyarországon. In: Máltai Tanulmányok. 5. évfolyam. 2. szám. 2023. 16-30. pp.
- Horváth Gyula – Lóránd Balázs: Decentralizáció és gazdasági fejlődés. In: Közgazdasági Szemle. 59. évfolyam. 6. szám. 2012. 1273-1298. pp.
- Iain Bagg – Melanie Lansbury – David G. Mayes: Decentralizált iparpolitika és regionális fejlődés. In: Tér és társadalom. 8. évfolyam. 1-2. szám. 1994. 167-185. pp.
- Illés Iván: A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon. In: Közgazdasági Szemle. 49. évfolyam. 2002. 677-698. pp.
- Jean-Michel Courades – Pedro Brosei: CLLD/LEADER: Applying the Partnership Principle to Local Development. In: European Structural and Investment Funds Journal. Vol 6. No. 3. 2018. 210-222. pp.
- Jérôme Vignon: Solidarity and Responsibility in the European Union. Notre Europe Policy Brief, No. 26. 2011.
- Józsa Viktória: A magyarországi regionalizmus egy gyakorlati szakember szemével. In: Tér és Társadalom. 30. évfolyam. 1. szám. 2016. 37-55. pp.

- Kaiser Tamás: A megyék és a területfejlesztés évtizedei: változó intenzitású szerepvállalás. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 242. szám. 2022. nyár-ősz. 3-11. pp.
- Kaiser Tamás: A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek. In: CITY.HU Várostudományi Szemle. 4. évfolyam 1. szám. 2024. 27-47.
- Kaiser Tamás: Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé? In: Comitatus 30 év/könyv. Comitatus Társadalomkutató Egyesület. Veszprém. 2021. 150-159. pp.
- Kákai László – Vető Balázs: Állam vagy/ és Önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. In: Politikatudományi Szemle. 28. évfolyam. 1. szám. 2019.17-41. pp.
- Kecsmár Krisztián: A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába? In: Európai Tükör. 23. évfolyam. 2. szám. 2022. 31-51. pp.
- Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021-2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. In: Közgazdasági Szemle. 66. évfolyam. 5. szám. 2019. 521–550. pp.
- Kopicsné Györke Diána: Az EU 2021-27-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. Közép Európai Közlemények. 13. évfolyam. 2. szám. 2020. 371. p.
- Kószó Richárd: A COVID-19 járvány hatása az Európai Unió támogatáspolitikájára. In: Fejes Zsuzsa: Európa új utakon: A COVID-19 járvány és a BREXIT társadalmi és jogi hatásai. Szegedi Jogász Doktorandusz Konferenciák XI. SZTE ÁJTK DI. Szeged, 2021. 49-61. pp.
- Kószó Richárd: A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek tapasztalatainak gyakorlati hasznosítása. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. 118. p. 116-127. pp.
- Kószó Richárd: Az Európai Unió 2021-2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi kerete az EU intézményi vitáinak kereszttüzeiben. Szegedi Tudományegyetem Móra Ferenc Szakkollégium. Szeged, 2022. 225-238. pp.
- Kószó Richárd: Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények és jogkövetkezmenyeik Magyarországon. In: De Iurisprudentia et Iure Publico. 13. évfolyam 1-2. szám 2022. 52-61. pp.
- Kószó Richárd: Az uniós források allokációja a területfejlesztésben 2020 előtt és után. In: Horák Rita: Fenntartható Örökség. Újvidéki Egyetem Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar. Szabadka. 2021. 121-129. pp
- Kószó Richárd: Hazai terület- és településfejlesztési lehetőségek a regionális politika támogatásának árnyékában. In: P. Szabó Béla: Scientia nobilitat. Debreceni Egyetem, Állam- és jogtudományi Kar. Debrecen, 2022. 33-40. pp
- Kovács Sándor Zsolt: Települési önkormányzatokat érintő bevételekiesések a járványhelyzetben. In: Tér és Társadalom. 34. évfolyam. 4. szám. 2020.189-194. pp.
- Krisztina Juhász: Efforts to Disrupt the Authoritarian Equilibrium within the EU. Effects and Counter-effects. In: Politics in Central Europe. Vol. 17. No. 4. 2021. 723-741. pp.
- Kuti Csaba: Tíz éves a területfejlesztési törvény. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 16. évfolyam. 4. szám. 2006. 48-77. pp.



- Lantos Szilárd: A Felzárkózó települések program a Jelenlét programokban. In: Máltai tanulmányok 5. évfolyam. 2. szám. 2023. 81-97. pp.
- Lehmann Kristóf – Nyers József: Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. Statisztikai Szemle. 87. évfolyam. 2. szám. 2009. 132-155. pp.
- Lentner Csaba – Nagy László – Hegedűs Szilárd: Az önkormányzati feladatellátási- és finanszírozási rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése Csehország, Szlovákia és Magyarország vonatkozásában – különös tekintettel a működés-fenntarthatóság kérdésében. In: Miskolci Jogi Szemle. 13. évfolyam. 2. szám. 2018. 17-36. pp.
- Liesbet Hooghe- Gary Marks: Multi-Level Governance and European Integration. In: European Integration online Papers. Vol. 5. No. 11. 2001.
- Magda Sándor – Bujdosó Zoltán – Szűcs Csaba – Holló Ervin: Merre tovább magyar vidék, magyar falu? In: Gazdálkodás. 65. évfolyam. 6. szám. 2021. 492-547. pp.
- Marko Nousiainen – Katja Mäkinen: Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes. In: European Politics and Society. Vol. 16. No. 2. 2014.
- Márton Balázs: Az Európai Ügyészség, mint magyar nyomozó hatóság? Belügyi Szemle. 71. évfolyam. 2. szám. 2023. 287-302. pp.
- Mezei Katalin: A kedvezményezett és leszakadó térségek fejlődési lehetőségei. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 33. évfolyam. 244. szám. 2023. 83- 84. pp.
- Michele Boldrin – Fabio Canova: Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies. In: Economic Policy. Vol. 16. No. 32. 2001. 206-253. pp.
- Nataša Urbančíková – Peter Burger: Centralised or decentralised public financing of clusters. In: Journal of Business Economics and Management. Vol. 17. No. 2. 2016. 267-282. pp.
- Navracsics Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. In: Comitatus Önkormányzati Szemle 27. évfolyam. 223. szám. 2017. 32-38. pp.
- Nárai Márta: Gondolatok a regionális identitásról – Identitáselemek a Nyugat-dunántúli régióban. In: Tér és Társadalom. 23. évfolyam. 4. szám. 2009. 137-159. pp.
- Nemes Nagy József: Regionális politika új feltételek között. In: Tér és Társadalom. 5. évfolyam. 1. szám 1991. 89-103. pp.
- Nemes Nagy József: Territorialitás, régiók, szubszidiaritás. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. 11-17. pp.
- Németh Nándor: A Felzárkózó Települések program cél- és keretrendszere. In: Kapocs. 22. évfolyam. 1. szám. 2023.17-26. pp.
- Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021-2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. In: Európai Tükör. 23. évfolyam. 4. szám. 2020. 5-26. pp.
- Nyikos Györgyi: Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés. In: Területi Statisztika. 14. évfolyam. 1. szám. 2011. 38-51. pp.
- Orbán Endre: A regionális politika helyzete és perspektívái. MTA Law Working Papers 2014/30. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.

