

PRIBELSZKI JÁNOS ANDRÁS

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Bencsik András habil. egyetemi docens

DOI: <https://doi.org/10.56966/2024.5.Pribelszki>

AZ IPARI PARKOK SZEREPE A MAGYAR TERÜLETFEJLESZTÉSBEN, ÉS A JOGI SZABÁLYOZÁS LEGÚJABB VÁLTOZÁSAI

Absztrakt

Külföldi minták hatására az 1990-es évek második felében Magyarországon is megjelent egy újfajta speciális jogállású területfejlesztési egység, az ipari park. Az új jogintézmény kezdetben nagyon sikeresnek tűnt, nagy számban alakultak ipari parkok az országban. A 2010-es évek első felében elkészült kormányzati kutatások ugyanakkor azt mutatták ki, hogy a parkok jelentős része nem felel meg a jogszabályi kritériumoknak, és nem működik az elvárt szinten. A kutatások tapasztalatait beépítő jogalkotás hatására a 2020-as évekre egy új, a korábbiaktól teljesen eltérő jogi rendszer szabályozza a magyarországi ipari parkok rendszerét, amilehetőséget ad a parkok közötti differenciálásra, jobban segíti a helyi fejlesztéspolitikai igényeket, és lehetőséget ad az ellenőrzésükre is.

A tanulmány tárgya

Ma már tipikusnak mondható Magyarországon utazva az egyes települések határában kihelyezett „ipari park”, vagy „ipari övezet” táblák látványa. Könnyű észrevenni azt is, hogy ezek a jelzések nem korlátozódnak egy konkrét településtípusra, gyakorlatilag bármekkora községben könnyen találhatunk így megjelölt ipari területet. Sőt maguk az ipartelepek is rendkívül differenciáltak, a több hektárostól a mindössze néhány épületet magába foglalóig.

Jelen dolgozatban azt kísérlem meg bemutatni, mi is az az ipari park, mi okozza ezeket a különbözőségeket, és hogyan változott a jogi szabályozás az elmúlt évtizedben.

Történelmi előképek

Külföldi példák alapján *Special Economic Zone*-nak (SEZ) nevezzük az „*olyan, a külvilág felé nyitott területet, amelyet egy ország vagy egy régió jelöl ki gazdasági fejlesztési céljainak fényében, és ahol különleges gazdaságpolitikát és intézkedéseket fogadnak el.*”¹ A SEZ magyar

¹ Gaál, 2005. 12. o.

tükörfordítása *'különleges gazdasági övezet'*, de ez nem összekeverendő az azonos nevű jogintézménnyel, amelyet a 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet vezetett be a magyar jogba.

A SEZ-ekre, mint lehetséges fejlesztéspolitikai eszközökre a világ azután figyelt fel, hogy Kína az 1970-es években néhány ilyen zóna kijelölésével jelentős gazdasági fejlődésen ment keresztül. A sikeres kínai példát látva a világ számos pontján próbálkoztak a SEZ helyi viszonyok közé történő adaptációjával.²

Így volt ez több, Magyarországhoz hasonló helyzetben lévő ország esetében is. Az 1990-es években a kelet-közép-európai országok gazdasági útkeresése során kézenfekvő megoldásnak tűnhetett a világban már működő SEZ minták integrálása a saját jogrendszerükbe. Lengyelországban 1995-ben kezdődött meg a helyi SEZ típus, a *Specjalne Strefy ekonomiczne* működése, ezek a területek a jogalkotó által deklaráltan hármass jogpolitikai célt szolgálnak: a munkahelyteremtést, a regionális különbségek csökkentését és a külföldi tőke vonzását.³

A rendszerváltás után Magyarország is hasonló problémákkal küszködött, mint például Lengyelország, így aligha meglepő, hogy hasonló megoldások alkalmazása merült fel. Az már akkor jól látszott, hogy a *Special Economic Zone* megoldás lehet a munkahelyteremtésre és a külföldi tőke bevonzására, így a jogalkotó Magyarországon is létrehozott egyfajta SEZ-t, amely azonban nem a kínai minta egy az egyben történő átvétele volt. Az első magyar SEZ-ek az ipari parkok.

Mi az ipari park?

Az ipari park korántsem magyar sajátosság, hasonló területek a világ számos országában előfordulnak.⁴ Az ipari parknak nincsen általános, rövid, minden ipari parkra érvényes definíciója, mivel az egyes parkok országoként és típusonként jelentősen eltérhetnek egymástól, ezért csak hosszabb körülírást használhatunk, mint például Rakusz Lajosé: *„Ipari parkokon olyan telepszerűen létesített ipari és szolgáltató létesítmények együttesét értjük, amely a kis- és közepes vállalkozások számára a kor színvonalán képes biztosítani a korszerű gyártmányok előállításához, modern technológiák alkalmazásához nélkülözhetetlen feltételeket. A park egyfelől a termelő tevékenységhez elengedhetetlenül szükséges fizikai infrastruktúra (energia, víz, telefon, szennyvíztisztító stb.) igénybevételét teszi lehetővé, másfelől pedig olyan szolgáltatásokkal (szellemi infrastruktúra) segíti a vállalkozót, amelyek ma már nélkülözhetetlen részei a sikeres vállalkozásnak (üzgyvitelszervezés, pénzügyi-számviteli ügyintézés, PR, marketing, külkereskedelem bonyolítása, hitelügyintézés, beruházási, fejlesztési, jogi tanácsadás stb.)”⁵*

² A kínai mintáról bővebben lásd Yitao, Yiming, 2019. 3-20. o.

