

## Korszakváltások a magyar területfejlesztési politikában a rendszerváltástól napjainkig

### *Paradigm shifts in Hungarian regional development policy in the post-socialist era*

MADÁR MIKLÓS

**MADÁR Miklós:** tudományos segédmunkatárs, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaság-tudományi Kar, Közgazdaságtan és Ökonometria Intézet; 7622 Pécs, Rákóczi út 80; [madar.miklos@ktk.pte.hu](mailto:madar.miklos@ktk.pte.hu); <https://orcid.org/0009-0004-4930-7799>

**KULCSSZAVAK:** magyar területfejlesztés; területfejlesztés korszakai; területi kormányzás

**ABSZTRAKT:** A tanulmány célja, hogy azonosítsa a magyar területfejlesztési politika rendszerváltástól napjainkig tartó időszakának elkülönülő szakaszait. Egy komplex elemzési keret került kidolgozásra, amely a hazai szakirodalomban fellelhető korszakolási modellek szintéziséen, valamint szakpolitikai dokumentumok és stratégiai anyagok kvalitatív elemzésén alapul. A kidolgozott szempontrendszer integrálja a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének változásait, a fejlesztési források mértékét és strukturáját, a helyi és területi kormányzási szintek szerepváltozását, valamint az Európai Unió regionális fejlesztéspolitikájának irányelveit. Az elemzési keret alapján négy korszak azonosítható: a területi válságkezelés korszaka (1990–1995), az EU-csatlakozásra való felkészülés (1996–2003), a „lopakodó regionalizáció” megrekedése (2004–2009), valamint a centralizáció dominanciája (2010-től napjainkig). A tanulmány részletesen bemutatja az egyes korszakok főbb jellemzőit, különös hangsúlyt helyezve a decentralizáció és centralizáció elveinek érvényesülésére. A kutatás legfőbb elméleti hozzájárulása, hogy a többdimenziós keretrendszer kidolgozásával átfogó képet nyújt a rendszerváltást követő három évtized magyar területfejlesztési politikájának időbeli tagolódásáról. A vizsgálat gyakorlati jelentősége abban rejlik, hogy alapul szolgálhat további kutatásokhoz, többek között a fejlesztéspolitika eredményességének vizsgálatához, a térségi egyenlőtlenségek alakulásának elemzéséhez, valamint a kormányzási modellek hosszú távú hatásainak értékeléséhez.

**Miklós MADÁR:** *research assistant, Institute of Economics and Econometrics, Faculty of Business and Economics, University of Pécs; Rákóczi út 80., H-7622 Pécs, Hungary; [madar.miklos@ktk.pte.hu](mailto:madar.miklos@ktk.pte.hu); <https://orcid.org/0009-0004-4930-7799>*

**KEYWORDS:** regional development; periods of spatial development; regional governance

**ABSTRACT:** *The primary objective of this paper is to identify the distinct phases of Hungarian regional development policy in the post-socialist era. To achieve this, a complex analytical framework was developed, grounded in the synthesis of periodization models found in Hungarian academic literature and the qualitative analysis of policy documents and strategic planning materials. This novel framework integrates five key dimensions of spatial development policy: changes in the institutional and instrumental system of regional development, the volume and allocation structure of development funds, shifts in the roles and competences of local and territorial levels of governance, the evolving policy directions of the European Union's regional development agenda, and the broader spatial dynamics shaping territorial inequalities in Hungary.*



*Using this multidimensional framework, the study identifies four main phases in the evolution of Hungarian regional development policy: the transition to a market economy (1990–1995), the preparation for EU accession (1996–2003), the era of decentralized regional development (2004–2009), and the dominance of centralization (from 2010 onwards). The analysis offers an in-depth exploration of the characteristics of each phase, with special emphasis on the shifting balance between decentralization and centralization in governance practices, institutional structures, and policy implementation mechanisms. Attention is also given to how these phases reflect broader domestic and European developments in spatial planning and policy logic.*

*The study's theoretical contribution lies in the elaboration of a coherent, multidimensional analytical framework that enables a comprehensive understanding of the temporal segmentation of Hungarian regional development policy in the post-socialist era. By integrating multiple aspects of institutional change, policy financing, governance dynamics, and spatial processes, the research moves beyond single-dimensional periodizations and offers a more holistic view of policy transformation. From a practical perspective, the findings may serve as a foundation for further investigations into the effectiveness of regional development policies, the persistence and transformation of spatial inequalities, and the long-term consequences of various governance models – particularly the tension between decentralization and centralization – in shaping regional outcomes.*

## Bevezetés

A területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény értelmében a területfejlesztés célja az ország versenyképességének növelése, a területi kohézió erősítése és a megfelelő térszerkezet kialakítása az országos átlagtól elmaradó térségek gazdasági, társadalmi és infrastrukturális különbségeinek mérséklése által. E feladatokat az állami szervek, az önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és az érdekvédelmi szervezetek, valamint más intézmények együttműködve látják el. A fentiekben leírt kohéziós célok már az 1996. évi XXI. törvény szövegében is megtalálhatók, e tekintetben tehát következetes a mindenkori jogszabályi környezet. A feladatok megvalósításának módjában, a felelős szervek funkcióit tekintve már korántsem figyelhető meg folytonosság; az alkalmazott eszközök, intézményi keretek és irányítási logikák jelentős eltéréseket mutatnak az elmúlt évtizedekben Magyarországon. Ezzel párhuzamosan tartós területi különbségek figyelhetők meg (Nemes Nagy 1999, 2005; Kovács 2002; Nagy 2002, 2007; Pénzes 2019), Pénzes és Kiss (2025) elemzése alapján a fejlett és elmaradott térségek továbbra is élesen elkülönülnek, a települési rangsorokban hosszú távon alig történt elmozdulás. A területfejlesztés fentiekben felvázolt kohéziós céljai tehát nem valósultak meg, mindez szükségszerűen felveti a kérdést, hogy milyen tényezők állhatnak a területfejlesztési politika korlátozott eredményessége mögött.

A területi politika hatékonyságát alapvetően meghatározzák annak irányelvei, stratégiai céljai (Faragó 2005; Finta et al. 2023) és intézményi keretei (Rodríguez-Pose 2013), az uniós források lehívásának eredményessége és a területi kormányzás minősége között több empirikus kutatás mutatott ki korrelációt (Boijmans 2013; Charron, Dijkstra, Lapuente 2014). A hatékony területi politika alapfeltéte-

lei közt kiemelhető a decentralizáció, mely a regionális politikában a döntési jogkörök és felelőségek központi szintről regionális vagy helyi kormányzati szintekre történő átruházását jelenti. A nemzetközi tapasztalatok szerint a térségi szinten meghozott döntések jobban igazodnak a helyi adottságokhoz és szükségletekhez, növelik a fejlesztések társadalmi elfogadottságát és csökkentik a forrásfelhasználás veszteségeit (Barca 2008; Rodríguez-Pose 2013; OECD 2019). A decentralizáció ugyanakkor a demokratikus kormányzás és az innováció kulcs tényezője is, mivel elősegíti a részvételt, a partnerséget és a helyi tudás hasznosítását (Horváth 2014, 2015; Pálné Kovács 2022).

Jelen kutatás fókuszja a hazai területfejlesztési politika rendszerváltást követő alakulása, különös tekintettel a fent körülírt tényezőkre, így az intézményi struktúra és területfejlesztési eszközrendszer alakulására, valamint a területi szintek közötti hatáskörmegosztás változásaira. A tanulmány a területfejlesztést mint a területi egyenlőtlenségek mérséklését célzó szakpolitikát vizsgálja, amelynek középpontjában a fejlesztési programok, az ezekhez kapcsolódó intézmények és mechanizmusok állnak. Az egyéb ágazati politikák területi vonatkozásai nem képezik a tanulmány tárgyát. Mivel a hazai változások aligha értelmezhetők a nemzetközi kontextus nélkül, így a vonatkozó európai uniós folyamatok is fontos elemzési keretet jelentenek. Tekintve, hogy az unió regionális politikájának átfogó elemzése lényegesen meghaladja jelen tanulmány kereteit, csupán a hazai környezetet közvetlenül befolyásoló folyamatok kerülnek kiemelésre. A tanulmány továbbá nem vállalkozik a területi politika eredményességének közvetlen vizsgálatára, és nem alkalmaz empirikus módszereket a területfejlesztési források elemzésére. A dolgozat a szakirodalom, a vonatkozó jogszabályok, valamint fejlesztéspolitikai dokumentumok és stratégiai anyagok kvalitatív feldolgozására épül. A vizsgálat célja a felsorolt tényezők meghatározó trendjeinek azonosítása, az ezekben egyidejűleg megjelenő, jelentős fordulatok alapján kirajzolódó korszakhatárok kijelölése.