- Päivi Pylkkänen – Torsti Hyryläinen: Mainstreaming of the LEADER method into rural development policies in Finland. In: *Maaseudun uusi aika*. Vol. 12. No 4. 2004.
- Pálné Kovács Ilona: A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. In: *Tér és Társadalom* 35. évfolyam. 4. szám. 2021. 215-240. pp.
- Pálné Kovács Ilona: A területi politika irányítási összefüggései. In: *Tér és Társadalom*. 6. évfolyam. 1-2. szám. 1992. 37-46. pp.
- Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*. 30. évfolyam. 236. szám. 2020. ősz-tél. 3-12. pp.
- Pálné Kovács Ilona: Területfejlesztés és közigazgatás. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. 3-10. pp.
- Pámer Zoltán: A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. In: *Tér és Társadalom*. 35. évfolyam. 3. szám. 2021. 108-130. pp.
- Philip Raines: Local or national competitive advantage? The tensions in cluster development policy. *Regional and Industrial Policy Research Paper*. No. 43. 2001.
- Póla Péter – Pascal Chevalier – Marie-Claude Maurel: A LEADER akciócsoportok és partnerségi hálózatok működésének tanulságai Baranya megyében. In: *Tér és Társadalom*. 29. évfolyam. 1. szám. 2015. 175-194. pp.
- Rechnitzer János: Jegyzetek a területi tervezés új, régi Kihívásaihoz. In: *Tér és Társadalom*. 11. évfolyam. 3. szám. 1997.
- Riccardo Crescenzi – Andrés Rodríguez-Pose: Reconciling top-down and bottom-up development policies. In: *Environment and Planning*. Volume 43. 2011. 773-780. pp.
- Richárd Kószó: Cohesion Policy versus the Rule of Law. In: *Одхүү, С. Европын холбоо: өнөөгийн байдал, ирээдүйн чиг хандлага (European Union: Current Situation, Future Trends. International Conference): Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал Ulaanbaatar, Mongolia: Ministry of Foreign Affairs, 2023. 161-172. pp.*
- Richárd Kószó: Discussion of development approaches in the field of Hungarian regional and urban development. In: Fehér Viktor- Kalmár Laura- Raffai, Judit. 16. Nemzetközi tudományos konferencia: Paradigmaváltás az oktatásban és a tudományban: Tanulmánygyűjtemény. Újvidéki Egyetem Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar. Szabadka, 2022. 75-84. pp.
- Richárd Kószó: The Swedish model of new regionalism and its applicability in Hungary. In: Eva Belvončíková: 11th Central European Winter Seminar of Regional Science Bratislava. Publishing House Ekonóm. Bratislava, 2023. 62-84. pp.
- Roberta Sisto – Luis A. Fernández Portillo – Morteza Yazdani – Lorenzo Estepa-Mohedano – Ali Ebadi Torkayesh: Strategic planning of rural areas: Integrating participatory backcasting and multiple criteria decision analysis tools. In: *Socio-Economic Planning Sciences*. Vol. 82. No. 2. 2022.
- Robert Hoffmann – Natalia Hoffmann: The LEADER programmes as an impulse for new projects in rural areas. *Quaestiones Geographicae*, Vol. 37. No. 2. 2018.
- Rózsás Tamás: Kuba és Észak-Korea. Kommunista zárványok geopolitikai védettséggel? In: *Polgári Szemle*. 14. évfolyam. 1-3. szám. 2018. 316-329. pp.

- Salamin Géza: A tervezés változó formái az új governance korbában. A területi és várostervezés 21. századi európai átalakulási trendjei. In: Századvég 1. évfolyam. 1. szám. 2021. 57-99. pp.
- Salamin Géza – Péti Márton: Terület- és településfejlesztési tervek, elképzelések. Tervkészítéstől a governance-ig. A térbeli tervezés európai fogalma, jelentései és lehetséges hazai kapcsolódásai. In: Tér és társadalom. 33. évfolyam. 3. szám. 2019. 7-28. pp.
- Sherry R. Arnstein: The Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the Institute of American Planners Vol. 35 No 4. 1969. 216-224. pp.
- Simó Balázs: Szempontok a magyar területfejlesztési intézmények vizsgálatához. In: Tér és Társadalom. 33. évfolyam. 3. szám. 2019. 94-107. pp.
- Sisa Krisztina – Veress Attila: Felmérés a települési önkormányzatok tervezési módszereiről. In: Statisztikai Szemle. 92. évfolyam. 5. szám. 2014. 447-473. pp.
- Somlyódyne Pfeil Edit: A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből- Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. In: Tér és Társadalom 34. évfolyam. 4. szám. 2020. 18- 44. pp.
- Szabó Máté: Civil társadalom, regionalizmus az Európai Unióban. Politikatudományi Szemle. 7. évfolyam. 2. szám 2003.
- Szabó Pál: A NUTS rendszer ki- és átalakulása. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 15. évfolyam. 8-9. szám. 2005. 7-14. pp.
- Szabó Tamás – Igar András: Funkcionális térségek az európai területpolitikában, különös tekintettel a Visegrádi országokra. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 33. évfolyam. 247. szám 2023. 5-23. pp.
- Szegvári Péter: Merre tovább területfejlesztés? Gondolatok a szakma jövőjének kérdéseiről. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 32. évfolyam. 241. különszám. 2022. 23-32. pp.
- Tosics Iván: A Közép-Magyarország régió szétválasztása Budapest és környékének sikertelen erőfeszítései az együttműködésre. In: Tér és társadalom. 30. évfolyam. 2. szám. 2016. 98-105. pp.
- Tóth Eszter – Nagy Sándor – Tökés Tibor- Erdey László: Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség szerepe és öröksége. In: Európai Tükör. 23. évfolyam. 3. szám. 2020. 145-162. pp.
- Tóth Tamás – Oláh Izabella: Gondolatok a hazai területfejlesztésről a legkisebbek szemszögből. In: Studia Mund- Economica. 4. évfolyam. 1. szám. 2019. 93-103. pp.
- Trócsányi László: Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt. In: Európai Tükör. 21. évfolyam. 1. szám. 2018. 109-114. pp.
- Udvarhelyi Bence: Gondolatok az Európai Ügyészség tárgyi hatásköréről. In: Miskolci Jogi Szemle. 15. évfolyam. 1. szám. 2020. 152-168. pp.
- Verebélyi Imre: Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon. In: Comitatus Önkormányzati szemle. 25. évfolyam. 219. szám. 2015.13-23. pp.
- Vincze Attila – Chronowski Nóra: A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában. ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2022.