³ Saydikaharov, 2012. 14-18. o.

⁴ Az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete (UNIDO) 2020. évi kutatásában úgy találta, hogy az ipari parkok különösen jelentős szerepet játszhatnak a fejlődő országok gazdasági életében. A kutatás eredménye elérhető: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/24/10611/htm> (letöltve:2024.07.04.)

⁵ Rakusz, 1996. 7-8., 41-47. o.; Azért Rakusz definícióját választottam a viszonylag hosszabb körülírás ellenére, mert az intézmény minden jellegzetességét be tudja mutatni. Más definícióért ld. Kiss, 2008.

Ahogy arra Rechnitzer János rámutat, az ipari park a területfejlesztés egyik decentralizált instrumentuma, amely a helyi adottságoknak megfelelő fejlesztéspolitikai eszköz lehet. Jelentősége és népszerűsége is pontosan ebben áll, hiszen mivel nem annyira kötött és centralizált, mint más eszközök, ezért a helyi adottságokhoz alkalmazkodva segíti a konkrét kistérségi fejlődést, ami aztán akár más jellegű fejlesztési eszközöket is a területre irányíthat, ezért „*az ipari park létesítése egy területfejlesztési tevékenységsorozat elindítója lehet.*”⁶

Magyarországon az ipari parkok létesítésének lehetőségét jelenleg a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény a (a továbbiakban Tftv.) teremti meg, amikor akként rendelkezik, hogy: „*[a]z önkormányzatok és társulásaik sajátos területfejlesztési céljaik érdekében ipari parkokat és egyéb fejlesztési egységeket hozhatnak létre.*” Ugyanez a meghatározás 1996 óta szerepelt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, vagyis a régi Tftv. 22. § (3) bekezdésében is. A régi Tftv ezen felül még fogalommeghatározást is tartalmazott, az 5. § p) pontja 2022. november 30. napjáig a következőket tartalmazta: „*ipari park: infrastruktúrával ellátott olyan terület, ahol elsősorban termelő és feldolgozóipari tevékenységet végző, valamint innovációra törekvő vállalkozások találhatóak*”. Ez a jogszabályi definíció tehát nagy vonalakban követte a fent idézettet, de szűkszavúsága miatt mégse lehet kiindulópont, amikor az ipari parkokat, mint területfejlesztési eszközöket vizsgáljuk. Az alábbiakban ismertetem azt is, hogy ez a definíció végül miért került ki a régi Tftv.-ből, és miért nem került be a 2024. január 1-től hatályos új jogszabályba se.

Első ránézésre nem feltétlenül egyértelmű, hogy miért vonható azonos kategóriába a világszerte elismert kínai Shenzhen városa és egy magyarországi ipari park. A korábban ismertetett SEZ fogalom elemzésével azonban egyértelmű, hogy az ipari parkok konkrét szabályai megfelelnek az absztrakt fogalomnak. Az, hogy az ipari park SEZ, régóta elfogadott álláspont a téma irodalmában.⁷

Az ipari parkok létesítése

Látszólag a törvény meghatározásából egyértelműen kitűnik a magyarországi ipari parkok egyik sajátossága: azokat a helyi önkormányzatok hozzák létre. Ez jól illeszkedik abba a koncepcióba, hogy a területfejlesztést helyi szinten kell megvalósítani, és a területfejlesztés célja a helyi sajátosságokat figyelembe vevő gazdasági és társadalmi fejlesztés.⁸ Ahogy említettem a Tftv. idézett 18. § (3) bekezdése ráadásul az egyébként rendkívül sokat módosított mindenkori területfejlesztési törvények egyik olyan eleme, amely változatlan a régi Tftv. 1996-os megalkotása óta, állítható tehát, hogy az megfelel a mindenkori jogalkotói szándéknak.

Mégis ellentmondásba ütközünk akkor, amikor a tudományos és innovációs, a technológiai, az ipari és a logisztikai parkokról szóló 161/2023. (IV. 28.) Korm. rendelet [a továbbiakban Ipr.] alapján az ipari parkokat valójában nem az önkormányzatok hozzák létre, hanem az ipari park címet meghatározott feltételek teljesítése esetén pályázaton lehet elnyerni, amit az

⁶ Rechnitzer, 2022. 77-92. o.

⁷ Lásd Gaál, 2005.

⁸ Hoffman, 2018. 15. o

iparügyért felelős miniszter⁹ bírál el, és ítéli oda a címet. A rendelet 7. § (1) bekezdése szerint az ipari park cím elnyerésére pályázhat helyi önkormányzat, önkormányzati társulás és gazdasági társaság is, amennyiben eleget tesz a rendeletben meghatározott feltételeknek. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy ez nem későbbi változás a jogrendszerben, már az eredeti, 1996-os rendelet is ezt a szabályt alkalmazta.

Így tehát az ipari park létesítésének joga nem a helyi önkormányzat önálló területfejlesztési jogosultsága, és ezzel együtt az ipari park nem elsősorban helyi fejlesztési eszköz, hanem sokkal inkább központi, hiszen a kérdésben a végső szót a miniszter mondja ki. Felmerül kérdésként, hogy tulajdonképpen mi a jelentősége, hogy ez mégis a helyi önkormányzat törvényben nevesített jogaként szerepel. Valószínűsítem, hogy ez pusztán deklaratív elem a törvényben, ami arra szolgál, hogy hangsúlyozza a helyi önkormányzatok szerepét a területfejlesztésben. Végül megemlítendő, hogy amennyiben a pályázó nem helyi önkormányzat, úgy szüksége van annak támogató nyilatkozatára,¹⁰ vagyis végső soron a helyi önkormányzatnak, ha önálló alapítási joga nem is, de egyfajta vétójoga mindenképpen van az ipari parkok létesítése körében.