A tanulmány legfőbb tudományos hozzájárulása, hogy átfogó és többdimenziós szempontrendszer mentén tagolja korszakokra a magyar területfejlesztési politika rendszerváltástól napjainkig tartó történetét. A korszakolás értelmezési keretében kiemelt szerepet kap a decentralizált szerepkörök alakulása, valamint a hazai területfejlesztési modell európai uniós regionális politikai folyamatokkal való összefüggése. A tanulmány eredményeként létrejövő korszakolás nem csupán leíró jellegű, hanem analitikai keretként is alkalmazható a hazai területi folyamatok vizsgálatában. A korszakolás gyakorlati haszna abban rejlik, hogy különféle statisztikai és térbeli elemzések alapjául szolgálva, lehetővé teszi a fejlesztéspolitikai döntések és az elért eredmények közötti összefüggések szisztematikus vizsgálatát. A bevont szempontok biztosítják, hogy a korszakhatárok valós fejlesztéspolitikai fordulópontokat tükrözzenek, a kijelölt szakaszok mentén végzett elemzések így elősegíthetik a magyarországi térségek fejlődési pályáinak mélyebb megértését, valamint hozzájárulhatnak a területi egyenlőtlenségek mögött húzódó strukturális és intézményi tényezők feltárásához.

## A magyar területfejlesztés szakaszolási modelljei a hazai szakirodalomban

A hazai területfejlesztési politika korszakainak meghatározására már több, eltérő szempontrendszer alkalmazó munka is született, közülük itt három kerül áttekintésre. Elsőként Illés (2009) elemzése, mely a magyar területfejlesztés teljes 20. századi történetét összegzi, az általa „regionális gazdaságpolitikának” nevezett, a térszerkezet befolyásolását szolgáló közvetett és közvetlen állami eszközök, a területrendezés és városrendezés, illetve a közigazgatás területi szervezésének, finanszírozási helyzetének áttekintése révén. Az 1867 és 2001 közötti időszakot nyolc fő korszakra bontja, tanulmányom fókuszát tekintve ezek közül az utolsó periódus bír relevanciával. A szerző az „Újrakezdés botlásokkal” elnevezésű szakaszt három további alkorszakra bontja. Az 1990–1991 közötti „tűzoltás” szakasza Illés értelmezésében az átmenet kezdeti, *ad hoc* beavatkozásokkal jellemezhető időszaka, amikor a kormányzati cselekvés még nélkülözötte a stratégiai szemléletet és intézményi koordinációt. A szerző ezt az időszakot az átmeneti gazdaságpolitika reflexszerű reagálásaként értékeli, amelyben a területi különbségek kezelése eseti programok formájában, koncepció és hosszú távú célok nélkül zajlott. Az 1992–1995 közötti „gáz-korszak” Illés szerint a területfejlesztés eszköztárának kibővülését, de egyben annak torzulását is jelzi. A korszak elnevezése a források irányvesztett, infrastruktúraközpontú felhasználására utal: a fejlesztéspolitika ekkor formálisan intézményesülni kezdett, de tartalmilag továbbra is központilag vezérelt és politikailag motivált maradt. A szerző ezt a szakaszt az intézményesülés „félresiklott” kezdeteként értelmezi, amelyben a decentralizáció retorikája mögött tovább élt a centralizált döntéshozatal. Az 1996–2001 közötti periódus már az intézményes keretek megszilárdulásával azonosítható, amelyet a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény szimbolizál. A szerző a törvény megszületését mérföldkőnek tekinti, mert először rögzítette a területi szintek közötti kompetenciamegosztást, ugyanakkor a tényleges decentralizáció hiányát, a döntéshozatal centralizált logikájának tovább élését is hangsúlyozza.

Faragó (2023) elemzésében a magyar területfejlesztés korszakait jogszabályi változások, intézményrendszeri átalakulások és tervdokumentumok alapján határozza meg. Az elemzés röviden kitér az 1945 előtti időszakra, valamint a szocialista tervgazdálkodás időszakának meghatározó eseményeire is. Faragó meglátása szerint a piactudományi átmenet egy hosszan elhúzódó folyamatként értelmezhető, mely már a rendszerváltás előtt megkezdődött (a terület- és településfejlesztés hosszú távú irányelveiről szóló országgyűlési határozat elfogadásával), és további alkorszakokra bontható. Ezen belül az első, 1985 és 1995 közötti szakaszban a terület- és településfejlesztés új irányelveinek kidolgozását, a hátrányos helyzetű térségek fejlesztési programjainak beindítását és a területfejlesztési szervezetek első formális intézményi alapjainak létrehozását azonosítja. Az 1996–2003 közötti

szakaszt a többszintű intézményrendszer kiépítése és az előcsatlakozási programokhoz (PHARE, ISPA) való alkalmazkodás jellemzi. Az EU-csatlakozást követő időszakot az uniós programozás korszakaként azonosítja. Meglátása szerint az uniós forrásorientált programozás a hazai területfejlesztési rendszert egyre inkább technokrata, adminisztratív logika felé tolta el, miközben az uniós szinten meghatározott feltételek nyomán a nemzeti sajátosságok érvényesítése egyre nehezebbé vált. Az elemzés külön kezeli a 2007–2013, 2014–2020, valamint a 2021–2027 közötti európai uniós költségvetési ciklusokat. A tanulmány megállapítja, hogy az egyes költségvetési ciklusok alatt megvalósított fejlesztéspolitika csupán korlátozott mértékben járult hozzá a hazai területi kohézió erősítéséhez.

Rechnitzer és Smahó (2016) korszakolásában a területi kormányzás helyzete, a területfejlesztés intézményi változásai, valamint a fejlesztési források jellemzői mellett a területi folyamatok, illetve az erre adott reakciók is megjelennek. A szerzők meglátása szerint az 1990–1996 közötti időszakot a válságkezelés dominálta, amelyben az állam *ad hoc* programokkal próbálta mérsékelni az elmaradott térségek problémáit. Az elemzés hangsúlyozza, hogy ebben a szakaszban a gazdasági átalakulás spontán folyamatai alakították a térszerkezetet, miközben a területi politika intézményi és pénzügyi eszközei gyengék voltak. Az 1996–1999 közötti időszakot a területfejlesztés törvényi megalkotása és az intézményesülés jellemezte. Az átmenet harmadik szakasza a területfejlesztés törvényi 1999-es (régiókat erősítő) módosításától Magyarország első uniós tagállamként megkezdett költségvetési ciklusáig, 2007-ig tartott. Ezen időszakot elsősorban a regionális szint megerősítése és az európai uniós források fogadására való felkészülés határozta meg. A regionális szint megerősítése a tervezési-statisztikai régiók kijelölésével, a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek létrehozásával, valamint hatásköreik fokozatos bővítésével valósult meg. A szerzők megállapítása szerint 2007-től a magyar területfejlesztés az uniós programozás jegyében telt, elemzésük 2013-ig írja le ezt a korszakot. A szerzők ezt az időszakot is elsősorban a régiók szempontjából értelmezik. Pozitív fejleményként emelik ki, hogy a regionális operatív programok létrehozásával a korábbiaknál jóval nagyobb arányú decentralizált fejlesztési források kerültek a régiókhoz. Ugyanakkor a középszint szerepe fokozatosan elbizonytalanodott, a közigazgatási reformok elmaradása, a regionális önkormányzatok hiánya és az irányításban megjelenő párhuzamosságok – különösen a minisztériumok, fejlesztéspolitikai hivatalok és regionális intézmények közötti hatásköri zavarok – nyomán nem alakult ki valós autonómia.

A három korszakolási modell eltérő szempontrendszert alkalmazott a hazai területfejlesztés áttekintése során (1. táblázat), ugyanakkor több közös pont is azonosítható. A rendszerváltás mindhárom korszakolás esetében fontos mozzanat, bár Faragó az átmenet kezdetét némileg korábbra teszi. A területfejlesztési törvény 1996-os elfogadása mindhárom szerző szerint korszakalkotó jelentőségű esemény. Hasonló párhuzam figyelhető meg az uniós csatlakozás kapcsán is, ezen egyezést azonban némileg árnyalja, hogy míg Faragó a csatlakozás évét, addig

Rechnitzer és Smahó a 2007-ben megkezdődő programozási ciklust tekinti a valós tagság kezdetének. Mindhárom megközelítés a jogi-intézményi és szervezeti változásokra koncentrálnak leghangúlyosabban, kevés figyelmet szentelve a fejlesztési források szerkezetének, a területi kormányzás terén detektálható autonómiának, illetve az uniós regionális politika hatásmechanizmusainak. A bemutatott korszakolások közül kettő is közel (vagy több mint) egy évtizeddel ezelőtt született, ezért az elmúlt évek fejleményeinek elemzésére nem alkalmasak.