Vinkóczy Tamás: A magyarországi Leader Program eredményessége a 2007-2013-as tervezési időszakban. In: Tér-Gazdaság-Ember. 3. évfolyam. 5. szám. 2017. 72-92. pp.

Walter György: A projektfinanszírozás kockázata – nemzetközi és hazai tapasztalatok. In: Pénzügyi Szemle 62. évfolyam. 4. szám. 2017. 549-567. pp.

Zongor Gábor: Sok kicsi sokra megy. In: Comitatus Önkormányzati Szemle. 27. évfolyam. 223. szám. 2017. 15-23. pp.

Zongor Gábor: Területfejlesztési alapismeretek kezdőknek és haladóknak. Európai Füzetek V., Veszprém, 2000.

Zongor Gábor: Változatok a középszintre, avagy a magyar középszinttelenség. In: Tér és Társadalom. 13. évfolyam. 3. szám. 1999. 45-58. pp.

Zsolt Darvas – Guntram Wolff: Rethinking the European Union's post-Brexit budget priorities. Policy Briefs, Bruegel, 2018.

## **Internetes források**

Agg Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban. 2019. Forrás: <https://mek.oszk.hu/19500/19584/> (2024.07.11.)

Agrárminisztérium: LEADER. Forrás: <https://kap.gov.hu/leader> (2024.08.12.)

Alessandro D'Alfonso: Next Generation EU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic. EPRS, European Parliament, 2020. Forrás: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652000/EPRS\\_BRI\(2020\)652000\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652000/EPRS_BRI(2020)652000_EN.pdf) (2024.03.25.)

Antal Zsófia: Újabb négy megyében született jóváhagyó döntés a TOP projektek-nagy részéről. Forrás: <https://magyarepitok.hu/gazdasag/2017/05/ujabb-negy-megyeben-szuletett-jovahagyodotes-a-top-projektek-nagy-reszerol> (2024.07.24.)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>

Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács 16936/14. számú sajtóközleménye, a Tanács 3362. ülése, Általános Ügyek. (2014.december 16.) Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu> (2024.02.22.)

Az Európai Unió Tanácsa: a Tanács jóváhagyta a Parlamenttel elért ideiglenes megállapodást című sajtóközleménye. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/12/16/investeu-council-greenlights-provisional-agreement-reached-with-the-parliament/> (2024.03.27.)

Báger Gusztáv – Hamza Lászlóné- Kovács Richárd: A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok. 2007. Forrás: [https://real.mtak.hu/1927/1/49150\\_ZJ1.pdf](https://real.mtak.hu/1927/1/49150_ZJ1.pdf) (2024. 05. 10.).

Bajomi Anna Zsófia – Csepregi Dóra Fanni – Czirfusz Márton- Feldmár Nóra: Éves jelentés a lakhatási szegénységről. 2022. Forrás: [https://habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2022/wp-content/uploads/sites/12/2023/03/Habitat\\_EvesJelentes\\_2022\\_final.pdf](https://habitat.hu/sites/lakhatasi-jelentes-2022/wp-content/uploads/sites/12/2023/03/Habitat_EvesJelentes_2022_final.pdf) (2024.08.08.)

Bajor Tibor: Régiók nélküli regionalizmus Magyarországon. Forrás: <https://ojs.bibl.u-szeged.hu/index.php/vikekkek/article/view/12396/12255> (2024.07.05.)

Baksa – Valánszki Sára – Baksa Lajos: Paradigmaváltás a településrendezésben: településfejlesztési terv és településrendezési terv készül. Forrás: <https://epitesijog.hu/10354-paradigmavaltas-a-telepulesrendezesben-telepulesfejlesztési-terv-es-telepulesrendezési-terv-keszul> (2024.07.30.)

Ballai Vince: Nekimegy az OLAF a lomb nélküli lombkoronásétánnak. 2023. Forrás: [https://hvg.hu/itthon/20230917\\_Nekimegy\\_az\\_OLAF\\_a\\_lomb\\_nelkuli\\_lombkoronasetannyak](https://hvg.hu/itthon/20230917_Nekimegy_az_OLAF_a_lomb_nelkuli_lombkoronasetannyak) (2024.02.06.)

Balogh Ottó – Györffy Gábor: Területfejlesztési Phare-programok – a strukturális alapok vonzásában. Forrás: <https://journals.lib.pte.hu/index.php/mm/article/download/1903/1735/3458> (2025.01.15.)

Balogh Zoltán: Az új regionalizmus svéd modelljeinek alkalmazhatósága Magyarországon. 2008. Forrás: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/430/1/balogh\\_zoltan.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/430/1/balogh_zoltan.pdf) (2024.06.10.)

Bán Zoltán: Területfejlesztési szolgálat indul szeptembertől. 2024. Forrás: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20240527/teruletfejlesztési-szolgalat-indul-szeptembertol-688353> (2024.07.16.)

Belügyminisztérium: Magyarország állandó lakossága 2023. január 1-jén. Forrás: [https://www.nyilvantarto.hu/letoltes/statisztikak/kozerdeku\\_lakossag\\_2023.xlsx](https://www.nyilvantarto.hu/letoltes/statisztikak/kozerdeku_lakossag_2023.xlsx) (2023.06.12.)

Béres Máté: A jó szándék kevés. 2024. Forrás: <https://magyarnarancs.hu/belpol/a-joszandek-keves-270583> (2024.09.14.)

Bodor-Eranus Eliza Hajnalka: Önkormányzati pályázati aktivitás. Információs kulcsszereplők az önkormányzati fejlesztéspolitikában és pályázataiban Magyarországon. 2012. Forrás: [https://phd.lib.uni-corvinus.hu/673/1/Bodor\\_Eranus\\_Eliza.pdf](https://phd.lib.uni-corvinus.hu/673/1/Bodor_Eranus_Eliza.pdf) (2024.08.02.)

Bordás Péter: A települési adó kivetésének korlátai a Kúria joggyakorlatának fényében. Forrás: <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-bordas-peter-telepulesi-ado-kivetesenek-korlatai-kuria-joggyakorlatanak> (2024.07.14.)

Commission de Venise: Commission de Venise: Rapport sur la prééminence du droit. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière. Strasbourg, 2011. Forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-f) (2024.03.23.)

Commission de Venise: Listed des crières de l'état de droit. Adoptée par la Commission de Venise à sa 106e session plénière. Strasbourg, 2016. Forrás: Liste des critères de l'Etat de droit (Venise 11-12 mars 2016) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f) (2024.03.23.)