A hazai szabályozás korai története

Az eddigiek alapján érthető, hogy a rendszerváltás után természetesnek tűnt, hogy a befektetések vonzásának egyik jó eszköze az ipari parkok létesítése. Olyannyira így volt ez, hogy az első, és sok tekintetben mintaadó Győri Ipari Park már 1991-ben megalakult.¹¹ Természetesen ebben az esetben az ipari park cím nem jelenthetett törvényi kedvezményeket, pusztán a jól kiépített infrastruktúrát és a különböző vállalatok egy helyre települését. Ehhez képest a jogalkotás csak viszonylag megkésve, 1996-ban érte utol a valóságot, amikor jogszabályi kereteket adott az ipari parkok létesítéséhez. A létesítésben az ország számos helyszínén lehetőséget láttak, ezért folyamatosan nőtt a címet elnyert pályázók száma, az első évtizedben kiugróan nagy volt az alapítások száma, és kifejezett várakozások kísérték az egyes parkok alapítását.¹²

Az ipari parkok, mint „területfejlesztési csodafegyverek” alapításával kapcsolatban az elmúlt évtizedekben egyértelműen változott a közfelfogás. Erre jó példát ad a pályázat feltételeiről szóló eredeti, 1997-os rendelet szövegének összehasonlítása a ma hatályossal. A 19/1997. (V. 14.) IKIM rendelet szerint pályázhatnak, akik *„kedvező infrastruktúrával, szolgáltatásokkal és szakmai háttérrel vonzó befektetési lehetőséget kínálnak a külföldi és hazai vállalkozások betelepedéséhez”*. Ez vagy ehhez hasonló kitétel a ma hatályos jogszabályból teljesen hiányzik. Ez ugyan kiragadott példa, de mégis a jogszabály szövegéből is látszik, hogy amíg a rendszerváltás után a jogalkotói elképzelés szerint a befektetések vonzásában különösen nagy szerepe lehet az ilyen speciális területfejlesztési rezsimeknek, ez mára korán sincs így.

⁹ Jelenleg ez a nemzetgazdasági miniszter a Ipr. 3. § (1) bekezdése és a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet 103. § (1) bekezdés 12. pontja szerint

¹⁰ Ipr. 7. § (9) bekezdés

¹¹ Jogi szabályozás híján természetesen ez nem tekinthető azonosnak a maival, de gyakorlati szempontból igen.

¹² Kiss, 2008.

Az se véletlen, hogy ez már 2005-ben bekövetkezett.¹³ Az ipari parkba település egyik fő vonzerejét bizonyos pályázatokon való elindulás lehetősége adja. Ugyanakkor miután hazánk 2004. május 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz, ebben a helyzetben jelentős változás állt be. Mivel az EU versenyjogi szabályai meglehetősen szigorral lépnek fel az állami támogatások ellen, megváltoztak a versenyjogi feltételek.¹⁴ Az Unió közvetlenül nem foglalkozik a SEZ-ekkel, azokra csak áttételesen, a kizárólagos hatáskörébe tartozó versenypolitikán keresztül van hatással. A szabályozás lehetséges határait az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikke határozza meg, ami az állami támogatásokról szól. Főszabály szerint minden állami támogatás tilos (ideértve az adózási kedvezményeket is), de maga az EUMSZ határoz meg kivételeket, amellyel a tagállami jogalkotó élhet, és általános tapasztalat szerint rendszeresen él is.¹⁵

Kiderült az is, hogy önmagában az ipari park léte nem fog minden települést gazdaságilag olyan sikeressé tenni, mint Győrt. A későbbi tapasztalatok egyértelműen megmutatták, hogy Győrbe nem kizárólag azért települtek a városnak nagy bevételt és sok munkahelyet hozó külföldi befektetők, mert ott volt ipari park, hanem sokkal fontosabb szempont volt a város kivételesen jó földrajzi elhelyezkedése és megfelelően képzett munkaereje.¹⁶

Ahogy láthattuk az eredeti szabályozást még miniszteri szinten végezte a jogalkotó. 2005-ben a jogszabályi szint kormányrendeletre módosult, és ez azóta sem változott. Ennek pontos indokát elérhető jogalkotói indoklás nélkül nem lehet megállapítani, ugyanakkor feltétlenül üdvözlendő, ha egy ilyen fontos területfejlesztési eszköz szabályozása a jogszabályi hierarchia minél magasabb szintjén helyezkedik el.

Hogyan és miért jutottunk el a jelenlegi szabályozáshoz?

A 2005-ös szabályozás létrehozta az Ipari Parkok Fejlesztési Tanácsát. Ennek feladata az volt, hogy rendszeresen értékelje az ipari parkok fejlődését és annak figyelembevételével javaslatokat dolgozzon ki a fejlődést elősegítő intézkedések megtételére, valamint munkabizottságai révén az ipari parkokra vonatkozó fejlesztéspolitikai koncepciókat tervezzen. Ezzel párhuzamosan felállt a Bíráló Bizottság is, amelynek fő feladata az volt, hogy a beérkező pályázatok elbírálásban segítse a minisztert. Elnökét a miniszter kérte fel, egy-egy tagot delegáltak bizonyos ágazati szervek, akikről feltételezhető volt, hogy a megfelelő szakértelemmel rendelkeznek a témában.¹⁷

Ezeket a 2011-es szabályozással párhuzamosan megszüntették, és a feladatukat egy szerve, az Ipari Park Tanácsra telepítették a 1464/2011. (XII. 22.) Korm. határozatban. A Tanács elnöke a miniszter által kijelölt állami vezető lett, további tagjai voltak a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Innovációs Szövetség, az Önkormányzati Ipari Parkok Szövetsége, az Ipari-,

¹³ A fenti kitétel már az eredeti 1997-es rendeletet felváltó, 186/2005. (IX. 13.) Korm. rendeletből eltűnt.

¹⁴ Az EU állami támogatási politikájáról lásd Kende, 2015. 178.

¹⁵ Lipták, Klasovác, Kovác, 2015. 186-193.

¹⁶ Kecskés, Kovács, 2015.

¹⁷ 186/2005. (IX. 13.) Korm. rendelet 12-13. §

Tudományos-, Innovációs- és Technológiai Parkok Egyesülete (IPE), a Magyar Tudományos-Technológiai és Ipari Parkok Szövetsége, a Vállalkozói Inkubátorok Szövetsége egy-egy képviselője. Érdekes az a szabályozási módszer (amelyben egyébként a határozat követte az elődjét), hogy a Tanács tagjait delegáló minisztériumokat nem feladatkörük szerint határozta meg, ahogyan az általában szokás, hanem a határozat meghozatalakor használt nevüket szerepelteti. Több, mint különössé teszi ezt, hogy a határozat 2021-ig a meghozatalakori formában volt hatályban, ugyanakkor eddigre a fent felsorolt minisztériumok közül egyik se működött az akkori nevén. Az új szerv erősebb kormányzati kontrollját mutatja, hogy amíg a két elődszerv a működési rendjét maga alakította ki, azt a miniszter csak jóváhagyta, addig az Ipari Park Tanács ügyrendjét – a tagok véleményének előzetes kikérése után – a miniszter állapította meg.

A szervezet az alakuló ülését 2012. január 27-én tartotta, amiről a kormány hivatalos honlapján kaptunk tájékoztatást.¹⁸ A testület működése ugyanakkor ezt követően nem a nyilvánosság előtt zajlott, a kormány honlapján azóta nem jelent ezzel kapcsolatos hír. Az egyetlen nyilvánosság számára is hozzáférhető információ a Tanács egyik tagja, a Magyar Tudományos-Technológiai és Ipari Parkok Szövetsége honlapja, ahol rendszeresen beszámoltak az Ipari Park Tanács üléseiről és azok napirendjéről.¹⁹ Ezek alapján a Tanács körülbelül fél évente tartott üléseket, a napirenden pedig a jogszabályban meghatározott feladatai szerepeltek.

A lengyel példánál említettek szerint az ilyen területfejlesztési eszközök esetén a lényegi kérdés az, hogy a jogintézmény mennyire működik hatékonyan, mennyire váltja be a hozzá fűzött jogalkotói reményeket. Ezzel a kérdéssel az elmúlt évtizedben több kormányzati dokumentum is foglalkozott. Az első ilyen a *Tájékoztató a Magyarországon működő ipari parkok helyzetéről* címet viselő dokumentum, amely szintén a kormány honlapjára került fel.²⁰ A szöveg 2012. szeptemberi dátumozású, vagyis időben nagyjából megegyezik az új jogszabályi háttérrel, és az Ipari Park Tanács felállításával. Összegzi az ipari parkok jelenét, e szerint: „Az ipari parkok több mint tízéves történetük során szervesen beépültek a magyar gazdaság szövetébe. 2011-ben a 179 ipari parkban megtelepült 4028 vállalkozás együttes árbevétele meghaladta a 9292 milliárd forintot, átlagosan 33% exportarányt értek el. A cégek együttesen 3366 milliárd forint beruházást valósítottak meg és több, mint 187 ezer főnek adnak munkát.” A 179-es szám forrása, hogy 2011-ben 220 ipari park működött, viszont ezek közül csak 179 küldte el az egyébként kötelező beszámolóját. A dokumentum legmegdöbbentőbb megállapítása mégis az, hogy a 179 ipari parkból 91 nem felelt meg a címhez szükséges jogszabályi feltételeknek.

¹⁸ <https://2010-2014.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/belgazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megtartotta-alakulo-uleset-az-ipari-park-tanacs> (letöltve: 2024.07.04.)

¹⁹ <http://www.mattip.hu/news/hirgyujto> (letöltve: 2024.07.04.)

²⁰ A dokumentum ma már nem érhető el. Archivált változatáért lásd <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6LINTftAQBsj:2010-2014.kormany.hu/download/f/8c/b0000/T%25C3%25A1j%25C3%25A9koztaf%25C3%25B3%2520a%2520Ma%25C3%25A1gon%2520m%25C5%25B1k%25C3%25B6d%25C5%2591%2520ipari%2520parkok%2520helyzet%25C3%25A9r%25C5%2591%25200914.doc+&cd=7&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (letöltve: 2021.11.30.)

Ez az állapot nyilvánvalóan nem volt tolerálható, hiszen ez a gyakorlat a valóságban nem kívánatosra tette az ipari park cím elnyerését, hanem elértéktelenítette azt. A *Tájékoztatóban* megoldásként egy értékelési rendszer kidolgozását és kormányrendeletben meghatározott szankciók, végső esetben az ipari park cím megvonását javasolták.

Négy évvel később, 2016 októberében megjelent a dokumentum közvetlen folytatása, azonos címen.²¹ Addigra az országban működő ipari parkok száma 196-ra csökkent, ami mutatja, hogy a korábbi *Tájékoztatóban* alkalmazandóként megjelölt szankciókat valóban bevezették. Ugyan a működő ipari parkok közül mindössze 68 küldte el a beszámolóját, ezekből azonban sokkal kedvezőbb adat olvasható ki: a 68-ból mindössze 11 nem felelt meg a vállalt kötelezettségeknek. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy időközben a jogalkotó könnyített a feltételeken, hogy azoknak több ipari park tudjon megfelelni, és 2013. március 1-től a minimálisan foglalkoztatottak elvárt száma 500 főről 350 főre csökkent.²²

Az előző *Tájékoztató* óta az ott ismertetett adatok a következőképpen módosultak: a „68 ipari parkban 1384 vállalkozás működik, a parkok 106.358 főnek adnak munkát. A parkokban működő vállalkozások együttes árbevétele 5.431 milliárd forint volt.” Érdeemes megjegyezni, hogy ezek az adatok arányaiban jobbak, mint az előző jelentésben szereplők. A jövővel kapcsolatban is változtak a várakozások. Amíg 2012-ben a fő cél a nem megfelelően működő ipari parkok szankcionálása és az „ipari park” cím értéke devalválódásának megakadályozása volt, addig 2016-ra ezt nagyjából elértnek minősítették, a fő cél a meglévő parkok minőségének fenntartása és emelése lett. Új elemként megjelenik az „*Ipar 4.0*”. Ennek a koncepciónak a fő célja az innovációs, a K+F tevékenységek fejlesztése, amivel versenyképesebb lehet a magyar ipar.

Az ipari parkok számával kapcsolatban megemlítenéd, hogy két, Magyarországgal összehasonlítható helyzetben lévő poszt szocialista országban, Romániában és Bulgáriában a hazai szabályozáshoz rendkívüli módon hasonló létezik (gyakorlatilag azonos célokkal létrehozva, hasonló elismerési rendszerrel és működési feltételekkel), ugyanakkor az ott működő ipari parkok száma jelentősen alacsonyabb, mint a hazaiaké: 2012-ben Romániában 63, Bulgáriában minden a szabályozás alá tartozó területet számolva összesen 62.²³

Az ipari parkok jövőjével kapcsolatban készült még egy kormányzati dokumentum, ez az 1268/2016. (VI. 7.) Korm. határozat az országos ipari park koncepcióról. Ez egyrészt a Modern Városok program ipari fejlesztéseinek megvalósulását segíti elő, másrészt megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy a különböző formában (állami, önkormányzati, magán) működő ipari parkokat hogyan lehetne jobban integrálni, kívánatosnak tartva az erősebb állami jelenlétet. Hasonló célokat fogalmaz meg a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY határozat, amikor azt mondja: „*ipari*

²¹ <https://2015-2019.kormany.hu/download/4/fb/f0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20Magyarorsz%C3%A1g%20m%C5%B1k%C3%B6d%C5%91%20ipari%20parkok%20helyzet%C3%A9r%C5%91%20a%202016-os%20besz%C3%A1mól%C3%B3%20alaj%C3%A1n.pdf#!DocumentBrowse> (letöltve:2024.07.04.)

²² A pontos változásokról lásd az ipari parkokról szóló 297/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 23/2013. (II. 1.) Korm. rendeletet.

²³ Ablonczy-Mihályka, Kecskés, 2015. 101-112. o.

parkok [...] esetében az IKT [infokommunikációs technológiák] ellátottság folyamatos javítása, az IKT alkalmazások fejlesztése hangsúlyozandó.”

Paradigmaváltás: a 2021-es szabályozás

Ilyen előjelek után a jogalkotó alapos változást valósított meg az ipari parkok szabályozásában. Az ismertetett kormányzati dokumentumokból és értékelésekből egyértelmű volt, hogy a jogalkotó szándéka a korábbi rendszer átalakítása, az ott meghatározott problémák kezelése. Ameddig a korábbi három szabályozás alapvetően nem változtatta meg az előzőleg fennálló rendszert, a 2022-től hatályos ipari parkokról szóló kormányrendelet strukturálisan különbözött az elődeitől és mások lettek a hangsúlyos pontjai.

A legfontosabb és legnagyobb változás az, hogy a rendelet már nem csupán az ipari parkokkal foglalkozik. A parkok differenciálódása valójában már 2013-ban megkezdődött, amikor az akkori Ipr. 2011. évi módosításával (a továbbiakban: Ipr.2011) az addig egyedülként létező cím mellé intézményesült a tudományos és technológiai park is, amely azonban sose tudott szert tenni nagy gyakorlati jelentőségre.²⁴ A 2021. végén elfogadott Ipr. (a továbbiakban: Ipr.2021) már három címet szabályozott: a hagyományos ipari park mellett a technológiai parkot és a tudományos és innovációs parkot. A hangsúlyeltolódás már a jogszabály címéből látszott, ami ugyanis a következő: 799/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet a tudományos és innovációs, a technológiai és az ipari parkokról. Mind a nyelvtani, mind a történeti elsőbbség indokolná az ipari park első helyen szerepeltetését, ezért valószínűsíthető, hogy a hagyományos intézmény „sor végére szorulása” jogalkotói utalás arra, hogy a jövőben valóban nem a klasszikus ipari parké és az abban jellemzően megtalálható hagyományos iparé lesz a fejlesztéspolitikai főszerep, hanem a modernebb változatoké.

A három címre részletes fogalom meghatározást is ad az Ipr.2021²⁵, ami változás a korábbi rendeletekhez képest. Korábban ugyanis az ipari park esetében mindössze a Tftv. rövid definíciójára utaltak vissza a jogszabályok, míg a tudományos és technológiai park esetében annak intézményesítése után se került be definíciója az Ipr.2011-be. A címek egymáshoz való viszonya a következőképpen alakult: a Technológiai Park cím elnyerésével a szervezet

²⁴ L. a 2016-os *Tájékoztatót*

²⁵ A meghatározásokat az Ipr. 2021. 1. §-a tartalmazza:

5. *ipari park*: ipari és vállalati bázisú, termelési és feldolgozóipari kapacitásokra építő, elsősorban piac által vezérelt, olyan infrastruktúrával ellátott terület, ahol termelési, illetve szolgáltatási tevékenység zajlik, továbbá az ipari, önkormányzati és befektetési szereplők között integrált az együttműködés;

8. *technológiai park*: ipari és vállalati bázisú, technológiai intenzív fejlesztési tevékenységekre építő, elsősorban technológiai verseny által vezérelt olyan infrastruktúrával ellátott terület, ahol különösen a vállalati környezetben kialakított kompetenciák, szolgáltatások - fejlesztő és gyártó központokon, inkubátorokon keresztül - elérhetővé válnak a piac, az ipar és a tudomány számára, továbbá az ipari, kutatási és egyetemi szereplők között integrált az együttműködés;

9. *tudományos és innovációs park*: a 6. §-ban a Tudományos és Innovációs Parkra vonatkozóan meghatározott feltételeknek megfelelő, tudományvezérelt park, mely a lehetséges termelő egységeken túl elsősorban az egyetemi bázisú innovációs ökoszisztémára és kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységekre épít, olyan infrastruktúrával ellátott területen, ahol elsősorban a kutató egyetemi környezetben kialakított ökoszisztémára épített tudás közvetlenül áramlik az ipari és a tudományos szereplők között;

jogosulttá válik az Ipari Park cím viselésére is, míg az Ipari Park címmel rendelkező pályázhat a Technológiai Parkra. A Tudományos és Innovációs Park önálló cím.²⁶

A parkok differenciálódásával együtt megjelent egy új szereplő is az igazgatási rendszerben. Az összes korábbi szabályozás szerint (beleértve a tudományos és technológiai parkokat is) a pályázatok elbírálásáról és a címek odaítéléséről az iparügyért felelős miniszter döntött. Az új szabályozás szerint azonban az ő szerepe csak az ipari Park és a Technológiai Park esetében maradt meg, a Tudományos és Innovációs Park címet a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter adja.²⁷

A 2021-es újraszabályozás nemcsak magukat a parkokat érintette, de ezzel együtt az Ipari Park Tanács szerepét átvette a Tudományos és Innovációs, Technológiai és Ipari Park Tanács. Az új Tanács feladatkörei és szervezete nem változott a korábbihoz képest, azzal, hogy mindhárom parktípussal kapcsolatban ellát véleményezési és ajánlattevő feladatokat. Apró érdekesség, hogy a Tanács tagjainak felsorolásánál a minisztériumok a korábbival ellentétben feladatköreik szerint vannak felsorolva.²⁸

Az Ipr.2021 jelentős újdonsága volt a címet elnyert parkok ellenőrzése és értékelése. Amíg a korábbi szabályozás pusztán az eseti ellenőrzést, illetve a címmel rendelkező parkok esetében az elnyerést követő 6. évben kötelezően lefolytatandó szakmai értékelést tette lehetővé, addig a 2021-es szabályozás szerint minden címmel rendelkező parknak kötelező lett minden évben meghatározott formában beszámolni a miniszternek az éves tevékenységéről, és emellett megmaradt az eseti ellenőrzés is. Amennyiben valamelyik ellenőrzési forma során úgy találják, hogy a jogosultság feltételei nem állnak fent, az a cím visszavonásával járhat.²⁹ Itt is egyértelműnek tűnik a jogalkotói törekvés arra, hogy az ismertett dokumentumokban megállapított problémákat orvosolják, ebben az esetben konkrétan kiszűrje a nem megfelelően működő parkokat, ami hosszú távon az egész rendszer stabilitását és jó működését segíti.

A jelenlegi szabályozás

Ilyen előzmények után született meg 2023-ban a jelenleg is hatályos Ipr. A rendelet az Ipr.2021 által megkezdett utat folytatja, azt teljesíti ki. Megmaradnak az abban bevezetett újdonságok, de tovább bővül az ott ismertett differenciálódás.

Az Ipr. legszembevetőbb változása egy új parktípus intézményesítése. Bekerült ugyanis a rendszerbe negyedik parktípusként a logisztikai park is. Az Ipr. megőrzi a korábbi három parktípus fentebb ismertett definícióját, az új típust pedig a következőként határozza meg: *„logisztikai bázisú, legalább 60%-ban logisztikai (raktározási, szállítmányozási) kapacitásokra építő, elsősorban piac által vezérelt, olyan infrastruktúrával ellátott terület, ahol az alapszolgáltatások legfontosabb csoportja közvetlenül kötődik a logisztikához, illetve*

²⁶ Ipr.2021 5. §

²⁷ Ipr.2021. 3. § (1) bekezdés

²⁸ A Tudományos és Innovációs, Technológiai és Ipari Park Tanácsról szóló 1992/2021. (XII. 28.) Korm. határozat

²⁹ Ipr.2021 9-10. §

szolgáltatási tevékenység zajlik, továbbá a logisztikai, az ipari, az önkormányzati és a befektetési szereplők között integrált az együttműködés” Sőt, a logisztikai park maga is három alkategóriára oszlik, ezek a helyi logisztikai park, a regionális logisztikai park és az intermodális logisztikai park.³⁰

A különböző parkok egyértelmű definíciós elhatárolása egyrészt feltétlenül üdvözlendő fejlemény, ugyanakkor felvet bizonyos dogmatikai kérdéseket is. Egyrészt az ipari park definíciója nem volt azonos a régi Tftv. és az Ipr.2021. fogalomhasználata szerint, és bár az Ipr.2021. fogalma tekinthető a régi Tftv. definíciója bővebb kifejtésének, a jogrendszer egységessége szempontjából szerencsésebb lenne, ha a két jogszabály ugyanazt a fogalmat használta volna. Ahogy említettem a Tftv.-ből már kikerült a régi Tftv.-ben még meglévő ipari park definíció, és valószínűsítem, hogy ez annak köszönhető, hogy a parktípusok differenciálódása aránytalanná tette volna a meghatározásukat a törvényi szinten, és ezért praktikus okokból került át ez kormányrendeleti szintre. Másrészt viszont a Tftv. továbbra is pusztán az ipari parkot említi, mint fejlesztéspolitikai eszközt, miközben az Ipr. fogalomhasználata alapján teljesen egyértelmű, hogy négy különböző jogintézményről van szó. Szerencsés lenne tehát, ha a Tftv., mint területfejlesztési kerettörvény a három új parktípust is intézményesítené.

Az Ipr. megtartja az Ipr.2021-ben lefektetett, korábban említett szigorú ellenőrzési mechanizmusokat, értelemszerűen kiterjesztve azokat az újonnan bevezetett típusokra is. A logisztikai parkok feletti ellenőrzési feladatokat (csakúgy, mint a cím adományozását) az ipari parkok és a technológiai parkok esetében az iparügyért felelős miniszterre telepíti, a tudományos- és innovációs parkok esetén pedig a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszterre.

A 1166/2023. (IV. 28.) Korm. határozattal a Tudományos és Innovációs, Technológiai és Ipari Park Tanács szerepét átvette a Tudományos és Innovációs, Technológiai, Ipari és Logisztikai Park Tanács. A legújabb Tanács alakuló üléséről a Kormány honlapja is beszámolt, azon részt vett a két érintett miniszter is. Első ülésén a Tanács határozata alapján technológiai park jöhetett létre többek közt Kisteleken, Mohácson és Pusztaföldváron is. Az ülésen részt vevő, a tudománypolitika koordinációjáért felelős kultúráért és innovációért felelős miniszter elmondta, hogy a cél az, hogy „Magyarország 2030-ra a tíz legjobb európai innovátor és a huszonöt legjobb világinnovátor országa között legyen”.³¹ Az azóta eltelt ülésekről, ha voltak ilyenek, a nyilvánosság nem kapott tájékoztatást.

Milyen előnyökkel jár jelenleg az Ipari Park cím elnyerése és birtoklása? A hatályos kormányrendelet alapján – ami ebben követi a korábbi szabályozást – önmagában a cím nem

³⁰ Az altípusok definíciói az Ipr. 1. § alapján:

5. *helyi logisztikai park*: olyan logisztikai park, ahol a terület nagysága eléri a 3 ha-t, a fedett raktározási kapacitása legalább 3000 m²;

10. *regionális logisztikai park*: olyan logisztikai park, amelynél legalább kettő közlekedési ágazat kapcsolódási pontja kiépített;

6. *intermodális logisztikai park*: olyan logisztikai park, amely legalább kettő közlekedési alágazat (közúti kapcsolat mellett vasúti, vízi, légi kapcsolódás) kiszolgálására képes telephellyel rendelkezni, továbbá a területen kombinált szállítási küldemények fogadására, feladására, tárolására a feltételek rendelkezésre állnak;

³¹ <https://kormany.hu/hirek/megtartotta-alakulo-uleset-a-tudomanyos-es-innovacios-technologiai-ipari-es-logisztikai-park-tanacs> (letöltve: 2024. 07. 04.)

jogosít semmilyen közvetlen támogatásra, így adókedvezményre sem,³² az pusztán előfeltétel meghatározott pályázatokon való részvételre.

Kevésbé számszerűsíthető, de nyilvánvalóan előnye az ipari parkoknak, hogy pusztán azzal, hogy más ipari szereplők is jelen vannak és megfelelő kiépített infrastruktúrával rendelkeznek, önmagukban vonzóak lehetnek a befektetők számára, az „Ipari Park” cím, ideértve a többi parktípust is, önmagában érték, jól eladható brand.³³

A pályázat feltételeit szintén a kormányrendelet rögzíti. A főbb kritériumok szerint pályázni olyan területtel lehet, amelynek területe legalább 20 hektár és ipari célra hasznosítható, és amely nem fekszik védett természeti területen. A pályázónak rendelkeznie kell megvalósíthatósági tanulmánnyal, vállalnia kell, hogy a pályázat elnyerésétől számított 5. év végére a betelepült vállalkozások száma legalább 10, illetve a meglévő és a létesítendő munkahelyeken a teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma az ipari parkok esetében együttesen legalább 350 fő. A két másik parktípusra további speciális tudományos és technológiai előfeltételek vonatkoznak.³⁴

Összegzés

Látható, hogy a nagy reményekkel induló ipari park program a 2010-es évekre nem a jogalkotói szándék által meghatározott irányba haladt. A kormányzat megfelelő lépéseket tett a helyzet felmérésére, és a megismert adatokból levont következtetések alapján drasztikusan át is alakította a szabályozási rendszert. Helyesnek ítéltető meg a jogintézmény differenciálódása, nyilvánvaló, hogy más szabályozási rezsimet kívánnak meg az egymástól méretben és teljesítményben is meglehetősen távol álló létesítmények. A 2023-ra felálló szabályozás pontosan ezt teszi meg, ezzel lehetőséget adva arra, hogy az ipari parkok helyi szinten olyan fejlesztési funkciót tudjanak betölteni, amelyre az adott kistérségnek szüksége van. Másrészt fontos a parkok folyamatos monitorozása és ellenőrzése, ugyanis ezzel megelőzhető, hogy az Ipari Park cím újfent annyira elinflálódjon, mint a 2010-es években, és lehetővé válik, hogy valóban értéket képviseljen. Mivel a jelenlegi szabályozási rendszer még meglehetősen új, tapasztalatokon alapuló következtetéseket nem tudunk levonni, de egyértelműnek tűnik, hogy a jogalkotó a helyes irányba mozdult el az ipari parkok szabályozásának legújabb változásaival.

Felhasznált irodalom

Ablonczy-Mihályka Livia., Kecskés Petra. (2015). Changing Principles How To Define and Regulate the Term ‘Industrial Park’: The Case of Hungary, Romania and Bulgaria in: Deturope, 7, 3: 101- 112. o. DOI: <https://doi.org/10.32725/det.2015.036>

³² A társasági adóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 1. melléklete és a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 11. melléklete lehetőséget ad bizonyos értékesítési leírásokra az ipari parki működéssel kapcsolatban.

³³ Kiss, 2008.

³⁴ A részletes szabályokat lásd az Ipr.2021 6-7. §-okban.

Gaál, Tibor: Regulation of special economic zones with focus on China. Central European University, Budapest 2005

Hoffman István: Bevezetés a területfejlesztési jogba, Budapest 2018, ELTE Eötvös Kiadó 15. o.

Kende Tamás (szerk): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Budapest, 2015, Wolters Kluwer Kiadó 178. o. DOI: <https://doi.org/10.55413/9789632956152>

Kecskés Petra – Kovács Ákos: Az ipari parkok gazdaságfejlesztésben betöltött szerepe – Fókuszban Győr. 2015.

https://www.researchgate.net/publication/326551467_Az_ipari_parkok_gazdasagfejlesztésben_betoltott_szerepe_fokuszban_Gyor (letöltve: 2024.07.04.)

Kiss Éva: Egy felmérés tapasztalatai – az ipari parkok példája, 2008. <http://real.mtak.hu/12793/1/1271068.pdf> (letöltve:2024.07. 04.)

Lipták, František; Klasovác, Slávka; Kovác, Viliam: Special Economic Zone Constitution According to Cluster Analysis, in *Procedia Economics and Finance* 2015, 27. szám, 186-193. o. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00988-0](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00988-0)

Rakusz Lajos: Az ipari parkok fejlesztésének koordinációja az Ipari Parkok Szövetségének keretében. Ipar-Gazdaság 1996.

Rechnitzer János: Az ipari park, mint a regionális politika eszköze. In: Buzás N. – Lengyel I. (szerk.) 2002: Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek. SZTE GTK, JATEPress, Szeged. 77-92. o.

Saydikaharov, Otabek Saydikhamidovich: Location determinants of foreign firms in Poland: the role of special economic zones. Budapest: Central European University, 2012

Internetes források

<https://www.mdpi.com/2071-1050/12/24/10611/htm> (letöltve:2024.07.04.)

<https://2010-2014.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/belgazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megtartotta-alakulo-uleset-az-ipari-park-tanacs> (letöltve: 2024.07.04.)

<http://www.mattip.hu/news/hirgyujto> (letöltve: 2024.07.04.)

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6LINTftAQBsj:2010-2014.kormany.hu/download/f/8c/b0000/T%25C3%25A1j%25C3%25A9koztat%25C3%25B3%2520a%2520Magyarorsz%25C3%25A1gon%2520m%25C5%25B1k%25C3%25B6d%25C5%2591%2520ipari%2520parkok%2520helyzet%25C3%25A9r%25C5%25911%25200914.doc+&cd=7&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (letöltve: 2021.11.30.)

<https://2015-2019.kormany.hu/download/4/fb/f0000/T%25C3%A1j%25C3%A9koztat%25C3%B3%20a%20Magyarorsz%25C3%A1gon%20m%25C5%B1k%25C3%B6d%25C5%91%20ipari%20parkok%20helyzet%25C3%A9r%25C5%911%20a%202016->

[os%20besz%C3%A1mol%C3%B3k%20alapj%C3%A1n.pdf#!DocumentBrowse](#)

(letöltve:2024.07.04.)

<https://kormany.hu/hirek/megtartotta-alakulo-uleset-a-tudomanyos-es-innovacios-technologiai-ipari-es-logisztikai-park-tanacs> (letöltve: 2024. 07. 04.)

THE ROLE OF INDUSTRIAL PARKS IN HUNGARIAN REGIONAL DEVELOPMENT AND RECENT CHANGES IN LEGISLATION

Influenced by foreign models, in the second half of the 1990s, a new type of special status regional development unit, the industrial park, appeared in Hungary. The new legal institution initially appeared to be very successful, and a large number of industrial parks were established in the country. However, Government research carried out in the first half of the 2010s showed that a significant number of parks did not meet the legal criteria and were not functioning at the expected level. Legislation incorporating the findings of these studies have resulted in a new and completely different legal regime for industrial parks in Hungary by 2020, allowing for differentiation between parks, better support for local development policy needs and the possibility to monitor them.