1. táblázat: Területfejlesztés korszakai a szakirodalomban  
*Periods of regional development in the literature*

Szerző	Korszakolás alapja	Fő szakaszok	Korszakhatárok
Illés (2009)	Regionális gazdaságpolitika, területrendezés, területi közigazgatás	„Tűzoltó” korszak → „Gáz” korszak → Tftv. életbelépése	1990, 1992, 1996
Rechnitzer és Smahó (2016)	Területi folyamatok, területi kormányzás, intézmények, tervdokumentumok	Területi válságok kezelése → Területfejlesztési tv. bejárata → Felkészülés EU-tag-ságra → EU-tagság	1990, 1996, 1999, 2007
Faragó (2023)	Jogszabályok, intézmények, tervdokumentumok	Átmenet → Többszintű intézményrendszer építés → EU-programozás korszaka(i)	1985, 1996, 2004 (2007, 2014, 2021)

Forrás: Rechnitzer és Smahó (2016), Pálné Kovács (2019) és Faragó (2023) alapján a szerző szerkesztése

## A magyar területfejlesztés korszakai egy továbbfejlesztett elemzési keretben

Jelen tanulmány nem csupán a korábbi korszakolási modellek szintézisére törekszik, hanem azokat egy integráltabb szempontrendszer mentén kívánja továbbfejleszteni. Ebben a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszere, a területfejlesztési források jellemzői, a helyi és középszintű kormányzás helyzete, valamint az uniós regionális politikája együttesen jelennek meg. A tanulmány az alábbi szempontok mentén tesz javaslatot a magyar területfejlesztés korszakaira:

*A területfejlesztés intézmény- és eszközrendszere:* a korszakhatárok megállapítása során kiemelt szerepet kap a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének kiépülése, különös tekintettel a jogi szabályozás terén detektálható változásokra. Az intézményrendszer elemzésekor elsősorban annak kiépítettségére, szervezeti felépítésére, a feladat- és hatáskörök meghatározására, a döntéshozatali mechanizmusokra, valamint a működés hatékonyságára és teljesítményére kell összpontosítani. Fontos szempont az elkülönült, decentralizált intézmények megjelenése, valamint a fejlesztési tervek és programok kidolgozásához fűződő feladatok delegálása. Decentralizáltnak tekinthetők azon intézményi működések, melyek az állami

szint alatt, valós döntési autonómiát hordoznak, ezzel szemben a végrehajtó jellegű szerepköröket jelen tanulmány centralizált működésnek tekinti. A dedikáltan területfejlesztési funkciókkal bíró intézményeken túl a helyi és területi kormányzás szereplői, így a települési önkormányzatok, megyei önkormányzatok és regionális szint területfejlesztéssel kapcsolatos pozíciójának és mozgásterének változása további fontos értelmezési keretet biztosított. Mindezek vizsgálata a szakirodalom feldolgozásával, valamint a vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján történt, különös tekintettel a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényre és annak későbbi módosításaira.

Jelen tanulmány a területfejlesztési politika eszközrendszerén belül elsősorban a pénzügyi eszközökre fókuszál, különös tekintettel a területfejlesztéshez közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó hazai támogatási formákra, illetve az előcsatlakozási alapok területfejlesztést – vagyis a területi kiegyenlítés célját szolgáló – forrásaira. Fontos szempontként jelenik meg a rendelkezésre álló területfejlesztési források mértéke, szerkezete és felhasználási célrendszere, a stratégiai, illetve forrásorientált megközelítés, valamint a kiegyenlítési és versenyképességi fókusz közötti elmozdulások vizsgálata. A források mértékének, szerkezetének elemzése részben szakirodalmi forrásokra, tervdokumentumokra, valamint *ex ante* és *ex post* elemzésekre támaszkodik.

*Az EU regionális politikája:* a vizsgált időszakban az Európai Unióból származó források szerepe fokozatosan értékelődött fel a területfejlesztés eszközrendszerében, így különösen fontossá vált az uniós támogatások elosztásával kapcsolatos irányelvek és prioritások alakulásának vizsgálata. Az EU regionális politikája kapcsán elsősorban a kohéziót, méltányosságot és versenyképességet célzó irányelvek stratégiai dokumentumokból és határozatokból kirajzolódó változásai jelennek meg jelen tanulmány szempontrendszerében. A stratégiai dokumentumok tekintetében a Lisszaboni Stratégia (Európai Bizottság 2000) és a Europe 2020 (Európai Bizottság 2010) tekinthető a leghangúlyosabbnak.

Az elemzés során a felsorolt szempontok sorrendiség és hierarchia nélkül, egységesen kerültek áttekintésre. Ennek során a legfontosabb változások kerültek azonosításra, melyek összegzése révén az alábbi négy korszak került kijelölésre: a területi válságkezelés időszaka (1990–1995), az EU-csatlakozásra való felkészülés szakasza (1996–2003), a regionalizációs folyamat megkezdése (2004–2009), valamint a centralizáció korszaka (2010–napjainkig).

### ***A területi válságkezelés korszaka (1990–1995)***

A rendszerváltás nyomán a területi különbségek kiéleződtek Magyarországon (Nemes Nagy 1999). Az ipari kapacitások leépülése, valamint az ipari válságok térbeli koncentráltága súlyos területi válságot eredményezett az ipari központokban, miközben a vidéki térségek helyzetét a hazai agrárgazdaság strukturális válsága rontotta (Buday-Sántha 2001). Mindezt hűen szemléltette a korábban te-

rületi különbségektől mentes munkaerőpiaci helyzet: 1996-ra a legkedvezőtlenebb helyzetű kistérségekben a munkanélküliségi ráta már meghaladta a 20 százalékot, miközben a legfejlettebb térségekben 5% alatt maradt (Fazekas 1997). Budapest, valamint az ország nyugati térségei gyorsabban alkalmazkodtak a megváltozott körülményekhez, továbbá az ekkor meginduló külföldi tőkebeáramlás is e térségeket preferálta (Enyedi 1996), a zöldmezős beruházások 87 százaléka Észak-Dunántúlon és Pest megyében koncentrálódott (Diczházi 1997). Mindez tovább mélyítette a területi egyenlőtlenségeket, melyek kezelése égető problémát jelentett.

Az átmeneti időszak területi politikáját leginkább az állami válságkezelés jellemezte. Amikor a kormányzat észlelte, hogy egy adott térségben válsággóc alakul ki, helyszíni üléseket tartott, melyeken válságkezelő intézkedéscsomagokat dolgoztak ki. Ezek a csomagok azonban többnyire alkalomszerű, *ad hoc* jellegű megoldásokat tartalmaztak (Illés 2009). A kormányzati programok az ország északkeleti és keleti megyéit, valamint Békés és Jász-Nagykun-Szolnok megyét érintették, elsősorban az infrastrukturális ellátottság és a közlekedési kapcsolatok fejlesztésének fókuszával. A támogatások mértéke csupán 1,5 milliárd Ft körüli összeget tett ki, az elbírálási mechanizmusok pedig tisztázatlanok voltak (Rechnitzer, Smahó 2016). Ezen a helyzeten volt hivatott változtatni a Területfejlesztési Alap, mely a 84/1993. (XI. 11.) Országgyűlési határozat által, egy komplex mutató segítségével meghatározott 800 hátrányos helyzetű település felzárkóztatásának céljával jött létre. A területfejlesztésre szánt állami források mértéke ezzel jelentősen, mintegy 17,2 milliárd Ft-ra nőtt, az elosztással kapcsolatban azonban számottevő változás nem történt. A forráselosztás továbbra is centralizáltan, egy tárcaközi bizottság által zajlott, és a támogatások térben továbbra is koncentráltak maradtak, a teljes keret 90 százalékát az északkeleti megyék kapták (VÁTI Rt. 1995). A Területfejlesztési Alap mellett fontos kiemelni a PHARE-programot, mely Magyarországon 1990-ben indult el, és 1998-ig mintegy 700 millió ECU támogatást biztosított. Kezdetben a demokratikus és piacgazdasági átmenet támogatása volt a cél, később az uniós csatlakozásra való felkészülés került előtérbe. A források elosztását a Kormány, a Segélykoordinációs Intézőbizottság<sup>1</sup> és a Miniszterelnöki Hivatal irányította, szigorú uniós szabályok szerint.

