

II.

A TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ ESZKÖZ- ÉS INTÉZMÉNYRENDSZEREN KERESZTÜL

A területfejlesztési politika elsődlegesen a területi egyenlőtlenségek mérséklése céljának megfelelően hozta létre új eszköz és intézményrendszerét, melynek alapelemeit

- a szabályozó joganyagok,
- a területi tervezés,
- a Területi Információs Rendszer,
- a pénzügyi eszközök,
- valamint térségi gazdaságfejlesztési eszközök (Vállalkozási Övezetek, ipari parkok, inkubátorházak)

képezik, amelyek a területfejlesztés intézményrendszerének működését is alapvetően meghatározzák.

Összefoglaló

Összességében elmondható, hogy a rendelkezésre álló eszközök szűkössége korlátozta az egyedi beavatkozások hatékonyságát. A területfejlesztési politika saját eszköz és intézményrendszerével a piaci alapú területi differenciálódást megállítani nem tudta, csupán fékezte annak kedvezőtlen hatásait, megakadályozta újabb szélsőséges térségi krízishelyzetek kialakulását. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján bebizonyosodott, hogy a területfejlesztési célok végrehajtása döntően azon múlik, hogy sikerül-e a területfejlesztésben érintett szereplők tevékenységét és a forrásokat koordinálni, valamint a jogalkotásban, a forráselosztásban, vagy akár a konkrét gazdaság és infrastruktúra-fejlesztést érintő döntésekben a regionális politika szempontjait érvényesíteni.

A területfejlesztési politika eszközrendszerén belül alapvetőek a *jogi eszközök*, melyek közül a legfontosabb a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény. A törvényt 1999-ben módosították. A regionális fejlesztési tanácsok megerősítése, a kötelezően ellátandó feladatok meghatározása, a működési terület hézag- és átfedésmentes kialakítása és a megfelelő munkaszervezet létrehozása állt a törvénymódosítás középpontjában. A 2004. évi törvénymódosítás megváltoztatta az országos, a regionális, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok tagjaira vonatkozó rendelkezéseket, azok hatáskörét, felügyeleti rendszerét, valamint rendelkezett a kistérségi területfejlesztési tanácsok megalakításáról. A kistérségekhez kapcsolódó változás, hogy a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003.(XII. 18.) Korm. rendelet alapján 150-ről 168-ra nőtt a statisztikai kistérségek száma.

A területfejlesztési tevékenység megalapozott megvalósításának, a fejlesztési források hatékony felhasználásának feltétele a megfelelően kidolgozott területi tervek megléte. 1998-2003 között tovább folytatódott a *területi tervezési* tevékenység kiteljesedése. A tervek készítését a területfejlesztési támogatáspolitikai is ösztönözte. A folyamat eredményeként mára szinte valamennyi megye és régió rendelkezik elfogadott területfejlesztési koncepcióval és programmal.

A területfejlesztés országos szintjén az elmúlt időszak legfontosabb elkészült tervdokumentuma a Nemzeti Fejlesztési Terv és annak Regionális Fejlesztési Operatív Programja. A területrendezés területén országos szinten a legjelentősebb eredmény, hogy 2003-ban megszületett az Országos Területrendezési Tervet elfogadó törvény. A kiemelt térségek rendezési tervei közül a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetének rendezési tervét 2000-ben fogadta el az Országgyűlés, ugyanakkor más kiemelt térség, így a Fővárosi agglomeráció rendezési tervének elfogadására viszont eddig nem került sor.

A *Területi Információs Rendszert* (TeIR) a törvény alapján a 112/1997.(VI. 27.) kormányrendelet szabályozza. A TeIR számára a legnagyobb problémát a területfejlesztést közvetve és

közvetlenül szolgáló támogatásokkal kapcsolatos adatok rendszeres és teljes körű hozzáférhetőségének hiánya jelenti, melynek biztosítása továbbra is kormányzati intézkedést igényel.

A területfejlesztési célok megvalósítását közvetlenül szolgáló *pénzügyi eszközöknek* a Területfejlesztési Céllelőirányzat (TFC) és a Területi Kiegyenlítést szolgáló támogatás (TEKI) tekinthetők. A területfejlesztés céljaira, a szakpolitika horizontális jellegénél fogva, nemcsak a területfejlesztési célúnak deklarált céllelőirányzatok, hanem más ágazati kezelésben lévő források is hatással bírnak. Ezen támogatási rendszerek közül a vizsgált időszakban a Munkaerőpiaci Alap (19 %), a cél- és címzett támogatások (15 % és 11 %), az agrártámogatások (15 %), az Útfenntartási céllelőirányzat (14 %) valamint a Környezetvédelmi céllelőirányzat (10 %) rendelkezett a legtöbb forrással. A területfejlesztés szempontjából legfontosabb előirányzat, a TFC (3 %) minden évben a legkisebb volumenű támogatások közé tartozik, hasonlóan a TEKI-hez (5 %) ill. a CÉDE-hez (2 %).

Ezen finanszírozási források nagyságrendjét érzékelteti, hogy az 1999-2002 között szétosztott 918 milliárd forint támogatás együttesen az azonos időszak összes hazai beruházásának alig tizedét teszi ki, melyből következik, hogy az ország társadalmi-gazdasági helyzetének alakulását a legtöbb fejlesztési területen nem az állami támogatások, hanem a piaci folyamatok alakítják.

Az előirányzatok hatékonyságát csökkenti, hogy túl sok fejlesztési területet finanszíroznak, mely így a források elaprózottságához vezet.

Az egyik legerősebb kapcsolat a költségvetési pénzek és a területi folyamatok alakulása között a foglalkoztatási támogatások esetén mutatható ki, de még itt is kevés hatást tudtak kifejteni a munkanélküliség alakulására az állami támogatások. A gazdasági folyamatok alakulása és a gazdaságfejlesztési célú támogatások között fennálló gyenge kapcsolat bizonyítja, hogy a gazdasági élet a piaci folyamatok alakulásának függvényében változik, s ebben az állami támogatásoknak csak „statiszta”, másodlagos szerep jut.

A területi eloszlás során a decentralizáció és a szolidaritás, azaz a kedvezményezettség elve alkalmazásának van domináns hatása a területfejlesztési célok érvényesülésére. Az egy főre jutó összes támogatás területi elosztását tekintve, a felzárkóztatási politika céljaival összhangban az ország leghátrányosabb helyzetű észak-magyarországi, észak-alföldi és dél-dunántúli térségei kapták a legtöbb állami forrást, míg a főváros mellett a legversenyképesebb közép és nyugat-dunántúli térségek részesültek a legkevesebb állami támogatásban.

Az elmúlt évtizedben indított területfejlesztési *Phare Programok* keretében mintegy 180 millió euró (kb. 45 milliárd forint) támogatás érkezett Magyarországra. A források nagyságrendjüknél azonban jóval nagyobb jelentőséggel bírtak a területfejlesztési politika alakításában.

A határon átnyúló együttműködéseket támogató *Phare CBC Programok* keretében az eddig elfogadott programok keretében mintegy 145,3 millió euró felhasználásra nyílik lehetőség a határtérségek fejlesztésére.

A törvény alapján kijelölt 11 *vállalkozási övezetben* elindult kedvező folyamatok megrekedtek a kormányzati támogatások és szükséges jogszabályok hiányában. A vállalkozási övezetek jelenlegi infrastruktúrájukkal és támogatási rendszerükkel nem versenyképesek a befektetői körökben. Ez a helyzet csak állami források bevonásával, az infrastruktúra fejlesztésével, az övezeteket működtető szervezetek anyagi és erkölcsi megerősítésével változtatható meg.

Az *ipari parkok* infrastruktúrájának megteremtéséhez biztosított támogatások komoly beruházás-ösztönző hatást gyakoroltak a vállalkozókra és jelentős magántőkét mobilizáltak. A kezdeti időszakban létesült és főleg multinacionális vállalatok letelepítésére szerveződött ipari

parkok, elsősorban a nyugati országrészben jöttek létre, míg a keleti országrész ipari parkjaiba az alacsonyabb termelékenységű KKV-k adták a vállalkozói bázist.

A helyi térségi gazdaságfejlesztésnek fontos eszköze a vállalkozói aktivitást serkentő *inkubátorház*. Magyarországon 2003-ban 36 inkubátorház működött, jelenlétük elsősorban a kezdeményezőkézséget tükrözik, semmint a gazdasági reálfolyamatokat.

A területfejlesztés intézményrendszerében a vizsgált időszakban több változás történt. 1998-ban a területfejlesztés felügyelete kikerült a Környezetvédelmi Minisztérium feladatköréből és átkerült a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumba. A területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos tevékenységek 2002. évben a Miniszterelnöki Hivatalba integrálódtak, 2004. január elsejével pedig megalakult a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal. Összességében megállapítható, hogy nehéz a regionális politikai kormányzati munkát egy ágazat keretei közé szorítani, szerencsésebb az ágazati minisztériumoktól való egyenlő távolság és a miniszterelnöki apparátushoz való közelség.

A Kormány javaslattevő és koordináló szerveként működő *Országos Területfejlesztési Tanács* (OTT) legfőbb feladatai közé tartozott az elmúlt időszakban az Országos Területfejlesztési Konceptió egyeztetése, a Kormányhoz benyújtott területfejlesztési törvénytervezetek (OTRT és Balaton törvény, valamint a területfejlesztési törvény módosításának) véleményezése és a rendeletek tartalmában a konszenzus megteremtése.

Regionális szinten az Országos Területfejlesztési Konceptió alapján 7 tervezési-statisztikai régió került kialakításra. A területfejlesztési törvény módosítása kötelezővé tette az ezekre épülő *regionális fejlesztési tanácsok (RFT)* létrehozását.

A tanácsok mellett minden régióban a *regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ)* működnek.

Azokban a térségek, amelyek ökológiai, természetvédelmi, idegenforgalmi vagy település-szerkezeti szempontból együttes probléma-kezelést kívánnak, *térségi fejlesztési tanács* kialakítását tette kötelezővé a törvény, a Balaton és a budapesti agglomeráció térségére, továbbá területén hasonló céllal nevesítette a Tisza-tavi Térségi Fejlesztési Tanácsot és a Velencei-tó–Vértes Térségi Fejlesztési Tanácsot.

Az 1990. évi önkormányzati törvény elfogadásával a megyék jelentősen vesztek hatáskörükből, feladatuk az 1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény területi szinten a *megyei területfejlesztési tanácsokat* juttatta kulcsszerephez, a decentralizált források elosztása, az országos, ágazati programok véleményezése, tervezés szempontjából. Az 1999. évi törvénymódosítással viszont nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális politika kitüntetett térségi szintje a továbbiakban a régió. A két szint ésszerű és szakmai alapokon álló munkamegosztás esetén nem zárja ki egymást, tudomásul véve azt, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás, a fejlesztési programok kidolgozása, a fejlesztési forrástámogatások megszerzése szempontjából az elsődleges szerep a régióé.

A tanácsok mellett működő munkaszervezetek tevékenysége a megyei szintre decentralizált források elosztásához kapcsolódó döntés-előkészítésre és a döntések végrehajtásának megszervezésére, valamint a megyei területfejlesztési tanácsok munkáját segítő titkársági és adminisztratív feladatok elvégzésére terjed ki. A régiókkal ellenében a *megyei fejlesztési tanácsok* mellett kialakult *ügynökségek* eltérő szervezeti struktúrában működnek. Összességében megállapítható, hogy a területfejlesztési törvény elfogadása óta sem tisztult le, hogy a tanácsok mellett működő munkaszervezetek milyen szerződéses kapcsolatban és főleg milyen kiszámítható pénzügyi fedezettel hajtják végre az egyes feladatokat a területfejlesztési célok megvalósulása érdekében.

A *kistérségi szint* statisztikai funkciói mellett a területfejlesztés lehetséges beavatkozási szintjei közül az a térségi szint, ami a települési önkormányzatok együttműködése révén az alulról építkező regionális politika meghatározó eleme lett. Az önkormányzati törvény tette lehetővé a helyi önkormányzatok szabad társulási lehetőségét. Amíg a statisztikai kistérségek száma és területe meghatározott, a fokozatosan kialakuló társulások a legváltozatosabb összetételben és működési területtel jöttek létre, más társulásokra tekintet nélkül – gyakran azokkal területi átfedésben. Mindezek következtében az instabil összetételű, társulások nem bizonyultak alkalmasnak az állandó területtel rendelkező kistérségben általános területfejlesztési feladatok ellátására. A területfejlesztési társulások és a KSH körzetek területi illeszkedése hosszú távon nem volt megkerülhető kérdés. Ezen okok miatt 2003-ban és 2004-ben egy 3 lépcsős reform folyamat indult el kistérségi szinten.

Végül a területfejlesztési törvény 2004. júniusában elfogadott módosítása rendelkezett az ún. kistérségi területfejlesztési tanácsok létrehozásáról. A kistérségi területfejlesztési tanács működési területe egybe esik a kistérség területével.

A Törvény ennek az intézménynek a megalakításával azonos elvi alapokra helyezte a területfejlesztés különböző területi szintjein - országos, regionális, megyei és kistérségi szinten - működő területfejlesztési szervek összetételét és működési szabályait is.

1. A TERÜLETFEJLESZTÉS ESZKÖZRENDSZERE

1.1 Jogi eszközök

A területfejlesztési politika alapvető elemeit jelentik a jogi eszközök, mivel meghatározzák a területfejlesztési politika céljait és a területfejlesztési tevékenység működésének keretét.

A területfejlesztési politika 1998-at követő időszakára vonatkozó szabályozó joganyag értékelésének alapja annak bemutatása, hogy a vonatkozó időszakban milyen területfejlesztési célú jogszabályok születtek¹, illetve a meglévő szabályozás hogyan módosult. A szabályozó joganyag változásait alapvetően a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (továbbiakban: Törvény) módosításain, valamint az előírásainak végrehajtását szolgáló kormány-, illetve miniszteri rendeletek vizsgálatán keresztül lehet nyomon követni. A másik fontos szempont, annak feltárása, hogy a területfejlesztési politikának melyek azok a területei, amelyek jogilag megfelelően szabályozottak, hol vannak hiányosságok.

A hazai rendelkezések áttekintésén túl a jövőben különös hangsúlyt kell helyezni a közösségi szabályozás - területfejlesztési politikát közvetlenül érintő - elemeire is, különös tekintettel arra, hogy ezek többségénél a csatlakozást követően életbe lép a közvetlen alkalmazhatóság tétele. Ez a szempont azonban csak - a csatlakozási időszakot is magában foglaló - következő jelentés összeállításánál fog komoly szerepet játszani, jelenleg csak a jogharmonizációt elősegítő jogszabályok rövid bemutatására lehet vállalkozni.

A területfejlesztési joganyag jelentős része levezethető a Törvényből, többnyire a törvényben megfogalmazottak végrehajtását szolgálja az eszköz- és intézményrendszer elemeinek szabályozásával. A hatályos szabályozás ennek megfelelően

- az információs rendszert,
- a területi tervezést,
- a pénzügyi eszközrendszert,
- a vállalkozási övezeteket, valamint
- a területfejlesztés intézményrendszerét közvetlenül érintő rendelkezésekre terjed ki.

1.1.1 A Törvény és módosításai

A vizsgált időszakban a Törvény első módosítása a miniszterek feladat- és hatáskörének változásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról szóló *1998. évi LXXXVI. Törvény* elfogadásával történt. A jogszabály leglényegesebb eleme - azon túl, hogy átvezette az új minisztériumi struktúrának megfelelő képviseleti jogköröket - a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium átalakításával a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumot nevezte meg a területfejlesztésért és területrendezésért felelős államigazgatási szervként. A miniszterek feladat- és hatáskörének változásáról rendelkező *2002. évi XLVII. Törvény* a területfejlesztési és területrendezési politika irányítását a Miniszterelnöki Hivatalba helyezte át.

¹ A vizsgálat az 1998-2002 időintervallumra vonatkozik, de ezt nem lehet szigorúan szem előtt tartani, miután nehéz a joganyagot az 1998. január 1. előtti, illetve 2002. december 31-e utáni kormányzati döntésektől élesen elkülöníteni. Ez attól függetlenül igaz, hogy időközben kormányváltások történtek és az új kormányzatok más jellegű prioritásokat fogalmaztak meg, mint az azt megelőzőek. Ezért egy-egy jogszabályt nem lehet önmagában értelmezni és a jogalkotói szándékok bemutatása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a változtatásokat megfelelő módon értékelni lehessen.

A törvény az 1999. évi XCII. törvény elfogadásával módosult alapvetően. A módosítás fő indoka az volt, hogy az Uniós csatlakozást követően Magyarország a strukturális eszközök keretében jelentős többletforráshoz juthat ágazati és regionális fejlesztési programjai megvalósításához. Ezen források fogadásának előkészítése, valamint a hazai gazdaságfejlesztési célok a regionális szint megerősítését igénylik. A fenti szempontokat figyelembe véve elsődlegesen a regionális fejlesztési tanácsok megerősítése, a kötelezően ellátandó feladatok meghatározása, a működési terület hézag- és átfedésmentes kialakítása és a megfelelő munkaszervezet létrehozása állt a törvénymódosítás középpontjában.

A 2004. évi törvénymódosítás megváltoztatta az országos, a regionális, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok tagjaira vonatkozó rendelkezéseket, azok hatáskörét, felügyeleti rendszerét és megalakította a kistérségi területfejlesztési tanácsot. Ezek a változások a „Területfejlesztés intézményrendszere” fejezetben kerülnek ismertetésre.

1.1.2 A területi információs rendszereket érintő joganyag

A Törvény 27.§. (1) bek. f) pontja adott felhatalmazást a Kormánynak, hogy rendeletben állapítsa meg a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszer kialakításának (TeIR) és a kötelező adatközlés rendjének szabályait. Az előírásnak megfelelően már 1997-ben elfogadták a szükséges (112/1997.(VI. 27.) kormányrendeletet, illetve az információs rendszer működtetésének feltételeit biztosító 2173/1997.(VI.26.) kormányhatározatot.

Ezt követően legközelebb csak „a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos Területfejlesztési Konceptió végrehajtásáról szóló 39/2001.(VI. 18.) OGY határozatban foglalt feladatok megvalósítását elősegítő intézkedésekről szóló” 2069/2002.(III.21.) Korm. Határozat rendelkezett arról, hogy - a területfejlesztési folyamatok alakulásának nyomon követése érdekében - teljes körűvé kell tenni az állami támogatások, fejlesztési célú célelőirányzatok területi alapú nyilvántartását és adatszolgáltatását a Területi Információs Rendszer (TeIR) részére. Ennek érdekében szükséges lett volna a 112/1997.(VI.27.) Korm. rendelet felülvizsgálata és esetleges módosítása, amely – a Területi információs rendszerek fejezetben vázolt körülmények miatt – a mai napig nem történt meg.

1.1.3 A területi tervezést érintő joganyag

A területi tervezés témaköre tekinthető a területfejlesztési politika legtagább területének, miután ide sorolható az országos és helyi (regionális, megyei, kistérségi) területfejlesztési koncepciók és programok mellett a különböző szintű területrendezési tervek szabályozása is.

A területi tervezés alapvető dokumentuma az *Országos Területfejlesztési Konceptió*, amelynek végrehajtását – az OGY határozat 1998. márciusi elfogadását követően – több országgyűlési-, illetve kormánydöntés segítette elő. Az Országgyűlés „*A területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos Területfejlesztési Konceptió végrehajtásáról*” szóló 39/2001.(VI.18.) Ogy. határozatban fogadta el a Konceptió végrehajtásáról szóló jelentést megállapítva, hogy a területfejlesztés érdekében tett intézkedések több területen (termelői infrastrukturális ellátás közelítése, befektetések arányosabb területi elhelyezkedése) kedvező hatásokat váltottak ki, viszont áttörést - részben az eltelt idő rövidege miatt is - nem eredményeztek a hatékony és esélykiegyenlítő térségi fejlődés irányába. Ezért az Országgyűlés a területfejlesztési politika hatékonyabb érvényesülése érdekében további intézkedések megtételére kérte fel a Kormányt, amelynek végrehajtásáért a - TeIR-rel összefüggő intézkedésekkel kapcsolatosan korábban már említett - 2069/2002. (III. 21.) Korm. Határozat nevesítette az érintett minisztereket.

A Kormányhatározat egyrészt felkérte az érintett minisztereket, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiai céljainak, operatív programjainak és intézkedéseinek kidolgozása során vegyék figyelembe a területfejlesztés fő céljait és prioritásait, valamint a regionális fejlesztési tanácsok által kidolgozott programok stratégiai céljait és prioritásait. Másrészt megerősítette a legkedvezőtlenebb helyzetű megyék és kistérségek támogatását szolgáló pályázati rendszer továbbfejlesztésének szándékát, a felzárkóztatás elősegítését. Egyidejűleg felkérte a területfejlesztésért felelős minisztert a Törvény felülvizsgálatára és módosítására, melynek során javasolta az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről szóló parlamenti beszámolók gyakoriságának két évről négy évre történő módosítását. A Törvény ilyen jellegű módosítása 2004-ben történt meg.

A Törvény, valamint annak módosítása a regionális és megyei területfejlesztési koncepciók és fejlesztési programok kidolgozását és elfogadását - az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban - az illetékes területfejlesztési tanácsok feladatává tette. Ezen túl a törvény-módosítás véleményezési jogot adott a megyei területfejlesztési tanácsoknak a megyei területrendezési tervekre vonatkozóan.

A törvény azon előírásának, miszerint a Kormány elfogadja az országos, illetve a regionális fejlesztési tanács javaslata alapján a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciókat és programokat, a vizsgált időszakban egyedül a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Hosszú Távú Területfejlesztési Koncepciójáról (2002-2010) szóló 2153/2002.(V.15.) Korm. határozat felelt meg.

A Törvény egyik új bekezdését a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. Törvény iktatta be. Az itt meghatározott szabályozást a területfejlesztési törvény módosításáról szóló 2004. évi LXXV. Tv tartalmazza.

Az Országos Területrendezési Tervet a vizsgált időszakot követően a 2003. évi XXVI. törvénnyel fogadta el az Országgyűlés.

A területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek egyeztetéséről és elfogadásának rendjéről már a Törvény elfogadásának évében a 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendeletében intézkedett a Kormány. Kisebb korrekciókat leszámítva a rendelet alapvető módosítása a 23/2001.(II.14.) Korm. rendelettel történt meg. A változtatás elsősorban a területfejlesztési koncepciók és programok, tervek kidolgozásában és egyeztetésében részt vevők körét pontosította.

A területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeire, illetve a nyilvántartásuk szabályaira vonatkozó rendeletek megalkotását a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter feladatává tette a Törvény. A tartalmi követelmények részletes leírását a 18/1998.(VI. 25.) KTM rendelet, míg a nyilvántartásra, a műszaki dokumentációk megőrzésére és hasznosítására vonatkozó előírásokat a 5/2000.(II. 11.) FVM rendelet tartalmazza.

A területfejlesztési és területrendezési tervezésre jogosultak körére és a szakképesítési feltételek kidolgozására vonatkozó törvényi előírás az 53/2000.(VIII. 11.) FVM rendelet megalkotásával teljesült, míg a terület- és településrendezési, illetve építészeti-műszaki tervtanácsok működésének szabályait a 40/1999. (IV. 23.) FVM rendelet szabályozta.

1.1.4 A pénzügyi eszközrendszert érintő joganyag

A területfejlesztési politika megvalósulását szolgáló pénzügyi eszközrendszer szabályozásának áttekintéséhez - tekintettel a jogszabályok nagy számára - érdemes kettős csoportosítást alkalmazni:

- a rendelkezések egy része a pénzügyi eszközök általános keretfeltételeit határozzák meg;
- másik részük a területfejlesztési célok megvalósulását közvetlenül szolgáló pénzeszközök felhasználásának szabályaira vonatkozik.

A pénzügyi eszközökre vonatkozó joganyagoknak két alapvető feltételnek kellett megfelelnie:

- továbbra is biztosítaniuk kellett az állami források koordinált, összehangolt felhasználásának intézményi és jogszabályi feltételeit, illetve
- elő kellett készítenie a nemzetközi források jobb elérhetősége és a megoldandó feladatok megvalósítása érdekében a programfinanszírozás tényleges gyakorlatát.

Általános feltételrendszer

A területfejlesztési politika megvalósulását szolgáló pénzeszközök nagyságrendjét az éves költségvetési törvények, míg felhasználásuk alapelveit Országgyűlési határozatok, illetve kormányrendeletek határozzák meg.

A vizsgálati időszakot megelőzően született meg a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről szóló *30/1997.(IV. 18.) OGY határozat*, amelynek helyébe a *24/2001.(IV. 20.) OGY határozat* lépett. A határozat három legjelentősebb új eleme, hogy egyrészt a területfejlesztési célokat közvetlenül szolgáló pénzeszközök felosztását és decentralizált felhasználását - a Törvény módosításával összhangban - a megyék mellett a regionális szintre is meghatározta. Másrészt nem húzta meg a fejlesztésekhez és beruházásokhoz együttesen nyújtható állami támogatások felső határát. Harmadrészt a kedvezményezett területek köréből kikerült a tartósan munkanélküliséggel sújtott térségek kategóriája. Az OGY Határozat egyidejűleg előírta, hogy külön rendeletben kell a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések kedvezményezettségét megállapítani (*7/2003.(I. 14.) Korm. rendelet*).

Az Országgyűlési Határozatok számítási szempontrendszerének megfelelően a Kormány rendeletekben - *106/1997.(VI. 18.)*; *19/1998.(II. 4.)*, valamint *91/2001.(VI. 15.) Korm. rendelet* - sorolta fel tételesen azokat a térségeket, amelyek megfeleltek a követelményeknek. Az új kistérségi lehatárolás elfogadását követően a *64/2004.(IV. 15.) Korm. rendelet* már az új statisztikai kistérségekre, viszont még a *24/2001.(IV. 20.) OGY határozat* szempontrendszere és az akkor használt (zömmel 1997 és 1998. évi!) statisztikai adatok alapján határolta le a kedvezményezett térségeket.

Bár ez a vizsgált időszakra nem volt jellemző, de azt megelőzően, illetve 2003-ban - *2069/2003.(IV. 3.) Korm. határozat*, illetve *47/2003.(IV. 3.) Korm. rendelet* - megjelent a pénzeszközök kiemelt térségek támogatását szolgáló speciális felhasználásának szabályozása is (pl. a legkedvezőtlenebb helyzetű megyék felzárkóztatására szolgáló keretekről).

A Törvény előírásainak megfelelően a Kormány meghatározta a területfejlesztési célelőírányt - *31/1998.(II. 25.)*; *40/1999.(III. 3.)*; *50/2000.(IV. 13.)*; *89/2001.(VI. 15.)*, *38/2002.(III. 7.) Korm. rendelet* - valamint a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások - *32/1998. (II. 25.)*; *42/1999. (III. 3.)*; *43/2000. (IV. 7.)*; *92/2001. (VI. 15.)*, *23/2002.(II. 27.)*

Korm. rendelet - felhasználásának részletes szabályait. E jogszabályok elfogadásával párhuzamosan születtek a két pénzeszköz megyék, illetve - 2001-től - régiók közötti felosztásáról szóló kormánydöntések (28/1998. (II. 18.); 41/1999. (III. 3.); 44/2000. (IV. 7.); 90/2001. (VI. 15), valamint 24/2002. (II. 27.) *Korm. rendelet*).

A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló *LXXXIX. törvény* 1997. évi – *CXXXI. törvény* által történt - módosítása tette lehetővé a céljellegű decentralizált támogatások megyei területfejlesztési tanácsok jogkörébe utalását. Az összeg nagyságrendjét az éves költségvetési törvények határozták meg, a pályázati rendszer működtetéséről a 7001/1998. (BK 9.) *BM irányelv* rendelkezett, míg felosztásukról közös *BM-FVM-PM közlemények* tájékoztattak a vizsgált időszakban.

1.1.5 Előcsatlakozási Alapok illetve a Strukturális és Kohéziós Alapok felhasználásával kapcsolatos szabályozás

Mindennemű előcsatlakozási eszköz folyósításának alapja az a Keretmegállapodás, amelyet az Európai Közösségek Bizottsága és a Magyar Köztársaság 1990. szeptember 3-án írt alá. Ez az 1991/2. számú Nemzetközi Szerződés, amely Phare Keretmegállapodás néven is ismert, jelenti az előcsatlakozási támogatások jogi alapját. A Phare Program szabályozásáról létrejött Keretmegállapodást egy évtized elteltével a 85/2002. (IV. 19.) *Korm. rendelet* hirdette ki, Magyarország kötelezettséget rögzítve arra, hogy a Magyar Köztársaság minden szükséges lépést megtesz valamennyi intézkedés megfelelő végrehajtására, a végrehajtásért felelős ágazati szervek kijelölésére és a szükséges szabályok megalkotására.

Az előcsatlakozási eszközök végrehajtási rendszerének általános keretét megszabó jogszabályok közül meghatározó volt a 80/2003. (VI. 7.) *Korm. rendelet* az Európai Unió előcsatlakozási eszközök támogatásai felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjéről. A rendelet meghatározta a végrehajtás intézményrendszerének elemeit, egymáshoz való viszonyát, a feladatkörök megosztását, a programok előkészítésére és költségvetési tervezésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket, a pénzügyi lebonyolítás általános követelményeit, valamint a pénzügyi ellenőrzésre és az eljárás során felmerülő szabálytalanságok kezelésére vonatkozó szabályokat. Ezt a rendeletet az Európai Unió előcsatlakozási eszközök felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendjéről a 119/2004. (IV. 29.) *Korm. rendelet* helyezte hatályon kívül.

Az előcsatlakozási alapok felhasználásának intézményrendszere vonatkozásában alapvető jelentőségű jogszabály a Központi Pénzügyi Szerződéskötő Egység felállításáról szóló 83/2002. (IV. 19.) *Korm. rendelet*, a Nemzeti Alap felállításáról rendelkező 84/2002. (IV. 19.) *Korm. rendelet*, valamint a - már fentiekben is említett - Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról szóló 124/2003. (VI. 7.) *Korm. rendelet*. Ez utóbbi nem csak az előcsatlakozási, hanem a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból támogatott programok végrehajtását megfigyelő és értékelő rendszerét is szabályozza.

Az Európai Unió által nyújtott támogatások pénzügyi lebonyolításának rendjét az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 233/2003 (XII. 16) *Korm. rendelet* szabályozza.

A hazai jogban az Európai Unió Strukturális és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásának intézményrendszerét az e tárgyban legkésőbb megszületett 1/2004. (I. 5.) *Korm. rendelet* általános szabályai határozzák meg, amely az intézményi és működési

rendszer tekintetében követi a korábbi jogszabályokban is érvényre jutó kettős szabályozást a Strukturális és Kohéziós Alap különállása tekintetében.

A Törvény felhatalmazást adott a Kormánynak, hogy rendeletben szabályozza a területi monitoring rendszer feladat- és hatáskörét, szervezeti és működési rendjét. Ennek a feladatnak a Kormány a nemzetközi segélyek, támogatások felhasználásával megvalósuló programok megfigyelő és értékelő rendszerének kialakításáról szóló 166/2001.(IX. 14.) Korm. rendelet megalkotásával tett eleget, amelyet - már az új Kormány - először módosított (231/2002.(XI. 7.) Korm. rendelet), majd új rendelet elfogadásával hatályon kívül helyezett (124/2003.(VIII. 15.) Korm. rendelet).

1.1.6 A vállalkozási övezeteket érintő joganyag

A vállalkozási övezetek létrehozásának és működésének szabályairól szóló 189/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet gyakorlatilag minimálisan változott a vizsgált időszakban, mindössze a kedvezményezettek körének pontosítására vonatkozott a módosítás. Záhony és térségének 1996-os kijelölését követően a Kormány két ütemben 10 további övezetet nevezett meg a vizsgált időszakban. Az első szakaszban 7 új térségben (Ózd-Putnok-Észak-Hevesi; Zempléni; Barcsi; Bihari; Mohácsi; Salgótarján-Bátonyterenyei, illetve a Makói) jöhetett létre vállalkozási övezet, amelyeket az 52-58/1998.(III. 27.) Korm. rendeletek tettek lehetővé. Ezt követően a 4-6/1999.(I. 18.) Korm. rendeletek jelölték ki további három - Kunmadarasi, Békés megyei és Zalai Regionális - Vállalkozási Övezeti területet.

1.1.7 A területfejlesztés intézményrendszerét érintő joganyag

A területfejlesztés intézményrendszerében a Törvény - korábban már részben ismertetett - 1999. évi (első), illetve 2004. évi (második) módosítása jelentette a legnagyobb változást.

Az első törvénymódosítás megváltoztatta az Országos Területfejlesztési Tanács tagjaira vonatkozó rendelkezéseket. A korábbi szabályozás a térségi képviselet vonatkozásában úgy rendelkezett, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok képviseletében régióként egy-egy, legfeljebb azonban hat fő vehet részt a Tanács munkájában. A módosítást követően a regionális fejlesztési tanácsok elnökei látják el ezt a feladatot. Kibővült a tanácskozási joggal résztvevők köre az ifjúsági és sport miniszterrel, a Phare Programokat koordináló tárca nélküli miniszterrel, valamint a külügyminiszterrel, amit a kormányzati struktúra változása és a nemzetközi források várható növekedése indokolt.

A legjelentősebb változtatásra a regionális fejlesztési tanácsok esetében került sor. A Törvénymódosítással megváltozott az összetételük. A törvény szerint a regionális fejlesztési tanácsok munkaszervezetének működési költségeihez a kormányzati hozzájárulást a költségvetési törvényben kell tervezni. A törvény a regionális fejlesztési tanács munkaszervezetének székhelye tekintetében úgy rendelkezett, hogy azt a Tanács az alakuló ülésén, minősített többséggel határozza meg, amennyiben pedig nem születik meg a döntés, úgy a Kormány jelöli ki. A regionális fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét szintén a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője látja el, ugyanolyan módon, mint a megyei területfejlesztési tanácsok esetében.

A továbbiakban emellett - a fogalmi egyszerűsítés érdekében - a regionális fejlesztési tanács elnevezés csak a tervezési-statisztikai régiók intézményét illeti meg. Minden egyéb, önkéntesen létrehozott régiók közötti, illetve megyék közötti intézmény a térségi fejlesztési tanács elnevezést kaphatja. A térségi fejlesztési tanácsot a regionális fejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok hozhatják létre megállapodás keretében. A térségi fejleszté-

si tanácsok esetében új elem, hogy nem kötelező az érintett minisztériumok tagsága. A miniszterek mérlegelhetik, hogy részt kívánnak-e venni a tanács munkájában.

A Törvény módosítása a megyei területfejlesztési tanácsok összetételét is megváltoztatta. A módosítás szerint a megyei területfejlesztési tanács kiegészül a Regionális Idegenforgalmi Bizottság egy képviselőjével. Az agrárágazat a területfejlesztési politika közötti összhang megteremtésének szándékával a módosítást követően a megyei földművelésügyi hivatalok vezetői a megyei területfejlesztési tanácsban tagként vesznek részt. A megyei területfejlesztési tanács komplex feladatai pedig szükségessé tették, hogy a területfejlesztésben és területrendezésben érdekelt területi államigazgatási szervek, továbbá törvényességi felügyeleti feladataik miatt a megyei közigazgatási hivatalok vezetői a tanács üléseinek állandó meghívottjai legyenek.

A módosítás a megyei területfejlesztési tanács hatáskörét is kiszélesítette, amennyiben az a megye területén véleményezi a megyei területrendezési terveket is. A megyei területfejlesztési tanács emellett a megyei területfejlesztési koncepciót és programot is figyelembe véve dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról és a fejlesztések megvalósításáról.

A törvényes működés biztosítása a területfejlesztési tanácsok működésében is alapvető jelentőségű. A Törvény a regionális és megyei tanácsok gazdálkodására vonatkozó ellenőrzési szabályokat részletesen tartalmazta, a törvényességi felügyelet szabályai azonban hiányoztak.

A módosítás értelmében a megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok működésének törvényességi felügyeletét az illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetője látja el. A módosítás értelmében amennyiben a hivatalvezető valamely intézkedése sérelmezhető a megyei területfejlesztési tanács is bírósághoz fordulhat.

A módosítás adott felhatalmazást a Kormánynak arra is, hogy rendeletben állapítsa meg a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás mértékét és felhasználásának módját. Ezt a többször módosított *60/2000.(V. 3.) Korm. rendeletben* fogadta el a Kormány. Ez a jogszabály fogalmazta meg a kistérségi megbízottak feladatait és működési költségeikhez történő kormányzati hozzájárulást, amely személyi juttatásokra, a kapcsolódó közterhekre valamint dologi kiadásokra használható fel.

A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló *244/2003.(XII. 18.) Korm. rendelet* a kistérségi lehatárolások hosszú távú stabilitása érdekében került megalkotásra. A rendelet célja a kistérségnek, mint területi egységnek a területfejlesztés, a közigazgatás és a statisztika jövőbeni igényeihez igazítás, összhangban az Európai Unió statisztikai területi egységeire vonatkozó szabályozásával.

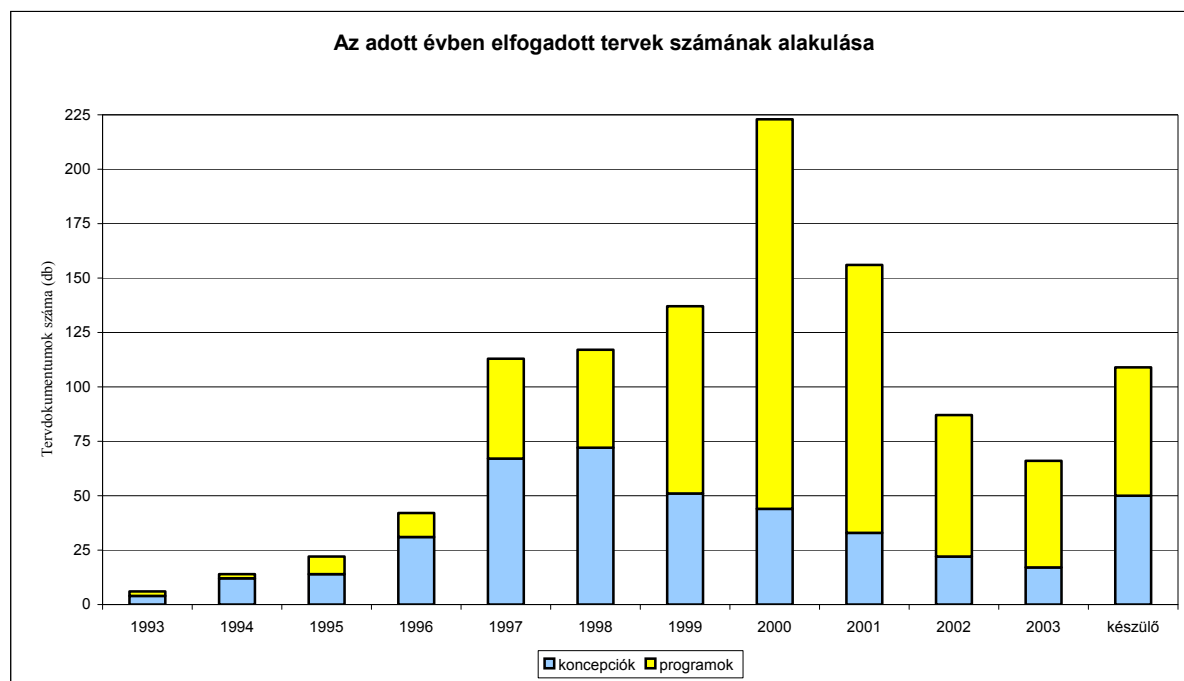
1.2 Területi tervezés

A területfejlesztési politikát érvényesítő eszközrendszer fontos eleme a területi tervezés. A területfejlesztési tevékenység megalapozott megvalósításának, a fejlesztési források hatékony felhasználásának feltétele a megfelelően kidolgozott területi tervek (konceptiók, programok, rendezési tervek) megléte. Ez lehetővé teszi, hogy tervezés során figyelembe lehessen venni az adott térségben és/vagy adott témában készült terveket, biztosítva azok összhangját, és a pénzügyi eszközök hatékony felhasználását.

A területi tervezés, mint eszköz értékeléséhez, az országban zajló tervezési folyamat áttekintéséhez az évente frissített tervkataszter nyújt lehetőséget, amely nem csak az elkészült, hanem a készülő tervdokumentumokról is tájékoztatást ad. A tervkataszter keretében vizsgálatba bevont tervek körébe a speciális térségi, regionális, megyei, kistérségi konceptiók, programok

(területfejlesztési, egyéb szakmai), az országos és kiemelt térségi illetve megyei területrendezési tervek kerültek.

A tervkataszter adatai alapján megállapítható, hogy 1998-2003 között tovább folytatódott a területi tervezési tevékenység kiteljesedése. A legtöbb fejlesztési koncepciót 1997-98-ban fogadták el, ezt követően inkább a programkészítés került előtérbe. Az elkészült dokumentumok száma alapján egyértelműen a 2000-es év volt a területi tervezés legaktívabb éve, azóta ismét csökken az egy-egy évben elfogadott tervezési dokumentumok száma.



A tervek készítését a területfejlesztési támogatáspolitikai is ösztönözte. A Területfejlesztési Célleitörvény megyei decentralizált kereteiből egyre nagyobb arányban ítélték meg támogatást térségi fejlesztési programok, megvalósíthatósági tanulmányok készítésére (2002-ben a megyei támogatások csaknem egy-tizedét). 2000-tól előbb a TFC, majd a TEKI is támogatta a településrendezési tervek készítését. A regionális fejlesztési tanácsok 1998-2002 között régióként 390 millió forintot (1998-ban 60, 1999-ben 130, 2000-ban és 2002-ben 100 millió forint) használhattak fel regionális fejlesztési programok kidolgozására.

A tervekben foglalt célkitűzések érvényesülését elősegítette, hogy 2001-től új célként jelent meg a megyei, (2002-től a megyei és kistérségi) fejlesztési programokban szereplő beruházások támogatása, illetve a megyei tanács határozatában rögzített romaprogramok támogatása. (Utóbbi esetben épp az ilyen programok hiánya akadályozta meg, az ilyen témájú pályázatok benyújtását, támogatását). Szintén 2001-től a területfejlesztési Phare Programokból kimaradó dunántúli régiók valamint Közép-Magyarország és a Balaton az elkészített 3 éves Előzetes Regionális Fejlesztési Programjaik megvalósítására kaptak decentralizált forrásokat a TFC-ből, ami szintén a programfinanszírozás irányába tett jelentős lépés volt. Ugyanakkor a decentralizáltan átadott állami támogatások felhasználásán túl sem a régióknak, sem a megyéknek, sem a kistérségeknek nincs saját eszköze az egyes koncepciókban, programokban foglalt célkitűzések megvalósítására.

1.2.1 Tervezés koordinációja

A területfejlesztési koncepciók és programok, területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló 184/1996.(XII. 11.) Korm. rendelet 2001-ben jelentős változtatáson

ment át. A különböző szintű tervek egyeztetésében részt vevők köre szintenként eltérő mértékben kibővült. A koncepciók, programok egyeztetésébe bevonandók köre elsősorban humán területen bővült, a foglalkoztatás, oktatás, képzés szereplőivel. Lényeges továbbá, hogy minden térségi szinten követelménnyé vált a szomszédos területtel való egyeztetés is.

Regionális és a kiemelt térségek szintjén az országos szervezetek közül megjelent a Munkaügyi Tanács, a Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, valamint a Szakképzési Tanács. A helyi véleményezők köre kibővült az érintett regionális átképző központokkal, az idegenforgalmi bizottságokkal, a felsőoktatási intézményekkel. A közigazgatás oldaláról megjelentek a területi államigazgatási szervek, az érintett önkormányzatok és társulásaik.

Megyei tervek esetében ugyanezekkel a résztvevőkkel bővült a véleményezők köre azzal a különbséggel, hogy nem az Országos Munkaügyi Központ, hanem a megyei munkaügyi tanácsok kerültek be a bevonandók köré.

A kistérségi koncepciók, programok egyeztetése során a módosítással előtérbe kerültek a helyi szereplők. Kistérségi szinten a továbbiakban nem kell bevonni az egyeztetésbe a regionális és térségi tanácsokat, a területileg illetékes kamarákat és államigazgatási szerveket, egyeztetni kell viszont az érintett megye (főváros) önkormányzatával és a szomszédos kistérségi területfejlesztési társulással.

A területrendezési tervek egyeztetésében részt vevők köre szintén bővült. A korábban felsoroltakon túl megjelentek az érintett önkormányzatok, felsőoktatási intézmények, regionális idegenforgalmi bizottságok és a koncepcióktól, programoktól eltérően az MTA is. A megyei illetve több megye közös rendezési terve esetén is követelménnyé vált a szomszédos térségekkel történő egyeztetés.

A területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló 18/1998.(VI. 25.) KTM rendeletet is módosították 2003-ban a *Tárca Nélküli Miniszter 1/2003. (IX. 9.) rendeletével*. Ez a koncepciókat, programokat nem érintette, a rendezési tervek esetében pedig a területfelhasználási kategóriák, térségi övezetek kerültek módosításra.

A tervek közti összhang megteremtése szempontjából jelentős előrelépést hozott, hogy 2000-ben megszületett a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek nyilvántartásáról, továbbá az építésügyi műszaki dokumentációk megőrzésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 5/2000 (II. 11.) FVM rendelet. Utóbbi előírja az elfogadott tervek papíron és elektronikus úton történő megküldését a VÁTI Kht. által működtetett Dokumentációs Központnak. Az előírással ellentétben a tervek nyilvántartása továbbra sem teljes körű, mivel a területi tervek átküldése a Dokumentációs Központnak - szankcionálás hiányában - még mindig esetleges.

1.2.2 Országos szintű tervezés

A területfejlesztés országos szintjén az elmúlt időszak legfontosabb elkészült tervdokumentuma a *Nemzeti Fejlesztési Terv*² és annak *Regionális Fejlesztési Operatív Programja*. Az NFT képezte a Bizottsággal folytatandó tárgyalások alapját, melynek eredményeként a támogatások jogi keretét jelentő Közösségi Támogatási Keretszerződés elkészült. Utóbbi rögzíti az EU, illetve Magyarország pénzügyi kötelezettségvállalását a 2004-2006-os időszakra. Az NFT közel 510 milliárd forint uniós és 178 milliárd forint hazai (központi, illetve helyi) for-

² Az Európai Unió Strukturális Alapokról szóló 1260/1999. (EK) rendelete szerint az 1. célkitűzés alá eső tagállamok, a támogatások igénybevétele feltételeként Nemzeti Fejlesztési Tervet kell, hogy készítsenek, mely tartalmazza azokat a fejlesztési céljaikat és prioritásaikat, melyeket az EU is támogat.

rást jelent, és további 280 milliárd forint magántőkét mozgat meg. Mindezt kiegészíti 283 milliárd forint uniós, illetve 113 milliárd forint hazai közösségi forrás a Kohéziós Alap finanszírozta nagy környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális projekteken keresztül. Így összességében 1 350 milliárd forint értékű fejlesztés valósulhat meg évi 0,7%-os plusz GDP növekedést, és a foglalkoztatott létszám 110 ezres növekedését eredményezve.

Az NFT hosszútávú célja az EU gazdasági és társadalmi fejlettségi szintjéhez való konvergencia. Az NFT specifikus céljai (versenyképesebb gazdaság, humán erőforrások fejlesztése, jobb minőségi környezet és alap-infrastruktúra, kiegyensúlyozott területi fejlődés) elérése érdekében kialakított intézkedések öt operatív program keretében valósulnak meg:

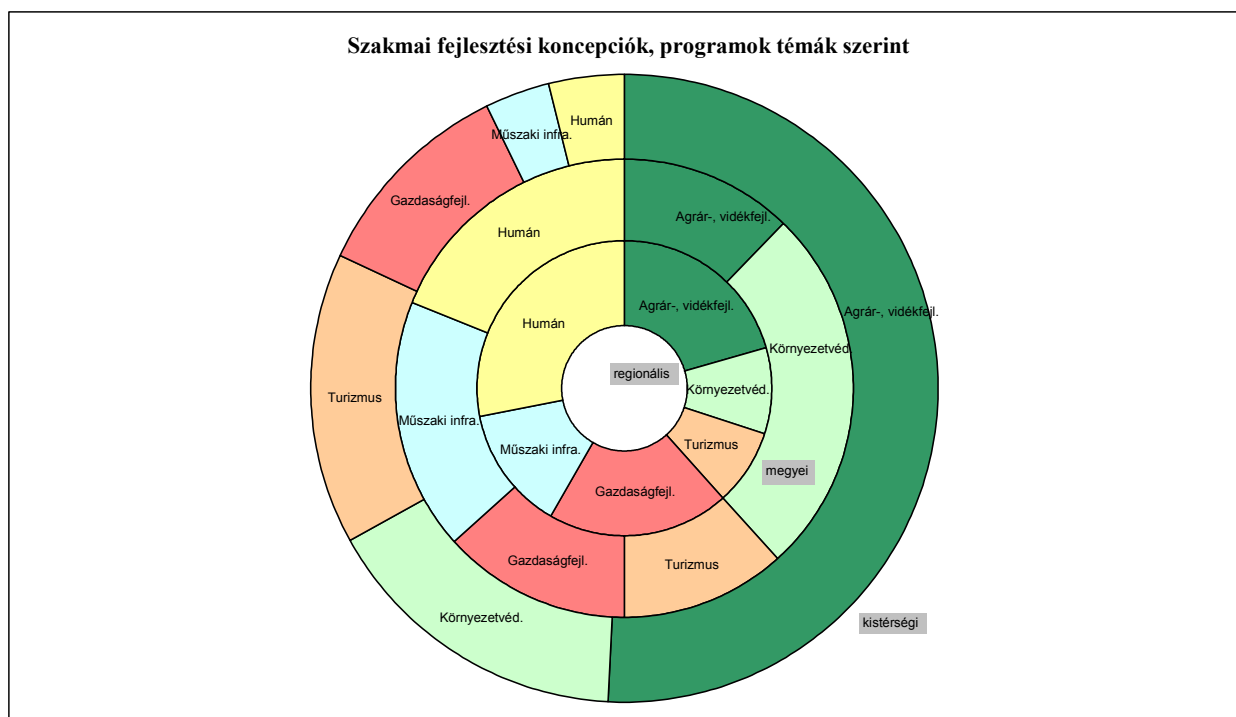
- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP)
- Humánerőforrás Fejlesztési Operatív Program (HEFOP)
- Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP)
- Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP)
- Regionális Fejlesztési Operatív Program (RFOP).

Valamennyi operatív program hatással lesz a területi folyamatokra, támogatva az elmaradottabb régiókat is, de alapvetően a RFOP helyez hangsúlyt a regionális fejlesztési potenciál (elsősorban turizmus, felsőoktatás) kihasználására, a városi területek rehabilitációjára, valamint a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok támogatására. A program nem tartalmaz régióként különböző fejlesztéseket, hanem az összes régió számára elérhető célokat, támogatási lehetőségeket fogalmaz meg. Az országos, nagytársadalmi szintű fejlesztéseket alapvetően az ágazati operatív programokban találjuk, melyeket a ROP lényegében kiegészít azáltal, hogy elsősorban a régiókon belüli, helyi, kistérségi hatású fejlesztéseket támogatja. A Program keretében megvalósuló fejlesztések elsődleges kedvezményezettjei az önkormányzatok és a non-profit szféra. A célok megvalósítását az elkövetkező 3 évben 141 milliárd forint fejlesztési forrás szolgálhatja. A ROP specifikuma, hogy a fejlesztési források mintegy 75%-a a legfejletlenebb régiókban (Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Dél-Alföld és Dél-Dunántúl) kerülnek felhasználásra. Ezt elérendő a ROP intézkedéseinek többségénél a területfejlesztési szempontból kedvezményezett kistérségekből beérkező pályázatok részesülnek előnyben.

A területrendezés területén országos szinten a legjelentősebb eredmény, hogy 2003-ban megszületett az Országos Területrendezési Tervet elfogadó törvény.

1.2.3 Regionális szint

Csakúgy, mint a területi tervezés többi szintjén, a régiók esetében is a 2000/01-es években született a legtöbb koncepció és program. Témájukat tekintve a komplex fejlesztési terveken túl az agrár- és vidékfejlesztés, gazdaságfejlesztés és humán infrastruktúra ill. –erőforrásfejlesztés kaptak nagyobb hangsúlyt. A három keleti régió a területfejlesztési Phare Programban vett részt. Az ebből kimaradók a 3 éves Előzetes Regionális Fejlesztési Programjaik megvalósításához kaptak decentralizált forrásokat.



A tervdokumentumok száma a dunántúli régiókban (ezen belül is a Nyugat-Dunántúlon), illetve Észak-Alföldön a legmagasabb. A kelet-magyarországi régiókban az agrár- és vidékfejlesztés, valamint a környezetvédelem témájában született a legtöbb ágazati koncepció és program. Ugyancsak ezekben a régiókban készültek nagy arányban gazdaságfejlesztéssel, innovációval, informatikával kapcsolatos tervek. A turizmusfejlesztéssel kapcsolatos koncepciók programok ugyanakkor a dunántúli régiók regionális, megyei, kistérségi szintű tervezésében kaptak nagyobb hangsúlyt. A humán témájú tervek pedig a Közép-Magyarországi Régióra jellemzők leginkább.

A kiemelt térségek rendezési tervei közül a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetének rendezési tervét - a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló - 2000. évi CXII. Törvénnyel fogadta el az Országgyűlés, ugyanakkor más kiemelt térség, így a fővárosi agglomeráció rendezési tervének elfogadására nem került sor. A kiemelt térségek területfejlesztési koncepcióját, programját - a rendelet értelmében - szintén az Országgyűlés fogadja el. 1998 óta ez is csak a Velenicei-tó–Vértes kiemelt üdülőkörzet területfejlesztési koncepciója esetében történt meg. Megkezdődött ugyanakkor a területfejlesztési és rendezési célokat is szolgáló Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztése (VTT), ezzel párhuzamosan a Tisza térség komplex árvédelmi-, terület- és vidékfejlesztési koncepciójának, programjának, rendezési tervének készítése is folyamatban van. A folyó teljes hazai árterületét és közel 1,75 millió ember lakóhelyét érintő terv célja az árvízvédelem mellett, hogy elősegítse az érintett vidéki térség fejlődését, az életkörülmények, gazdálkodási feltételek javulását.

1.2.4 Megyei szint

A megyék közül immár valamennyi rendelkezik területfejlesztési koncepcióval és néhány kivétellel elfogadott programmal. A megyei területrendezési tervek közül többnek elkészült a javaslattevő fázisa, de a Törvénnyel összhangban lévő önkormányzati rendeletek elfogadása még nem történt meg. A megyei szinten elfogadott egyéb szakmai koncepciók illetve programok száma egyaránt megduplázódott 2000-hez képest.

A komplex területfejlesztési koncepciókon, programokon kívül elkészült tervek témák szerinti megoszlása a következőképp változott. Míg 2000-ben a megyei tervek felét adták az agrár- és vidékfejlesztés illetve a környezetvédelem témájában születettek, 2004-ben már csak egy harmados volt e két terület együttes aránya. A szakmai koncepciók, programok témák szerinti megoszlása kiegyenlítettebbé vált. A területi szintek közül itt a legkisebb az agrár- és vidékfejlesztés aránya, ugyanakkor a műszaki infrastruktúra fejlesztés koncepciói programjai itt képviselik a legnagyobb részarányt. Utóbbi terület a humán infrastruktúra- és humánerőforrás-fejlesztéssel együtt valamivel nagyobb hangsúlyt kapott az időszakban.

Megyei fejlesztési koncepciók és programok

Megye	Megyei fejlesztési koncepciók				Megyei fejlesztési programok				Megyei területrendezési terv	
	Területfejlesztési		Egyéb szakmai		Területfejlesztési		Egyéb szakmai		Elf.	Ka.
	Elf.	Ka.	Elf.	Ka.	Elf.	Ka.	Elf.	Ka.		
Baranya	x		3	3	x		10	3	x	
Bács-Kiskun	x		1	-	-	-	-	2	x	
Békés	x		2	-		x	5	-		x
Borsod-Abaúj-Zemplén	x		1	-	x		5	1	x	
Csongrád	x		1	-	x		6	-		x
Fejér	x		1	-	x		2	-		x
Győr-Moson-Sopron	x		3	-	x		13	2		x
Hajdú-Bihar	x		-	-	x		-	-		x
Heves	x		2	-	x		7	-		x
Jász-Nagykun-Szolnok	x		11	8	-	-	5	-	x	
Komárom-Esztergom	x		5	2		x	6	1		x
Nógrád	x		3	-	x		3	-		x
Pest	x		8	-	x		3	-		x
Somogy	x		2	-	x		3	-		x
Szabolcs-Szatmár-Bereg	x		8	-	x		17	7	x	
Tolna	x		2	-	x		4	-		x
Vas	x		-	-	x		-	-		x
Veszprém	x		1	-	x		4	-	x	
Zala	x		8	-	x		1	-	-	-

(Adatok lezárva: 2004. április 30.) Elf.: elfogadott, Ka.: készülő

1.2.5 Kistérségi szint

Kistérségi szinten szám szerint még látványosabb volt a tervezés megélénkülése, a 2003 végén meglévő, illetve készülő tervek száma több mint kétszerese volt a 2000-es értéknek. A legélénkebb tervezési tevékenység azokban a megyékben (Zala, Győr-Moson-Sopron, Szabolcs-Szatmár-Bereg) folyik ahol a kistérségi társulások száma is a legmagasabb. A szakmai koncepciók, programok közt tovább nőtt az agrár- és vidékfejlesztés súlya, az elfogadott és készülő tervek fele ebben a témában született, arányai tekintve továbbra is hangsúlyos még a környezetvédelem (ide értve a szennyvízelvezetést, -kezelést), és a turizmus fejlesztése is (utóbbi fő tervezési szintje egyébként a kistérség). Változatlan az is, hogy a humánerőforrások és humáninfrastruktúra fejlesztésére kistérségi szinten születnek legkisebb arányban tervek.

Kistérségi fejlesztési koncepciók és programok

Megye	Statisztikai kistérségek száma	Társulások száma	Kistérségi fejlesztési koncepciók				Kistérségi fejlesztési programok			
			Területfejlesztési		Egyéb szakmai		Területfejlesztési		Egyéb szakmai	
			Elf.	Ka.	Elf.	Ka.	Elf.	Ka.	Elf.	Ka.
Baranya	9	16	4	-	4	3	8	-	17	5
Bács-Kiskun	10	11	10	2	1	-	1	-	9	-
Békés	8	11	4	-	4	-	6	-	5	-
Borsod-Abaúj-Zemplén	15	13	4	-	3	-	13	-	10	1
Csongrád	7	7	7	-	7	-	6	-	15	-
Fejér	10	8	6	-	5	1	3	-	17	1
Győr-Moson-Sopron	7	19	14	-	13	3	5	2	33	2
Hajdú-Bihar	9	14	11	1	7	3	8	2	11	4
Heves	7	12	10	-	2	-	4	-	7	-
Jász-Nagykun-Szolnok	7	7	5	2	2	-	1	1	23	-
Komárom-Esztergom	7	7	6	-	2	1	3	-	14	1
Nógrád	6	7	6	-	5	-	3	-	8	-
Pest	15	16	9	2	6	4	2	2	7	4
Somogy	10	9	8	-	8	-	6	-	17	-
Szabolcs--Szatmár-Bereg	11	18	17	1	7	5	8	2	12	6
Tolna	5	13	5	-	2	-	5	-	11	2
Vas	9	10	8	-	8	-	4	3	8	1
Veszprém	9	16	5	-	7	-	11	-	23	3
Zala	6	21	15	2	39	12	7	1	25	-

(Adatok lezárva: 2004. április 30.) Elf.: elfogadott, Ka.: készülő

1.3 Területi információs rendszerek

A területfejlesztési politika eszközeként a területi információs rendszerek hozzájárulnak a területfejlesztési politika alakításához:

- a területek, települések helyzetének, változásainak figyelemmel kíséréséhez,
- a területfejlesztési és területrendezési döntések előkészítéséhez, illetőleg a döntésekhez,
- a központi állami szervek egyéb területfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatos feladataihoz (feladat meghatározás, jogalkotás és alkalmazás, koordináció szakmai irányítás) valamint,
- a döntések hatásainak elemzéséhez (monitoring).

A Törvény a TeIR-t nevesíti területi információs rendszerként (27.§ 1.f. pontja), a területfejlesztés pénzügyi eszközeihez kapcsolódóan ugyanakkor működnek olyan monitoringhoz kapcsolódó információs rendszerek (OTMR, EMIR, MEMOR), melyek közvetett módon szintén területi információs rendszereknek tekinthetők. Ezek a döntően pénzügyi monitoringhoz kötődő rendszerek és a TeIR mint szoros értelemben vett információs rendszer közti kapcsolat kölcsönösen segítheti azok működését. Egyrészt a TeIR információt szolgáltat a programok, projektek indikátorinak meghatározásához, az elért hatások értékeléséhez. Másrészt pedig a támogatások adatainak területi elemzése lényeges információkkal gazdagíthatja a területi információs rendszert. Mivel a területi folyamatok elemzése szempontjából mindkét típusú rendszer meghatározó, ezért a továbbiakban ezek részletesebb bemutatására kerül sor.

1.3.1 Országos Területfejlesztési és -rendezési Információs Rendszer (TeIR)

Az Országos Területfejlesztési és -rendezési Információs Rendszer (TeIR) a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló *1996. évi XXI. törvény* nyomán került létrehozásra a társadalom, a gazdaság és a környezet területi jellemzőinek és változásainak figyelemmel kísérése, illetve előre jelzése érdekében.

A VÁTI Kht által fejlesztett és üzemeltetett TeIR (amely az idősorokat is figyelembe véve több mint 50 000 adatot tartalmaz) kialakítása során első lépésben a rendszer országos szintje készült el, amely 1998-tól üzemel, ezt követte 2001-ben a megyei szint megvalósítása. A TeIR országos szinten veszi át más országos adatgyűjtő rendszerek területi szempontból értékelhető adatait, mely adatokat egy önálló adattárházba szervezve tárol és oszt meg a megyei szintű rendszerekkel. Megyei szinten a TeIR eszközöket biztosít a részletesebb elemző- és tervezőmunka támogatása érdekében a helyi érdekű - a TeIR egységes adatbázisában nem szereplő – nem rendszeresen gyűjtött adatok feldolgozásához. Emellett támogatja az információszolgáltatást a területfejlesztésben érintett megyei szintű szervezetek részére.

Az *adatfeltöltés* általában éves rendszerességgel történik, ennél gyakoribb a munkanélküliségre vonatkozó negyedévenkénti adatszolgáltatás. A TeIR a következő szervezetektől vesz át adatokat:

- Központi Statisztikai Hivatal (KSH)
- Minisztériumok
- Állami Számvevőszék (ÁSZ)
- Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH)
- Területi Államháztartási Hivatal (TÁH)
- Magyar Államkincstár (MÁK)
- Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI)
- Foglalkoztatási Hivatal (FH)
- Megyei önkormányzatok.

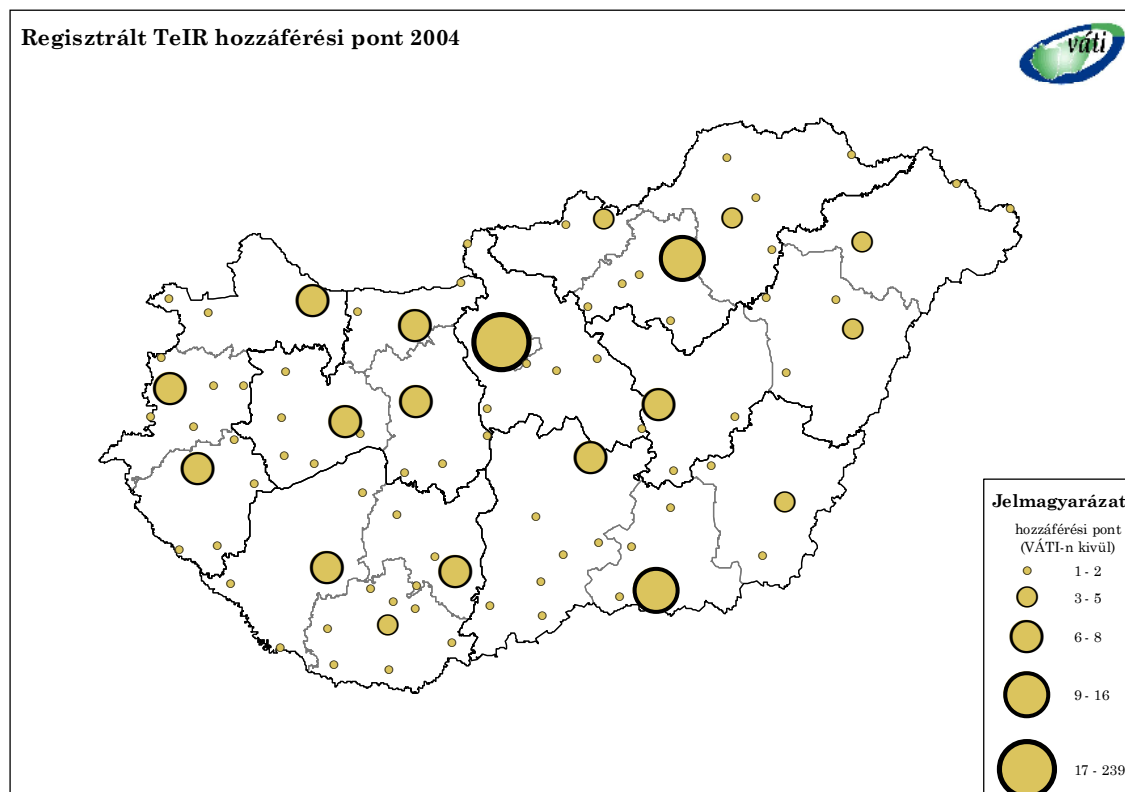
Legnagyobb adatszolgáltató változatlanul a KSH. A település-soros T-STAR adatbázis az elmúlt években kiegészült a szintén évi rendszerességgel szolgáltatott megye-, illetve régió szintű MR-STAR adatbázissal, illetve az időszakos adatgyűjtések – Népszámlálás, Általános Mezőgazdasági Összeírás– adataival is.

A *TeIR felhasználóinak* körét a kormányrendelet határozza meg. A felhasználók jelenleg:

- Minisztériumok
- Miniszterelnöki Hivatal (MEH)
- Magyar Országgyűlés Területfejlesztési Bizottsága
- Állami Számvevőszék (ÁSZ)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH)
- Hírközlési Főfelügyelet
- Környezetgazdálkodási Intézet (KGI)
- BM Területi Főépítész Irodák
- Megyei Önkormányzatok Hivatala
- Megyei, regionális és térségi területfejlesztési tanácsok
- Kistérségek, valamint települési önkormányzatok (előkészületben).

A központi államigazgatás, valamint a megyeszékhelyek felhasználói a kormányzati gerinchálózaton keresztül kapcsolódnak a rendszerhez. A kapcsolódás másik módja az Interneten keresztüli elérés SMART kártyás azonosítással. Utóbbinak köszönhetően a felhasználói oldal az elmúlt években elsősorban a kistérségi társulások szintjén bővült, jelentős központi támoga-

tással. A felhasználók köréből adódóan a teljes körű hozzáférést biztosító pontok a fővárosban és a megyeszékhelyeken koncentrálódnak, ugyanakkor egyre több megyében a kistérségi társulások központjaiban is biztosított a hozzáférés.



A TeIR tartalmát és működését a 112/1997.(VI. 27.) Korm. rendelet szabályozza. A Kormány a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos Területfejlesztési Konceptió végrehajtásáról szóló 39/2001.(VI. 18.) OGY határozatban foglalt feladatok megvalósítását elősegítő intézkedésekről szóló 2069/2002.(III. 21.) Korm. határozat 3. 5. pontjában előírta, hogy a fenti rendeletet felül kell vizsgálni. A rendelet felülvizsgálata megtörtént, de a módosítása csak a területfejlesztési törvény módosítását követően valósulhat meg (lévén az érintettek körét a törvény határozza meg), ezért néhány probléma még megoldásra vár.

Az adatgyűjtés terén a Korm. rendelet előírja a TeIR-be történő adatszolgáltatással kapcsolatban a KSH szerepét. A KSH rendszeresen szolgáltatja a településsoros statisztikai adatokat a részben a TeIR adatigényei miatt kialakított megyei- és regionális, valamint az időszakos összeírásokból származó adatokat, azonban az ágazati adatok a kialakult gyakorlat szerint közvetlenül a minisztériumoktól és országos hatáskörű szervektől valósulnak meg. Az adatszolgáltatási kötelezettséget a rendelet előírja, de nem rendelt hozzá határidőt, így még nem minden adatszolgáltatás valósult meg.

A TeIR-be a kormányrendelet szerint az adatszolgáltatás kötelező és ingyenes, ugyanakkor az adatszolgáltatás megtagadása nem szankcionálható, és az adatgazda szervezetek feladatai között nem szerepel a TeIR-be történő adatszolgáltatás, ezért annak finanszírozása sem jelenik meg. Jelenleg az adatvédelmi törvény értelmében technikai költséget számolhatnak fel, ami az adatok átadásra történő előkészítésének költségeit fedezik, de nem fedezik az adatok gyűjtésével járó plusz feladatok költségét.

A TeIR oldaláról a szolgáltatás igénybevétel a rendeletben felsorolt szervezetek számára térítésmentes. A további felhasználók a TeIR adatait szerződés alapján, térítés ellenében vehetnék át. Mivel azonban az érintett adatgazdák nem járultak hozzá az adatok továbbadásához, így a

TeIR-ből jelenleg térítéses adatszolgáltatás nincs. A tervező intézetek, akik megbízás alapján végeznek szolgáltatást valamely egyébként jogosult államigazgatási szervezet számára, a rendszerhez közvetlenül nem csatlakozhatnak, de a rendszerben tárolt adatokat felhasználhatják amennyiben a jogosult szervezet ehhez hozzájárul, ugyanakkor nem egyértelmű, hogy mely szervezet, milyen esetben jogosult a TeIR szolgáltatásainak igénybe vételére.

Már az előző a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos Területfejlesztési Konceptió végrehajtásáról szóló Országgyűlési Jelentést elfogadó 39/2001. (VI.18.) OGY határozat is felhívta a figyelmet arra, hogy a TeIR számára a legnagyobb problémát a területfejlesztést közvetve és közvetlenül szolgáló támogatásokkal kapcsolatos adatok hozzáférhetőségének hiánya jelenti. A határozat felkérte a Kormányt, hogy tegye teljes körűvé az állami támogatások, fejlesztési célú előirányzatok területi alapú nyilvántartását és adatszolgáltatását a TeIR részére. Ennek ellenére csak 2004 elején valósult meg az Országos Támogatási Monitoring Rendszerrel való kapcsolat, ami elérhetővé tette valamennyi a rendszerben szereplő támogatás adatát, azonban még ez sem teljes körű, mivel nem tartalmazza például a kedvezményként nyújtott támogatásokat. A rendszeres és teljes körű támogatási adatok biztosítása továbbra is kormányzati intézkedést igényel.

1.3.2 Országos Támogatási Monitoring Rendszer (OTMR)

Az Országos Támogatási Monitoring Rendszer az államháztartás pénzügyi információs rendszerébe illeszkedő, a Magyar Államkinctárban működő integrált nyilvántartási rendszer, amely 1998. január 1-i hatállyal kezdte meg működését. A rendszer kialakításának jogszabályi háttérét a 1045/1997. (IV. 29.) számú Kormányhatározat 2. 2. pontja fogalmazta meg, amely a Kinctárban olyan adatfeldolgozó rendszer kialakítását írta elő, amely alkalmas a kis- és középvállalkozási körnek nyújtott költségvetési támogatások vállalkozásonkénti és projektenkénti nyilvántartására. A Phare támogatással létrehozott rendszer célja kettős volt: mindelelőtt nyomon kellett követni a különböző állami támogatások kedvezményezettjei lejárt köztartozásait; valamint megfelelni annak az uniós elvárásnak is, hogy a külföldi segélyek, EU támogatások átlátható, jól működő és gyors reagálású pénzügyi megfigyelő rendszere legyen.

Az OTMR hatálya alá tartozó támogatások, előirányzatok körét (melyek száma 1998 és 2004 között 51-ről 141-re nőtt) évről-évre az Államháztartás működési rendjéről szóló, többszörösen módosított 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet határozza meg. Ezek közül a 24/2003. (III. 4.) Korm. rendelet alapján 21 tartozik a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok közé.

A nyilvántartott információk lekérdezését előzetesen kialakított lekérdezés-funkciók segítik az OTMR-ben, lehetővé téve - akár Interneten is - támogatási konstrukciókhoz rendelve a támogatási formánként, támogatott csoportonként, területi bontásban történő információgyűjtést, vagy a támogatáshalmozódás nyomon követését. A rendszerben rejlő lehetőségek kiaknázásához azonban nehezíti, hogy az adatközlésre kötelezett szervek akadozva szolgáltatják az adatokat.

1.3.3 Magyar Egységes Monitoring Rendszer (MEMOR)

A Magyar Egységes Monitoring Rendszer az előcsatlakozási eszközök monitoring feladatainak ellátását szolgáló egységes információtechnológiai rendszer, melyet az előcsatlakozási programok elektronikus információs rendszereként fejlesztették ki 2001-ben Phare támogatással.

A rendszer a tervezett és folyamatban lévő projektekről folyamatosan gyűjti, nyilvántartja és feldolgozza a rendelkezésre álló projekt-, pénzügyi- (és monitoring) indikátoradatokat, nyilvántartó rendszere előállítja a fontosabb űrlapokat, valamint elektronikus úton biztosítja az adatszolgáltatásokat.

Az Európai Unió által nyújtott támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról rendelkező 124/2003. (VIII. 15.) Korm. rendelet értelmében a MEMOR a továbbiakban (és kizárólag) az előcsatlakozási eszközök monitoring feladatainak ellátását szolgáló egységes információtechnológiai (IT) rendszer szerepét tölti be.

1.3.4 Egységes Monitoring Informatikai Rendszer (EMIR)

A Strukturális Alapok és Kohéziós alap vonatkozásában kizárólagosan az Egységes Monitoring Informatikai Rendszer (EMIR) működik majd, mint elektronikus adatgyűjtési, jelentési és monitoring rendszer. A tervek szerint tartalmazni fogja minden, az operatív programok keretében finanszírozott projekt adatait, beleértve a megvalósulás pénzügyi és fizikai jelzőszámait, köztük a megvalósítás helyére vonatkozó földrajzi azonosítót is.

Az információs rendszer által összegzett jelzőszámok alapján hozza meg döntéseit az Irányító Hatóság, valamint ezek alapján kerülnek összeállításra a jelentések a Monitoring Bizottság, illetve a Kormány és az Európai Bizottság részére. Az érintett szervezetek a rendszer segítségével fognak előállítani valamennyi, a program működtetése során használatos, egységes formátumú dokumentumot. Az adatszolgáltatást nagymértékben elősegíti, hogy amennyiben a felelős szervezet az adatszolgáltatási kötelezettségének nem tesz eleget, intézkedni lehet a pénzügyi támogatás megvonásáról mindaddig, amíg a mulasztást nem pótolják.

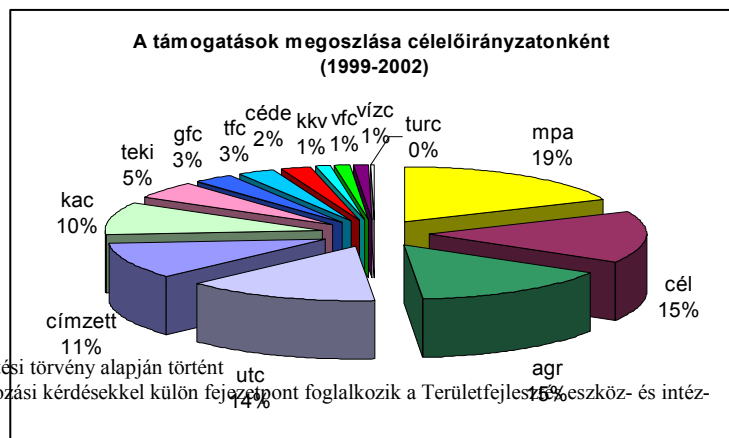
1.4 Pénzügyi eszközök

A különböző költségvetési előirányzatokból finanszírozott állami támogatások területfejlesztési jelentősége elsősorban azon keresztül nyilvánul meg, hogy a támogatások milyen módon (milyen eszközökön, hatásokon keresztül) és milyen mértékben járulnak hozzá a területfejlesztési politika deklarált céljainak a megvalósításához.

A területfejlesztési célú állami támogatások elosztásában, a támogatni kívánt célkitűzésekben elsődlegesen és közvetlenül érvényesülnek területi szempontok, így a területi különbségek mérséklésének szándéka. A közvetlen területfejlesztési célú támogatások körébe tartozik:

- Területfejlesztési célfeladatok támogatással fedezett kiadásai (TFC)³ (forrás: MEH)
- Területi kiegyenlítést szolgáló célelőirányzat (TEKI) (forrás: BM)
- Céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE) (forrás: BM)

A közvetlen területfejlesztési célú támogatások köre három további új elemmel bővült 2003-ban: a Tér- és településfelzárkóztatási célelőirányzattal (TTFC), a Kistérségi támogatási alappal (KITA) és a Vállalkozási övezetek támogatásával⁴. 2004-től a TFC, TTFC,



³ Az előirányzatok megnevezése a 2003. évi költségvetési törvény alapján történt

⁴ A vállalkozási övezetekkel és a kapcsolódó finanszírozási kérdésekkel külön fejezetben foglalkozik a Területfejlesztési eszköz- és intézményrendszerén belül.

KITA összevonásával létrehozták a Területi- és Regionális Fejlesztési Céllelőirányzatot (TRFC), valamint új előirányzatként az Országos Jelentőségi Területfejlesztési Programok Céllelőirányzatát. A továbbiakban ennek céljai között jelenik meg Vállalkozási Övezetek támogatása.

Területfejlesztési hatású támogatások közé azok az ágazati kezelésében lévő előirányzatok tartoznak, melyek saját ágazati fejlesztéspolitikai céljaik mellett közvetve vagy közvetlenül hozzájárulnak a területfejlesztés deklarált céljainak megvalósításához. A területfejlesztési hatású támogatások körébe tartozik:

- Címzett és céltámogatás (CCT) (forrás: OTMR⁵)
- Beruházásösztönzési céllelőirányzat⁶ (BC) (forrás: OTMR)
- Agrár- és vidékfejlesztési szakmai előirányzatok (AGR, VFC⁷) (forrás: AKII⁸)
- Kis- és középvállalkozói céllelőirányzat (KKC) (forrás: OTMR)
- Turisztikai céllelőirányzat (TC) (forrás: OTMR)
- Környezetvédelmi Alap célfeladatok (KAC) (forrás: KvVM)
- Vízügyi céllelőirányzat (VÍZC) (forrás: KvVM)
- Útfenntartási és fejlesztési céllelőirányzat (UFCE) (forrás: GKM)
- Munkaerőpiaci Alap (MPA) (forrás: FMM)

Az 1996-1998 között elosztott támogatások megoszlásához képest alapvető, nagyságrendi változás nem történt, a támogatási rendszeren belül továbbra is elenyésző hányadot képviselnek a területfejlesztési célú támogatások.

1.4.1 A támogatások volumenének alakulása

1996-2002 között vizsgálva az előirányzatok⁹ által nyújtott összes támogatás alakulását, jelentős ingadozást figyelhetünk meg az egyes előirányzatok esetében külön-külön és összesítve egyaránt. Az összes támogatás volumenének 1996-1998 közötti folyamatos növekedése lelassult 1999-ben, majd ismét növekedésnek indult, de így sem sikerült 2002-re elérni az 1998-as támogatottsági szintet 2002-es áron számolva.¹⁰

A legnagyobb részarányt szinte minden évben a CCT képezte, noha igen jelentős ingadozások figyelhetők meg a nagyságának változása tekintetében. A mezőgazdaság támogatottsága folyamatos növekedést mutat, kivéve 1999-ben, amikor közel felére esett vissza. Az MPA és a kisebb támogatási összeggel rendelkező TFC, TC, VÍZC, TEKI, GFC jóval kiegyensúlyozottabb tendenciát mutat. Az UFCE folyamatos emelkedését is 2000-ben szakítja meg a támogatási volumen csökkentése. A legnagyobb változások a KAC időbeli alakulását jellemzik, hiszen 1998-2001 között közel 50%-os csökkenések és növekedések váltogatják egymást.

A területfejlesztés szempontjából legfontosabb előirányzat, a TFC minden évben a legkisebb volumenű támogatások közé tartozik, hasonlóan a TEKI-hez ill. a CÉDE-hez. A területfejlesztési támogatások kisebb ingadozásokat követően a vizsgált időszakban közel azonos szinten álltak, majd 2003-ban nőtt meg nagyobb arányban e terület fejlesztésére fordítható költségvetési keret.

Egy főre vetítve a területfejlesztési célú előirányzatok együtt átlagosan 37 724 forintot tesznek ki, a területfejlesztési hatású támogatások közül hasonló nagyságrendűek a gazdaságfej-

⁵ OTMR: Országos Támogatási Monitoring Rendszer

⁶ 1999-2002 között Gazdaságfejlesztési céllelőirányzat (GFC) a megnevezése, ezért e megnevezés alatt szerepeltetjük a későbbiekben

⁷ Vidékfejlesztési céllelőirányzat megnevezés alatt 1999-ben a TFC és VFC került összevonásra

⁸ AKII: Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet

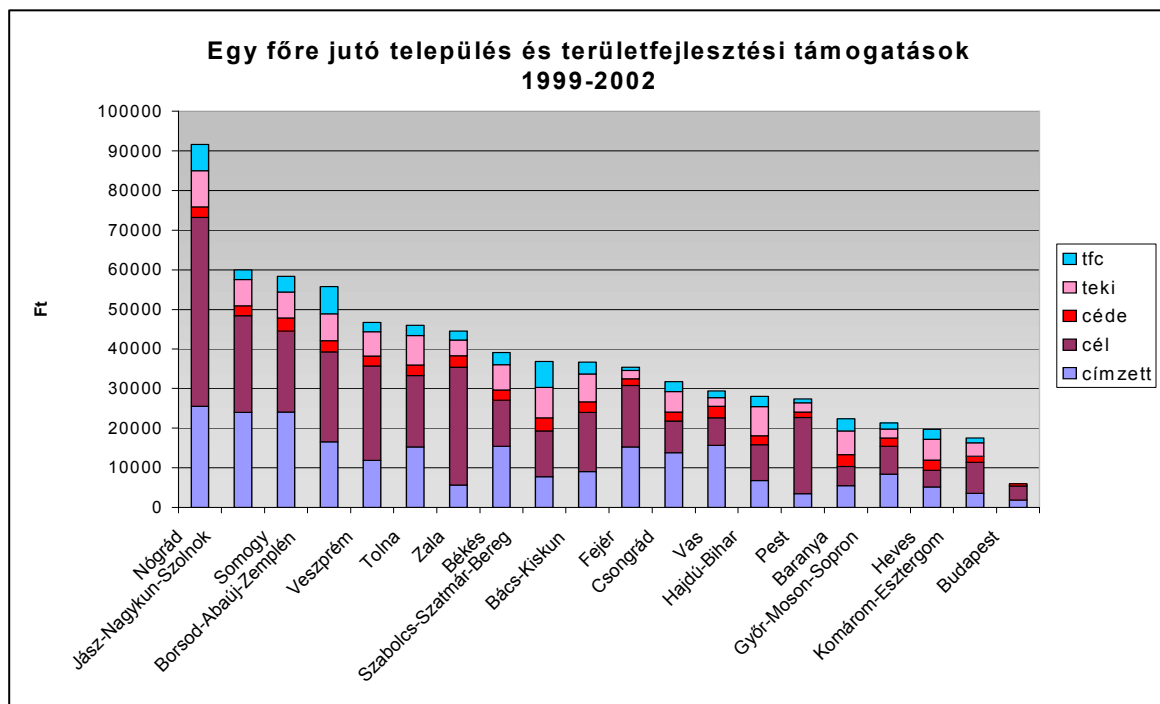
⁹ 1996-2002 között csak a következő előirányzatok adatai állnak rendelkezésre: AGR, CCT, TEKI, TFC, GFC, KAC, UFCE, VÍZC, TC, MPA.

¹⁰ Az MPA-ból a Foglalkoztatási alaprész, Szakképzési és Rehabilitációs alaprész szerepel

lesztési támogatások (39 140Ft/fő), míg az infrastrukturális és környezetvédelmi előirányzatokból ennél kevesebb támogatást nyújtottak (átlagosan 25 425 Ft/fő).

1.4.2 Terület- és településfejlesztési célú támogatások megoszlása

A TFC mellett a Belügyminisztérium kezelésében lévő TEKI, CÉDE, CCT-t sorolható a terület és településfejlesztési célú támogatások közé¹¹. A TFC és a TEKI által nyújtott támogatások csak a kedvezményezett térségekben ill. településeken vehetők igénybe. A CCT, TEKI és CÉDE kedvezményezettjei az önkormányzatok, csak a TFC-t kaphatják egyéb szereplők, így belföldi székhelyű jogi személyiségű és jogi személyiség nélküli szervezetek, egyéni vállalkozók, természetes személyek.



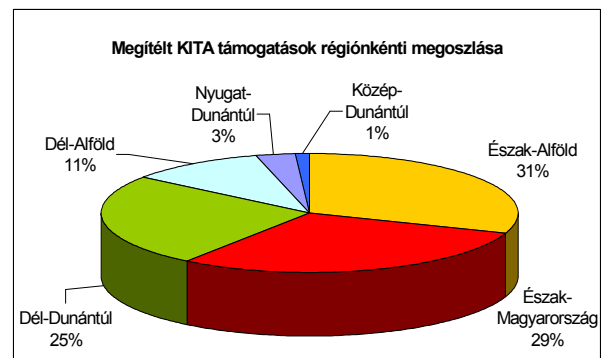
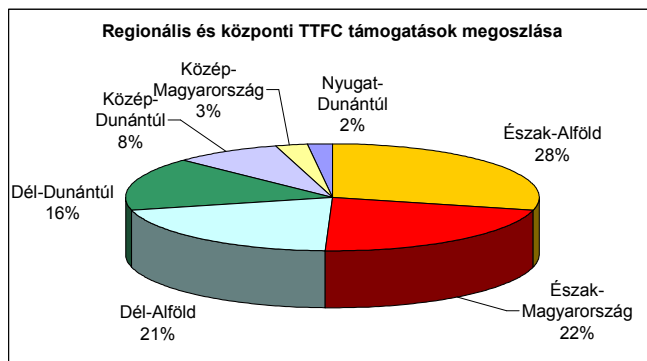
A felsorolt előirányzatokból minden megye esetében a cél és címzett támogatások képezik a legnagyobb részarányt, a legkevesebb egy főre jutó fejlesztési forrást pedig a TFC-ből és a CÉDE-ből biztosították. Mivel ezen előirányzatok képezik a területfejlesztési politika legfontosabb eszközeit a források elosztásánál általában a hátrányosabb helyzetű megyék (különösen Nógrád, Jász-Nagykun-Szolnok, Somogy és Borsod-Abaúj-Zemplén) kiemelt támogatottsága, kedvezményezettsége érvényesült. A legkevesebb fejlesztési forrást Budapest mellett, Baranya, Győr-Moson-Sopron, Heves és Komárom-Esztergom megye kapta.

Az 1999-2002 közötti támogatások értékelése mellett meg kell említeni, hogy 2003-ban új támogatási formákkal bővült (noha csak egy évre) a területfejlesztési célú támogatások köre: Vállalkozói Övezetek Célelőirányzat, mely önálló fejezetpontban kerül bemutatásra, Térség- és településfejlesztési célú támogatások (TTFC), Kistérségi Támogatási Alap (KITA). A TTFC és KITA keretét összesen 10 célterület között osztották el. Egyes támogatási célterületek már korábban is szerepeltek a területfejlesztési célú támogatások prioritásai között, így a „termelő infrastrukturális beruházások, humán infrastrukturális beruházások” (KITA 66%-a), „munkahelyteremtő és megtartó beruházások megvalósításához” (KITA 24%-a), „turizmus

¹¹ Az ágazatok egységes adatgyűjtési rendszerének hiánya miatt, egyes előirányzatokról megítélt, míg másokról leszerződött támogatási összegek állnak rendelkezésünkre. Továbbá nem minden előirányzat esetében határozható meg egyértelműen a fejlesztések megvalósítási helye. Ehhez kapcsolódóan bizonyos támogatási adatok csak megyei bontásban állnak rendelkezésre.

infrastruktúrájának fejlesztését szolgáló beruházásokhoz” (TTFC 54%-a). Az eddig relatíve kisebb mértékű támogatottságot élvező célterületek alá tartozó fejlesztéseket is támogattak: „felzárkóztatási fejlesztési programok kidolgozása” (TTFC 10%-a), „leromlott állapotú városrészek, ipari területek rehabilitációja” (TTFC 4%-a). Továbbá új célok is bekerültek a támogatandó területek közé: „környezetvédelmet szolgáló infrastrukturális és zöld területek fejlesztése” (TTFC 39%-a), „helyi közigazgatásban, a területfejlesztés térségi intézményeiben dolgozóknak az EU-hoz történő csatlakozásra való felkészülést szolgáló képzési programok” (TTFC 2%-a), a vállalkozások, munkavállalók alkalmazkodó képességének fejlesztését szolgáló programok” (TTFC 1%-a). Ugyanakkor a KITA célterületei közül az „EU-hoz való csatlakozás előkészítéseként a társfinanszírozásra tervezett kistérségi projektek kidolgozásának finanszírozására” és a TTFC-ből az „integrált helyi és helyközi tömegközlekedés fejlesztésére” nem fordítottak fejlesztési forrásokat.