Public consultation on EU funds in the area of investment, research & innovation, SMEs and single market. Forrás: [https://ec.europa.eu/isa2/consultations/public-consultation-eu-funds-area-investment-research-innovation-smes-and-single\\_en](https://ec.europa.eu/isa2/consultations/public-consultation-eu-funds-area-investment-research-innovation-smes-and-single_en)

Commission of The European Communities: Support to public consultation on cohesion policy Final report. Brussels, 2018. Forrás: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/newsroom/pdf/public\\_consultation\\_cohesion\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/public_consultation_cohesion_final_en.pdf) (2024.01.03.)

Czene Zsolt: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió megújítása. Forrás: [https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene\\_TFN.pdf](https://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2023/Czene_TFN.pdf) (2024.08.31)

Czina Veronika: Az EU jogállamisági feltételrendszerének elemzése Magyarország esete alapján. ELKH Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet. Budapest, 2023. Forrás: [https://vgi.krtk.hu/wp-content/uploads/2023/07/Czina\\_MT\\_148.pdf](https://vgi.krtk.hu/wp-content/uploads/2023/07/Czina_MT_148.pdf) (2024.02.14.)

Csefkó Ferenc: A területfejlesztés intézményrendszere. Forrás: [http://www.terport.hu/webfm\\_send/304](http://www.terport.hu/webfm_send/304) (2024.06.12.)

Csongrád Megyei Önkormányzat: Csongrád Megye Integrált Területi Programja. 2014. Forrás: <http://www.csongrad-megye.hu/> (2024.07.23.)

Dimitry Kochenov: Article 7 TUE: un commentaire de la fameuse disposition «morte». Revue des Affaires Européennes. 2019. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/333024676\\_Article\\_7\\_TUE\\_Un\\_commentaire\\_d\\_e\\_la\\_fameuse\\_disposition\\_morte](https://www.researchgate.net/publication/333024676_Article_7_TUE_Un_commentaire_d_e_la_fameuse_disposition_morte) (2024.03.23.)

Dömötör Tamás: Közösségi részvétel a területi tervezésben. 2008. Forrás: [https://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/1/domotor\\_tamas.pdf](https://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/1/domotor_tamas.pdf) (2024.08.05.)

Éber Sándor: Viszi az állam az adósságot. 2013. Forrás: [www.vg.hu/kozelet/2013/11/viszi-az-allam-az-adossagot?IwAR3XXgXWKWz2P2Uerlf3LxYQ9-wfUj2o4fIspfxUvbMZCmgTej3MdOF-N0=#google\\_vignette](http://www.vg.hu/kozelet/2013/11/viszi-az-allam-az-adossagot?IwAR3XXgXWKWz2P2Uerlf3LxYQ9-wfUj2o4fIspfxUvbMZCmgTej3MdOF-N0=#google_vignette) (2024.07.14.)

Eric Maurice: Rule of law: the uncertain gamble on conditionality. Fondation Robert Schuman European issues policy paper. 2023. Forrás: <https://www.robertschuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-660-en.pdf> (2024.01.23.)

ESPO: Proposal for an ESPON 2030 Programme Thematic Action Plan on “Governance of new geographies”, ESPON EGTC. Luxembourg, 2021. Forrás: <https://www.espon.eu/> (2024.06.01.)

Európai Parlament: A parlamenti jóváhagyáshoz javítani kell a hosszú távú uniós büdzséről szóló megállapodáson című sajtóközleménye. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/12/16/investeu-council-greenlights-provisional-agreement-reached-with-the-parliament/> (2023.05.07.)

Európai Számvevőszék: A Leader-megközelítés a vidékfejlesztés gyakorlatában. 5. sz. különjelentés. 2010. Forrás: [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr10\\_05/sr10\\_05\\_hu.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr10_05/sr10_05_hu.pdf) (2024.08.09)

European Commission: European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report. 2020. Forrás: [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en) (2024.02.22.)

Fabrizio Barca: An agenda for a reformed cohesion policy. A placed-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. 2009. Forrás: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2010-12/doc1\\_17396\\_240404999.pdf](https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2010-12/doc1_17396_240404999.pdf) (2024.05.09.)

Faragó László: A területfejlesztés tabui és téveszméi. 2006. Forrás: <https://epiteszforum.hu/a-teruletfejlesztes-tabui-es-teveszmei> (2023.09.02.)

Feik Csaba: A helyi önkormányzatok településfejlesztési, településrendezési feladatai és azok aktuális változásai. In: Jegyző és Közigazgatás. 24. évfolyam. 6. szám. 2023. Forrás: <https://jegyzo.hu/a-helyi-onkormanyzatok-telepulesfejlesztesi-telepulesrendezesi-feladatai-es-azok-aktualis-valtozasai/> (2024.07.30.)

Fekete Balázs: Az EU 7. cikke – valóban atomfegyver? Magyar Tudományos Akadémia. Társadalomtudományi Kutatóközpont. Forrás: <https://hpops.tk.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver> (2024.02.13.)

Fleischer Tamás: A területfejlesztési politika és a hazai területi folyamatok alakulása a rendszerváltás óta. 2001. Forrás: [https://vgi.krtk.hu/~tfleisch/ft\\_stud\\_2001.shtml](https://vgi.krtk.hu/~tfleisch/ft_stud_2001.shtml) (2024.06.22.)

G. Fekete Éva: Regionális tervezés és programmegvalósítás. Miskolc, 2011. Forrás: <https://gtk.uni-miskolc.hu/files/5025/Region%C3%A1llis%20tervez%C3%A9s%20%C3%A9s%20programmegval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1s.pdf> (2024.05.06.)

Gál Andrea: TOP-Plusz döntéslőkészítési folyamat. 2023. Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1097856> (2024.08.06.)

Gát Ákos Bence: Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése. Budapest, 2021. Forrás: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/17785> (2024.01.23.)

Gian Paolo Manzella – Carlos Mendez: The turning points of EU Cohesion policy. 2009. Forrás: [https://strathprints.strath.ac.uk/38743/1/8\\_manzella\\_final\\_formatted.pdf](https://strathprints.strath.ac.uk/38743/1/8_manzella_final_formatted.pdf) (2023.10.11.)

Government of Sweden: Swedish Local Government Act. 76. p. Forrás: <https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act/> (2024.09.13.)

Gurmai Zita: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22., 92. szám. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024-07.16.)

Gy. Németh Erzsébet: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22., 92. szám. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024-07.16.)

Gyöngyösi Balázs: Magyarország nem vetette el a piaci kölcsön felvételét. Világgazdaság. 2021. Forrás: <https://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagi-hirek/a-magyar-kormany-nem-vetette-el-a-piaci-kolcson-felvetelet-3761536/> (2024. 03.05.)

Gyökeri Mercédesz: Navracsics Tibor: Nem fordulhat elő, hogy nem kapjuk meg az EU-pénzeket. HVG. 2022. Forrás: [https://hvg.hu/itthon/20220918\\_Navracsics\\_Tibor\\_Nem\\_fordulhat\\_elo\\_hogy\\_nem\\_kapjuk\\_meg\\_az\\_EUpenzeket?\\_ga=2.143212213.1457563116.1707390029-865601090.1707390029](https://hvg.hu/itthon/20220918_Navracsics_Tibor_Nem_fordulhat_elo_hogy_nem_kapjuk_meg_az_EUpenzeket?_ga=2.143212213.1457563116.1707390029-865601090.1707390029) (2024.02.08.)

Hargitainé Solymosi Beatrix. A megyei önkormányzatok terület- és településfejlesztési tevékenysége. Forrás: [https://real.mtak.hu/194375/1/ts2012\\_01\\_05.pdf](https://real.mtak.hu/194375/1/ts2012_01_05.pdf) (2025.01.11.)

Hortobágyi LEADER Egyesület: Mi a LEADER? Forrás: <http://www.hortobagyileader.hu/mi-a-leader/> (2024.08.09.)

Integritás Hatóság: Éves Elemző Integritásjelentés. Budapest, 2023. Forrás: [https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas\\_Hatosag\\_Eves\\_Elemzo\\_Integritasjelentes\\_20220629.pdf](https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Integritas_Hatosag_Eves_Elemzo_Integritasjelentes_20220629.pdf) (2024.02.08.)

Iván Anna: A tagállamok és az Európai Unió költségvetése. A nettó egyenleget előtérbe helyező szemlélet. Corvinus Egyetem. Budapest, 2020. Forrás: [https://phd.lib.uni-corvinus.hu/1125/1/Ivan\\_Anna\\_dhu.pdf](https://phd.lib.uni-corvinus.hu/1125/1/Ivan_Anna_dhu.pdf) (2024.03.19)

J. Nagy László: Az európai integráció története. Szeged, 2005. Forrás: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf> (2024.03.22.)

Jacob Torfing – Anders Lidström – Asbjørn Røiseland: The scandinavian regional model: accounting for the shift from convergence to divergence. Forrás: <https://publicera.kb.se/sjpa/article/view/14986/11920> (2024.06.12.)

Jakus Ibolya: Baj van, történelmi csúcsra ugrott a munkaerőhiány. 2017. Forrás: [https://hvg.hu/gazdasag/20170913\\_munkaerohiany\\_adatok](https://hvg.hu/gazdasag/20170913_munkaerohiany_adatok) (2024.07.24.)

Jobbágy Valér: Az EU kohéziós politikájának megvalósítása Magyarországon - a végrehajtás és a végrehajtó rendszer értékelése, megfontolások az új ciklusra. Pécs, 2015. Forrás: [https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/jobbagy\\_valer-disszertacio.pdf](https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/jobbagy_valer-disszertacio.pdf) (2024.06.17.)

Kabai Gergely – Szabó Pál: A hazai fejlesztéspolitika és térszervezés kapcsolatának változása az európai uniós csatlakozás tükrében. 2016. Forrás: <https://acta.bibl.u-szeged.hu/44115/> (2024.05.08.)

Kamran Hakimian – Ryan Sheely: Unlocking the Potential of Participatory Planning: How Flexible and Adaptive Governance Interventions Can Work in Practice. In: Studies in Comparative International Development. 2023. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/376719867\\_Unlocking\\_the\\_Potential\\_of\\_Participatory\\_Planning\\_How\\_Flexible\\_and\\_Adaptive\\_Governance\\_Interventions\\_Can\\_Work\\_in\\_Practice](https://www.researchgate.net/publication/376719867_Unlocking_the_Potential_of_Participatory_Planning_How_Flexible_and_Adaptive_Governance_Interventions_Can_Work_in_Practice) (2025.01.16.)

Kateryna Hodunova: Hungary loses out on about \$1 billion in EU aid. 2025. Forrás: <https://kyivindependent.com/hungary-loses-out-on-about-1-billion-in-eu-aid/> (2025.01.15.)

Katus Eszter: Hiába lépett fel az Integritás Hatóság, a süllyesztőbe került a győri tenderkirály-ügy. 2023. Forrás: <https://atlatszo.hu/kozpenz/2023/08/24/hiaba-lepett-fel-az-integritas-hatosag-a-sullyesztobe-kerult-a-gyori-tenderkiraly-ugy/> (2024.02.06.)

Kecskemét Megyei Jogú Város: Kecskemét Megyei Jogú Város Településfejlesztési Terve. 2022-2030. Közgyűlési egyeztetési változat. Forrás: [https://kecskemet.hu/uploaded\\_files/files/Telep%C3%BCI%C3%A9sfejleszt%C3%A9si\\_Koncepci%C3%B3.pdf](https://kecskemet.hu/uploaded_files/files/Telep%C3%BCI%C3%A9sfejleszt%C3%A9si_Koncepci%C3%B3.pdf) (2024.07.31.)

Kecskemét Megyei Jogú Város: Kecskemét Megyei Jogú Város Településfejlesztési Terve. 2022-2030. Véleményezési változat. Forrás: [https://kecskemet.hu/uploaded\\_files/files/document/2022-11/171-2022\\_\(VII\\_28\)\\_normativ\\_hatarozat\\_melleklet\\_1.pdf](https://kecskemet.hu/uploaded_files/files/document/2022-11/171-2022_(VII_28)_normativ_hatarozat_melleklet_1.pdf) (2024.07.31.)

Kengyel Ákos: Szubszidiaritás az EU és tagállamai regionális politikájában. Forrás: <http://publikaciotar.repozitorium.uni-bge.hu/1051/1/Kengyel-A..pdf> (2024.05.21.)

Keresztes László Lóránt: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22., 92. szám. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024.07.16.)

Kim Lane Scheppele- Gábor Mészáros: How NOT to be an independent agency: The Hungarian Integrity Authority. Verfassungsblog. 2022. Forrás: <https://verfassungsblog.de/how-not-to-be-an-independent-agency/> (2024.02.05.)



Kiss Gábor Ferenc: Regionalitás az Európai Unió kohéziós politikájában. Forrásallokációs dilemmák a fővárosi régiók speciális helyzetének tükrében. Budapest, 2021. Forrás: [phd.lib.uni-corvinus.hu/1202/1/Kiss\\_Gabor\\_Ferenc\\_dhu.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/1202/1/Kiss_Gabor_Ferenc_dhu.pdf) (2024.01.05.)

Központi Statisztikai Hivatal: NUTS- rendszer. Forrás: [https://www.ksh.hu/teruletiatlasz\\_eu\\_nuts](https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_eu_nuts) (2024.05.13.)

Központi Statisztikai Hivatal: Települések a lét határán. Erősen fogyó népességű törpefalvak Magyarországon. Forrás: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/fogyonep.pdf> (2024.08.08.)

Központi Statisztikai Hivatal: Területi atlasz, megyék, régiók. Forrás: [https://www.ksh.hu/teruleti\\_atlasz\\_megyek](https://www.ksh.hu/teruleti_atlasz_megyek) (2024.05.13.)