Ez a hazai és előcsatlakozási forrásokból megvalósított támogatási politika összességében alkalmatlannak bizonyult a Nemzeti Területfejlesztési Koncepcióban (1995) lefektetett területfejlesztési célok elérésére, az elmaradott térségek gazdasági, társadalmi helyzete nem tudott érdemben javulni. A kilencvenes évek átmeneti korszakának azonban egyértelmű pozitív hozadékai is azonosíthatók. A PHARE-programok nyomán érzékelhető előrelépés történt a területfejlesztés intézményrendszerének kialakításában, mely ezekben az években főként a komplex fejlesztési programok kezdeményezésében, a kistérségi együttműködések élénkülésében nyilvánult meg (Gálosi, Haffner 2016; Simó 2019a). Mindeközben a hazai regionális politika működése számos strukturális problémával terhelt maradt. Az

1990-es évek elejére a regionális politika nemzetközi kontextusát a neoliberais gazdaságpolitikai fordulat és az állami beavatkozás újraértékelése határozta meg (Fratesi 2025). Ennek következtében a központi redisztributív beavatkozások szerepe megkérdőjeleződött, miközben a vállalati versenyképesség, az innováció és a szerkezeti alkalmazkodás került előtérbe (Porter 1990; Fujita, Krugman, Venables 1999). A hazai döntéshozatal ezzel szemben továbbra is erősen centralizált volt, a forráselosztás központi, tárcaközi bizottságokon keresztül zajlott, így a helyi szereplők érdekérvényesítő képessége korlátozott maradt. A különböző minisztériumok közötti koordináció hiánya, az ágazati és területi érdekek széttagoltsága, valamint a helyi és központi célok gyakori ütközése ellehetetlenítette az egységes fejlesztéspolitika kialakítását. A fejlesztési források döntően infrastrukturális célokra koncentráltak, elsősorban a közlekedés és az energetikai hálózatok kiépítésére, miközben a társadalmi és gazdasági felzárkóztatás eszközei háttérbe szorultak. A fejlesztési célkitűzések elsősorban a kis- és közepes települések túlélését, nem pedig a regionális különbségek csökkentését szolgálták. Ennek következtében a területfejlesztés gyakran válságkezelésre szűkült, és nem tudta betölteni kiegyenlítő szerepét a nemzeti fejlődési stratégiában (Pálné Kovács 1999).

### ***Az EU-csatlakozásra való felkészülés (1996–2003)***

A növekvő területi egyenlőtlenségek, a túlzottan centralizált mechanizmusok és a helyi igényeket figyelmen kívül hagyó, eredménytelen fejlesztéspolitika (Horváth 1998a) egyértelművé tette a területfejlesztés átfogó szabályozásának szükségességét (Kószegfalvi 2009). A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény megszületése mérföldkőnek tekinthető a rendszerváltás utáni átalakulásban, hiszen a törvény egy új területi politika alapjait fektette le. A jogszabály elsősorban a területfejlesztés szereplőinek körére, illetve azok fejlesztéspolitikai feladatainak definiálására fókuszált. A központi szervek terén a kormányzat, valamint a vele közreműködő Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) jelenik meg mint az országos területfejlesztési koncepciót, a területfejlesztési politikát meghatározó irányelveket, célokat és hosszú távú prioritásokat kijelölő, térségi szereplőket támogató és koordináló szereplő. A területi szervek sorában a területfejlesztési célú önkormányzati társulások, a megyei önkormányzatok, a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok, továbbá a területi államigazgatási szervek jelentek meg.

A törvény egy decentralizált struktúra irányába mutatott, amelyben a megyei és – ekkor még csak a megyei tanácsok opcionálisan létrehozható szerveként – regionális tanácsok feleltek a helyi fejlesztési célok összehangolásáért. Ezen szervek feladatai közé tartozott a forráselosztás helyi szintű koordinációja, valamint az önkormányzatok bevonása révén a helyi érdekek érvényesítése, a területi sajátosságok figyelembevétele. A regionális fejlesztési tanácsok (RFT-k) feladatai közé tartozott a régió gazdasági fejlődésének koordinálása, amelynek

során a kormányzati és térségi érdekek összehangolását, valamint a helyi szereplők közötti egyeztetési mechanizmusokat kellett biztosítaniuk. Ennek keretében döntöttek a programok és alprogramok megvalósításáról, valamint szervezték ezek kivitelezését. Mindezek mellett, a működésük és a fejlesztési programok megvalósítása érdekében jogukban állt forrásokat gyűjteni a régiókon belül. Az új jogszabály kapcsán azonban elmondható, hogy mind a tervezés, mind a forráselosztás tekintetében igencsak felületes, ezzel jelentős teret hagy a kormányzati szint számára (Pálné Kovács 2022). A törvény, hiányosságai ellenére egy komplex, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő, decentralizált és partnerségen alapuló, EU-konform területfejlesztési rendszer alapjait teremtette meg (Bán, Ormosy 1997), mely az uniós csatlakozásra történő felkészülés szempontjából kiemelkedőnek számított a térségben (Horváth 1998b; Brusis 1999).

A törvény elfogadását követően megkezdődött az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) kidolgozása is, amelyet 1998-ban fogadtak el. Az OTK-ban a területi politika fő irányvonalainak meghatározása mellett a tervezési-statisztikai régiók is kijelölésre kerültek. A területfejlesztési törvény első változata még csak lehetőségként tartalmazta a regionális tanácsok felállítását, a későbbi módosítások azonban fokozatosan erősítették ezt a szintet. Ennek fontos mozzanata az 1999. november 7-én életbe lépő módosítás, mely a területfejlesztési törvénybe is beemelte a régiók lehatárolását, valamint létrehozta a térségi fejlesztési tanácsok intézményét, mely a régió- és megyehatárokon túlterjedő, megyei és regionális tanácsok együttműködési lehetőségét teremtette meg (Mezei 2019). A regionális szintet képviselő tanácsok számára ettől kezdve vált kötelezővé a munkaszervezetek felállítása és a térségi tervezési, koordinációs feladatok ellátása, ami jelentősen bővítette jogosítványaikat. Mindennek a decentralizáció irányába mutató hatásait azonban zárójelbe helyezi a tanácsok finanszírozási helyzete, ugyanis központi támogatásban csupán a kiemelt térségi fejlesztési tanácsok részesültek, míg az organikusan szerveződő közösségek saját befizetéseikre támaszkodhattak, mellyel nem voltak képesek konszolidált pénzügyi háttérrel teremteni (Simó 2019b). A regionális szint decentralizált működését továbbá az is csorbította, hogy a kistérségi és kamarai képviselők számának csökkentése nyomán a tanácsok felét a miniszteri megbízottak alkották (Finta 2007).

Ezekben az években a hazai források mellett továbbra is az előcsatlakozási támogatások határozták meg a területfejlesztés pénzügyi eszköztárát. A területfejlesztési intézményrendszer kiépülése során ezek az alapok nem csupán pénzügyi forrásokat jelentettek, hanem tapasztalatszerzési terepet is. A PHARE-, ISPA- és SAPARD-programok kialakították az EU-s projektciklus-menedzsment, a partnerség és a társfinanszírozás elveinek hazai alkalmazását.

A források azonban csak korlátozottan érték el a legelmaradottabb térségeket, mivel azokban hiányoztak a megfelelő pályázati és önrészfinanszírozási kapacitások (Jusztin, Sóvágó 2004). A hazai közvetlen fejlesztési források súlya lényegesen elmaradt, a TFC és TEKI csupán a támogatások öt-hat százalékát tette ki,

ezek a források szintén nem bizonyultak elegendőnek a területfejlesztési politika hatékony érvényesítéséhez (Miniszterelnöki Hivatal Területfejlesztési Államtitkárság 2002). A források mennyisége mellett azok túlzottan centralizált elosztása is akadályozta az eredményes hasznosulást. A támogatások döntő többsége ágazati minisztériumok kezelésében állt, mely szervek nem rendelkeztek a területi preferenciák megfelelő ismeretével (Magyarország Kormánya 2001).

Az európai kontextust tekintve a regionális politika ebben az időszakban a többszintű kormányzás és a regionalizmus erősödésének irányába mutatott. Ez nem pusztán a regionális szint végrehajtó szerepének erősödését jelentette, a Régiók Európája koncepciójának értelmében ezen területi szint egyre inkább önálló politikai és intézményi aktorrá vált az uniós döntéshozatal és a fejlesztéspolitika alakításában. (Loughlin 1996; Hooghe, Marks 2001; Madrino 2008). Az EU-csatlakozás közeledtével így érezhetően megnőtt a regionalizáció kérdésének jelentősége, az ezt tükröző területfejlesztési intézményrendszer kiépítése terén is történt előrelépés. A területfejlesztési törvény következő jelentős, 2003-as módosítása – amely már a forráselosztási mechanizmusok és az uniós elvárások közti összhang megteremtését szem előtt tartva született – is a regionális szint erősítésének szándékával jött létre (Husztai 2003). Több szerző is rámutatott arra, hogy a decentralizáció formálisan elindult, a megvalósítás azonban sokszor korlátokba ütközött. Bajnai (2007) szerint a PHARE-program ugyan hozzájárult a tervezési és pályázási kultúra kialakulásához, ám ez inkább egy tanulási folyamat kezdetét jelentette. Faragó (1999) a területi és ágazati fejlesztések közötti koordinációs nehézségekben látta a regionális politika problémáinak forrását. Illés (2002) többek között a létrejött intézmények, valamint a ténylegesen megoldandó problémák közti kapcsolat hiányát fogalmazta meg kritikaként, ami a valós decentralizált működés gátját képezte. Összegzésképp megállapítható, hogy ezekben az években egyértelműen megkezdődött a decentralizált területfejlesztési intézmény- és eszközrendszer kiépülése, valamint a regionalizáció folyamata, amelyet azonban már a kezdetektől jelentős problémák terhelték (Nárai 2009).