A TTFC és a KITA területi eloszlását mutató diagramok egyértelműen tükrözik a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatási szándékát, hiszen a kedvezményezettség jegyében jóval na-



gyobb fejlesztési forrásokkal gazdálkodhattak.

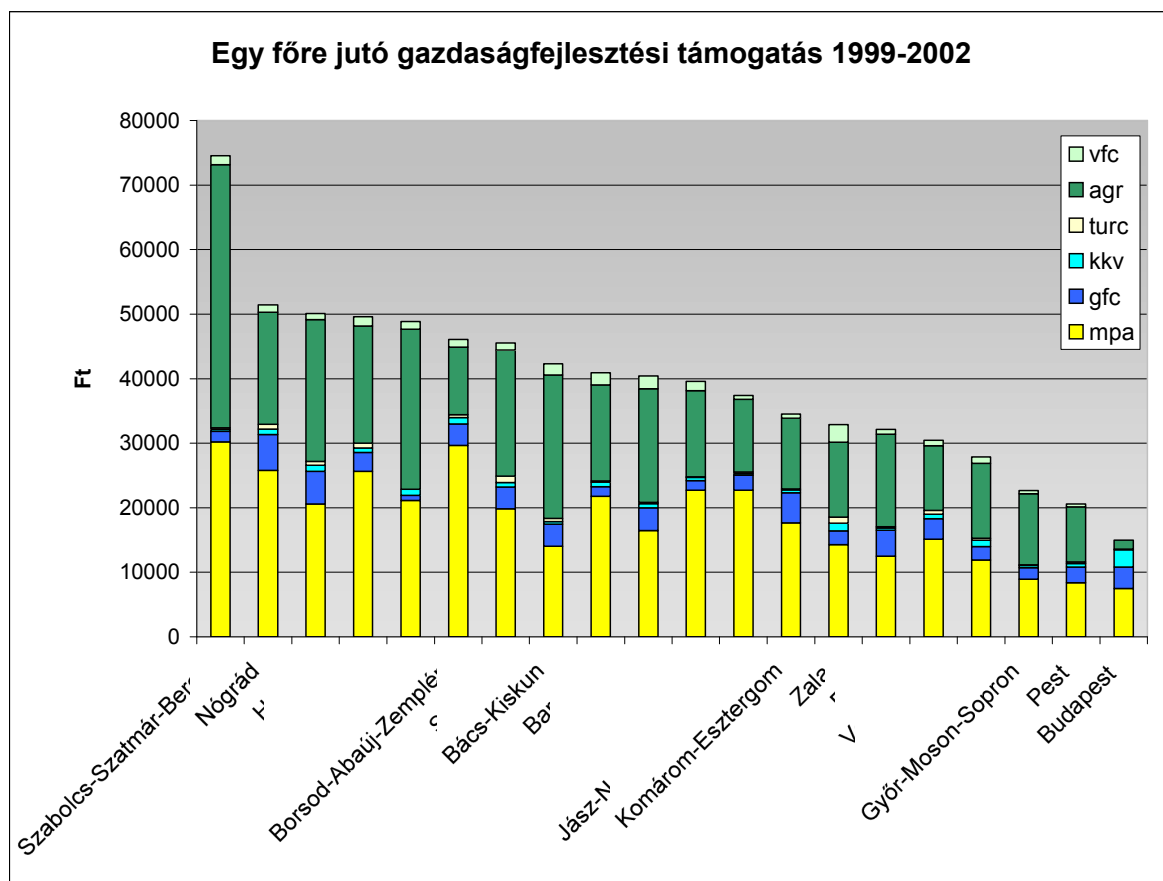
Szintén a területfejlesztési célú támogatások kapcsán kell kiemelni két speciális költségvetési előirányzatot. A „Balatonnal kapcsolatos feladatok támogatása” és a „Szigetköz térség rehabilitációjával kapcsolatos feladatok” megnevezésű költségvetési források egy-egy térség fejlesztésére koncentrálnak, hatásuk ennek megfelelően a Szigetköz ill. a Balaton térségére koncentrálódik, szemben a többi vizsgált támogatással, melyek eredményei, hatásai az ország egészére kiterjednek.

2000-2002 között a Balaton fejlesztésére, a MEH és a Balaton Fejlesztési Tanács között született együttműködési megállapodás keretében, összesen 1 915 millió forintot fordítottak. A szigetközi fejlesztési pályázatok finanszírozására ennél jóval kevesebb költségvetési forrást, 216,8 millió forintot fordítottak.

1.4.3 Területfejlesztési hatású támogatások megoszlása

A területfejlesztési hatású támogatások közül a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium kezelésében lévő GFC, KKV, TC, valamint az agrár- és vidékfejlesztési támogatásokat, és a foglalkoztatási célokat szolgáló Munkaerőpiaci Alapot gazdaságfejlesztési célú támogatások közé sorolható. E hat előirányzat mindegyike a gazdasági versenyképesség növekedését, a munkanélküliség csökkentését szolgálja. A gazdaságfejlesztési csoporton belül a Munkaerőpiaci Alap és a mezőgazdasági támogatások képezik a legnagyobb részarányt. Ehhez képest minimális a turizmusfejlesztésre ill. a KKV-k versenyképességének növelésére és a vidékfejlesztésre fordított támogatások aránya.

A gazdaságfejlesztési célú támogatások területi eloszlását tekintve a munkaerőpiac állapotának javítását segíteni hivatott MPA-ból a legtöbb forrást a legmagasabb munkanélküliséggel küzdő megyék (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye) kapták. Ugyanakkor, ha a foglalkoztatási célokat szolgáló támogatásokat (ld. később) konkrét támogatási célonként vizsgáljuk, már nem mindig érvényesül a hátrányos helyzetű térségek támogatása. A legtöbb agrártámogatást kiugróan magas arányban Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kapta, ami e kategórián belül az első helyre húzta fel a megyét. A gazdaságfejlesztési jellegű előirányzatokból összességében a hátrányos helyzetű megyék kapták a legtöbb forrást, ugyanakkor a területi differenciáltság mértéke a hátrányos helyzetből való felzárkózáshoz nem volt elegendő.



dő.

Az infrastrukturális és környezetvédelmi támogatások körébe az úthálózat, belterületi utak, járdák, kerékpárutak fejlesztését szolgáló Útfenntartási és fejlesztési célú előirányzat (UFCE), valamint a Környezetvédelmi Alap Célfeladatok (KAC) és a Vízügyi célú előirányzat (VÍZC) sorolható.

Útfejlesztés finanszírozására a legtöbb támogatást Vas, Somogy és Hajdú-Bihar megye, míg a legkevesebb forrást Budapest mellett Fejér és Heves megye kapta. A legtöbb környezetvédelmi támogatás a korábbi nehézipari központnak számító Borsod-Abaúj-Zemplén és Nógrád megyébe jutott.

1.4.4 A támogatások területi eloszlása fejlesztési célterületek szerint

Az egyes költségvetési előirányzatok elosztását szabályozó Kormány ill. miniszteri rendeletek lehatárolják, hogy az adott támogatás milyen fejlesztési célterületekre nyújtható. A legtöbb előirányzat esetében ezek egymástól igen eltérő támogatási területek, melyek számos átfedést

mutatnak. Sok célterület akár 4-5 előirányzatból is finanszírozásra kerül, megnehezítve ezzel a támogatási rendszer átláthatóságát a kedvezményezettek ill. a végrehajtásért felelős intézmények előtt.

Az egyes fejlesztési célterületek és az azokat finanszírozó állami források kapcsolata

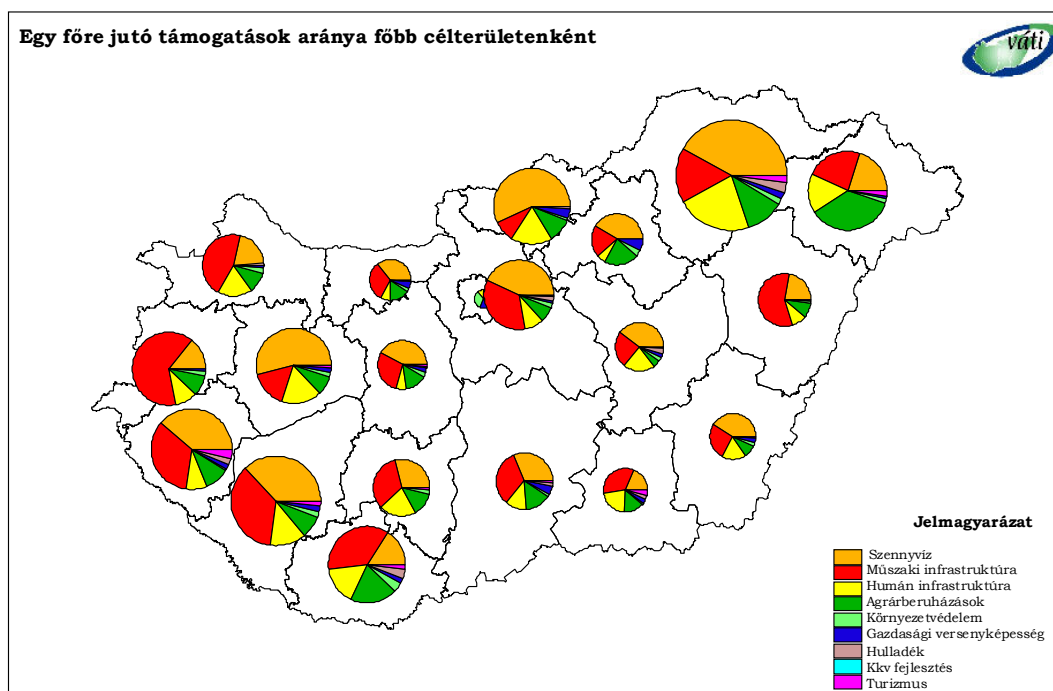
	TFC	TEKI	CÉDE	Cél	Cím	GFC	KKV	TC	MPA	AGR	KAC	VÍZC	UFCE	VFC
gazdaságfejlesztés														
gazd. versenykép														
KKV támogatás														
turizmusfejlesztés														
mezőgazdaság														
Információs társadalom														
Információs technológiák														
K+F támogatás														
infrastruktúra fejlesztés														
vízgazdálkodás														
útépítés														
gáz, villamosenergia														
környezetvédelem														
természetvédelem														
Környezetbiztonság, talajvédelem														
települési környezet														
hulladékgazdálkodás														
szennyvízgyártás														
levegő														
környezettudatosság														
környezetvédelmi ipar														
foglalkoztatottság														
képzés														
munkahelyteremtés														
humán infrastruktúra fejlesztés														
szociális ellátás														
oktatás														
kulturális infra														
egészségügyi infra														
tervek, programok														
önkormányzati feladatok														

Figyelembe véve a vizsgált 12 előirányzat összes támogatási célját *hét fő fejlesztési célterület* és azon belül további szűkebb csoportok, ún. *beavatkozási területek* határolhatók le. Az egyes fejlesztési célterületekhez olyan projektek tartoznak, melyek eltérő output és eredmény mutatókon keresztül, de közel azonos hatásokat váltanak ki, hasonló hatásmechanizmuson keresztül szolgálják a területfejlesztés céljait.

Például a versenyképesség és a turizmus fejlesztését célzó projektek a gazdasági folyamatok alakulására gyakorolnak hatást, de míg az előbbi esetben például egy vállalkozás technológiai fejlesztését addig a turizmus kapcsán egy adott település turisztikai vonzerejének a fokozására kapnak finanszírozási forrást a kedvezményezettek.

E célterületek közül a legjelentősebb támogatási volumennel és szélesebb körű területi eloszlással bíró támogatások megyénkénti arányát mutatja a következő térkép. A legtöbb forrást szennyvíz illetve műszaki infrastruktúra fejlesztésre fordították. Agrárberuházásokra a legtöbb támogatást Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kapta. Jelentős támogatási összeget kaptak még a

humán infrastrukturális projektek. Ezzel szemben a gazdasági, turizmusfejlesztési, KKV fejlesztési és környezetvédelmi támogatások nagyságrendekkel kisebb volumenűek.



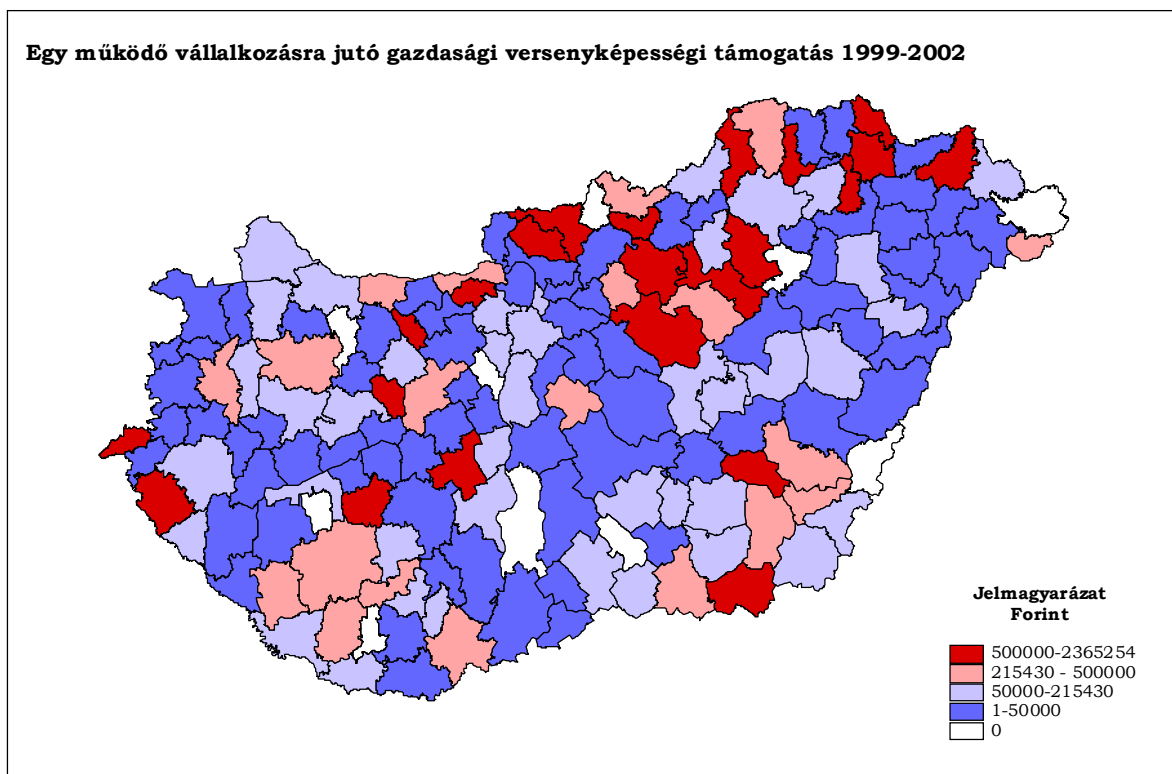
Gazdaságfejlesztés

1999-ben a gazdaságfejlesztési támogatások legfőbb forrását a gazdaságfejlesztési előirányzat képezte, majd 2000-ben bővítették a kört a *Kis- és középvállalkozói célélőirányzattal*. 2001-ben a gazdaságfejlesztési támogatási rendszer hatékonyságának növelése érdekében megszületett a *Széchenyi terv*, amely különböző fejlesztési területeket, alprogramokat - vállalkozás-erősítő; kutatási, fejlesztési és innovációs; információs társadalom- és gazdaságfejlesztési; turizmusfejlesztési; regionális gazdaságépítési; autópálya-fejlesztési és lakásprogram - határozott meg. Az 1/2001. (I. 5.) GM rendeletben a GM kezelésében szereplő célélőirányzatok támogatási jogcímeit hozzáigazították a Széchenyi terv célkitűzéseéhez annak érdekében, hogy a korábbi célélőirányzatonként széttagolt szabályozás egységes szerkezetbe foglalásával növeljék a szabályozás és a támogatások odaitélésének átláthatóságát, egységesítsék és egyszerűsítsék a célélőirányzatok felhasználását. Az egységes programfinanszírozási rendszer kialakítása felé mutat, hogy a GM kezelésében lévő előirányzatok mellett más ágazatok kezelésében lévő előirányzatokat is megjelöltek, mint a Széchenyi terv finanszírozási forrása. Ugyanakkor a gyakorlatban nem alakítottak ki egy olyan egységes programozási, végrehajtási rendszert, mely biztosítja a különböző tárcák közötti fejlesztéspolitikai koordinációt.

A gazdaságfejlesztést célzó támogatások tovább bonthatók a *gazdasági versenyképesség* javítását célzó támogatásokra, a speciálisan a *kis- és középvállalkozásoknak* biztosított állami forrásokra, *turizmusfejlesztésre*, ill. a *mezőgazdasági támogatásokra*.

A *gazdasági versenyképesség* növelését célzó projekteket három célélőirányzattól finanszírozták, melyek közül a GFC (96%) dominanciája érvényesül a TEKI (2%) és a TFC (2%) mellett.

Egy működő vállalkozásra jutó gazdasági versenyképességi támogatás 1999-2002



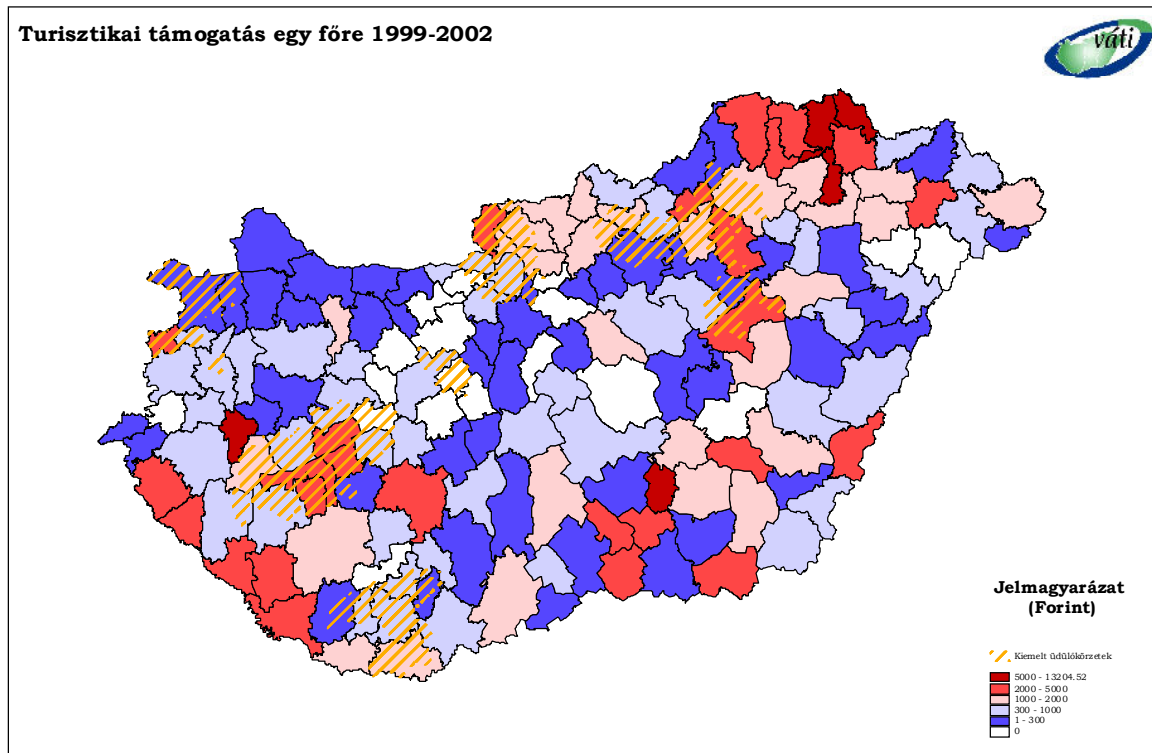
A GFC-ből elsősorban „*technológiafejlesztésre és kapacitásbővítésre*” (41,24%), különböző marketing eszközök révén „*kereskedelemfejlesztésre*” (21,48%), „*minőségirányítási rendszerek adaptálására*” (24,19%) fordítottak forrásokat. Jóval kisebb arányban finanszírozták a beszállítói hálózat, ipari parkok, logisztikai központok fejlesztését célzó projekteket, regionális vállalati központok, terméklánc klaszterek létrehozását, fejlesztését, innovációs beruházásokat, az információs társadalom fejlesztését. A TEKI-ből „*ipari terület előkészítésére*” (a TEKI 0,47%-t teszi ki), a TFC-ből pedig „*regionális vállalati központok*” (ipari parkok, logisztikai szolgáltató központok és inkubátorházak) (TFC 1,88%-a) fejlesztésére lehetett pályázni.

A működő vállalkozások számára vetítve a forrásokat kistérségenként 215 430 Ft átlagos fajlagos támogatásról beszélhetünk. Összességében az Észak-Magyarországi Régió pályázott a legsikeresebben, ahol az egy vállalkozásra jutó átlagos támogatás 505 146 Ft, több mint az országos átlag kétszerese. Relatíve kedvezőbb a támogatási pozíciója Somogy megye kistérségeinek ill. a Közép-Dunántúli Régió néhány kistérségének (Sárbogárdi, Várpalotai, Pápai, Dorogi, Oroszlányi kistérség). Ezzel szemben az Alföld egésze, leszámítva a déli területeket (Szegedi, Szarvasi, Makói kistérség) nagyon kevés támogatáshoz jutott annak ellenére, hogy a gazdasági versenyképesség tekintetében az egyik leghátrányosabb helyzetű térség. Hasonlóan alacsony támogatottság jellemzi a Nyugat-Dunántúli Régiót, valamint a Közép-Magyarországi Régió délkeleti területeit és a Balaton térségét is.

A fejlesztési célú támogatások kedvezményezettjeinek a *kis- és középvállalkozásokra* történő leszűkítése csak a gazdaságfejlesztésen belül jelenik meg, így e célterület alá csak a GKM kezelésében lévő Kis- és középvállalkozói célelőirányzatból finanszírozott beruházások tartoznak. Természetesen más beavatkozási területek is eredményezhetnek hatást a KKV-kra, de e támogatásoknál nem a KKV fejlesztése az elsődleges cél, ezért azok más beavatkozási csoportokban szerepelnek. E beavatkozási területen a „*KKV-k versenyképességének javítását*” (42,52%), „*beszállítói kapcsolatának fejlesztését*” (40,08%), „*technológiai fejlesztését*” (1,36%) támogatták elsősorban. Az egy működő kis- és középvállalkozásra jutó átlagos támogatási összeg 79 996 Ft. A legmagasabb támogatást kapott kistérségek (Csepregi, Pécsvaradi,

Tabi, Mórahalomi, Szobi, Szikszói, Sátoraljaújhelyi) mindegyikét alacsony tőkeellátottság, gyenge gazdasági teljesítmény jellemzi. A magasabb támogatásban részesült kistérségek többsége az Észak-Magyarországi Régióban található.

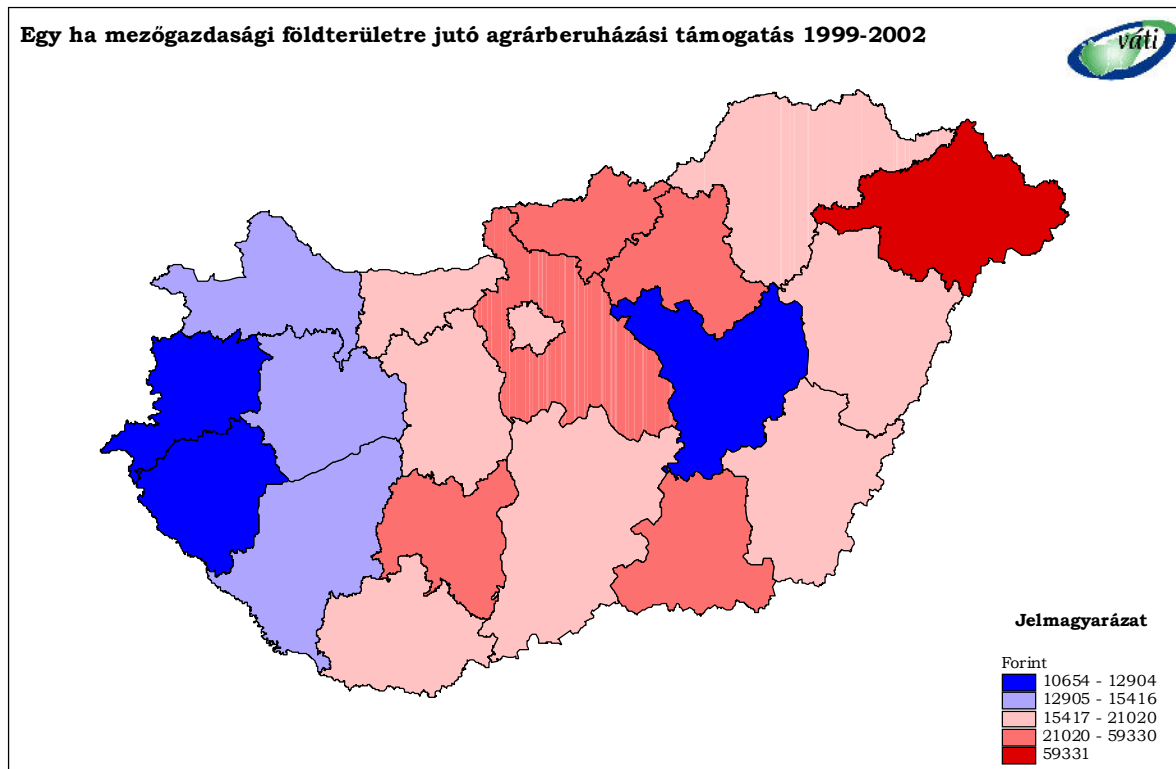
Turisztikai fejlesztéseket a vizsgált előirányzatok közül négy forrásból finanszíroztak. A TFC-ből „falusi turizmust” (az összes turisztikai támogatásból a legnagyobb részesedés 28,5%), a TEKI-ből (18,6%) elsősorban *kistelepülések turisztikai vonzerőképességét* növelő felújítások, fejlesztések megvalósítását, a Kis- és középvállalkozói cél előirányzatból pedig „szállásfejlesztési” projekteket (összes turisztikai támogatás 15,89%-a) támogattak.



A turizmusfejlesztési cél előirányzat közül legnagyobb arányban a „rendezvényeket, kiállításokat” (12,8%) és a „kerékpárturizmust” (11,79%) finanszíroztak. Ez utóbbi relatíve magas arányában szerepet játszik, hogy a regionális kerékpárutak kiépítését ezekből a forrásokból oldották meg. A teljes turisztikai keretből közel 3%-kal részesedett a *lovasturizmus* fejlesztése, és 2,3%-ból fedezték a hazai „*turisztikai kínálat marketingjének*” költségeit. Az alapvetően szétaprózott támogatási struktúrájának köszönhetően a többi célterület (gyógy- és termáلتurizmus (1,75%), borturizmus (1,81%), ökoturizmus (0,12%), vallási turizmus (0,14%) igen alacsony részesedéssel bír. Lakosságszámra vetítve a legtöbb támogatást az Abaúj-Hegyháti, Tokaji, Sátoraljaújhelyi, Zalaszentgróti és a Csongrádi kistérség kapta. Összehasonlítva a támogatások területi eloszlását a kiemelt üdülőkörzetek területével megállapítható, hogy például a Velencei-tó üdülőkörzetének fejlesztésére nem jutott forrás, és Mecsek-Villány térsége is csak minimális támogatásban részesült. Egyedül a Balaton környékének kistérségei, nagyobb egybefüggő területet képezve, mutatnak kedvezőbb képet az állami források elosztása tekintetében.

Az *agrárberuházások* támogatása az összes beruházás 15%-át teszi ki, s ezzel a harmadik legnagyobb támogatási összeget képezi a Céltámogatásokat és a Munkaerőpiaci Alapot követően. Az agrárberuházási támogatások különböző jogcímen keresztül hivatottak a gazdálkodók alapvető érdekeit, ill. az ország kedvező mezőgazdasági adottságainak a hasznosítását szolgálni. A jelentős állami támogatásokkal bíró intézkedések közé tartozik a „*környezetbarát*

gazdálkodási rendszerek alkalmazása, a fenntarthatóság elveinek érvényesítése,” a termőföld védelme, ésszerű hasznosítása. Ezen kívül „meliorációra és vízkárelhárításra” is nyújtanak támogatásokat. Az agrárgazdaság versenyképességének növelése érdekében támogatták a gazdaságok (egyéni és társas) „műszaki technikai fejlesztését, a feldolgozás és értékesítés egységes infrastruktúrájának megteremtését”, azon belül is elsősorban az „EU előírásoknak való megfelelést” (élelmiszerbiztonság, higiénia, környezetvédelem).



Az elmaradott, hátrányos helyzetű térségekben, településeken különösen jelentősek a foglalkoztatottság és jövedelemszerzés szempontjából meghatározó élőmunka-igényes gyümölcs és szőlőtermelési támogatások, továbbá ahol a természeti adottságok is kedvezőtlenek jelentősebb részt képeznek az erdőtelepítési támogatások is. A borturizmushoz kapcsolódva történelmi borvidékek fejlesztését is finanszírozzák. Ugyanakkor a mezőgazdasági termeléssel foglalkozók, főleg az egyéni gazdálkodók képzésére minimális támogatási összeget fordítanak.

Az agrárberuházásokból a megyék többsége átlagos vagy annál nagyobb volumenű támogatást kapott. Kiemelkedik Szabolcs-Szatmár-Bereg megye a legmagasabb fajlagos támogatási hányaddal. Ugyanakkor az Alföld közepén, Jász-Nagykun-Szolnok megye a legalacsonyabb támogatási kategóriába került, hasonlóan a Dunántúl jelentős részéhez.

Az agrárberuházások mellett 2000-ben elindították a tárca költségvetésében elkülönítetten megjelenő *Vidékfejlesztési* céllelőirányzatot, mely a vizsgált előirányzatok teljes összegének csak az 1%-át teszi ki. A VFC vidéki településeknek ill. vidéken élőknek nyújt támogatást többek között „*falvak megújítására, a vidék szellemi és tárgyi örökségének védelmére, a vidéki életközösségek hagyományainak újraélesztésére, öko-szociális modell jellegű kisgazdaságok kialakítására, roma közösségek termelő tevékenységének elősegítésére, közösségfejlesztési tevékenységek, kihalt félben lévő tevékenységek, mesterségek és hagyományos értékek megőrzésére, ill. hátrányos helyzetű néprétegek közösségi termelésére.*”

A vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett 79 kistérség fele kapott az országos átlagnál nagyobb támogatási összeget, míg a nem kedvezményezett kistérségek esetében ez az arány 15%. A Nyugat-, Közép-Dunántúl és Közép-Magyarországi Régióban mindössze 8 kistérség (Kisbéri, Vasvári, Óriszentpéteri, Tapolcai, Abai, Sárbogárdi, Sümegi, Enyingi) tartozik a vidékfejlesztési térségek közé, és a két utóbbit leszámítva mind átlagon felüli támogatási hányaddal bír. Ezzel szemben az Alföld és Észak-Magyarország legnagyobb része a vidékfejlesztési kategóriába tartozik, de csak a kistérségek kevesebb, mint fele részesült az átlagnál magasabb támogatásban.

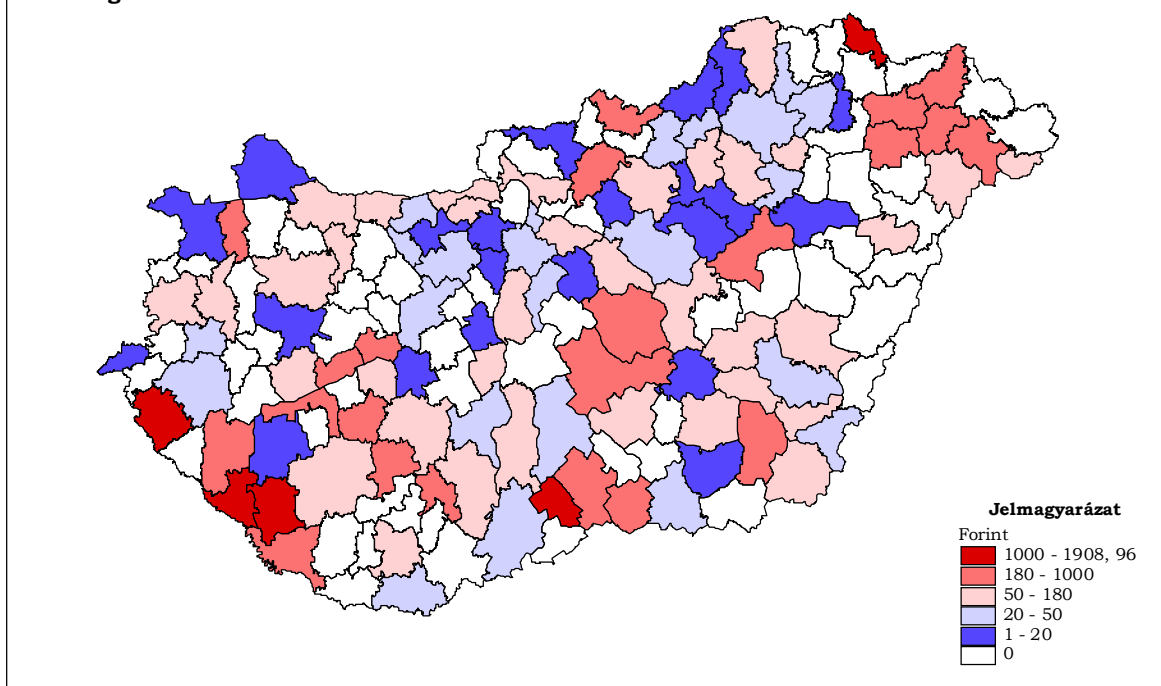
Innovációs környezet

Az innovációs környezet társadalmi-gazdasági életben betöltött fokozódó szerepe, valamint horizontális jellege kapcsán, gazdasági és humán infrastrukturális intézkedéseket egyaránt érint. Az innovációs környezet ill. az információs társadalom fejlesztését szolgáló beruházásokat alapvetően két csoportra oszthatjuk:

- Információs és kommunikáció technológia
- K+F támogatások.

Az *információs és kommunikáció technológia (IKT)* fejlesztésére adott támogatások elsősorban az infokommunikációs technológiák üzleti és közigazgatási szintű elterjedtségének növelését célozzák. A Területfejlesztési céllelőirányzatból „*informatikai és hírközlésfejlesztés*”(17%-a, a TFC 0,7%-a) keretében elsősorban vállalkozások, kis részben önkormányzatok integrált informatikai, irányítástechnikai rendszereinek kialakítását, üzleti tanácsadó iroda kialakítását hírközlési informatikai, optikai hálózatok kiépítését, másrészt „*innovációs központok létesítését*” (7,9%-a, a TFC 0,67%-a) finanszírozzák. A területi kiegyenlítést szolgáló előirányzatból „*technológiai infrastruktúra beruházások*” (26,6%, a TEKI 0,67%-a) megnevezés alatt az önkormányzati intézmények informatikai fejlesztéseihez, telekommunikációs központok, adatgyűjtési rendszerek kiépítéséhez, teleházak létesítéséhez biztosítanak forrásokat. A turisztikai céllelőirányzatból a „*turisztikai információs rendszerek*” keretében (27,6%, a TC 9,4%-a) döntően turisztikai információ szolgáltató irodák ill, kisebb arányban vállalkozások informatikai fejlesztését segítik elő. Végül a Kis- és középvállalkozói céllelőirányzatot kell megemlíteni, melyből a „*KKV-k informatikai beruházásait*”, azon belül informatikai hálózatok fejlesztését, kialakítását, informatikai eszközbeszerzést támogatják (20,81%, a KKC 2,31%-a).

Információs és kommunikációs technológiák fejlesztésére nyújtott támogatások lakosságra vetítve 1999-2002



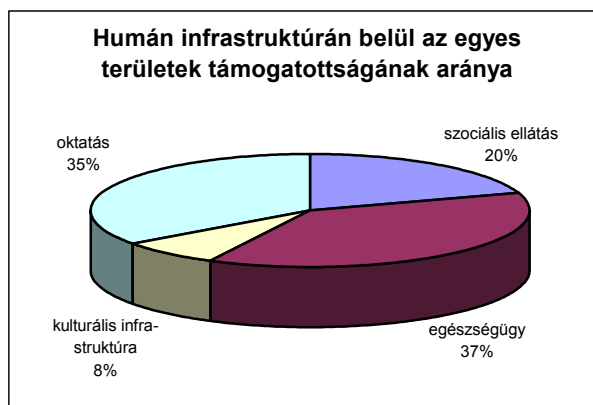
A vizsgált támogatásoknak mindössze 0,12%-át fordították az információs és kommunikációs technológiák fejlesztésére. A támogatás nagysága - különösen 108 kistérség között elosztva - eltörpül a piaci beruházások volumene mellett. A legtöbb támogatást Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, az Alföld néhány kistérsége (Kecskeméti, Ceglédi, Mórahalomi, Kiskunhalasi, Jánoshalmi), továbbá a Dél-Dunántúli Régió perifériális területei, (Csurgói, Nagyatádi, Barcsi), a Nyugat-Magyarországi régió hátrányos helyzetű térségei ill. a Balaton menti kistérségek kapták. A támogatások területi eloszlásának legfontosabb jellemzője, hogy nem a gazdaságilag fejlettebb térségekbe és nem a nagyvárosokba koncentrálnak a támogatások. A gazdasági fejlődést, magasabb vállalkozói aktivitást mutató térségekben ugyanis a piaci mechanizmusok állami támogatás nélkül is, hosszú távon megteremtik a társadalmi-gazdasági fejlődéshez szükséges információs és kommunikációs technológiákat.

Kutatás-fejlesztési tevékenységet a vizsgált támogatásokból 0,16%-os arányban finanszíroztak. A K+F támogatások legnagyobb hányadát a Műszaki Fejlesztési Célprogramból finanszírozzák. 1999 és 2002 között 32 357 millió forint került elosztásra pályázati alapon, melyből 1 875 millió forintot területi elven használtak fel. A vizsgált támogatások a 80%-át a GFC biztosította az „*alkalmazott K+F*” célra beérkező pályázatok finanszírozására, a fennmaradó közel 20%-ot pedig a KAC-ból fordították az „*ágazati K+F*” célterületre benyújtott pályázatokra. A GFC-ből vállalkozások néhány nagy összegű K+F infrastrukturális beruházását támogatták, a vállalkozások technológiai fejlesztése, versenyképesség növelése céljából. A KAC-ból ezzel szemben jóval nagyobb számú, de kisebb összköltségű projekteket támogattak az ágazat szakmai kutatásfejlesztési feladatok finanszírozása céljából. A pályázatokat elsősorban egyetemek, kutatóintézetek, környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek és csak kisebb arányban vállalkozások kapták. A K+F támogatások területi eloszlásában egyértelműen az ország középső területének dominanciája érvényesül (Fejér, Pest, Komárom-Esztergom megye, Budapest). A legkevesebb állami támogatást pedig az Alföldi megyék kapták. E támogatások azonban csak töredékét képezik a hazai K+F ráfordításoknak.

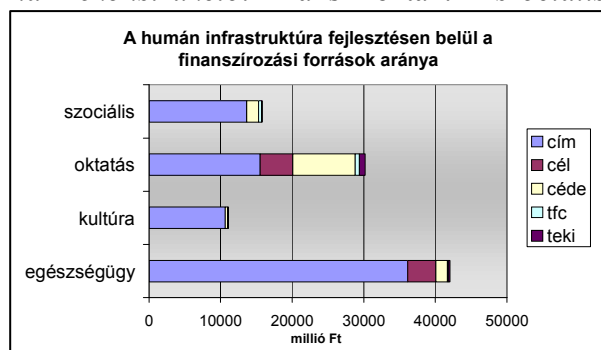
Humán infrastruktúra

A humán infrastruktúra célterületen belül az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás és a kulturális infrastrukturális fejlesztések képeznek önálló beavatkozási területet, melyeket négy célleírányzatból - TFC, TEKI, CÉDE, CCT - finanszíroztak.

E finanszírozási források elsősorban az önkormányzatok feladatellátásához biztosítanak forráslehetőséget a központi költségvetésből. E feladatkör a humán infrastruktúra fejlesztésén belül nagyrészt felújítási, rekonstrukciós projektekre terjed ki. Az egyes beavatkozási területek közül közel azonos arányban támogattak oktatás és egészségügyi infrastruktúrafejlesztési projekteket. A legkisebb mértékben pedig a kulturális beruházásokat finanszírozták. Minden támogatási terület esetében a címzett támogatások aránya a domináns, a kulturális fejlesztések esetében szinte 100%-os, hiszen ebből kerülnek finanszírozásra a legnagyobb projektek.



Az egészségügyi infrastruktúrán belül elsősorban „gép-műszer beszerzéseket, orvosi rendelő rekonstrukciót, mentő és szűrőállomások létesítését”, ill. a címzett támogatások esetében kórház rekonstrukciót finanszíroztak. A szociális infrastruktúrán belüli projektek „szociális otthonok, falugondnoki hálózat, idősek otthonának” felújítását, fejlesztését támogatták.

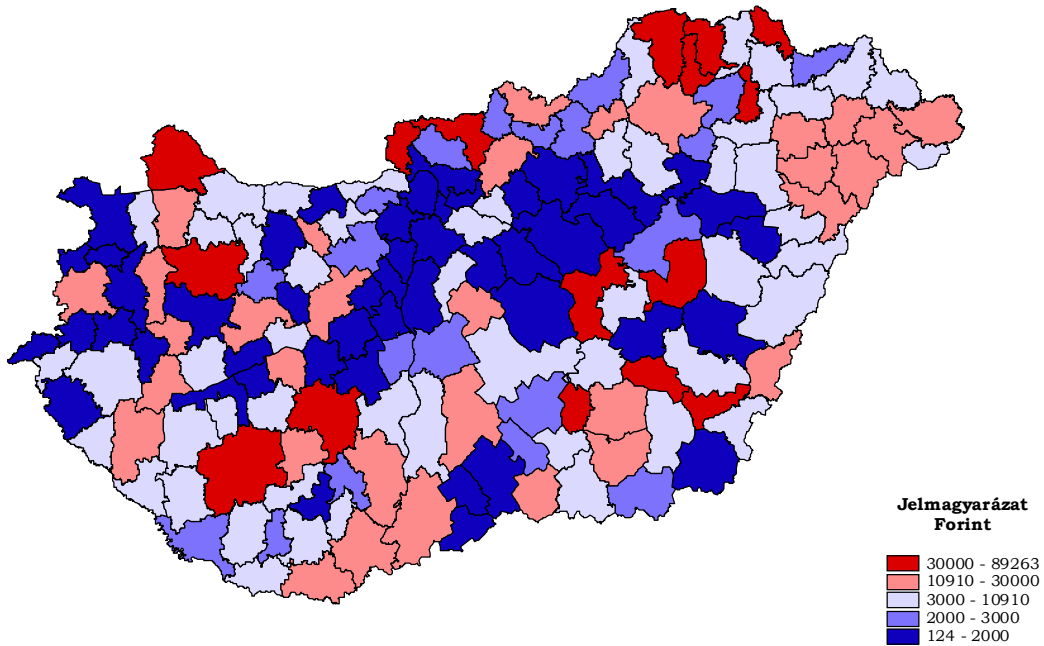


Az oktatáson belül óvodák, általános iskolák ill. címzett támogatás esetében középiskolák felújítására, bővítésére biztosítottak forrásokat. A **kultúra** támogatása pedig „könyvtárak, közösségi házak, művelődési központok”, a TFC esetében még „templomok”, a Címzett támogatásoknál pedig még „színházak” felújítására terjedt ki.

A humán infrastruktúra fejlesztésére fordított összegből 1999 és 2002 között minden kistérség részesedett, ám a támogatások területi eloszlása igen mozaikos képet mutat. A legnagyobb összefüggő átlag feletti támogatottsággal rendelkező terület Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében húzódik. A legtöbb támogatást kapott kistérségek közé tartozik Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a Tokaji, Encsi, Sátoraljaújhelyi, Szikszói, Edelényi kistérség. Az Alföldön sziget-szerűen kiugrik néhány jelentősebb fejlesztési összeggel rendelkező kistérség, de ezektől eltekintve a térség nagy része az átlag alatti kategóriába tartozik. A Dunántúlon - annak ellenére, hogy csak négy kistérség kapott kiemelt támogatást - az ország keleti feléhez képest jóval több az átlagosnál nagyobb támogatási volument magának tudható kistérségek száma.