Láris Liliána: Az Európai Unió pénzügyi érdekei, különös tekintettel az Európai Ügyészség eljárásában érvényesülő fairness jogokra. Budapest, 2019. Forrás: [https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/40655/Az%20Eur%c3%b3pai%20Uni%c3%b3%20p%c3%a9nz%c3%bcgyi%20%c3%a9rdekei\\_pdf\\_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/40655/Az%20Eur%c3%b3pai%20Uni%c3%b3%20p%c3%a9nz%c3%bcgyi%20%c3%a9rdekei_pdf_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (2024.02.06.)

Lechner Nonprofit Kft.: A város fogalma. Forrás: <http://www.terport.hu/telepulesek/telepulestipusok/varos-0.html> (2024.12.22.)

Lengyel Piroska: Támogatáspolitiká. 2013. Forrás: <http://lengyelpiroska.hu/tamogatase/konyv/1.%20Tamogataspolitika.html>. (2023.11.21.)

Magyar Államkincstár: Terület- és Településfejlesztés Operatív Program - Közreműködő Szervezet. Forrás: <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/terulet-es-telepulesfejleszt-es-operativ-programkozremukodo-szervezet> (2024.07.23.)

Magyar Közlöny: Végső előterjesztői indokolás a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvényhez. In: Indokolások tára. 2024/1. 2024. január 2. Forrás: [file:///C:/Users/So%C3%B3s%20Edit/Desktop/EDITUJGEP/EDIT/IT\\_24\\_001.pdf](file:///C:/Users/So%C3%B3s%20Edit/Desktop/EDITUJGEP/EDIT/IT_24_001.pdf) (2024.07.16.)

Magyar Köztársaság Kormánya: Országos Területfejlesztési Konceptió. Az Országgyűlés 35/1998. (III.20.) OGY határozata az Országos Területfejlesztési Konceptióról. Forrás: <https://docplayer.hu/8449473-Az-orszaggyules-35-1998-iii-20-ogy-hatarozata-az-orszagos-teruletfejleszt-esi-konceptiorol.html> (2023.09.25.)

Magyar Nemzeti Vidék Hálózat: LEADER jó gyakorlatok. Forrás: <https://mnvh.hu/LEADERBestPractice> (2024.08.12.)

Magyar Távirati Iroda: A kohéziós politika a magyar uniós elnökség egyik fő prioritása lesz. 2024. Forrás: <https://kormany.hu/hirek/a-kohezios-politika-a-magyar-unios-elnokseg-egyik-fo-prioritasa-lesz> (2025.01.18.)

Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselő: Magyarország sem támogatja az európai ügyészség létrehozását, nyilatkozta Trócsányi László igazságügyi miniszter Brüsszelben. Forrás: <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/news/magyarorszag-sem-tamogatja-az-europai-uegyeszseg-letrehoz-asat-nyilatkozta-trocsanyi-laszlo-igazsaguegyi-miniszter-bruesszelben> (2024.06.10.)

Magyarország Kormánya: A közreműködő szervezet feladatai. 2014. Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/kozremukodo-szervezetek\\_kozopih](https://www.palyazat.gov.hu/kozremukodo-szervezetek_kozopih) (2024.07.23.)

Magyarország Kormánya: A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz felhívások társadalmi egyeztetése. 2021. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/felhvsok-tarsadalmi-egyeztetse-2021-2027> (2024.07.08.05.)

Magyarország Kormánya: A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz SK jelentése. 2021. Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/a\\_terulet\\_es\\_telepulesfejlesztési\\_operativ\\_program\\_plusz\\_sk\\_v\\_jelentese](https://www.palyazat.gov.hu/a_terulet_es_telepulesfejlesztési_operativ_program_plusz_sk_v_jelentese) (2024.07.26.)

Magyarország Kormánya: A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz. 2021. Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/terulet\\_es\\_telepulesfejlesztési\\_operativ\\_program\\_plusz](https://www.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztési_operativ_program_plusz) (2024.07.26.)

Magyarország Kormánya: Aktuális statisztikák. Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/aktualis-statisztikak/sz2020> (2024.07.25.)

Magyarország Kormánya: Általános Útmutató a 2021-2027-es programozási időszakban meghirdetett felhívásokhoz. 2023. Forrás: [https://www.palyazat.gov.hu/api/download\\_document?name=%C3%81ltal%C3%A1nos%20%C3%9Atmutat%C3%B3%20a%20Felh%C3%ADv%C3%A1sokhoz\\_2127\\_6\\_2023.09.20.pdf&urn=workspace%3ASpacesStore%2Fi%2F55aa54d7-f55c-47f4-afb4-e5ed13504b83](https://www.palyazat.gov.hu/api/download_document?name=%C3%81ltal%C3%A1nos%20%C3%9Atmutat%C3%B3%20a%20Felh%C3%ADv%C3%A1sokhoz_2127_6_2023.09.20.pdf&urn=workspace%3ASpacesStore%2Fi%2F55aa54d7-f55c-47f4-afb4-e5ed13504b83) (2024.08.06.)

Magyarország Kormánya: Benyújtotta a kormány a Helyreállítási Alap igénybevételére kidolgozott tervet. 2021. Forrás: <https://kormany.hu/kozigazgatasi-es-teruletfejlesztési-miniszterium/a-kohezios-celu-unios-tamogatások-hatekony-es-eredményes-felhasználási-felteteleinek-megteremtése> (2024.08.07)

Magyarország Kormánya: C. komponens – felzárkózó települések. Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1092074> (2024.08.07.)

Magyarország Kormánya: Dokumentum a területfejlesztésről. Forrás: <https://kormany.hu/publicapi/document-library/a-teruletfejlesztésrol/download> (2024.08.01.)

Magyarország Kormánya: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz Összefoglaló. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1096845> (2024.08.07.)

Magyarország Kormánya: Felzárkózó települések. Forrás: <https://fete.hu/telepulesek/> (2024.08.07.)

Magyarország Kormánya: Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1096519> (2024.08.07.)

Magyarország Kormánya: Nemzeti Fejlesztés 2030. Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió. 2013. Forrás: [https://njt.hu/document/24/243920144130000001\\_1.PDF](https://njt.hu/document/24/243920144130000001_1.PDF) (2024.06.25.)

Magyarország Kormánya: Nemzeti Fejlesztés 2030. Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió. 2013. Forrás: [https://njt.hu/document/24/243920144130000001\\_1.PDF](https://njt.hu/document/24/243920144130000001_1.PDF) (2024.08.02.)

Magyarország Kormánya: Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programok kiegészítő dokumentumai. Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/doc/129> (2024.06.13.)

- Magyarország Kormánya: Operatív programok. Forrás: <https://archive.palyazat.gov.hu/operativ-programok> (2024.06.17.)
- Magyarország Kormánya: Pályázati portál. Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/aktualis-statisztikak/sz2020> (2024.07.25.)
- Magyarország Kormánya: Polgároknak szóló összefoglaló (TOP). Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=60567> (2024.08.06.)
- Magyarország Kormánya: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz. Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/programok/szechenyi-terv-plusz/top-plusz> (2024.07.23.)
- Magyarország Kormánya: TOP Plusz kiválasztási kritériumok. 2023. Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1100867> (2024.08.06)
- Magyarország Kormánya: TOP Plusz összefoglaló. Forrás: [https://archive.palyazat.gov.hu/terulet\\_es\\_telepulesfejlesztési\\_operativ\\_program\\_plusz](https://archive.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztési_operativ_program_plusz) (2024.07.26.)
- Malin Stegmann McCallion: A „Europe of the Regions” – Swedish Regions as the Undead. 2016. Forrás: <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2016-1-page-140.htm?contenu=auteurs/kalmar-county/> (2024.07.12.)
- Mario Monti: Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Resources. Forrás: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4d14393d-1db0-11e7-aeb3-01aa75ed71a1> (2024.01.17.)
- Máté Szabolcs: Évértékelő 2020. Hőgyész Nagyközség Önkormányzata. 2020. Forrás: <https://www.hogyesz.hu/hirek-tajekoztatok/evertekelo-onkormanyzat-2020/> (2024.08.02.)
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal: Építési Normagyűjtemény. Forrás: <https://www.mvh.allamkincstar.gov.hu/epitesi-normagyujtemeny> (2024.07.24.)
- Ministry of Justice of Sweden: The Constitution of Sweden. Forrás: [www.government.se/contentassets/7b69df55e58147638f19bfdfb0984f97/the-constitution-of-sweden/](http://www.government.se/contentassets/7b69df55e58147638f19bfdfb0984f97/the-constitution-of-sweden/) (2024.07.10.)
- Miniszterelnökség: Magyarországra jutó források. Forrás: <https://kormany.hu/kozigazgatasi-es-teruletfejlesztési-miniszterium/a-kohezios-celu-unios-tamogatások-hatekony-es-eredmenyes-felhasznalasi-felteteleinek-megteremtése> (2024.07.26.)
- Nagy Annamária: Területi tervezés az Európai Unióban. 2000. Forrás: <https://jegyzo.hu/teruleti-tervezes-az-europai-unioban-20004/> (2024.01.05.)
- Nagy Iván Zsolt: Az utolsó pillanatban mégis kért 1500 milliárd forintnyi hitelt Magyarország az EU-tól. HVG. 2023. Forrás: [https://hvg.hu/gazdasag/20230831\\_Magyarorszag\\_az\\_utolso\\_napon\\_kert\\_hitelt\\_az\\_EUtol\\_a\\_helyreallitasi\\_alapbol](https://hvg.hu/gazdasag/20230831_Magyarorszag_az_utolso_napon_kert_hitelt_az_EUtol_a_helyreallitasi_alapbol) (2024.03.26.)
- Navracsics Tibor: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat általános vitája. In: Magyarország Országgyűlése: Országgyűlési Napló. Budapest, 2023. november 22., 92. szám. Forrás: <https://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo> (2024-07.16.)
- Németh Ildikó – Halkóné Berkó Katalin: A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége. Budapest, 2021. Forrás: [https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/helyi\\_onkormanyzatok\\_adoztatasi\\_tevekenysege\\_20210323.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/helyi_onkormanyzatok_adoztatasi_tevekenysege_20210323.pdf) (Letöltés ideje: 2024. 04. 09.)

Onga Város Önkormányzata: Onga Város Településterv. Településfejlesztési Terv. Forrás: <https://drive.google.com/drive/folders/1hCCL5klr9lak1rBXCKICY5pYvjN7hc8l> (2024.07.31.)

Pálné Kovács Ilona: Centralized governance and fuzzy spaces- The case of Hungary című előadása alapján. 14th World Congress of the RSAI. Kecskemét, 2024. (kézirat)

Pénzügyminisztérium: Területi tervezés, elemzés. Forrás: <https://archiv2011-2022regionalispolitika.kormany.hu/teruleti-tervezes-elemzes> (2024.08.31.)

Perger Éva: Regionalizmus - területi közigazgatás. Forrás: <http://beszelo.c3.hu/02/02/14perger.htm> (2024.07.12.)

Péter Alvarez: Joghézagok teszik lehetővé a korrupciót Magyarországon – állítja az Integritás Hatóság elnöke. Index. 2023. Forrás: <https://index.hu/belfold/2023/12/12/biroferenc-integritas-hatosag-interju-korrupcio-ugyeszseg-polt-peter-lombkoronasetany/> (2024.02.06.)

Pintér Balázs: Építőipari drágulás. 2017. Forrás: <https://magyaridok.hu/gazdasag/epitoipari-dragulas-2063896/> (2024.07.24.)

Region Gotland: Political organization. Forrás: <https://www.gotland.se/50191> (2024.07.12.)

Region Kalmar län: Regionförbundet i Kalmar län har avvecklats. Forrás: <http://www.rfkl.se/> (2024.07.12.)

Region Skåne: Regional Development Strategy – The Open Skåne 2030. Forrás: <https://www.skane.se/en/politics-and-organisation/our-role-in-regional-development/regional-development-strategy--the-open-skane-2030/> (2024.07.12)

Region Skåne: Sidan du vill nå kunde inte hittas. Forrás: <https://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=59758> (2024.06.12.)

Rító Evelin: Városfejlesztés a XXI. században. Forrás: [https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/V%C3%A1rosfejleszt%C3%A9s\\_a\\_XXI\\_sz%C3%A1zadban.pdf](https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/V%C3%A1rosfejleszt%C3%A9s_a_XXI_sz%C3%A1zadban.pdf) (2024.05.12.)

Sándor Nóra: PPP contracts in Hungary. Forrás: [http://acta.bibl.u-szeged.hu/69040/1/lectiones\\_iuridicae\\_020\\_050-064.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/69040/1/lectiones_iuridicae_020_050-064.pdf) (2024. 06. 10.)

Simó Balázs: A magyar regionális fejlesztési ügynökségek és működési környezetük. Pécs-Budapest, 2019. Forrás: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/23469/simo-balazs-phd-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2024.07.04.)

Småland Blekinge Halland South Sweden: Region Kalmar. Forrás: <https://www.sbhss.eu/who-we-a> (2024.07.12.)

Swedish Municipalities and Regions: Municipalities and regions. Forrás: <https://skr.se/skr/englishpages/municipalitiesandregions.1088.html> (2024.07.10.)

Szabó Dániel: Átírja a kormány a területfejlesztési szabályokat, komoly fejlesztések érkeznek vidékre. Portfolio. 2023. Forrás: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20231010/atirja-a-kormany-a-teruletfejlesztési-szabalyokat-komoly-fejlesztések-erkeznek-videkre-644791> (2023.11.20.)

Székesfehérvár Megyei Jogú Város: Régió helyett nagymegye- Megszűnnének a megyei jogú városok. 2007. Forrás: <https://www.szekesfehervar.hu/regio-helyett-nagymegye-megszunnenek-a-megyei-jogu-varosok> (2024.07.12.)

Tégely József: Partnerséget kínál a Csongrád Megyei Önkormányzat. Szeged Ma. 2019. <https://szegedma.hu/politika/2019/12/partnerseget-kinal-a-csongrad-megyei-onkormanyzat> (2024.07.24.)

Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz Monitoring Bizottsága: Felzárkózó Települések Program Tematikus Bizottság munkájának bemutatása. 2024. Forrás: <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1100858> (2024.08.07.)

The Congress of Local and Regional Authorities: Local and regional democracy in Sweden. Forrás: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-sweden-recommendation-luzette-wagenaar/168071a4fc13-14>. (2024.07.12)

Ungvári Álmos: A kivételes állapot alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Svédországban. Forrás: [http://real.mtak.hu/133253/1/MFI-TK04-Kulonleges\\_jogrend\\_00\\_web\\_23\\_fejezet1.pdf](http://real.mtak.hu/133253/1/MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web_23_fejezet1.pdf) (2024.06.22.)

VÁTI Stratégiai Tervező Iroda: Partnerség figyelembe vétele a területfejlesztésben, különös tekintettel a civil szervezetekre. 2003. Forrás: [file:///C:/Users/So%C3%B3s%20Edit/Desktop/EDITUJGEP/EDIT/09\\_Partners%C3%A9g%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/So%C3%B3s%20Edit/Desktop/EDITUJGEP/EDIT/09_Partners%C3%A9g%20(1).pdf) (2024.08.05.)

## **Hazai jogszabályok**

1/2014. (I. 3.) OGY határozata Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról.

1037/2021. (II. 5.) Kormányhatározat a Gazdaság-újraindítási Akciótervről.

105/2015. (IV. 23.) Kormányrendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről.

1086/2022. (II. 23.) Kormányhatározat a 2021-2027 időszakra vonatkozó Terület- és Településfejlesztési.

1404/2019. (VII. 5.) Kormányhatározat a „Felzárkózó települések” hosszú távú programjának megalapozásáról.

1621/2019. (X. 28.) Kormányhatározat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program 1-4. prioritása keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről.

1669/2018. (XII. 10.) Kormányhatározat a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról.

17/2017. (II. 1.) Kormányrendelet az európai uniós forrásból finanszírozott egyes projektek költségnövekménye támogathatóságáról.

1990. évi C. törvény a helyi adókról.

1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

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

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról.

2022. évi II. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról.

2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről.

2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről.

2023. évi LXXXVI. törvény egyes központi kormányzati igazgatási szerveket érintő törvényt módosításokról.

2023. évi X. törvény egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról.

256/2021. (V. 18.) Kormányrendelet a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

419/2021. (VII. 15.) Kormányrendelet a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

Magyar Közlöny: Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25) egységes szerkezetű szöveg) 2020. évi 291. szám.

2024. évi XC. törvény Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről.

## **Az Európai Unió dokumentumai**

Európai Unió Bírósága: C-294/83, les Verts v. parliament, 1986. Forrás: <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/d8be7bf1-8be0-417c-9645-ff7807c01750/language-en> (2024.12.21.)

Single European Act, OJ L 169, 29. 06. 1987.

Treaty on European Union, OJ C 191, 29. 07. 1992.

Treaty of Amsterdam. OJ C 340, 10.11.1997.

European Commission: Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union. Luxembourg. 2004.

Európai Unió Bírósága: C-402/05 p, C-415/05 p, Kadi and al Barakaat v. Council and Commission, 2008. Forrás: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-06/cp080060en.pdf>

Európai Unióról Működéséről szóló Szerződés, HL C 326, 2012.10.26.

Európai Bizottság: közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről. COM (2014) 158 final.

Európai Bizottság: A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről. 2014. HL L 74.

Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács 16936/14. számú sajtóközleménye, a Tanács 3362. ülése, Általános Ügyek. (2014. december 16.) Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu> (2024.02.22.)

Európai Parlament: Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Strasbourg, 2016. P8\_TA(2016)0391

Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács 2017/1939 rendelete az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről. HL L 283. 2017.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. HL L 198. 2017.

Európai Bizottság: Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról. Strasbourg, 2018. COM (2018) 372 végleges.

Európai Bizottság: Javaslat a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről. Brüsszel, 2018. COM (2018) 324 final.

Régiók Bizottsága: Vidéki térségek rehabilitációja az „intelligens falvak” segítségével. 2018. C 164/08, HL C 164.

Európai Bizottság: Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. Brüsszel, 2018. COM (2018) 321 final.

Európai Számvevőszék: 14/2019. sz. különjelentés: „Ossza meg velünk véleményét!”: Nyilvános konzultációi révén a Bizottság meg tudja szólaltatni a polgárokat, de tájékoztató tevékenysége kívánnivalót hagy maga után. Luxembourg, 2019.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433. 2020.

Az Európai Unió Tanácsa: A TANÁCS (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL L 433. 2020.

Európai Bizottság: A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról című javaslatához csatolt melléklete. Brüsszel, 2020. COM (2020) 408 végleges.

Európai Bizottság: Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért. Brüsszel, 2020. COM (2020) 456 végleges.

Európai Bizottság: Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért című közleménye. Brüsszel, 2020. COM (2020) 456 végleges.

Európai Bizottság: Módosított javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. Brüsszel, 2020. COM (2020) 443 final.

Európai Parlament: Állásfoglalás az Európai Tanács 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésének következtetéseiről. HL C 371. 2021.

Európai Tanács: Következtetések a helyreállítási csomagról és a 2021–2027-re szóló költségvetésről. Brüsszel, 2020. EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4.

Európai Parlament: Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról.

C-156/21. Magyarország v. Európai Parlament és Tanács ügyben 2022. február 16-án hozott ítélet (ECLI: EU:C:2022:97) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156>

Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. Brüsszel, 2022. COM (2022) 485 final.

Európai Bizottság: Javaslat Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról. Brüsszel, 2022. COM (2022) 686 final.

European Commission: On the 8th Cohesion report: Cohesion in Europe towards 2050. Brussels, 2022. COM (2022) 34 final.

European Committee of the Regions: Initial assessment of the 8th Cohesion Report: Cohesion in Europe towards 2050. Brussels, 2022. COR-2022-00809-00-00-TCD-REF

Régiók Bizottsága: A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Ne árts a kohézióknak! – Egy horizontális elv, amely hozzájárul a kohézióhoz, mint az EU általános célkitűzéséhez és értékéhez. 2023 C 257/01.

Európai Bizottság: Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2024. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon. Brüsszel, 2024. COM (2024) 817 final.