### ***A „lopakodó regionalizáció” megrekedése (2004-2009)***

A 2004-es EU-csatlakozás jelentős változást hozott a hazai területfejlesztésben. A tagsággal elérhetővé váló fejlesztési források súlypontáthelyeződést eredményeztek, a hazai fejlesztési források súlya tovább csökkent. A területfejlesztés ettől kezdve lényegében az uniós programozásra korlátozódott (Mezei 2013), ami egyúttal – a stratégiai tervezés – a forrásorientált tervezés irányába tolta el a hazai fejlesztési gyakorlatot (Faragó 2016; Finta et al. 2023; Egyed, Zsibók 2023). A regionális fejlesztési tanácsok területfejlesztési intézményrendszerben elfoglalt helyzete ezekben az években erősödni látszott. Az uniós csatlakozást megelőző időszakban egyrészt az elérhetővé váló forrásokhoz fűződő uniós elvárások, de a hazai politika regionalizációs szándéka is a regionális fejlesztési tanácsok hang-

súlyos szereplővé válása irányába mutatott. Ugyan a hazai fejlesztési források szerepe marginálisnak tekinthető, 2004-től a TTFC és a TRFC forrásai is a regionális tanácsok kezébe kerültek (Magyarország Kormánya 2005). A tanácsok decentralizált működését azonban jelentősen korlátozta az azokban tapasztalható kormányzati túlsúly, emellett az uniós csatlakozás után a tényleges döntéshozatal döntően az irányító hatóságok kezébe került, mellyel a fejlesztési tanácsok befolyása gyakorlatilag megszűnt (Pálné Kovács 2022).

A csatlakozással elindulhatott az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) megvalósítása, melynek keretében öt operatív program került kidolgozásra. Ezek közül csupán egy, a regionális fejlesztési operatív program (ROP) tűzött ki területi célokat. A program együttesen volt hivatott kezelni az összes régió fejlesztését, így érdemi differenciálásnak nem hagyott teret, valamint a rendelkezésre álló források összege sem segítette a területi szempontok érvényesülését. Bár a gazdaságfejlesztési programok kapcsán is azonosíthatók területi hatások, az egyetlen területfejlesztési célokat megfogalmazó program, a ROP az NFT teljes keretének kevesebb, mint 10 százalékát tette ki (Pannon Elemző Iroda 2013). A következő költségvetési ciklusra kidolgozott Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) keretében már külön operatív programok feleltek az egyes régiók fejlesztéséért, az egyes regionális operatív programok azonban számos ismétlődő elemet tartalmaztak, ezekből kevéssé voltak felismerhetők az egyes régiókra jellemző fejlesztési célok (Rechnitzer, Smahó 2016). Mindezt némileg ellensúlyozta a források mennyisége, hiszen a hét regionális operatív program együttesen évente 185-202 milliárd Ft támogatást jelentett, jelentősen meghaladva a korábban elérhető decentralizált források nagyságát.

A területi szereplők megnövekedett hatásköre, valamint a decentralizált források növekvő aránya alapján az uniós tagság első éveiben a decentralizáció irányába mutattak, az intézmények részletesebb vizsgálata azonban jelentősen árnyalja ezt a képet. Az évek óta tartó regionalizációs folyamat erre az időszakra egyértelműen megrekedt, a programozás tekintetében a regionális fejlesztési tanácsokkal szemben a minisztériumi szintre kerülő irányító hatóságok kerültek valós döntési pozícióba, valamint a regionális önkormányzatok koncepciója terén sem sikerült előrelépést elérni. A 130/2006 (VI. 15.) Korm. rendelet értelmében a 2007-es ciklusra már az összes uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó funkció (tervezés, koordináció, végrehajtás) a Miniszterelnöki Hivatal alá tartozó Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) hatáskörébe került, csupán a közreműködő szervezeti feladatok ellátása maradt regionális szinten. Rechnitzer (2012) szavaival élve, „lopakodó regionalizáció” zajlott. Meglátása szerint a regionális intézményrendszer keretei is gátolták a decentralizáció eredményességét, a regionális fejlesztési tanácsok működését sokszor párhuzamos, nehezen összehangolható struktúrák jellemezték (Rechnitzer 2010). A regionalizációs folyamat megrekedése azonban számos további tényezőre vezethető vissza. A társadalmi beágyazottság és a regionális identitás hiánya, a gyenge intézményi és pénzügyi kapacitások, valamint a

felülről vezérelt, politikailag motivált döntések egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy a régiók nem tudtak önálló szereplővé válni Magyarországon (Józsa 2016; Pálné Kovács, Mezei 2016; Pfeifer-Tóth 2024).

A hazai regionalizáció megtorpanása nem választható el az uniós területi politika átalakulásától sem. A globális pénzügyi válság területi hatásainak aszimmetriája rámutatott arra, hogy a régiók eltérő szerkezeti és intézményi adottságai meghatározzák alkalmazkodóképességüket, fejlődési potenciáljukat (Barca 2008; Martin 2012; Fingleton, Garettsen, Martin 2015). E periódus optimista feltételezése az volt, hogy ezen helyi potenciálok kiaknázása egyszerre szolgálhatja a versenyképességi és kohéziós célokat (Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012; Fratesi 2025), de a korábbi évtizedekben meghatározó Régiók Európája koncepció a 2000-es évek végére egyértelműen gyengülni látszott. A régiók intézményes megerősítése nemzetközi viszonylatban sem járt együtt döntéshozatali autonómiájuk tartós növekedésével.

### *A centralizáció korszaka (2010–)*

Az eddig leírt folyamatok alapján a magyar területpolitika fejlődése nem az európai minták átvételének irányába haladt, egyre inkább a belső bezárkózottság és széttagoltság jellemezte. A regionális és megyei stratégiák elveszítették súlyukat, a fejlesztési források elosztását helyi érdekek, pillanatnyi politikai alkuk és személyes kapcsolatok határozták meg (Horváth 2011). Bár, ahogy a fentiekben kifejtésre került, a korábbi időszak esetében is azonosíthatók a központosítás irányába mutató folyamatok, a 2010-es kormányváltás egyértelműen egy új korszak kezdetét jelentette a teljes közigazgatás és területfejlesztés centralizációjában. Az új kormány a korábbi időszak eredménytelenségét a területfejlesztési intézményrendszer párhuzamosságaiban, átláthatatlanságában, valamint a területi politika érvényesítéséhez szükséges kormányzati szándék hiányában látta meg (Magyarország Kormánya 2012).

Az első jelentős változásra 2011-ig kellett várni, mikor elfogadásra került a 2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. Az új jogszabály a magyar önkormányzati rendszer átfogó reformját valósította meg, amelynek eredményeként a települési önkormányzatok autonómiája és finanszírozási mozgástere jelentősen csökkent. A törvény a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörét is átszabta, a megyei szint fő feladata ettől kezdve elsősorban a területfejlesztésre, a tervezés koordinálására és az európai uniós források felhasználására korlátozódott. Ez a szerepsűkítés az intézményfenntartási és szolgáltatásszervezési jogkörök központosításával párhuzamosan zajlott, amelynek eredményeként a megyei szint közigazgatási súlya összességében csökkent. A megyei önkormányzatok így formálisan megmaradtak, ám döntően koordinatív, mintsem stratégiai szerepkörbe szorultak vissza, korlátozott önállósággal és eszközrendszerrel (Pálné Kovács 2019, 2021).

A területfejlesztés intézményrendszerét illetően a 2012. január elsejével hatályba lépő területfejlesztési törvénymódosítás tekinthető a centralizációs folyamat első mérföldkövének. A törvénymódosítás keretében a regionális, megyei és kistérségi fejlesztési tanácsok megszűntek, és a területfejlesztés középszintjévé a megye vált, a helyi önkormányzatok szerepe a tervezési folyamatokban minimálisra szűkült. Az átalakítás részeként megyei és regionális konzultációs fórumok jöttek létre a megszűnt fejlesztési tanácsok helyett, ezek az új fórumok azonban nem biztosítanak hatékony érdekérvényesítési lehetőséget a területi szereplők számára. A valós döntési jogkörrel eleve nem rendelkező ügynökségek végül 2016-ban megszűntek, ezzel formálisan is eltörölve a régiók évek óta kiüresített szerepét, és lényegében felszámolva az elkülönült területfejlesztési intézményrendszer regionális szintjének utolsó maradványait (Simó 2019a). A megyei szint ugyan formális keretként megmaradt, a fejlesztési források feletti kontroll azonban teljességgel a központi kormányzat hatáskörébe került (Nemes-Nagy 2017). A 2012-es módosítás így nem pusztán intézményi átrendezést, hanem a területfejlesztési kormányzás logikájának átalakulását is jelentette. Az eddigre lényegében már kiüresedett decentralizált, partnerségelvű modell helyét formálisan is átvette a központosított, állami irányítás.