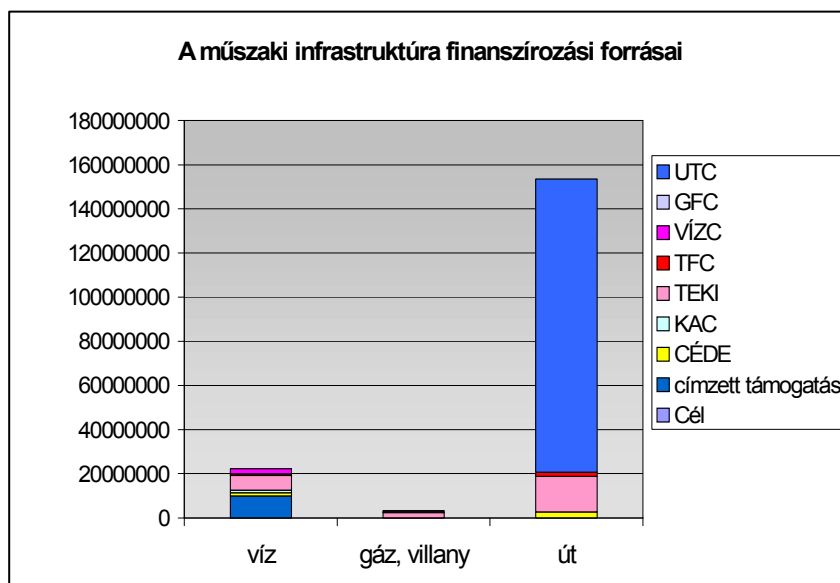
A társadalmi különbségek csökkenésének egyik kardinális kérdését képezi a romák társadalmi-gazdasági helyzetének javítása. A probléma fontossága ellenére csak a TFC-n belül jelent meg önálló célterületként a *roma program*, de annak is csupán a 0,3%-át fordították erre a célterületre.

Egy főre jutó humán infrastruktúra fejlesztési támogatások 1999-2002



Ennek a magyarázata elsősorban abban rejlik, hogy csak azok a megyei fejlesztési tanácsok pályázhattak, ahol létezik elfogadott roma program, mivel a célpontos megnevezése „a megyei fejlesztési tanács határozatában szereplő roma programok támogatása”. Igen heterogén projekteknek ítélték meg támogatási összegeket, melyek elsősorban szociális, egészségügyi ill. foglalkoztatási célokat szolgálnak. E fejlesztések az ország egészéből összesen hat kistérségre koncentrálnak (Encsi, Letenyei, Ózdi, Szerencsi, Nagykanizsai, Lenti), melyek közül csak a két utolsó nem tartozik a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott kistérségek közé.

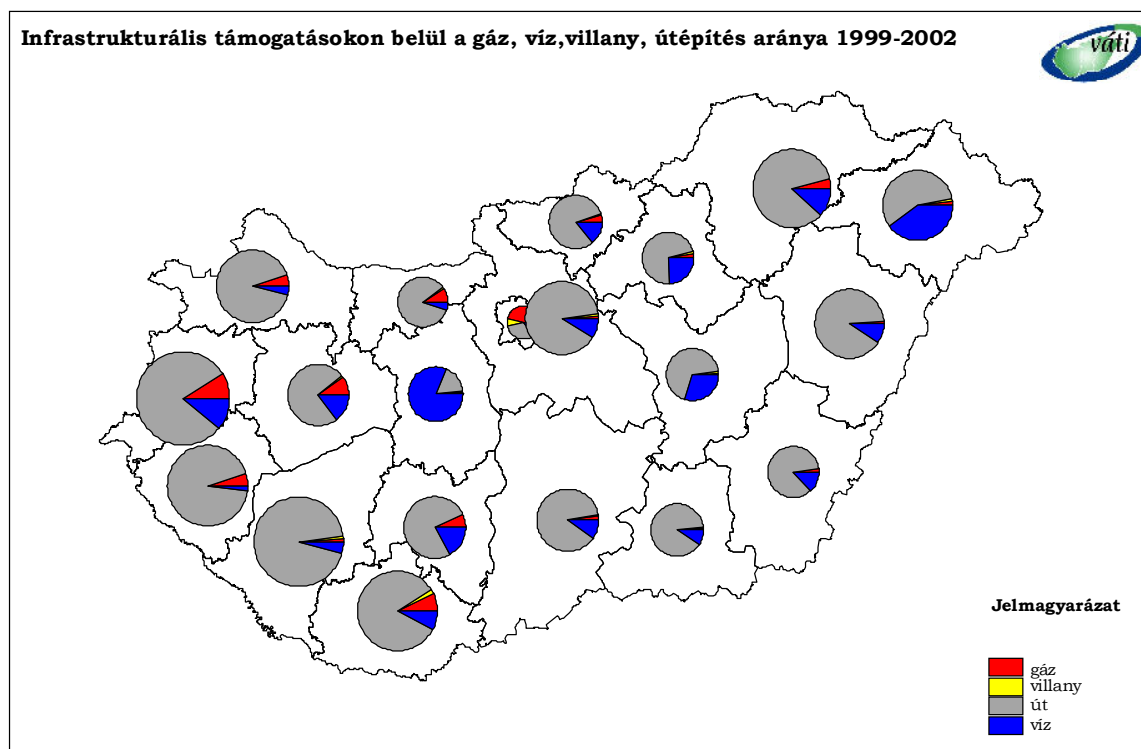
Műszaki infrastruktúra fejlesztés



A műszaki infrastruktúra, mint fejlesztési terület a belterületi vízgazdálkodást (ivóvízellátás, ivóvíz minőségének javítása, csapadékelvezetés, belterületi vízrendezés), útépitést (út, elkerülő-, bekötőút, kerékpárút, járda, híd építése, és felújítása) és a gáz ill. villamosenergia hálózat fejlesztést, hálózatra való bekötést és a GFC energiatakarékosági programján belül az önkormányzatok, lakosság energiatakarékosági támogatásait foglalja magába. Hat előirányzatból biztosítanak forrásokat e célterület fejlesztésére.

tásait foglalja magába. Hat előirányzatból biztosítanak forrásokat e célterület fejlesztésére.

Az 1999-2002 között infrastruktúra fejlesztésre fordított állami források területi eloszlását tekintve a legtöbb támogatást Nyugat- és Dél-Dunántúl kapta, a legkevesebbet pedig a Dél-Alföldi megyék. Fejér megyét leszámítva mindenhol az útépités dominál a támogatott projektekben. A Dunántúlon e mellett még jelentősebb részarányt képvisel az összes támogatáson belül a gáz és villamos energia hálózat fejlesztése, hiszen Észak-Magyarországon és az alföldi megyékben már korábban megvalósították a gázhálózat kiépítését.



Az *útépitésben* összességében az útfelújítást (70,88%) szolgáló projektek a dominánsak. Nagyobb hányadot képvisel még a járdaépítés (6,03%), elkerülő utak (6,62%), összekötő utak (4,57%). Ezen kívül 1-3%-os támogatást biztosítanak hidak, csomópontok, kerékpárutak, buszállomások, mezőgazdasági és erdei utak, valamint regionális repterek fejlesztésére.

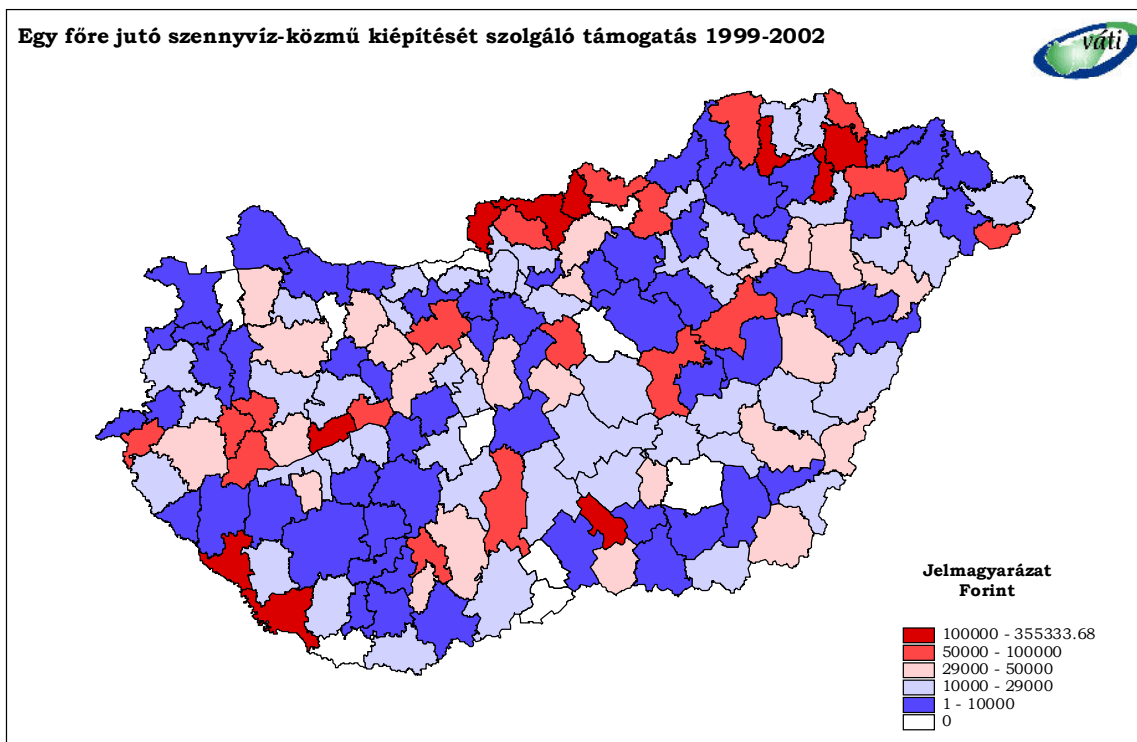
A *belterületi vízgazdálkodás* terén kiugrik Fejér megye, ahol a Bicskei (az ország legmagasabb támogatási volumenével, országos érték 13,07%-a) és Abai kistérség elvitte a támogatások legnagyobb részét. Az Alföldön számos terület (Tisza, Dél-Alföld, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok megye) kapott az átlagnál magasabb állami támogatást.

Környezetvédelem

A környezet védelmét szolgáló fejlesztésekhez a szennyvízgyártás, hulladékgyártás, természetvédelem, levegőtisztaság védelem, környezetbiztonság, kármentesítés és talajvédelem, települési környezet javítása, a környezetvédelmi ipar és a környezettudatosság támogatása tartozik.

Ezekben belül a *szennyvízgyártást*, (különösen a szennyvízcsatorna-hálózat építését, szennyvíztisztító építését, kapacitásbővítését) finanszírozták a legtöbb forrásból - VÍZC (3%), KAC (22%), Cél (65%) és Címzett támogatások (4%), CÉDE (1%), TEKI(3%), TFC(1%). Mivel ezen a területen minimális a piaci beruházások aránya, alapvető szerepe van az állami forrásoknak. A szennyvízfejlesztésre az ország minden térsége kapott támogatást, ugyanakkor csak a kistérségek 35%-a kapott nagyobb összegű, az országos átlagot meghaladó fejlesztési forrást. A legtöbb forrást az Észak-Magyarországi Régió térségei (Nógrád, Borsod-Abaúj-

Zemplén megye) kapták, ahol a források hatására jelentősen javult a közcsatornába bekötött lakások aránya. A kiemelt fejlesztések ellenére azonban még mindig alacsony szennyvíz-csatornázottság jellemzi az ország keleti felét. A Dél-Dunántúl belső területei alig kaptak állami forrást, pedig a Kaposvári kistérséget leszámítva nagyon alacsony a közcsatornába bekötött lakások aránya. Jelentősebb fejlesztési összeget kaptak még a Balaton parti kistérségek, noha itt lényegesen jobb az ellátottsági mutatók.



A hulladékgazdálkodás finanszírozási forrását elsősorban a KAC (89%) ill. a Céltámogatás (9%), valamint a CÉDE(0,2%), TEKI(0,9%), TFC(0,8%) biztosítja. A célterületen belül nagyon változatos projekteket (pl. regionális és települési hulladék lerakók, veszélyes hulladék-hasznosító és ártalmatlanító létesítmények, hulladéktisztító és szétválasztó berendezések, műanyag csomagolóanyagok rendszeres újrahasznosítása) támogattak. E projektek általában nagy összegű (a KAC-ból átlagosan 220 millió forint értékű) fejlesztések, melyek hatása túlnyúlik egy-egy település, illetve kistérség, határain. A kistérségeknek csak a 35%-a kapott e célterületre fejlesztési forrást, melyek szétszórtnan, szigetszerűen helyezkednek el az ország egészében. A támogatások jelentős része az Észak-Magyarországi Régió néhány kistérségébe (Szobi, Váci ill. Rétsági, Balassagyarmati, Pásztói). A Dunántúl kevesebb fejlesztési forráshoz jutott.

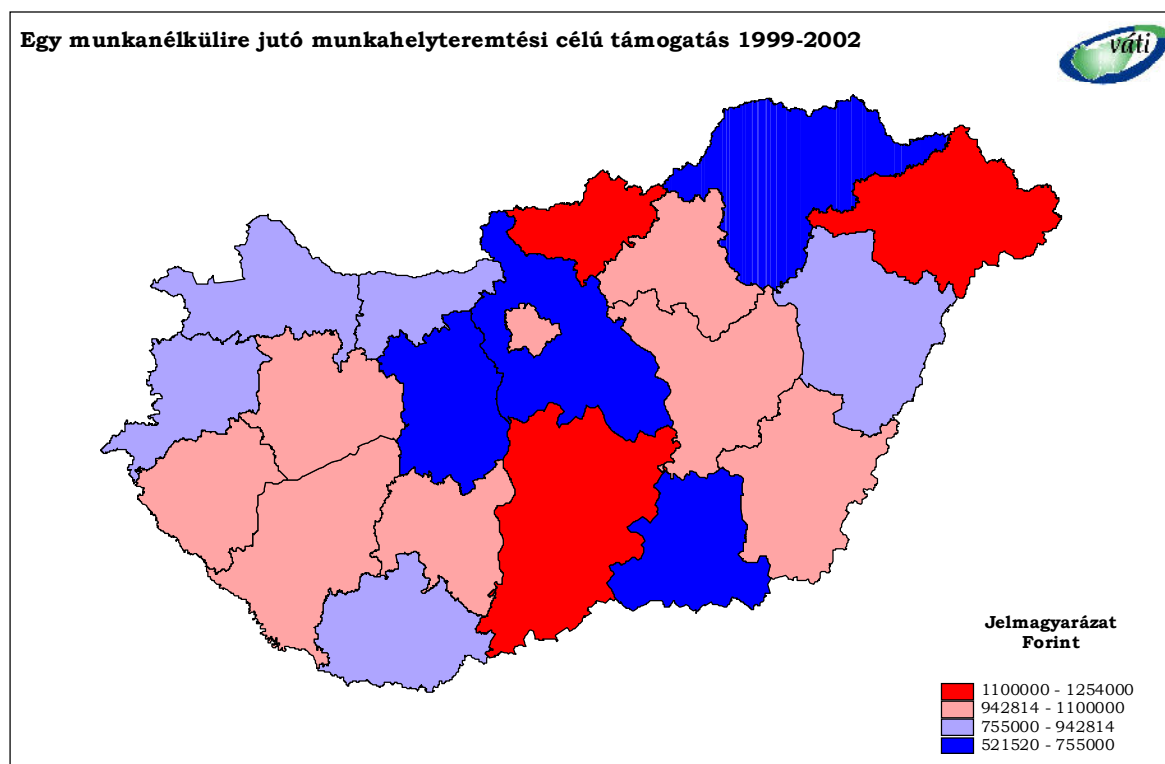
Természetvédelmi jellegű fejlesztésekre fordították a támogatások 12%-át (KAC), melynek több, mint 60%-át nemzeti parkok igazgatóságai kapták. A KAC-on kívül a TEKI-ből ítéltek meg forrásokat természetvédelmi célokra, de ez mindössze a TEKI 0,4%-át teszi ki. A természetvédelmi támogatások eloszlását összevetve az országos és helyi jelentőségű védett természeti területekkel rendelkező kistérségek területi elhelyezkedésével, számos, az országos átlagnál nagyobb arányban természetvédelmi területtel rendelkező kistérség (Kőszegi, Óriszentpéteri, Szentgotthárdi, Sarkadi, Mezöcsáti) minimális támogatást kapott.

Az eddigieken túlmenően kisebb arányban egyéb célterületeket is finanszíroztak a környezetvédelmen belül. A KAC 3%-át a környezettudatosság ösztönzésére, és szemléletformálásra fordították. Környezetbiztonság, kármentesítés, talajvédelem, felszíni és felszín alatti vizek védelmére relatíve kevés támogatást fordítottak és az is jelentős szétaprózódottságot mutat,

hiszen a KAC 0,2%, a VÍZC 2%, a Céltámogatások 0,9%-ából finanszírozták ezt a célterületet. Környezetvédelmi ipar támogatására a GFC-ből és a KAC-ból összesen 64 millió forintot fordítottak. A megújuló energiaforrások támogatására a KAC 10%-át és a Gazdasági Minisztérium Energiatakarékossági Programja révén a GFC 12%-át fordították. Végül a települési környezet, településkép állapotának javítását célzó projekteket is támogattak a KAC kevesebb, mint 0,01% és a TC 0,17%-ából.

Foglalkoztatottság

A foglalkoztatási támogatások elsősorban képzések finanszírozására és munkahelyteremtésre koncentrálnak, a finanszírozási forrást pedig az MPA, TEKI, TFC képezi. A MPA hét alaprészből: (Képzési és Működési, Bér garancia, Jövedelempótló, Szolidaritási, Foglalkoztatási, Rehabilitációs) a három utóbbi bír elsősorban befolyásoló erővel a területfejlesztési politika szempontjából.¹² A három alaprészből a legnagyobb támogatási összeget kimagaslóan a foglalkoztatási alap kapta (a három vizsgált részalap 90%-át).



A munkahelyteremtés közvetett célként a legtöbb előirányzat esetén megjelenik, de elsődleges célterületként a TFC, TEKI és a MPA esetén szerepel. A TFC-ből munkahelyteremtő és megtartó beruházásokat (TFC 50%-a), közhasznú munkákat (3,47%), a TEKI-ből szociális foglalkoztatást (TEKI 17%-a) és közhasznú munkákat (TEKI 0,17%-a) támogattak. A Foglalkoztatási Alaprészen belül a következő főbb célterületeket finanszírozzák a zárójelben feltüntetett arányban: munkahelymegtartást, teremtést szolgáló támogatások (3%), képzés (25%), közhasznú szervezetek és közhasznú munka támogatása (30%), bértámogatás (23%), pályakezdő munkanélküliek támogatása (8%), reintegrációs, térségfejlesztési programok támogatása (1%), munkaerő mobilizáció, vállalkozói kétség támogatása (4%), munkaerőpiaci programok (4%).

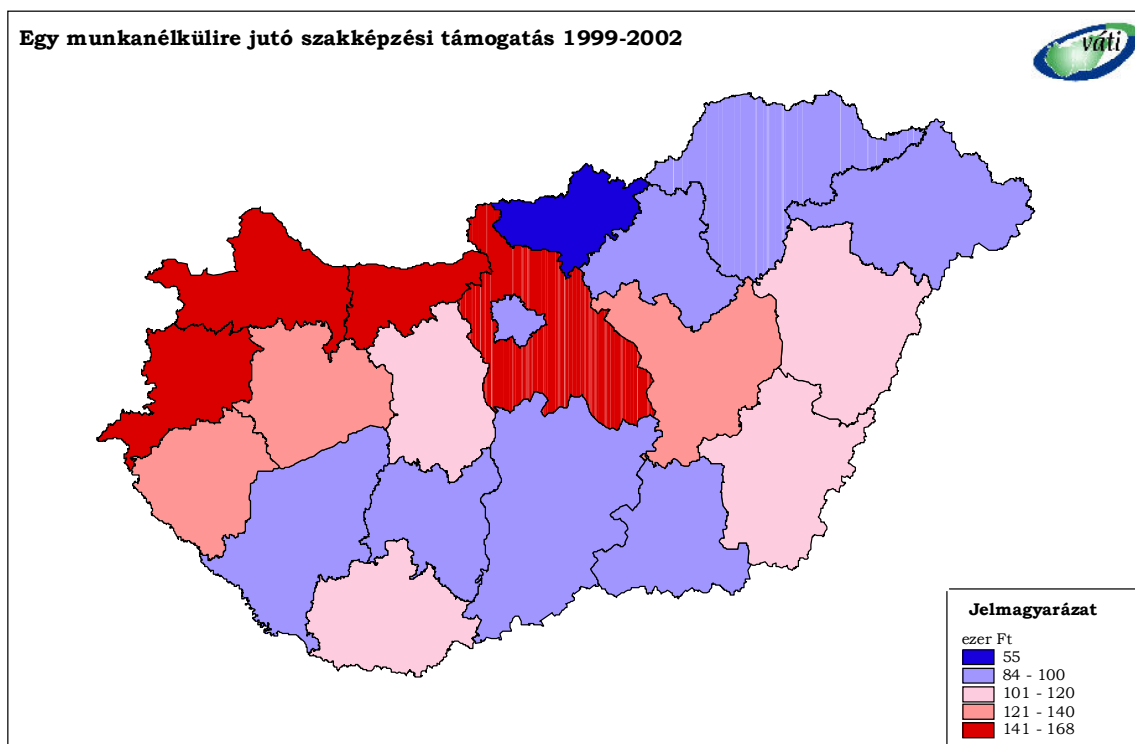
¹² A foglalkoztatási és rehabilitációs alaprészek esetében központi és decentralizált keretet is elkülönítenek, jelen tanulmányhoz azonban csak a decentralizált, azaz a megyei elosztású keretek adatai állnak rendelkezésünkre.

A legtöbb egy munkanélküli-re jutó munkahely-teremtési támogatást Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád és Bács-Kiskun megye kapta. Ezzel szemben Borsod-Abaúj-Zemplén és Csongrád megye - ahol magas a munkanélküliek aránya - Pest és Fejér megyével közel azonos nagyságrendű támogatásban részesült.

Az Aktív foglalkoztatási célelőirányzathoz is finanszírozása kerültek munkahelyteremtési támogatások. A központi foglalkoztatási program keretében 1999-től 2002-ig mintegy 350 vállalkozás közel 8,5 milliárd forint vissza nem térítendő támogatásban részesült. A támogatással a vállalkozások mintegy 8000 új munkahelyet hoztak létre a beruházást követően, és vállalták a legalább három évig tartó foglalkoztatást a már korábban meglévő és új munkahelyeken.

A szakképzés, annak ellenére, hogy számos előirányzat esetében megjelenik támogatható célterületként, lényegében csak az MPA Képzési és Foglalkoztatási Alaprészéből kerül finanszírozásra¹³.

A szakképzési támogatások legnagyobb hányada, a Szakképzési részalap egésze nem képezi részét a munkanélkülieket célzó képzési támogatásoknak. E részalapról ugyanis az iskolai szakképzés infrastrukturális hátterének fejlesztését, sőt sok esetben annak fenntartását, karbantartását finanszírozzák.



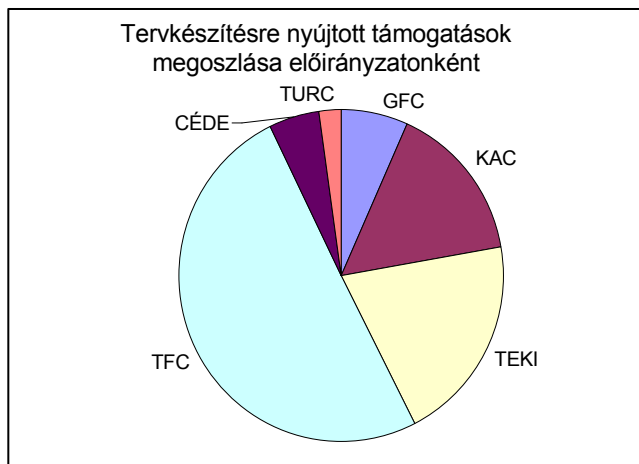
A Foglalkoztatási Alaprészen belül megjelenő szakképzési célterület hivatott elősegíteni a munkanélküliek munkaerőpiacra történő visszaintegrálását. A legsúlyosabb munkanélküliséggel küzdő megyék (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, különösen Nógrád) a legkevesebb fajlagos – azaz egy munkanélküli-re jutó - támogatásban részesülő megyék közé tartozik. Ezzel szemben a legtöbb támogatást a nyugat-magyarországi régió megyéi ill. Pest megye kapták. Nem fajlagos mutatókat nézve kiegyensúlyozottabb a térszerkezet, ám a foglalkoztatási támogatások legfontosabb célja a munkanélküliek munkaerőpiacra történő integrálása lenne, ezért a támogatások területi eloszlása során a munkanélküliekre vetített összeget

¹³ Az MPA Szakképzési alaprészének az Oktatási Minisztérium kezelésében lévő részéről nem érkeztek be a szükséges adatok, ezért azokat az elemzés nem tartalmazza.

kell irányadónak tekinteni. Noha a foglalkoztatási támogatások elosztási szempontrendszerében megjelenik a területi egyenlőtlenségek csökkentésének szándéka, a támogatások tényleges elosztása során ez kevésbé jut eredményre.

Tervek, programok

A területi tervezés szerepének fokozatos növekedésével egyre nagyobb összegeket fordítanak a központi költségvetésből különböző területi szintű fejlesztési tervek készítésére. A TFC-ből két célra: területrendezési tervek és különböző térségfejlesztési tervek készítésére nyújtanak támogatást. Ez utóbbi kategórián belül települések, kistérségi társulások, megyék agrárgazdasági, turizmusfejlesztési, vidékfejlesztési, szennyvízfejlesztési terveit, innovációs programokat, gazdasági integrációs programokat, megvalósíthatósági tanulmányokat támogattak. Ez a TFC több mint 8%-át teszi ki. A TEKI-ből és a CÉDE-ből területrendezési terveket támogatnak. A GFC-ből az energia-takarékossági programon belül „energia-vesztesség feltáró vizsgálatok” készítésére nyújtottak támogatást. A TC-ből pedig elsősorban „gyógy- és termálfürdő fejlesztési tervek, megvalósíthatósági tanulmányok, turisztikai fogadóbázis minőségi fejlesztését célzó tervek” készítését finanszírozzák. A legtöbb támogatást Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád megye és a Dunántúl hátrányos helyzetű térségei kapták.



Önkormányzati feladatok

Végül meg kell említeni az egyértelműen településeknek szóló önkormányzati feladatok területét. Önálló célterületként ugyan csak a CÉDE esetében jelenik meg az önkormányzati feladatok finanszírozása, de a CCT és a TEKI teljes egészében ill. a TFC is nagyrészt önkormányzatoknak nyújt támogatást feladataik, fejlesztéseik elvégzéséhez a humán ill. a műszaki infrastruktúra terén. Ebbe a kategóriába az önkormányzati intézmények, polgármesteri hivatalok, jegyzőség, házasságkötő terem stb. rekonstrukciója, karbantartása, és a humán ill. műszaki infrastruktúrához nem sorolható intézményeik fejlesztése tartozik (ravatalozók felújítása, parkok díszparkok, emlékművel létesítése). E célterületre fordították a CÉDE 11%-át, amit 136 kistérség között osztottak szét 1999 és 2002 között.

1.4.5 A kedvezményezettség szerepének érvényesülése a támogatások elosztása során

A TFC és a TEKI keretéből kiírt pályázati felhívásokra a külön jogszabályban meghatározott kedvezményezett térségekben és településeken megvalósuló fejlesztések esetén lehet pályázni. A TFC esetében ezen kívül a nem kedvezményezett térségekben megvalósuló fejlesztések is részesülhetnek támogatásban, ha a beruházás regionális, térségi, megyei ill. kistérségi fejlesztési programok megvalósítását szolgálja vagy vállalkozási övezetben ill. ipari parkban valósul meg. Miután az e fejezetben vizsgált előirányzatok a területi hatással bíró támogatások közé lettek sorolva, ez alapján érdemesnek tartjuk minden támogatásra megnézni, hogy milyen arányban kapták hátrányos helyzetű illetve nem kedvezményezett térségek.

A GFC-t és a KKV-t leszámítva mindegyik támogatást nagyobb arányban nyújtották kedvezményezett településeknek, mint amekkora a kedvezményezett településeken, kistérségekben élő népesség aránya. Legnagyobb arányban (81,12%) a TEKI azt követően a TFC (62,92%) elosztásánál érvényesül a kedvezményezettség. 35-50% között mozog a CÉDE, Cél- és címzett támogatás, KAC, VÍZC és TC esetében a kedvezményezettségi arány. A GFC és a KKC esetében ez az arány 30 ill. 20%.

A területfejlesztés kedvezményezett térségei (hátrányos és leghátrányosabb helyzetű kistérségek, ill. hátrányos helyzetű települések) mellett megyei szinten is jelentkezik a támogatások elosztásánál a területi alapon történő differenciálás elve. Az erőforrások területi koncentrációja,



a támogatások hatékonyabb, eredményesebb felhasználása érdekében a hatályos költségvetési törvényben minden évben kijelölésre kerül a különböző ágazatok kezelésében lévő előirányzatok azon köre, melyekből egy meghatározott támogatási keretösszeget kell elkülöníteni a legkedvezőtlenebb helyzetben lévő megyék fejlesztése érdekében. A megyék részére elkülöní-

tett támogatási keretösszegeket a megyék társadalmi-gazdasági helyzetének javulását elősegítő fejlesztéseik támogatására, különös tekintettel a leghátrányosabb helyzetű kistérségeik felzárkóztatására kell fordítani.

1997-1999 között az ország leghátrányosabb helyzetű megyéi - azaz ahol az egy főre eső GDP értéke nem éri el az országos átlag 70 %-át - közé tartozott Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, 2000-től Somogy és Békés megyék is részesei lettek a programnak. Majd a 2003. és 2004. évi költségvetésben ez a kör már kiegészül Jász-Nagykun-Szolnok és Bács-Kiskun megyével. A felsorolt megyék részére a támogatási kereteket a költségvetési törvények állapítják meg, az elkülönített keretek felhasználásáról pedig az előirányzatokért felelős miniszterek és a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei között születik megállapodás.

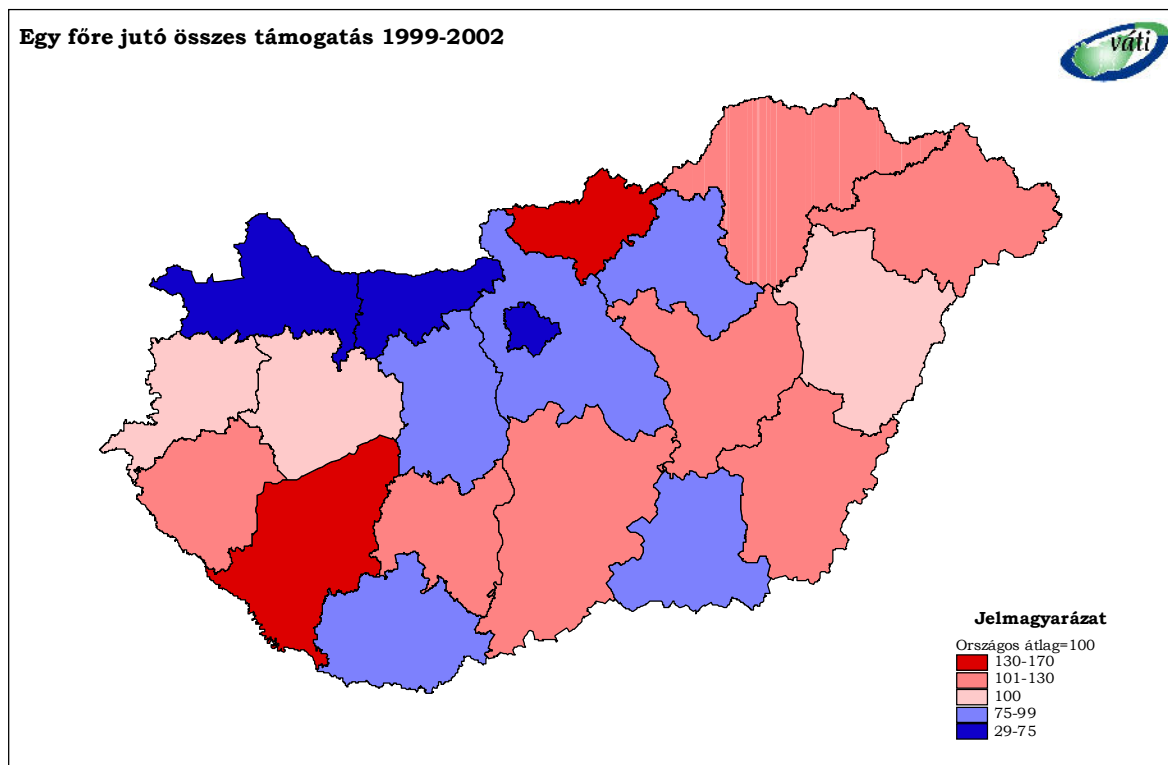
Az előzőekben vizsgált, területfejlesztési célú és hatású támogatások közül a Cél- és címzett támogatások, a Területi kiegyenlítést szolgáló támogatások, a Céljellelű decentralizált támogatások és a Munkaerőpiaci Alap nem tartozik a hátrányos helyzetű megyék többlettámogatását biztosító program hatálya alá. A hátrányos helyzetű megyék számára elkülönített keretet nyújtó állami fejlesztési források elosztását tekintve ugyan valóban a leghátrányosabb helyzetű Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg ill. Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén megye kapta a legtöbb támogatást. A területi differenciáltság mértéke azonban - az elkülönített támogatási keretösszeg ellenére - nem volt számottevő.

1.4.6 Az állami fejlesztési források felhasználásának eredményessége, hatásai

A közvetlen illetve közvetett területfejlesztési támogatások eredményességét mindenekelőtt a források nagyságrendje, az elosztás területi differenciáltsága, és a támogatásra kiválasztott fejlesztési célok befolyásolják.

Az egy főre jutó összes támogatás¹⁴ területi elosztását tekintve, a felzárkóztatási politika céljaival összhangban az ország leghátrányosabb helyzetű észak-magyarországi, észak-alföldi és dél-dunántúli térségei kapták a legtöbb állami forrást, míg a főváros mellett a legversenyképesebb közép és nyugat-dunántúli térségek részesültek a legkevesebb állami támogatásban.

Ugyanakkor az állami források elosztásánál nem általános tendencia a leghátrányosabb helyzetű térségek preferálása, a támogatások elosztása *nem mindig* a területi felzárkóztatás irányába mutat. Például Vas megye, amely szintén kedvező gazdasági adottságokkal rendelkezik, az átlagos támogatási szinten helyezkedik el, míg Csongrád és Baranya megye az országos átlag alatti támogatásban részesült a vizsgált időszakban. Ennek oka egyrészt a forráshiányra, másrészt a támogatások elosztási mechanizmusának tökéletlenségeire vezethető vissza, mely elsősorban abból fakad, hogy a területi differenciáltság, a hátrányos helyzetűek kedvezményezettsége nem kellő mélységben jut érvényre. Az elnyert támogatási összeg volumene sokkal inkább az adott térség pályázati potenciáljától, eredményességétől függ, és nem összehangolt, különböző területi szintű fejlesztéspolitikai programok által kijelölt fejlesztési irányvonal, fejlesztési prioritások mentén történik.



A hátrányos helyzetű megyék kedvezményezettsége az egy főre jutó támogatások alapján csak az MPA, TEKI, CÉDE esetében érvényesül maradéktalanul, mind a hét megye esetében (Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye). A megyék közül Nógrád és Somogy megye hátrányos helyzetét érvényesítette a legtöbb finanszírozási forrás (11db előirányzat), de például Szabolcs-

¹⁴ Csak megyei szintű összesítésre van lehetőség, mivel néhány adat csak megyei szinten áll rendelkezésre.

Szatmár-Bereg és Jász-Nagykun-Szolnok megye kedvezményezett megyei státuszát csak 7 előirányzatnál vették figyelembe.

A támogatások területi eloszlását ugyanakkor az eddigieken túlmenően a pályázó település *települési hierarchiában betöltött szerepe* is befolyásolja.¹⁵ A vizsgálatok eredménye alapján a támogatás nagysága a települések népességének növekedésével folyamatosan csökken. A legmagasabb egy főre jutó támogatást a kistelepülések, a legkevesebb állami támogatást pedig a főváros kapta.

A területfejlesztési célú és hatású támogatásokból négy év alatt a kedvezményezettek részére pályázati alapon biztosított finanszírozási források az azonos időszak összes hazai beruházásának közel 10%-át teszik ki. Az összes támogatás beruházásokhoz mért arányából következik, hogy az ország társadalmi-gazdasági helyzetének alakulását a legtöbb területen nem elsősorban a vizsgált támogatások alakítják. Ennek ellenére e fejlesztések befolyásoló szereppel bírhatnak a piaci folyamatokra a területfejlesztési politika céljainak érvényesítése érdekében. *A fejlesztési források* ilyen alacsony *volumene* a támogatások minél hatékonyabb felhasználása érdekében a döntéshozókat gyakran választásra készíti a dinamikusabb térségek támogatása (amely húzóerővel bírhat a fejletlenebbek felé) illetve a stagnáló, leszakadó térségek fejlesztése, felzárkóztatása között.

Összességében tehát a támogatások volumenéből kiindulva nem beszélhetünk jelentős hatásmechanizmust kiváltó állami forrás elosztásról. Ebből következően elsősorban az elosztás módjára kell koncentrálni, hogy a társadalmi-gazdasági folyamatok a területi politika irányelveivel összhangban formálódjanak.

Az állami fejlesztéspolitika sikerességét befolyásoló harmadik tényező, hogy milyen irányvonalat követnek az állami beavatkozások, milyen *célterületekre* korlátozódnak az állami intézkedések. Összehasonlítva a hazai támogatási rendszer célterületeit az uniós elvek alapján a Strukturális Alapokból finanszírozható beavatkozási területekkel a legtöbb fejlesztési terület alapján illeszkedés tapasztalható. A hazai és az uniós célok tekintetében a különbség egyrészt bizonyos fejlesztési területek negligálásában, másrészt egyes fejlesztési területek preferálásában figyelhető meg. Például az oktatás, szakképzés az európai uniós támogatások elosztásánál a humán erőforrás fejlesztésen belül önálló, fajsúlyos célterületként jelentkezik, mivel egy régió versenyképességét alapvetően befolyásolja a munkaerőpiaci szereplők képzettsége, tudása. Magyarországon viszont a humán erőforrás területen belül elsősorban különböző szociális, egészségügyi, alapfokú oktatási, iskolarendszerű szakképzési intézmények infrastruktúrális fejlesztéseit, felújításait finanszírozzák és hiányoznak a komplex, társadalmi integrációt szolgáló a személyeket, cégeket segítő fejlesztési célok.

A különböző fejlesztéspolitikai területeken természetesen más és más stratégiát kell követni az eltérő piaci jellemzőkből, szükségletekből következően. Bizonyos területeken a piaci érdekeltiség hiánya miatt döntően állami forrásokból lehet fejlesztéseket eszközölni. Ide tartozik a legtöbb infrastruktúrális beruházás - út, szennyvíz, gáz, víz, villany-, de ebbe a körbe tartoznak az oktatási, egészségügyi, szociális intézmények műszaki fejlesztései is, melyek lényegében az önkormányzatok feladatköréhez tartozó intézmények fenntartását, működtetését biztosítják. Szintén ide sorolható a természetvédelem, hulladékgazdálkodás, ahol ugyan már megjelennek a piaci szereplők, de az állam tölt be domináns szerepet. A felsorolt területeken is nehéz ugyanakkor kimutatni az állami szerepvállalás hatásait, hiszen a relatíve kevés támogatás az ország egészén szétaprózódottan jelenik meg.

¹⁵ Az MPA, ÚTC, AGR, VFC esetében nem áll rendelkezésre települési szintű adatbázis, ezért a népességkategóriánkénti vizsgálat sem lehetséges.

Az egyik legerősebb kapcsolat a költségvetési pénzek és a területi folyamatok alakulása között a foglalkoztatási támogatások esetén mutatható ki, de még itt is kevés hatást tudtak kifejteni a munkanélküliség alakulására az állami támogatások. Az erősebb korreláció arra utal, hogy ezen a területen az aktívabb szerepvállalás eredményeként, ha csak rövid távon is, de jelentősebb szerepet tud betölteni az állam. A szakképzési támogatások esetén ez a kapcsolat kis mértékben de gyengébbnek bizonyul.

A gazdasági folyamatok alakulása és a gazdaságfejlesztési célú támogatások között fennálló gyenge kapcsolat bizonyítja, hogy a gazdasági élet a piaci folyamatok alakulásának függvényében változik, s ebben az állami támogatásoknak csak „statiszta”, másodlagos szerep jut. A turizmusfejlesztésnél az előbb vázolt probléma még hatványozottabban jelentkezik, amit részben magyaráz az a tény, hogy az egyik legkevesebb forrást kapta a turizmusfejlesztés, másrészt, hogy a támogatások legnagyobb arányát a hátrányosabb helyzetű térségekben a falusi turizmus fejlesztésére valamint rendezvények, marketing költségek finanszírozására fordították, melyek hatása a vizsgálat idődimenziójában még nem feltétlenül érezhető.

Végül ki kell emelni az információs és kommunikációs infrastruktúrát, ahol a legkevésbé szállhatnak ringbe az állami fejlesztések a piaci beruházásokkal. Egy-egy térség IKT fejlettsége elsősorban a piaci tényezők függvénye. Csak a kisebb lélekszámú, hátrányos helyzetű területek esetében tud az állami fejlesztéspolitika hatást gyakorolni az IKT ellátottságra.

Az állami támogatások alacsonyabb hatásintenzitása ellenére ugyanakkor számos területen szükség van a költségvetési finanszírozású állami beavatkozásokra. Ez különösen igaz a területi politikára, ahol a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek csökkentése érdekében gyakran a piaci folyamatokkal szemben haladva kell beruházásokat ösztönözni, ami pedig csak tudatos állami szerepvállalással valósítható meg.

1.5 Előcsatlakozási alapok

Magyarország Európai Unió felkészülésének legfontosabb gyakorlati elemei az Előcsatlakozási Alapok körébe tartozó Phare, ISPA és SAPARD Programok. Ezek közül a Regionális Phare Programok és a Phare CBC Programok azok, amelyek közvetlen területfejlesztési jellegű programoknak tekinthetők, mivel az érintett területek legfontosabb fejlesztési prioritásai, valamint az Európai Unió területfejlesztési elvei (programozás, koncentráció, partnerség, adicionalitás) érvényesülnek bennük.

Az elmúlt évtizedben indított területfejlesztési Phare Programok keretében mintegy 180 millió euró (kb. 45 milliárd Ft) támogatás érkezett Magyarországra. A források nagyságrendjüknel azonban jóval nagyobb jelentőséggel bírtak a területfejlesztési politika alakításában. Különösen a regionális intézményrendszer megalakulását és működésének hatékonyabbá tételét segítették elő a területfejlesztési Phare programok keretében nyújtott EU-s támogatások. A kilencvenes évtizedben indult programok - korlátozott forrásaik miatt - általában az ország egy-egy hátrányos helyzetű régiójára koncentráltak. A kormány 2001-től a Phare támogatásban nem részesülő régiókban is kezdeményezte az önálló regionális programok kialakítását és végrehajtását ún. tükörregiós programok beindításával. A 2002-év újabb áttörést hozott, mivel minden régió részesülhet Phare támogatásban, a Program céljai és intézkedései pedig két évre előre meghatározottak. A Phare 2002-2003 Programja tartalmában, végrehajtási felelősségében megalapozza a Regionális Operatív Programot, és országosan egyedülálló módon segíti a Strukturális Alapok felhasználására való felkészülést.

A határon átnyúló együttműködések támogató Phare CBC programok keretében az eddig elfogadott programok keretében mintegy 145,3 millió euró felhasználásra nyílik lehetőség a határtérségek fejlesztésére (kb. 36 milliárd Ft). Ebből 1995 és 1999 között összesen 64 millió

euró (mintegy 15 milliárd Ft) támogatás került a határmenti térségek fejlesztésére felhasználásra. 2000 és 2004 között évente további 19 millió euró (mintegy 4,7 milliárd Ft) támogatás került jóváhagyásra. A program eredményeként - a kézzel fogható közös gazdaságfejlesztési, környezetvédelmi és infrastrukturális beruházásokon túl számos euroregionális együttműködés bizonyítja, hogy az érintett régiók a határmentiséget már nem a fejlődést korlátozó, hanem azt elősegítő adottságnak tekintik.

A Phare támogatások 2000-től kezdődően kiegészültek a SAPARD és az ISPA támogatásaival. A SAPARD Program célja, hogy elősegítse az agrárgazdaság versenyképességének erősítését, a vidéki területek fejlesztését, a Kohéziós Alap felhasználására előkészítő ISPA Program keretében pedig nagy közlekedési és környezetvédelmi beruházásokat támogatnak.