Az átfogó reformok ellenére az Új Magyarország Fejlesztési Tervben (ÚMFT) ekkorra lényeges változtatásokat már nem lehetett eszközölni. Az új, 2014-ben induló ciklusban a forráselosztás és a programok kidolgozása továbbra is központi irányítás alatt állt, amelyet 2016-os megszűnéséig az NFÜ felügyelt, ezt követően ezek a jogosítványok is minisztériumi szintre kerültek. Az erős központi kontroll mellett a korábban a területi szintet képviselő regionális fejlesztési ügynökségek közreműködő szervezeti funkcióikat is elvesztették, egyedül a megyei önkormányzatok maradtak a forráselosztás gyakorlatának részesei (Simó 2019b). Ez a folyamat az operatív programokban is megmutatkozott, 2014-től nem készültek regionális fejlesztési programok. A Széchenyi 2020 program dedikáltan területfejlesztési eszközei a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programra (TOP), valamint a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programra (VEKOP) korlátozódtak. A decentralizált források súlya jelentősen csökkent, a két területi programra allokált összeg az összes kohéziós forrás 19,4 százalékára csökkent a megelőző ciklus 23,3 százalékával szemben (Sarudi, Bertalan 2015; Vitál Pro Kft., BDO Kft. 2014). A centralizációs fordulat több szerző szerint is jelentősen csökkentette a partnerség érvényesülését és a helyi szint szakmai mozgásterét, a fejlesztések inkább a nemzeti politikai célokhoz kezdtek igazodni (Gálosi, Haffner 2017; Gyimesi et al. 2020). A folyamat eredményeként a fejlesztéspolitika egyre inkább elveszítette területi jellegét. Az uniós források döntő hányada központi irányítás alá került, így a helyi és regionális szereplők mozgásteré minimálisra csökkent. A decentralizált források visszaszorulásával korlátozódtak azok a mechanizmusok, amelyek korábban a hátrányos helyzetű térségek saját kezdeményezésű, helyalapú fejlesztéseit segítették elő. Mindez a forráselosztás

torzulásához és a periférikus térségek leszakadásának tartóssá válásához vezetett, miközben a döntéshozatal egyre távolabb került a valós helyi igényektől (Pámer 2021; Pámer et al. 2023).

A 2010 utáni centralizációs törekvések értékeléséhez nem csak hazai, de európai uniós szempontokat is figyelembe kell vegyünk, hiszen a hazai átalakítások mellett az unió támogatási politikájában is számottevő változások mentek végbe ezekben az években. A hazai reformok hátterében nem csupán az új kormány költséghatékonysági szempontjai és fiskális kontrolljának igénye állt, hanem egy világos fejlesztéspolitikai preferencia is, amely az Európa 2020 (2010) stratégia versenyképességi célkitűzéseire, valamint a kohéziós politika 2013-as reformjához (Bachtler, Begg 2018) igazodva a gyors, központilag vezérelt forrásfelhasználásra helyezte a hangsúlyt. E logika szerint az autonóm, középszintű döntéshozatali struktúrák nem feleltek meg a hatékonyságot előtérbe helyező fejlesztéspolitikai céloknak, különösen mivel a korábbi regionális intézmények gyakran átláthatatlan, többszereplős egyeztetési folyamatokat igényeltek. A centralizált irányítási modell ezzel szemben átláthatóbb végrehajtást és gyorsabb döntéshozatalt eredményez, ugyanakkor ennek ára a helyi igényekre való reagálóképesség csökkenése, a szakmai autonómia leépülése, valamint a tervezés és végrehajtás közötti távolság növekedése volt (Bártfai 2023). A versenyképességi fordulat ezzel párhuzamosan a regionalizmust mint a fejlesztéspolitika területi fókuszát is háttérbe szorította. Mivel az innovációs és versenyképességi célok megvalósításának elsődleges terepét a fejlett centrumtérségek jelentik (McCann, Ortega-Argilés 2015), a hangsúly a városi térségek és funkcionális városrégiók fejlesztésére helyeződött át (Barca et al. 2012; Faragó 2016; Brucker 2023). A regionális szint így a területi politika retorikájában ugyan jelen maradt, tényleges súlya azonban európai viszonylatban is csökkent.

Az ezt követő években számos kisebb-nagyobb változás azonosítható a magyar területfejlesztésben, azonban ezek a módosítások nem jelentenek eltérést a 2010 óta uralkodó centralizációs logikától. A 2021-ben megkezdődött ciklusra kidolgozott Széchenyi Terv Plusz program sem prioritásait, sem irányítását tekintve nem hozott számottevő változást a megelőző ciklushoz képest. Bár a gazdaságfejlesztési zónák formájában a középszint újra megjelent a fejlesztéspolitikai gondolkodásban, ezek inkább a kormányzati célokhoz igazodó „puha” téregységek, semmint autonóm fejlesztési egységek (Merza 2022). A 2022-ben létrejött, területfejlesztésért és uniós források felhasználásáért felelős tárca nélküli miniszteri pozíció, valamint a 2024-től működő Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium tovább erősítette a területfejlesztés központi kormányzati irányítását, valamint a területfejlesztésről szóló új, 2023. évi CII. törvény is ebbe az irányba mutat. Az új törvény nem hozott alapvető változást a területfejlesztési rendszer felépítésében, inkább annak egyszerűsítésére és ésszerűbb működtetésére törekedett. A jogszabály számos fogalom és feladat meghatározását, illetve végrehajtását a Kormány hatáskörébe utalta, amelyeket rendeleti úton kell szabályoz-

ni. Ide sorolható például a kedvezményezett járások és települések kijelölésének kritériumai, valamint a térségi fejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletére vonatkozó pontos előírások megállapítása (Pfeifer-Tóth 2025).

## Összegzés

A tanulmány által felvázolt átfogó szempontrendszer alapján négy korszakra bontható a magyar területfejlesztési politika rendszerváltás utáni története (2. táblázat). A rendszerváltást követő piacgazdasági átmenet korszaka elsősorban a területi válságok kezelésének jegyében telt. A kezdeti években a területfejlesztéssel kapcsolatos feladatok nagyrészt kormányzati szinten összpontosultak, valamint az ekkor megjelenő területfejlesztési források is centralizált mechanizmusok mentén kerültek elosztásra. Az 1996–2003 közötti időszakot a területfejlesztés decentralizált intézményrendszerének kiépülése, a középszint erősödése jellemezte. A 2004-es uniós csatlakozást követően számottevően növekedett decentralizált források mértéke, a területi szereplők hatásköre azonban fokozatosan szűkült, a programozási és végrehajtási folyamatok központosítása már ezekben az években megkezdődött. A hazai centralizációs folyamatok mellett kiemelendő az uniós támogatáspolitikai szemléletváltása is, mely a versenyképességi szempontok előtérbe helyezése nyomán tovább korlátozta a hazai területfejlesztés decentralizált működését.

Az eddig azonosított korszakhatárok kapcsán megállapítható, hogy ezek alapvetően nem a kormányváltásokhoz, hanem az intézményrendszer kiépüléséhez és az uniós integrációhoz igazodtak. A kormányzati ciklusok hatása ugyan tetten érhető az intézményi struktúrában és a forrásfelhasználás időbeli ütemezésében (Kalman 2011), azonban 2010-ig nem eredményeztek olyan mértékű cél- és eszközrendszeri átalakulást, amely önálló korszakhatárt indokolt volna. A 2010-es kormányváltás ezzel szemben a területfejlesztési politika kormányzási logikájának átfogó átalakulását hozta, amelyben a korábban tapasztalt centralizációs tendencia a területfejlesztés meghatározó logikájává lépett elő. Az intézményi struktúra átalakítása során a középszint szerepe fokozatosan háttérbe szorult, a döntéshozatal minden szinten központi irányítás alá került, és a fejlesztési célok meghatározása is egyre inkább a kormányzati prioritásokhoz igazodott. Ez a folyamat napjainkig meghatározza a magyar területfejlesztés működését. Ezek a reformok nem pusztán intézményi racionalizálást jelentettek, hanem a területfejlesztési politika működési modelljének, alapvető logikájának megváltozását. A 2010 utáni centralizációs törekvések értékeléséhez azonban az európai uniós szempontokat is figyelembe kell veyük. A 2004-es csatlakozás idejében még domináns Régiók Európája koncepció a 2000-es évek végére fokozatosan erodálódott. Az optimista feltételezés, miszerint a versenyképességi és kohéziós célok együttesen elérhetők, hamar megdőlt, a regionális politika meg kell válassza preferenciáját (Fratesi 2025).

2. táblázat: A területfejlesztés korszakai  
*Periods of regional development*

Azonosított korszakok	A területfejlesztés intézmény- és eszközrendszere			Az EU regionális politikája	
	Területfejlesztési intézményrendszer	Területfejlesztési források	Helyi, területi kormányzás		
A területi válságkezelés korszaka	1990–1995	Dedikált intézményrendszer hiánya	Alacsony mértékű források, centralizált elosztás	Megerősödő települési önkormányzatok, gyenge megyei szerepkörök	Régiók Európája, méltányossági fókusz
Az EU-csatlakozásra való felkészülés	1996–2003	Elkülönült, decentralizált intézményrendszer alapjainak kiépülése	Növekvő hazai és előcsatlakozási források	Erősödő régiók	Régiók Európája, méltányossági fókusz
A „lopakodó regionalizáció” megkezdése	2004–2009	Területi szereplők fokozatos gyengülése	Számottevő decentralizált források	Regionális szint gyengülése	Városi szint erősödése, versenyképességi fókusz megjelenése
A centralizáció korszaka	2010–	Területi szereplők elvesztik hatásköreik jelentős részét	Csökkentő decentralizált források	Erőteljes centralizáció	Városi és versenyképességi fókusz

Forrás: saját szerkesztés

A javasolt korszakolás több ponton összhangban áll a korábbi modellekkel, különösen az 1996-os területfejlesztési törvény és a 2004-es uniós csatlakozás fordulópontként való értelmezésében. Ugyanakkor jelen tanulmány szemléletében és hangsúlyában jelentősen eltér a korábbi megközelítésektől. A területfejlesztés intézményi és eszközrendszerének vizsgálata során kiemelt figyelmet kapott a helyi és középszintek autonómiájának alakulása, valamint a decentralizáció–centralizáció közötti egyensúly változása. Emellett a korszakolásba beépült az Európai Unió regionális politikájának vizsgálata is, ezzel új értelmezési keretet teremtve a 2004 utáni fejlesztéspolitikai folyamatoknak. Mindennek köszönhetően a tanulmány a 2004-et követő időszakot a korábbiaknál árnyaltabban, a hazai és uniós tényezők kölcsönhatására is kitérve, a hangsúlyt a decentralizáció elvének érvényesülésére helyezve értelmezi. A vizsgálat legfontosabb eredménye, hogy a területfejlesztés intézményi és eszközrendszerének, a fejlesztési források szerkezetének, a kormányzási szintek autonómiájának és az uniós regionális politika irányvonalainak együttes áttekintésével egy integrált elemzési keretben foglalja egységbe a hazai területfejlesztés három évtizedes fejlődését. Ez az átfogó korszakolás nem csupán leíró jellegű, hanem analitikai eszközként is szolgál a hazai területi folyamatok vizsgálatához. Segítségével a fejlesztéspolitikai döntések, az intézményi változások és a térségi különbségek alakulása egységes logikai rendszerben válik értelmezhetővé, megalapozva a további kutatásokat és szakpolitikai elemzéseket.

## Jegyzet

1. A Miniszterelnöki Hivatal, a Külügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium képviselőiből állított tárcaközi testület, melynek a 1026/1999. (III. 3.) Kormányhatározatban meghatározott funkciója a PHARE- és egyéb nemzetközi segélyprogramok tervező és végrehajtó munkájának felügyelete, valamint a Kormány számára a programok prioritásaira és tartalmára vonatkozó javaslattevé volt.

## Irodalom

- Bachtler J., Begg I. (2018): Beyond Brexit: Reshaping policies for regional development in Europe. *Papers in Regional Science*, 1., 151–170. <https://doi.org/gc28wt>
- Bajnai G. (2007): A PHARE csak a kezdet volt... *Falu Város Régió*, 1., 3–5.
- Bán I., Ormosy V. (1997): A területfejlesztési törvény után. Egy év tanulságai és tapasztalatai. *Tér és Társadalom*, 3., 67–71. <https://doi.org/10.17649/TET.11.3.428>
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012): The case for regional development intervention. *Journal of Regional Science*, 1., 134–152. <https://doi.org/fzmj3>
- Bártfai B. (2023): Az intézményi középszint szerepe a magyarországi területfejlesztésben 2010 után. *Comitatus*, 247., 25–38. <https://doi.org/q598>
- Boijmans, A. (2013): *EU Cohesion Policy And The Absorption Capacity of Regional and Local Governments. EIPA Working Paper*. European Institute of Public Administration, Maastricht

- Brucker B. (2023): Van, ami sohasem változik? Az Európai Unió területi politikájának régi és "új" irányai. *Comitatus*, 246., 111–118. <https://doi.org/q599>
- Brusis, M. (1999): Institution Building for Regional Development: A Comparison of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia. In: Brusis, M. (ed.): *Central and Eastern Europe on the Way to the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*. Centre for Applied Policy Research, Munich, 1–31.
- Buday-Sántha A. (2001): *Agrárpolitika – Vidékpolitika: a magyar agrárgazdaság és az Európai Unió*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs
- Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V. (2014): Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, 1., 68–90. <https://doi.org/f239rz>
- Diczházi B. (1997): Külföldi tőkebefektetések hatása a regionális gazdaságra. *Tér és Társadalom*, 2., 67–91. <https://doi.org/q6bb>
- Egyed I., Zsibók Zs. (2023): A kohéziós politika irányváltásai a hét szűk és hét bő esztendőben. *Comitatus*, 246., 119–128. <https://doi.org/q6bc>
- Enyedi Gy. (1996): *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában. (Ember, település, régió)*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest
- Faragó L. (1999): Fából vaskarika: Az ágazatiság és a területiség egységének a megteremtése. *Falu Város Régió*, 10., 18–19.
- Faragó L. (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Faragó L. (2016): Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból. *Tér és Társadalom*, 2., 3–22. <https://doi.org/bsnm>
- Faragó L. (2023): *A magyar területfejlesztés korszakai*. Előadás, IV. Területfejlesztők Napja, Mosonmagyaróvár, 2023. március 30.
- Fazekas K. (1997): Válság és prosperitás a munkaerőpiacon. A munkanélküliség regionális sajátosságai Magyarországon 1990–1996 között. *Tér és Társadalom*, 4., 9–24. <https://doi.org/q6bd>
- Fingleton, B., Garretsen, H., Martin, R. (2015): Recessionary shocks and regional employment. *Journal of Regional Science*, 55., 109–133. <https://doi.org/fxpnx9>
- Finta I. (2007): *A regionális politika alapelveinek érvényesülése a közösségi és hazai jogi szabályozásban*. Doktori értekezés
- Finta I., Pálné K. I., Brucker B., Pénczár Á., Pámer Z., Póla P. (2023): A területi tervezés elmélete és gyakorlata Faragó munkásságában. *Comitatus*, 246., 69–79. <https://doi.org/qs2k>
- Fratesi, U. (2025): The four waves of regional policy: Towards an era of trade-offs? *Regional Studies*, 1., 2436538. <https://doi.org/q6bf>
- Fujita, M., Krugman, P., Venables, A. (1999): *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. MIT Press, Cambridge, MA
- Gálosi-Kovács B., Haffner T. (2016): A területfejlesztés magyarországi intézményesülése. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–8.
- Gálosi-Kovács B., Haffner T. (2017): A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon. *Területfejlesztés és Innováció*, 1., 22–33.
- Gyimesi Á., Szennay Á., Krankovits M., Nagy-Keglovich J., Rechnitzer J. (2020): Forrásözön és koncepcióváltás – Területfejlesztés a 2010–2014-es kormányzati ciklusban, a V4-ek összehasonlításában. *Polgári Szemle*, 4–6., 88–108.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield, Lanham, MD
- Horváth Gy. (1998a): Az átmenet regionális hatásai Kelet-Közép-Európában. *Területi Statisztika*, 4., 295–318.
- Horváth Gy. (1998b): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Horváth Gy. (2011): Szempontok a magyar területfejlesztés megújításához az uniós változások tükrében. *Falu Város Régió*, 2., 45–52.
- Horváth Gy. (2014): A decentralizáció hasznáról. In: Szirmai V. (szerk.): *A társadalom terei, a tér társadalma*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Budapest, 25–39.
- Horváth Gy. (2015): Újra a decentralizáció jelentőségéről. In: Ricz A., Takács Z. (szerk.): *A régió Tíz-próbája*. Regionális Tudományi Társaság, Szabadka, 25–34.