1.5.1 Területfejlesztési Phare Programok

A területfejlesztési Phare Programok a kezdeti időszakban a területfejlesztés eszköz és intézményrendszerének kialakítására - mindenekelőtt a területfejlesztési törvény előkészítésére és a területfejlesztési politika térségi szintjeinek - megerősítésére koncentráltak. Az első Kísérleti Programok keretében - Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében - fokozatosan formálódott a megyei területfejlesztési tanácsok és fejlesztési ügynökségek modellje. A második területfejlesztési Phare Program 5 millió euróval támogatta a Borsodi Integrált Szerkezetátalakítási Programot, melynek végrehajtásában - még az előző Phare Program által létrehozott intézmény - a Megyei Fejlesztési Tanács és Ügynöksége játszotta a fő szerepet.

A területfejlesztési törvény elfogadását követően a Phare Programoknak már nem a kistérségi és a megyei szint támogatása volt a célja, hanem a regionális szint megerősítése. A regionális szinthez elsőként az 1996-os Phare Program rendelt forrásokat. A két kiválasztott cél régió - a Dél-Alföld és a Dél-Dunántúl - 4-4 millió euró támogatást kapott regionális hatású fejlesztési projektek megvalósítására, azzal a céllal, hogy a források aktivizálása nagymértékben hozzájárul majd a regionális tervezés meghonosodásához és a regionális területfejlesztési intézményrendszer kialakulásához.

A jóváhagyott támogatásokból az ország egyes térségei eltérő mértékben részesednek. A legtöbb támogatást a legrosszabb gazdasági helyzetű és a strukturális válság által leginkább érintett Borsod-Abaúj-Zemplén megye, továbbá az ország elmaradott keleti megyéi (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar) kapták. Összefüggésben azzal, hogy a programok fő célja a területfejlesztés decentralizált intézményrendszerének fejlesztése, a megvalósításban nagy szerepet kaptak a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik.

Területfejlesztési Phare programok (1992-1997)

Programok	Alprogramok	A programok célterülete	Jóváhagyott Phare támogatás (millió EUR)
I. Területfejlesztési Phare Program (HU 9210)	A területfejlesztési pol. továbbfejlesztése	Magyarország	3,7
	Kísérleti program - Szabolcs-SZ.B.	Szabolcs-SZ-B	2
	Kísérleti program - Borsod-A.Z.	Borsod-A-Z	2,5
	A településközi együttműködés serkentése	Magyarország	1,8
	összesen		10
II. Területfejlesztési Phare Program (Borsodi Integrált Szerkezetátalakítási Program (HU 9507)	Képességfejlesztés	Borsod-A-Z	1,4
	Kistérségi fejlesztések támogatása	Borsod-A-Z	1,1
	Idegenforgalmi fejlesztések	Borsod-A-Z	0,85
	Kis- és középvállalkozások fejlesztése	Borsod-A-Z	1,65
	összesen		5
III. Területfejlesztési PHARE Program (HU 9606)	Intézményfejlesztés	Magyarország	2
	Kísérleti Regionális Alap Dél-Alföld	Csongrád, Békés, Bács-Kiskun	4
	Kísérleti Regionális Alap Dél-Dunántúl	Baranya, Somogy, Tolna, Zala	4
	összesen		10
IV. Területfejlesztési PHARE Program (HU 9705)	Északkelet-Magyarország	Borsod-AZ, Heves, Szabolcs-SzB, Nógrád, Hajdú-B, JNK-Szolnok	22
	Dél-Dunántúl	Baranya, Somogy, Tolna, Zala	8
	Romániával határos megyék	Csongrád, Hajdú-Bihar, Békés, Szabolcs-SZ.B.	4
	összesen		34
MINDÖSSZESEN		59 millió euró (14,5 milliárd Ft)	

Ezáltal egyrészt lehetőség nyílt arra, hogy ezek az intézmények megszerezzék azt a gyakorlatot, ami szükséges lesz a későbbi - az Európai Unió Strukturális Alapjai által társfinanszírozott - programok végrehajtásához. Másrészt a helyi viszonyok ismeretében olyan projektek támogatását részesítették előnyben, amelyek a megye vagy a régió fejlesztési stratégiájához leginkább illeszkedve a tényleges helyi szükségletekre kínáltak megoldást.

A Phare Program indítása óta bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások, továbbá az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjának határozottabbá válása szükségessé tették a program átfogó reformját a Phare cél- és intézményrendszerét, valamint lebonyolítási rendjét illetően, amelyet az EU Bizottsága 1997-98 folyamán dolgozott ki. A változtatásoknak - a csatlakozás hatékonyabb támogatásán túl - két fő célja volt: javítani a program eredményességét és lehetővé tenni, hogy a Phare Programon keresztül a kelet- és közép-európai országok felkészülhessenek a strukturális és kohéziós alapok fogadására. Az új irányvonal keretében bevezetett gyakorlati intézkedések közül a legjelentősebbek:

- Csökkentették a programokat kezelő Program Menedzsment Egységek - angolul a PMU-k - számát. Önálló Phare irodát ezek után csak olyan minisztérium tarthatott fenn, melynek a csatlakozás után valamely európai pénzalap kezelői feladatait is el kell majd látnia. A többi tárca intézményfejlesztési projektjeit egy új Phare iroda, a Kincstárban létrehozott Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység - a CFCU - látja el.
- A Phare források pénzügy-technikai kezelésére Nemzeti Alapot hoztak létre, amely a Kincstárban működik. Feladatai lényegileg megegyeznek azokkal, melyek a költségvetési törvény végrehajtása kapcsán általában az Államkincstárra hárulnak: kezeli azokat a számlákat, melyeken a programok forrásait elhelyezik, ellenőrzi a kifizetések szabályszerűségét, és statisztikai adatokat gyűjt a Phare pénzügyi helyzetéről.
- A támogatható legkisebb projektek értékét minimálisan 2 millió euróban határozták meg. Ennek következtében - bár a szabály alól voltak kivételek, és egyes területeken a kisprojekt-alapok is fennmaradtak - radikálisan csökkent a projektek száma, és ezzel együtt az adott mennyiségű segély felhasználásához kapcsolódó adminisztrációs teher is.
- Végül - a csatlakozási tárgyalások megindulásával párhuzamosan - az EU átértékelve a közép- és kelet-európai társult államok számára nyújtott segélyprogramjainak célrendszerét úgy határozott, hogy a továbbiakban az Európai Unió előcsatlakozási alapjai kizárólag a csatlakozási folyamathoz szorosan kapcsolódó intézményfejlesztési és beruházási projekteket támogatták.

Intézményfejlesztési Phare programok, 1998-2001

Programok	Alprogramok	A programok célterülete	Jóváhagyott Phare támogatás (millió EUR)
SPP I. – Strukturális Alapok Fogadására Felkészítő program HU 9808	Twinning program	Magyarország	2,6
	Rövidtávú szakértői tevékenység, képzések, munkaértekezletek és tanulmányutak	Magyarország	2,4
	Kísérleti programok	?	2
	összesen		7
PPF - Projekt előkészítési lehetőség HU 9918	2000. és 2001. évi területfejlesztési Phare projektek előkészítése (HU 9918)	Magyarország	2,5
	összesen		2,5
Phare 2000	RPP – Regionális Felkészítő Program a Strukturális Alapok fogadására (HU 0008-01)	Magyarország	4
	összesen		4
Phare 2001	SPP II - Strukturális Alapok Fogadására Felkészítő program, (HU 0105-01)	Magyarország	0,49
	összesen		0,49
MINDÖSSZESEN		14 millió EUR	(3,5 milliárd Ft)

Forrás: VÁTI TFI Programvégrehajtó Iroda

Ennek megfelelően az 1998-ban indult ún. *Speciális Felkészülési Program* (Special Preparatory Programme, SPP) 7 millió eurós Phare kerete intézményfejlesztést támogatott mindazon központi államigazgatási szerveknél, melyek az ISPA és SAPARD Programok végrehajtásában, illetve a majdani Strukturális Alapok felhasználásban szerepet kapnak. A keretből 5 millió euró szakértői segítségnyújtást; 2 millió euró kisebb, demonstrációs projekteket finanszírozott. A Twinning program keretében az érintett minisztériumok megfelelő szakembereit uniós tagállami szakértők készítették fel hosszú távú szakmai segítségnyújtás keretében az említett pénzalapok kezelésére, különös tekintettel a programozásra (Nemzeti Fejlesztési Terv készítése), a jogi és pénzügyi ismeretekre, az intézményi keretekre, az ügyviteli kérdésekre, a koordinációra, valamint a jelentési és monitoring követelményekre.

A 2000. évi nemzeti Phare Program hasonló típusú komponense - az ún. *Regionális Felkészítő Program* (Regional Preparatory Programme - RPP) a regionális intézményrendszer fejlesztését szolgálja. A 4 millió eurós támogatás keretében külföldi szakértők segítettek a regionális végrehajtó kapacitások megerősítését, a Nemzeti Fejlesztési Terv részét képező Regionális Operatív Program hatékony végrehajtási feltételeinek kialakítását.

A csatlakozás időpontjának közeledtével kirajzolódtak azok a területek - első körben a központi államigazgatás szintjén - ahol további intézményfejlesztési igények jelentkeztek. A korábbi program eredményeire, illetve a beazonosított igényekre építve ezen intézményfejlesztési típusú programok harmadik generációjának tervezése 2001. őszén indult el. A 6 millió eurós, a Strukturális és Kohéziós Alapokra való felkészülés befejezésére szánt program már közvetlenül az Európai Területfejlesztési Alap (ERDF), az Európai Szociális Alap (ESF) és a Kohéziós Alap (CF) forrásaiból támogatott programok végrehajtásában részt vevő minisztériumi szervek megerősítését, szakértőinek gyakorlati képzését, az adminisztrációs- és ellenőrzési rendszerek kiépítését célozta. Úgynevezett Twinning program keretében tagállami hosszú távú szakértők folyamatosan segítik a munkát a kijelölt államigazgatási egységekben.

Az intézményfejlesztési programok közvetett eredményeként működőképes intézményi struktúra áll rendelkezésre a Strukturális és Kohéziós Alapok menedzselésére

Az előzőekben bemutatott alapvetően intézményfejlesztési jellegű programok mellett 2000 után a Phare Programok keretében főként a gazdasági és társadalmi kohézió támogatását szol-

gáló beruházások kerültek finanszírozásra. Ennek megfelelően a 2000 után induló Phare Területfejlesztési Programok támogatási területe a vállalkozói és a befektetői környezet javítását szolgáló infrastrukturális és környezetvédelmi fejlesztések. Egy-egy régió gazdasági bázisának diverzifikációját segítő beruházásokkal párhuzamosan hangsúlyt kap a humán erőforrás fejlesztése és a munkahelyteremtés is.

A 2000. és 2001. évi Phare Programok 3 célrégióban (észak- és dél-alföldön, valamint Észak-Magyarországon) kerültek meghirdetésre. A program támogatási kerete 2000-ben 24 millió eurót, 2001-ben 18 millió eurót tett ki. A két évben a magyar társfinanszírozással együtt mintegy 26 milliárd forintot lehetett a 3 célrégió fejlesztési céljait szolgáló beruházásokra fordítani. A program indításához Magyarországnak, mint minden tagjelölt államnak össze kellett állítania egy ún. Előzetes Nemzeti Fejlesztési Tervet a 2000-2002 időszakra, a Phare kedvezményezett magyarországi régióknak pedig Előzetes Regionális Fejlesztési Tervet kellett kidolgozniuk.

A Phare Programhoz kapcsolódóan az EU Bizottság részére megküldött Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv értelmében a Phare által támogatható projektek a regionális területfejlesztési programokban az alábbiak szerint kerültek meghatározásra a célrégiókban:

- a kis- és közepes vállalkozások együttműködését segítő pályázati rendszer
- a helyi vagy regionális infrastruktúra (környezetvédelmi vagy közlekedési) bővítését szolgáló beruházás, ipari parkok, logisztikai központok, inkubátor-házak létesítése
- a gazdaság és az oktatás kapcsolatát segítő pályázati rendszer
- a szociálisan hátrányos helyzetűek foglalkoztatását segítő pályázati rendszer.

A Phare 2000-2001 program keretében Észak-Magyarországon turizmusfejlesztési projekteket, az Észak-Alföldön a debreceni és a szolnoki ipari park infrastruktúráját és egy nagy szennyvízkezelési projektet támogattak, a Dél-Alföldön a termálgyűű program keretében négy termálfürdő került felújításra. Mindhárom régióban támogatást kaptak a KKV szektor megerősítését, az üzleti infrastruktúra fejlesztését és a foglalkoztatás erősítését szolgáló projektek.

Társadalmi-gazdasági kohéziót szolgáló Phare programok 2000-2001

Programok	Alprogramok	A programok célterülete	Jóváhagyott Phare támogatás (millió EUR)
Phare 2000	RPP – Regionális Felkészítő Program a Strukturális Alapok fogadására (HU 0008-01)	Magyarország	4
	KKV képzés (HU 0008 04)	Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyaró.	1,992
	Vállalkozások közti együttműködés erősítése (HU 0008-05)	Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyaró	8,673
	Helyi üzleti infrastruktúra fejlesztése (HU 0008-06)	Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyaró.	6
	Összekötő úthálózat fejlesztése a Dél-Alföldi Régióban (HU 0014)	Dél-Alföld	5
	összesen		25,665
Phare 2001	SPP II - Strukturális Alapok Fogadására Felkészítő program, (HU 0105-01)	Magyarország	0,49
	Elektronikus kereskedelem, mint a KKV fejlesztés eszköze (HU 0105-04)	Magyarország	2
	A Baradla-barlang Vörös-tavi szakaszának fejlesztése (HU 0105-05)	Észak-Magyaró.	2,2
	Turizmusfejlesztés az Észak-Magyarországi Régióban (HU 0105-06)	Észak-Magyaró.	3
	Ibrány-Nagyhalász csatornázás és szennyvíztisztító építés (HU 0105-07)	Észak-Alföld	2
	Debreceni Iparterület becsatlakoztatása a nemzeti úthálózatba (HU 0105-08)	Észak-Alföld	2
	Szolnoki Ipari Park infrastrukturális fejlesztése (HU 0105-09)	Észak-Alföld	2
	Termálgyűrű a Dél-Alföldön (HU 9105-10)	Dél-Alföld	2
	Vállalatok innovatív tevékenységének ösztönzése (HU 0105-11)	Dél-Alföld	3
	összesen		18,69
MINDÖSSZESEN		44 millió EUR (14,5 milliárd Ft)	

Forrás: VÁTI TFI Programvégrehajtó Iroda

Mivel a Phare Program csak három kelet-magyarországi régióra terjedt ki országgyűlési határozat rendelkezett arról, hogy – a Strukturális Alapok fogadására való felkészülés érdekében - a Phare Program által nem támogatott négy tervezési-statisztikai régióra, illetve ezen belül a Balaton térségére is készüljenek előzetes regionális fejlesztési programok, amelynek megvalósításra a Kormány az állami költségvetésből biztosított forrásokat. Ezeknek az ún. „tükörregiónak” 3 éves komplex programot kellett összeállítaniuk, melynek végrehajtásához a Földművelésügyi Minisztérium (Területfejlesztési Célelőirányzat), a Gazdasági Minisztérium (Kis- és Középvállalkozási Célelőirányzat) valamint az Oktatási Minisztérium biztosított forrásokat az alábbi megoszlásban.

A 2000-2001 évi Phare Programok támogatása és nemzeti társfinanszírozása

Régió	Phare 2000-2001 cél- régiók (millió Ft)	Tükörrégiók (millió Ft)	Megoszlás összesen (%)
Közép-Magyarország	0	2 706,8	11
Nyugat-Dunántúl	0	1 168,6	5
Közép-Dunántúl	0	1 450,6	6
Dél-Dunántúl	0	1 691,3	7
Észak-Magyarország	5 357,5	0	22
Észak-Alföld	5 992,5	0	25
Dél-Alföld	5 347,5	0	22
Balaton	0	358,9	1
összesen	16 697,5	7 376,25	100

Forrás: VÁTI TFI Programvégrehajtó Iroda

A társadalmi-gazdasági kohézió erősítését szolgáló *Phare Programok 2002-2003-tól* az ország minden régiójára kiterjednek, ugyanakkor a felzárkóztatás érdekében a keleti régiók nagyobb támogatást kapnak. A program elsősorban olyan integrált helyi fejlesztési akciókat támogat, melyek a települések rehabilitációját, az ehhez kapcsolódó útépitéseket, a munkaerő képzését, valamint a tartós munkanélküliek foglalkoztatási céljainak együttes megvalósítását szolgálják. Az ún. ORPHEUS program - a megszokottnál jóval nagyobb költségvetésen túlmenően - több újdonságot is hozott. Ilyenek mindenek előtt:

- az NFT-ROP megvalósítására való felkészülés - a 2002/2003-as Phare Területfejlesztési Program úgy került kidolgozásra, hogy könnyű átmenetet biztosítson a ROP intézkedései felé
- a több éves programozás - a támogatást nyert pályázati alapokat a Phare most először nem egy, hanem két programéven keresztül finanszírozza, így a 2003-as esztendő Phare forrásait - újabb tárgyalások nélkül - automatikusan a 2002-ben elindított programokra fordíthatjuk is ezekre a célokra fordíthatjuk
- a nagyobb földrajzi kiterjedés - először nyílik lehetőség arra, hogy a Phare területfejlesztési támogatásokból egyszerre részesedjék az összes magyar régió
- a pályázati alapok túlsúlya - míg a korábbi években a Phare a nagyprojekteket állította előtérbe most már - igazodva a Strukturális Alapok rendszeréhez - a támogatás döntő része nyílt pályázatokon talál gazdára

A nyertes pályázatok támogatási forrásai az alábbiak szerint oszlanak meg az egyes régiók között:

A 2002-2003 évi Phare programok támogatása és nemzeti társfinanszírozása

Régió	Phare 2002-2003 célrégiók (millió EUR)	Megoszlás összesen (%)
Közép-Magyarország	17,2	17,7
Nyugat-Dunántúl	7,4	7,7
Közép-Dunántúl	8,4	8,7
Dél-Dunántúl	11,5	11,9
Észak-Magyarország	16,8	17,3
Észak-Alföld	20,6	21,3
Dél-Alföld	14,9	15,4
összesen	96,9	100

Forrás: VÁTI TFI Programvégrehajtó Iroda

A támogatással megvalósított fejlesztések eredményeként várhatóan nő a vállalkozási aktivitás, a foglalkoztatottság szintje. A hátrányos helyzetű térségek népességmegtartó képessége erősödik, a fejlődő térségek gazdasági stabilitása és tökevonzó képessége javul.

A rendelkezésre álló forrásokból megvalósult konkrét fejlesztéseken, beruházásokon túl a Phare Területfejlesztési Programjainak - kevésbé mérhető - hatása, hogy a pozitív példákön keresztül elősegítette a programok megvalósításához kapcsolódó ügyviteli eljárások, ellenőrzési és értékelési rendszerek Európai Unió gyakorlatának átvételét. A Kísérleti Program Alapok pályázati és döntéshozatal szakaszában alkalmazott szabály- és kritériumrendszer teljesen megfelelt a decentralizált területfejlesztési program modelljének, viszont a támogatott projektek végrehajtási és különösen finanszírozási rendszere sokáig képlékeny maradt és ezen a téren nem történt teljes decentralizáció. Problémát okozott az is, hogy a programok tervezési és döntéshozatali szakaszában nem volt igazán hatékony az együttműködés az EU Delegáció, a programgazda minisztérium, program végrehajtásáért felelős Phare Programiroda és a régiók között. Különösen a korábbi programokra jellemző, hogy nem volt olyan dokumentum, - Együttműködési Keretszerződés - amely tisztázta volna a Kísérleti Program Alapok működési feltételeit, a programban résztvevők jogait és kötelezettségeit. A megvalósítás folyamatának átgondolatlansága, a többszöri módosítások nemcsak a megyei és regionális ügynökségekre, hanem a pályázókra is nagy terhet róttak.

1.5.2 A határmenti együttműködést támogató közösségi programok

A alulról jövő kezdeményezésként indult határmenti együttműködés a nyolcvanas évek közepére az Európai Unió hivatalos politikájává emelkedett. Ekkortól - felismerve a határmenti térségek hátrányos helyzetét,- a határrégiók meglévő gazdasági-társadalmi lemaradásának kiegyenlítésére az Európai Unió külön támogatási programokat indított. Ezek közül a legfontosabb az 1990-ben indult Interreg program, melynek célja a határok két oldalán élők közti kapcsolatok erősítése, a vállalkozói, intézményi és civil szférán belüli együttműködések ösztönzése, valamint a határ két oldalán jelentkező fejlettségbeli különbségek csökkentése. A határon átnyúló támogatási programok ma már harmadik generációjukat élik. Jelenleg 2000-től 2006-ig az Interreg III határon átnyúló együttműködések támogató program van folyamatban, amely felöleli az Európai Unió közösségi kezdeményezésekre fordított forrásainak mintegy egynegyedét, ami egyben jelzi azt is, hogy a határ menti együttműködések közösségi szinten prioritást élveznek.

A sikeres Unió példák alapján az Európai Unió külső határaihoz kapcsolódó térségek felzárkóztatására indította el az Európa Tanács 1994-ben a Phare CBC (Cross-Border-Cooperation) Programot. A Phare CBC Program célkitűzése, hogy a csatlakozásra váró országok EU határterületein olyan határon átnyúló hatással rendelkező projektek megvalósítását támogassa, melyek hozzájárulnak az adott határmenti térség fejlődéséhez, a határon átnyúló gazdasági, kulturális, kapcsolatok kialakulásához, a határos országok közötti történelmi, etnikai gyökerű ellentétek oldásához, végső soron pedig a határok formálissá válásához. Az alábbi táblázat kifejezetten CBC támogatási összegeihez addicionálisan figyelembe kell venni az EU külső határainak fejlesztésére irányuló keret terhére megvalósuló mintegy 5,3 millió euró fejlesztési keretet, amely az ukrán, és a horvát határszakaszok fejlesztését célozza.

**Phare CBC programok támogatásainak megoszlása határszakaszonként (millió EUR)
1995 – 2004**

PHARE CBC program	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003		összesen
Magyar-osztrák	7	11	14	10	10	10	10	10		82
Magyar-szlovák	1,5	1,5	-	2	2	2	2	2		13
Magyar-román	-	5	4	5	5	5	5	5		34
Magyar-szlovén	-	1,5	-	-	2	2	2	2		11
Összesen:	7	16	18	17	19	19	19	19		140

Forrás: VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság, A teljes kerethez hozzá kell még számítani az EU külső határszakaszainak fejlesztésére szánt Mo-ra jutó 5,3 millió euró összeget.

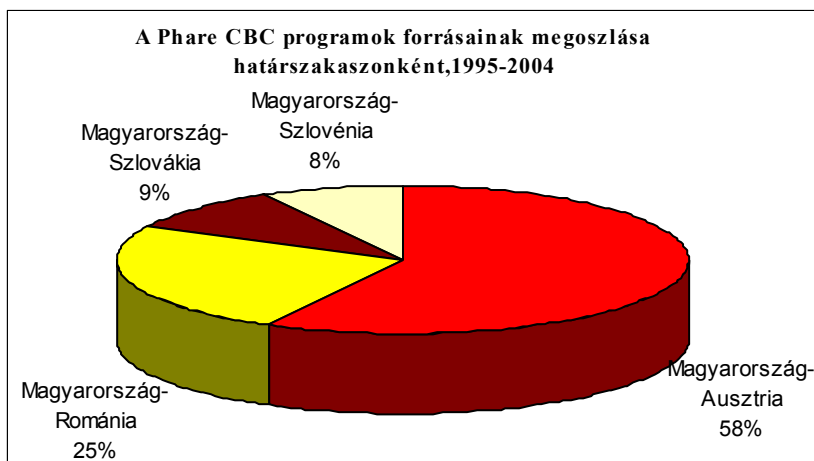
Miután 1995-ben Ausztria felvételt nyert az Európai Unió tagállamai közé, Magyarországnak is lehetősége nyílt az Európai Uniónak a határ menti együttműködéseket ösztönző támogatási programjaiba való bekapcsolódásra. Hazánk részvételével ekkor indult el az *osztrák-magyar* határ mentén az első határon átnyúló program. A nyugati határmenti térség máig is a határon átnyúló együttműködés fejlesztését célzó Phare CBC Program éllovasa, itt valósult meg a legtöbb projekt, a legmagasabb támogatási értékkel. A két határmenti térség között a gazdasági és társadalmi kapcsolatok egyre élénkebbek, spektrumuk és volumenük folyamatosan szélesedik. A határmenti térség felkészült arra, hogy az EU csatlakozást követően, a határ feloldódásából következő új viszonyok közepette állja a versenyt a fejlettebb ausztriai régiókkal, és a partnerség jegyében kihasználja az együttműködésben rejlő új lehetőségeket. Ebben pedig jelentős szerepe volt és van a magyar-osztrák Phare CBC Programnak is, mely az érintett térség részére egyben az európai területfejlesztési politika alkalmazására való felkészülés legfontosabb eszközévé vált.

A 453 km hosszú *magyar-román* határszakaszon 1996-ban indult Phare CBC Program a magyar oldalon négy megyét (Csongrád, Békés, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg) foglal magába. E program egyedülálló kezdeményezésnek tekinthető annyiban, hogy a határ két nem EU tagállam között húzódik, ugyanakkor várható, hogy Magyarország EU csatlakozását követően, átmeneti ideig a román-magyar határszakasz egyben az Európai Unió külső határát fogja jelenteni. A magyar oldal az ország kevésbé fejlett térségei közé tartozik, jelentős az elmaradás a gazdaság, a beruházások és az infrastruktúra területén. A román oldali határszakasz, bár Románián belül a fejlettebb térségekhez tartozik, alapvetően hasonló, vagy még súlyosabb nehézségekkel küzd. A Program eddigi eredményességét jelzi, hogy a magyar-osztrák határszakasz után itt valósult meg a legtöbb projekt és került folyósításra a legmagasabb támogatási érték. A Phare CBC Program új utakat nyitott meg a gazdaságilag elmaradott magyar-román határtérség fejlődése előtt, biztosítva számára az Európai Unió csatlakozására való felkészülést. A határregió egyik legjelentősebb Phare CBC támogatással megvalósuló beruházásai, a magyar-román határátkelők, illetve a hozzájuk vezető utak fejlesztései. E prioritási területeken valósult meg a csengersimai határátkelő fejlesztése, a kiszombori határátkelőhöz vezető út, illetve az országhatár-Battonya-Mezőkovácsháza-Orosháza közötti út korszerűsítése. Az infrastrukturális fejlesztésekkel a halmozottan hátrányos térség könnyebben bekapcsolódhat az országos és nemzetközi vérkeringésbe és javulhatnak a magyar-román határmenti kapcsolatok is. A fejlett, hatékony ellenőrzést lehetővé tevő infrastruktúra kialakítása az EU jövőbeni külső határain elhelyezkedő határátkelőhelyeken fontos prioritás és a csatlakozás alapfeltétele.

A *Magyarország-Szlovénia* Phare CBC Program 2000 évben vette kezdetét, ezt azonban időben már megelőzte az 1995 beindult háromoldalú (trilaterális) magyar-osztrák-szlovén program. A rövid, 102 km-es határszakaszon a program indulása óta eltelt rövid időszakban is jelentős projektek valósultak meg, ami jelzi, hogy minkét fél fontosnak érzi a határmenti együttműködések fejlesztését. A közös fejlesztéseknek további jelentőséget ad, hogy a határszakasz közelében elterülő térségek mind a csatlakozásra váró országok egyik éllovasának

számító Szlovénián belül, mind a Magyarország egyik legfejlettebb régiójának számító Nyugat-Dunántúlon belül viszonylag elmaradottabb területnek számítanak. A trilaterális Program által támogatott projektek elsősorban a környezetvédelmi és turizmusfejlesztési prioritásokhoz kapcsolódtak (pl.: Őrség-Raab-Gorciko és a Kőszeg-Írott-kő Naturparkok kialakítása), míg a bilaterális, magyar-szlovén Phare CBC Program főként infrastrukturális fejlesztések (pl. szennyvízkezelés Csesztregen, az Őrségben, és Tornyiszentmiklós térségében) útján kívánja javítani a térségben élők életkörülményeit, valamint csökkenteni a területi egyenlőtlenségeket.

A *Magyarország-Szlovákia* Phare Határmenti Együttműködési Program 1999 évben indult Magyarország északi, csaknem 700 km-es határvidékén, viszont már 1995-ben megkezdődött a háromoldalú, magyar-osztrák-szlovák CBC Program, melynek keretében jelentős projektek valósultak meg. A magyar-szlovák határszakasz egyedülálló az ország határmenti térségei között: nem csupán a leghosszabb közös határszakasz, de mindkét oldalon a legheterogénebb is. A magyar-szlovák Phare CBC Program célja ezért a határmenti együttműködések ösztönzésén keresztül a határ régió belüli egyenlőtlenségeknek mérséklése. A projektek többsége környezetvédelmi, turizmusfejlesztési illetve humán erőforrás fejlesztési, célokat szolgált. A támogatott beruházások közül is kiemelkedik a jánossomorjai hulladéklerakó létesítése, amely több, mint 64 község hulladék elhelyezési gondjait oldotta meg. Szintén fontos környezetvédelmi célokat szolgáló infrastrukturális fejlesztés volt a magyar-szlovák Phare CBC Program támogatásával megvalósult sátorlajújhelyi csatornázási projekt.



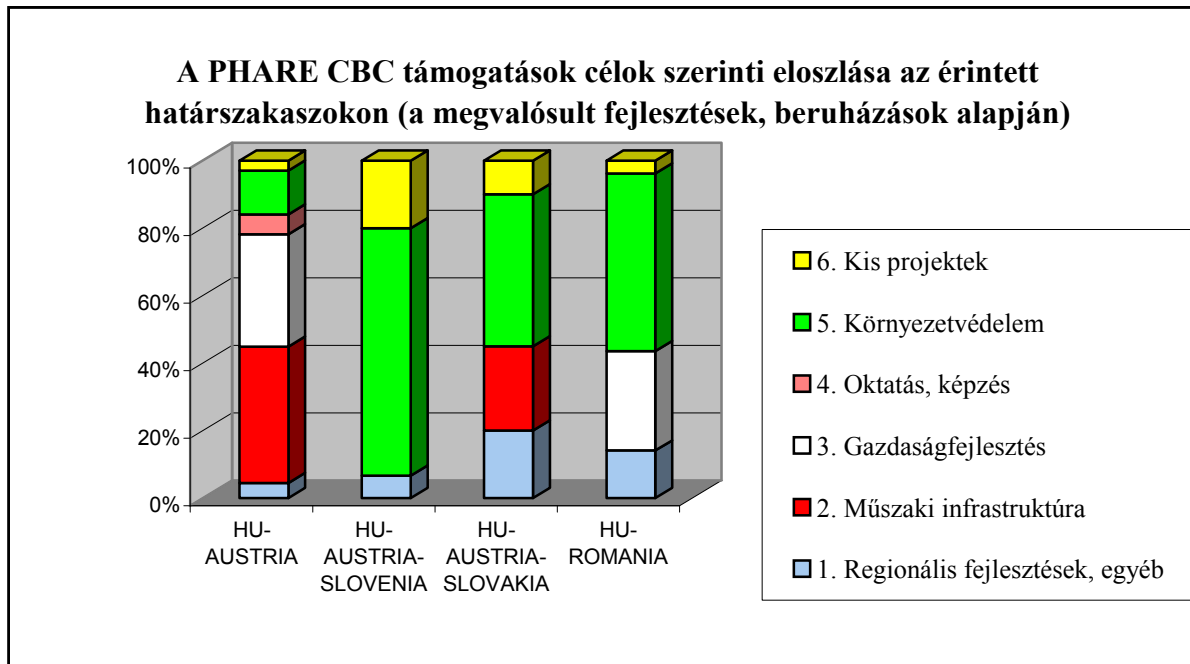
1995 és 1999 között összesen 64 millió euró (mintegy 15 milliárd Ft) Phare támogatás került a határmenti térségek fejlesztésére, felhasználásra. 2000 és 2003 között évente további 19 millió euró (mintegy 4,7 milliárd Ft) támogatás került jóváhagyásra. A CBC források megoszlása az érintett határszakaszok szerint a magyar-osztrák program

túlsúlyát jelzi, a források 58%-a e térségek együttműködését, fejlesztését szolgálja. A román-magyar együttműködést a források 25%-a segíti, legkevesebb forrás a szlovák-magyar és a szlovén-magyar programok céljaira jutott.

A Phare CBC Program stratégiai céljai a határtérségek gazdasági versenyképességében, a humán erőforrás állomány jellemzőiben, a műszaki infrastruktúra mutatóiban és a környezet állapotában meglévő fejlettségbeli különbségeit kívánták kiegyenlíteni. E prioritás területekhez kapcsolódtak a CBC Programok projektjei, amelyek között nagy számban fordulnak elő a képzési projektek, a térség adottságait kihasználó turizmusfejlesztési projektek, az életminőséget javító környezetvédelmi, valamint a régió felzárkózásához alapvető közlekedési infrastruktúra fejlesztési projektek. A támogatás összegét tekintve legnagyobb arányú támogatásban (magas költségvonzatuk miatt (a közlekedésfejlesztési projektek részesültek, míg a kisprojektek között a számuk szerint is meghatározó humán erőforrás-fejlesztés támogatása volt a legszámottevőbb).

A fejlesztési prioritások természetesen az egyes határszakaszok mentén eltérőek voltak. Míg a magyar-osztrák fejlesztési prioritások között a műszaki infrastruktúra és a gazdaságfejlesztés

szerepel az első helyen, addig a másik három határszakaszon a közös környezetvédelmi fejlesztések jelentik a prioritást a programokban.



Összességében az egyes határszakaszok menti kistérségekben, megyékben végrehajtott összes beruházáshoz képest a már megvalósult Phare CBC Programból támogatott fejlesztések nem képviseltek jelentős súlyt, ám egy-egy térség konkrét problémájának megoldásában mégis nagy segítséget jelentett egy-egy projekt megvalósulása. A Phare CBC támogatásával megvalósult fejlesztések például az osztrák határmenti kistérségekben 1996-2000 között eszközölt összes befektetésnek mintegy 3,5%-át, a szlovén határmentiekkel együtt 3,4%-át, a román határmenti beruházások esetében pedig a támogatások csak mintegy 0,7%-át tették ki az összes beruházási értéknek. Ugyanakkor csupán a román-magyar program keretében a Battonya-Mezőkovácsháza-Orosháza közötti közút korszerűsítésére fordított összeg a mezőkovácsházai kistérségben 1996-2000 között a vállalatok által megvalósított fejlesztések 21%-ával ért fel.

Amellett, hogy a helyi kezdeményezések, a hivatalos nemzetközi együttműködési, egyeztetési fórumok, a kétoldalú projektek szerepet játszottak az eurorégiók kialakításában is, igazi jelentőségüket az adja, hogy hatásukra jelentősen megnőtt a határon átnyúló együttműködések intenzitása. Különösen a Nyugat-Dunántúli Régió az, ahol a fejlett gazdaságú Ausztria földrajzi közelsége elsőszámú húzóerővé lépett el, ami leginkább a külföldi működőtőke beruházások felfutásában nyilvánult meg. A többi határmenti térség is igyekszik kihasználni sajátos földrajzi elhelyezkedésének előnyeit és csökkenteni annak hátrányait. A számtalan helyi, kormányzati és nemzetközi kezdeményezés, a határmenti együttműködések támogató források nagysága is bizonyítja, hogy az érintett régiók, csakúgy, mint a nemzeti és európai szintű szervezetek, a határmentiséget egyre inkább nem, mint a fejlődést korlátozó, hanem azt elősegítő speciális adottságnak tekintik.

A határmenti együttműködések jövőbeni helyzetét tekintve elmondható, hogy a *nem Phare államok közötti határon átnyúló együttműködést* a Phare CBC egyelőre nem támogatja. Mivel az ukrán, a szerb és a horvát határon átnyúló programokat irányító intézményi keret és különösen a helyi projekt fejlesztési kapacitás még nem teljesen működik, ezért az Interreg 2002-s intézményfejlesztési programja elsősorban ezekre a határ menti régiókra koncentrált. A Phare CBC Programokból egyelőre kimaradó határszakaszok közül a magyar-ukrán határ-

ron az elmúlt években a kisebb volumenű fejlesztéseket a CREDO finanszírozta. A magyar-horvát határ esetében is együttműködési megállapodás megkötésére került sor.

A Csatlakozás után az *Interreg programok* keretében az Európai Regionális Fejlesztési Alap fogja finanszírozni a határon átnyúló programokat.

1.5.3 ISPA

Az ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) fő célja a csatlakozásra váró országok felkészítése a Kohéziós Alap támogatásának fogadására, valamint az infrastruktúra és a környezetvédelem területén történő beruházások, fejlesztések támogatása. A program jogi háttérét az "ISPA Regulation" 1267/1999. számú, 1999. június 21-i Európai Tanácsi Rendelet adja. A támogatásból 2000 – 2006 között a 10 tagjelölt közép- és kelet-európai állam részeseül. A támogatás összege előreláthatólag évi 1 milliárd euró. A csatlakozó tagjelöltek a támogatásról csatlakozásuk időpontjában esznek, a felszabaduló összeg a csatlakozásra várók között kerül felosztásra. Az egyes országokra érvényes ISPA támogatás mértékét az EU Bizottság az ország lakosságának száma, a GDP és az ország területének nagysága alapján határozza meg.

Az ISPA forrásokhoz való hozzáférés feltétele, hogy a jelölt országok elkészítsék saját Közlekedésfejlesztési és környezetvédelmi Stratégiáikat. A továbbiakban az ISPA-ból támogatott projekteket ezen nemzeti stratégiák alapján választják ki. Kizárólag környezetvédelmi (ivóvízellátás, szennyvízkezelés és hulladékkezelés) illetve közlekedésfejlesztési projektekkel (helsinki és krétai irányelvekhez igazodó fejlesztések, út, vasút, kikötők, repülőterek) lehet pályázni. Az egyes projekteknek minimum 5 millió euró nagyságrendűnek kell lenniük, a közösségi támogatás mértéke az egyes projektek költségének általában 50%-a, legfeljebb 75%-ára terjed ki. Az ISPA támogatás mintegy 2%-a fordítható konzultációs és tanácsadói célokra (itt a támogatás mértéke 100% is lehet).

Magyarországon a projektjavaslatok összeállítását és a projektek végrehajtását a - közlekedésért, a környezetvédelemért és a vízügyért felelős - szakminisztériumok felügyelik. Az EU-hoz benyújtandó projektjavaslatokról az ISPA Bizottság dönt (amit viszont a Gazdasági Minisztérium vezet). A jóváhagyott projektjavaslatokat a Segélykoordinációs Titkárság ISPA titkársága továbbítja az EU felé.

Az ISPA Program indulása óta, 2000-2002 között 30 projekt nyert el támogatást összesen 547 millió euró (136,7 milliárd Ft) értékben. A kapott ISPA támogatást elsősorban:

- regionális hulladék-feldolgozó rendszerek kiépítésére (pl. Hajdú-Bihar megyei szelektív hulladékgyűjtés és szilárdhulladék gazdálkodási rendszer; Miskolc - hulladékgazdálkodási projekt; Szeged - regionális hulladékgazdálkodási program; Szolnok valamint Sajó-Bódva - szilárdhulladék-gazdálkodási rendszer; Tisza-tó önkormányzati hulladékgazdálkodási rendszer; Nyugat-Balaton és Zala-völgye, Dél-Balaton és Sió-völgye, Homokhátság valamint Duna-Tisza-köze regionális szilárdhulladék-gazdálkodási projektek);
- regionális csatornahálózat kialakítására, fejlesztésére és az Európai Unió szennyvízkezelési eljárásokra való felkészülésre (Pécs - a város csatornarendszerének bővítése; Szeged - szennyvízgyűjtő és kezelő telep; Sopron - csatornarendszer és szennyvízkezelő program; Győr - szennyvízkezelő-telep korszerűsítése);
- vasúthálózat rekonstrukcióra (Budapest-Szolnok-Lökösháza, Boba-Zalaegerszeg-Zalalövő, valamint Hegyeshalom-Győr-Budapest);
- és közúti rehabilitációs programokra (3, 35, 2, 26, 42, 47 és 56 sz. utak) használták fel.

1.5.4 SAPARD

A SAPARD Program a csatlakozásra váró 10 közép- és kelet-európai ország agrár- és vidékfejlesztésére kialakított 2000. január 1-jétől induló több éves programja, mely kiegészítő forrást jelent a felkészüléshez. A program célja, hogy elősegítse az agrárgazdaság versenyképességének erősítését, a vidéki területek fejlesztését, a közös agrárpolitika jogrendszerének átvételét, továbbá hogy felkészítessen az EMOGA támogatásainak igénybevételére. A támogatás itt is - mint a többi Előcsatlakozási Alap esetében - a csatlakozás időpontjáig tarthat. A támogatásból Magyarország évente 38 millió EURÓ (9,5 milliárd Ft) részesedhet. A rendelkezésre álló források - a Magyar Kormány döntése alapján - elsősorban agrár-környezetvédelmi és vidékfejlesztési célokat fognak szolgálni.

A SAPARD-on keresztül nyújtott támogatások igénybevételének feltételeként elkészült és az EU által elfogadást nyert az ország 7 évre szóló (2000-2006) mezőgazdasági- és vidékfejlesztési programja, 2000. októberében - a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumban - megalakult a SAPARD Ügynökség, továbbá megszerveződött a 7 regionális SAPARD iroda. Magyarország a tíz EU-tagjelölt közül - Csehországgal és Romániával egyetemben - mégis utolsóként kapcsolódhatott be a SAPARD-ba, mert közel két évig húzódott a program megvalósításáért felelős intézményrendszer sikeres akkreditációja.

A magyar Kormány döntése alapján a SAPARD Program keretében a következő intézkedések és akciók támogathatóak:

1. Agrárstruktúra fejlesztési intézkedések

- mezőgazdasági vállalkozásokkal kapcsolatos beruházások (épületfejlesztés; egyéb gazdasági épületekkel kapcsolatos beruházások), továbbá
- 2000-ben - gépek, mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése [hús, tej és tejtermékek, tojás, gyümölcs- és zöldségfélék, egyéb és vegyes termékek, (méz)]
- termelői csoportok felállítása (állattenyésztés, szántóföldi növénytermelés, zöldségfélék, gyümölcsök, egyéb termékek).

2. Agrár-környezetvédelmi intézkedések

- agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek.

3. Vidékfejlesztési intézkedések

- szakképzés,
- falvak megújítása és fejlesztése, vidéki értékek védelme,
- a tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzések érdekében,
- a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása.

A SAPARD Program indulása óta eltelt időszakban a rendelkezésre álló támogatási keretnek csupán töredékét sikerült felhasználni. Tekintettel a SAPARD támogatások igénybevételének néhány elhúzódó akadályára - a hazai agrártermelők közösségi kívánalmaknak nem megfelelő regisztrációja, parcellamélységű földnyilvántartás hiánya, az uniós pénzek felhasználását követő rendszer kialakításának kezdeti stádiuma - lehetőség nyílt arra, hogy Magyarországon a csatlakozás napjáig folyamatosan beadhatók a SAPARD pályázatok. A pályázatok elbírálása és a szerződéskötés is folyamatos. Átfogó statisztikát majd a 2003-as (illetve később a 2004-es) pályázatok teljes feldolgozottsága után lehet készíteni.

A SAPARD-támogatások rövid távon alapvetően lokális és kistérségi szinten fejtik ki hatásukat, azonban azt összegezve az ország EU-csatlakozásával induló Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program következő éveiben megszerezhető támogatásával, hosszabb távon jelentős

térszerkezeti változásokat is hozhatnak. Amennyiben sikerül, a vidéki infrastruktúra elemeit vagy az alternatív jövedelemszerzési lehetőségeket bővíteni, a vidék humán erőforrását kiaknázni a SAPARD-támogatások jelentősen hozzájárulhatnak az (alapvetően agrár-)vidék népességmegtartó képességének növeléséhez, a mezőgazdaság által érintett környezet állapotának és a természet értékeinek megőrzéséhez és javításához.

1.6 A kistérségi gazdaságfejlesztés eszközei

1.6.1 Vállalkozási Övezetek

A Vállalkozási Övezetek a területfejlesztés sajátos eszközét jelentik. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 5. § j) pontja alapján a vállalkozási övezet a régió fejlődése érdekében létrehozott, a területén folytatott tevékenységhez sajátos pénzügyi kedvezmények igénybevitelét biztosító, területileg lehatárolt termelési és szolgáltató terület.

Magyarországon 1996-ban jött létre az első vállalkozási övezet, Záhony térségében, ezt követte 1998-1999-ben további 10 övezet kijelölése - a Kunmadaras és térsége övezet kivételével - az ország határmenti térségeiben. Az övezetek létrehozásának célja, hogy az ország leghátrányosabb térségeibe a gazdaság fejlesztése érdekében termelő és szolgáltató befektetőket vonzanak meghatározott időre szóló speciális pénzügyi és egyéb kedvezmények biztosításával. Az övezetek elsősorban állami, regionális és egyedi támogatásokban részesedhetnek, de lehetőség van az ágazati jellegű támogatásokra is.

A vállalkozási övezet címet minden övezet 10 évre kapta meg, azonban a törvények által meghatározott adókedvezmények 2002 végén lejártak. Az övezetek kijelölése óta elindult kedvező folyamatok megrekedtek a kormányzati támogatások és szükséges jogszabályok hiányában. A vállalkozási övezetek jelenlegi infrastruktúrájukkal nem versenyképesek a befektetői körökben. Ez a helyzet csak állami források bevonásával, az infrastruktúra fejlesztésével, a térség felzárkóztatásával változtatható meg.

A hazai vállalkozási övezeteket, fejlettségi helyzetüket tekintve főként stagnáló és lemaradó kistérségek jellemzik. Lenti kivételével területfejlesztési szempontból mindegyik kistérség (kétszeresen is) kedvezményezettnek minősül. A társadalmi-gazdasági szempontból hátrányos helyzet mellett az Ózdi és a Salgótarján-Bátonyterenyi térség ipari szerkezetátalakítási, a többi pedig vidékfejlesztési térségnek számít. Összességében elmondható, hogy az övezetekkel érintkező határon túli területeken lejátszódó politikai, gazdasági folyamatok leginkább fékezőleg hatottak a hazai települések gazdasági fejlődésére.

A demográfiai adatok alapján a vizsgált időszakban az övezetek területén az országos átlaghoz viszonyítva is jelentős népességfogyást regisztráltak, melynek fő kiváltó oka az elvándorlás. Ennek következtében az aktív népesség aránya is elmaradt az országos átlagtól; gyorsuló elöregedés jellemző ezekre a térségekre.

A népesség életminőségét jól jellemzi az adófizetők aránya a teljes népességen belül. Az arányszám növekedett az összes övezeti kistérségekben - szemben az országos értékkel, mely csökkent -, tehát ez egy kedvező, felzárkózási folyamat megindulását jelentheti.

A helyi gazdaság állapotának jellemzését szolgálja a munkanélküliek, illetve a tartósan munkanélküliek aránya, valamint a működő jogi személyiségű vállalkozások száma. 1998-ban az övezetek kistérségeinek munkanélküliségi rátája 4-6%-kal, a tartósan munkanélküliek aránya 2-4%-kal meghaladta az országos értéket. 2002-re mindkét esetben csökkenés volt jellemző, azonban nem olyan mértékben, mint országszerte, így a lemaradás növekedett. A 11 vállalko-

zási övezet területén 1998-ban összesen 38 950 vállalkozás működött (a hazai vállalkozások mindössze 5%-a). A vállalkozási aktivitás fajlagos mutatói is kedvezőtlen állapotot tükröztek, az övezetek értékei nem érték el az országos átlagot. Többnyire lassú növekedés volt jellemző a vállalkozások tekintetében, a számuk egyedül a Salgótarjáni és Zalai övezetekben csökkent 2002-re. Minden esetben azonban jelentős az országos átlagtól való elmaradás.

A vállalkozási övezetekben történt gazdasági változások értékelése a helyi információk hiánya miatt nem lehet teljes körű. Az övezeteket működtető szervezetek egyáltalán nem, vagy csak részben tudtak friss információt szolgáltatni az övezetek gazdaságát érintő mutatók (betelepült vállalkozások száma, befektetett tőke nagysága, foglalkoztatás alakulása, állami támogatások felhasználása) tekintetében.

A vállalkozási övezetek néhány jellemző társadalmi-gazdasági mutatója (1998-2002)

vállalkozási övezet	év	vándorlás 1998-2002, %	adófizetők aránya a teljes népességben belül, %	munkanélküliek aránya, %	tartósan munkanélküliek aránya, %	működő jogi szem. vállalkozások száma 1000 lakosra, db
Ózd-Putnok	1998	-0,99	33,0	12,9	59,0	4,5
	2002		34,1	11,1*	55,1	6,0
Zempléni	1998	-3,11	37,7	12,3	56,2	5,7
	2002		40,1	10,2*	53,9	7,7
Salgótarján-Bátonyt.	1998	-0,73	38,8	11,6	59,3	7,8
	2002		39,4	11,4*	56,6	7,3
Makó és térsége	1998	+0,77	36,8	6,3	50,1	4,4
	2002		39,9	6,4*	44,2	5,9
Bihari	1998	-1,59	32,1	10,7	53,5	4,8
	2002		36,2	10,6*	52,8	5,7
Zalai Reg.	1998	-0,55	40,2	5,1	48,4	9,9
	2002		42,2	5,5*	35,1	8,7
Barcsi	1998	-1,77	35,9	11,4	55,1	7,8
	2002		37,1	10,4*	53,5	8,1
Kunmadaras és térsége	1998	-1,92	38,1	9,2	55,4	5,8
	2002		38,9	7,0*	49,6	6,8
Békési	1998	-1,76	34,0	12,2	56,5	3,0
	2002		36,9	9,6*	43,8	3,6
Záhonyi	1998	-2,85	30,7	10,2	58,6	5,0
	2002		33,5	11,1*	53,6	5,3
Mohácsi	1998	-0,22	39,5	7,9	59,8	9,9
	2002		40,6	6,7*	42,1	10,6
Országos átlag	1998	0	44,7	6,0	54,7	14,5
	2002		42,9	5,1*	46,2	16,9

* - 2003-as adat

A rendelkezésre álló információk vegyes képet festenek az övezetek jelenlegi helyzetéről. Az övezetek térségeiben az 1000 lakosra jutó működő jogi személyiségű vállalkozások száma az említett Salgótarjáni és Zalai övezetek kivételével növekedett az övezetek által érintett kistérségben 1998-hoz képest. A beruházásokat tekintve Ózdon 13 milliárd forint, míg a Salgótarjáni övezetben kb. 10 milliárd forint tőkebeáramlás történt. Ebből a szempontból nincs szerencsés helyzetben a Békési vállalkozási övezet, ahova ezen időszak alatt kb. 5,6 milliárd forint; vagy a Barcsi övezet, ahova 5 év alatt kb. 800 millió forint értékű tőkét sikerült letelepíteni.

Az övezetek közül a Záhonyi vállalkozási övezet szerepe felértékelődik az EU csatlakozással, hiszen hídfő szereppel bírhat az orosz és az ukrán piacok felé. Jelenleg egy több milliárd forintos orosz beruházás van kibontakozóban, melynek bonyolítására már megalakult a működtető részvénytársaság Záhonyban. A kezdeti időszakban 30ha-os területen alakítanak ki egy komplex logisztikai központot, raktárbázisokkal, ahol a különböző vámügyeletek jelentik majd a fő tevékenységet. A kijelölt területen a szükséges épületek, kiszolgáló létesítmények rendelkezésre állnak, jelenleg az ingatlanok értékesítése történik.

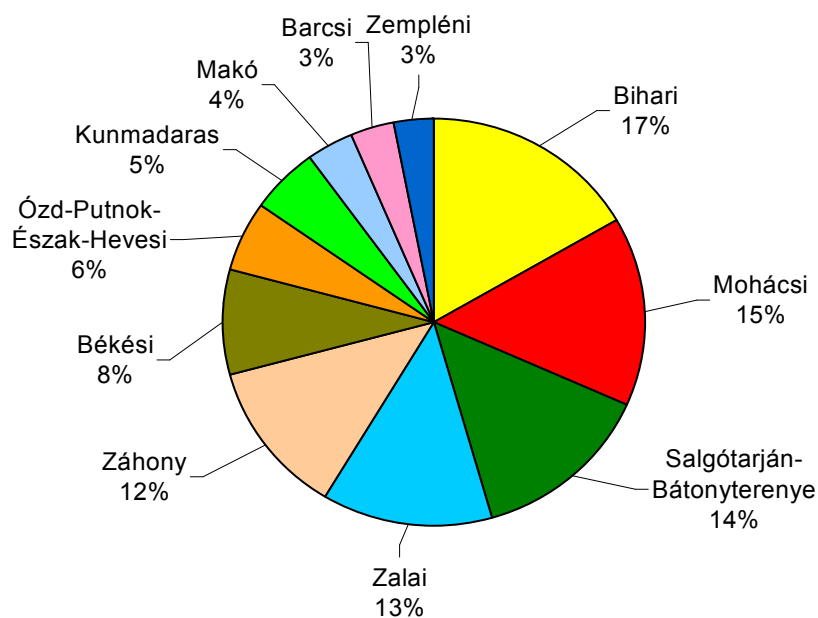
Ahogy a befektetett tőke nagyságában jelentős eltérések vannak, úgy az övezetek területén megvalósuló foglalkoztatásban szintén nagyok a különbségek. A Zempléni vállalkozási öve-

zetben stabilan 8-9 ezer embernek tudnak munkát biztosítani, ez az érték Ózdon 2200 fő, Salgótarján térségében 1000 fő körüli. A Barcsi övezetben jelenleg 200-250 fő dolgozik (itt 2002-ben volt a „csúcs év” 400 fővel), de legalább az övezeti munkanélküliségi ráta érdemben nem változott 1998 óta.

A vállalalkozási övezetekbe betelepülő cégek jelentős állami támogatásokat kaptak az elmúlt években, melyek nagysága minden esetben több százmillió forintot jelentett, némely esetben elérte a 7-800 millió forintot is (pl. Salgótarjáni övezet). Ezek az állami támogatások a különböző decentralizált célélőirányzatokból pályázatok útján voltak hozzáférhetőek.

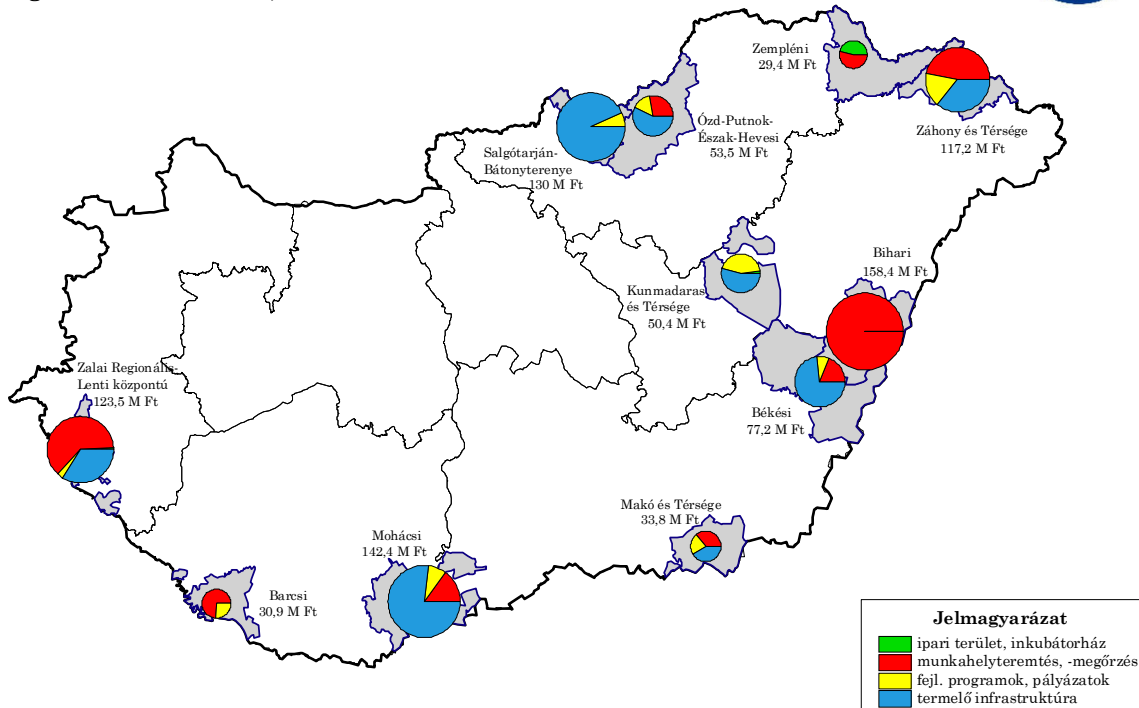
A tavalyi évben (2003) létrehozták a Vállalkozási Övezet Célélőirányzatot (VÖC), amelynek célja volt a vállalalkozási övezetekben a működési feltételek javítása, a termelő infrastruktúra fejlesztése, munkahelyteremtés, és -megőrzés, illetve elősegítése a vállalalkozói és befektetői tőke beáramlásának. A 2003. évi keret, mintegy 950 millió Ft felhasználásra került, amely 1,3 milliárd forint értékű beruházás megvalósulását segítheti elő.

A Vállalkozási Övezet Célélőirányzat támogatásainak megoszlása az övezetek között, 2003

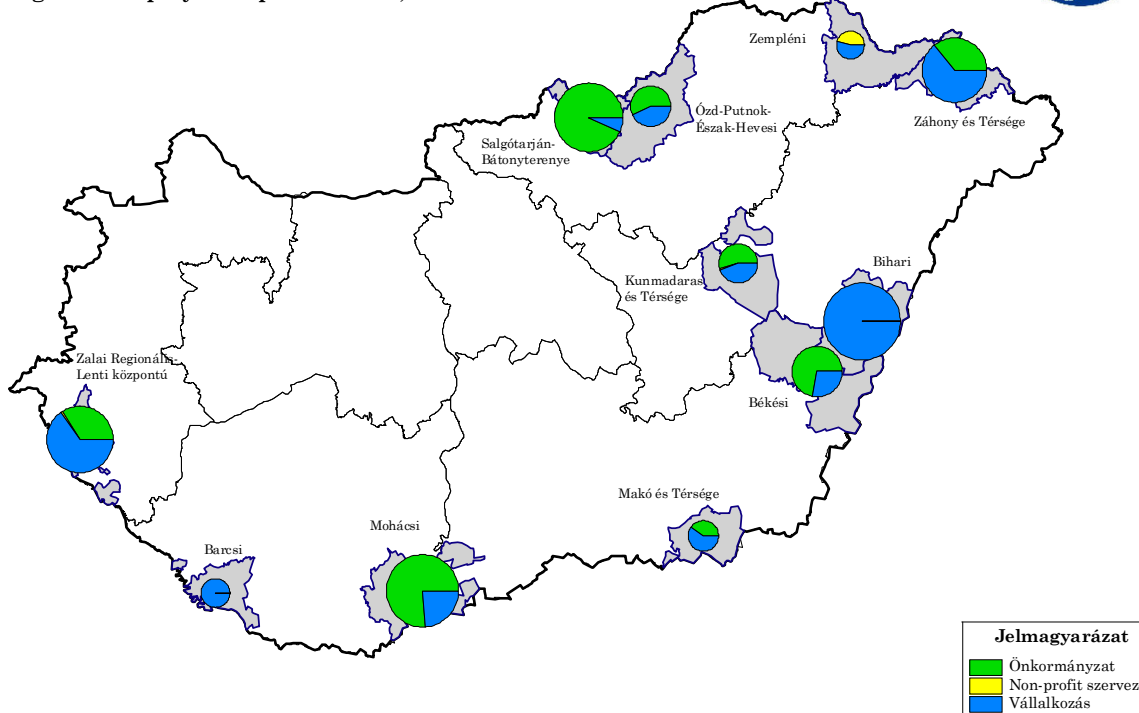


A megítélt támogatások célok szerinti bontásából kiderült, hogy volt olyan övezet (Bihari), mely csupán egy fajta cél megvalósítására kapott támogatást (ráadásul az övezetek közül a legnagyobb összeget), viszont olyan nem volt, mely mind a négy célra nyert volna támogatást. Jellemzően a munkahelyteremtő és -megőrző, illetve a termelő infrastrukturális beruházásokra fordítottak jelentős összeget az övezetek.

A Vállalkozási Övezetek Célelőirányzatból megítélt támogatások célok szerint, 2003



A Vállalkozási Övezet Célelőirányzatból megítélt támogatások a pályázó típusa szerint, 2003



Az állami támogatás igénybevételéhez minden esetben szükséges valamilyen saját forrással is rendelkezni, a teljes beruházás nem valósítható meg csupán támogatásból. Ez a támogatási arány a célelőirányzat felhasználásakor általában 50-60 % körül mozgott, néhány esetben elérte a 80-90%-ot (Salgótarjáni övezet, Kunmadaras és Térsége övezet).

A pályázó típusa szerinti bontás esetén heterogén kép rajzolódik ki az övezetekről, majd minden támogatásból részesedik helyi önkormányzat, minden esetben részesedik vállalkozás, néhány esetben pedig kis mértékben részesedik non-profit szervezet.

Összességében megállapítható, hogy az elmúlt években nem változott jelentősen e hátrányos helyzetű térségek élete. Bár megjelent néhány komoly befektető, történtek jelentősebb beruházások, de az életszínvonal érezhető emeléséhez ezek az évek még nem voltak elegendők. Számos övezetben most sem alakult ki egy jól funkcionáló működtető szervezet, nem alakult ki egy, az övezetekre kiterjedő információs rendszer, de még a megfelelő működést biztosító jogszabályi háttér sem. Annak ellenére, hogy a kormányzat elkötelezett az övezetek jövőjét illetően, a hathatós támogatás a továbbiakban is nélkülözhetetlen.

Ennek következtében az övezetek települései bizonytalan helyzetbe kerülhetnek. Az eddig alkalmazott adókedvezmények rendszere átalakításra vár, főként vissza nem térítendő támogatások, illetve adóhitelek vehetők majd igénybe a későbbiekben. A folyamatok felgyorsításához, a kedvezményrendszer bővítésére, intenzív marketing tevékenységre van szükség, főleg helyi szinten. Mindehhez alapfeltétel az övezeteket működtető szervezetek anyagi és erkölcsi megerősítése.

1.6.2 Ipari parkok

Az 1996. évi LXXXI. a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény meghatározása szerint az ipari park „infrastruktúrával ellátott, jogszabályban meghatározott feltételekkel ipari vállalkozási célra kialakított, behatárolt terület, amely pályázati úton "ipari park" minősítést kap”.

Az ipari parkok kedvező áru infrastruktúra nyújtásával képesek olyan többlettámogatást nyújtani a vállalkozóknak, amellyel azok versenyképessége jelentősen javulhat. Egyszerre szolgálhatja a külföldi működőtőke vonzását, a kis- és középvállalkozások támogatását és hálózatba szervezését, innovációk létrejöttét és hasznosulását. Az ipari parkok közös jellemzője, hogy viszonylag nagyobb (40-80ha) területen fekszenek, a betelepített vállalkozások számára előkészített műszaki infrastrukturális elemek (út, víz, csatorna, energia-ellátás és távközlés) biztosítva vannak és különböző közös adminisztratív (menedzseri, technikai és pénzügyi) funkciók is hozzáférhetőek.

Az ipari parkok területfejlesztési jelentőségét az adja, hogy a gazdasági (főleg ipari) tevékenységek területileg koncentráltan jelennek meg és számukra az infrastruktúra és a szolgáltatások magas szintje biztosított; amely hasznos mind az igénybe vevő vállalkozásoknak, mind a településnek és tágabb vonzáskörzetének. A hazai és külföldi példák bizonyítják, hogy szoros a kapcsolat az adott település fejlettsége, munkaerejének képzettsége és az adott ipari park sikere között. A működés feltételei között egyre inkább jelen vannak a lokális tényezők (iskolázottság, szolgáltatások, kommunikáció, elérhetőség, település arculata stb.)

Az ipari parkok létesítése a területfejlesztési tevékenységek kezdetét is jelenti a térségben, mivel létrejöttéhez nemcsak vertikális (település, kistérség, megye, régió), hanem a gazdasági és társadalmi szereplők (kamara, önkormányzat, érdekképviseltek stb.) közötti horizontális együttműködésekre is szükség van. A létesítéshez szükséges ingatlanfejlesztés (infrastrukturális ellátás) sok esetben településrészek fejlesztésének kiindulópontja. Az ipari parkok vonzerejét az általa nyújtott szolgáltatások nagymértékben emelik, amelyek a település egészére dinamizáló hatásokkal járnak.

A nemzetközi tapasztalatok szerint 7-10 évre van szükség az ipari parkok fejlődésének kibontakozásához. Tekintettel arra, hogy az ehhez szükséges beruházások viszonylag hosszú meg-

térülési idejűek, s ezért nem vonzzák a befektetőket, a szükséges fejlesztések többségükben csak állami támogatással valósulnak meg. Az állam az alábbi lépésekben kívánja ösztönözni az ipari parkok fejlődését:

1. Infrastruktúra-fejlesztés, ami egyúttal ingatlanfejlesztést és az üzemeltetéssel munkahelyteremtést is jelent.
2. Ipari parkok szolgáltatásainak fejlesztése, ami többlete jelent a hagyományos ipari területekhez képest, azonban a szolgáltatások (pl. logisztika, bank, posta stb.) nyújtásához el kell érni egy bizonyos szintet az igénybevétel gazdaságosságához.
3. Az ipari parkba betelepült vállalkozások közötti együttműködések létrejöttének elősegítése.

Az ipari parkok beruházásait 1996 óta a GKM támogatta, majd a központi és a decentralizált területfejlesztési támogatások és az Európai Unió Phare Programja is támogatta a parkok fejlesztését. A GKM által is támogatott – döntően az alap-infrastruktúrák kiépítését szolgáló – 75 projekt közel 21,6 milliárd forint értékű beruházást valósított meg, ehhez a költségvetés és az EU összesen 38%-os arányban nyújtott támogatást, döntően vissza nem térítendő formában.

Ennek keretében 1996-2002 között 63 ipari parkban 19,3 milliárd forint értékű infrastruktúra beruházás valósult meg, amelyekhez az említett forrásokból 8,22 milliárd forint támogatás állt rendelkezésre, amelyek megoszlása a következő volt:

GM (GFC, illetve REGÉC)	4,30 Mrd Ft
FVM (központi TFC)	2,10 Mrd Ft
Decentralizált területfejlesztési forrásokból	1,25 Mrd Ft
Phare támogatásból	0,88 Mrd Ft

Az első időszakban, 1997-98 között főleg a hagyományosan ipari, gazdasági központok jelentkeztek pályázóként, majd a következő években már egy szélesebb településkör igényelte a támogatást az ipari parkok infrastruktúrájának fejlesztéséhez. Az első ipari parkokba főleg a nagy hatékonyságú, gyors növekedést felmutató és export-orientált vállalkozások települtek be, amelyek az ipari termelés és export növekedésében, valamint a foglalkoztatás növelésében kiemelkedő eredményeket mutattak fel. E parkok többsége mára már érett ipari parknak tekinthető nemcsak a betelepült vállalkozások és a foglalkoztatottak létszáma alapján, de a szolgáltatások fejlesztése révén is.

Az 1998-2002 között támogatást elnyert ipari parkok általában önkormányzati kezdeményezésre, térségi gazdaságfejlesztési programként indultak el. Ezek igénybevevői főleg a hazai piacra termelő kis- és középvállalkozások, ezért ezek az ipari parkok még csak kezdeti fejlődési stádiumban (infrastruktúra kiépítése vagy betelepítés) vannak a szűkösebb beruházási lehetőségek miatt.

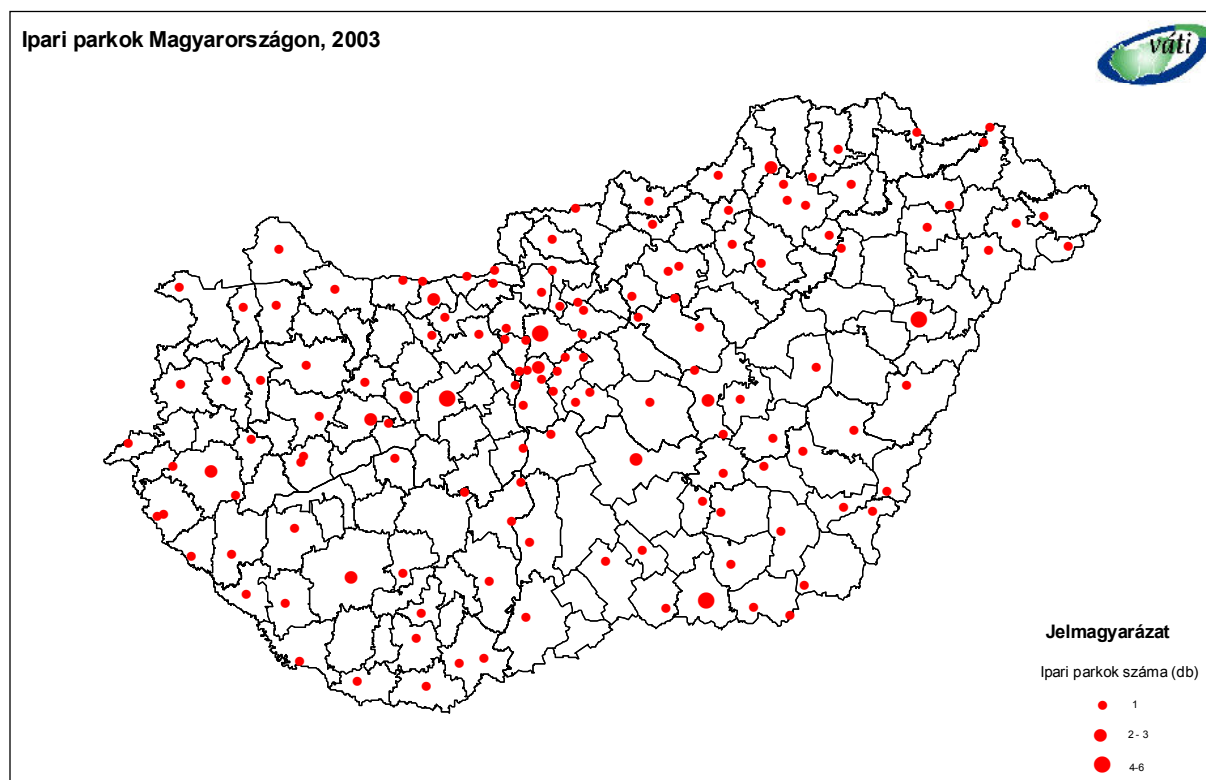
Az ipari parkok fejlesztését a gazdasági tárca már 1997-től egy kétlépcsős pályázati rendszer működtetésével segíti. Az első lépcső az „Ipari Park” című pályázat, ami valójában egy minősítési eljárást jelent. A második lépcsőben a címet elnyert ipari parkok pályázhatnak a működésükhöz szükséges beruházásokat segítő támogatásokra. Mivel az ipari parkok betelepítésének alapvető tényezője a parkokon belüli infrastruktúra megléte, az ipari parkok jelentős infrastruktúra-fejlesztéseket végeztek az elmúlt években, amelyet a Gazdasági Minisztérium és 2001-ig a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium pályázati rendszer keretében támogatott.

2003-ban 165 ipari centrum rendelkezett az ipari park címmel, amelyek viszonylag egyenletesen oszlanak meg az ország területén, így a települések 30 km sugarú körzetében legalább egy

ipari park található. Sárvár, Budaörs és Pécs ipari parkjai elnyerték az „Integrátor Ipari Park” kitüntetést (címet), azaz a magasabb szintű működést is megvalósították.

2003 végén 141 ipari parkban volt betelepült cég, 2.450 vállalkozás működött ipari parkban, amelyek 1 256 milliárd forint értékű termelő beruházással és 139 000 fős létszámmal 3 430 milliárd forint értékű terméket állított elő, amelynek 66%-a export. Az ipari parkok összterülete közel 9 050 hektár, betelepítettségük a kiépítés ütemétől függően változó, de átlagosan 42,7%.

Az ipari parkok infrastruktúrájának megteremtéséhez biztosított támogatások komoly beruházás-ösztönző hatást gyakoroltak a vállalkozókra és jelentős magántőkét mobilizáltak.



Az ipari parkok gazdasági súlyát jelzi, hogy 2003-ban az ipari parkok vállalkozásai alkalmazták az ipari foglalkoztatottak 17,3 %-át, az ipar teljes értékesítési árbevételének 23,1 %-át, valamint az ország ipari exportárbevételének 28,0 %-át. Az ipari parkokban működő vállalkozások egy foglalkoztatottra jutó termelése az ipari átlag 1,36-szorosa. 2003-ig az ipari parkok száma és a betelepülő vállalkozások teljesítménye 1997-hez képest több mint ötszörösére, a foglalkoztatottak száma pedig négyszeresére nőtt. E dinamikus növekedésnek köszönhetően az ipari parkok jelentős tényezőivé váltak az ország ipari termelésének. Az ipari parkok beruházás-hatékonyasága másfélszerese az ipari átlagnak, míg a nemzetgazdasági átlagnak több mint két és félszerese. Gazdasági jelentőségüket növeli, hogy fontos szerepet játszottak a korszerű termelési eljárások és műszaki eszközök alkalmazásában is.

Mutató	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Az ipari parkok száma (db)	28	75	112	133	146	160	165
Az ipari parkok területe (ha)	2350	4950	6790	7640	8100	8800	9050
Beépítettség (%)	21,5	30,0	34,5	32,9	38,4	40,1	42,7
Betelepült vállalkozások (db)	320	685	980	1495	1760	2152	2450
Betelepülő vállalkozások által foglalkoztatott létszám (ezer fő)	27	59	82	110	115	128	139
Betelepült vállalkozások beruházása	166	316	427	662	1003	1264	1256

(Mrd Ft)							
Betelepült vállalkozások árbevétele (Mrd Ft)	619	930	1651	2665	3294	3483	3430
Betelepült vállalkozások export értékesítése (Mrd Ft)	514	698	1281	2211	2560	2596	2270
Exportbevétel aránya (%)	83	75	78	83	78	75	66

Az ipari parkok esetében eltérő típusú fejlődés zajlott le a Dunától keletre, illetve nyugatra. A kezdeti időszakban létesült és főleg multinacionális vállalatok letelepítésére szerveződött ipari parkok, elsősorban a nyugati országrészben jöttek létre, míg a keleti országrész ipari parkjaiba az alacsonyabb termelékenységű KKV-k adták a vállalkozói bázist. A dunántúli régiók főleg a nyugati exportpiacokhoz való közelségük és jó közúti elérhetőségük miatt preferált területei a külföldi tőkebefektetéseknek.

A sajátos helyzetű Budapest kivételével a nagyobb népességű települések csoportjában egyre magasabb a fejlett ipari parkkal rendelkező települések aránya. A leginkább fejlett ipari parkok a legkedvezőbb háttérrel (nagyobb település erős feldolgozóipari háttérrel és viszonylag közel a nyugati határhoz) rendelkező területeken vannak, ezért az ipari park háttéréként szolgáló térség erőteljesen behatárolja a parkok növekedési lehetőségeit, így a kedvezőtlenebb térségekben lévő parkok más fejlődési pályát tudnak bejárni. Megfigyelhetők a tőke egyenletesebb eloszlására utaló jelek, ami azonban a korábbi beruházások miatt rövidtávon még nem vezet kiegyenlítődéshoz.

A helyi vállalkozói központok (HVK) megyénként szerveződő hálózata több szálon kötődik az ipari parkok fejlesztéséhez pl. helyenként menedzseli az ipari parkot vagy inkubátorházat működtet, ahol a kezdő vállalkozások közös szolgáltatásokat vesznek igénybe. Az inkubátorházak speciális típusát az ipari parkok szolgáltató házával kombinált épületek jelentik, amelyek a beszállítói tevékenységet generálhatják, továbbá nagyobb műhelyek kialakításával köztes lépést jelenthetnek azon vállalkozások számára, amelyek az inkubátorházat már kinőtték, de még nem elég erősek saját üzemszarnok létesítéséhez.

Az ipari parkok fejlődése, illetve a fejlesztési program jelentős mértékben hozzájárult

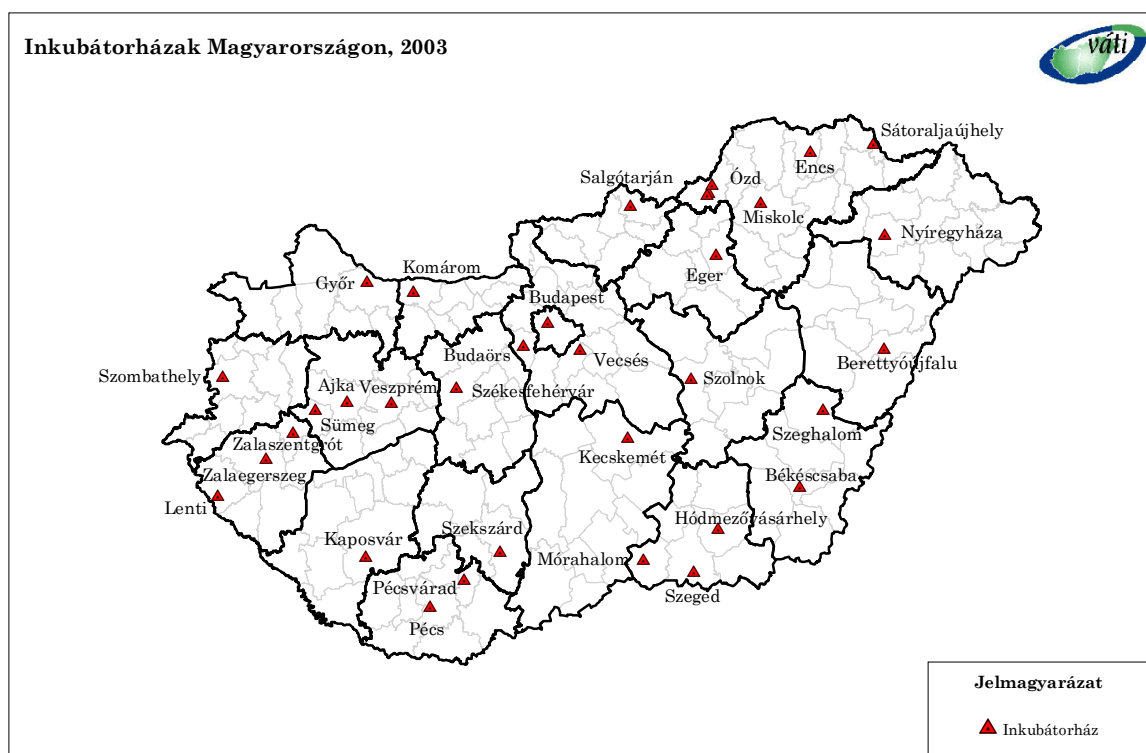
- a befektetési ajánlat bővítésén keresztül a külföldi és hazai tőke beruházásainak növeléséhez (az "Ipari Park" cím hazai és nemzetközi tekintetben is elismert minősítést jelent, jelentős marketing értéke van);
- az ipar és az ipari szolgáltatások fejlesztésén keresztül az ipari szerkezet átalakításához;
- a foglalkoztatási gondok megoldásához, a munkanélküliség csökkentéséhez,
- a regionális - ezen belül különösen a kistérségi - fejlesztési célok megvalósításához, a területi fejlődési különbségek kiegyenlítéséhez;
- a program szigorú feltételrendszere indukált és részben koordinált egy tudatos fejlesztői tevékenységet települési és térségi szinten egyaránt;
- a program igazi ereje, értéke abban van, hogy valamennyi projekt helyi kezdeményezéssel indult el, az állami szerepvállalás elsősorban a szakmai és a pénzügyi támogatás feltételeinek meghatározásában jelent meg.

1.6.3 Inkubátorházak

A helyi térségi gazdaságfejlesztés egyik eszköze a vállalkozói aktivitást serkentő un. inkubátorház. A vállalkozói inkubátorház olyan telepszerűen létesített ipari, szolgáltató és helyenként kereskedelmi létesítmények együttese, amely a mikro-, kis- és középvállalkozások számára a kor színvonalán képes biztosítani a korszerű gyártmányok előállításához, a modern technológiák alkalmazásához nélkülözhetetlen feltételeket. Feladatuk, hogy olyan erőforrás-

okkal lássák el a holdudvarukba tartozó kis-, és középvállalkozásokat, amelyek javítják sikerük esélyeit. Az Európai Bizottság szűkebb definíciója szerint az inkubátorház egy olyan telephely, ahol újonnan alakult cégek működnek korlátozott, de modulárisan átalakítható területen, igénybe véve közös infrastrukturális erőforrásokat, valamint menedzseri, titkársági és gondnoki szolgáltatásokat. Az intézmények célja elsősorban a helyi-térségi gazdaságfejlesztés és a munkahelyteremtés, a csúcstechnológiai orientáció gyakran csak marginális.

Magyarországon a Széchenyi-terv keretében a technológiai inkubátorházak, innovációs központok kialakítását támogató program 2001-2002-ben működött, amely összesen 12 technológiai inkubátorház és innovációs központ, valamint 4 vállalkozói inkubátorház létrejöttét, ill. fejlesztését támogatta. A támogatások hasznosulását jelzi, hogy 2002-ben 348 millió forint támogatással 760 millió forint beruházás valósult meg, a fejlesztésekkel 107 új munkahelyet hoztak létre. Egyéb vállalkozói inkubációt folytató létesítmények azonban számos egyéb forrásból - a Phare CBC, SME és regionális programjai, TFC, GFC - kaptak támogatást.



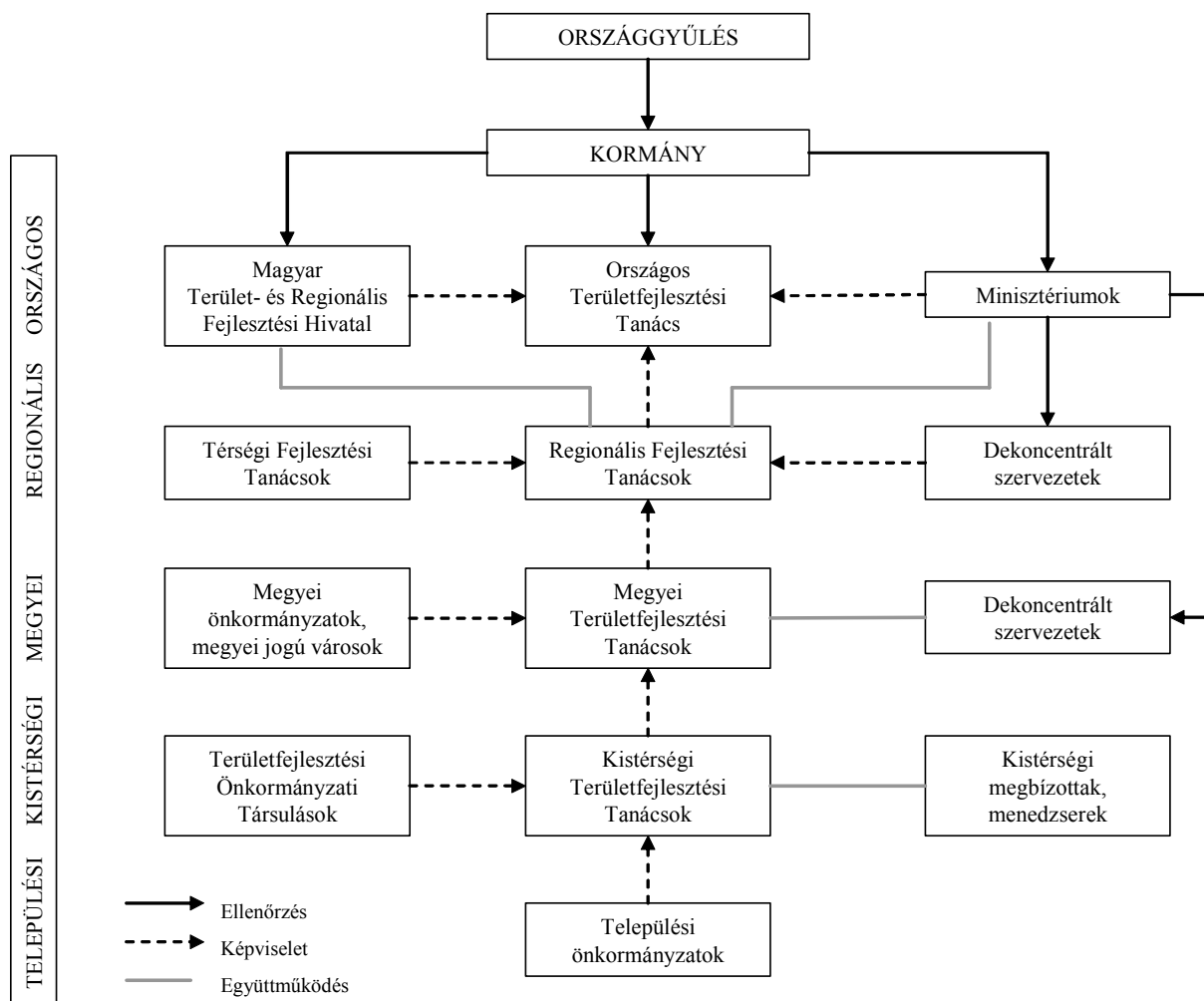
2003-ban összesen 32 inkubátorház működött Magyarországon. A legtöbb Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (5db), valamint Veszprém, Zala, Pest és Csongrád megyékben (3-3db) működött. 2-2 inkubátor található Békés és Baranya megyékben, míg a többi megyében 1-1 ilyen inkubációs intézmény működött. (Vállalkozói Inkubátorok Szövetsége 2003). Jelenlétük elsősorban a kezdeményezőkézséget tükrözik, semmint a gazdasági reálfolyamatokat.

2. A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az Európai Unióhoz csatlakozás egyik fontos feltétele volt, hogy megerősödjék a területfejlesztés intézményrendszere, a regionális és a megyei területfejlesztési tanácsok elkészítsék programjaikat, és felkészüljenek azok végrehajtására, kialakuljon a központi koordináció, egyértelművé váljon az EU támogatási alapok igénybevételéhez kapcsolódó felelősség, illetve ezek igénybevételéhez létrejöjjön a szervezeti és személyi feltételrendszer.

Az intézményrendszer - az EU NUTS rendszer követelményeinek megfelelő - területi szintjeinek kialakításánál az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény keretjéből adódóan támogatást adott az alulról jövő kezdeményezéseknek, melynek eredményeképpen a létrejött intézmények működőképessége, hatékonysága - különösen regionális és kistérségi szinten - nem érte el a kívánatos szintet.

A területfejlesztés intézményrendszere Magyarországon



A területfejlesztési törvény 1999. évi módosításának éppen ezért az egyik legfontosabb indoka a területfejlesztési intézményrendszerének megreformálása és stabilizálása, mindenekelőtt a regionális szint megerősítésével, a tervezési-statisztikai régiók kötelező jelleggel történő kijelölésével és az EU források kialakításához szükséges munkaszervezetek megalakításával. A 2004. évi törvénymódosítás a kistérségi fejlesztési tanácsok intézményének a bevezetésével végül azonos elvi alapokra helyezte a területfejlesztés különböző területi szintjein – országos,

regionális, megyei és kistérségi szinten - működő területfejlesztési szervek összetételét és működési szabályait.

Összességében a területfejlesztés elmúlt években formálódott intézményrendszere jó alapokat adhat a területfejlesztés céljainak megvalósításához. A rendszer hatékonyságát azonban gyengíti, hogy túlzottan sokelemű, minden térségi szint beavatkozási egység is egyben, ami a feladatokat tekintve sok átfedést jelent. További megoldandó feladatként jelentkezik a döntéshozatali pozícióban lévő területi intézmények legitimitásának kérdése, a szubszidiaritás és decentralizáció elveinek hathatós és egyértelmű érvényesítése.

2.1 Az intézményrendszer vertikális felépítése

2.1.1 Országos szint

A területfejlesztés központi intézményrendszere

A területfejlesztés központi intézményrendszerében az elmúlt öt évben több változás történt. 1998-ban - 8 év után - a területfejlesztés felügyelete kikerült a Környezetvédelmi Minisztérium feladatköréből és átkerült a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumba. A területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos tevékenységek 2002. évben a Miniszterelnöki Hivatalba integrálódtak, majd 2004. január elsejével megalakult a *Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal* és a *Nemzeti Fejlesztési Hivatal*. A 2004. őszi kormányátalakítás során „*Regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter*” kapott helyet az új kormányzatban.

Összességében megállapítható, hogy nehéz a regionális politikai kormányzati munkát egy ágazat keretei közé szorítani, szerencsésebb az ágazati minisztériumoktól való egyenlő távolság és a miniszterelnöki apparátushoz való közelség.

A területfejlesztési célok végrehajtása döntően azon múlik, hogy sikerül-e az érintett szereplők tevékenységét és a forrásokat koordinálni, a jogalkotásban, a forráselosztásban, vagy akár a konkrét gazdaság és infrastruktúra fejlesztést érintő döntésekben a regionális politika szempontjait érvényesíteni. Magyarország területi politikáját értékelő nemzetközi jelentések ugyanakkor kifogásolják a területfejlesztési tevékenység országos irányításának koordinálatlanságát. Ennek oka nagyrészt abban keresendő, hogy a regionális politika alig rendelkezik önálló eszközökkel, céljait a többi tárcan keresztül tudja érvényesíteni. Magyarországon jellemzően minden tárca a maga szektorális politikája mentén tervez, ezért sarkalatos kérdés, hogy mekkora súllyal bír a területfejlesztésért felelős tárca a kormányzati struktúrában, mekkora nyomást tud gyakorolni a többi minisztériumra, hogy a regionális politika céljainak megfelelően működjenek.

VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság tevékenységi köre átfogja a területfejlesztéssel és –rendezéssel, továbbá az épített környezet védelmével és alakításával, valamint a műemlékvédelemmel összefüggő kutatási- tervezési és tanácsadói tevékenységek teljes körét. A Társaság működteti az ország egyetlen térinformatikai rendszerű komplex információs adatbázisát, a Térport-ot (terport.hu), valamint a Területi Információs Rendszert (TeIR). A Váti Kht.-ban található az országos szintű terület- és településrendezési, valamint építésügyi-műszaki dokumentációs központ is. A VÁTI Kht. keretein belül kezelik a területfejlesztési és Európai Szociális Alap típusú Phare Programokat és a VÁTI Kht. Közreműködő Szervezete a Regionális Fejlesztés Operatív Programnak. A programok kezelésében 12 területi képviselőt alkotta országos irodahálózatára is támaszkodhat.

A Regionális Fejlesztési Holding Rt.-t (RFH) a Kormány 2063/2000. (II. 29.) határozata alapján 2000. március 1-jével, 500 millió forintos jegyzett tőkével alapította az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. A Regionális Fejlesztési Holding Rt. leányvállalatai és országos hálózata révén működik közre a Kormány területfejlesztési politikájának megvalósításában. Tevékenységének célcsoportjai a hazai kis- és középvállalkozások, valamint az egyes régiók szereplői (önkormányzatok, kistérségi társulások, fejlesztési tanácsok és ügynökségek, térségi gazdaságfejlesztő szervezetek). Az RFH célja, hogy előmozdítsa a vállalkozások és régiók fejlődését, a foglalkoztatás bővítését, a vállalkozói és határmenti gazdasági kapcsolatok fejlődését.

Az Rt. feladatait és stratégiáját 2000 és 2002 között a 2022/2000 (IX. 21.) kormányhatározat rögzítette. Ennek alapján az Rt. kiemelt végrehajtó-pályázatlanbonyolító szervezetként vett részt a Széchenyi Terv fejlesztési programjaiban.

2002. őszén az Rt. - a Kormány 2305/2002. (X. 10.), a területfejlesztés aktuális feladatairól szóló határozatában foglalt irányelvek figyelembe vételével - új középtávú stratégiát dolgozott ki. Az elfogadott új stratégia az RFH-csoport küldetéseként egy olyan, a regionális- és kistérség-fejlesztésben közreműködő célszervezet kialakítását határozza meg, mely EU-komform, harmonizál az EU finanszírozási mechanizmusaival, ennek révén pedig alkalmas uniós fejlesztési források fogadására.

Országos Területfejlesztési Tanács

Országos szinten a Kormány, illetve a tárcák területfejlesztéssel összefüggő feladatainak végrehajtása mellett az Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) tevékenysége meghatározó, melyben az érintett tárcák mellett a területi (megyei, regionális), illetve szakmai képviselő is szerepet kap. Az OTT a regionális fejlesztési tanácsok képviselőiből, az országos gazdasági kamarák elnökeiből, az Országos Munkaügyi Tanács munkaadói és munkavállalói oldalának egy-egy képviselőjéből, a területfejlesztési tevékenységben érintett minisztériumok képviselőiből, a főpolgármester képviselőjéből, az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság elnökéből, az országos önkormányzati érdekszövetségek közös képviselőjéből, valamint néhány más, csak tanácskozási joggal rendelkező tagból áll. Az OTT elnöke a területfejlesztésért felelős miniszter.

Az Országos Területfejlesztési Tanács elsősorban a Kormány javaslattevő és koordináló szerepként működik. Törvényben megjelölt feladatai közé tartozik az Országos Területfejlesztési Koncepció egyeztetése, a Kormányhoz benyújtott törvénytervezetek véleményezése és a rendeletek tartalmában a konszenzus megteremtése, másrészt tanácskozási joga van minden lényegesebb, a politika beavatkozási eszközeit érintő döntésben (támogatásra jogosult területek meghatározása, támogatási programok kialakítása, stb.).

Az Országos Területfejlesztési Tanács a területfejlesztés intézményrendszerének továbbra is az egyik leggyengébb láncszeme. A működés több éve után sem dönthető el, hogy státusza és összetétele folytán az OTT-nek az ágazatközi koordináció vagy a szektorok és az egyes területi szintek közötti koordináció az elsődleges feladata. Ennek oka mindenekelőtt a Tanács - az 1999. évi törvénymódosítással jelentősen megváltoztatott összetételében keresendő. Az indokolatlanul felduzzasztott Tanácsban kisebbségbe kerültek a térségi szereplők, a régiók is csak formális és nem meghatározó szereplői a Tanácsnak. A központi szereplők viszont - a tényleges részvétel tükrében - alulképviseltek: a tanácsnak sem rendeltetésénél, sem hatókörénél fogva nem sikerült presztízst szereznie a miniszterek körében, így azok csak kivételesen jelennek meg az OTT ülésein. Az alapvető gond, hogy nem tisztázódott a Tanács jogi státusza és gyenge a felhatalmazása is. Szükséges lenne rendezni, továbbá az OTT és - a fejlesztési

politikában hasonló koordináló, egyeztető fórumként működő - Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (FKTB) céljainak, feladat-rendszerének és működésének viszonyát is.

A területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása megváltoztatta az Országos Területfejlesztési Tanács összetételét. A módosítással a szavazati joggal rendelkező képviselők száma csökkent. A kormányzati képviselők között a jelenlegi szabályozás a területfejlesztési miniszter és a területfejlesztésért felelős politikai államtitkár mellett a Kormány által meghatározott további hét minisztert említi meg. Viszont az önkormányzati érdekszövetségek képviselőinek száma a korábbi egyről háromra nőtt.

A partnerség elvének érvényesítése érdekében a módosítás a tanácskozási joggal részt vevők körébe bevonta az országos környezet- és természetvédelmi szervezetek egy-egy állandó képviselőjét, illetve a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő országos szervezetek egy állandó képviselőjét. A további állandó meghívottak körét a Tanács saját ügyrendjében határozhatja meg, illetve az adott napirendi pontok tárgyalásán értelemszerűen részt vehetnek azon szervezetek vezetői is, amelyeket a Tanács döntése közvetlenül érint. Szintén a partnerség elvének érvényesülését szolgálja, hogy mindazon bírósági nyilvántartásba vett országos társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre, rendelkeznek konzultációs joggal. Az egyeztető fórum véleményét a Tanács ülésén az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

Az Országos Területfejlesztési Tanács szerepét, súlyát növeli, hogy véleményét a területfejlesztést érintő jelentős kormány-előterjesztésekhez ezután mellékelni kell, továbbá, hogy a tagminiszter képviselőjét államtitkár, helyettes államtitkár, vagy államtitkári, helyettes államtitkári besorolású vezető láthatja el.

Az OTT munkáját az Országos Területfejlesztési Központ (OTK) néven működő titkárság 2002-ig segítette. A szervezet 12 tagja közé tartozott a 7 tervezési-statisztikai régióért felelős régióigazgató, akik részt vettek a regionális fejlesztési tanácsok ülésein, illetve az OTT és a régiók között biztosították a napi kapcsolattartást. A 2002 évi választásokat követő új kormányzati struktúra értelmében az OTK a területfejlesztésért felelős minisztériumi apparátussal együtt először a MEH, majd 2004. január 1.-től a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal keretei között működik tovább.

2.1.2 Regionális szint

Regionális fejlesztési tanácsok

A Törvény az egyes megyehatárokon túlterjedő területfejlesztési feladatok ellátására regionális fejlesztési tanácsok (RFT) kialakítását tette lehetővé. Azonban csak felhívásszerűen rendelkezett a régiók létrehozásáról, egyedül a Balatoni és a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsot nevesítette konkrétan. Az önkéntes szerveződéssel létrejött régiók pedig nem mindenütt feleltek meg az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998.(III.20.) Ogy. határozatban foglaltak szerint meghatározott tervezési-statisztikai régióknak, és az Európai Unió által a régiók megalakításával, azok stabilitásával szemben támasztott követelményeknek. A nem megfelelő szabályozás eredményezte a régiók körül kialakult vitákat. A viták ellenére azonban a régiók szerveződése elkezdődött, a tényleges működésük megkezdéséhez viszont elengedhetetlen volt a törvény módosítása. Ezért a Törvény 1999. évi módosítása az említett OGY Határozatnak megfelelő 7 tervezési-statisztikai régió megalakítását és a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását kötelezővé tette.

A regionális fejlesztési tanácsokban szavazati joggal rendelkező állandó képviselők, szavazati jog nélküli állandó meghívottak és néhány további, az ülések napirendi pontjainak megfelelően meghívott képviselők vesznek részt. A regionális fejlesztési tanácsok szavazati joggal rendelkező, átlagosan 20-22 állandó képviselőjét a Törvény határozza meg, az alábbiak szerint:

- a Tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei;
- a területfejlesztésért és területrendezésért felelős -; a földművelésügyi és vidékfejlesztési -; a környezetvédelmi és vízügyi -; a belügy-; a gazdasági és közlekedési -; az egészségügyi -; szociális és családügyi -; a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi -; az oktatási -; az informatikai és hírközlési -; a pénzügy-; valamint a gyermek-, ifjúsági és sportminiszter egy-egy képviselője;
- az érintett többcélú kistérségi társulások illetve kistérségi fejlesztési tanácsok megyénkénti egy-egy képviselője;
- a Tanács illetékességi területén működő megyei jogú városok polgármesterei;
- a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke;

továbbá a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács tekintetében:

- a Kormány kinevezett képviselője;
- a főpolgármester vagy képviselője;
- a fővárosi kerületi önkormányzatok egy képviselője, valamint
- a régió többcélú kistérségi társulásainak, illetve kistérségi fejlesztési tanácsainak további kettő képviselője.

Az 1999. évi törvénymódosításával a tanácsok összetételét érintő legfontosabb változás egyrészt, hogy a miniszterek képviselői nem köztisztviselők, hanem helyi politikusok. Ez megnehezíti a kormányzati álláspont közvetítését a területi szereplőkhöz. Másrészt a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke szavazati joggal vesz részt az RFT-ben, az eddig tagként résztvevő kamarákat viszont a regionális fejlesztési tanácsok legfeljebb állandó meghívottként kérhetik fel közreműködésre. A regionális fejlesztési tanácsok szavazati joggal rendelkező tagjainak összetételét a 2004. évi törvénymódosítás nem változtatta meg érdemben.

A tanácsoknak a szavazati joggal rendelkező tagokon túl lehetőségük van tanácskozási joggal rendelkező állandó szakértők meghívására is. A jellemzően csak egy-egy régióban képviselthez jutó szervezeteken túl az állandó meghívottak között találhatóak szinte minden tanácsnál szereplő szervezeti képviselők. Ezek közé tartoznak a területileg illetékes Vízügyi Igazgatóságok, Környezetvédelmi Felügyelőségek, megyei kereskedelmi- és iparkamarák, agrárkamarák, a Magyar Államkincstár megyei irodáinak képviselői, a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek vezetői, és a területi főépítészek. Az ún. „standard” tagok összetétele utalhat arra, hogy melyek azok a szereplők, akik részvétele a Tanács szerint indokolt, de a Törvény szerint nem biztosított.

A 2004. évi törvénymódosítás rendelkezései értelmében a Tanács munkájában ezentúl konzultációs joggal rendelkeznek mindazon a régió területén működő bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre és a regionális fejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

Bizonytalan pont a szervezeti kiépülésben az elnök személye. A régiók többségében a megyei elnökök - rotációs rendszerben - felváltva látják el a régió elnöki pozícióját. Ez a gyakorlat nehezíti, hogy a vezetők valóban elkötelezzék magukat a régió ügyeiben és nem kedvez annak, hogy stabil és optimális méretű szervezet jöjjön létre, mivel a titkárság sok esetben követi az elnök személyét, illetve tényleges székhelyét.

A *regionális fejlesztési tanácsok* leglényegesebb *feladata* a régiók fejlesztési koncepciójának, illetve regionális fejlesztési programjának elkészítése. A régiók eleget tettek ennek a feladatnak, mivel mára valamennyi régió rendelkezik elfogadott területfejlesztési koncepcióval és programmal. Az ún. tükörrégiós programok keretében pedig a 2001-2003 időszakra vonatkozóan valamennyi régió elkészítette az Előzetes Regionális Fejlesztési Programját.¹⁶

A régiók emellett 1996 óta részt vesznek a területfejlesztési Phare Programok végrehajtásában. Az 1996-ban indított (HU9606) program keretében a Dél-Dunántúli és Dél-Alföldi Régió, az 1997-ben indult (HU9705) programban a Dél-Dunántúli és az Észak-Magyarországi Régió kapott lehetőséget Kísérleti Programalapok pályázati úton történő működtetésére. A 2000-2001-es programokban az Észak-Magyarországi, Észak- és Dél-Alföldi Régió Phare forrásokból, a többi ún. tükörrégió pedig állami költségvetési forrásból valósíthatta meg Előzetes Regionális Fejlesztési Programját. A 2002-2003 évi Phare-Orpheus Programban pedig lehetőség nyílt arra, hogy a Phare területfejlesztési támogatásokból egyszerre részesedjék az összes magyar régió.

A régiók 2001-től egyre bővülő decentralizált forrásokkal is rendelkeznek. Először a Területfejlesztési Céllelőirányzat 30%-át decentralizálták regionális szintre, majd 2003-tól a Terület- és Térségfejlesztési Célú Támogatások (TTFC), 2004-ben pedig a Terület- és Regionális Fejlesztési Célú Támogatások (TRFC) forrásainak egy része került a regionális fejlesztési tanácsok kompetenciájába, melyet a régió fejlesztési prioritásaival összhangban, pályázati úton kell elosztaniuk.

A tanácsok évente általában 5-6 rendes ülést tartanak, de néhány régióban (Észak-Magyarország, Észak-Alföld) akár havi rendszerességgel is üléseznek. A működési tapasztalatok alapján elmondható, hogy a tanácsok ülésrendjük kialakításánál a munkatervben meghatározott tematikát követték, de szükség estén kellő rugalmasságot tanúsítottak a megkívánt döntések határidőre teljesítése érdekében. Az elmúlt időszakban különösen a Regionális Ope-

¹⁶ A területi tervezés fejezetben részletesen kifejtésre kerül.

ratív Program elkészítéséhez szabott szoros határidők okoztak feszültséget. Tapasztalatok szerint a feszültség abból adódott, hogy a tervezésért felelős szervezetek elégségesnek tartották volna az ügynökségek szakértői véleményét, míg azok a Tanács véleménye nélkül nem foglalhattak állást a régió alapvető érdekeit érintő kérdésekben.

Változatos képet mutat a döntés előkészítés folyamata. Általában megállapítható, minden tanács az Alapszabályában rögzítetteknek megfelelően bizottságokat hozott létre az ülések elé kerülő előterjesztések minősítésére. Több régióban a még teljesebb szakmai megalapozás igénye, másrészt a régió szakembereinek minél szélesebb körének bevonása érdekében e bizottságok mögé szakbizottságokat, illetve munkacsoportokat is szerveztek. Ezen bizottságok feladat- és jogkörének megítélésben a régiók között eltérés tapasztalható. Van ahol a szakmailag illetékes bizottság előzetes véleményének hiányában az RFT meg sem tárgyalja az ügyet, másutt döntési kompetenciát is telepítettek bizottsági hatáskörbe.

A tanácsok beszámolóí alapján az üléseken hozott döntések 20%-a jellemzően a pályázatokhoz kapcsolódik. A decentralizált alapokra benyújtott pályázatok minősítésére, a támogatás mértékére irányuló javaslat kidolgozására minden régióban Szakértői Bizottságot hoztak létre. Ezekben a szakbizottságokban a politikai államtitkár képviselőjét is ellátó régióigazgatók működtek elnökként, vagy tagként.

A regionális érdekek érvényesítésének lehetőségét mutatja, hogy a területfejlesztési intézményrendszer szereplői mennyire tudnak beleszólni a területi politika fő döntéshozatali folyamataiba, illetve a fejlesztési tanácsok milyen egyéb - az adott területi szinten működő - ágazati döntéshozó testületben képviseltetik magukat. Az RFT elnökei az 1999. évi törvénymódosítást követően az OTT-nek teljes jogú tagjai lettek. A Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság munkájában viszont még mindig nem teljes jogú tagként vesznek részt. Az érdekérvényesítési képesség azonban legnagyobb mértékben az elnök és a tagok személyes érdekérvényesítő képességén múlik. A regionális fejlesztési tanács tagjai közül az érdekérvényesítés lehetőségét nézve egy parlamenti képviselő előnyösebb helyzetben van, mint egy „egyszerű” megyei elnök.

A 7 tervezési-statisztikai régió a magyarországi intézményrendszeren belüli pozíciója erősítése érdekében 2000 szeptemberében létrehozta a Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsát (TERET), melynek tagjai a regionális fejlesztési tanácsok elnökei. A TERET alapvető célja, hogy támogassa a magyarországi régiók felkészülését az Európai Unió tagságra és hogy erősítse a regionális szereplők részvételét a nemzeti fejlesztési források felhasználásában.

A regionális fejlesztési tanácsok létrehozása, működésük szervezeti kereteinek kialakítása elősegíti, hogy a régiókat alkotó megyék közösen határozzák meg fejlesztési prioritásaikat, elősegítve ezzel a régió és a megyék érdekeinek összhangját. Azonban azt is el kell mondani, hogy a regionális szemlélet még nem igazán erős, így sok döntés megyei alapon születik meg, a megyék egymás közötti egyezkedését követően. Ez a folyamat még mindig nagyon az elején tart, és hosszú időre és közös munkára lesz szükség ahhoz, hogy fokozatosan valódi regionális intézmények alakulhassanak ki.

Regionális fejlesztési ügynökségek

A hatékonyan működő területfejlesztési intézményrendszer megfelelő létszámú és hozzáértéssel rendelkező munkaszervezeteket igényel. Ebből a szempontból lényeges vizsgálni, hogy az egyes területi szinteken működő intézmények milyen szervezeti formában, milyen feladatmegosztással működnek és az ehhez szükséges bevételeik honnan származnak.

A regionális fejlesztési tanácsok mellett minden régióban megalakultak a regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ). Az RFÜ-k a regionális fejlesztési tanácsok tulajdonában álló nonprofit szervezetek; igazgatójukat a regionális fejlesztési tanács jelöli ki általában nyílt pályázat útján. A regionális fejlesztési ügynökségek személyi állományának összetétele és jellege régióként eltérő. A regionális fejlesztési ügynökségeken dolgozó munkatársak száma átlagosan 30 fő körül alakul. A Közép-Magyarországi (21 fő) és a dunántúli régiók (Nyugat-Dunántúl: 23 fő) kisebb, míg a keleti régiók (Dél-Alföld: 37 fő) nagyobb létszámú ügynökséggel rendelkeznek. Az ügynökségek személyi állománya rendszerint mérnökökből és közgazdászokból áll, és az ott dolgozó munkatársak csak nagyon kis hányada nem rendelkezik felsőfokú végzettséggel és középfokú nyelvvizsgával. Az ügynökségek személyi állománya „fiatal”, abban a tekintetben is, hogy mindenhol alacsony (20-30%) a legalább 3 éves gyakorlattal rendelkező munkatársak aránya.

Regionális szintű területfejlesztési munkaszervezetek személyi állománya (fő)

Régiók	Regionális Fejlesztési Ügynökségek	RFT Titkárság	VÁTI Regionális kirendeltségek	Összesen
Közép-Magyarország	21	0	6	27
Nyugat-Dunántúl	24	0	25	49
Közép-Dunántúl	26	0	6	32
Dél-Dunántúl	32	1	9	42
Észak-Magyarország	33	0	12	45
Észak-Alföld	32	3	9	44
Dél-Alföld	37	5	17	59
összesen	205	9	84	298

Forrás: 2004. évben végzett kérdőíves felmérés (MTRFH-VÁTI)

A regionális fejlesztési ügynökségek feladataik nagyobb részét a regionális fejlesztési tanácsokkal kötött *közhasznúsági szerződések* alapján végzik. A közhasznúsági szerződéseket alapvetően a Törvényben meghatározott feladatok és a regionális fejlesztési tanács, mint alapító által elfogadott alapszabályban részletezett célok megvalósításának elősegítésére kötötték. Lényeges eltérés ezen feladatok meghatározásában nincs az egyes régiókban kötött szerződésekben. A Törvényben meghatározott, vagy ahhoz kapcsolódó feladatokon túlmenően a következők emelhetők ki az ügynökségek által ellátandó feladatok közül:

- Részt vesznek az elkülönített állami pénzalapok és a régió számára biztosított nemzetközi források elosztása döntés-előkészítésének kidolgozásában, továbbá a Térség és település felzárkóztatási célelőirányzatból és más célelőirányzatokból, illetve elkülönített állami pénzalapokból, valamint központi költségvetési és Európai Unió forrásokból a régió részére biztosított pénzek felhasználásához kapcsolódó pályázati kiírások előkészítésében, a pályáztatás lebonyolításában, a szerződések előkészítésében, a szerződéses feladatok szakmai és pénzügyi ellenőrzésében, szervezésében.
- Ellátják (részt vesznek, vagy közreműködnek, illetve segítik) a Tanács munkaszervezetének titkársági és adminisztratív típusú feladatait, valamint a működéséhez szükséges döntés-előkészítési, végrehajtási feladatokat, ideértve a bizottsági ülésekkel és a munkacsoportok működésével kapcsolatos előkészítő munkát és adminisztrációt is.
- Ellátják az „Előzetes Regionális Fejlesztési Program” előkészítésével, megvalósításával, koordinálásával és monitoringjával kapcsolatos regionális koordinációs feladatokat.
- Közreműködnek a regionális Phare Programok menedzselésében és lebonyolításában.

- Lebonyolítják a régió számára a Területfejlesztési Célelőirányzat központi keretéből programozásra biztosított támogatásokat (1998-99-ben, 2000-ben és 2002-ben összesen 390,0 millió forint régiónként).

A regionális fejlesztési tanácsok az éves költségvetésben jóváhagyott támogatási összeget utalják át az ügynökségek számára általános célú működési támogatásként. A szerződés alapján nyújtott támogatás felhasználásával az ügynökség köteles az alapítóknak elszámolni. A pénzügyi elszámolást a kht.-re vonatkozó számviteli és könyvvizelési szabályoknak megfelelő formában és tartalommal kell elkészíteni, a szakmai beszámolóban pedig az ügynökség által a támogatás felhasználásával elvégzett feladatokat kell ismertetni és értékelni. A beszámolóhoz mellékelni kell az ügynökség felügyelő bizottságának és könyvvizsgálójának állásfoglalását is. A beszámoló elfogadásáról az RFT határoz.

A közhasznúsági szerződésekben foglaltakon túl a regionális fejlesztési ügynökségek a Regionális Operatív Program lebonyolításában *közreműködő szervezeti feladatokat* is ellátnak. A Program Irányító Hatósága által delegált feladatok három csoportba oszthatók:

- Projektértékelés keretében az RFÜ regisztrálja és nyilvántartja a beérkezett pályázatokat, majd előértékelést végez és dönt a pályázatok befogadásáról vagy elutasításáról. A pályázatok értékelése keretében konzultál az érintett szervezetekkel, szükség szerint előzetes helyszíni ellenőrzést végez.
- Az RFÜ az értékelés alapján rangsorolja a finanszírozható régiós projekteket, ennek alapján - konzultálva a regionális fejlesztési tanáccsal és figyelembe véve a ROP-ban a régióra jutó indikatív keretösszeget - támogatásra javasolt projekt-csomagokat vagy rangsorolt preferencia listát állít össze.
- Az információszolgáltatással kapcsolatos feladatok szerint az Irányító Hatóság megbízásából nyilvánosságra hozza a pályázati lehetőségeket az adott régióban. Folyamatos tanácsadással segíti a kedvezményezetteket a projektvégrehajtás folyamatában. Ellátja a program végrehajtását támogató és eredményeit megismertető regionális szintű tájékoztatói feladatokat (az IH által elfogadott Információs és Kommunikációs Stratégiai Terv rendelkezései alapján). Részt vesz a projektek helyszíni ellenőrzésében, és ennek alapján gondoskodik a szükséges regionális szintű elemzések elkészítéséről a regionális fejlesztési tanácsok számára. Az Irányító Hatóságot értesíti minden tudomására jutott, a program végrehajtását akadályozó vagy kockázatos eseményről.

A Közreműködő Szervezeti feladatok ellátására a Miniszterelnöki Hivatal és az egyes regionális fejlesztési ügynökségek között létrejött támogatási szerződések¹⁷ finanszírozása a Miniszterelnökség fejezetében 9 721 címrendi besorolású előirányzat („Acquis átvétele....”) terhére történik. Az egyes régiók feladataik szerint differenciált támogatási összegben részesülnek, amely figyelembe veszi a régiók által a ROP-ban kezelendő projektek várható mennyiségét és kisebb mértékben a régiók közötti fejlettségbeli különbségeket is. Az Irányító Hatóság megítélése szerint további létszámfejlesztést a ROP végrehajtásában az RFÜ-kre háruló szerep nem igényel, ám ennek tényleges kijelentéséhez a KEHI által 2004. október-november hónapokra tervezett ún. Közreműködő Szervezeti rendszer-audit („akkreditáció”) eredményeinek ismeretében kerülhet csak sor.

A regionális fejlesztési ügynökségek a fentiekben túl MEH NTH megbízásából *projektgenerálási feladatokat* is végeznek a Nemzeti Fejlesztési Terv, különösen annak a Regionális Fej-

¹⁷ Az 1218/2002 (XII.29.) Kormányhatározat és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal 2003. februárjában elkészült, a Közreműködő Szervezetek felkészültségét értékelő jelentése alapján.

lesztési Operatív Programja által biztosított támogatási lehetőségek maximális kihasználása érdekében.

Ennek keretében feladatuk közé tartozik a projektjavaslatok kezdeményezése, feltérképezése és rendszerezett gyűjtése, a lehetséges projekt-kedvezményezettek és az őket segítő szakmai-társadalmi szervezetek folyamatos informálása és képzése, probléma-feltáró, lehetőségeket azonosító szemináriumok, műhelyfoglalkozások megszervezése és lebonyolítása. A projektjavaslatok folyamatos minősítése, értékelése, a ROP-hoz illeszkedő projektek kiválasztása illetve ágazati operatív programokhoz való besorolása, a projektjavaslatok gondozása - technikai jellegű, szakértői segítségnyújtás mélyebb szintű kidolgozásukhoz.

A fenti feladatok ellátására valamennyi ügynökség 2003-ban 80 millió forint támogatást¹⁸ kapott, melyből 20 millió forintot alvállalkozó szakértők bevonására kellett fordítania. A feladatokhoz meghatározott minimum projektszámok, illetve egyéb, ellenőrizhető adatok (pl.: résztvevők létszáma) kapcsolódtak.

A regionális fejlesztési ügynökségek működésénél a közhasznúsági társasági forma ellentmondásokat hozott a felszínre, elsősorban a gazdálkodásukra vonatkozó törvényi előírás és a gazdasági társasági gazdálkodás között, különösen annak ellenőrizhetőségének jogosultsága terén. A törvényességi felügyeletet ellátó közigazgatási hivatalokkal való megegyezés, az ÁSZ vizsgálat és jelentés alapján a tanácsokat az RFÜ-ktől elkülönülő, de önálló jogi személyiséggel nem rendelkező önálló munkaszervezet (minimum 3 fős titkárság) létrehozására kötelezték. (Ezek a Nyugat-Dunántúlon, az Észak- és Dél-Alföldön létrejöttek, míg a többi régióban a titkársági feladatokat továbbra is az RFÜ-k látják el). Költségvetésüket az RFT éves költségvetésében jelenítik meg, függetlenül az ügynökség költségvetésétől. A munkaszervezetek vezetője általában az RFT elnöke, mellette további két fő (általában részmunka-időben) látja el a titkársági feladatokat. Jellemző, hogy ezek a feladatok csak az ülések technikai előkészítésére, személyi, tárgyi feltételek biztosítására, jegyzőkönyvvezetésre és a határozatok nyilvántartására szorítkoznak. Az érdemi döntés-előkészítési és határozat-végrehajtási feladatok változatlanul az ügynökségek hatáskörébe tartoznak. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az ÁSZ-jelentés e megoldással kapcsolatban is jelezte kifogásait. *„Összeférhetlenségi problémák mutatkoznak a megyei területfejlesztési, valamint a regionális fejlesztési tanácsok működését segítő munkaszervezetek, ügynökségek, kht.-k dolgozóinál a tekintetben, hogy az ügynökségek, kht.-k dolgozói megbízásos jogviszonyban látják el a munkaszervezeti feladatokat, így a felügyeleti ellenőrzés a gazdasági társaságok felett nem érvényesíthető. Megfontolandó, hogy több esetben a megyei közgyűlés elnöke lehet-e egyben a megyei területfejlesztési, a regionális fejlesztési tanács elnöke és a munkaszervezet vezetője.”*

A 2004. évi törvénymódosítás a regionális fejlesztési tanácsok közhasznú társaságainak feladatait is újraszabályozta. A regionális fejlesztési ügynökségek törvény által is meghatározott feladatköréhez tartozik ezek után, hogy összegyűjtik és feldolgozzák az önkormányzatoknak, a gazdasági és társadalmi szervezeteknek a fejlesztési programokkal, projektekkel kapcsolatos elképzeléseit; kapcsolatot tartanak a régióban működő közigazgatási szervezetekkel, intézményekkel a fejlesztési szükségletek és a bevonható helyi források feltárása érdekében; közreműködnek a regionális fejlesztési tanács által a központi és regionális forrásokra benyújtandó pályázatok elkészítésében, és az ezzel kapcsolatos szervezési feladatok ellátásában.

Térségi fejlesztési tanácsok

¹⁸ a 2003. évi költségvetés 10. (Miniszterelnökség) fejezete 09070111 címrendi besorolású előirányzat terhére

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 5§-a a fejlesztési régiót „*egy vagy több megyére (a fővárosra), vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egységként*” definiálta, az egyes megyéknek, térségeknek szabad társulási lehetőséget adva.

Azokban a térségek azonban, amelyek ökológiai, természetvédelmi, idegenforgalmi vagy településszerkezeti szempontból együttes problémakezelést kívánnak a Törvény már 1996-ban kiemelte és egyben kötelezővé tette az ún. fejlesztési tanács kialakítását. Azonban csak a Balaton és a budapesti agglomeráció térségére jelölte ezt meg feladatként.

Az 1999. évi törvénymódosítás nyomán a szabályozásban jelentős változások történtek. A Törvény továbbra is lehetővé tette - a régió és megyehatárokon túlnyúló feladatok kezelése érdekében - a területfejlesztési tanácsok önkéntes együttműködését, melynek intézményes kerete a térségi fejlesztési tanács (továbbiakban TFT). A Balaton Fejlesztési Tanács kiemelt szerepe továbbra is megmaradt a törvényben, melynek alapvető feladata a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetét érintő területfejlesztési feladatok koordinálása. Az 1999. évi törvénymódosítással a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsa megszűnt, feladatait pedig részben a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács vette át.

A 2004. évi törvénymódosítás a főváros és agglomerációja fejlesztési céljai és érdekei összehangolására visszaállította a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács intézményét.

A jelenleg hatályos területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 15§-a (1) értelmében „*a régió határokon, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására a regionális fejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre.*”

Ezek közül a Törvény továbbra is csak a Balaton és a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsát nevesíti kiemelten:

15. § (2) A területfejlesztési koncepció és program kidolgozását, a területrendezési terv készítésében való közreműködést és más közös területfejlesztési feladatokat a Balaton Kiemelt Üdülőkörzete térségében a Balaton Fejlesztési Tanács látja el.

15/B. § (1) A Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése és a Közép-Magyarországi Régió Fejlesztési Tanácsa Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot hoz létre a főváros és agglomerációja területén a főváros, valamint a körülötte elterülő régió fejlesztési céljai és érdekei összehangolására.

A jogszabályban nevesített Balaton Fejlesztési Tanács, továbbá a Tisza-tavi Térségi Fejlesztési Tanács és a Velencei-tó–Vértes Térségi Fejlesztési Tanács megalakultak, a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács újbóli létrehozásáról a Törvény 2004. évi módosítása rendelkezett. A 258/2004. (IX. 16.) Kormányrendelet rendelkezett a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács létrehozásával kapcsolatos feladatokról, a megalakulással és átalakulással kapcsolatos eljárás rendjéről, továbbá az egyeztető fórumok létrejöttének és működésének szabályairól. A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács megalakulásának határideje 2004. december 31.

A térségi fejlesztési tanácsokban szavazati joggal rendelkező állandó képviselők, szavazati jog nélküli állandó meghívottak és néhány további, az ülések napirendi pontjainak megfelelően meghívott képviselők vesznek részt.

A térségi fejlesztési tanács szavazati joggal rendelkező tagjainak körét a Törvény 15§-a az alábbiak szerint szabályozza:

- (8) a) a tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei,
- b) az érintett regionális fejlesztési tanács képviselője,

c) az érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált legfeljebb három képviselő, továbbá a Balaton Fejlesztési Tanács tekintetében:

d) a Kormány képviselője.

(9) A térségi fejlesztési tanács a tanácsban való részvételre minisztert vagy minisztereket is felkérhet. A térségi fejlesztési tanácsban való részvételt a részvételben érdekelt miniszter is kezdeményezheti.

(10) A térségi fejlesztési tanács felkérhet a tanács munkájában való részvételre egyéb szervezeteket, személyeket is, de ezek létszáma a (8) bekezdés szerinti létszám egyharmadát nem haladhatja meg.

A fentieknek megfelelően alakul a térségi fejlesztési tanácsok összetétele. A tagok több mint fele térségi szereplő: minden térségi fejlesztési tanács munkájában részt vesz az érintett regionális és megyei fejlesztési tanácsok egy-egy képviselője (általában elnöke), továbbá az érintett területfejlesztési társulások mindegyikének (Velencei-tó–Vértes) vagy megyénként egy-egy képviselője (Balaton, Tisza-tó). A tanácsokban a megyei agrárkamarák, valamint kereskedelmi- és iparkamarák is képviseltetik magukat.

A kormányzati oldal képviselőit tekintve minden tanács munkájában részt vesz a MEH, az MTRFH, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium valamint a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium képviselője. A Balaton és a Velencei-tó–Vértes Térségi Fejlesztési Tanács a fentiekén kívül még további 7, a térségfejlesztésben érintett tárca vesz részt.

A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács tagjai a Törvény 2004. évi módosítása alapján:

- a főpolgármester,
- az érintett regionális fejlesztési tanács elnöke,
- a fővárosi kerületi önkormányzatok polgármesterei által maguk közül választott 3 képviselő,
- az érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által a polgármester tagok közül delegált 3 képviselő,
- a Kormány képviselője.

A térségi fejlesztési tanács az elnökét a szavazati joggal rendelkező tagok sorából minősített szótöbbséggel választja meg. A tanácsok szavazati joggal rendelkező tagjainak köre, megfelel a partnerség és a szubszidiaritás elvének, mivel a térségi fejlesztési tanácsok munkájában részt vesznek a legfontosabb területi és kormányzati szereplők. Kifogásolható viszont a térségi fejlesztési tanácsok területén hasonló céllal működő Regionális Idegenforgalmi Bizottságok (RIB) részvételének nem megfelelő szabályozása. Elgondolkodtató, hogy míg a RIB-ek elnökei a megyei és regionális fejlesztési tanácsoknak is a Törvény által nevesített, szavazati joggal rendelkező tagjai, akkor miért pont a hasonló (sok esetben azonos) működési területű és feladatú térségi fejlesztési tanácsokban nem kaptak - a Tisza-tó kivételével - szavazati jogot (míg a többi térségi fejlesztési tanács munkájában tanácskozási joggal vesznek részt).

A térségi fejlesztési tanácsok szavazati joggal rendelkező tagjai (fő)

Képviselet szervezet	Balaton TTF	Tisza-tó TTF	Velencei-tó TTF
Érintett RFT	3	2	1
Érintett MTFT	3	4	2
Érintett területfejlesztési társulások/kistérségek	4	5	6
Érintett megyei agrárkamarák	3	1	2
Érintett megyei kereskedelmi- és iparkamarák	3	1	2
Érintett RIB elnöke	-	1	-
Kormány képviselője	1	-	-
Miniszterelnöki Hivatal - MTRFH	1	1	1
Belügyminisztérium	1	-	1
Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium	1	-	1
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	1	1	1
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	1	1	1
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	1	1	1
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	1	-	1
Oktatási Minisztérium	1	-	1
Informatikai és Hírközlési Minisztérium	1	-	1
Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium	1	-	1
Pénzügyminisztérium	1	-	1
Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium	1	-	1
<i>összesen</i>	<i>29 fő</i>	<i>18 fő</i>	<i>25 fő</i>

Forrás: 2004. évben végzett kérdőíves felmérés (MTRFH-VÁTI)

A térségi fejlesztési tanácsoknak a szavazati joggal rendelkező tagokon túl lehetőségük van tanácskozási joggal rendelkező állandó szakértők meghívására is. A jellemzően csak egy-egy régióban képviselőhez jutó szervezeteken túl az állandó meghívottak között található szinte minden tanácsnál szereplő szervezeti képviselők. Az ún. „standard” tagok összetétele utalhat arra, hogy melyek azok a szereplők, akik részvétele a Tanács szerint indokolt, de a Törvény szerint nem biztosított.

Ezek közé tartoznak az érintett regionális és megyei fejlesztési ügynökségek (munkaszervezetek) és a megyei közigazgatási hivatalok képviselői. (Rajtuk kívül a Tisza-tavi TTF esteében a megyei önkormányzat, a Velencei-tó–Vértes TTF esetében pedig a megyei jogú városok képviselői vesznek részt). A dekoncentrált szervek közül szintén minden TTF-ben részt vesznek a Regionális Idegenforgalmi Bizottságok elnökei és a területi főépítészek. Emellett a területileg illetékes Környezetvédelmi Felügyelőségek a Tisza-tó és a Velencei-tó–Vértes TTF-ben, a területileg illetékes Vízügyi Igazgatóságok és a Nemzeti Parkok a Tisza-tó TTF-ben, a Magyar Turizmus Rt. Regionális Turisztikai Projekt Irodái a Balaton és a Tisza-tó TTF-ben, az érintett megyék vállalkozásfejlesztési alapítványai pedig a Balaton TTF-ben kaptak tanácskozási jogot.

A szakma képviselői közül az MTA RKK a Balaton és a Tisza-tó Vértes TTF munkájában vesz részt állandó meghívottként. Végül minden térségi fejlesztési tanácsban civil szervezetek képviselői is kaptak tanácskozási jogot.

A térségi fejlesztési tanácsok tanácskozási joggal rendelkező tagjai (fő)

Képviselt szervezet	Balaton TTF	Tisza-tó TTF	Velencei-tó TTF
Érintett RFÜ	3	2	1
Érintett MFÜ	3	4	2
Érintett területfejlesztési társulások / kistérségek	10	-	-
Érintett Megyei Jogú Városok	-	-	2
Érintett RIB elnöke	1	-	1
Érintett megyei agrárkamarák	-	-	-
Érintett megyei kereskedelmi- és iparkamarák	-	-	-
Érintett megyék vállalkozásfejlesztési alapítványai	3	-	-
Környezetvédelmi Felügyelőség	-	1	1
Vízügyi Igazgatóság	-	1	-
Területi Főépítészek	1	2	1
Nemzeti Park		1	-
Magyar Turizmus Rt Regionális Turisztikai Projekt Iroda	1	1	-
Megyei Közigazgatási Hivatalok	1	1	1
Megyei Önkormányzati Hivatalok	-	2	-
MTA RKK	2	1	-
Országgyűlés Idegenforgalmi Bizottság	1	-	-
Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottság	1	-	-
Országgyűlés Területfejlesztési Bizottság	1	-	-
MTRFH	-	1	-
Honvédelmi Minisztérium	1	-	-
Civil szervezetek	3	2	4
Piaci szereplők	1	-	-
Megyei és regionális sajtó képviselői	-	4	-
Vízgazdálkodási Társulat	-	1	-
Vízerőmű	-	1	-
<i>Összesen</i>			

Forrás: 2004. évben végzett kérdőíves felmérés (MTRFH-VÁTI)

A térségi fejlesztési tanácsok feladatairól a Törvény 15§(3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a térségi fejlesztési tanács létrehozásakor az 15§(1) bekezdésben meghatározott feladatok tekintetében az érintett regionális fejlesztési tanácsok, illetve megyei területfejlesztési tanácsok szervezeti és működési szabályzatban rögzítik, hogy mely feladatokat látnak el a térségi fejlesztési tanács keretében.”

A konkrét feladatok közül a Törvény 15§-a csupán annyit mond, hogy „a térségi fejlesztési tanács térsége tekintetében javaslatot tesz a regionális fejlesztési koncepcióra és programra”, továbbá hogy „a Balaton Fejlesztési Tanács dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról, és megállapodást köthet az érintett tárcákkal az egyes fejlesztési programok finanszírozásáról”.

A fentieknek megfelelően az egyes térségi fejlesztési tanácsok szervezeti és működési szabályzatában az alábbi feladatok találhatóak:

- Kidolgozza - az országos és a megyei területfejlesztési koncepciókkal és programokkal összhangban - a térség hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, illetve fejlesztési programját, alprogramjait.
- Véleményezi a tevékenységét és illetékességi területét érintő jogszabály tervezeteket, területfejlesztéssel kapcsolatos koncepciókat, programokat és pályázati kiírásokat.

- A térség komplex fejlesztése érdekében koordinációs tevékenységet folytat, összehangolja a kormányzat, a megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok térséget érintő területfejlesztési tevékenységét, a helyi önkormányzatok, azok területfejlesztési társulásai és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit.
- A térségi fejlesztési programok megvalósítása érdekében pénzügyi tervet készít.
- A területét érintő területfejlesztési koncepciók és programok figyelembe vételével dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról.
- Megállapodást köt az érintett tárcákkal, az országos, regionális és a megyei területfejlesztési tanácsokkal a fejlesztési programok finanszírozásáról.
- Vizsgálja és értékeli a térség és környezete vonatkozásában a társadalmi, gazdasági, ökológiai helyzetét és adottságait.
- Közreműködik a térségben kialakult társadalmi, gazdasági és ökológiai válsághelyzetek kezelésében.
- Figyelemmel kíséri és elősegíti a térséget érintő tudományos kutatásokat, s azok eredményeinek alkalmazását. Javaslatot tesz a területfejlesztési célú tudományos kutatás és fejlesztés fő irányaira.

A térségi fejlesztési tanácsok üléseit szükség szerint, de évente legalább jellemzően 4 alkalommal tartják. Változatos képet mutat a döntés előkészítés folyamata. A Tisza-tó és a Velencei-tó–Vértes TFT az Alapszabályában rögzítetteknek megfelelően bizottságokat hozott létre az ülések elé kerülő előterjesztések minősítésére.

A *nemzeti parkok* nem rendelkeznek önálló térségi fejlesztési tanáccsal, a fejlesztési feladataikat a KvVM Természetvédelmi Hivatala koordinálásával az illetékes Nemzeti Park Igazgatóságok látják el.

A térségi fejlesztési tanácsok mellett - jellemzően a TFT tulajdonában álló nonprofit szervezetként - *munkaszervezetek* jöttek létre.

A munkaszervezetek kapacitása és személyi állományának összetétele eltérő. A legnépesebb munkaszervezet a legnagyobb működési tapasztalattal rendelkező Balaton TFT mellett alakult meg, ahol Siófok mellett most már Keszthelyen és Balatonfüreden is működő kirendeltségeken összesen 17 fő dolgozik. A Balaton TFT-nek emellett Siófokon egy 4 fős titkársága is megalakult, melynek legfontosabb feladata a Tanács adminisztrációs tevékenységének ellátása, az ülések előkészítése.

Az előzőnél „fiatalabb” Velencei-tó–Vértes TFT mellett egy 3 fős, a Tisza-tó TFT mellett pedig egy 2 fős munkaszervezet működik, melyek a térségi fejlesztési tanács adminisztrációs és titkársági feladatait látják el.

Térségi fejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek / titkárságainak személyi állománya

	Balaton TFT				Tisza-tó TFT	Velencei-tó - Vértes TFT
	munkaszervezet			titkárság	Munkaszervezet titkárság	Munkaszervezet titkárság
	Siófok	Keszthely	Balatonfüred	Siófok	Kisköre	Székesfehérvár
Az munkaszervezetben / titkárságon teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma (fő)	10	1	5	4	2	3
A legalább 3 éves gyakorlattal rendelkező munkatársak száma (fő)	5				2	1
TFC-ből finanszírozott és/vagy Phare Programok menedzselésében gyakorlattal rendelkező munkatársak száma (fő)	3				0	0
Idegen nyelvet beszélő munkatársak száma (fő)	7				2	2
Foglalkoztatottak beosztása (munkaköre)	ügyvezető igazgató, gazdasági igazgató, környezetvédelmi igazgató, kommunikációs menedzser, projekt menedzser, pénzügyi előadó				igazgató, menedzser, asszisztens	irodavezető pályázati ügyintéző titkárnő

Forrás: 2004. évben végzett kérdőíves felmérés (MTRFH-VÁTI)

A megyei és regionális fejlesztési tanácsokhoz hasonlóan a térségi fejlesztési tanácsok és a munkaszervezeti feladataikat ellátó szervezetek tevékenységét, gazdálkodását is bizonytalanra teszi a Törvénynek azon - 1996 óta nem változtatott - rendelkezése, amely a tanácsok és munkaszervezeteik számára előírta a költségvetési rend szerint gazdálkodó szervezetekre érvényes szabályok alkalmazását, azonban sem a köztestület jelleggel működő térségi fejlesztési tanácsok, sem munkaszervezeteik nem költségvetési szervek.

2.1.3 Megyei szint

Megyei területfejlesztési tanácsok

Az 1990-es önkormányzati törvény elfogadásával a megyék jelentősen veszítettek hatáskörükből a települési önkormányzatokkal szemben, feladatuk gyakorlatilag intézményfenntartásra korlátozódott. Az 1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény területi szinten a megyei területfejlesztési tanácsokat juttatta kulcsszerephez, a decentralizált források elosztása, az országos, ágazati programok véleményezése, tervezés szempontjából. Az 1999. évi törvénymódosítással viszont nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális politika kitüntetett térségi szintje a továbbiakban a régió, amivel a megyék jövőbeni területfejlesztési szerepét - a párhuzamosságok elkerülése végett - tisztázni szükséges.

A megyei területfejlesztési tanácsok tagja a megyei közgyűlés elnöke, a megyei jogú városok polgármesterei, a területfejlesztésért felelős minisztérium képviselője, az adott megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások három képviselője, a megyei földművelésügyi hivatal vezetője, valamint a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője. A megyei területfejlesztési tanácsok összetételére is kihatott a területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása. Megszűnt ugyan a munkaadói és munkavállalói oldal, valamint a kamarák tagsági részvételének joga, viszont új szereplői lettek a tanácsoknak a megyei FM-hivatalok és az illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselői. Ugyanakkor tovább-

ra is biztosított az együttműködés a területfejlesztésben érdekelt szervezetek és a megyék gazdasági szereplői között, ugyanis a területi gazdasági kamarák állandó megbízotti státusszal részt vesznek a tanácsok munkájában. Mindezen túlmenően a Törvény rendelkezik arról, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok foglalkoztatáspolitikai feladataikat a Megyei Munkaügyi Tanáccsal összehangoltan lássák el, tehát a foglalkoztatási ügyekben is biztosított az együttes munka. A kistérségi és megyei érdekek közelítését segíti az, hogy a kistérségek képviselői továbbra is részt vesznek a megyei területfejlesztési tanács munkájában, bár a területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása csökkentette számukat azzal, hogy a törvény 3 főben határozta meg a területfejlesztési önkormányzati társulások által delegálható résztvevők számát.

A 2004. évi törvénymódosítás a *megyei területfejlesztési tanácsok* szavazati joggal rendelkező tagjainak körét változatlanul hagyta. A tanácskozási joggal rendelkezők közül a módosítás csak a kisebbségi önkormányzatok részvételéről rendelkezett, amennyiben azt a tanács Szervezeti és Működési Szabályzata lehetővé teszi. A tanács munkájában konzultációs joggal rendelkeznek mindazon a megye területén működő bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési-, környezetvédelmi-, természetvédelmi társadalmi szervezetek, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre és a megyei területfejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell. Az új összetételű tanácsban ezzel megfelelő képviselőt kap minden olyan megyei szereplő, akik a fejlesztési program kidolgozásában és végrehajtásában meghatározó szerepet töltenek be. Továbbá a miniszter kezdeményezésére a megyei területfejlesztési tanács a megye társadalmi, gazdasági sajátosságainak figyelembevételével a megyei területfejlesztési tanácsban tagként való részvételre más minisztert is felkérhet.

A törvénymódosítás a megyei területfejlesztési tanácsok feladat- és hatáskörét nem változtatta meg jelentősen. A megyei szint forrás elosztó szerepe a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások és a céljellegű decentralizált támogatások területén megmarad, szintén hatáskörében marad a regionális fejlesztési program részanyagaként a megyei fejlesztési program kidolgozása, a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítése, koordinálása, a megyében keletkező válsághelyzetek kezelése, az Országgyűlés, illetve a Kormány elé kerülő, területét érintő előterjesztések véleményezése is.

A megyei területfejlesztési tanácsok fő feladatai közé tartozik a megyei területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozása, az önkormányzatok és a gazdasági szereplők fejlesztési elképzeléseinek összehangolása. Ennek megfelelően a megyék közül valamennyi rendelkezik területfejlesztési koncepcióval és néhány kivétellel elfogadott területfejlesztési programmal is.

A megyei területfejlesztési tanácsok szerepét növeli, hogy saját hatáskörben dönthetnek a területfejlesztést közvetlenül szolgáló állami pénzeszközök, - a területfejlesztési célelőirányzat (TFC) 30%-a, (ez 2004-ben megszűnt) a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI), illetve a céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE) - felhasználásáról, jellemzően elsősorban a munkahelyteremtést és a gazdaságfejlesztést elősegítő infrastruktúrafejlesztést támogatva.

Felmérések alapján valamennyi megyei területfejlesztési tanács rendelkezik állandó szakmai bizottsággal, amelynek a legfontosabb feladata a pályázati döntésselőkészítés. Emellett több régióban és megyében működnek ágazati szakbizottságok különösen a gazdasági, agrár- és vidékfejlesztési, a turisztikai, illetve környezetvédelmi feladatok végrehajtására.

Az állami támogatások összehangolásáról szóló 263/1997. (XII. 21.) Korm. rendelet szerint a megyei területfejlesztési tanácsoknak véleményezniük kell a területüket érintően az egyes elkülönített állami támogatásra benyújtott pályázatokat. Sok esetben ez csak formálisan történik meg, mivel a szűkös határidők nem teszik lehetővé a Tanács esetenkénti összehívását.

Erre a faxos szavazás, illetve az utólagos tájékoztatás intézményét vezették be. Ennek következménye, hogy a véleményezésre megküldött pályázatokat rangsor nélkül és szinte kivétel nélkül támogatták.

Annak ellenére, hogy megyei területfejlesztési tanácsok létrehozásának célja relatíve egyértelmű volt, tevékenységük elmúlt évekbeli tapasztalatai alapján elmondható, hogy a megyei önkormányzatokkal való felelősség-megosztásuk mégsem tisztázott megfelelően, ami tág teret enged a párhuzamosságok megjelenésének és a különböző konfliktusok kialakulásának. A közjogi státuszát tekintve bizonytalan helyzetű területfejlesztési tanácsok pénzügyi források feletti döntési jogkörrel rendelkeznek a demokratikusan választott jogalkotói testülettel szemben. A megyék fő fejlesztési céljait, feladatait - a megyei önkormányzatok fejlesztési forrásaiban hiányában - döntően a megyei területfejlesztési tanácsok koordinálják. A megyei fejlesztési projektek kiválasztásában és a források elosztásában a megyei közgyűlés csak elnökén keresztül képviselheti érdekeit, aki egyetlen szavazattal rendelkezik a területfejlesztési tanácsban.

A megyei területfejlesztési tanácsok jövőbeni szerepének kérdését alapvetően érinti a régiók megerősödése. A két szint ésszerű és szakmai alapokon álló munkamegosztás esetén nem zárja ki egymást, tudomásul véve azt, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás, a fejlesztési programok kidolgozása, a fejlesztési forrástámogatások megszerzése szempontjából az elsődleges szerep a régióé. A kistérségi szintű fejlesztések menedzselése, a helyi önkormányzatok településfejlesztési tevékenységének segítése viszont megyei szinten ellátandó feladat.

Megyei területfejlesztési ügynökségek

A régiókkal ellenében a megyei fejlesztési tanácsok mellett kialakult ügynökségek eltérő szervezeti struktúrában működnek, mivel a munkaszervezeti megoldások három csoportja alakult ki:

- A megyei területfejlesztési tanács (MFT) keretén belül létrehozott, nem önálló jogi formában működő munkaszervezet, amelyek létszáma jellemzően 5-8 fő. A munkaszervezeti működés költségei ez esetben a tanács költségvetésében jelentek meg.
- A megyei tanácsok másik csoportja megállapodást kötött a teljes munkaszervezeti feladatok ellátására az érintett megyei önkormányzatokkal, amelyek a térségfejlesztési feladatokat ellátó szervezeti egységeiken (irodák, osztályok) belül foglalkoztatott 6-7 fős csoportok végezték a megállapodás szerinti feladatokat. Az így "áttelepített" munkaszervezeti feladatok ellátásának anyagi fedezetét a területfejlesztési tanácsok vagy átadott pénzeszközként biztosították, vagy mint igénybe vett szolgáltatás ellenértékét, számla alapján térítették meg.
- A megyei területfejlesztési tanácsok harmadik csoportja formálisan létrehozott egy minimális, 3 fős létszámmal működő saját munkaszervezetet (titkárságot), de a feladatok tényleges ellátására közhasznú társaságot alapítottak. Általában nehéz elkülöníteni a pontos feladatokat és munkavégzést a titkárságok és a kht.-k között, úgy jogi, mint számviteli szempontból. A tanácsok 3 fővel bíró munkaszervezetei - titkárságai - tényleges munkaszervezeti feladat ellátása nélkül működtek, miközben a változó létszámú (kht.-k pénzeszköztartás és pályázati díjbevételek átengedésének fejében, közhasznú szerződés (megállapodás) alapján végzik a tényleges munkaszervezeti feladatokat.

Megyei szintű területfejlesztési munkaszervezetek személyi állománya (fő)

Megyék	Megyei Fejlesztési Ügynökség	MTFT Titkárság	összesen
--------	------------------------------	----------------	----------

Baranya	-	6	6
Bács-Kiskun	5	-	5
Békés	8	-	8
Borsod-Abaúj-Zemplén	33	-	33
Csongrád	-	6	6
Fejér	5	-	5
Győr-Moson-Sopron	-	4	4
Hajdú-Bihar	11	2	13
Heves	-	7	7
Komárom-Esztergom	3	-	3
Nógrád	13	-	13
Pest	10	3	13
Somogy	7	-	7
Szabolcs-Szatmár-Bereg	30	4	34
Jász-Nagykun-Szolnok	10	3	13
Tolna	5	-	5
Vas	6	-	6
Veszprém	-	4	4
Zala	5	-	5
összesen	151	39	190

Forrás: MTRFH – VÁTI kérdőíves felmérése, 2004

Összességében megállapítható, hogy a Területfejlesztési törvény elfogadása óta sem tisztult le, hogy a tanácsok mellett működő munkaszervezetek milyen szerződéses kapcsolatban és főleg milyen kiszámítható pénzügyi fedezettel hajtják végre az egyes feladatokat a területfejlesztési célok megvalósulása érdekében.

Az ügynökségek bevételi struktúrája esetleges, évente jelentősen változik. Tevékenységük elsődleges fedezetét:

- a tanácsok éves állami működési támogatása (25-30 %);
- fejlesztési programok végrehajtásának, pályázati rendszerek működtetésének költségkerete;
- célfeladatokra (pl. projektfejlesztésre) kötött megállapodások;
- valamint egyéb állami és nemzetközi pályázatok bevételei képezik.

A tanácsok mellett működő munkaszervezetek tevékenysége a megyei szintre decentralizált források elosztásához kapcsolódó döntéselőkészítésre és a döntések végrehajtásának megszervezésére, valamint a megyei területfejlesztési tanácsok munkáját segítő titkársági és adminisztratív feladatok elvégzésére terjed ki.

A megyei munkaszervezetek dolgozóinak létszáma 3 főtől (Komárom-Esztergom) akár 30 főig (Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg) terjedhet. Az átlagos létszám 4-10 fő körül ingadozik. A legalább három éves tapasztalattal rendelkező munkatársak aránya a legtöbb megyében meghaladja az ott dolgozók létszámának felét. Hasonlóan a megyék többségében a munkatársi állomány legalább fele beszél idegen nyelvet.

Jellemző, hogy a nagyobb, 25-30 főt foglalkoztató ügynökségek mindegyikét az ország szegényebb régiójában állították fel. Ezek az ügynökségek a megyei területfejlesztési tanácsok hatáskörébe tartozó decentralizált támogatások felhasználásában és a területfejlesztési Phare Programok menedzselésében nagy gyakorlattal rendelkeznek.

2.1.4 Kistérségi szint

A kistérségi szint hazánkban csupán statisztikai és nem közigazgatási alapon került kijelölésre. A mai kistérségek alapjául a járási rendszer szolgált, amely adminisztratív, igazgatási funkciókkal bírt. A járások méretüknél fogva alkalmasak voltak arra, hogy napi kapcsolatot tartsanak a településekkel, számuk a mai ország területén 90-150 között változott.

Az 1950-es Tanácstörvény alapján a járásokban tanácsok működtek a megyei tanácsok felügyelete alatt, és ezek felügyeletet gyakoroltak a területükön működő községi tanácsok felett. 1971-ben ezeket a tanácsokat járási hivatalokká alakították át, 1984-ben pedig megszüntették őket (a községeket 105 városkörnyékbe sorolva). A megye és a település közötti területi beosztást (és intézményrendszert) az 1990-es közigazgatási reform sem élesztette újjá. Nem létezett tehát egy általános - a közigazgatás, a statisztika és más állami tevékenység számára mérvadó - kistérségi területi szint.

Ugyanakkor szükség volt erre a területi szintre, mint *statisztikai* adatok és folyamatok mérésére szolgáló területi egységre is. Ezért 1994-ben a Központi Statisztikai Hivatal elnöke 9006/1994 (S.K.3) közleményével bevezette a statisztikai körzet kategóriáját, mint a statisztikai folyamatok mérésének területi egységét. Az 1994-es KSH elnöki közlemény 138 statisztikai körzetet alakított ki. A területi besorolás alapelvei a következők voltak:

- A kistérségi területbeosztásnak le kell fednie az ország teljes területét.
- A kistérségi beosztás független a közigazgatástól.
- A kistérségi vonzáskörzet rendszeres, mindennapos vagy gyakori vonzáskapcsolatot fejez ki (közlekedési kapcsolat, lakóhely-munkahely kapcsolat, középfokú ellátási kapcsolat).
- A kistérségek száma nem igazodik a városok számához. (Egyrészt nem célszerű összetartozó város csoportokat szétválasztani, másrészt lehetnek olyan kistérségek, amelyek központi települése nem visel városi rangot.)

Az a körülmény, hogy a statisztikai kistérségi rendszert a Törvény a megyei területfejlesztési tanácsban elfoglalt képviselő és tagság alapegységévé tette, részben a megyei, részben a települési önkormányzatok, a területfejlesztési önkormányzati társulások részéről bizonyos változtatások, átsorolások kezdeményezéséhez vezetett. Az egyes megyéket érintő módosítási, átsorolási javaslatok kidolgozásának megszervezésére a megyei közgyűlések és a megyei területfejlesztési tanácsok elnökeit kérték fel. A módosító indítványok kidolgozásához a statisztikai kistérségi rendszer kialakításakor alkalmazott alapelvek voltak a meghatározók. A beérkezett javaslatok és szakmai követelmények alapján a KSH 1997. augusztus 1-jével módosította a statisztikai kistérségek rendszerét, a települések kistérségi besorolását. A felülvizsgálat nyomán a kistérségek száma 138-ról 150-re nőtt, a változások 17 megyét érintettek.¹⁹

A kistérségi szint statisztikai funkciói mellett a területfejlesztés lehetséges beavatkozási szintjei közül az a térségi szint, ami a települési önkormányzatok együttműködése révén az alulról építkező regionális politika meghatározó eleme lett. Megújulását a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény tette lehetővé a helyi önkormányzatok önállóságának és szabad társulási lehetőségének a megteremtésével; tartalmának kiteljesedését a Területfejlesztési törvény és az annak nyomán kibontakozó folyamat adta meg. A Törvény az alábbiakban határozta meg a kistérség fogalmát:

¹⁹ A statisztikai kistérségek új rendszerét (3.sz.Melléklet) először a 9002/1998. (SK 1.) KSH-közlemény és mellékletei tartalmazták.

“kistérség: a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység; egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége;”

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény korlátozás nélküli társulási lehetőséget biztosított az önkormányzatoknak. A fokozatosan kialakuló társulások a legváltozatosabb összetételben és működési területtel jöttek létre, más társulásokra tekintet nélkül - gyakran azokkal területi átfedésben - alakult ki. A kistérségi szerveződések előmozdítója általában valamilyen pályázati feltétel, illetve annak lehetősége volt. Az 1994-ben kezdődött Phare Településközi Együttműködés második fordulóján már 167 kistérségi szerveződés működött, de a pályázatok elbírálása után a társulások működése formálissá vált.

A kistérségi társulások létrehozása a Törvény szerint nem volt kötelező, de mindenképpen célszerű, mivel a társulások kaptak képviselői jogot a megyei területfejlesztési tanácsban. A megyei területfejlesztési tanács tagjai között a területi önkormányzati társulások képviselőinek számát úgy állapította meg, hogy azok statisztikai térségenként 1-1 tagot delegálhattak. Ebben szerepet játszott az a tény, hogy a statisztikai kistérségek rendszere lefedi az egész országot és a kistérségek száma a társulásokéhoz képest stabil. A törvény 1999. évi módosítása megváltoztatta ezt a gyakorlatot és a megyei területfejlesztési tanács tagjai között a területi önkormányzati társulások képviselőinek számát 3 főben állapította meg.

A meghozott szabályok azonban arra már nem voltak alkalmasak, hogy a települési önkormányzatok optimális területi léptékben illetve szervezeti formában való társulását ösztönözzék. 2003 végén mintegy 250 területfejlesztési társulás működött Magyarországon és az ország településeinek 96%-a tagja volt valamelyiknek, némelyik többnek is. A megyék közül viszont csupán Vas, Komárom-Esztergom, Bács-Kiskun megyében esett egybe a statisztikai kistérségek és az önkormányzati társulások határa úgy, hogy valamennyi település tag volt valahol. A települések hetede egynél több társulásban vesz részt, 21 település pedig háromnál is több társulás tagja volt.

Nehezítette az érdemi munkát, hogy a társulások szervezeti rendje kiépületlen, jelentős részük nem rendelkezik megfelelő szervezeti, szakmai kapacitásokkal. Ennek legfőbb oka, hogy a Törvény egyrészt nem szabályozta a területfejlesztési társulással szembeni szervezeti, eljárási követelményeket, másrészt nem biztosított garanciákat arra sem, hogy ezek az alulról jövő szerveződések a minimális működési feltételekhez hozzájussanak.

A területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás mértékét és felhasználásának módját. A felhatalmazás alapján került sor a kistérségi megbízottak kinevezésére, akik statisztikai kistérségenként, de a társulásokhoz kötődően látják el feladatukat. Az Országgyűlés a 2000. évi költségvetésben 500 millió forintot különített el a Miniszterelnöki Hivatal fejezetében, a kormány pedig rendeletet fogadott el a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról. A 61/2000.(V.3.) Korm.rendelet szerint a fenti összeg szolgálja a társulásoknak szakmai segítséget nyújtó térségfejlesztési-megbízottak hálózatának kialakítását és működtetését. Amennyiben egy statisztikai kistérségben több társulás működik, úgy a megbízott valamennyi társulás tevékenységéhez kötődően végzi munkáját. Kistérségi szinten nincsenek decentralizált források, de a megyék részére decentralizált forrásokból pályázat útján a kistérségek is forrásokat nyerhetnek el fejlesztési programjaik kidolgozásához, illetve azok megvalósításához.

A területfejlesztési társulások és a KSH körzetek területi illeszkedése hosszú távon nem volt megkerülhető kérdés. A kistérségek száma és területe meghatározott, ugyanakkor a társulásoké működési területe, együttműködésük ideje, tagjaik kilépése és belépése tetszőlegesen - az

önkormányzatok pillanatnyi szándéka szerint - alakul. Mindezek következtében a társulások összetétele instabil, működési területük pedig csak elvétve - akkor is csak ideiglenesen - felel meg a kistérség területének, illetve több társulás működési területe is átfedi egymást. Ezek a társulások - alapvető, alkotmányosan biztosított konstrukcionális jellemzőik miatt - nem alkalmasak az állandó területtel rendelkező és a kistérségben kötelező általános területfejlesztési feladatok ellátására (természetesen más kötelező feladatok állandó ellátására sem).

Ezen okok miatt 2003-ban és 2004-ben egy háromlépcsős reform folyamat indult el kistérségi szinten. A vázolt folyamatok mindenekelőtt szükségessé tették a *statisztikai körzetek rendszerének felülvizsgálatát*. A KSH szakmai irányításával folyó felülvizsgálat olyan kistérségi rendszer létrehozására irányult, amely

- megfelel a statisztika és a területfejlesztés követelményeinek;
- hosszabb távon egybe eshet a kistérségi szintű államigazgatási hatáskörök gyakorlásához szükséges illetékességi területével;
- önkormányzati közszolgáltatások ellátási területének is megfelelhet;
- illeszkedik az Európai Unió NUTS rendszerének szabályozásához;
- hiánytalanul és ismétlésmentesen lefedi az ország területét;
- olyan településeket tartalmaz, amelyek összetartozása a gazdasági, intézményi, közlekedési, igazgatási kapcsolatok elemzése alapján igazolt;
- kialakítása során valamennyi érintett önkormányzat, közigazgatási és területfejlesztési szervezet képviselheti véleményét.

Az előzőekhez képest a felülvizsgálat eredményeként 18 új kistérség jött létre, így összesen 168 kistérség fedti le az ország területét. Budapest főváros és az ország második legnagyobb városa, Debrecen egyetlen kistérségnek számít. A felülvizsgálat során 294 település más kistérséghez csatolására került sor (ez országosan a települések 9%-a). Közülük 217 tartozik az új kistérségekbe, 77 település pedig - saját kérésére - átcsatolásra került a korábban is létező kistérségek között.

A statisztikai kistérségek felülvizsgálata, több funkciójú területi egységekké alakítása valós statisztikai alapokra helyezte a fejlesztés - támogatási politika, a kistérségi területfejlesztés tervezését. A jogszabályi keretbe foglalás biztosítja a rendszer stabilitását, ezzel a hosszú távú tervezéshez szükséges kiszámíthatóságot, továbbá lehetővé teszi a kistérségi államigazgatási hatáskörök illetékességi területeinek egységesítését és keretet biztosít az önkormányzati közszolgáltatások hatékony megszervezéséhez is. Mivel a kistérség - a statisztikai funkció és a fokozatosan erősödő közigazgatási funkció mellett - alapvetően területfejlesztési funkciót tölt be, a kistérségi beosztás megváltozása megkövetelte a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről szóló 91/2001 (VI. 15.) Korm. rendelet, valamint a 42 leghátrányosabb helyzetű kistérséget megállapító 24/2003 (III. 4.) Korm. rendelet felülvizsgálatát.²⁰ Felülvizsgálatra szorult a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról szóló 61/2000 (V. 3.) Korm. rendelet is.

Következő lépésben a Kormány megalkotta a *többcélú kistérségi társulások támogatására* vonatkozó rendeletét, amely egyrészt a települési önkormányzati közszolgáltatási feladatok kistérség egészét átfogó társulásban történő ellátását, másrészt a kistérségi területfejlesztési feladatok biztosítását szolgálja. Az ehhez szükséges eszközöket a 2004. évi költségvetés biztosítja. A jelenlegi többcélú kistérségi társulások jogi jellemzőik alapján több mint 140 kistérségben már alkalmasak lehetnek kötelező általános területfejlesztési feladatok ellátására, de

²⁰ A kormány a felülvizsgálatról a közelmúltban döntött. Ennek alapján 99 kedvezményezett - közte 45 hátrányos helyzetű - kistérség került e körbe. Az új kistérségek több mint fele a kedvezményezettek körébe tartozik.

szervezetileg még nem. (Jelenleg azonban még nincs pontos arról információ, hogy a közigazgatási hivatalok esetleg hol nem fogadják el a társulási dokumentumokat.)

A kistérség területfejlesztésben betöltött szerepének biztosítása érdekében végül a területfejlesztési törvény 2004. júniusában elfogadott módosítása rendelkezett az ún. *kistérségi területfejlesztési tanácsok* létrehozásáról. A tanácsok legfontosabb feladata a kistérségben a területfejlesztési feladatok összehangolása, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadása, közös területfejlesztési programok kialakítása.

A kistérségi fejlesztési tanács szavazati joggal rendelkező tagja a kistérség valamennyi önkormányzatának polgármestere függetlenül attól, hogy valamely kistérségi területfejlesztési társulásnak tagja-e vagy sem.

A kistérségi fejlesztési tanácsok munkájában tanácskozási joggal rendelkező tagként vesznek részt

- a gazdasági kamaráknak a kistérségben működő egy-egy képviselője;
- a megyei területfejlesztési tanács képviselője;
- a megyei munkaügyi tanácsba delegálási joggal rendelkező munkaadói és munkavállalói szervezetek egy-egy kistérségi illetékességű képviselője;
- az iparosok és kiskereskedők országos szakmai érdekvédelmi szervezeteinek egy kistérségi illetékességű képviselője;
- a társadalmi szervezetek fóruma által delegált, a civil szervezetek egy képviselője;
- a megyei közigazgatási hivatal képviselője;
- a Magyar Államkincstár Területi Igazgatóságának képviselője.

A kistérségi fejlesztési tanács a szervezeti és működési szabályzatában szabályozhatja a kisebb önkormányzatok részvételét a tanács munkájában.

Konzultációs joggal rendelkeznek a kistérségben működő mindazon bírósági nyilvántartásba vett társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre, és a kistérségi fejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.

A létrehozandó kistérségi fejlesztési tanács ezért alkalmas a kistérség általános területfejlesztési feladatainak ellátására. Ezen túlmenően a törvény ennek az intézménynek a bevezetésével azonos elvi alapokra helyezi a területfejlesztés különböző területi szintjein - országos, regionális, megyei és kistérségi szinten - működő területfejlesztési szervek összetételét és működési szabályait is²¹.

2.2 A területfejlesztési alapelveknek való megfelelés

A területfejlesztés intézményrendszer értékelésének legalapvetőbb kritériuma, hogy az intézményrendszer kiépítettsége és működése megfelel-e a területfejlesztési politika általános érvényű alapelveinek.

A *szubszidiaritás* elvének megfelelően mindenekelőtt az intézményrendszert átlátható struktúra, az egyes területi szintek egyértelműen meghatározott funkciója, feladatköre, és jól lehatá-

²¹ A törvénymódosítás átfogó és azonos elvi alapokon álló döntéshozatali rendszert vezet be a területfejlesztés területi döntéshozatalának valamennyi szintjén: az Országos Területfejlesztési Tanács, a regionális fejlesztési tanácsok, a megyei területfejlesztési tanácsok és az újonnan alakuló kistérségi fejlesztési tanácsok tekintetében. A szabályozás mindegyik szervezeti szintre pontosan meghatározza, hogy mely szervek képviselői rendelkeznek szavazati joggal, tanácskozási joggal, napirendhez meghívottként tanácskozási joggal és konzultációs joggal (azaz civil szervezetek alkotta fórum véleményezési jogával).

rott felelősségi körök, kompetenciák kell, hogy jellemezzék. A jogi-szabályozási háttért tekintve az 1996-ban megszületett Területfejlesztési törvény - sem annak 1999-es módosítása - nem tisztázta egyértelműen a területfejlesztés intézményrendszer egyes elemeinek funkcióját, feladatát és hatáskörét, és nem számolta fel azokat a bizonytalanságokat, amelyek a tanácsok státuszával, a működési-gazdálkodási rendjével voltak kapcsolatosak. Csak általános orientációt nyújtott a területfejlesztési tanácsok munkájának megszervezéséhez, amint nem egészítették ki a végrehajtást elősegítő kormányzati rendelkezések. Nem tisztázott a megyei és a regionális szintek feladatmegosztása, egymáshoz való viszonya, pályázati rendszereik összehangolása.

A *partnerség* elvének érvényesülését a tanácsok összetételén keresztül lehet értékelni. Az európai gyakorlat azt mutatja, hogy minél szélesebb társadalmi-gazdasági képviselő jelenik meg a térségfejlesztés döntéshozó testületében, annál nagyobb esély van mind a fejlesztés céljainak sikeres megfogalmazására, mind a fejlesztési programok eredményes megvalósítására. A tanács szavazati joggal rendelkező tagjainak körét a Törvény rögzíti. A tanácsoknak emellett lehetőségük van tanácskozási joggal rendelkező állandó szakértők meghívására. A *partnerség* elvének megfelelően mind a regionális, mind a megyei területfejlesztési tanácsok munkájában részt vesznek a legfontosabb kormányzati és területi szereplők. Arányuk azonban nem megfelelő, mivel a szavazati joggal rendelkező tanácsstagok között túlréprezentáltak az egyes minisztériumok képviselői. A Törvény 1999. évi módosításával megyei szinten megszűnt a munkaadói és munkavállalói oldal, valamint a kamarák tagsági részvételének joga, viszont új szereplői lettek a tanácsoknak a megyei FM-hivatalok és az illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselői. Ugyanakkor továbbra is biztosított az együttműködés a területfejlesztésben érdekelt szervezetek és a megyék gazdasági szereplői között, ugyanis a területi gazdasági kamarák állandó megbízotti státusszal részt vesznek a tanácsok munkájában. A kistérségi és megyei érdekek közelítését segíti az, hogy a kistérségek képviselői továbbra is részt vesznek a megyei területfejlesztési tanács munkájában, bár a Törvény 1999. évi módosítása csökkentette számukat azzal, hogy 3 főben határozta meg a területfejlesztési önkormányzati társulások által delegálható résztvevők számát.

A *partnerség* elvének érvényesülését mutatja a területfejlesztési folyamatokban érintett szereplők bevonása is a döntéshozatali folyamatokba. A finanszírozásban, a fejlesztési programok elbírálásában olyan mechanizmusokra van szükség, amelyek indirekt módon készítik a területfejlesztési tanácsokat a *partnerségen* alapuló konszenzus kialakítására. Az adott térségre vonatkozó koncepciók, programok, fejlesztési stratégiák elfogadása a fejlesztési tanács hatáskörébe tartozik, de a véleményezés és egyeztetés folyamatában a (koncepciók és programok egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló 184/1996. *Korm. rendelet* alapján) megfelelően érvényre jut a *partnerség* elve.

Mivel a területfejlesztési intézmények forráselosztó funkcióval is rendelkeznek, alapvető követelmény az intézmények *átláthatósága* és az *elszámoltathatósága*. Az Európai Unió szintjén közösségi rendeletek határozzák meg a tagállamok kötelezettségeit, az irányítási és felügyeleti rendszereket, a kiadások igazolását és a szabálytalanságok megelőzését.

A tanácsok megalakulásának törvényességét elősegítette a Törvény 1999. évi módosításának, amely szerint a tanácsok működésének törvényességi felügyeletét a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője látja el. A 12.§-a szerint a közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi felügyeleti jogköre arra terjed ki, hogy a tanács alapszabálya, határozatai, működése, döntéshozatali eljárása nem sértenek-e jogszabályokat. Ennek megítélését, országosan egységes elvek szerinti gyakorlását azonban nehezíti, hogy a területfejlesztési törvény tág teret engedett mind a szervezet alakításának, mind pedig a működési rend meghatározásának. Indokolt lett volna - miként erre a 2313/2000.(XII.20.) *Korm. határozat*

szerint szándék is volt - a törvényességi felügyelet gyakorlásának részleteit az egységesség igényével szabályozni, amire azonban nem került sor.

A megyei területfejlesztési és a regionális fejlesztési tanácsok és a munkaszervezeti feladataikat ellátó szervezetek tevékenységét, gazdálkodását bizonytalanná teszi a Törvénynek azon - 1996 óta nem változtatott - rendelkezése, amely a tanácsok és munkaszervezeteik számára előírta a költségvetési rend szerint gazdálkodó szervezetekre érvényes szabályok alkalmazását, azonban sem a köztisztület jelleggel működő fejlesztési tanácsok, sem munkaszervezeteik nem költségvetési szervek. A költségvetési rend szerinti gazdálkodás szabályainak betartására irányuló törekvés kényszer szülte fél-megoldásokhoz vezetett. A tanácsok és munkaszervezeteik működésének támogatására biztosított költségvetési források valamennyi régióban, illetve a megyék negyedénél a munkaszervezeti teendőkkel megbízott, társasági formában működő, államháztartáson kívüli szervezetekhez kerültek, melyek ellenőrzésére csak korlátozottan biztosítható.

Az Állami Számvevőszék 2003. februárjában készült számvevői jelentésében továbbra is rendezetlennek, illetve hiányosnak tartja a munkaszervezetek jogi, szervezeti és pénzügyi feltételrendszerét. Az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. Rendelet egységes szerkezetbe foglalja többek között a megyei és regionális fejlesztési tanácsok, valamint munkaszervezeteik gazdálkodását szabályozó számvetési, elszámolási, beszámolási rendszerét, könyvvezetési kötelezettségeit. Változatlanul kormányzati feladatként megoldandó kérdés a törvényességi felügyelet rendjének szabályozása, valamint a tanács, munkaszervezete (titkársága) és az ügynökségek gazdálkodásának szabályozása, a működési támogatások és programokhoz kapcsolt szerződésekkel átadott pénzeszközök felhasználásának ellenőrzése, egységes elszámolási rendjének kialakítása.

A nyilvánosság és a részvétel szerepe növekszik a regionális politikában, amelynek lényege a minél nagyobb társadalmi támogatottságban rejlik. Az intézményrendszer társadalmi beágyazottságának szintén előfeltétele a széleskörű nyilvánosság, azaz megfelelő módon történik-e a közvélemény tájékoztatása az adott intézmény tevékenységének bemutatásáról, döntéseinek indoklásáról. A nyilvánosság „visszafelé” is értelmezhető: az intézmények működési mechanizmusának javítása érdekében van-e lehetőség a közvélemény oldaláról megfogalmazott javaslatok, ötletek, vélemények beépítésére.

Ennek megfelelően regionális fejlesztési tanács rendelkezik saját honlappal. A megyei területfejlesztési tanácsok többsége is rendelkezik önálló honlappal, néhány megyében helyen az érintettek tájékoztatását az illetékes megyei önkormányzat honlapján belül oldják meg. A tanácsok kivétel nélkül nyilvánosságra hozzák a pályázati felhívásokat, az űrlapokat, illetve a pályázati döntéseket. A régiók mindegyikében és a megyék többségében hozzáférhetőek az elfogadott megyei koncepciók, tervek is. Kevésbé jellemző az ülések tervezett programjáról, időpontjáról, az ülések jegyzőkönyveiről, illetve az egyeztetés alatt álló elképzelésekről szóló tájékoztatók nyilvánosságra hozatala.

A nyilvánosság elve kevésbé érvényesül az OTT munkájában. Az Országos Területfejlesztési Tanácsnak egyrészt nincs honlapja, másrészt sem a tanácsüléseken elhangzott (sokszor rendkívül informatív) tájékoztatók, beszámolók, sem a Tanács (a területfejlesztési politikát alapjában érintő) döntései, állásfoglalásai nem kerülnek nyilvánosságra. Zárt ülésein a szavazati joggal rendelkező képviselőkön és a korlátozott számú állandó meghívotton kívül más nem vehet részt.

2.3 A területfejlesztési intézmények fejlesztési forrásai és működési költségei

A jogilag legprecízebben szabályozott intézményi struktúra sem képes beváltani a hozzá fűzött reményeket, ha szervezeti, működési környezete nem segíti és ha nincsenek megfelelő eszközei feladatainak végrehajtásához.

Az intézményrendszer fejlesztési forrásai - decentralizált pénzeszközök

Az intézményrendszer sikerességének alapvető feltétele, hogy az egyes területei szintek megfelelő pénzügyi források birtokában be tudjanak kapcsolódni a tényleges fejlesztési tevékenységbe. Az addicionális forrásokhoz szükséges saját forrás előteremtésének egyik lehetséges módja az adóztatás, amire viszont a területi szintek közül csak a települési önkormányzatoknak van joguk. A másik hazai gyakorlatban is megvalósult eszköz a központi források feletti döntési kompetenciák átadása helyi szintre.

A Törvény keretjellel meghatározta a pénzügyi decentralizáció elveit, mechanizmusát. A területfejlesztést szolgáló közvetlen pénzügyi eszközökön belül az utóbbi években valóban növekedett a decentralizált források nagysága. A Phare Program úttörő szerepet töltött be ebben a folyamatban, mivel 1992 óta támogatott egyes hátrányos helyzetű megyéket és régiókat. A regionális fejlesztési tanácsok először a 2000-2001-es tükörregiós programok kapcsán, majd 2002-2003-ban az Orpheusz Program keretében kaptak lehetőséget arra, hogy a döntési körükbe utalt hazai fejezeti előirányzatokra összevont pályázati felhívásokat jelentessenek meg.

A többi állami fejlesztési forrásnál a decentralizált források aránya továbbra is nagyon alacsony, a forráselosztásra vonatkozó szabályozás (támogatható célok, térségek, támogatás mértéke, módja) tartalmi és formai értelemben rendkívül szigorú, nem tesz lehetővé nagyobb önállóságot, helyi kezdeményezést. A decentralizált és központi források lényegében azonos célterülete és szabályozása nem nyújtott többféle eszközt a fejlesztések támogatásában, lényegi különbség a döntéshozók személye volt. Részben ezért, részben pedig mert az egymást követő kormányzati ciklusok alatt újra és újra kicserélődő döntéshozói testületek nem a hosszú távú, stratégiai változásokat próbálták befolyásolni, hanem inkább gyors, látványos beruházásokat, fejlesztéseket támogatni; a decentralizált források elosztásánál sem az átláthatóság elve, sem a szinergia, sem a koncentráció elve nem érvényesült.

Decentralizáltan elosztásra kerülő területfejlesztési források nagysága, 1999-2004 (millió Ft)

Megnevezés	1999*	2000**	2001**	2002**	2003*	2004*
Regionális Fejlesztési Tanácsoknak decentralizált keret összesen	-	-	5 519	6 044	11 800	22 640
- ebből Területfejlesztési célelőirányzat (TFC)	-	-	5 519	6 044	2 400	-
- ebből Térség- és település-felzárkóztatási célelőirányzat (TTFC)	-	-	-	-	9 400	-
- ebből Terület- és régiófejlesztési célelőirányzat (TRFC)	-	-	-	-	-	11 192
- ebből egyéb célelőirányzatok***						11 448
Megyei Területfejlesztési Tanácsoknak decentralizált keret összesen	23 322	24 513	23 608	24 452	19 172,5	16 873
- ebből Területfejlesztési célelőirányzat (TFC)	7 322	7 073	6 735	7 579	2 299,5	-
- ebből Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI)	10 000	10 900	10 573	10 573	10 573	10 573
- ebből (CEDE)	6 000	6 540	6 300	6 300	6 300	6 300
Decentralizált területfejlesztési célú források összesen	23 322	24 513	29 127	30 496	30 972,5	39 513

* Területfejlesztésért felelős tárca adatai alapján

** Állami Számvevőszék V-1011-183/2002-03 jelentésének adatai alapján

***66/2004.(IV.15.) Korm. rendelet alapján az összeg magában foglalja a Belügyminisztérium, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, Informatikai és Hírközlési Minisztérium Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, valamint a Gyermek- Ifjúsági és Sportminisztérium egy-egy fejezetének/előirányzatának decentralizált részét.

A *kiemelt térségek és az országos jelentőségű területfejlesztési programok* finanszírozása részben központi költségvetési forrásból, részben a regionális fejlesztési tanácsoknak átadott forrásokból, részben pedig hazai és nemzetközi pályázatokból történik. Pályázni azonban csak azok a térségek pályázhatnak, ahol megfelelő térségi irányító szervezet a rendelkezésre áll. Ilyenek jelenleg csak a Balaton Fejlesztési Tanács, a Tisza-tavi Térségi Fejlesztési Tanács és a Velencei-tó–Vértes Térségi Fejlesztési Tanács, valamint a nemzeti parkok igazgatóságau.

2004. évi költségvetésben Miniszterelnöki Hivatal, költségvetési fejezetében önálló költségvetési sorként szerepelnek a következő országos jelentőségű területfejlesztési programok (ezeket a forrásokat az irányítási, pályáztatási, tervezési feladatokkal együtt 2004-ben az MTRFH vette át):

8.3.29.12. Országos jelentőségű területfejlesztési programok;

8.3.29.23. Szigetközi térség rehabilitációjával kapcsolatos feladatok;

8.3.29.24. Mosoni Duna térség komplex területfejlesztése

Mosonmagyaróvár belterületi rendezése;

8.3.29.25. Duna-Tisza közti homokhátság vízvisszatartása, vízpótlása.

A Balaton Fejlesztési Tanács támogatása a 2003-as költségvetésben még külön költségvetési sorként szerepelt, de 2004-es költségvetésben már nem. Várható, hogy a 2005-ös költségvetésben újra külön sorként szerepel majd Balaton Fejlesztési Tanács. 2001-től a területfejlesztési Phare Programokból kimaradó régiókkal együtt a Balaton Fejlesztési Tanács az elkészített 3 éves Előzetes Regionális Fejlesztési Programjaik megvalósítására kapott decentralizált forrásokat a Területfejlesztési Célelőirányzatból.

A 2004. évi költségvetésben a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium költségvetési fejezetében szintén önálló költségvetési sorként szerepel a Nemzeti Parkok Igazgatóságainak, mint a természetvédelem területi irányítási szintjeinek a támogatási forrása, valamint a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztésének forrása (a *Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztésével kapcsolatos feladatok fő koordinációját 2004-ben szintén az MTRFH vette át a KvVM-től*).

Működési költségek

A működési költségeket illetően, a hatékonyságra utaló információ, hogy az egyes területi szinteken működő tanácsok átlagosan mekkora összeget fordítanak a működésükre (értelem-szerűen beleértve a munkaszervezet finanszírozását), illetve, hogy a működési költségeiket illetően mennyire vannak ráutalva a központi költségvetésre.

Központi forrásból a regionális területfejlesztési tanácsok működési költségeihez való hozzájárulás 1998-ban régióként 10,0 millió forintot, 1999-ben 35,5 millió forintot, 2000-ben 39,6 millió forintot, 2001-ben 45,0 millió forintot, 2002-ben és 2003-ban 46 millió forintot tett ki. A működési támogatáson felül több központi forrás is az RFT-k rendelkezésére állt, ilyenek a Térség- és település felzárkóztatási célelőirányzat /TTFC/ menedzsment 4%-a, a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programja /ROP/ közreműködő szervezet, uniós projektek előkészítése, Területfejlesztési célelőirányzat /TFC/ tervezési kerete. Az árnyékprogramban részt vevő regionális fejlesztési tanácsok emellett a TFC decentralizált keretének 5%-át használhatták fel a pályázati rendszer működtetésére, amely 2002. évben 302,2 millió forintot biztosított számukra. A regionális fejlesztési tanácsok részére 2002. évben jóváhagyott további 100-100 millió forint felhasználásának részletes szabályait az FVM és a tanácsok között 2002. július 17-én megkötött Támogatási Szerződésben rögzítették. Ennek fő tartalmi követelményei a régiók számára készítendő, a Nemzeti Fejlesztési Tervhez, különösen annak Regionális Operatív Programjához kapcsolódó fejlesztési programok kidolgozása, a programok pénzügyi meghatározása, információs bázisának megteremtése voltak.

Az RFT-k bevételeit elemezve megállapítható, hogy a programfinanszírozásra kapott összegek, illetve a központi működési támogatás a legnagyobb arányú. A tagi hozzájárulás mindössze 4%-os aránya elhanyagolható.

A térségi fejlesztési tanácsok működési költségeiről a TFT-ben tagsággal rendelkező szervek gondoskodnak és a működési költségekhez a Kormány a Magyar Köztársaság tárgyévi költségvetéséről szóló törvényben megjelölt mértékben járul hozzá.

A megyei területfejlesztési tanácsok működési költségeihez való központi hozzájárulás 1998-ban és 1999-ben 7,0-7,0 millió forintot, 2000-ben 9,0 millió forintot, 2001-ben, 2002-ben és 2003-ban egyaránt 14,5 millió forintot tett ki. 2002-től a TFC decentralizált keretének 2%-át pályázati rendszer működtetésére használhatták fel. Az öt leghátrányosabb megye 0,5%-kal magasabb működési kiegészítő támogatásban részesült, ami összességében 45,0 millió forint többletet jelentett számukra.

A fentiek is mutatják, hogy Magyarországon a területfejlesztési intézményrendszer szintjeinek költségvetési keretei korlátozottak, a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok költségvetése alapvetően az állami forrásoktól (a minisztériumtól származó közvetlen finanszírozás) függ. Nehezíti a helyzetet, hogy a tanácsokra és a mellettük működő munkaszervezetekre költségvetési gazdálkodási szabályokat alkalmaznak, ugyanakkor az európai gyakorlat szerint a gazdasági társasági forma elterjedt, amely biztosítja a politikától való megfelelő távolságot.