- Husztli L. (2003): A területfejlesztésről szóló törvény módosításáról egy zalai konferencia kapcsán. *Falu Város Régió*, 9., 10–12.
- Illés I. (2002): A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 7–8., 677–698.
- Illés I. (2009): *Területfejlesztés Magyarországon a 20. században*. Miskolci Egyetemi Kiadó
- Józsa V. (2016). A magyarországi regionalizmus egy gyakorlati szakember szemével. *Tér és Társadalom*, 1., 37–52. <https://doi.org/crtv>
- Jusztin V., Sóvágó K. (2004): A területfejlesztési politika eszköz- és intézményrendszerének alakulása. *Falu Város Régió*, 8., 17–42.
- Kalman, J. (2011): *Derangement or Development? Political Economy of EU Structural Funds Allocation in New Member States - Insights from the Hungarian Case*. Working Paper Series, Center for Policy Studies, Central European University, Budapest
- Kőszegfalvi Gy. (2009): *Területfejlesztés Magyarországon a rendszerváltás után*. Imediás Kiadó, Budapest–Pécs
- Kovács T. (2002): A területi fejlettségi különbségek alakulása Magyarországon. *Területi Statisztika*, 6., 506–517.
- Loughlin, J. (1996): 'Europe of the regions' and the federalization of Europe. *Publius: The Journal of Federalism*, 4., 141–162. <https://doi.org/q6bk>
- Madrino, C. (2008): The Lisbon treaty and the new powers of regions. *European Journal of Law Reform*, 4., 515–533.
- Martin, R. (2012): Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12., 1–32. <https://doi.org/bcb6pd>
- McCann, P., Ortega-Argilés, R. (2015): Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy. *Regional Studies*, 8., 1291–1302. <https://doi.org/f3mg88>
- Merza P. (2022): Gazdaságfejlesztési zónák Magyarországon: „Feltámadnak és felzárkóznak a régiók?” In: Benke M., Schmuck R., Riedelmayer B. (szerk.): 3. *Farkas Ferenc Nemzetközi Tudományos Konferencia: Menedzsment forradalmak – Konferenciakötet*. PTE KTK, Pécs, 447–458.
- Mezei, C. (2013): Case study report. Building Structural Fund management systems: Learning by doing or imitating? In: *ESPON TANGO – Territorial Approaches for New Governance: Annex A: Case Studies*. ESPON, Luxemburg, Final version. 91–110.
- Mezei C. (2019): *Fejlesztési kényszerpályák*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Nagy G. (2002): Oldódtak-e az öröklött területi különbségek a rendszerváltás évtizedében? In: Abonyiné Palotás J., Becsei J., Kovács Cs. (szerk.): *A magyar társadalomföldrajzi kutatás gondolatvilága*. SZTE Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék, Szeged, 213–225.
- Nagy G. (2007): Divergencia vagy konvergencia – az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel. *Tér és Társadalom*, 1., 35–51. <https://doi.org/q6bn>
- Nárai M. (2009): A regionális identitás. In: Lados M. (szerk.): *Nyugat-dunántúli régió. Múlt, jelen, jövő*. Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács és Ügynökség, Győr–Sopron, 127–145.
- Nemes Nagy J. (1999): Elágazó növekedési pályák az ezredvégi Magyarországon. In: Nemes Nagy J. (szerk.): *Helyek, terek, régiók*. Regionális tudományi tanulmányok. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, Budapest, 65–86.
- Nemes Nagy J. (2005): Fordulatra várva – a regionális egyenlőtlenségek hullámai. In: Dövényi Z., Schweitzer F. (szerk.): *A földrajz dimenziói*. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest, 141–158.
- Nemes Nagy J. (2017): Régiók, polarizálódás, centralizáció. *Comitatus*, 1., 3–13.
- Pálné Kovács I. (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Doktori értekezés
- Pálné Kovács I., Mezei C. (2016): Regionális politikai és területi kormányzási ciklusok Közép- és Kelet-Európában. *Tér és Társadalom*, 4., 54–72. <https://doi.org/crtv>
- Pálné Kovács I. (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I. (2021): A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. *Tér és Társadalom*, 4., 215–240. <https://doi.org/kmpv>
- Pálné Kovács I. (2022): Területfejlesztés és közigazgatás: A területfejlesztési törvény és a közigazgatás változásai 1996–2021. *Comitatus*, különszám, 3–10.

- Pámer Z. (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 3., 108–130. <https://doi.org/kkd2>
- Pámer Z., Finta I., Horeczki R., Pénczár Á., Dombi, P. (2023): Területfejlesztési források felhasználása Baranya megyében. *Tér és Társadalom*, 3., 98–118. <https://doi.org/q6br>
- Pénzes J. (2019): *A hazai területi egyenlőtlenségek alakulása jövedelmi mutatók tükrében*. Előadás, Magyar Regionális Tudományi Társaság XVII. Vándorgyűlése, Sopron, 2019. október 11.
- Pénzes J., Kiss J. P. (2025): A területi egyenlőtlenségek trendjei Kelet-Közép-Európában és Magyarországon az uniós tagság első két évtizedében. In: Tóth I. Gy., Gábos A., Medgyesi M. (szerk.): *Társadalmi Ríport 2024*. TÁRKI, Budapest <https://doi.org/q6bt>
- Pfeifer-Tóth T. (2024): Régió és regionalizmus Magyarországon. Visszatekintés a magyarországi regionalizációs elképzelésekre. *KözigazgatásTudomány*, 2., 125–139. <https://doi.org/q6bv>
- Pfeifer-Tóth T. (2025): A területfejlesztési rendszer kihívásai és átalakításának kísérletei. *Glossa Iuridica*, 1–2., 389–418. <https://doi.org/q6bw>
- Pintér T., Fenyvesi É. (2023): Területi különbségek alakulása Magyarországon az elmúlt két évtizedben súlyozott területi GINI-index segítségével. In: Karlovitz, J. T. (ed.): *What will our Future be Like? Sozial und Wirtschafts Forschungsgruppe, Grosspetersdorf*, 149–156.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York
- Rechnitzer J. (2010): A régiók a magyar területi politikában. *Jog-Állam-Politika*, 2., 3–25.
- Rechnitzer J. (2012). A régiók az elmúlt 20 év területi politikájában. In: Bajmócy Z., Lengyel I., Málóvics Gy. (szerk.): *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. JATEPress, Szeged, 175–194.
- Rechnitzer J., Smahó M. (2016): *Területi politika* (2. kiadás). Akadémiai Kiadó, Budapest <https://doi.org/jvh7>
- Rodríguez-Pose, A. (2013): Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 7., 1034–1047. <https://doi.org/gdpgfp>
- Sarudi Cs., Bertalan P. (2015): A kohéziós politika új dimenziói a 2014–2020-as időszakban. *Acta Scientiarum Socialium*, 44., 31–48.
- Sárközy T. (2015): Magyarország kormányzása 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–7.
- Simó B. (2019a): *A magyar regionális fejlesztési ügynökségek és működési környezetük*. Doktori értekezés. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola
- Simó B. (2019b): Szempontok a magyar területfejlesztési intézmények vizsgálatához. *Tér és Társadalom*, 3., 94–107. <https://doi.org/g6jxk6>

## Jogszabályok, egyéb dokumentumok

- Barca, F. (2008). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy
- Európai Bizottság (2000): *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23–24 March.
- Európai Bizottság (2010): *Európa 2020 - az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*.
- Magyar Köztársaság Kormánya (2001): *Jelentés a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos Területfejlesztési Konceptió végrehajtásáról*.
- Magyar Köztársaság Kormánya (2005): *Az Országgyűlés 97/2005. (XII.25.) OGY határozatával elfogadott jelentés a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről*.
- Magyarország Kormánya (2012): *Jelentés az ország területi folyamatainak alakulásáról, a területfejlesztési politika és a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól, az Országos Területfejlesztési Konceptió felülvizsgálatáról, valamint a magyar településhálózat helyzetéről*.
- Miniszterelnöki Hivatal Területfejlesztési Államtitkárság (2002): *A területfejlesztés 2002. Falu Város Régió, 2002/10. sz.*, 3–16.
- Nemzeti Területfejlesztési Konceptió (1994)

- OECD (2019): *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Publishing, Paris.
- Országos Területfejlesztési Konceptió (1998)
- Pannon Elemző Iroda Kft. (2013): *Az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékelése*.
- VÁTI Rt. (1995): *Tájékoztató a Területfejlesztési Alapból támogatott beruházásokról, 1991–1994*. Budapest: VÁTI Rt., I. Területi Kutató-Tervező Tanácsadó Iroda.
- Vital Pro Kft., BDO Kft. (2014): *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program ex-ante értékelési jelentés*. Készült a TOP 6.0 változata alapján. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából.
- 84/1993. (XI. 11.) OGY határozat
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1991. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről
- 1026/1999. (III. 3.) Korm. határozat
- 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat
- 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet
- 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet
- 116/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet
2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről