

**A TERÜLETFEJLESZTÉSI
ESZKÖZÖK ÉS AZ EGYES TÉRSÉGEK
MAKROGAZDASÁGI HELYZETE,
ILLETVE ANNAK VÁLTOZÁSAI**

Kutatási zárótanulmány

Készült
a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából

az MTA Regionális Kutatási Központja
Dunántúli Tudományos Intézetében

Témavezető: Illés Iván

Pécs, 2003. december

Magyar Tudományos Akadémia
Regionális Kutatások Központja
Főigazgató: Dr. Horváth Gyula
7621 Pécs, Papnövelde u. 22.
Telefon/fax: (72) 233-704



MTA Regionális Kutatások
Központja
Dunántúli Tudományos Intézet
Igazgató: Pálné dr. Kovács Ilona
Telefon/fax: (72) 212-755

A zárótanulmány összeállításában közreműködtek értékelések megírásával, illetve interjúk készítésével:

Edelényi Béla

Erdősi Ferenc

Finta István

Fodor István

Hajdú Zoltán

Hrubi László

Kanalas Imre

Kovács Teréz

Mezei Cecília

Pálné Kovács Ilona

Raffay Zoltán

1	Regionális folyamatok az elmúlt évtizedben.....	7
1.1	A magyar régiók európai helyzetének értékelése.....	7
1.2	A regionális különbségek alakulása.....	13
1.3	A folyamatok időbeli alakulása.....	19
1.4	Város- és településfejlesztés, önkormányzati gazdálkodás.....	30
2	A területfejlesztési politika fő elemei.....	39
2.1	A területfejlesztési politika céljai.....	39
2.1.1	Területfejlesztési célok a rendszerváltozás előtt.....	40
2.1.2	Területfejlesztési célok a rendszerváltozás után.....	42
2.2	A területfejlesztési politika eszközei.....	46
2.2.1	Az állami (nemzeti) területfejlesztés nem közvetlen pénzügyi-támogatási, pénzügyi-kedvezmény elemei.....	46
2.2.2	A pénzügyi rendszer nem területfejlesztési célú és rendeltetésű elemeinek hatása a térbeli szervezetre.....	49
2.2.3	A (szűkebb értelemben vett) területfejlesztés gazdasági-pénzügyi eszközei.....	53
2.3	A területfejlesztési politika szabályozási, döntési és intézményi rendszere.....	59
2.3.1	A támogatandó területek száma és nagyságrendje.....	60
2.3.2	A támogatási pénzalapok decentralizálása, vagy együtt-tartása.....	67
2.3.3	A támogatás odaítélésének automatikus, vagy diszkrecionális rendszere.....	70
2.3.4	Az irányítási, döntési, elosztási szintek száma.....	72
2.3.5	A területfejlesztés irányítási szintjei közötti munkamegosztás.....	74
2.3.6	Az irányítási szintek, feladatai, funkciói. Az irányítási, döntési, elosztási szintek jellege (dekoncentrált, decentralizált, delegált, stb.).....	76
2.3.7	A támogatások fő iránya, jellege.....	83
2.3.8	Az EU és a nemzeti területfejlesztési támogatási rendszer viszonya, kapcsolata.....	86
3	A regionális politika kialakulása, céljai és irányzatai az európai országokban.....	91
3.1	A regionális politikák kialakulása.....	91
3.1.1	Nyugat Európa.....	91
3.1.2	Közép-és Kelet Európa.....	96
3.2	A regionális politika céljai.....	99
3.2.1	Nyugat Európa.....	99
3.2.2	Közép- és Kelet Európa.....	102
3.3	A regionális politika trendjei.....	105
3.4	A regionális politika eszközei.....	107
3.5	A regionális politika kialakításának és megvalósításának intézményi problémái.....	108
4	A regionális politika, mint közpolitika helye a kormányzati politikák között.....	111
4.1	Általános politikai összefüggések.....	111
4.1.1	A parlament és a politikai pártok területfejlesztéshez való viszonya.....	113
4.1.2	A területfejlesztési politika a kormányprogramokban.....	115
4.2	A területfejlesztés intézményrendszerének kialakulása, szabályozásának és működésének értékelése.....	117
4.2.1	A területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény intézményrendszert érintő főbb sajátosságai.....	117
4.2.2	Az egyes szinteken működő intézmények főbb jellemzői.....	120
5	Vidékfejlesztési politika Magyarországon 1990 után.....	133
5.1	A vidékfejlesztési politika helye a politikában.....	133
5.2	A vidékfejlesztési politika helye a kormányzati struktúrában.....	135
5.3	Létrehozott decentralizált döntési és végrehajtási intézményi struktúrák.....	139
5.4	A rendelkezésre álló eszközök.....	141
5.5	A vidékfejlesztési politika összefoglaló szintetikus értékelése.....	145

6	A megyei és regionális fejlesztési tanácsok működésének tapasztalatai (egy interjú vizsgálat eredményei)	148
7	Az Európai Unió 2006 utáni kohéziós-regionális politikájáról folytatott viták, hatásuk a magyar regionális politikájára és a célszerű magyar állásfoglalás	184
7.1	A Bizottság meghirdetett „opciói”	185
7.2	Egyéb reformjavaslatok	190
7.3	Az országok állásfoglalásai és a viták eredményei	191
7.4	A hatások a magyar regionális politikára és a lehetséges magyar állásfoglalás	192

Előszó

Ez a tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Területfejlesztési Hivatal megrendelésére készült a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központjában. A tanulmány célja az elmúlt évtizedben Magyarországon végbement regionális folyamatok, illetve a folytatott területfejlesztési politika elemzése, értékelése, valamint néhány javaslat tétele a jövőbeni továbbfejlesztés irányaira.

A fent leírt feladat természetesen olyan nagyságrendű, hogy azt egészében elvégezni még a rendelkezésünkre állónál jóval több idő és jóval nagyobb kutató-team megléte esetén is lehetetlen volna. Ezért a tanulmány szükségszerűen szelektív tematikájú, néhány kulcsjelenséget emel ki, és azokat teszi főleg elemzés tárgyává.

Az MTA RKK az utolsó években számos tanulmányt készített egyes rész-témakörökben a területfejlesztésért felelős kormányzati szervek (korábban a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, majd a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, végül a Miniszterelnöki Hivatal) számára. Az ezekben ismertetett kutatásokat, valamint az ott tett megállapítások jelentősebb hányadát nem akartuk e tanulmányban megismételni. Az MTA RKK álláspontját e kérdésben az említett tanulmányok összessége reprezentálja.

A jelen tanulmány a következő szerkezetet követi:

Az 1. fejezetben az elmúlt évtized, de különösen a területfejlesztési törvény elfogadása utáni időszak fő regionális folyamatait elemeztük. Az elemzés döntő hányada a makrorégiók statisztikai bázisán történt és ezen belül különös figyelmet fordítottunk a magyar régiók helyzetére a 2004 május 1-től kibővülő Európai Unión belül.

A 2. fejezetben foglaltuk össze fő megállapításainkat az elmúlt évtized alatt folytatott területfejlesztési politika, annak céljai, eszközei és szabályozása tekintetében. A továbbfejlesztésre vonatkozó javaslataink jelentős része is e fejezetben található.

A 3. fejezet nemzetközi háttérrel és áttekintést ad a regionális politika céljairól, fejlődési trendjeiről, eszközeiről és intézményeitől Nyugat- és Kelet-közép Európában.

A 4. fejezet témája a területfejlesztés országos és decentralizált intézményrendszere, különös tekintettel annak politikai vonatkozásaira.

Az 5. fejezet a területfejlesztéssel szoros, de sokszor nem kellően tisztázott kapcsolatban levő vidékfejlesztés intézményrendszerének kialakulásával, annak tevékenységével foglalkozik.

A 6. fejezet egy viszonylag széleskörű interjúk felmérés alapján a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok tevékenységéről, annak különböző aspektusairól alkotott véleményeket foglalja össze. Az interjúk a fejlesztési tanácsok korábbi és jelenlegi prominens tagjaival készültek az ország különböző régióiban.

A 7. fejezet az Európai Unió 2006 után folytatott kohéziós és regionális politikájának nyitott kérdéseit, vitáit mutatja be, és ezzel kapcsolatban körvonalazza az egyes vitakérdésekhez fűződő magyar érdekeket ill. kívánatos irányokat.

A tanulmányt a területfejlesztés szakirodalmának bibliográfiája zárja.

1 Regionális folyamatok az elmúlt évtizedben

1.1 A magyar régiók európai helyzetének értékelése

2004. május 1-jén Magyarország az Európai Unió tagja lesz. Már csak ezért is érdemes az elemzést a magyar régiók Európai Unión belüli pozíciójának értékelésével kezdeni.

Magyarország hét régiójából 4 a 2004. évi kibővült Európai Unió 260 NUTS2 egysége közül az egy főre jutó – vásárlóerő-paritáson mért – GDP tekintetében az utolsó 17 között van. Az Észak- Alföld a 260 régió közül a fejlettség sorrendben a 256, Észak-Magyarország a 255, a Dél-Alföld a 251. és a Dél-Dunántúl a 244. Az Észak-Alföld és Észak-Magyarország után csak 4 lengyel régió következik.

1. számú táblázat Az EU25 gazdaságilag legkevésbé fejlett régiói

Sorszám	Ország	Régió	Egy főre jutó GDP az EU15 átlag 5-ában		
			1995	2000	1998-2000
260.	PL	Lubelskie	26,4	26,6	27,2
259.	PL	Podkarpackie	26,6	27,6	28,4
258.	PL	Warminsko-Mazurskie	27,4	29	29,5
257.	PL	Podlaskie	26	28,9	28,8
256.	HU	Észak-Alföld	32,5	31,5	31,7
255.	HU	Észak-Magyarország	33,1	32,1	32,3
254.	PL	Świętokrzyskie	27,3	30,4	30,1
253.	SK	Východné Slovensko	36,4	35,5	38,6
252.	PL	Opolskie	33,9	33,2	33,2
251.	HU	Dél-Alföld	37,9	35,7	36,2
250.	PL	Kujawsko-Pomorskie	34,2	34,8	34,9
249.	LT	Lettország	24,7	30,9	29,2
248.	PL	Lubuskie	33,7	34,9	35
247.	SK	Stredné Slovensko	39,6	38,7	41,4
246.	PL	Łódzkie	31,3	34,5	34,6
245.	PL	Małopolskie	30,4	34,7	34,7
244.	HU	Dél-Dunántúl	37,2	37,2	37,3
...	...	...	...	...	...
217.	HU	Közép-Dunántúl	41,2	49,9	47,5
...	...	...	...	...	...
210.	HU	Nyugat-Dunántúl	46,9	56,6	55,2
...	...	...	...	...	...
152.	HU	Közép-Magyarország	65,7	75,6	73,4

Forrás: CEC, Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. 2003

A Közép-Dunántúl e sorrendben a 217, a Nyugat-Dunántúl 210, Közép-Magyarország pedig a 152, ez a kör még mindig a régiók alacsonyabb fejlettségű felébe tartozik.

A másik, és talán nagyobb aggodalomra okot adó mutató a munkaképes korú – elsősorban férfi – lakosság gazdasági aktivitásának foka. Azért nagyobb gondra okot adó jelenség ez, mert egyfelől régióink elmaradása egészében még rosszabb, mint a gazdasági fejlettség tekintetében, másfelől, míg az alacsonyabb gazdasági fejlettség több évtizedes – bizonyos értelemben több évszázados örökségnek tekinthető, addig az alacsony aktivitási ráta az utolsó egy-másfél évtized fejleményeinek eredménye.

2.számú táblázat

A legalacsonyabb férfi aktivitási ráták a 15-64 éves férfi lakosságból az EU25-ben %

Sorszám	Ország	Régió	Aktivitási ráta
162.	HU	Nyugat-Dunántúl	70,5
...	...	...	...
164.	HU	Közép-Magyarország	68,2
...	...	...	...
179.	HU	Közép Dunántúl	67,5
...	...	...	...
231.	HU	Dél-Alföld	63,0
...	...	...	...
244.	PL	Wielkopolskie	59,8
245.	HU	Dél-Dunántúl	59,3
246.	PL	Łódzkie	59,0
247.	PL	Opolskie	58,6
248.	IT	Campania	57,7
249.	PL	Lubuskie	57,6
250.	PL	Zachodniopomorskie	57,3
251.	PL	Kujawsko-Pomorskie	57,2
252.	IT	Calabria	56,9
253.	SK	Východné Slovensko	56,5
254.	HU	Észak-Magyarország	55,6
255.	HU	Észak-Alföld	55,6
256.	PL	Warmińsko-Mazurskie	55,5
257.	PL	Śląskie	55,2
258.	PL	Świętokrzyskie	54,2
259.	PL	Dolnośląskie	53,8
260.	FR	Départements d’Outre-Mer	47,4

Forrás: CEC, Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. 2003

A közép-magyarországi régió gazdasági aktivitása tehát kedvezőtlenebb, mint a gazdasági fejlettség szempontjából való helyezése. Míg a gazdasági fejlettség szempontjából a 152. a férfi aktivitás szempontjából csak a 164. helyen áll.

Lényegesen differenciáltabb képet kapunk a magyar régiókról, ha azt vizsgáljuk, hogyan változott pozíciójuk az EU átlaghoz képest 1995 és 2000 között. Míg három magyar régió (Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl és Nyugat-Dunántúl) az EU 15 leggyorsabban növekvő, illetve felzárkózó régiója között van, addig a négy másik (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Dunántúl és Dél-Dunántúl) ebben az időszakban relatív elmaradottságán semmit sem tudott behozni, sőt kis mértékben tovább növekedett is. Miként a 3.számú táblázatból látható, az EU leggyorsabban növekvő régiói között ebben az időszakban volt a két ír régió (Southern and Eastern, Border, Midland & Western), négy angol régió (Hampshire & Isle of Wight, Inner London, Surrey, East & West Sussex és Berkshire,Bucks), két finn régió (Aland és Uusimaa), egy svéd (Stockholm), egy holland (Utrecht), egy lengyel (Mazowieckie), egy spanyol (Baskföld) és három magyar régió.

3. számú táblázat

Az EU25 leggyorsabban növekvő régiói 1995 és 2000 között

Sorszám	Ország	Régió	GDP az EU15 átlag %-ában		
			1995	2000	Változás
1.	IRL	Southern and Eastern	101,5	126,4	24,9
2.	FINN	Aland	119,2	139,2	20
3.	SVE	Stockholm	129,6	147	17,4
4.	PL	Mazowieckie	42,7	58,9	16,2
5.	FINN	Uusimaa	128,8	143,2	14,4
6.	GB	Hampshire & Isle of Wight	95,6	109,3	13,7
7.	IRL	Border, Midland and Western	70,5	83,8	13,3
8.	GB	Inner London	229,8	241,1	11,3
9.	GB	Surrey, East & West Sussex	94,3	105,1	10,8
10.	GB	Berkshire, Bucks & Oxfordshire	119,9	130,6	10,7
11.	NL	Utrecht	130,4	140,3	9,9
12.	HU	Közép-Magyarország	65,7	75,6	9,9
13.	HU	Nyugat-Dunántúl	46,9	56,6	9,7
14.	HU	Közép-Dunántúl	41,2	49,9	8,7
15.	ESP	Pais Vasco	93,3	101,5	8,2
...	...	...	...	...	...
148.	HU	Dél-Dunántúl	37,2	37,2	0
...	...	...	...	...	...
169.	HU	Észak-Magyarország	33,1	32,1	-1
170.	HU	Észak-Alföld	32,5	31,5	-1
...	...	...	...	...	...
193.	HU	Dél-Alföld	37,9	35,2	-2,7

Forrás: CEC, Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. 2003

E rendkívül eltérő trendek alapján nem csoda, hogy a magyar régiók a 2000. évre az egyik legnagyobb – vagy talán a legnagyobb fejlettségi diszparitásokat mutatták a 27 jelenlegi és jövőbeli tagország között (lásd a következő alfejezetet).

Megjegyzendő, hogy a 2000-2002. időszak mutatói más trendet mutatnak. A korábbinál viszonylag szerényebben növekvő GDP ellenére az EUROSTAT adatai Magyarország vonatkozásában rendkívül gyors felzárkózást mutatnak országosan, és ennek következtében regionálisan is. E dinamikus felzárkózás egyik oka az EU egésze gazdasági növekedésének rendkívüli lelassulása, amelyhez képest a szerényebb magyar növekedés is felzárkózást jelent. E dinamikai különbség azonban az 50-ről 57 százalékra való felzárkózást egészében semmiképpen sem magyarázza meg. Minden bizonnyal az EUROSTAT számítási módszereiben történt változások lehetnek e jelenség másik és jelentősebb okai. E mutatók alapján valamennyi magyar régió – és nem is kis mértékben – összességében felzárkózott az EU átlaghoz az 1995 és 2001 közötti időszak egészében. Ezek az adatok ezért bizonyos fenntartással kezelendők (Különösen a 2002. év, amelynek országos adata az EUROSTAT-tól származik, de regionális felosztása a szerzők becslése más és már közölt gazdasági mutatók segítségével).

4. számú táblázat: A régiók egy főre jutó GDP-je az EU15 átlag %-ában, vásárlóerő-paritás alapján

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Közép-Magyarország	64,6	67,6	70,0	71,0	75,5	78,0	83,7	91,2
Közép-Dunántúl	41,9	42,3	45,1	47,0	46,1	48,5	49,3	52,4
Nyugat-Dunántúl	46,9	48,3	49,4	52,8	56,4	57,0	55,1	58,1
Dél-Dunántúl	38,7	36,8	36,7	37,0	37,7	37,0	39,8	42,8
Észak-Magyarország	33,7	31,7	31,5	32,6	32,3	32,0	35,0	38,2
Észak-Alföld	32,8	32,2	32,4	32,6	31,4	31,5	35,0	38,2
Dél-Alföld	37,8	37,3	36,7	36,5	36,3	35,5	38,2	41,6
Összesen	45,5	46,0	47,0	48,0	49,0	50,0	53,0	57,0

Forrás: EUROSTAT és a KSH adatai. 2002-re az országos adat EUROSTAT adat, regionális GDP adatok a szerzők becslései.

Figyelemre méltó még Budapest elhelyezkedése a többi fővárosok fejlettségével és dinamikájával összehasonlítva. Budapestet az önálló NUTS2 régiót képező fővárosokkal, Közép-Magyarországot pedig a fővárosokat is magukban foglaló régiókkal hasonlíthatjuk össze.

5.számú táblázat

Az európai fővárosok fejlettsége és fejlődése 1995-2000-ben

Ország	Főváros	GDP/fő az EU15 átlagának %-ában		
		1995	2000	Változás
GB	Inner London	229,8	241	+11,2
BELG	Brüsszel	227,9	217,6	-10,3
AT	Wien	155,7	157	+1,3
SVE	Stockholm	129,6	147	+17,4
CZ	Praha	114	121	+7
ESP	Madrid	102,9	110	+7,1
HU	Budapest	82,4	100,9	+18,5
D	Berlin	111,2	95,6	-15,8
SK	Bratislava	91,5	97,9	+6,4
RO	Bucuresti	38,1	48,1	+10

Forrás: CEC, Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. 2003

Abszolút mértékben a legnagyobb mérvű növekedés és felzárkózás Budapest esetében ment végbe (százalékos értelemben, Bukarestben). Amennyiben a számok reálisak, úgy Budapest a GDP termelés tekintetében 2000-re elérte, sőt kis mértékben meghaladta az EU15 átlagát és megelőzte Berlint (amit alátámasztani látszik egy adat, mely szerint Budapest exportja euróban mérve valóban nagyobb, mint a több, mint másfélszer akkora Berliné).

A főváros környéki régiók helyzete és fejlődése hasonló, de vannak lényeges eltérések is. E régiók általában az érintett országok leggyorsabban fejlődő régiói közé tartoznak. Ez igaz a közép-magyarországi régióra is. Vannak azonban ennél gyorsabban fejlődő főváros környéki régiók is. Kiemelkedik a Varsó körüli régió, Mazowieckie, amely öt év alatt az EU átlag 42,7 százalékaról 58,9 százalékára emelkedett, valamint a Helsinki körüli régió Uusimaa, amely az EU átlag 128,3 százalékaról 143,2 százalékára nőtt. Közép-Magyarország esetében a növekedés 65,7 százalékról 75,6 százalék, közel 10 százalékpont, ami szintén a leggyorsabbak közé tartozik Európában. Ha elfogadjuk a 4. számú táblázat adatait, akkor a közép-magyarországi régió 2002-re az EU átlag 91,2 százalékára emelkedett.

6. számú táblázat Az európai fővárosokat magukban foglaló régiók fejlettsége és fejlődése 1995-2000-ben

Ország	Főváros	GDP/fő az EU15 átlagának %-ában		
		1995	1995	1995
GR	Attiki	75,7	77,1	+1,4
FR	Ile de France	160,3	158,3	-2
IT	Lazio	117,1	112,9	-4,2
NL	Noord-Holland	125,8	130,2	+4,4
PT	Lisboa e Vale do Tejo	90,7	90,9	+0,2
FINN	Uusimaa	128,8	143,2	+14,4
BG	Yugozapaden	44,8	33,6	-11,2
HU	Közép-Magyarország	65,7	75,6	+9,9
PL	Mazowieckie	42,7	58,9	+16,2

Forrás: CEC, Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. 2003

Végül az európai áttekintéshez hozzátartozik a magyar régiók helye közvetlen környezetünkben, a Kárpát medencében. Hogyan viszonyul a magyar régiók gazdasága, fejlettsége közvetlen határon túli szomszédaikhoz. Hol a legnagyobb a gazdasági fejlettségi szakadék és hol kiegyenlítettebbek a viszonyok, ami egyébként az együttműködés számára kedvezőbb feltételt jelent. Az alábbi táblázat a határon szomszédos régió-párokat, azoknak az EU15 átlagához viszonyított fejlettségi szintjét és a két szomszédos régió fejlettségének hányadosát mutatják:

7. számú táblázat. Regionális fejlettségi diszparitások a magyar határok mentén

Fejlettebb régió	Ország	GDP/fő	Kevésbé fejlett régió	Ország	GDP/fő	Hányados
Észak-Alföld	HU	31,5	Kárpátalja	UA	14,6	2,16
Dél Alföld	HU	35,7	Nyugat (Vest)	RO	24	1,49
Észak Alföld	HU	31,5	Észak-Nyugat Nordvest	RO	21,7	1,45
Nyugat Dunántúl	HU	56,6	Közép Horvátország	HR	39,8	1,42
Nyugat Dunántúl	HU	56,6	Nyugat Szlovákia	SK	42,6	1,32
Dél Alföld	HU	35,2	Vajdaság	SRB	27,5	1,3
Burgenland	AT	73,2	Nyugat Dunántúl	HU	56,6	1,29
Közép Szlovákia	SK	38,7	Észak Magyarország	HU	32,1	1,21
Szlovénia	SI	67,2	Nyugat Dunántúl	HU	56,6	1,19
Közép Dunántúl	HU	49,9	Nyugat Szlovákia	SK	42,8	1,17
Kelet Szlovákia	SK	35,5	Észak Magyarország	HU	32,1	1,11
Dél Dunántúl	HU	37,2	Dunai Horvátország	HR	33,7	1,10

Forrás: Az EU27 vonatkozásában: CEC, Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. 2003; Ukrajnára, Horvátországra és Szerbiára saját becslés a WIIW Handbook of Statistics 2000 alapján.

Először: a 12 szomszédos régió-párosból 8 esetben a magyar régiók a fejlettebbek, tehát többségében kevésbé fejlett régiók a szomszédaink.

Másodszor: egyértelműen megállapítható, hogy a legnagyobb fejlettségi különbségek nem a nyugati, hanem a keleti határokon vannak. A három legnagyobb fejlettségi aránytalanság a szomszédos régió-párok között a magyar-ukrán és a magyar-román határon található, míg a Burgenland - Nyugat-Dunántúl fejlettségi diszparitása csak a hetedik a sorrendben. A hat 30 százalékosnál nagyobb diszparitás mind a keleti és déli határokon található. De a legdrámaibb kétségtelenül az Észak-Alföld – Kárpátalja diszparitás, ahol az utóbbi egy főre jutó GDP-je kevesebb, mint a fele a legkevésbé fejlett magyar régióénak. Ezen a határszakaszon olyan feszültségek halmozódhatnak fel, amelyeknek hosszabb távon súlyos következményei lehetnek. Csak remélhető, hogy az Európai Unió új határ-menti együttműködést és fejlesztést támogató alapja az un. „Új Szomszédügyi Eszköz” (New Neighbourhood Instrument) hatásosabban tudja támogatni e problémák enyhítését.

1.2 A regionális különbségek alakulása

Mielőtt a régiók makrogazdasági helyzetével foglalkoznánk, egy általánosabb kérdést célszerű tisztázni. Mi volt az elmúlt évtizedben a regionális különbségek általános tendenciája?

A kérdést számos makrogazdasági adat egybevetésével kísérrelhetjük meg megválaszolni, de valamennyi adatból egy közös mutatót számítottunk és hoztuk azokat közös nevezőre: az adatok relatív, azaz a mindenkori országos átlagértékhez viszonyított szórását. A kérdés tehát minden esetben az, hogy a regionális adatok szórása hány százalékát képviseli az adott évi átlagos értéknek. Az adatokra vonatkozóan eltérő hosszúságú idősorok álltak rendelkezésre, de 1995-től, azaz az új területfejlesztési törvény és az annak nyomán kiépített területfejlesztési intézményrendszer működésének időszakára lényegében valamennyi adat rendelkezésre állt, kivéve a regionális GDP-t, ami 2002-re még nem áll rendelkezésre.

Nos egyértelműen megállapítható, hogy az 1995-2002 időszak egészében a területi, regionális különbségek valamennyi mutató esetében jelentősen tovább növekedtek.

8. számú táblázat. A főbb makrogazdasági mutatók relatív régiók közötti szórásnak alakulása az kilencvenes évtizedben és a 21. század első éveiben.

	GDP	Beruházás	Ipari fogl	Külföldi tőke	Aktivitási ráta	Foglalkoz- tatási ráta	Regiszt- rált munkanél- küli	Munkanél- küiség a munka- erő- felmérés alapján
1990			20,7					
1991			20,9					
1992			21,8	63,8	4	4,3	36	25,3
1993			23	64,2	5	4,8	32,4	20,6
1994			23,2	64	5,4	5	33,8	24,1
1995	24,1	47,7	24,8	63,5	5,6	5,3	34,6	32,2
1996	26,7	43,6	26	62,1	6,6	5,5	36,1	29,8
1997	28,4	38,1	28,1	64,1	7	5,8	40,8	33,3
1998	29,6	33,1	31	64,3	7,6	6,1	44,8	33,2
1999	32,1	53	30,7	67	7	6	49,4	38,5
2000	33,9	51,8	30,7	69,2	6,9	5,7	54,6	37
2001	31,7	50,5	32,1	70,5	7,1	5,5	60,4	33,7
2002		50,3	31,2	72,9	7,5	5,8	60,5	34,3

Forrás: KSH Statisztikai Évkönyvek alapján saját számítás.

- A legnagyobb regionális különbségek a külföldi tőkebefektetések mennyiségében vannak (relatív szórás 72,9%),
- ezt követik a regisztrált munkanélküliek számában jelentkező különbségek (60,5%), érdekes módon a munkaerő-felmérés alapján megállapított regionális különbségek, lényegesen kisebbek, a regisztrált munkanélküiségének alig több, mint a felét, 34,3%-ot tesznek ki.).
- Igen nagyok a beruházások fajlagos volumenében levő különbségek is (50,3%).
- Az egy főre jutó GDP-ben és az ipari foglalkoztatottak népességhez viszonyított számában is nagyok a regionális diszparitások, de a dolog természetéből adódóan az előbbieknél valamivel kisebbek.
- Végül az aktivitás és a foglalkoztatás mértékében nyilvánvalóan ekkora különbségek nem lehetnek, de a meglévő különbségek is, az adott jelenség tekintetében igen nagyok és aggodalmat keltőnek tekinthetők.

A számok értékeléséhez hozzá tartozik, hogy a különbségek már 1989 és 1995 között is gyorsan növekedtek, 1995 után ez a folyamat csak folytatódott. Bizonyos jelenségek tekintetében (a GDP, a beruházások, a foglalkoztatási ráta, valamint a munkaerő-felmérés alapján megállapított munkanélküiség) a 2000 utáni évek egy enyhe fordulatot, a különbségek bizonyos csökkenését jelzik, de a többi mutató (az ipari foglalkoztatás, a külföldi

tőke jelenléte, az aktivitási ráta, valamint a regisztrált munkanélküliek aránya) tekintetében a különbségek, a szórás növekedése változatlanul és folyamatosan tart. Ahol a különbségek csökkentek, ez a különbségek korábbi növekedésének csak egy csekély részét volt képes ellensúlyozni, a '95-2002 időszak egészében e mutatóknál is jelentős diszparitás-növekedés tapasztalható. Továbbá a 2000 utáni némi különbség-csökkenés is általában nem a kevésbé fejlett régiók felzárkózásának, hanem a fejlettek megtorpanásának, vagy visszaesésének, e régiókban egyes üzemek bezárásának „köszönhető”. A területfejlesztési politika eredményei ebben a vonatkozásban tehát eddig nem mutatkoztak, mutatkoznak meg.

Érdekes a területi különbségek nemzetközi összehasonlítása az Európai Unió tagállamai és tagjelöltjei között, valamint annak időbeli alakulása (lásd 8. számú táblázat):

A 19 több NUTS2 régióval rendelkező tag- és tagjelölt ország közül 15-ben ebben az öt éves időszakban kisebb, vagy nagyobb mértékben nőttek a területi különbségek és csak 4-ben csökkentek. A strukturális támogatások és az előcsatlakozási alapok tehát a többi országban éppúgy nem tudták meggátolni a területi különbségek növekedését, mint Magyarországon. Magyarországot kétfajta módszerrel vettük számításba. Az egyikkel a jelenlegi NUTS2 régiók alapján, a másikkal úgy, hogy Budapestet és Pest megyét két külön régiónak tekintettük. Ez utóbbi módszer indoka az, hogy a velünk összehasonlítható szomszéd országokban (Ausztria, Csehország, Szlovákia, Románia) a főváros közigazgatási területe külön NUTS2 régiót képez, ami természetesen - mivel a fővárosok fejlettségük alapján általában messze kiemelkednek környezetükből – lényegesen növeli a fejlettségi különbségek mutatóját. Indokolt tehát mindkét típusú összehasonlítást megtenni. Nos, a főváros külön régióként való kiemelése esetén a regionális fejlettségi különbségek messze a legnagyobbak, mind a jelenlegi tagokhoz, mind a tagjelöltekhez képest Magyarországon. A relatív szórás 51,4 százalékkal, a következő a német mutató 47,8 százalékkal, ami nyilvánvalóan az ország nyugati és keleti fele egyesülésének következménye (ami azonban érdekes, hogy a hatalmas pénztranszferek ellenére a területi különbségek 1995 és 2000 között nem csökkentek, hanem nőttek).

A jövőbeni tagállamokban (különösen Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és Romániában) általában nagyobbak a területi különbségek, mint a tagországokban. Lengyelországban közepesek, Bulgáriában pedig – főleg az 1996-97-es pénzügyi összeomlás hatására, ami elsősorban a fejlettebb régiókat sújtotta – kicsik. Ami talán még lényegesebb, ezek a területi különbségek valamennyi tagjelölt országban – ismét Bulgária kivételével – gyorsan növekedtek. A legdrámaibb a különbség-növekedés Romániában, de jóval az átlag

feletti Csehországban, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában is. Nagymértékben nőttek a területi különbségek a két északi országban (Svédország, Finnország) is, amit ott néhány informatikai-elektronikai iparral rendelkező régió kiugró fejlődése magyaráz.

9. számú táblázat Regionális fejlettségi különbségek és azok időbeli alakulása az EU tag- és tagjelölt országokban 1995-2000.

Ország	A NUTS2 régiók egy főre jutó GDP-jének relatív szóródása		
	1995	2000	Változás
Magyarország (Budapest külön régió)	39,1	51,4	+12,3
Németország	44,7	47,8	+3,1
Csehország	30,7	41,8	+11,1
Szlovákia	36,2	41,2	+5
Románia	15,1	37,5	+22,4
Belgium	36,3	36,7	+0,4
Magyarország (Budapest Pest megyével együtt)	29,3	36,3	+7
Nagy Britannia	33,1	34	+0,9
Franciaország	27,1	28	+0,9
Olaszország	27,6	26,7	-0,9
Portugália	21,8	24,5	+2,7
Finnország	20,4	24	+3,6
Lengyelország	16,4	23,7	+7,3
Spanyolország	21,5	21,7	+0,2
Ausztria	23	21	-2
Svédország	11,5	19,6	+8,1
Bulgária	21,3	19,3	-2
Írország	14,7	16,3	+1,7
Görögország	15,8	14,2	-1,6
Hollandia	12,3	14	+1,8

Forrás: CEC: Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, 2003 January.

Lényeges szempont, hogy mikor volt az egyes mutatók tekintetében a diszparitások csúcsa, azaz mikor voltak a legnagyobb különbségek, mikor következett be az enyhe, és egyben még nagyon bizonytalan fordulat a térbeli különbségek csökkenése irányában:

- az aktivitási és foglalkoztatási ráta tekintetében 1998-ban,
- az egy főre jutó GDP és a beruházások tekintetében 2000-ben,
- az ipari foglalkoztatás tekintetében 2001-ben,
- a külföldi tőke és a regisztrált munkanélküliség különbségei tekintetében pedig még nem, látszik fordulat, az utolsó éves mutatók 2002-ben még továbbra is a különbségek növekedését mutatják.

Az 1990 utáni helyzet azonban nemcsak abban különbözik a korábbi helyzettől, hogy az egyenlőtlenségek, különbségek jóval nagyobbak, hanem abban is, hogy e különbségek más természetűek, más dimenziókban jelentkeznek, mások a hajtóerőik, és másként lehet mérni, azonosítani őket:

- Több mint egy évszázada, Magyarország legfontosabb térbeli egyenlőtlenségei alapvetően a makrogazdasági szerkezet által meghatározottak voltak. A különbségek csökkentésének tehát viszonylag egyszerű útja volt a makrogazdasági szerkezet megváltoztatása. Ennek évtizedekig legfőbb módja az iparosítás volt. Az ipar és a túlnépesedett mezőgazdaság között akkora termelékenységi és jövedelemtermelési különbség volt, hogy bármilyen típusú ipar meghonosítása automatikusan termelékenység- és jövedelemnövekedéssel, tehát az egyenlőtlenségek csökkenésével járt. Az utolsó egy-két évtized komplexebb, differenciáltabb gazdaságában ennek már nem feltétlenül kellett volna így lennie és a valós folyamatokban már nem is így volt. Hogy mégis így látszott, az a torz ár-, költség- és jövedelemképződési folyamatok eredménye.
- A változás tehát nem a politikai fordulat eredménye, a politikai fordulat inkább nyíltabbá tette azt. A változás lényege az, hogy az ágazati struktúraváltással, iparfejlesztéssel nem lehet garantálni a kiegyenlítést. De automatikusan az újonnan divatosá vált jelszóval, a szolgáltatások fejlesztésével sem. A struktúra jó, vagy rossz voltát nem annak ágazati szerkezete, hanem az egyes mikroszintű egységek, vállalatok, sőt néha termékek versenyképessége szabja meg. A jó struktúra kritériumai - nem kizárólagosan, de jelentős részben - átkerültek a makro szférából a mikro szférába. Ugyanazon ágazaton belül is igen nagy különbségek lehetnek és vannak egyes cégek, üzemek versenyképessége, nyereségessége, jövedelme között. Mindez a makro szintű tervezés számára nehézzé, egyes esetekben lehetetlenné teszi az "üdvöztető" ágazati szerkezet megjelölését.
- A politikai fordulat előtt a térbeli különbségek növekedése, vagy csökkenése döntően a központi tervezés műhelyeiben, a minisztériumokban dőlt el. Hol valósítanak meg új beruházásokat, melyik ágazatot, vállalatot fejlesztik és hol? A politikai fordulat után a döntések szintje a térségben gyökeresen megváltozott. Egy jelentős része a döntéseknek, ami a működő tőke beruházásokat illeti, nagy transznacionális cégekhez, tehát külföldre tevődött át. Kormányok ezt legfeljebb kedvezményekkel befolyásolhatják, de a kezük a különböző, a verseny tisztaságát védő nemzetközi

egyezményekkel egyre inkább meg van kötve. Helyi önkormányzatok e kedvezmények nyújtásában még sokkal szuverénőbbek. A döntések jelentős része egyébként is átment, különösen a kis- és középvállalkozások esetében a helyi, vagy mikro-szintre. A térbeli folyamatok irányításában az országos, nemzeti szint tehát viszonylagosan le- a transznacionális és a helyi szint pedig felértékelődött.

- Sok vonatkozásban megváltoztak a térbeli egyenlőtlenségek, különbségek dimenziói és fejlődési irányai is. Több mint egy évszázadon keresztül e térségben a legfontosabb térbeli különbség a város és a falu között volt. Összefüggött ez az előbb említett makro strukturális meghatározottsággal, de az örökölt rendszerrel és hagyományos fejlesztési prioritásokkal is. A szocialista gazdaságpolitika és iparosítás politikai jelszavával ellentétben nem, vagy nem általában a "város és falu közötti különbségeket" tüntette el, hanem, ha valamit eltüntetett, az a nagyváros és nagyváros, kisváros és kisváros, falu és falu közötti különbség volt, ami így döntően a régiók közötti különbségek csökkenéséhez járult hozzá. Az új feltételek között a különbségek megnövekedhetnek és megnőnek nagyváros és nagyváros, kisváros és kisváros valamint falu és falu között, miközben kedvező struktúrájú falvak akár megelőzhetnek rossz struktúrájú, hanyatló struktúrájú városokat. A rendszerváltás kezdetén, a kilencvenes évek első felében a települési hierarchiában elfoglalt helynek – mint jeleztük – még nagy jelentősége volt. A kilencvenes évek második felétől a települések jövőjét egyre kevésbé közigazgatási státuszuk és a településhierarchián belül elfoglalt helyük, hanem általános fejlesztési körülményeik, adottságaik, fekvésük határozza meg, ami viszont inkább térségi, mint hierarchikus meghatározottságú. Ebből következően - és ellentétben az előző időszak trendjeivel - a térségi meghatározottságú régiók közötti különbségek feltehetően növekednek, míg a települési hierarchikus meghatározottságú különbségeknek egyértelmű trendje nincs: növekedhetnek is, csökkenhetnek is.
- Végül, alapvetően megváltoznak azok a jellemzők, amelyekben a területi egyenlőtlenségek megmutatkoznak és a mérőszámok, amelyek azokat legjobban kifejezik: a szocialista időszakban a foglalkoztatás - legalábbis névleg - teljes volt, a béreket, fizetéseket központilag szabályozták, azok között lényeges területi különbségek, azonos kategóriában nem voltak. A jövedelmi különbségeket ezért a családok demográfiai összetétele (a gyermekek, idős emberek száma és aránya a keresőkhöz), valamint az ingyenesen, vagy kedvezményesen elérhető természetbeni juttatások köre és mennyisége szabta meg. Ezek a támogatott juttatások - állami lakás,

távfütés, helyi tömegközlekedés, gyermekintézmények, színházak, kulturális, üdülési és sportlehetőségek - csak meghatározott helyeken, többnyire a nagyvárosokban voltak elérhetők. E "láthatatlan" jövedelmek az egyik legfontosabb tényezőjét alkották az életszínvonal város és falu közötti különbségeinek. A fordulat után a szolgáltatások árát - noha eltérő gyorsasággal - felemelték ráfordításaik szintjére (néha az arány meg is fordult, amennyiben pl. városi lakosok most panel-lakásaik rossz szigetelésének árát is megfizethetik). A "láthatatlan" jövedelmek egy jelentős része, legalábbis a széles rétegek által fogyasztottak, eltűntek, miközben a foglalkoztatási és bérkülönbségek - regionálisan is - jelentősen megnövekedtek. Ezért a regionális egyenlőtlenségek ma sokkal inkább mérhetők az olyan klasszikus mutatókkal, mint a bérszint, vagy a munkanélküliség (noha a második, vagy szürke gazdaság léte továbbra is bizonyos kételyt támaszthat eme mutatók megbízhatóságát illetően).

1.3 A folyamatok időbeli alakulása

A kilencvenes évek Magyarország gazdaságtörténetében kétségtelenül az egyik legválságosabb időszak, az egyik legmélyebb és leghosszabb recesszió időszaka. 1992-93-ban a bruttó hazai termék (a GDP) az 1989. évi szint 82 százalékára, azaz 18 százalékkal esett vissza, és csak 2000-ben érte el ismét az 1989. évi, 11 évvel korábbi szintet (a bruttó nemzeti termék, tehát a magyarországi illetékességű gazdasági szereplők jövedelme pedig még 2000-ben is lényegesen az 1989. évi színvonal alatt van). 1989-hez képest 1992-93-ra az ipari termelés 33 százalékkal, a mezőgazdasági termelés 29 százalékkal, a beruházások 22 százalékkal estek vissza, a munkanélküliségi ráta a harmincas évek vége óta ismeretlen magasságba, 12,4 százalékra szökött fel, a reálbér még 1999-ben is több mint 16 százalékkal alacsonyabb volt, mint 1989-ben.

A recessziónak számos oka volt. Eleinte a legfontosabb ok kétségtelenül a számunkra fontos külső keleti piacok összeomlása, ill. cserearányaik számunkra drámai romlása volt. A folyamat kizárólag külső okokra azonban nem vezethető vissza, hiszen a külső piacokat a gazdaság - nyugati relációkban - az évtized második felében többszörösen visszaszerezte, a GDP mégsem nőtt az 1989. évi színvonal felé. Nyilvánvalóan közrejátszott tehát a termelés

dezorganizációja, főleg a mezőgazdasági termelés hatékonyságának csökkenése, és nem utolsósorban a belső fogyasztás csökkenése is.

Az évtized gazdaságtörténete - és benne a térbeli struktúra átalakulása is - két szakaszra osztható:

- az első az általános recesszió időszaka, amikor a gazdasági tevékenység színvonala mindenütt esett, és amikor a korábbi gazdasági szerkezet determinálta a gazdasági folyamatokat és a térbeli differenciálódás döntő mértékben attól függött, mennyit és milyen mértékben sikerül a korábban kialakult gazdasági potenciálból megőrizni;
- a második szakasz a gazdasági növekedés újbóli megindulásától, 1994-95-től számítható, de igazi lendületet valójában csak 1997-től vett. E szakaszban a gazdaság egésze már nőtt, de a regionális differenciálódás tovább folytatódott. E differenciálódást azonban most már egyre kevésbé a régi szerkezet és egyre inkább az új tevékenységek, beruházások megjelenése, milyensége és azok dinamikája szabta meg.

Az első időszakban az egyes térségekben a visszaesés mértéke leginkább három tényezőtől függött:

- az un. válságágazatok és a mezőgazdaság aránya a gazdasági szerkezetben;
- a szovjet és a keleti piacok korábbi aránya az értékesítésben;
- az ott települt ipartelepek, gyáregységek helye a nagyvállalati rendszerben, viszonylagos értékesítési és fejlesztési önállósága.

A "klasszikus" válságágazatok, a bányászat, a kohászat, a nehézgépipar, a textilipar egyes ágazatainak válsága nem a rendszerváltással kezdődött, már több mint egy évtizede tartott, a kilencvenes évek elején legfeljebb a támogatások kényszerű csökkenése miatt súlyosbodott. A folyamat előrehaladásával egyébként később kitűnt, hogy nem az ágazati jelleg, hanem az adott vállalat konkrét gyártmányszerkezete, technológiája és telepítési adottságai e tekintetben a meghatározók. A kohászatnak, pl. itthon is és a szomszéd országokban is voltak viszonylag sikeres és voltak felszámolásra kerülő üzei. A szénbányászat helyzetét a rendszerváltás utáni kormányzatok először az egész magyar ipar és a fogyasztók terhére próbálták "konszolidálni", amikor az "erőművi integráció" keretében az erőműveket a bányák, és azok széntermelése átvételére kényszerítették, és egyúttal garantálták számukra, hogy az így megnövekedett költségeikre is meghatározott nyereséget elszámolhatnak. Az évtized végére a

mélyművelési szénbányászat gyakorlatilag így is „eltűnt” a magyar gazdaságból. A válságágazatok jelenléte vagy hiánya a visszaesésnek bár fontos, de nem meghatározó tényezője volt, mindenesetre olyan megyékben, mint Borsod, Heves, Nógrád, vagy Baranya az ipari visszaesés mértéke az átlagosnál lényegesen nagyobb volt.

A keleti, főleg szovjet piacokra szállító gyárak, üzemek az egész országban működtek, bizonyos térbeli specializáció mégis kimutatható. A kizárólag a szovjet piacokra exportáló üzemek főleg az ország keleti részében települtek. Ilyenek voltak az új nagy konzervgyárak (Nyíregyházán és Debrecenben), egyes gyógyszergyárak, valamint számos textil, ruházati és cipőgyár. A konzervgyárak szovjet exportjának kiesése természetesen nemcsak magukat a gyárakat, hanem beszerzési területük mezőgazdaságát is súlyosan érintette. A keleti piac válsága ennél lényegesen több vállalatot érintett, de az átállásra mégis nagyobb lehetőség volt ott, ahol a szovjet export mellett másfajta terméket és más piacokra is értékesítettek, e piacok követelményeit jobban ismerték, mint ott, ahol ez jelentette a szinte kizárólagos piacot.

Legalább ennyire fontos szerepe volt az ipartelepek, gyáregységek nagyvállalati rendszeren belül elfoglalt helyének. Amikor a nagyvállalat termékeivel szembeni kereslet hirtelen radikálisan lecsökkent, akkor a vállalati vezetés gyakran olyan döntéseket hozott, hogy először a törzsgyártól távol fekvő ipartelepeken csökkentették a termelést, ill. leépítési kényszer esetén ezeket zárták be, számolták fel és helyezték át a termelést a törzsgyárba, hogy az ottani munkahelyeket menthessék meg minél nagyobb arányban. E vidéki ipartelepek egy része csekély tőkeértéket képviselt, munkásgárdájában, különösen az első években, nagy volt a fluktuáció és többnyire betanított munkásokból állt. Mivel e gyáregységeknek sem önálló piaci kapcsolataik, sem fejlesztési részlegei nem voltak, piaci értékük minimális volt, nem voltak privatizálhatók és így a nagyvállalat kivonulása az esetek többségében egyúttal a megszűnést is jelentette. De korántsem ez volt az egyetlen lehetőség. Korszerűbb gyáregységek, ipartelepek privatizálásra kerültek – nemegyszer külföldieknek is – és néha dinamikusabb fejlődési pályára kerültek, mint eredeti törzsgyáraik.

A mezőgazdaságot ebben az évtizedben indokolt a válságágazatok közé sorolni. Megmutatkozott ez már a nyolcvanas évek második felében, amikor a nem, vagy alig növekvő mezőgazdasági termelés egyre nagyobb támogatást igényelt. A kilencvenes évek elején azután több tényező egyidőben történő megjelenése hozta kritikus helyzetbe a mezőgazdaságot:

- A piacok elvesztése itt is döntő tényező. A hetvenes-nyolcvanas években a magyar agrárexport egyre nagyobb hányada irányult - részben dollárért, részben rubelért - a Szovjetunióba. 1991-ben ez az export szinte egyik napról a másikra megszűnt. A szovjet utódállamok pénzügyi helyzete nem engedte meg az importot, illetve amit vettek, azt hitelbe vették a nyugati országoktól, e hitelbe történő exporttal viszont a magyar gazdaság nem volt versenyképes. De az export mellett a belföldi fogyasztás is radikálisan csökkent, ami számos agrárterület számára az exportnál is komolyabb piacvesztést jelentett;
- A jövedelmezőség rohamos romlása. Az évtized első felében az agrártermékek ára - éppen a piacvesztés és túlkínálat miatt - alig nőtt, míg a mezőgazdaságban felhasznált termelőeszközök ára rendkívül gyorsan növekedett. Következésképpen, a mezőgazdaságból élők jövedelme nagymértékben csökkent. Fejlesztéssel, korszerűsítéssel a krízishelyzetből való kilábolásra alig volt lehetőség, mert fejlesztésre felhasználható jövedelem nem képződött, adott jövedelmezőség mellett pedig a bankok nem nyújtottak hitelt az agrárszférának. A mezőgazdaságnak nyújtott bankhitelek aránya nem haladta meg az összes hitelek 1-1,5 százalékát. Ebből következően a mezőgazdasági beruházások volumene és aránya radikálisan lecsökkent. Míg a nyolcvanas években is a mezőgazdasági beruházások aránya 9-10 százalék volt, a kilencvenes évek elején ez lecsökkent 2-3 százalékra.
- A válságnak igen jelentős tényezője volt az agrárpolitika és a mezőgazdasági tulajdonviszonyok körüli bizonytalanság. Nem önmagában a privatizációval volt a baj, az gyakorlatilag valamennyi közép-európai országban végbement, a magyar kárpótlási jegyes privatizáció bizonyos fokig rugalmasabb és méltányosabb is volt, mint számos más országé. A problémákat inkább a privatizáció után létrejött üzemi formákkal szembeni, valamint a földforgalommal kapcsolatos politika okozta. Az agrárkormányzatnak a nagyüzemekkel, a szövetkezetekkel kapcsolatos - meglehetősen ellenséges - magatartása kihatott az egész mezőgazdaságra. Hiszen ezen az alapon csökkentették az agrártámogatásokat, ezen az alapon érvényesítették a szövetkezetekkel szemben a rendkívül szigorú csődtörvényt, ami a szövetkezetek egy jelentős részének felszámolására vezetett. Tőlünk északabbra, a volt NDK-ban, Csehországban és Szlovákiában a volt - és jelentős részben más gazdálkodási, társasági formává átalakult - szövetkezetek művelik ma is a mezőgazdasági terület döntő hányadát. Valószínűleg ugyanez a struktúra alakult volna ki Magyarországon is a csődtörvény és egyéb intézkedések nélkül, illetve azok másféle alkalmazásával. A

föld egy részét természetesen mindenképpen egyéni gazdálkodók, mezőgazdasági vállalkozók művelték volna, de a nagyszámú - és eleve kudarcra, vagy vegetálásra ítélt - kényszer-vállalkozó megjelenése elkerülhető lett volna;

- Végül, de nem utolsósorban, a szövetkezetek felbomlásának és az ipari válságnak együttes hatására szinte teljesen megszűntek azok a kiegészítő ipari, építőipari és egyéb nem-mezőgazdasági tevékenységek, amelyek a nyolcvanas évek közepén a szövetkezeti nettó jövedelemnek már mintegy felét adták és ez a falut korábbi jövedelmének igen jelentős hányadától, de nem utolsósorban az agrárberuházások egyik legfontosabb forrásától is megfosztotta.

Az agrárválságok általános jellemzője, hogy időben elhúzódnak, tartósabbak, leküzdésük sokkal nehezebb feladat. Magyarországon is, miközben az ipari termelés már 1997-ben elérte a rendszerváltozás előtti, 1989. évi szintet és azóta azt már mintegy 35-35 százalékkal meghaladja, a mezőgazdasági termelés még mindig az 1989-91 évek színvonalának 74-75 százalékán áll (ami a harminc évvel ezelőtti, hetvenes évek eleji szintnek felel meg) és egyelőre nincs is kilátás a jelentősebb dinamizálódásra. Ezen belül a növénytermesztés a korábbi szintet némileg jobban megközelítette, míg az állattenyésztés még inkább elmarad attól.

Az agrárválság hatásai is természetszerűen térben differenciáltak. Az állattenyésztés nagyobb visszaesése az állattenyésztő területeket sújtja. Korábban Magyarországon egyértelműen a Dunántúl volt az állattenyésztés fő területe. A hetvenes években azonban az állattenyésztés fokozatosan eltolódott az Alföld irányában, a termelési szerkezet kiegyenlítődött, így az állattenyésztés válsága legalább annyira sújtja az Alföldet is. Az ültetvénykultúrák piaci válsága viszont már egyértelműen az Alföldet sújtja jobban: az alföldi borok zömében csak keletre voltak eladhatók, ugyanúgy a gyümölcs és zöldségkonzervgyárak termékei is. A szabolcsi almaültetvények, amelyek valaha a világ almaexportjának 16 százalékát adták, részben kiöregedtek, részben fajtaösszetételük nem piacképes. Nem csoda, hogy az 1992-94-es csőd- és felszámolási hullám egyértelműen az alföldi (és az észak-magyarországi) szövetkezeteket sújtotta nagyobb mértékben, itt a szövetkezetek kisebb arányban maradtak fenn, mint a Dunántúlon, e térségben legnagyobb a mezőgazdasági "kényszer"-vállalkozók száma, illetve a megműveletlen területek aránya. De az Alföldön belül is vannak különbségek. A felvásárlási rendszer struktúrájának átalakulása jobban sújtotta, kiszolgáltatottabbá tette azokat a vállalkozókat, akiknek korábbi önálló piaci tapasztalatuk és

kapcsolataik nem voltak és ezért teljesen ki vannak szolgáltatva a felvásárlóknak. Ez főleg az Alföld északi területeire, elsősorban a szabolcsi, szatmári, hajdúsági területekre igaz. A dél-alföldi gazdák, akik tradicionálisan piacoztak, jobban átvészelték ezt az időszakot.

Az évtized első felében azokat a településeket viselte meg legkevésbé a visszaesés és a válság, amelyek az újonnan megjelenő szolgáltatások központjaivá váltak. Az első öt évben három olyan ágazat volt, amelyben létszámnövekedést regisztráltak: a kereskedelem-vendéglátás, az üzleti és pénzügyi szolgáltatások, valamint a közigazgatás. Különösen dinamikus volt a létszámnövekedés a kereskedelemben és a pénzügyi, üzleti szolgáltatási szektorban. De mindhárom szektor inkább a települési, funkcionális hierarchiához és kevésbé a regionális elhelyezkedéshez kötődik. Következésképpen a differenciálódásnak ebben az időszakban van egy fontos település-szerkezeti dimenziója is: a legkevésbé sújtott település Budapest volt, ahol a legtöbb bank, új üzleti, kereskedelmi és idegenforgalmi szolgáltatás megtelepült. Budapest fejlettségi, jövedelmi szintje az ország többi részéhez képest ebben az időszakban egyértelműen emelkedett. A többi nagyváros is gazdagodott jelentős banki és kereskedelmi létesítményekkel, funkciókkal, itt azonban az egyes városok helyzetét már árnyalta iparszerkezetük és régiójuk általános helyzete. A kisebb városok helyzete súlyosabb volt, míg a gazdasági szerkezet átalakulásának fő vesztese a falu volt.

A második periódusban, az évtized második felében a térbeli differenciálódás folytatódott, de ez már más jellegű folyamat. A differenciálódás hajtóerejét nem a szolgáltató ágazatok, hanem az ipar képezi és oka nem a korábbi struktúra eltérő ütemű leépülése, hanem az új struktúrák különböző ütemű kiépülése, az új ipari beruházások megjelenése.

A legfontosabb tényezőt e folyamatban a külföldi működő tőke új zöldmezős ipari beruházásai jelentik. Ezek döntő hányada a járműiparban és az elektronikus iparban, vámszabad területen, valósult meg és 1998-99-re a magyar ipari exportnak közel felét adták. E beruházások kevésbé kötődtek a települési hierarchia legmagasabb fokán levő településekhez, kisvárosokban, középvárosokban, esetenként városiasodó községekben egyaránt települtek. A budapesti agglomerációban kevésbé a főváros területére, mint inkább az agglomerációs településekre települtek. Az ipari környezet iránt eleinte kevesebb igényt támasztottak, mivel Magyarországra zömmel betanított munkát igénylő műveleteket telepítettek és a beszállítások túlnyomó többsége külföldről történt. Ezért kezdetben magának a telephelynek az adottságainál jóval nagyobb és meghatározóbb szerepet játszott annak

megközelítési lehetősége és ideje, részben a be- és kiszállítások gyorsasága és ütemessége, részben a külföldi menedzsment utazási ideje és körülményei szempontjából. Nem utolsósorban ez volt az oka a nyugati határmenti területek jelentős preferáltságának a beruházások telepítésében. A települési hierarchiában elfoglalt hely mellett és helyett tehát egyre nagyobb szerepet játszott a regionális elhelyezkedés. Ez az oka részben annak is, hogy, míg az évtized első felében a regionális differenciálódásban egyértelműen Budapest kiemelkedése játszotta a főszerepet, az évtized második felében néhány olyan vidéki ipari központ vette át a vezető szerepet, amely képes volt nagy-volumenű külföldi zöld-mezős beruházást magához vonzani (Győr, Székesfehérvár, Esztergom, Szentgotthárd). E városok ma a magyar export legfontosabb pillérei, ugyanakkor a 2000 utáni, még olcsóbb bérű országokba való továbbvándorlást, illetve az európai dekonjunktúra bekövetkeztét is elsősorban ezek a régiók, városok szenvedték meg. Mindezidáig még kevés az ide telepített kutatási-fejlesztési potenciál, ill. a helyi vállalkozók részvétele a termelési folyamatba való beszállításokban. Ahogyan az ilyen jellegű tevékenységek idetelepítése növekedni fog - és ennek már vannak egyértelmű előjelei - úgy az ipari környezet jelenléte, az egyetemek és kutatóintézeti bázisok közelsége egyre nagyobb jelentőségre fog szert tenni, a nagy egyetemi városok ismét visszakerülhetnek az ipari fejlesztés élvonalába.

A második szakasz nem kevesebb differenciálódással járt, mint az első. Ennek oka a külföldi működő tőke beruházások nagyfokú térbeli koncentrációja. Bár közép- és délkelet-európai viszonylatban a magyarországi tőkebefektetések volumene nem kevés (1995-ig az egész közép- és kelet európai térség összes működő tőke befektetéseinek több mint a fele itt koncentrálódott), világviszonylatban a tőkeberuházás még mindig nem jelentős. Összehasonlításként elegendő Sao Paulo példáját megemlíteni. E brazil nagyvárosban a külföldi tőkeberuházások összege lényegesen nagyobb, mint az egész közép- és kelet-európai régióban együttvéve. Mindenestre az eddigi tőkeberuházások messze nem terjedtek ki az ország egész területére. Az eddig preferált térségek munkaerőforrásainak kimerülésével a beruházók valószínűleg meg fognak újabb térségeket, településeket is hódítani, de annak lehetősége kizárt, hogy a hetvenes évek többé-kevésbé egyenletes, az ország egészét lefedő ipartelepítés visszatérjen, megismétlődjön.

Tekintettel arra, hogy megyei, ill. regionális szintű GDP-t Magyarországon csak 1994 óta számolnak, így átfogó gazdasági növekedés is a régiókra csak ezen év óta számítható és ez is csak bizonyos fenntartásokkal. A megyei, ill. regionális GDP adatok ugyanis elsősorban egy

időkeresztmetszetben való összehasonlításra és jóval kevésbé idősorok képzésére alkalmasak. Eme fenntartások mellett azonban részben az egy-egy időpontban az országos fejlettséghez viszonyított GDP színvonal, másrészt az országos GDP növekedésének kombinálásával megkísérelhetünk területi szintű növekedési adatokat is képezni:

10. számú táblázat. Az egy főre jutó GDP országos átlaghoz viszonyított aránya a régiókban 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Közép-Magyarország	142	147	149	148	154	156	158
Közép-Dunántúl	92	92	96	98	94	97	93
Nyugat-Dunántúl	103	105	105	110	115	114	104
Dél-Dunántúl	85	80	78	77	77	74	75
Észak-Magyarország	74	69	67	68	66	64	66
Észak-Alföld	72	70	69	68	64	63	66
Dél-Alföld	83	81	78	76	74	71	72
Összesen	100	100	100	100	100	100	100

Ebből az adatsorból is látható, hogy egyedül a közép-magyarországi régióban volt az országos átlaghoz képest gyorsabb növekedés, a közép-dunántúli és a nyugat-dunántúli régió éppen hogy lépést tudott tartani az országos növekedéssel, a többi négy régió (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld és Dél-Alföld) pedig jelentősen leszakadt attól. A lemaradó régiók leszakadása csak 2001-ben állt meg, illetve fordult meg kis mértékben. Ez a „javulás” azonban döntően annak köszönhető, hogy a két vidéki, addig lépést tartó régióban, a Közép- és Nyugat-Dunántúli régióban jelentős visszaesés következett be 2001-ben és az előrejelzések szerint 2002-ben is.

A gazdasági növekedés – a fentebb említett kombinált módszerrel számítva – ugyanezen időszakban a következőképpen alakult:

11. sz. táblázat. A régiók GDP volumenének növekedése 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Közép-Magyarország	100,0	104,9	111,2	115,9	125,7	133,9	140,8
Közép-Dunántúl	100,0	101,3	110,6	118,5	118,4	128,5	127,9
Nyugat-Dunántúl	100,0	103,3	108,1	118,8	129,4	134,9	127,7
Dél-Dunántúl	100,0	95,3	97,3	100,7	105,0	106,1	111,6
Észak-Magyarország	100,0	94,5	96,0	102,2	103,4	105,4	112,8
Észak-Alföld	100,0	98,5	101,6	105,0	103,0	106,7	116,0
Dél-Alföld	100,0	98,9	99,6	101,8	103,3	104,3	109,7
Ország összesen	100,0	101,3	106,0	111,2	115,9	121,9	126,5

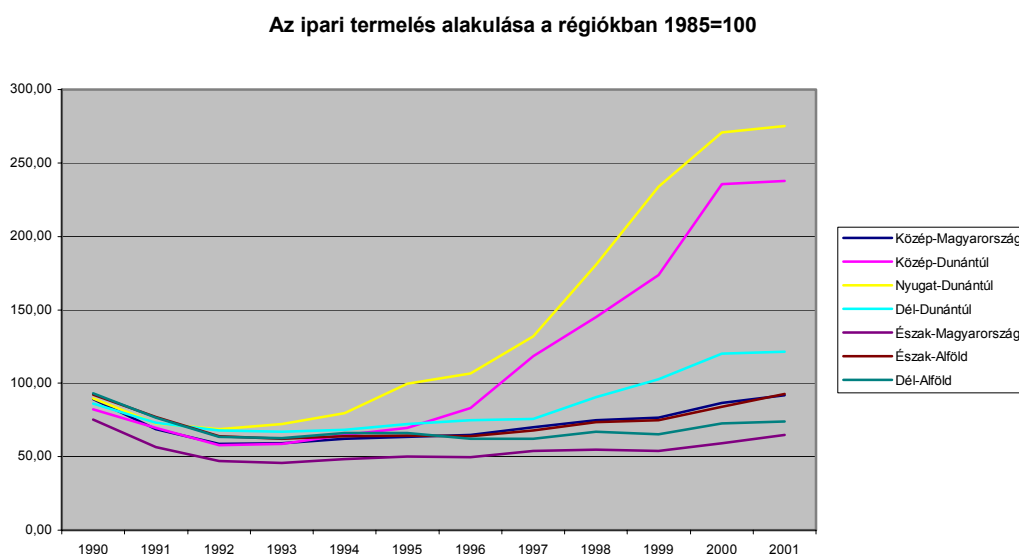
Forrás: a KSH adatai alapján saját számítás

Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a vizsgált hat évben az országos, valamint a közép- és nyugat-dunántúli átlagos növekedési ütem 4 százalék volt, Közép-Magyarországon ugyanez 6 százalékot (Budapesten évi átlagban 7-8 százalékot) tett ki, a többi régióban pedig 1,5-2 százalékot. Tekintettel arra, hogy az 1995. évi GDP mintegy 13 százalékkal alatta volt az 1990. évinek, ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a négy kevésbé fejlett megyében az egy főre jutó GDP még nem érte el az 1990. évit, az elmúlt 12 év teljes magyar gazdasági növekedése a régiókon kívül, mindenekelőtt a közép-magyarországi régióban valósult meg.

Még ez az adat is bizonyos fenntartásokkal kezelendő. A táblázat szerint ugyanis 2000-ig a kevésbé fejlett régiókban gazdasági növekedés gyakorlatilag nem volt, 2001-ben pedig a számításokból Észak-Magyarországon 7 százalékos, az Észak-Alföldön pedig 9 százalékos növekedés következett volna be, amikor az országos növekedés csak 3, 9 százalék volt. Ami többé-kevésbé bizonyosra vehető, hogy 1990-től számítva a teljes magyar gazdasági növekmény három régióban jött létre, és ennek is 70 százaléka a Közép-magyarországi régióban.

Ha e regionális növekedés összetevőit kívánjuk vizsgálni, először az egyes ágazatokat kell szemügyre venni.

A leginkább mérhető és egyben a leglátványosabb különbségek az ipar területén jelentkeznek. Az alábbi diagramm az ipari termelés volumenváltozását mutatja 1990 óta, az 1985. évi színvonalat 100-nak tekintve:



Ugyanez táblázatban:

	Az ipari termelés alakulása a régiókban 1990-2001 (1985=100)											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Közép-Magyarország	89,3	68,8	58,8	59,0	62,2	63,5	65,1	69,9	75,1	76,7	86,8	92,0
Közép-Dunántúl	82,4	69,8	58,1	58,6	64,7	69,8	83,2	118,4	145,0	173,8	235,6	237,7
Nyugat-Dunántúl	89,5	72,9	68,9	72,4	79,8	99,7	106,8	131,8	180,6	233,7	270,9	275,3
Dél-Dunántúl	86,4	73,2	68,0	67,2	68,4	72,4	74,9	75,7	90,7	102,7	120,3	121,5
Észak-Magyarország	75,4	56,6	46,8	45,7	48,3	50,2	49,4	54,0	54,7	53,8	59,1	65,0
Észak-Alföld	92,2	77,2	64,2	62,3	63,9	64,4	64,1	68,1	73,7	74,8	83,9	92,9
Dél-Alföld	93,0	76,5	63,5	62,8	66,3	66,0	62,4	62,2	67,0	65,4	72,7	73,9
Összesen	86,7	69,4	59,4	59,3	62,9	66,4	68,9	78,5	90,4	100,1	118,5	123,1

Forrás: a KSH adatai alapján saját számítás

A régiók három csoportba sorolhatók:

- az első csoportba tartozik a Közép- és a Nyugat-Dunántúl, ahol rohamos léptékű ipari termelés-növekedésről beszélhetünk: 1993 és 2000 között – mindössze hét év alatt Közép-Dunántúlon az ipari termelés a négyszeresére, Nyugat-Dunántúlon 3, 8-szorosára növekedett és 2,5-3-szorosan meghaladja a rendszerváltozás előtti legmagasabb szintet;
- a második csoportot négy régió képezi, ahol 2001-ig az ipari termelés még lényegesen alatta maradt a 16 évvel azelőtti, 1985. évi szintnek. Sajátos módon e csoportba tartozik a Budapestet magában foglaló Közép-magyarországi Régió is, ahol azonban az alacsonyabb ipari növekedés oka – ellentétben a többi e csoportba tartozó régióval – nem a befektetők hiánya, hanem az, hogy az ipart kiszorították a kedvezőbb jövedelmet biztosító és a fővárosi helyzetből adódó előnyöket jobban kihasználó szolgáltató ágazatok. A többi e csoportba tartozó régióban a piac, a befektetők hiánya elsősorban a megfelelő humán és fizikai adottságok nem megfelelő volta másodsorban volt a leszakadás oka. Különösen drámai a helyzet a Dél-Alföldön és Észak-Magyarországon, ahol az ipari termelés nem éri el a 16 évvel ezelőttinek a 75 százalékát sem;
- végül egyedül képez egy saját csoportot a Dél-Dunántúl, ahol 1997-ig ugyanolyan stagnálás és visszaesés volt tapasztalható, mint az előbbi csoport régióiban, 1997 után viszont egy viszonylag jelentős dinamika tapasztalható, amivel sikerült 2000-2001-ben 20-21 százalékkal az 1985 évi színvonal felé emelkednie. Egyébként az ipari termelés átlagos évi növekedési üteme 11 év

alatt a Nyugat-Dunántúlon 11 százalék, a Közép-Dunántúlon 10 százalék, a Dél-Dunántúlon 3 százalék, Közép-Magyarországon és az Észak-Alföldön 0, Észak-Magyarországon és a Dél-Alföldön pedig negatív.

12. sz. tábla. Az ipari termelés megoszlása a régiók között 1990-2001

Régiók	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01
Közép-Magyarország	31,9	30,6	30,6	30,8	30,6	29,6	29,2	27,6	25,7	23,7	22,6	23,1
Közép-Dunántúl	12,1	12,8	12,5	12,6	13,1	13,4	15,4	19,2	20,4	22,1	25,3	24,6
Nyugat-Dunántúl	9,8	9,9	11,0	11,6	12,0	14,2	14,7	15,9	18,9	22,0	21,6	21,2
Dél-Dunántúl	5,9	6,3	6,8	6,8	6,5	6,5	6,5	5,8	6,0	6,1	6,1	5,9
Észak-Magyarország	14,6	13,7	13,3	13,0	12,9	12,7	12,1	11,6	10,2	9,0	8,4	8,9
Észak-Alföld	13,1	13,7	13,3	12,9	12,5	11,9	11,5	10,7	10,0	9,1	8,7	9,3
Dél-Alföld	12,6	12,9	12,6	12,4	12,4	11,7	10,6	9,3	8,7	7,7	7,2	7,0
Összese	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Forrás: a KSH adatai alapján saját számítás

Ezek az eltérő dinamikák gyökeres változásokat idéztek elő az ipari termelés térbeli szerkezetében. 1990-ben a Közép- és Nyugat-Dunántúl együttesen a magyar ipari termelés mintegy 22 százalékát képviselte. 2000-re arányuk több mint kétszeresre az ipari termelés 47 százalékára, közel felére nőtt. A Dél-Dunántúl részarányát megtartotta, az összes többi régiók aránya jelentősen csökkent 1990-ben e négy régió az ipari termelés 72,2 százalékát adta, 2000-ben már csak kevesebb, mint felét, 46,9 százalékát. Abszolút mértékben az arányvesztés a legnagyobb a Budapestet magában foglaló Közép-Magyarországi régióban.

Ugyanezeket az arányváltozásokat – ha lehetséges – még markánsabban mutatja az ipari export szerkezetváltozása. Az élenjáró régiókban az ipari növekedés fő hajtóereje az export volt. 2000-ben a Nyugat-Dunántúlon az export értékesítés 79 százaléka, a Közép-Dunántúlon 73 százaléka exportra ment. A legalacsonyabb export-arányok Közép-Magyarországon és a Dél-Alföldön mutathatók ki (38%). A dinamikus régiókban 1994 és 2001 között, hét év alatt az export forint-értéke 15-20-szorosára nőtt, a leszakadó régiókban is nőtt, de csak 5-6 szorosra, ami a termelési dinamika különbségeit szinte egészében megmagyarázza. 1994-ben a két dinamikus régió az ipari export 36, 8 százalékát adta, 2000-ben már pontosan 60 százalékát. 2001-ben a Nyugat-Dunántúl exportja némileg visszaesett, (előzetes adatok szerint 2002-ben a Közép-Dunántúlé is, méghozzá nagyobb arányban), ami valamivel kiegyensúlyozottabb helyzetet hozott létre, sajnos az országos export dinamika terhére.

13. sz. tábla Az ipari export-értékesítés megoszlása a régiók között 1994-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Közép-Magyarország	26,3	22,6	22,2	18,6	21,3	16,4	16,5	17,5
Közép-Dunántúl	18,6	18,6	23,2	31,3	27,8	28,4	31,7	32,8
Nyugat-Dunántúl	18,2	24,0	23,0	22,8	27,9	31,6	28,3	23,8
Dél-Dunántúl	4,4	4,7	4,9	4,5	5,0	4,6	4,3	4,8
Észak-Magyarország	11,5	11,3	9,7	8,5	6,4	5,9	6,5	7,5
Észak Alföld	10,6	9,4	8,4	7,7	6,4	7,5	7,4	8,2
Dél-Alföld	10,5	9,5	8,6	6,7	5,2	5,6	5,2	5,5

Forrás: KSH adatok alapján saját számítás.

A legfontosabb következtetés azonban talán az, hogy a drámai ipari szerkezeti eltolódások nem esnek egybe a bruttó nemzeti termék területi struktúrájának változásával. Közép-Magyarország ipari pozíciója, részesedése jelentősen romlott, visszaesett, miközben ez volt az egyetlen régió, amely jelentősen növelni tudta részesedését az ország GDP-jéből, bruttó nemzeti termékéből. A két dinamikus dunántúli régió viszont a rendkívül látványos ipari növekedés ellenére részesedését a GDP-ből csak éppen meg tudta tartani. Az ipari termelés tehát többé nem a meghatározó tényezője a nemzeti termék és nemzeti jövedelem térbeli struktúrájának (sajnos a mezőgazdaság még kevésbé). A fő tényezővé a szolgáltatások és azok fejlődése vált. 2000-ben már a terciér szektorban termelték meg a bruttó nemzeti termék közel kétharmadát, 65,8%-át. Bár 1995 és 1999 között a feldolgozóipar GDP-hez való hozzájárulása is dinamikusan növekedett, ennek ellenére 2000 körül a pénzügyi és gazdasági szolgáltatások GDP-ben való részesedése már megközelítette a feldolgozóiparét. Országos átlagban a keresők 62 százaléka dolgozott a terciér szektorban, Budapesten ez az arány 80 százalék volt. Érthető tehát a közép-magyarországi régióban a terciér szektor fejlődésnek meghatározó jellege.

1.4 Város- és településfejlesztés, önkormányzati gazdálkodás

A városi és falusi fejlődés sajátos alakulásához hozzájárult az 1990-ben elfogadott új önkormányzati törvény és a már 1989-ben megteremtett, de azóta mértékeiben és arányaiban folyamatosan módosított önkormányzati finanszírozási rendszer.

Az önkormányzatoknak az 1989-ben bevezetett szabályozás szerint a forrásokat tekintve háromféle bevétele van:

- Az államháztartásból származó támogatások. Ide tartoznak a központi költségvetésből, valamint a társadalombiztosítási befizetésekből származó támogatások. 1989-91-ben a központi költségvetésből származó támogatások még mintegy 50 százalékát tették ki az önkormányzatok bevételeinek. Ez az arány folyamatosan, 1997-ben 29 százalékra, majd 2000-ben 26 százalékra csökkent. Az alapvető tendencia tehát a közvetlen költségvetési támogatások súlyának jelentős csökkenése.
- Egyes állami adók meghatározott hányadát a költségvetés átengedi az önkormányzatoknak, annak az érdekében, hogy az adózók közvetlenebbül, helyben tapasztalják az adójuk felhasználásából fakadó előnyöket, megteremtsék az érdekközösséget az önkormányzatok és a helyi adózó lakosság között. Csakhogy a lakosság befizetett adói településenként rendkívül differenciáltak, sokkal differenciáltabbak, mint maguk a jövedelmek, hiszen a személyi jövedelemadó progresszív jellegű. Az önkormányzatok feladatai azonban korántsem ilyen differenciáltak. Következésképpen, ha a személyi jövedelemadó önkormányzatoknak juttatott aránya nő, ez növeli a feszültséget települések között az ellátandó feladatok és az ehhez rendelkezésre álló források tekintetében. A kormányzat tehát az elmúlt évtized során arra kényszerült, hogy e központi adók önkormányzatoknál hagyott hányadát fokozatosan csökkentse. E törekvés sikerében ugyan voltak hullámzások, de maga a tendencia félreismerhetetlen: A személyi jövedelemadónak kezdetben 100, majd 50, később 30, 1995-ben 35%, 1996-ban 36 %, 1997-ben 37 %, 1998-ban 40 % képezett önkormányzati bevételt. 1995-től azonban ez nem jelenti azt, hogy ez a pénz annál az önkormányzatnál marad, ahol azt befizették. A teljes 40 százalékból csak 5, 2003-tól 10 százalék az, ami a befizető önkormányzatnál marad, a többi újraelosztásra kerül a különböző önkormányzatok között, gyakorlatilag tehát állami támogatássá változott, a közvetlen érdekeltségi kapcsolat az adófizető és a lakóhelye önkormányzata között nagymértékben csökken. Az átengedett bevételeknek (a személyi jövedelemadó, valamint a gépjárműadó) a részesedése is az önkormányzatok bevételeiből így látszólag növekedett, de a valóban helyben hagyotté jelentősen csökkent.
- A fentiekből következik, hogy az egyéb forrásokból származó bevételek aránya nőtt, amelyeket összefoglalóan saját bevételeknek nevezünk. E széles kategóriába igen sok minden tartozik: az önkormányzati intézmények működési bevételei, a helyi adók, a privatizációs bevételek, az önkormányzat kamat-, valamint vállalkozói

tevékenységének bevételei, stb.. Ezek együttes aránya a teljes önkormányzati bevételből 24 százalékról 49 százalékra nőtt az évtized folyamán. Leggyorsabban nőttek a helyi adók, de a többi tételek többségénél is jelentős növekedés tapasztalható.

A három forrásból származó jövedelmek közül kettő - a saját valamint az átengedett jövedelmek - nyilvánvalóan településenként igen különböző összegben keletkeznek, a gazdag településeken több, a szegényekben kevesebb, tehát a differenciálódás irányába hatnak. A központi költségvetési támogatás lenne tehát hivatott bizonyos kiegyenlítő funkciót betölteni.

14. sz. tábla. Az önkormányzatok tárgyévi bevételeinek strukturális összetétele és időbeli változása

	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Saját bevételek	18,3	17,3	18,0	23,4	28,8	28,2
<i>ebből: helyi adók</i>	2,3	4,4	5,7	9,2	12,9	13,4
Megosztott bevételek	11,9	10,4	11,8	12,0	13,3	15,2
Tőkejellegű bevételek	1,4	8,0	11,2	15,5	8,9	10,1
Normatív állami juttatás	36,4	34,1	29,0	21,6	18,7	15,3
Állami támogatás	11,6	8,7	9,3	7,6	10,4	10,3
TB átadott forrásai	16,9	14,9	15,6	14,1	13,7	12,6
Egyéb átvett forrás	1,5	2,3	2,2	4,3	4,0	4,0
Hitel és egyéb forrás	2,0	4,3	2,9	1,5	2,2	4,3
Tárgyévi bevételek	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: IDEA munkacsoport anyagai

Csak hogy az állam által átruházott feladatok olyan tetemesek, hogy ezek teljes központi megfinanszírozása gyakorlatilag felemésztené a teljes állami támogatást. A kormányzat ezért arra számított - legalábbis az oktatás esetében - hogy az önkormányzatok e feladatok egy részét a saját és átengedett bevételeikből fedezik. Ilyen bevétel azonban egyes önkormányzatoknál bőségesen van, máshol egyáltalán nincs, vagy elenyésző. Nem lehet minden önkormányzatnál arra számítani, hogy ezt a kiegészítést - és ezzel a feladatok zavartalan ellátását - biztosítani tudják. Ennek következménye az volt, hogy az önkormányzatok egyre nagyobb hányada került "önhibáján kívül" nehéz helyzetbe, nem tudta az óvodát, általános és középiskolát finanszírozni, más csatornákon egyre több támogatást

kellett nekik adni. A kilencvenes évtized végén és a kétezres évek elején a kormányok megkísérelték növelni az állam által átadott alapvető feladatokhoz rendelt finanszírozást, ami egyrészt csak a kiegyenlítő támogatások csökkentése, másrészt az átengedett adók, jövedelmek korlátozása (ill. újraelosztása) révén volt lehetséges, sőt közvetve hozzá kellett nyúlni a saját bevételekhez is. A „számított adóerő-képesség alapján történő korrekció” azt jelenti, hogy a kormányzat megbecsli az elméletileg lehetséges maximális helyi és átengedett adóbevételt minden önkormányzatra, és ha ez nagyobb, mint az országos átlag, úgy ennek arányában csökkenti az önkormányzat normatív támogatásait, ha kisebb az országos átlagnál, akkor többlet normatív támogatást nyújt. A kiegyenlítő mechanizmusba tehát kénytelen volt bevonni a saját bevételeket, helyi adókat is. A három cél: 1. az önkormányzatok lakosságuk adóiból való részeltetése; 2. az állam által az önkormányzatokra ruházott feladatok biztonságos finanszírozása; 3. a települések közötti ellátottsági és jövedelmi különbségek mérséklése; egymással súlyos konfliktusba került, és a konfliktusra mindmáig megnyugtató megoldás nincs.

A forrásoknak ez az átcsoportosulása természetesen hatással volt a különböző nagyságú és funkciójú települések fejlődési esélyeire is:

A kilencvenes évtized első éveit egészen rendkívüli időszakot jelentettek az apró települések fejlődésének 20. századi történetében. Először is, mint arról már szó volt, valamennyi falu visszakapta önálló önkormányzatát. Évente 1 millió, később 2 millió forintot kaptak, lakosságszámuktól függetlenül, önkormányzatuk fenntartására. Az összeg természetesen nem sok, de egy 80-100 lakosú falunál már tekintélyes összeg. Járt nekik továbbá minden lakos után további 3000 forint. Mivel semmiféle intézménnyel már régen nem rendelkeztek, eredetileg nem is tudták mire költeni (az 1990. évi 1,3 millió Ft 2000-ben 10 millióval egyenértékű). A legnagyobb előnyt azonban a kis települések számára a központi beruházási céltámogatások jelentették. A céltámogatást az Országgyűlés ítélte oda, még hozzá elvileg automatikusan minden olyan önkormányzatnak, amely a kedvezményezett célok érdekében kívánt beruházást megvalósítani és rendelkezett az adott célhoz előírt saját hozzájárulással. A preferált célok közé tartoztak az első években a vízellátás, a tanterem, valamint a tornaterem-építés, általában olyan célok, amelyeket az adott időszakban a kisebb települések kívántak megvalósítani. Ha pedig a keret mégsem lett volna elegendő az adott évben minden igény kielégítésére, akkor a szelekció során a kisebb település előnyben részesült a nagyobbal szemben. Az apró települések így az addig fel nem használt - fel nem használható - felgyűlt

támogatási eszközeikkel beruházásokba fogtak. 1993-ban községi jogállású településben élt az ország népességének 30,5 százaléka és az önkormányzati beruházásokból 26,3 százalékkal, de az ehhez nyújtott központi támogatásokból 35,4 százalékkal, tehát népességarányuknál nagyobb mértékben részesedtek. Soha ilyen a magyar települések történetében nem volt. Ezt akár történelmi igazságtételnek is tekinthetnénk, ha nem lett volna néhány olyan körülmény, amely e hatást jelentősen lerontja:

- Az első az, hogy számos kérdőjel vetődik fel e beruházások célszerűségét és hatékonyságát illetően. Új tantermek épültek olyan településeken, ahol összesen 16-18 iskoláskorú gyermek van és a jövőben valószínűleg ennyi sem lesz. Tornatermek épültek, amelyekbe az egész falu lakossága többször beleférne, ráadásul nagy hányadban a műszaki normáknak meg nem felelő tervek alapján és rossz minőségben. Szomszédos települések párhuzamos fejlesztéseket hajtottak végre, amelyek együttes vállalkozásban sokkal olcsóbbak és hatékonyabbak lettek volna. Természetesen számos fontos és szükséges létesítmény jött létre, de a negatív precedensek száma túlságosan nagy.
- A céltámogatási rendszer több vonatkozásban torzította a települések preferenciáit. Egyrészt a támogatás csábítása természetesen olyan irányokba tereli a települések fejlesztési tevékenységét, ahol van támogatás, még akkor is, ha egyébként más célt preferáltak volna, amihez alkalmasint nincs támogatás. Egyszerűen bűnnek, mulasztásnak tekintették volna, ha egy felkínált támogatást nem vesznek igénybe, még akkor is ha maguk inkább mást fejlesztettek volna, illetve akkor is, ha a beruházás másik felét saját pénzükből kellett hozzátenni. Ez utóbbi a forrása a másik torzulásnak: annak ugyanis, hogy a támogatás csábítására olyan fejlesztésekbe is belevágtak, amelynek saját forrásai még nem voltak teljesen biztosítva, és amelyek a későbbi szűkebb esztendőknél nem is teremthették meg. Az önkormányzatok elég nagy száma esett bele ebbe az eladósodási csapdába, amiből azután csak több év során és nehezen, a valóban szükséges kiadások törlesztésével lehetett kikerülni.
- Végül, de nem utolsósorban: a kommunális infrastruktúra egyes elemeinek látványos fejlődése éles kontrasztban állt a település lakosságának elszegényedésével, a mezőgazdaság válságának elmélyülésével, a munkanélküliség növekedésével. Ez egyrészt bizonyos feszültséget és irritációt váltott ki a lakosságnál, másrészt egyes esetekben (pl. gázvezetékek, telefon) megghiúsította az új létesítmények tényleges hasznosulását, mivel a lakosságnak vagy már az utcai hálózatoknak a lakóházakba való bekapcsolására sem volt pénze, vagy ha igen, akkor a használatot, a számlákat nem tudta kifizetni.

A kis településeknek ez az egyszeri, az infrastruktúrafejlesztés szempontjából kivételesen kedvező helyzete, "pütkösdi királysága" azonban viszonylag hamar véget ért. Az állami támogatás az áremelkedéssel nem tartott lépést.

Míg 1994-ig a támogatás reálértékben az 1989. évi bázis 90-100 százaléka körül volt, 1995-96-ban annak 60 százalékára esett vissza és ezen a szinten maradt egészen 2000-ig. Ez a csökkenés nyilvánvalóan legkedvezőtlenebbül a kisebb településeket érintette, ahol a bevételek túlnyomó hányada állami támogatásból származott, és ahol más bevételek szerzésére aligha volt mód.

A nagyobb települések, különösen a nagyvárosok sokkal inkább tudtak a saját bevételek, helyi adók növelésével élni, így az önkormányzati eszközök, ezen belül különösen a fejlesztési eszközök arányai fokozatosan, de jelentős ütemben tolódtak el ismét a városok, ezen belül a nagyobb városok irányában, kezdtek visszaállni az ország hagyományos "történelmi" elosztási arányai.

Ez a folyamat 1998-99-től ismét az ellenkezőjére fordult. A kis településeknél a további megszorítás már lehetetlen volt, sőt alapvető működésük fenntartásához is elkerülhetetlen volt további támogatásinjekció adása. Ha az önkormányzati szektorból további pénzt kívántak kivonni, az most már csak a városokból, mégpedig a nagyobb városokból történhetett. Ismét megfordult tehát a tendencia, ismét csökkent a városok és valamelyest nőtt a községek aránya egy relatíve csökkenő forrás-arányú önkormányzati szektorból. Ez a folyamat mindmáig nem állt meg és ma eljutott arra a szintre, hogy egyes nagyobb városok pénzügyi pozíciója, például egy lakosra jutó beruházási, felhalmozási lehetősége a községek átlagánál is kedvezőtlenebb.

15. sz. tábla Az önkormányzatok, ezen belül a megyei jogú városok makrogazdasági pozíciója
1991-2001

Év	GDP md.Ft	Önkor- mány- zati bevé- telek md.Ft	Megyei jogú városok bevé-tele md.Ft.	Buda- pest bevé- telei md Ft	Önkor- mányzati bevételek a GDP %- ában	Megyei jogú városok az önkor- mány- zatok %-ában	Megyei jogú városok a GDP %- ában
1991	2498	390			15,6		
1992	2943	509		138	17,3		
1993	3548	581		157	16,4		
1994	3664	703	145	204	16,1	20,6	3,3
1995	5614	793	171	234	14,1	21,4	3,0
1996	6893	922	208	288	13,3	22,6	3,0
1997	8541	1100	265	348	12,9	24,1	3,1
1998	10087	1311	237	292	13,0	20,6	2,7
1999	11393	1470	261	391	12,9	17,8	2,3
2000	13150	1656	283	415	12,6	17,0	2,1
2001	14823	1903	329	463	12,8	17,2	2,2

Forrás: TÁKISZ és KSH

Figyelemre méltó még az egyes városok helyzete, fejlesztési lehetősége. A megyei jogú városok az ország lakosságának 20 százalékát teszik ki, Budapest 18 százalékát. Ennek ellenére, Budapestre jut az összes önkormányzati bevételek 31 százaléka, a megyei jogú városokra csak 22 százaléka. Budapest pénzügyi helyzete tehát közel 60 százalékkal jobb, mint a vidéki nagyvárosoké (az utóbbiaké különösen az utolsó 5 évben romlott jelentős mértékben). Ennek következtében felhalmozási, beruházási, fejlesztési lehetőségeik is lényegesen kedvezőtlenebbek.

16. sz. tábla A 2001. évi kiadások önkormányzati típusok és fő kiadási tételek szerinti megoszlása

	Személyi ráfordítás	Dologi kiadás	Beruházás	Támogatás, pénzátadás	Egyéb feladatok	Tárgyi kiadások	Egy lakosra jutó beruházás az országos %-ában
Főváros	19,4	24,3	23,5	20,1	22,8	22,4	130
Megyei jogú városok	18,4	18,0	14,0	17,2	18,9	17,1	72
Egyéb városok	25,7	23,7	26,1	24,8	16,6	24,6	100
Községek 5000 főn felül	2,6	2,2	3,3	4,1	3,4	2,8	59
Községek 1000-5000 lakos	13,7	10,8	20,1	21,0	16,8	15,0	88
Községek 1000 főn alul	4,4	3,8	6,7	7,8	7,4	5,2	86
Önkormányzatok összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Forrás. IDEA munkacsoport tanulmányai

Mint látható, a nagyközségekben és a megyei jogú városokban a legkedvezőtlenebb a fejlesztési helyzet, azonban az utóbbiban ez sokkal kritikusabb következményekkel jár. A vidéki nagyvárosokban, amelyek alapvető bázisai lennének egy multipoláris településhálózati fejlődésnek, az egy főre jutó fejlesztési kiadás alig több, mint a fele a Budapestinek.

Ráadásul, a nagyvárosokon belül is differenciáltak a bevételi, jövedelmi lehetőségek és differenciált ennek következtében a pénzügyi fejlesztési potenciál. A hat év összesített bevételi lehetőségei alapján még a megyei városok csoportján belül is legnagyobb vidéki városaink, Debrecen, Miskolc és Pécs pénzügyi helyzete a legkedvezőtlenebb. Ez további akadály a kiegyensúlyozott térbeli fejlesztésnek.

17. sz. tábla A megyei jogú városok sorrendje az egy lakosra jutó összes 1995-2001 közötti összes bevételek és helyi adók szerint

A megyei jogú városok összes egy lakosra jutó bevétele eFt 1995-2001			A megyei jogú városok egy főre jutó helyi adója eFt 1995-2001		
1	Győr m.j.	991,76	1	Dunaújváros m.j.	195,24
2	Sopron m.j.	974,75	2	Székesfehérvár m.j.	180,17
3	Nagykanizsa m.j.	972,93	3	Győr m.j.	140,64
4	Dunaújváros m.j.	931,92	4	Veszprém m.j.	135,21
5	Békéscsaba m.j.	880,21	5	Sopron m.j.	121,03
6	Szolnok m.j.	858,48	6	Szolnok m.j.	118,46
7	Hódmezővásárhely	853,34	7	Szombathely m.j.	117,26
8	Székesfehérvár	819,65	8	Zalaegerszeg m.j.	117,22
9	Szeged m.j.	798,45	9	Eger m.j.	113,96
10	Eger m.j.	797,10	10	Nagykanizsa m.j.	107,76
11	Veszprém m.j.	744,45	11	Székszárd m.j.	105,15
12	Zalaegerszeg m.j.	729,61	12	Békéscsaba m.j.	103,58
13	Nyíregyháza m.j.	728,86	13	Szeged m.j.	99,25
14	Szombathely m.j.	713,28	14	Kecskemét m.j.	97,50
15	Miskolc m.j.	712,84	15	Kaposvár m.j.	96,01
16	Kaposvár m.j.	710,53	16	Salgótarján m.j.	94,90
17	Salgótarján m.j.	652,67	17	Hódmezővásárhely	93,73
18	Kecskemét m.j.	635,10	18	Debrecen m.j.	92,39
19	Debrecen m.j.	626,96	19	Nyíregyháza m.j.	91,54
20	Pécs m.j.	623,11	20	Miskolc m.j.	84,06
21	Székszárd m.j.	598,76	21	Pécs m.j.	81,33
22	Tatabánya m.j.	574,69	22	Tatabánya m.j.	64,65

2 A területfejlesztési politika fő elemei

Az előző fejezetben bemutattuk, milyen drámai változások mentek végbe 1990 óta a magyar gazdaság területi szerkezetében. Ha arra a kérdésre kellene válaszolni, hogy milyen szerepe volt ezekben a változásokban, ill. azok irányában a területfejlesztési politikának, akkor csak azt lehet mondani, hogy igen csekély. A területfejlesztésnek a világon általában sincs meghatározó szerepe e változásokban. A területi különbségek döntően vállalkozói döntések nyomán alakulnak, másodsorban az állam egyéb politikáinak hatására és csak harmadsorban lehet szerepe a területfejlesztési politikának. A magyar területfejlesztés azonban még e nemzetközi összehasonlításban is, valamint a ráfordításokhoz képest is igen szerény hatást tudott kifejteni, az előző fejezetben leírt radikális változások általában a területfejlesztési politikától függetlenül, nem kevés esetben annak kitűzött céljaival éppen szemben mentek véghez.

A területfejlesztési politikát három szempontból kell elemeznünk:

- milyen célokat tűztek ki, amelyeket meg kívántak valósítani;
- milyen eszközök álltak rendelkezésre e célok megvalósításához;
- milyen intézményrendszeren keresztül érvényesítették, juttatták el ezeket az eszközöket a gazdaság megfelelő szereplőire a célok megvalósítása érdekében.

2.1 A területfejlesztési politika céljai

A nemzetközi irodalomban is általában a területfejlesztési politikának két fő lehetséges célt tulajdonítanak:

- az un. kohéziós célt, azaz a kevésbé fejlett területek, térségek felzárkóztatását. Más megfogalmazásban ezt a célt egyenlőségi (equity) célnak is nevezik, azaz az állami minden állampolgárának, bárhol éljenek is azok, elvileg egyenlő életminőséget szeretne biztosítani, vagy legalábbis e felé közelíteni.
- az un. növekedési, más néven hatékonysági cél, azaz a területfejlesztési adottságokat úgy kihasználni, és a rendelkezésre álló, eszközöket úgy elosztani, hogy azok a nemzetgazdaság egészének lehetőleg legdinamikusabb, és egyúttal kiegyensúlyozottabb növekedését, versenyképességét biztosítsák.

2.1.1 Területfejlesztési célok a rendszerváltozás előtt

Amióta magyar területfejlesztésről beszélhetünk, annak deklarált célja mindig elsősorban az első, kohéziós, felzárkóztatási, kiegyenlítési célhoz kapcsolódott. Ritkán gondolták, hogy ez a második céllal, a nemzeti növekedéssel eleve ellentétes lenne. Ellenkezőleg, úgy vélték, hogy lényegében ez a két cél egybeesik: a nemzetgazdaság fejlesztése úgy gyorsítható, ha a bizonyos térségek addig ki nem használt humán és földrajzi, természeti adottságait teljesebben kiaknázzák. Még egyértelműbb lett ez a politikai célmeghatározás az ötvenes évektől, amikor a vidék iparosítása lépett elő fő célként, amelyről úgy vélték, hogy a felzárkóztatást és – szélsőséges esetek kivételével – az erőforrások jobb kihasználását, a gazdasági növekedést egyaránt szolgálja.

Már kevésbé egyértelmű volt a válasz e kérdés másik aspektusa, az infrastruktúra, a kommunális és szociális ellátás, a településfejlesztés esetében. Hiszen nyilvánvaló volt, hogy nagyon kis településekben az intézmények fenntartása, a kommunális ellátás, az infrastruktúra kiépítése fajlagosan drágább, mint a nagyobb települések esetében, legalábbis a településnagyság bizonyos határáig. Jellemző az akkori idők felfogására, hogy minden új munkahelyet, a termelés telephelyét, bárhol és bármilyen módon teremtik is meg azt, eleve gazdaságosnak és a gazdasági növekedés pozitív elemének tekintették, ugyanezt a megítélést azonban megtagadták a lakóhelyektől, a fogyasztás telephelyeitől, amiknél sokkal szigorúbb mércét alkalmaztak, holott valójában a termelési telephely sokkal érzékenyebb a földrajzi, gazdasági adottságokra, mint a fogyasztás telephelye.

A hetvenes évek elejétől, amikorra Magyarországon létrejött a teljes foglalkoztatás, a szemlélet némileg differenciáltabbá vált, de csak a deklarációk, a jelszavak szintjén. A vidéki iparfejlesztést nem tekintették többé eleve a gazdasági növekedés hordozójának, vagy akár a területi kiegyenlítés egyetlen eszközének. A kettős cél: a területi kiegyenlítés és a hatékonyság viszonyában verbálisan növekvő hangsúlyt kapott az utóbbi. Azért csak verbálisan, mert a gazdasági hatékonyság az adott gazdasági rendszer kontextusában a legtöbbször mérhetetlen és értelmezhetetlen volt:

- mérhetetlen, mert az ár- és költségviszonyok a valós ráfordítási, valamint kereslet-kínálati viszonyoktól jelentősen eltértek, a vonatkozó számítások tehát nem tükrözték, nem is tükrözhatték, mi igazában a gazdaságos, hatékony és mi nem az;

- értelmezhetetlen, mert az adott viszonyok között a valós hatékonyság és versenyképesség elérésére alig volt esély. Az ország el volt vágva a nemzetközi gazdasági, műszaki, innovációs folyamatoktól, a legfejlettebb technológiák alkalmazására az embargó és a COCOM listák következtében nem volt lehetőség. Az egész gazdaságirányítási, tervezési rendszer az önálló kezdeményezések, a rugalmas alkalmazkodás, az átgondolt kockázatvállalás ellen hatott. Ezek a körülmények voltak a hatékonyság, a versenyképesség fő akadályai és ilyen körülmények között a területfejlesztés, a telephelyválasztás útján javítani a hatékonyságot, versenyképességet olyan volt, mint - Parkinson híres példáját alapul véve és némileg átírva - a biciklitároló átalakításával, modernizálásával az atomerőmű hatékonyságát megjavíthatónak vélni.

A hatékonysági követelményre való hivatkozás az adott körülmények között így nem lehetett más, mint a területfejlesztés kiegyenlítő céljaival szembeni ellenállás, vagy éppen azok szabotálása az ágazati minisztériumok, főhatóságok által. Ha valaki nem akarta üzemét – az érvényes rendeleteket figyelmen kívül hagyva – Budapestről kitelepíteni, ágazati fejlesztéseibe nem akart a helyi, megyei szervezeteknek beleszólást biztosítani, vagy éppen a döntéseket centralizálni akarta, akkor egyszerűen a „hatékonyság elvére” hivatkozott, holott semmi sem bizonyította, hogy az általuk javallt megoldás hatékonyabb lenne, mint a többi megoldás. Az igazság az, hogy ezekben az években (1972-1985) a nemzetgazdaság versenyképessége és hatékonysága drámaian romlott, de ennek oka a strukturális alkalmazkodás hiánya volt és semmi köze nem volt a területfejlesztéshez. A „hatékonyság” előtérbe kerülésének egyetlen „eredménye” ebben az időszakban az infrastrukturális fejlesztés erőteljes városokra koncentrálása, a falvak elhanyagolása, a kis falvakból az intézmények (tanács, iskola, Tsz központ) radikális kivonása volt, aminek a későbbiekben súlyos következményei voltak.

A folyamat odáig jutott, hogy 1985 körül ismét radikálisan változtatni kellett a területfejlesztés célrendszerének súlypontjain és arányain. Az ország periférikus térségeiben és kis térségeiben olyan kritikus helyzet alakult ki, hogy legfontosabb célként ismét az ország legelmaradottabb, legszegényebb térségeinek megsegítését kellett kijelölni, ami így a területfejlesztést a másik végletbe átalakítva így szociális segélyprogrammá alakította át, de a rossz eszközökkel és rossz módszerekkel. Túl kicsiny területi egységeket jelöltek ki, ami egy érdemi területfejlesztési program megvalósítására alkalmatlan volt, és az ágazati célok, amelyeket megjelöltek, nem szolgálták a gazdaság kívánatos átalakítását.

2.1.2 Területfejlesztési célok a rendszerváltozás után

Lényegében ezeket a célokat és eszközöket örökölte meg az új kormány a rendszerváltozás után. A különbség csupán az, hogy a gazdaság összeomlása után e térségekben a helyzet még kritikusabb lett, és a vészhelyzet lényegesen nagyobb területekre terjedt ki. Az adott helyzetben a kormány aligha tehetett mást, mint „tűzoltó” munkát végzett. A legveszélyeztetettebb térségekben, megyékben kihelyezett kormányülést tartottak és ott „ad hoc” segítő programokat kíséreltek meg – szerény összegekből – összeállítani, amelyeknek nyilvánvalóan elsősorban politikai demonstrációs szándéka volt, érdemi változásokat nem hozott, nem is hozhatott. A területfejlesztési intézményrendszer 1992-93-ra némileg konszolidálódott. Ettől kezdve – lényegében az 1986. évi program nyomdokain – a legrosszabb helyzetben lévő kis települések számára nyújtottak támogatást központi fejlesztési alapból. A támogatott területek még a korábbinál is elaprózottabban kijelölt kis települések voltak, amelyekben érdemi programot végrehajtani nem lehetett, szükségleteik egyenként nem voltak felmérhetők, átláthatók, egy ilyen térségre adott támogatásnak – helyi építő és hasznosító kapacitás nem lévén – szükségszerűen döntően kívülállók lesznek a haszonélvezői. Lényegében ez is történt, a program 1993-tól elkerülhetetlenül földgáz-hálózat építési programmá egyszerűsödött – aminek hasznosítására megalapozott elgondolások nem voltak. Az alacsony fogyasztás miatt e hálózatot a gázszolgáltató vállalat csak könyvjóváírással volt hajlandó átvenni és csak viszonylag rövid időszakra kötelezte magát a szolgáltatás fenntartására. Ez a program a legelmaradottabb térségek foglalkoztatási és jövedelmi helyzetén lényegében nem javított.

1996-ig tehát a mindenkori magyar kormányok alapvetően „kohéziós”, felzárkóztató területfejlesztési politikát folytattak, amelyet csak néha váltott fel a feltételezett, vagy önkényesen deklarált hatékonyság jegyében folytatott koncentrációs politika. Illetve voltak olyan időszakok, amikor a területfejlesztés teljesen háttérbe szorított helyzetbe került, a kormányok arra sem tettek erőfeszítést, hogy céljaikat e téren deklarálják. A korszakokat nagyjából a következőképpen periodizálhatjuk:

18. sz. tábla A területfejlesztési politika periódusai a kitűzött célok szemponjából

Periódus	A periódus jellege	A célokat meghatározó dokumentumok
1945-48	Helyreállító, felzárkóztató	FKGP és a Nemzeti Parasztpárt programjai
1949-1954	Koncentráló, a területek és települések közötti feszültségeket növelő	I. ötéves terv és annak módosítása
1955-1958	Nincsenek világos célok	
1959- 1969	Felzárkóztatást, a vidék iparosítását kitűző	1959. évi PB határozat a vidék iparosításáról
1970-1975	Koncentráló, a területek és települések közötti feszültségeket – de nem az „ötvenes években” alkalmazott módszerekkel – növelő	1970. PB határozat. 1971. Korm. hat a területfejlesztés irányelveiről
1976-84	Az eszközök elfogynak, nincs világos cél	
1985-1995	Kritikus, periférikus helyzetben levőket támogató	1985. évi Országgyűlési Határozat
1996 -	Túl sok cél, nem egyértelmű irány	1996. évi törvény a területfejlesztésről és területrendezésről, Országos Területfejlesztési Koncepció

Forrás: a szerzők összeállítása

Kétségtelen, hogy az 1996. évi XXI. területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény meghozatala jelentős lépés volt a területfejlesztés történetében. Ez volt az első területfejlesztésről hozott törvény Magyarországon, de az egész közép- és délkelet-európai térségben is. Ugyanakkor, a törvény jellegéből adódó túl általános fogalmazása, valamint elsősorban az „EU intézményi kompatibilitás” szem előtt tartása elbizonytalanította a területfejlesztés célkitűzéseit és súlypontképzését és ezzel utat nyitott a területfejlesztés orientáció-vesztésének.

A törvény szerint a területfejlesztés céljai a következők:

- „ - az ország különböző adottságú térségeiben a társadalom és a gazdaság megújulását elősegítő, a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése;
- az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése;

- a gazdasági szerkezet megújulásának elősegítése az egyes ipari és mezőgazdasági jellegű térségekben, a munkanélküliség mérséklése;
- az innováció feltételeinek javítása a megfelelő termelési és szellemi háttérrel rendelkező központokban és az innováció térségi terjedésének elősegítése;
- a kiemelt térségek sajátos fejlődésének elősegítése;
- a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása.”

A fenti pontok áttekintése alapján nem igényel túlzott erőfeszítést, hogy az ország valamennyi térsége és települése megtalálja saját fejlesztésének fontosságát igazoló paragrafust a fenti felsorolásban. Többé-kevésbé hasonló jellegű az Országos Területfejlesztési Konceptió célmeghatározása is.

Kétségtelenül van néhány – főleg észak-nyugat-európai - ország, ahol területi különbségek ugyan vannak, de nem drámaiak, és ahol a területfejlesztés céljának az ország valamennyi térsége sajátos adottságainak és problémáinak megfelelő fejlesztését tekintik. Ezekben az országokban ilyen jellegű területfejlesztési dokumentumok készülnek. De nem ilyenek a dokumentumok Olaszországban és Németországban, ahol a felzárkóztatás meghatározó prioritásait kiemelik, valamint a skandináv országokban, ahol egyértelmű cél az északi területek népességmegtartó képességének erősítése. Magyarországon, ahol a területi különbségek Európában az egyik legnagyobbak, egyértelműbb prioritások meghatározására lenne szükség, akár törvényi szinten is.

Lényegében ugyanezt a tendenciát mutatja a területfejlesztés rendelkezésére álló eszközök felhasználása. A törvény valamennyi régióban és megyében fejlesztési tanácsok felállításáról rendelkezett. Valamennyi fejlesztési tanács rendelkezik – bár eltérő mennyiségben - a központi költségvetésből származó elosztandó területfejlesztési támogatási forrással, a területfejlesztési eszközökből támogatott térségek köre tehát gyakorlatilag az egész ország területére kiterjed. E forrásokat három tényező: a lakónépesség, a GDP és a támogatandó kistérségek népességszáma alapján osztják fel. Az összeg 20 százaléka eleve a népességszám arányában egyenlően kerül elosztásra, ami már önmagában értelmetlen, hiszen semmiféle prioritást, vagy preferenciát nem tükröz. A Regionális Fejlesztési Tanácsok rendelkezésére álló összegnél ez irányban még egy „továblépés” történik, itt már a pénz 30 százalékát osztják fel eleve a régiók között népességarányosan (az EU Strukturális Alapjainál is van ilyen népességarányos tényező, de ott azt a már eleve kiszelektált, támogatásra jogosult régiók

közötti elosztásnál érvényesítik. A magyar rendszer ahhoz hasonlítható, mintha a Strukturális Alapok 20, ill. 30 százalékát eleve népességarányosan, valamennyi tagország valamennyi régiója között felosztanák).

A prioritások és a preferenciák „elhalványulása” azonban ezzel nem fejeződik be. A regionális fejlesztési tanácsok és a megyei területfejlesztési tanácsok tagjai többségükben helyi politikusok, akik általában nem vállalják fel szigorú preferenciák érvényesítését, hanem kölcsönös kompromisszumokra, megállapodásokra törekednek. A felosztott támogatás elveszíti területfejlesztési jellegét és az önkormányzatok kiegészítő forrásának tekintik. Mivel minden önkormányzat szegény, mindegyik rászorul a pótlólagos forrásra. Országos szinten a GDP és a kiemelt térségek népességszáma még valamennyire differenciáló tényezőt jelent, de minél lejjebb megyünk a térségi szinteken annál inkább uralkodik az egyenlődsdi, a lakosságszám arányos elosztás, vagy az „egyik évben Te kapsz, másik évben én kapok” elve. A területfejlesztési támogatási rendszer többszintes intézményesítése és annak a differenciált elosztásban, támogatásban nem érdekelt helyi politikusok kezébe adása azzal járt, hogy annak felzárkóztató, az elmaradottságra koncentrálnó funkciója jelentős mértékben veszendőbe ment, és egy általános kiegészítő forrás rendszernek tekintik.

Mindez történik olyankor, amikor Magyarországon, mind a régiók és megyék között, mind azokon belül a különbségek különösen megnőttek, kiéleződtek. A területi politika dezorientálódása megtörtént már korábbi időszakban is, mint a fenti táblázatban látható 1955-58-ban és 1976-84-ben. A különbség az, hogy akkor területfejlesztési eszközök nem is voltak, vagy éppen befagyasztották őket. Most viszont a területfejlesztésre a magyar gazdaság történetében korábban nem tapasztalt nagyságrendű pénzeszközök állnak rendelkezésre. Tapasztaltunk korábban olyan időszakokat, amikor az ilyen célú erőforrásokat szinte kizárólag az elmaradott térségek felzárkóztatására, máskor néhány városi központ kizárólagos fejlesztésre fordították. Ha kritizálhatjuk is e korszakok politikáját, mégis azt kell mondani, hogy jobban megfeleltek a koncepciózus területfejlesztés kritériumainak, mint a rendszerváltás utáni gyakorlat.

2.2 A területfejlesztési politika eszközei

Az elemzés e fejezetéhez előzetesen néhány alapkérdés tisztázása szükséges:

A területfejlesztési politika eszközei fogalom alatt általában a területfejlesztésnek tekintett intézmények rendelkezésére bocsátott támogató, ösztönző pénzügyi kereteket, területileg differenciált pénzügyi kedvezmény-nyújtási lehetőségeket értik. Egyfelől a területfejlesztési politikának eszközként korántsem csak a pénzügyi támogatások, pénzügyi kedvezmény-nyújtási lehetőségek állnak rendelkezésére, hanem az eszközöknek egy annál szélesebb tárháza is. Másfelől, a nem kifejezetten területfejlesztési jellegű intézmények pénzügyi lehetőségei, valamint a területileg nem differenciált pénzügyi eszközök – mindenek előtt maga a központi költségvetés fő tételei - gyakran jóval nagyobb hatással vannak a térbeli struktúra alakulására, mint a meglehetősen szűkre szabott, szorosan vett területfejlesztési célú pénzügyi eszközök, még akkor is, ha ez utóbbiakat a legcéltudatosabban, a legkövetkezetesebben használnák fel.

Ezért, mielőtt a tulajdonképpeni, szűk értelemben vett területfejlesztési pénzügyi eszközöket vizsgálat alá vennénk, érdemes egyfelől a területfejlesztési rendszer nem pénzügyi elemeit és azok hatását, másfelől a pénzügyi rendszer nem területfejlesztési elemeit és azok térségi-települési hatásait röviden áttekinteni.

2.2.1 Az állami (nemzeti) területfejlesztés nem közvetlen pénzügyi-támogatási, pénzügyi-kedvezmény elemei

Az államnak a pénzügyi támogatási eszközökön kívül számos területfejlesztési eszköz áll rendelkezésére, még akkor is, ha az önkormányzatok hatáskörébe, szférájába tartozó eszközöket, lehetőségeket nem közvetlen állami (központi) eszköznek tekintjük:

- a. Az egyik kétségtelenül az országos léptékű infrastruktúra fejlesztése. Kétségtelenül ez az egyik legnagyobb hatású eszköz. Számos tanulmány mutatta már k, milyen hatása van az autópályák megépítésének a vállalkozási tevékenység megélénkülésére, a külföldi tőke betelepülésére. Hasonló, de kevésbé felmért felkutatott hatása van, illetve lehet vasútvonalak, vagy vízi-utak korszerűsítésének, nagy logisztikai

központok, terminálok létesítésének. Ennek az eszköznek a fontossága az utóbbi időben, olyan mértékben felértékelődött a közvélemény, de – ami még fontosabb – a politikai döntéshozók szemében, hogy hajlamosak szinte kizárólagos eszköznek tekinteni és szinte „mitikus” hatást annak tulajdonítani. Elfelejtkeznek arról, hogy az infrastrukturális fejlesztések általában önmagukban nem, hanem csak más adottságokkal és ösztönző intézkedésekkel együtt fejtik ki jótékony hatásukat.

- b. Legalább ilyen fontos a közvetlen üzleti környezet alakítása. E gyűjtőfogalomba sok – állami közreműködést is igénylő – intézkedés tartozhat bele: üzleti tanácsadás a célterületre települő, vagy települni szándékozó külföldi és belföldi tulajdonú cégeknek, az engedélyezés „egyablakos” megszervezése, a piackutatás és a lehetséges beszállítók felkutatásának támogatása, a településben működő oktatási, kutatási intézmények fejlesztése, az igényeknek megfelelő új szakok, szakirányok indítása, a meglevő intézmények magasabb rangra emelése. Ide tartozik az adott érségben a rend- és jogbiztonság, vagyonvédelem fokozott érvényesítése, vagy a környezet tisztaságának, kellemes küllemének biztosítása, a környezetvédelmi követelmények szigorúbb betartásnak érvényesítése.
- c. Fontos a régiók és települések előnyeinek és adottságainak belföldön és külföldön való kellő ismertetése. A város- és régiómarketing részben helyi feladat, de abban az országos szerveknek is jelentős feladatai vannak.
- d. A kormányzati, állami szervezeteknek ma még jelentős szerepe van – és valószínűleg hosszabb ideig még lesz is - a határokon átnyúló együttműködések szervezésében, támogatásában, menedzselésében és finanszírozásában. A határokon átnyúló sikeres együttműködések felértékelik valamennyi az együttműködésben részt vevő partner adottságait, és ezáltal hozzájárulnak fejlődéséhez.
- e. A területfejlesztésnek egyik legfontosabb eszköze a tervezés. Nem abban a mitizált értelemben, ahogyan azt a tervgazdálkodás időszakában felfogták, de megalapozott tervek megléte egyfajta perspektívát és biztonságot, a környezet kiszámíthatóságát nyújthatja az oda települő gazdasági vállalkozásoknak. Még inkább így van ez, a ha bevonásra kerülnek, részt vesznek a tervek kidolgozásában, elképzeléseiket, törekvéseiket – és érdekeiket – méltányos mértékben módjuk van abban érvényesíteni.
- f. A tervgazdaság időszakában a területfejlesztés szinte kizárólagos eszköze volt az állami intézmények, vagy állami tulajdonú vállalatok utasítások útján való telepítése a kijelölt településekre, térségekre (az 1950-1970 időszakban, a privatizáció előtt a nyugat-európai országok is gyakran használták ezt a módszert. Franciaország és

Olaszország déli részét jelentős hányadban állami tulajdonú vállalatok telepítésével iparosították), illetve ott a munkahelyek megtartása, esetleg növelése. A rendszerváltás után ennek lehetőségei jóval korlátozottabbak lettek, a rendszerváltozás után Magyarországon új üzemeknél nem is alkalmazták, legfeljebb Borsod csődbe ment nehézipari üzemeinek megmentésénél került részben alkalmazására. Állami intézmények vidékre helyezése pedig az Alkotmánybíróság Esztergomba helyezésének eleve kudarcra ítélt kísérletén kívül nem volt példa.

- g. Végül, mind a tervgazdaságok, mind a piacgazdaságok alkalmaztak korábban adminisztratív tiltó intézkedéseket, vagy büntető szintű befizetéseket a túlsúfolt, vagy más okból nem kívánatos térségekbe való telepítés megakadályozására. Különösen a fővárosok, legnagyobb városok túlsúfoltságának növekedését kívánták így megakadályozni, de a kelet-európai országokban a stratégiai iparágak telepítését tiltották a nyugati határtérségekben is. Nyugaton a korlátozások csak a gazdasági vállalkozásokra vonatkoztak, de keleten kiterjedtek a lakosság költözési szabadságának korlátozására, a nagyvárosokba, fővárosokba való betelepülés tilalmára is.

Az Európai Unió a fenti eszközök közül az infrastruktúra kiépítését, az üzleti környezet kedvező alakítását, a határ menti együttműködések ápolását, a regionális marketinget és a tervezést tekinti az állami területpolitika megengedett, sőt kívánatos eszközeinek. A pénzügyi támogatások és kedvezmények tulajdonképpen csak átmenetileg megtűrt eszközöknek minősülnek, bár ez az „átmeneti időszak” az EU-ban is már elég sokáig tart és a költségvetés 36 százalékát igénybe veszi. Az állami intézmények telepítésének és az adminisztratív korlátozásoknak, mint a regionális politika eszközeinek alkalmazását az EU kifejezetten kedvezőtlennek és nem kívánatosnak tekinti, ám bár néhány tagország néha próbálkozik velük és pl. Párizs és Athén esetében bizonyos korlátozások mindmáig érvényben vannak, hozzá kell tenni: nem sok eredménnyel. Hasonlóképpen eredménytelenek voltak a hatvanas évek elején hozott és még a nyolcvanas évekig fennmaradt kitelepítési és korlátozó intézkedések Budapest iparfejlesztése vonatkozásában is. A budapesti ipar részaránya ugyan radikálisan csökkent az országban, de ez nem ezeknek az intézkedéseknek, hanem a munkaerő-szűkének volt a következménye.

2.2.2 A pénzügyi rendszer nem területfejlesztési célú és rendeltetésű elemeinek hatása a térbeli szerkezetre.

A magyar gazdaságban a mai napig a GDP-nek közel az 50 százalékát koncentrálják az államháztartásba és területfejlesztési támogatásokra a GDP 0,4 - 0,5 százalékát, az államháztartási kiadások mintegy 1 százalékát fordítják. Nemzetközi viszonylatban ez az arány nem is olyan kevés, de az államháztartás egészéhez képest nyilvánvalóan elenyészőnek tekinthető. Az államháztartási bevételeknek egyáltalán nincs, a kiadásoknál pedig 99 százaléknak nincs direkt területfejlesztési célja és differenciáltsága. Tekintettel azonban arra, hogy mind az államháztartási befizetési forrásoknak, mind pedig a kiadási céloknak meghatározott területi struktúrája van, ezért a költségvetés elkerülhetetlenül a jövedelmeknek egy területi újraelosztását, átcsoportosítását hajtja végre, és ennek az átcsoportosításnak a hatása – már csak a mennyiségek nagyságrendjéből fakadóan is – szükségszerűen jóval nagyobb, mint a szűkebb értelemben vett területfejlesztési politikáé. Tekintsük most röviden át a költségvetés fő bevételi és kiadási tételeinek potenciális hatását a gazdaság térbeli szerkezetére.

- a. A jövedelemadók képezik a költségvetés legfontosabb és legnagyobb forrását. A jövedelemadók lehetnek progresszívek, lineárisak és regresszívek. Az első a nagyobb jövedelmekből arányaiban nagyobb részarányt von el, méghozzá a progresszivitás mértékétől függően, de igen nagy mértékben. Következésképpen a progresszív jövedelemadó-rendszerek térbeli kiegyenlítő hatást gyakorolnak, mivel a gazdagabb régiókból arányaiban több forrást vonnak el, a szegényebbekben pedig arányaiban többet hagynak ott. A magyar személyi jövedelemadó-rendszer progresszív adórendszer, tehát betölti ezt a kiegyenlítő funkciót. Az alábbi táblázatból látható, hogy a Közép-Magyarországi Régióból vonják el az SZJA több, mint felét, miközben a jövedelmekből csak 33,33 százalékban részesül. Az összes többi magyar régióban az ott keletkezett jövedelemnél arányaiban kisebb az elvonás aránya.

19. sz. táblázat A személyi jövedelmek és az SZJA megoszlása a magyar régiók között 2001-ben

Régiók	Összevont jövedelem arányai %	Befizetett SZJA arányai %
Közép Magyarország	46,6	53,4
Közép Dunántúl	10,1	9,5
Nyugat Dunántúl	9,2	8,5
Észak Magyarország	8,3	7,1
Dél Dunántúl	7,2	6,1
Észak Alföld	9,5	7,8
Dél Alföld	9,1	7,7
Összesen	100,0	100,0

Forrás: APEH

A társasági jövedelemadó ezzel szemben lineáris adó, amely nem változtatja meg a rendelkezésre álló jövedelem arányait. Gyakorlatilag mégis azt teszi, mégpedig az adókedvezmények révén.

20. sz. táblázat A kettős könyvelést végző vállalkozások néhány adózási mutatójának regionális eloszlása 2001-ben

Régiók	Nettó árbevétel	Adózás előtti eredmény	Számított adó	Adó kedvezmény	Fizetett adó
Közép Magyarország	53,3	50,0	53,4	40,8	58,8
Közép Dunántúl	12,4	9,7	10,0	13,3	9,0
Nyugat Dunántúl	9,0	11,8	12,0	23,6	8,3
Észak Magyarország	5,4	6,8	5,6	6,0	5,5
Dél Dunántúl	6,0	4,4	5,0	2,2	4,0
Észak Alföld	7,6	9,7	8,2	10,9	7,7
Dél Alföld	6,4	7,7	5,9	4,8	6,7
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: APEH

Az adókedvezmények túlnyomó részét Magyarországon ugyanis a fejlett vidéki térségeknek adják, ahol a nemzetközi nagyvállalatok új, zöldmezős beruházásokat telepítettek (egyedül Győr városa kapja meg az ország összes társasági adó kedvezményének 22 százalékát, az iparüzési adó-kedvezményeknek ennél is jóval nagyobb arányát). A két fejlett dunántúli régió így arányaiban kevesebb adót fizet, és több jövedelmet tarthat meg, míg a szegény régiók jövedelmükhöz képest nagyobb adót fizetnek. A Közép-magyarországi Régió ugyancsak tényleges jövedelménél nagyobb arányban fizet társasági adót. Ez az adózás tehát felerősíti a jövedelmi különbségeket.

- b. Az államháztartásból fizetett jövedelemtámogatások ismételtén társadalmi (és területi) kiegyenlítő hatásúak. A nyugdíjnak, a családi pótléknek, a szociális segélyeknek jóval nagyobb hányadát fizetik ki a kevésbé fejlett régiókban, ill. településekben, mint a munkajövedelmeknek. Budapesten a bruttó jövedelmeknek 2000-ben 72,4 százaléka volt munkajövedelem és 25,6 százaléka társadalmi juttatás. Ugyanez az arány Észak-Magyarországon 61,1 és 37,2 százalék volt. A társadalmi jövedelmeknek ez a magasabb aránya azonban nem jelent nagyobb abszolút összeget, csak azt, hogy az alacsonyabb munkajövedelmekhez képest képvisel magasabb részarányt. Összességében a fejlettebb régiókban a társadalmi jövedelmek összege is nagyobb.
- c. A kiadási oldalon a legnagyobb tételt természetesen a köztisztviselők, és közalkalmazottak fizetése képezi. Budapest és a nagyvárosok lakosságából a köztisztviselők és közalkalmazottak az országos átlagnál jóval nagyobb arányt képviselnek, ezért ezek a települések a költségvetés e csatornáján keresztül jelentős jövedelemhez, - s nem támogatáshoz – jutnak (Budapesten dolgozik, pl. az ország köztisztviselőinek mintegy fele). Tekintettel azonban arra, hogy a központi régió az összes adóbevételeknek több mint a felét fizeti be, ez a bevételekhez képest területi átcsoportosítást nem jelent.
- d. Az ártámogatások a rendszerváltás óta nagymértékben leépültek, jelentőségük ma már jóval kisebb, de azért van. Különösen igaz ez a szolgáltatások ártámogatásaira. A szolgáltatásoknál ugyanis – ellentétben a tárgyakban megtestesült árukkal – a termelés és fogyasztás aktusa térben és időben egybeesik, nem választható el. Következésképpen e szolgáltatásokat csak ott lehet igénybe venni, ahol azokat „előállítják”, következésképpen ártámogatásaik is csak ott vehetők igénybe, ahol ilyen szolgáltatásokat „előállító” intézmények vannak. Ezért a szolgáltatások ártámogatásai erőteljes területi jövedelem differenciáló hatással rendelkeznek. Ez különösen a rendszerváltás előtt jutott érvényre. Az állami bérlakások lakbér-támogatást csak ott lehetett igénybe venni, ahol állami bérlakások voltak. Az alacsony közműdíjakat (Víz, gáz, melegvíz, távfűtés, áram, telefon, stb.) lehetővé tevő ártámogatásokat ugyancsak ott lehetett igénybe venni, ahol ezek a szolgáltatások kiépültek. Ugyanez a helyzet a helyi tömegközlekedés, a járóbeteg-ellátás, a kulturális, oktatási és sportlétesítmények esetében. Ezeknek az ártámogatásoknak a terheit valamennyi polgár viselte, de azokat csak egy részük, főleg a nagyvárosokban lakók vehették igénybe. A szociális célúnak deklarált ártámogatásokat tehát valójában a városi jobb jövedelmű rétegek vehették igénybe és azok a területi jövedelem - és életszínvonal-különbségeket nem

csökkentették, hanem növelték. A rendszerváltozás után ezek a jelenségek nagymértékben csökkentek, de teljesen még nem szűntek meg.

- e. Végül a költségvetés felhalmozási, beruházási támogatási kiadásainak a tulajdonképpeni területfejlesztési támogatások maximálisan 10 százalékát tették ki. A többi az érdekelt tárcák szakmai szempontjai alapján került felhasználásra, amihez az utóbbi öt évben bizonyos területi szabályozás (a 2, majd 5, majd 7 legelmaradottabb megyének juttatott, később tárgyalandó kötelező kvóta) járult. Az OTK végrehajtásáról készült beszámolóhoz a területfejlesztésért felelős tárca összeállította a fejezeti kezelésű előirányzatok kilencvenes években megvalósult területi felhasználási arányait. Eszerint. 1996-98-ban az öt legszegényebb megyében a Gazdaságfejlesztési Célelőirányzatnak csak 11,1 százalékát, a Turisztikai Célelőirányzatnak 13 százalékát, a Munkaerő-piaci Alapnak 36,3 százalékát, az agrártámogatásoknak 28 százalékát, a Környezetvédelmi Alapnak 16 százalékát, az Útfenntartási- és Fejlesztési Célelőirányzatnak 15,3 százalékát, a Vízügyi Célelőirányzatnak 36,5 százalékát használták fel. Ugyanezek az arányok a 7 legszegényebb megyére 20,8%, 16,5%, 45,9%, 41,7%, 20,2%, 21,6%, és 36,8%. Ebből kiderül, hogy a Gazdaságfejlesztési célelőirányzatnál, a Turisztikai Célelőirányzatnál, a Környezetvédelmi Alapnál és az Útalapnál valóban indokolt volt lépéseket tenni, annak érdekében, hogy a tárcák figyelme jobban az elmaradott térségek felé forduljon. A Munkaerő-piaci Alap, az agrártámogatások, továbbá a Vízügyi Alap esetében azonban ez teljesen felesleges volt, mivel a tárcák e térségekben már korábban forrásaik jóval nagyobb arányát használták fel, mint amit a rendelet célul kitűzött.

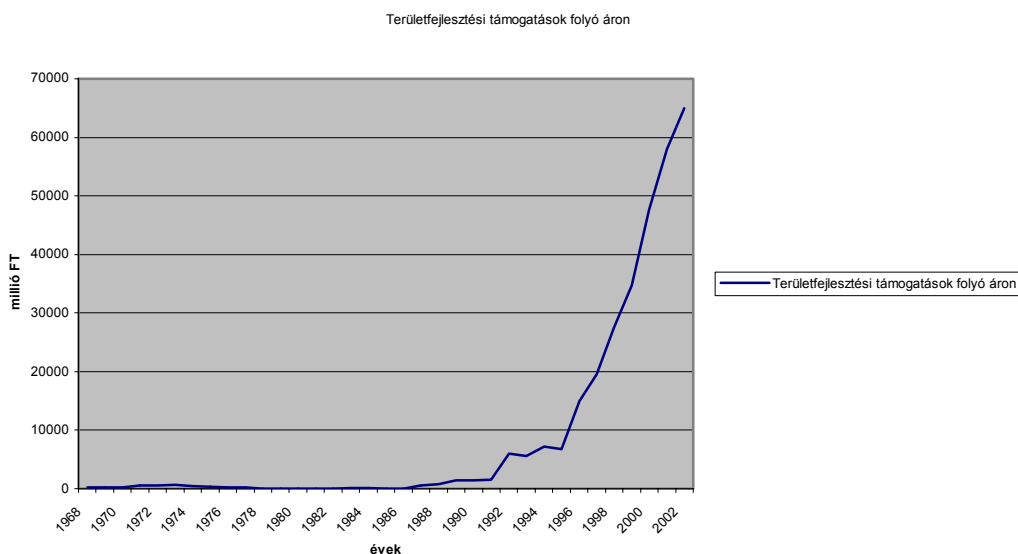
Összefoglalva, a költségvetés nem területfejlesztési célú tevékenységének területi hatása erősen vegyes. Összességében azonban a különbségeket növelő és csökkentő hatások többé-kevésbé kiegyenlítették egymást, a regionális diszparitások drámai növekedése nem a költségvetési politika hatására, sőt bizonyos mértékben azzal szemben történt.

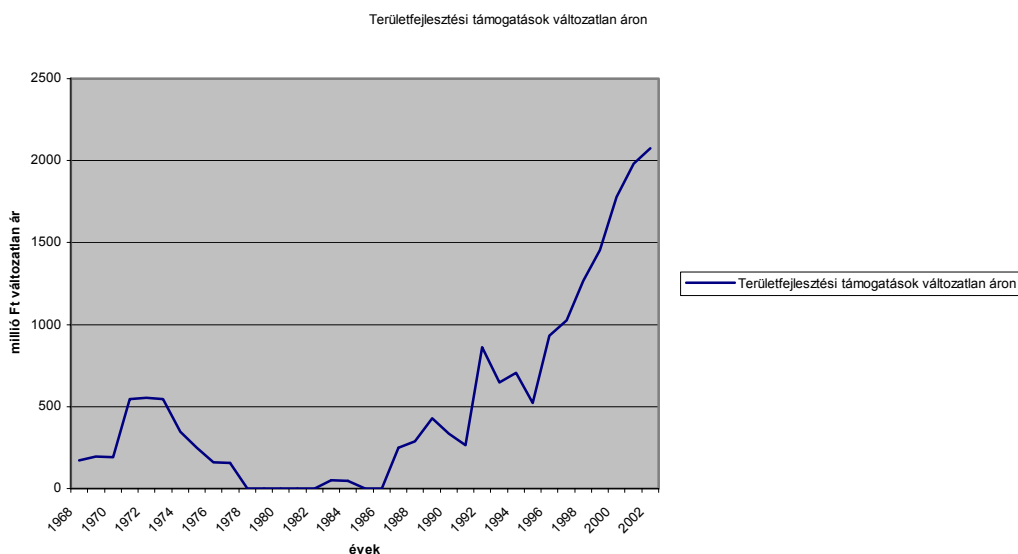
2.2.3 A (szűkebb értelemben vett) területfejlesztés gazdasági-pénzügyi eszközei.

a. Beruházási támogatások

Magyarországon 1968-ban az „új gazdaságirányítási rendszer” bevezetésével egyidejűleg kezdeményezték területfejlesztési pénzügyi támogatási eszközök alkalmazását. A direktív, tervutasításos rendszerben ugyanis erre nyilvánvalóan nem volt szükség, elég volt utasításokat adni a vállalatoknak egy-egy új telephely létesítésére és annak pénzügyi konzekvenciáit a központi tervben „betervezték”. Az új rendszer feltételei között erre nem volt lehetőség, ösztönző eszközöket kellett alkalmazni, hogy a kívánatosnak tartott térbeli struktúraváltozás megvalósuljon.

Az új trendszer eleinte 180-200 millió forintos éves támogatási eszközökkel indult, legmagasabb szintjét 1972-73-ban évi 600 millió forintos támogatással érte el. Ettől kezdve – a gazdasági, költségvetési egyensúlyi feszültségek és egyéb tényezők hatására a támogatási források mennyisége fokozatosan csökkent, 1978 és 1986 között lényegében megszűnt. 1987-ben indult újra, ismét 600 millió forinttal, ettől kezdve szinte töretlen és dinamikus növekedés ment végbe, amely 2002-2003-ra - PHATR regionális eszközökkel együtt elérte a 60 milliárd forintot, az 1972-73-as összeg százszorosát.





Változatlan áron egy kissé módosul a kép. Az 1972-73-as „csúcsot” reálértékben a támogatás csak a területfejlesztési törvény elfogadásának évében 1996-ban – 24 év után - haladta meg véglegesen. Azóta valóban igen dinamikus növekedett és az ezredfordulóra a GDP 0,44 százalékát tette ki.

A támogatás kezdettől részben vissza nem térítendő, részben visszatérítendő beruházási hozzájárulásból állt, amelyen belül a meghatározó többséget a vissza nem térítendő támogatás alkotta. E forma preferálásához több tényező járult hozzá:

- a támogatást kapó számára nyilvánvalóan ez a legkedvezőbb forma, ezért ezt pályázzák meg elsősorban és csak e keret kimerülése esetén fordulnak visszatérítendő támogatásért.
- a támogatást nyújtó számára is politikailag ez a legkedvezőbb, hiszen ezáltal egyfajta „nemzeti ajándékot” ad, ami az – elvárások szerint - legnagyobb politikai „hozammal” jár. Már csak azért is ezt a formát preferálják, mert a visszatérítendő támogatás esetén a visszatérített összeg nem az adott megye, régió támogatási keretét gazdagítja, hanem a „nagy kalapba” kerül vissza, nincs tehát semmiféle érdekeltségi tényező, ami e forma választása mellett szólna;
- Végül a támogatást kezelő számára is ez a legkedvezőbb forma. A tanácsok által nyújtott támogatásokat ugyanis a Magyar Államkincstár kezeli, amelynek feladata a költségvetési források kezelése. A költségvetési gazdálkodásban teljesen szokatlan forma a visszatérítendő támogatás, ezek kezelése számukra teljesen idegen, sokkal „macerásabb” eljárást igényel, és ezért nyilvánvalóan nem preferálják.

A végleges és vissza nem térítendő támogatás tehát mindvégig a domináns forma volt, de először 2002-től fordult elő, hogy a visszatérítékes forma teljesen eltűnt a rendszerből, nem utolsósorban a választására irányuló érdekeltség teljes hiánya, azaz a nem megfelelő szabályozás miatt.

A támogatások gyors növekedése sajátos formában ment végbe. Nem úgy, hogy a már meglévő támogatási formák és alapok összegét növelték, hanem általában úgy, hogy a régiék összegét lényegében változatlanul hagyták és minden alkalommal új konstrukciókat létrehozva növelték a támogatást. A kilencvenes évek elején lényegében az egyetlen keret a Területfejlesztési Alap, később – a költségvetésbe integrálva – területfejlesztési célelőirányzat volt. 1996-ban ehhez járult hozzá a Területi Kiegyenlítő Fejlesztési Támogatás (TEKI), 1998-ban a Céljellegű Decentralizált Előirányzat, 1999-től az 5, később hét megye felzárkóztatásnak programja, 2001-től a régióknak a tükörprogram keretében juttatott területfejlesztési célelőirányzat, 2003-tól a Felzárkóztató Program a hátrányos helyzetű kistérségek támogatására. Mindig új és új konstrukciók, amelyeket az önkormányzatok, térségek megpályázhattak, miközben a meglévő konstrukciókhoz rendelt források nem, vagy alig nőttek, reálértékük természetesen csökkent. Természetesen ebben is van politikai tényező. Minden új kormány, vagy a területfejlesztésért felelős minisztérium saját, új a nevéhez fűződő konstrukcióval akart megjelenni és nem az elődei által létrehozottak forrásait növelni. Együttesen azonban ez a növekvő bürokráciához, a pályázatok közötti koordinációs nehézségekhez és zavarokhoz járul hozzá, továbbá ahhoz, hogy a meglévő korábbi konstrukciók, előirányzatok fokozatosan elértéktelenednek. Pl. a megyéknek juttatott TFC összege 1996 és 2001 között lényegében változatlan volt, ami 5 év alatt reálértéke több mint felének elvesztését jelentette. Különösen súlyosan érintette ez a vállalkozások támogatását, mivel az új konstrukciókból a vállalkozások támogatása nem lehetséges, a régiék pedig elértéktelenedtek.

b. Adókedvezmények

Az Európai Bizottság és annak Versenypolitikai Igazgatósága az adókedvezmények területfejlesztési eszközként való alkalmazását általában nem kívánatosnak tartja, mivel könnyen kijátszható, de alkalmazását eleve nem tiltja meg. Több tagországban (Finnország, Franciaország, Görögország, Olaszország) alkalmazzák is. Alkalmazásának feltétele azonban, hogy előre kiszámítható legyen és nettó jelenértékre átszámítva az egyéb támogatásokkal együtt se haladja meg az adott térségre engedélyezett nettó beruházási támogatás-egyenérték

felső határát. Ezért adókedvezmény csak az elismert befektetési összeghez kapcsolva, annak arányában nyújtható.

Az újonnan csatlakozó országokban ez az eszköz gyakorlatilag mindenütt megtalálható. Ugyanis az adókedvezmény általában a „szegény országok ösztönző eszköze”. Ott alkalmazzák, ahol a költségvetés pillanatnyi helyzete nem tesz lehetővé beruházási támogatások nyújtását, ezért inkább jövőbeli költségvetési bevételekről mondanak le. Ez nem terheli a jelenlegi büdzsét, ugyanakkor könnyen lehetséges, hogy a jövőben ezáltal jóval nagyobb bevételről mondanak le, mint amennyit ma beruházási támogatásra ki kellene fizetni.

Magyarországon 2001-ben 81 milliárd forint értékben nyújtottak társasági adó kedvezményt, jóval nagyobb összegben, mint az összességében 4-5 milliárd forintnyi, a vállalkozásoknak nyújtott területfejlesztési támogatás. Ennek túlnyomó hányada azonban a fejlett térségekbe települt nagy nemzetközi vállalatoknak kerül kifizetésre. Egyedül a Győr városában települt üzemeknek az adott évben nyújtott társasági adókedvezmény (17,2 milliárd forint) több mint négyszerese a vállalkozásoknak országosan nyújtott összes területfejlesztési beruházási támogatásnak. Az összes társasági adókedvezménynek 78 százalékát a három legfejlettebb régióban települt (Közép-Magyarország, Közép Dunántúl, Nyugat Dunántúl) és 22 százalék jut a 4 kevésbé fejlett régióknak.

A nemzetközi vállalatoknak nyújtott adókedvezmények többsége nem felelt meg az EU versenypolitikai szabályainak. Ezért 2002 végén a koppenhágai tárgyalásokon az EU eleinte ezek megszüntetését követelte. Végül olyan kompromisszum jött létre, hogy 2003 január 1-től csak az EU szabályoknak megfelelő, a beruházási összeghez kötött és annak maximum 35 százalékát kitevő adókedvezmény nyújtható, de az eddig megkötött kedvezmény-nyújtási megállapodások – a kormány szavahihetőségének megőrzése érdekében – érvényességük idejére fenntarthatók.

A vámszabad területeken nyújtott ÁFA kedvezmény ugyancsak nem tartható fenn, ennek esetleges kompenzációja a vállalkozások számára még tisztázatlan.

A harmadik adónem, amelyikből jelentős, és térségileg differenciált adókedvezményeket nyújtottak, ez az iparüzési adó. A kilencvenes évek első felében ennek jelentős részét ugyancsak a nemzetközi vállalatok adták. A kilencvenes évek második felében azonban a kormányzat ezt is szigorúbban korlátozta. Az iparüzési adó a nettó, anyagmentes árbevétel

1,5-2,5 százalékát teheti ki. Adókedvezmény egyedi vállalkozásoknak nem adható, az adó kulcsa minden vállalkozásra nézve egyenlő kell, hogy legyen. Természetesen itt is érvényes az, hogy a korábbi megállapodások alapján nyújtott iparüzési adókedvezmények a megállapodások lejártáig érvényesek maradnak. A számított adóerő-képesség alapján végrehajtott korrekció bevezetése azonban most már az adókedvezményt nyújtó önkormányzatokat kétszeresen is sújtja. Egyfelől az elengedett adó bevételkiesést jelent, másfelől, függetlenül elengedésétől, az adóerő-képesség számításánál mint potenciális bevétel számításba vételre kerül és ezáltal csökkenti az adott önkormányzat normatív támogatásait.

c. Hitel- és kamatkedvezmények

Ahogy kizorultak a vállalkozási támogatások, és ahogy kizorultak a visszatérítes beruházási támogatási, valamint a kamatkedvezmény formák a területfejlesztési tanácsok tevékenységéből, úgy tűnt el a kamat- és hitelkedvezmény a magyar területfejlesztés eszköztárából. Pedig ez az, amit az Európai Bizottság a legmegfelelőbbnek tart és a leginkább támogat a területfejlesztés pénzügyi eszközei közül. És egyben a legnagyobb mértékben is alkalmaz. Magyarországon a figyelem olyan mértékben a PHARE-ra és az egyéb vissza nem térítendő támogatásra összpontosult, hogy háttérbe szorult azoknak a kedvezményes hiteleknek a számbavétele, amelyeket az Európai Unió pénzügyi intézményei nyújtottak, pedig azok összege a fejlettebb csatlakozó államokban lényegesen meghaladta a PHARE támogatását.

21. sz. tábla Az EU és intézményei által nyújtott támogatások és hitelek a jelölt országoknak 1990-2002

		Éves PHARE támogatás	EBRD hitelek éves átlaga	EIB hitelek éves átlaga	EU finanszírozás éves átlaga
		Egy lakosra számítva			
	Népesség 1000				
Bulgária	8170	10,71	6,80	10,13	27,64
Csehország	10272	6,09	7,32	28,15	41,56
Észtország	1372	14,83	27,08	14,02	55,93
Magyarország	10211	9,54	10,82	19,89	40,25
Lettország	2373	10,68	11,25	10,72	32,65
Litvánia	3506	11,50	9,67	6,51	27,68
Lengyelország	38646	6,35	5,58	11,92	23,86
Románia	22435	6,58	8,36	9,34	24,28
Szlovákia	5401	8,64	14,69	19,04	42,37
Szlovénia	1990	9,61	24,63	47,35	81,59
Nemzeti programok	104376	7,70	8,43	14,47	30,59

Források: PHARE Annual Reports Brussels, EBRD investments, EBRD, London, May.2003. pp. 96, EIB: www.eib.org/Attachments/country/loans.en.pdf

Szlovéniában nyolcszor, Csehországban hatszor, de még Magyarországon is több mint háromszor meghaladta az EU intézmények – az EBRD és az EIB - hiteleinek összege a PHARE támogatások összegét. Ráadásul a hiteleket túlnyomó hányadban vállalkozóknak juttatták, ami a PHARE támogatásra jóval kevésbé volt jellemző.

Aligha kétséges, hogy ezt az elemét a területfejlesztési eszközrendszernek erősíteni kell. Bebizonyosodott, hogy ennek kezelésére a területfejlesztési tanácsok intézményrendszere alkalmatlan. A nemzetközi tapasztalat az, hogy az ilyen területfejlesztési támogatások kezelésére egy, az állam által kontrollált, bankszerűen és üzleti alapon működő, de nem kizárólag a rövid távú hozamokat szem előtt tartó intézmény lehet alkalmas, mint aminek a Magyar Fejlesztési Bankot eredetileg szánták. Később ennek az intézménynek a tevékenysége e céltól alaposan eltért, és a kormánypártok pillanatnyi érdekeinek érvényesítését, pénzügyi tranzakcióinak lebonyolítását szolgálta, de eredeti funkciójához visszatérve ezt a funkciót a nemzeti támogatási rendszerek vonatkozásában megfelelően tölthetné be. Számos országban van ilyen intézmény (Németországban pl. a Bank für Wiederaufbau).

d. Egyéb eszközök

- Vámkedvezmények nyújtásának lehetősége 2004. május 1-től megszűnik, mivel Magyarország az EU vámuniójának tagja lesz, a vámkedvezmények nyújtása nem a nemzeti kompetenciák körébe fog tartozni.
- Területi jellegű amortizációs kedvezmények az Európai Unióban ugyancsak nincsenek, de az amortizációs politikát egyelőre a nemzeti kormányok szabályozzák. A korszerű gépek gyorsított leírására tehát mód van, de azt csak egységesen lehet alkalmazni. Magyarországon egyelőre a vállalalkozási övezetekben az új gépbeszerzések egy összegben, az épületek évi 10 százalékos mértékben alkalmazhatók, ami az általános szabályoknál lényegesen kedvezőbb. Ha az egységességet kell megteremteni, akkor célszerűbb volna ezeket a kedvezményeket az egész ország területére kiterjeszteni, semmint a vállalalkozási övezetekben megszüntetni. Igaz, hogy ez az intézkedés az adóbevételekben némi csökkenést eredményezne, ugyanakkor az egyik leghatékonyabb eszköze a vállalalkozások modernizációjának támogatásának.

- Foglalkoztatási kedvezmények. Az Európai Uniónak fenntartásai vannak ezzel az eszközzel kapcsolatban is, ennek ellenére EU tagországok széles köre alkalmazza őket (Belgium, Franciaország, Németország, Írország, Svédország, Nagy Britannia). Az egyik elterjedt mód, hogy a beruházási támogatást az új munkahelyek létesítéséhez, mint feltételhez kötik, vagy mennyiségét a létrehozandó munkahelyek számától teszik függővé. Ennek a módszernek több problémája van. Egyfelől nem ösztönöz korszerűsítésre, a termelékenység növelésére. Másfelől a beruházás hosszabb időtávra készül, míg az aktuális terelésnek, létszámgénynek konjunkturális hullámszámai lehetnek. A követelmények és ígéretek számonkérését a pályázóknál kizárólag az aktuális létszámhoz kötni így lehet, hogy hibás. Célszerű lenne ezt újragondolni. A másik foglalkoztatáshoz, létszámhoz kötött ösztönző tényező a munkabérek egy részének az állam által való átvállalása, vagy bizonyos térségekben meghatározott pótlékoknak a fizetése és ennek az állam általi megtérítése. Az elsőt szélesebb körben alkalmazzák az Unióban is, és Magyarországon is a munkanélküliség csökkentésére, amikor a munkaügyi központok bizonyos munkakörökbe felvett új dolgozók munkabérének meghatározott hányadát bizonyos ideig átvállalják. Az utóbbi módszert, a pótlékokat és azok állami finanszírozást alkalmazzák, pl. nehéz földrajzi, települési körülmények között végzett munkáért. Használják ezt az északi országok a lakosság és munkaerő megtartására, használták Magyarországon a vidék iparostásának első hullámában ((1958-1968) szakembereknek a vidéki ipartelepekre való vonzása érdekében és használják jelenleg a pedagógusok periférikus térségekbe településhez való megnyeréséhez, ill. megtartásához.
- Társadalombiztosítási kedvezményeket nyújtani szigorúan tilos, de teljesen ésszerűtlen is lenne, hiszen magán-nyugdíjpénztárak esetében a munkáltató által be nem fizetett összeg a munkavállaló nyugdíját rövidíti meg.

2.3 A területfejlesztési politika szabályozási, döntési és intézményi rendszere

A területfejlesztési politikának, amellet, hogy világos és egyértelműen megfogalmazott célokkal kell rendelkeznie, továbbá amellet, hogy e célokhoz megfelelő és a helyzet kezeléséhez kellő nagyságrendű gazdasági-pénzügyi eszközökkel kell rendelkeznie, eleget kell tenni egy harmadik követelménynek is: döntő jelentősége van ugyanis annak, hogy milyen szabályozás, eljárások, döntési és intézményi rendszerek kereteiben érvényesítik, juttatják el ezeket az eszközöket a gazdaság megfelelő szereplőjéhez a célok megvalósítása

érdekében. Az angolszász irodalom ezt a rendszert nevezi eljuttatási, „delivery” rendszernek. A rendszernek számos eleme van, amelyek mindegyikénél többféle megoldás lehetséges, és minden megoldásnak vannak különböző előnyei és hátrányai. A gazdaság konkrét szerkezetétől, a területfejlesztési problémák jellegétől, a gazdasági és közigazgatási irányítási rendszer többi elemétől függ, hogy milyen megoldást célszerű választani. A megválaszolandó kérdések a következők:

1. A támogatandó területek száma és nagyságrendje.
2. A támogatási pénzalapok decentralizálása, vagy együtt-tartása.
3. Az elosztás automatikus, vagy diszkrecionális rendszere.
4. Az irányítási, döntési, elosztási szintek száma
5. Az irányítási szintek, feladatai, funkciói.
6. Az irányítási szintek közötti munkamegosztás.
7. A támogatások fő iránya, jellege
8. Az EU és a nemzeti támogatási rendszer viszonya, kapcsolata.

Az egyes kérdések egymástól nem függetlenek: az egyik kérdésre adott válasznak messzemenő determináló hatása lehet, van számos további kérdés megválaszolására. Ezért azok tárgyalása során elkerülhetetlen, hogy néha előreugorjunk még nem tárgyalt, vagy visszanyúljunk már megválaszolt kérdésekhez.

2.3.1 A támogatandó területek száma és nagyságrendje.

Önmagában ez a kérdés is több „al-kérdést” foglal magában:

- először azt, hogy az adott ország területének mekkora hányadát tekintjük a területfejlesztés tárgyának;
- másodszor azt, hogy az adott ország területének mekkora hányadát tekintjük a felzárkóztatás szempontjából támogatandónak;
- harmadszor azt, hogy ezen belül a támogatás egységeként milyen nagyságrendű területi egységeket válasszunk ki.

Ami az első kérdést illeti, a modern területfejlesztés egyre inkább azt a nézetet vallja, hogy a területfejlesztési politika tárgya az országok egész területe. Hiszen minden térségben lehetnek

– bár igen különböző nagyságrendű és súlyú – problémák, amelyekkel foglalkozni kell, és amelyek a területfejlesztés feladatkörébe tartoznak. Észak-nyugat Európa országaiban ez a megközelítés magától értetődő, de pl. az utóbbi évtizedben érvényre jutott Olaszországban is, ahol addig kizárólagos feladatnak a Dél felzárkóztatást tekintették. A magyar területfejlesztési törvény megközelítése ebben a tekintetben helyes. A területfejlesztési politika érvényének teljes ország területre való kiterjedése azonban nem jelenti azt egyfelől, hogy minden térséggel azonos súllyal és prioritással kell foglalkozni, másfelől azt, hogy minden területen ugyanazon eszközöket, nevezetesen pénzügyi támogatásokat kell alkalmazni. Az olyan ország esetében, mint Magyarország, ahol ekkorák a fejlettségi különbségek, szükséges, hogy jelezzük, mely térségek fejlesztését tekintik elsődleges fontosságúnak, prioritásnak, ahová a támogatási eszközök döntő hányadát koncentrálni kell. A területfejlesztésnek a pénzügyi támogatásokon, kedvezményeken túl több eszköz áll rendelkezésére: az országos infrastrukturális hálózatok kiépítése, a tervezési rendszer, területi fejlesztési és rendezési tervek készítése az ország valamennyi területére, a régió- és településmarketing, az odatelepülő vállalatoknak nyújtott információ és tanácsadás, együttműködések szervezése határokon belül és kívül, olyan speciális kutatási, innovációs, környezeti, képzési stb. támogatási rendszerek működtetése, amelyek az ország egész területéről megpályázhatók és elnyerhetők, stb.. Azt viszont határozottan biztosítani és érvényesíteni kell, hogy a felzárkóztatást szolgáló területi támogatási rendszer csak az arra valóban rászoruló térségekre terjedjen ki.

A következő kérdés az elmaradottság, ill. a felzárkózás érdekében támogatandó terület nagyságrendje. Természetesen ezt nem területben, hanem a rajta élő népesség mértékszámában indokolt megállapítani.

A támogatott területek népességaránya a területfejlesztés eddigi magyarországi történetében meglehetősen ingadozó nagyságrendet mutatott. Az ingadozás kevésbé függött a területfejlesztés célrendszerében bekövetkezett változásoktól, sokkal inkább a népgazdaság és a költségvetés általános pénzügyi nagyságrendjétől és a megszorító intézkedések körétől. 1961-ben a kormány határozata 23 vidéki nagyvárost és település-együttest jelölt ki a vidéki iparfejlesztés támogatandó telephelyeül összesen mintegy 1,5 millió lakossal. 1968-70-ben az első Iparfejlesztési Alap 640 ezer lakosú kisvárosokat és városiasodó településeket jelölt ki beruházási támogatással és további 260 ezer lakosú településeket hitelkedvezménnyel való fejlesztésre. 1971-75-ben a Központi Területfejlesztési Alapnál ezt az arányt 1,5 millióra emelték. 1976-tól, az egyensúlyromlás következtében és a megszorítások eredményeként ezt a

számot 250 ezerre csökkentették, majd 1981-től, a további egyensúlyromlás és további megszorítások eredményeként ezeket a kedvezményeket teljesen megszüntették. 1983-ban, különböző külső nyomások hatására Zala megye bizonyos térségeiben visszaállították. 1986-ban, az átfogalmazott területfejlesztési politika keretében 460 ezer lakosú periférikus, szinte kizárólag falvakból álló térséget jelöltek ki támogatásra, ezt 1992-ben 1 millió 100 ezerre, 1993-ban 1 millió 800 ezerre emelték. 1995-ben az Országgyűlési Határozat a támogatott területek nagyságrendjének felső határát az összlakosság 30 százalékában jelölte meg, ennek ellenére a tényleges kijelölés során az ország lakosságának 44,5 százaléka élt támogatásra jogosult kistérségekben. 1999-ben az Országgyűlés 5 megye teljes területét a tárcák fejezeti kezelésű előirányzatából lényegében támogatásra jogosultnak deklarálta, amihez 2003-ban további két megye csatlakozott. Végül hozzátehetnénk, hogy a megyei és regionális fejlesztési tanácsok a területfejlesztési célelőirányzat tekintetében a kistérségi kijelölést általában figyelmen kívül hagyják és lényegében Budapest kivételével (amely a TFC-ből nem részesül) az ország egész területe a területfejlesztés szempontjából támogatottnak minősül. Az itt vázolt történet táblázatban összefoglalva:

22. sz. tábla A területfejlesztési támogatási alapokból (célelőirányzatokból) támogatásra jogosult területek népessége és népességaránya 1961-2003.

Időszak	A támogatott népesség száma	A támogatott terület aránya az ország népességéből %	A támogatott terület települési jellege
1961-1967	1,5 millió	15	23 vidéki nagyobb város
1968-70	640 ezer +260 ezer	6,4+2,6=8	kisvárosok, városiasodó községek
1971-1975	1,5 millió	15	Kisebb városok
1976-1980	250 ezer	2,5	Városiasodó községek
1981-1982	0	0	
1983-85	108 ezer	1,1	Zala megye néhány körzete
1986-1991	450 ezer	4,5	Kizárólag periférikus községek
1992	1,1 millió	11	Túlnyomóan községek
1993-1994	1,8 millió	18	Nagyobb részben községek
1995	3 millió	30	Országgyűlési Határozat javaslata
1996-1998	4,45 millió	44,5	Tényleges kijelölés
1999	5,27 millió	52,7	A fenti + 5 megye további területei
2003	5,56 millió	55,6	A fenti + 2 megye további területei
1995-2003	8,2 millió	82	Az egész ország - Budapest a gyakorlatban

Forrás: saját gyűjtés

Új helyzetet teremt a 2004. évi belépésünk az Európai Unióba. Az Unió Versenypolitikai Igazgatósága ugyanis elvárja, sőt megköveteli, hogy az EU Strukturális Alapokból támogatott területek és a nemzeti területfejlesztési eszközökből támogatott területek egybeessenek. Márpedig 2004 és 2006 között Magyarország egész területe jogosult EU strukturális támogatásra, tehát a nemzeti támogatási jogosultságot is ki kell terjeszteni az ország egész területére.

Ez azonban semmiképpen nem jelentheti azt, hogy a támogatás mértéke, intenzitása és jellege egyenlő legyen, sőt valószínűleg az eddiginél jóval fokozottabb differenciálást kell megvalósítani. Budapest támogatása például csak arra korlátozódhatna, hogy a fővárosban és környékén „tudomány-parkokat”, vagy nagy hazai és nemzetközi cégek kutató-fejlesztő laboratóriumait fejlesszék ki. Az ország többi részén pedig a fejlettség mértéke szerint 3-5 övezetet lenne célszerű létesíteni, ahol a támogatás mértéke és jellege a maximum 10 és 40 százalék között eltérően lenne megállapítva. A 40 százalékos felső határú támogatás övezete – vállalkozások részére – valóban, az 1995. évi Országgyűlési Határozat szellemében, csak a népesség 30 százaléka által lakott, legkevesbé fejlett térségekre terjedne ki, ahol a GDP legalább 10-15 százalékkal elmarad az országos átlagtól (a tanulmány mellékletében található a régiók, megyék és kistérségek ennek megfelelő, javasolt besorolása).

Végül a harmadik kérdés e témán belül, hogy milyen nagyságrendű területegységeket tekintsünk a támogatásra való jogosultság alanyainak?

Az előző táblázatból is látható, hogy a jogosultság alanyainak megválasztása az elmúlt 30-40 évben, Magyarországon rendkívül különböző szinteken történt. Volt, illetve részben jelenleg is tart olyan – meglehetősen hosszú – időszak, amikor egyedi kis falvakra, településekre került a támogatási jogosultság megállapításra, és volt, illetve ma is van, amikor megyéket jelöltek ki a jogosultság alanyaiként. A mai helyzet e két pólus között közbenső megoldást képvisel, amikor a támogatottság meghatározásának legfőbb alanyai a kistérségek, de emellett – kisebb jelentőséggel - fennmaradt települési szintű és megyei szintű jogosultság megállapítása is.

Mind a kis, mind a nagy térségek támogatásra való kijelölésének megvannak az előnyei és a hátrányai. A kis egységek kijelölése növelheti a támogatás célzottságát és olyan esetekben alkalmazható jól, amikor a támogatási eszközök volumene erősen korlátozott, és azokkal nagyon takarékoskodni kell. Ez esetben ugyanis a támogatást valóban a legrászorultabb, legszegényebb településekre, kis térségekre lehet célzottan koncentrálni. Míg egy nagy egység, régió támogatásra való kijelölésekor abban óhatatlanul lesznek viszonylag fejlettebb

területek és települések is, amelyek támogatása önmagában nem volna indokolt. Sőt, valószínűsíthető, hogy ezek a viszonylag fejlettebb települések, térségek az adott nagy régión belül „kiszorítják” a szegényebbeket, kevésbé fejletteket a pályázatok során, mivel feltehetőleg jobban fel vannak készülve pályázatok figyelésére, elkészítésére és megvalósítására. A kis egységek jogosultságának hátránya viszont, hogy kevés az olyan program, amely egy kis térségre – pláne egyetlen településre – korlátozottan megvalósítható. Különösen, ha vállalkozás-támogatásról van szó. Ilyen esetben félő, hogy a támogatás által kiváltott pozitív hatások túlnyomó része „átgyűrűzik” más térségekre és éppen a támogatásra kijelölt térségben marad azokból a legkevesebb. Egy kis településben ugyanis nagy valószínűséggel nincsenek meg, vagy csak töredékében vannak meg azok a tényezők, amelyek a vállalkozás működéséhez szükségesek: a képzett szakmai munkaerő, a nyersanyagok kellő nagyságú lelőhelye, a bedolgozó szervezetek, vállalkozások, a helyi megtakarítások a fejlesztéshez, a piac. Mindezek jelentős részét a kijelölt kis térségen, településen kívülről kell biztosítani. Következésképpen ezek a jövedelem-generáló hatások nagy többségében a kijelölt kis térségen, településen kívül fognak jelentkezni, a településben alig marad valami, a kijelölési szint így értelmetlen. Emlékszünk a kilencvenes évek első felére, amikor vállalkozói adókedvezmények nyújtására kis falusi településeket jelöltek ki. A vállalkozás székhelyét bejelentették egy falusi ház egyik szobájába, maximálisan oda egy üzenetrögzítő telefonnal szerelték fel, de a tevékenység valójában egészében a településen kívül folyt. A vállalkozó megkapta az adókedvezményt, de a településnek abból semmi haszna nem származott.

A települési – különösen kis települési – szintű kijelölés, ha vállalkozás-támogatásról van szó, semmiképpen nem indokolt és ésszerű tehát. De az elmúlt évek tapasztalatai azt bizonyították, hogy a kistérség is néha túl kicsi erre a célra:

A nemzetközi irodalom szerint annak, hogy valamilyen térség, régió „programozási régióvá, vagy „tervezési régióvá” váljon, azaz az adott térségre egy megalapozott fejlesztési programot, tervet ki lehessen dolgozni és azt ott helyi irányítással meg is lehessen valósítani, három feltétele van:

- az adott térség egész közigazgatási egység legyen, vagy egész közigazgatási egységek csoportosításából álljon: a kistérségek ugyan nem közigazgatási egységek, de – akárcsak a régiók – egész közigazgatási egységek, városok és községek csoportosításából állnak, azok határait nem metszik. Ennyiben tehát ennek a kritériumnak eleget tesznek;
- az adott térségre a szükséges információk, statisztikai adatok rendelkezésre álljanak: a kistérség nem önálló statisztikai egység, rá csak azok az információk, adatok állnak

rendelkezésre, amelyek települési szinten is rendelkezésre állnak. A következő – bővebb információkkal rendelkező – statisztikai egység a megye. Kétséges, hogy az adat- és információmennyiség, ami kistérségi szinten rendelkezésre áll, elegendő-e egy komplex fejlesztési program kidolgozásához és a végrehajtás figyelemmel kíséréséhez, értékeléséhez;

- az adott térségre léteznie kell olyan tervező, elemző, végrehajtó, értékelő, irányító szervezetnek, amely kellő hatáskörrel és szakértelemmel rendelkezik e program előkészítésére, finanszírozására, a végrehajtás menedzselésére. Ilye szervezet a kistérségekben jelenleg nincs. A megyék és a régiók szintjén léteznek fejlesztési tanácsok és fejlesztési ügynökségek. Ezek döntenek, és elvileg ezek menedzselik a programok végrehajtását. Az EU Strukturális Alapok tekintetében azonban – legalábbis 2004-2006-ban ezeknek sincs irányító hatáskörük azt egy-egy programra egy országos irányító hatóság végzi.

A kistérségek, mint támogatási jogosultsági egység kijelölésénél valószínűleg a rendeletalkotók is érezték, hogy a kistérségek jelentős része bizonyos fejlesztési akciók megvalósítására alkalmatlan, ezért a rendeletben bizonyos kivételeket tettek lehetővé, amikor nem kijelölt térségben is adható volt támogatás: az 1997. évi kormányrendeletben ilyen volt:

- ha az adott fejlesztésnek a kijelölt kistérségekben is van pozitív hatása,
- ha vállalkozási övezetben történik a fejlesztés;
- ha szerepel a megye fejlesztési tervében.

A középső kivételével ezek nyilvánvalóan „gumiparagrafusok”, amelyeket olyan szélesen alkalmaznak, ahogyan kívánnak. 1999-től a pozitív hatásra vonatkozó kitétel kimaradt a rendelethől, ennyiben az szigorodott. Úgy tűnik azonban, hogy a fejlesztési tanácsok nem e paragrafusok alapján hoztak kivételes döntéseket, hanem a rendeletben megjelölt jogosultsági kikötéseket egyszerűen nem vették figyelembe. Kezdetben csak a TFC-nél nyújtottak támogatást nem kijelölt kistérségeknek, ahol a „gumiparagrafusok” léteztek, az utóbbi években azonban a TEKI-nél is, ahol ez semmiféle esetben nem megengedett. A meghozott támogatási döntéseknek több, mint egyharmada nem kijelölt jogosult kistérségben valósult meg. A fejlesztések nem jelentéktelen hányada pl. a megyeszékhelyeken valósult meg, holott a kijelölt, jogosult térségekben csupán egyetlen megyeszékhely, Salgótarján található. A fejlesztési tanácsok a vonatkozó kormányrendeleteket nem vették figyelembe, a kormányzati szervek pedig, nem léptek fel kezdetben az ilyen szabálysértések ellen, így aztán az évek multával a folyamat kontrollálhatatlanná és megállíthatatlanná vált.

Az Európai Unióban a Strukturális Alapokból való támogatási jogosultságot két szinten állapítják meg. Az elmaradott térségek felzárkóztatását szolgáló 1. cél szerinti támogatást a NUTS2 szintű nagy régiók kapják, míg a szerkezetváltást szolgáló 2. cél szerinti támogatás címzettjei a NUTS3 – átlagban magyar megye nagyságú – területegységek a címzettjei. Az 1. cél szerint jogosult területegységek mindegyikére elvileg külön operatív programot kell kidolgozni és a menedzselés, döntés az adott régiókban történik. A 2. cél szerinti támogatásra azonban nem az egész NUTS3 egység a jogosult, hanem a megszorítások eredményeként azokon belül kisebb térségek kerülnek, mint jogosultak lehatárolásra. A támogatás így célzottabbá válik, de az EU-nak is gondjai vannak ezekkel a viszonylag kis térségekkel. Sokszor az információk e jogosult térségekre nem állnak rendelkezésre, így a programok megvalósulása sem pontosan nyomon követhető. Ezekben a térségekben nem lehet irányító, ill. menedzsmet hatóságot létrehozni, így a 2. célterületekre egy-egy országos operatív program készül és a tervezés, döntés, elosztás központilag történik. Végül a fejlesztési hatások jelentős része itt is „túlfolyik, túlgűrűzik” a kiválasztott, jogosult kis térségeken, ezért éppen a 2. célterületek azok, ahol a Strukturális Alapok pozitív hatásai gyakorlatilag nem kimutathatók.

Végkövetkeztetésként az vonható le, hogy:

- ha a kiválasztott támogatásra jogosult célterületek a kistérségek;
- miközben a decentralizált döntéshozó szervek testületek megyei és regionális szinten vannak és e testületek politikai érdekei nem azonosak, sőt gyakran ellentétesek a központi szinten végrehajtott kistérségi támogatási szelekcióval;
- és a központi kormányzat – politikai, vagy egyéb megfontolásokból - nem tudja, vagy nem akarja érvényesíteni saját döntéseit e testületekkel szemben;
- akkor a kistérségi szintű támogatási jogosultság lehatárolásnak nincs értelme, ill. csak demoralizáló hatása van.
- ezért vagy megmarad a jelenlegi decentralizált döntéshozó és forráselosztó rendszer, de akkor a támogatott területeket a döntéshozó szervezetekkel azonos szinten kell meghatározni, azaz a megyéknek ill. a régióknak kell annak lenni;
- vagy a kormányzat ragaszkodik a kistérségi szintű jogosultság érvényesítéséhez, ez esetben azonban a pályázatokat központilag kell kezelni és a döntéseket központilag kell hozni (mint az EU-ban) és a regionális és megyei szintű tanácsoknak forráselosztó funkciója nem lenne.

2.3.2 A támogatási pénzalapok decentralizálása, vagy együtt-tartása.

Az előbbtől, ha nem is teljesen független, de mégis attól elválasztható kérdés, hogy a támogatási pénzalapok egyetlen nagy alapot képeznek-e amire a támogatásra jogosult térségek és azok gazdasági szervezetei – legyenek azok régiók, megyék, vagy kistérségek – az ország mindenrészéből pályázhatnak, vagy az egyes térségek alapja előre meghatározott és az egyes területek között át nem csoportosítható, illetve csak rendkívüli esetben átcsoportosítható.

Ismeretes, hogy az Európai Bizottság az új tagországok strukturális támogatására 2004-2006-ra az első megoldást választotta, az operatív programokat országos szinten dolgozták ki, regionális azaz egy-egy régióra szóló – operatív programok nincsenek, és valamennyi pályázatról központilag döntenek, valamennyi elfogadott fejlesztést egy-egy központi alapból támogatnak. Ez a megoldás mindenekelőtt abból a megfontolásból született, hogy a támogatási pénzalapok a rendelkezésre álló rövid idő alatt minél teljesebben és minél megbízhatóbban és hatékonyabban felhasználásra kerüljenek. A regionális szintű programoknál a tapasztalatok szerint általában nagyobb a fel nem használt támogatás-hányad. A másik – ki nem mondott – érv valószínűleg az lehetett, hogy az új tagországok regionális szintű szervezeteit nem tartották még eléggé felkészültnek e feladat valamennyi követelményének megfelelő megoldására. Ez a központi alapokba koncentráló és még csak indikativan sem előre meghatározott területi felosztás esetleg valóban hozzájárulhat a strukturális támogatások nagyobb arányú lekötéséhez és elköltéséhez. Ugyanakkor nagy hátránya, hogy nincs semmi garancia arra, hogy felhasználásának arányai meg fognak egyezni a területfejlesztési politika céljaival, a kevésbé fejlett térségek felzárkóztatásának követelményével. Hiszen e rendszerben elvileg azonos eséllyel pályázik valamennyi térség és az jut több forráshoz ahonnan több pályázat érkezik és azon belül több teljesíti az EU szigorú követelményeit, többek között a saját hozzájárulás követelményét. Ha pedig így van, akkor nagy a valószínűsége annak, hogy a fejlettebb, jobb anyagi helyzetben levő régiók a követelményeknek általában és a saját hozzájárulás követelményének jobban eleget tudnak tenni. Ennek következménye pedig könnyen nem a felzárkózás támogatása, hanem a ma is meglévő és nagy területi különbségek további növekedése lehet.

Ezzel szemben a magyar nemzeti területfejlesztési eszközök jelentős – sőt évről-évre növekvő – hányada regionális és megyei kvóták szerint decentralizáltan kerül felhasználásra. Egyik évről a másikra áthúzódó fel nem használt eszközök természetesen itt is vannak, de ezek más természetűek. Részben abból adódnak, hogy maga a források országos elosztása a tárgyév során későn történik meg, részben a tanácsok későn ülnek össze, részben a szerződés megkötése elhúzódik. Az EU esetében azonban – a fenti okok mellett - a pályázatok rendkívül tüzetes vizsgálata, a kedvező elbírálás esetén is bizonyos pótlólagos követelmények kikötése is közrejátszik. Ráadásul a lekötés (Commitment) mellett a tényleges elköltés (Disbursement) ütemezését a magyar statisztikák nem is tartják számon.

A két rendszer eltérő követelményei azonban 2004-től komoly gondokat okozhatnak. Ugyanis az EU versenypolitikai szabályai megkövetelik, hogy az EU és a nemzeti támogatási rendszerek támogatott területei és támogatási intenzitásai azonosak legyenek. Ha pedig a kapható támogatás összege a két rendszer között azonos, akkor a pályázó választását a pályázati követelmények nehézsége, bonyolultsága és az elbírálás tüzetessége fogja meghatározni. És ha ebben a területfejlesztési tanácsok továbbra is enyhébb követelményeket fognak támasztani, akkor a pályázók elsősorban erre fognak pályázni, és csak másodsorban – ha ez nem sikerül, vagy a pénz elfogy – akkor az EU pénzekre. Ilyen tendenciák már a PHARE esetében most is megmutatkoznak. Ez pedig az EU források felhasználását még jobban lelassíthatja, hasznosításukat még nehezebbé teszi. Ezt elkerülendő, arra kényszerülünk, hogy a hazai támogatási rendszer feltételeit is szigorítsuk, a pályázatok elfogadásánál keményebb feltételeket támasszunk. A fel nem használás veszélye itt tehát némileg növekedhet, ez az ára annak, hogy a Strukturális Alapoknál viszont némileg javuljon. Ezek után viszont felmerül a kérdés, nem kellene-e a nemzeti területfejlesztési forrásoknál is rugalmasabb területi megosztást alkalmazni: bizonyos arányt központilag fenntartani és a tényleges hatékony lekötés és elköltés arányában a megyék és régiók között újraelosztani, azaz az egész decentralizálni szánt forrásmennyiséget nem egyszerre, a meghirdetésekor szétosztani. Hogy mekkora lenne ez a visszatartott arány, azt további mérlegelés alapján célszerű meghatározni, de a kellő ösztönzés érdekében legalább 15-20 százaléknak kellene lennie. Ez a kombinált rendszer hozzájárulhatna, hogy egyidejűleg jelentene garanciát az elmaradott térségekre biztosított forrásoknak és hozzájárulna a nagyobb felhasználási hatékonyság ösztönzéséhez, a rugalmasság fokozásához is. Az Európai Unió számos saját támogatási eszközénél, többek között az ISPA-nál, a Kohéziós Alapnál, de részben a PHARE-nál is ezt a módszert alkalmazza.

A kötött és fix térségi kvóták a legabszurdabb helyzetet azonban annak, az eredetileg jó szándékú, intézkedésnek az esetében okozták, okozzák, amikor 1999-től a minisztériumokat kötelezték, hogy fejezeti kezelésű előirányzataiknak egy fix, és egyre növekvő százalékát – a megyei területfejlesztési tanácsokkal egyeztetve – meghatározott és egyre növekvő számú megyében használják fel, meghatározva egyben a felhasználás megyék közötti százalékos arányát. Ezek az arányok pedig ráadásul azonosak voltak az összes fejezeti kezelésű előirányzatra, amelyek között olyan különbözőek voltak, mint útépités, szociális programok, vízgazdálkodás, erdőtelepítés, kutatás-fejlesztés, öntözés, agrárberuházások támogatása, kisvállalkozások támogatása, stb. E kijelölt megyék száma először egy (Borsod-Abaúj-Zemplén), azután kettő (+Szabolcs-Szatmár-Bereg), majd öt (+ Békés, Nógrád és Somogy), végül 2003-tól hét lett. Ez a konstrukció – azt mondhatjuk – „több sebből vérzett”:

- először is, nyilvánvaló, hogy az egyes megyék adottságai különbözőek, más-más ágazati arányú fejlesztéseket és ebből következően más-más ágazati arányú támogatásokat igényelnek. Azt előírni, hogy egy megye az erdőtelepítés, a kutatás-fejlesztés, az öntözés, a munkahely-teremtés, az útépités és a szociális támogatás országos támogatási előirányzatából egyaránt 3 százalékkal részesüljön, a területi szemlélet teljes hiányára, a területfejlesztés lényegének teljes félreértésére vall;
- másodsor, említettük, hogy a térségekre bontott fix kvóták nehezítik, lassítják és kevésbé hatékonyá teszik a felhasználást. Ez esetben azonban nemcsak megyei kvóták vannak, hanem egy-egy megyén belül a 14 fajta fejezeti kezelésű előirányzatra még külön-kvóták is, mivel a minisztériumok abba még belementek, hogy ágazati pénzforrásaik megyénkénti felhasználását bekorlátozták, de abba végképp nem, hogy az esetleg más ágazatra, más célra legyen felhasználható. Elvileg tehát mind a hét kijelölt megyében 14 további, külön pályázandó és máshová, más célra át nem csoportosítható kis alap, összesen 98 elkülönített pénzkeret keletkezett, ami még akkor is hihetetlenül nehézé tenné azok gyors és hatékony felhasználását, ha ez a megyei felosztások célok szerint differenciáltan, a megyék adottságainak figyelembe vételével történt volna meg, márpedig láttuk, hogy nem ez volt a helyzet.
- Harmadsor, éppen e szerencsétlen helyzet miatt számos minisztérium a költségvetési törvénynek ezt az intézkedését egyáltalán nem tartotta be (szerencsére, maga a területfejlesztésért felelős minisztérium sem, hiszen a törvény szerint ezek a kötelező százalékok a területfejlesztési cél-előirányzatra is érvényesek lettek volna és betartásuk esetén a legelmaradottabb, legszegényebb régiók még kevesebb pénzt kaptak volna, mint

amennyit valójában kaptak). Az egyeztetés szórványos volt, és ahol megtörtént, ott is teljes mértékben a minisztériumok szándéka, akarata érvényesült. Végül is ez az intézkedés, ami jó szándékkal a területi szempontokat és elveket kívánta ezen a módon az ágazati minisztériumok munkájában érvényesíteni, többet ártott a területfejlesztés ügyének, mint használt. Egyúttal rávilágított arra is, hogyan képzelik el a parlament és a kormányok a területfejlesztési politikát.

Ez a konstrukció 2004-ben befejeződik, 2004-re már csak az előző évek döntéseiből fakadó determinációk finanszírozása marad. Ugyanakkor a jövőre is fennáll, egyelőre még nem egészen tisztázott konstrukcióban a kormánynak az a szándéka, hogy 2004-ben kezdeményezze: összesen mintegy 40-50 milliárd forint – minisztériumi kezelésű – fejlesztési célú forrásról a régiók dönthessenek. Nagyon meg kell gondolni – az elmúlt öt év tapasztalatai alapján – hogy érdemes e ezt a lépést megtenni, és ha mégis, akkor milyen formában.

2.3.3 A támogatás odaítélésének automatikus, vagy diszkrecionális rendszere

A különböző állami fejlesztési támogatások elosztásának általában két formáját ismeri a nemzetközi szakirodalom.- Az ún. automatikus, és a diszkrecionális elosztási módszert.

Az „automatikus” elosztás azt jelenti, hogy ha a pályázó bizonyos egyértelműen előírt követelményeket teljesít (pl. rendelkezik az előírt saját erővel, fejlesztését az előírt célok egyikének érdekében és a támogatásra jogosult térségben hajtja végre, elér egy meghatározott nagyságrendet, stb.), akkor minden további mérlegelés nélkül jár neki bizonyos támogatás vagy kedvezmény. A magyar támogatási rendszerben is van nem kevés ilyen elem. Ilyen az adókedvezmények túlnyomó többsége, általában ilyenek a hitel- és kamatkedvezmények is (pl. lakáshitel kamatai), és elvileg ilyen az önkormányzatok céltámogatása is. A rendszer nagy előnye egyszerűsége, egyértelműsége és nem utolsósorban, hogy kizár mindenfajta részrehajlást, szubjektivitást és korrupciót a döntésnél. Nagy hátránya viszont, hogy nehezen illeszthető be a költségvetési rendszerbe. Hiszen a költségvetésben egy bizonyos célra meghatározott keretösszeg áll rendelkezésre, az automatikus támogatásnál pedig nagy a veszély, hogy szétfeszíti ezt a költségvetési keretösszeget. Ez történt a bevezetés utáni első években az önkormányzati céltámogatásokkal. E probléma bizonyos területeken enyhíthető a „first come, first served” megoldással, azaz a támogatás addig kapható, amíg a támogatási

keret tart, az elbírálás pedig nem egyszerre történik, hanem folyamatos. A rendszer másik hátránya, hogy ez esetben csak az előre előírt követelmények meglétét lehet vizsgálni, holott nyilvánvaló, hogy alkalmasint más szempontok figyelembe vétele, egy komplexebb mérlegelés is fontos lehet.

A „diszkrecionális” eljárás lényegében a pályázati elbírálások általános gyakorlatával azonos. Azaz létrehozunk egy bíráló-bizottságot (kuratóriumot, tanácsot, parlamenti bizottságot), amely a pályázatok sokoldalú mérlegelése alapján dönt azok elfogadásáról, vagy elutasításáról, ill. a támogatás mértékéről. Az eljárás nagy előnye, hogy biztosítja a költségvetési keretek betartását, hiszen a bíráló bizottság annyi támogatást oszt ki, amennyi a keretbe belefér. Az is előnye, hogy olyan szempontokat is tud mérlegelni, amelyekkel egy előzetesen kialakított kritériumrendszerben nem számoltak, ugyanakkor fontos lehet. Hátránya, hogy végül is szubjektív döntésről van szó, ami különösen akkor esik latba, ha a bíráló bizottság politikusokból áll, akiknek összetételét a pillanatnyi politikai konstellációnak megfelelően állítják össze (mint a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok, vagy a címzett támogatásokról döntő parlamenti bizottság), amikor is a döntéseket, a döntéshozók minden jó szándéka mellett is beárnyékolja a részrehajlás, rosszabb esetben a korrupció gyanújának árnyéka.

A költségvetési kényszerek a legtöbb országot és az Európai Uniót is arra kényszerítették, hogy esetleg jobb megfontolásaik ellenére is egyre nagyobb arányban a diszkrecionális eljárást válasszák a fejlesztési támogatások elosztásánál. Igaz ez éppúgy a Strukturális Alapokról döntő Irányító Bizottságokra („Steering Committees”), mint a magyar regionális és megyei területfejlesztési tanácsokra. Ez utóbbiak tevékenysége jelentős részben abban áll, hogy a céltámogatások „automatikus” rendszeréből fokozatosan kivont fejlesztési támogatási eszközöket most a „területfejlesztés” jobban hangzó jelszava alatt átcsoportosítják a „diszkrecionális” rendszerekbe a Területi Kiegyenlítő Fejlesztési Támogatás (TEKI) és a Céljellegű Decentralizált Előirányzat (CÉDE) elosztása során.

Úgy tűnik azonban, hogy ez az átcsoportosítás a diszkrecionális rendszerekbe néhol nem volt indokolt, túllépte az ésszerű határokat. Igaz ez mindenekelőtt a vállalkozásoknak nyújtandó támogatásokra, és ezen belül is mindenekelőtt a visszatérítendő beruházási támogatásokra és kamatkedvezményekre.

A területfejlesztési tanácsokban önkormányzati vezetők, képviselők, valamint miniszteriális köztisztviselők ülnek. Ez a testület alkalmas lehet egyfajta – terület- és településfejlesztési politikai szempontok által motivált – vissza nem térítendő támogatás, „nemzeti ajándék” elosztására. Jelentős mértékben alkalmatlan azonban visszafizetési kötelezettséggel járó vállalkozói támogatás, vagy hitel- és kamatkedvezmény megítélésére. Ehhez üzleti terveket kell mérlegelni, a visszafizetésre való képességet megítélni, ami egészen más, egyfajta banki megközelítést igényel. Ráadásul a tanácsoknak semmiféle érdekeltsége nem volt abban, hogy a „nemzeti ajándék” helyett ezeket a visszerhes támogatási formákat részesítsék előnyben, hiszen a visszafizetett támogatások már nem az ő keretüket bővítették, hanem a „nagy kalapba” folytak vissza. Ezért e támogatási formák fokozatosan visszaszorultak, végül eltűntek a támogatási rendszerből. Pedig a vállalkozási támogatásoknál abszolút létjogosultságuk lenne. Ezért, már ebből az okból is célszerű lenne a vállalkozási támogatásokat leválasztani az önkormányzati és non-profit szervezetek támogatási rendszeréről és ezeket a „first come, first served” rendszerben a banki szférának, vagy erre kiképzett professzionális költségvetési intézménynek (mint a Magyar Vállalkozásfejlesztési Kht, vagy a Regionális Fejlesztési Holding) átadni, mégpedig a feltételes automatikus elosztási rendszer elvei szerint. Tehát, aki hitelt kér és a hitelképesség üzleti kondícióinak megfelel, valamint fejlesztését a megfelelő helyen és megfelelő céllal hajtja végre, az – amíg a költségvetés által rendelkezésre bocsátott kamattámogatási keret tart – automatikusan jogosult bizonyos törlesztési és kamatkedvezményekre. E kettéválasztás egyben elejét venné annak a tendenciának is, hogy a vállalkozási támogatások jelentős mértékben kiszorulnak a területfejlesztési támogatások rendszeréből (amiről egy későbbi pontban még lesz szó).

2.3.4 Az irányítási, döntési, elosztási szintek száma

Jelenleg három szinten történik a területfejlesztési támogatási eszközökről való döntés, a támogatások odaítélése. A területfejlesztési céllelőirányzat három részre oszlik: országos döntésű, regionális döntésű és megyei döntésű részre, eddig nagyjából egyenlő arányokban. A Területi Kiegyenlítő Fejlesztési Támogatást és a Céljellegű Decentralizált Előirányzatot teljes egészében a megyei területfejlesztési tanácsok osztják el, így jelenleg nekik van a legnagyobb pénzügyi lehetőségük. A kormányzat szándéka azonban fokozatosan a Regionális Fejlesztési Tanácsok ilyen jellegű lehetőségeit megnövelni. Ami már egyértelműen körvonalazódott a 2004. évre az „Felzárkóztató Program” címén 11, 4 milliárd forintot a központi kormányzati

eszközökből decentralizálni – hátrányos helyzetű térségek, kistérségek támogatására – a régióknak. De a kormányzat szándékai között van, hogy – a fent említett Felzárkóztató Programmal együtt – 2004-ben mintegy 40-50 milliárd forintot csoportosítana át a minisztériumok fejezeti kezelésű fejlesztési előirányzataiból a régiók fejlesztési tanácsaihoz. Ez esetben már egyértelműen a legnagyobb pénzügyi lehetőségekkel a régiók rendelkeznének.

A kormányzatnak szándékában van továbbá a kistérségi szint megerősítése, oda bizonyos funkciók átcsoportosítása. Bár elvben a kistérség nem válna forrás-elosztó szintté, de ha ott – a tervek szerint - területfejlesztési tanácsok jönnek létre, akkor elkerülhetetlenné válik, hogy azok bizonyos forrásokkal rendelkezzenek, hiszen legitimitásukat csak ez adhatja, források nélkül létrehozataluk jogosultsága alapvetően megkérdőjeleződik.

Négy szinten történne tehát költségvetési „területfejlesztési” források odaítélése, elosztása. Ez a helyzet mindenképpen páratlan Európában és a világon, ilyen mértékű „decentralizációt” egyetlen ország intézményrendszere sem ismer. A területfejlesztési forrásokról döntést hozó grémiumok száma közel 200-ra növekedne (1 országos + 8 regionális + 19 megyei + 168 kistérségi = 196), a bennük részt vevő tagok száma minimálisan is számolva 1500 körül lenne.

Ha azt a kérdést tesszük fel, hogy van- e érdemben ennyi szintje a magyar területfejlesztésnek, akkor egyértelműen azt a választ lehet rá adni, hogy nincs. Magyarországon a mértetek miatt úgy tűnik, hogy a központi kormányzati szint kompetenciája széles területen indokolható a területfejlesztésben, s viszonylag keskeny sávot képez, a decentralizált, regionális mérlegelés igénye (nem országos úthálózat, regionális repülőterek, egyes környezetvédelmi problémák, gazdaságfejlesztés területrendezés, közoktatás, kórházak vonzáskörzete, munkamegosztása stb). Három közbenső döntési szintet ez biztos nem tesz szükségessé, legfeljebb egyet, a regionálisat. Pénzt, támogatást osztani természetesen tetszés szerinti számú szinten lehet, egy határon túl azonban ez csak a pazarlást és a káoszt növeli és nem a hatékonyságot és a rendet.

Úgy véljük tehát, hogy kistérségi szinten nem indokolt területfejlesztési tanácsot létrehozni, mert az elkerülhetetlenül újabb pénzosztó szint létrejöttéhez vezetne. A kistérségi szint funkciója bizonyos települési szintet meghaladó önkormányzati funkciók koordinálása, esetleg ellátása, közös pályázatok készítése, illetve a települések eszközeinek bizonyos közös

célokra való koordinálása. A megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok közül pedig csak egyikre van szükség, a területi közigazgatás továbbfejlesztésének egyértelműbben kibontakozó iránya fogja meghatározni, hogy melyikre, erre a kérdésre a következő pontban még visszatérünk.

2.3.5 A területfejlesztés irányítási szintjei közötti munkamegosztás

Tekintsünk el most attól a kérdéstől, hogy a jelenleg definiált szintek száma sok-e vagy nem és fordítsuk a figyelmet kizárólag a szintek egymás közötti kapcsolataira és munkamegosztására. Első látásra is észrevehető, hogy a szintek feladatainak, munkamegosztásának megfogalmazásában számottevő inkonzisztencia figyelhető meg.

Az inkonzisztencia jelentős részben azok definiálásának időrendjéből fakad. Eleinte forráselosztó funkcióval csak az országos és a megyei szint rendelkezett. Ezek funkcióinak, működésének meghatározása 1995-97-ben történt, amikor az uniós programozás követelményei még kevésbé voltak közvetlenül napirenden. A regionális fejlesztési tanácsok e tekintetben később, 2001-ben kerültek be a képbe, akkor azzal a feltételezéssel, hogy ők lesznek az uniós támogatások menedzselésének első számú letéteményesei. (Sajátos körülmény, hogy ez a rendelet 2001 június 15-én jelent meg a Magyar Közlönyben, amikor már 2001 márciusa óta tudni lehetett, hogy nem lesznek azok). A regionális fejlesztési tanácsoknál tehát a pályázatok elfogadása és megítélése egy átfogó tervezési-programozási folyamat végső eredménye kell, hogy legyen, míg a központi és a megyei szinten ez továbbra is többé-kevésbé egy ad hoc elbírálás formájában történik meg. A regionális szinten az elbírálást Szakértői Bizottság támogatja és egy Monitoring Bizottság kíséri figyelemmel, míg a központi és a megyei szinten ezekről nincs szó. Ezek a szabályozási különbségek fennmaradtak, annak ellenére, hogy a helyzet közben lényegesen megváltozott. Csak egyetlen regionális operatív program készül, amelyet központilag menedzselnek, 2004 és 2006 között tehát ugyanolyan nemzeti költségvetési forrásokkal rendelkezik és azt osztja el mind a három szint.

A regionális szint csak TFC forrásokkal rendelkezik, ami közelebb áll a valódi területfejlesztési funkciókhoz. a megyei területfejlesztési tanácsok diszponálnak a TEKI és CÉDE források elosztása felett, amelyek az általuk kezelt forrásoknak mintegy kétharmadát teszik ki és alapvetően nem területfejlesztésiek, hanem településfejlesztést szolgálnak, jelentős részük nem is fejlesztés, hanem hiánypótlás, vis major beavatkozás, vagy elavult,

veszélyeztetett létesítmények kiváltása. ez a kétharmad óhatatlanul meghatározza a megyei területfejlesztési tanácsok hozzáállását, munkastílusát és kihat az általuk kezelt TFC megközelítésére is. A helyzetet mi sem jellemzi jobban, mint az, hogy rendeletileg is meg van határozva a pályázatok egy kategóriája: „Az elfogadott megyei, vagy kistérségi területfejlesztési programok megvalósítását szolgáló fejlesztésekhez”. 2003-ban ebbe a kategóriába a megyei területfejlesztési tanácsok által nyújtott támogatási összeg 14,6 százalékát sorolták be. Joggal merül fel a kérdés: akkor mit szolgált a megmaradó 85,4 százalék?

A legkevésbé szabályozott a központi pályázati rendszer funkciója, eljárás módja, helye a rendszeren belül. Míg a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok döntési jogkörrel vannak felruházva, a központi pályázati rendszerben benyújtott pályázatokról egy személyben a miniszter dönt. A központi pályázatok elbírálásához is létrehoznak szakértői bizottságot, de míg a régióban a szakértői bizottság javaslatától csak minősített többséggel lehet eltérni, a minisztert ez a javaslat semmilyen formában nem köti.

Az eljárási rendek nyilvánvaló különbségeiből azonban nem következik a funkciók érdemi megosztása és a rendeletek ezt semmiféle formában nem is definiálják. Önmagában az, hogy a megyei területfejlesztési tanács megyei jelentőségű, a regionális tanács regionális jelentőségű, az országos tanács pedig országos jelentőségű kérdésekkel foglalkozik, aligha tekinthető definíciónak. Korábbi tanulmányunkban javaslatot tettünk háromféle lehetséges megoldásra:

- meghatározott projekt összeg-határértékek megjelölésével nagyságrend szerinti munkamegosztás;
- a gazdaságfejlesztő, vállalkozástámogató és az önkormányzati pályázatok elkülönítésével;
- az EU Strukturális alapok és a nemzeti támogatási rendszer elkülönítésével (erről lásd részletesebben a 8. pontot).

Végül a munkamegosztással kapcsolatban még egy kérdés tisztázandó. A jelenlegi szabályozás megengedi, sőt bizonyos értelemben ösztönzi, hogy egy projekt többfajta állami pályázati forrásból jusson támogatáshoz. Ez bizonyos fokig az egyes alapok számmának szaporításából és ennek következtében egyenként túl kis összegéből is következik, de része a magyar „ügyeskedésnek” is. Még a TFC különböző szintű (országos, regionális és megyei)

részei is kombinálódhatnak, bár ennek szabályozása nem egyértelmű. Az EU szabályozás csak annyit mond ki, hogy csak egyetlen fajta EU pénzforrásból kaphat egy projekt pénzt, a nemzeti forrásokról ilyen értelemben nem rendelkezik. Mégis célszerű a nemzeti támogatási rendszereknél is az EU szabályozást követni. Elsősorban annak érdekében, hogy a támogatást nyújtó felelőssége egyértelmű legyen a monitoringért, az ellenőrzésért, az értékelésért, és szabálytalanság esetén a felelősségre vonásért, a támogatás visszaszerzéséért. Ha több támogató van, akkor nem világos, melyiküknek kell vállalnia a felelősséget a projekt hatékony, a megállapodásoknak és a szabályoknak megfelelő végrehajtásáért és sok támogató között elvész a felelősség.

2.3.6 Az irányítási szintek, feladatai, funkciói. Az irányítási, döntési, elosztási szintek jellege (dekoncentrált, decentralizált, delegált, stb.)

A területfejlesztés első decentralizált szintje Magyarországon 1968-ban az Iparfejlesztési Alap létrehozásával jött létre. Ekkor az egyes megyékre megállapított támogatási összeg felhasználásáról szóló döntést – az Országos Tervhivatal jóváhagyását kikötve – az érintett megyei tanácsok hatáskörébe helyezte. Azaz, az OT elvi jóváhagyását beszerezve, a megyei tanácsok tárgyaltak az oda települni kívánó vállalatokkal, ők állapodtak meg a támogatás mértékében és feltételeiben. 1975-ben a Központi Területfejlesztési Alapon belüli Iparfejlesztési Alap tekintetében ugyanez a szabály érvényesült.

1976-tól azonban megváltozott a konstrukció. A megmaradt – és jóval kisebb – Területfejlesztési Alap felhasználásáról való döntéseket ismét áthelyezték a központi szervek hatáskörébe. Ekkortól egy az Országos Tervhivatal, az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium és a Pénzügyminisztérium képviselőiből álló háromoldalú tárcaközi koordinációs bizottság döntött a területfejlesztési költségvetési alapok felhasználásáról. megszüntették az előre meghatározott megyei kvótákat is. 1986-87-től a megyei kvótákat visszaállították. Az új alapot, amelyet ettől kezdve Területfejlesztési és Szervezési Alapnak neveztek, két részre osztották. 40 százalék központi részéről továbbra is az OT, ÉVM és PM képviselői döntöttek, 60 százalékát viszont ismét átadták az érintett megyei tanácsok döntési hatáskörébe.

1990-ben a területfejlesztési központi költségvetési eszközökről hozott döntés ismét teljesen a központi szervek kezébe került. 1991-92-ben azonban bizonyos decentralizációra ismét sor került. A kihelyezett kormányulések nyomán az egyes megyékre megszavazott támogatási

eszközökről a megyékben egy, a kistérségek képviselőiből álló grémium döntött. A grémium elnökségét – döntési jog nélkül – a régiókba kinevezett köztársasági megbízottak látták el. 1993-tól ismét a döntés centralizációja történt meg. A területfejlesztési támogatások teljes összegének odaítéléséről egy tárcaközi koordinációs bizottság döntött, amelyben most már nem csupán három, hanem lényegesen több érdekelt tárca képviselői vettek részt.

A váltakozóan centralizált és decentralizált döntési struktúrák után 1995-től a kormányzat az akkori területfejlesztési eszközök felét ismét decentralizálta és a megalakult megyei területfejlesztési tanácsok döntési hatáskörébe adta. 1996-ban a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényben a területfejlesztési intézményi és döntési rendszernek ez a decentralizációja kodifikálva lett, előírva, hogy az eszközök legalább ötven százalékáról decentralizáltan kell dönteni. A decentralizált hányad a Regionális Fejlesztési Tanácsok megalakulásával jelentősen tovább növekedett.

A törvényhozói és kormányzati döntések mögött kétségtelenül a decentralizáció őszinte szándéka állt, amit motivált az Európai Unió strukturális és regionális politikájához való igazodás szándéka is. Ez utóbbi esetében azonban, a rendszer nem eléggé tüzetes megismerése, ill. bizonyos elvek és jelszavak készpénzként való elfogadása következtében nem figyeltek fel rá, hogy az EU strukturális alapjainak elosztásában, de főleg a nemzeti területfejlesztési eszközök elosztásában a helyi szervezeteknek meglehetősen korlátozott szerepe van. Így azután Magyarországon Európa egyik legdecentralizáltabb vagy inkább legelaprózottabb területfejlesztési támogatási rendszere jött létre.

A rendszer létrejötte óta még viszonylag rövid idő telt el: a megyei területfejlesztési tanácsok 8 éve, a regionális fejlesztési tanácsok érdemi pénzeszközökkel csupán harmadik éve működnek. A tapasztalatok így végleges következtetésekre még nem elegendők. Mindenesetre számos jel már eddig is arra mutat, hogy a létrehozott rendszer működése nem egészen felel meg a decentralizációtól való elvárásainknak, távol van az optimálistól és számos esetben kifejezetten negatív tendenciáknak is utat adott:

- A legfontosabb probléma talán az, hogy a decentralizált rendszer nem teljesítette azt az elvárást, hogy e rendszerben a regionális politika céljait jobban, az adottságokhoz igazodóbban lehet érvényesíteni. A tanácsok tagjai ezekről a területfejlesztési törvényben és más dokumentumokban rögzített célokról vagy nem tudtak, vagy egyszerűen figyelmen

kívül hagyták őket és döntéseiket alapvetően politikai alkuk, kompromisszumok határozták meg. A támogatási eszközöket igen jelentős hányadban lakosságarányosan osztották el, vagy a nagyobb projekteket váltakozóan, a „mindenkinek jusson egy” elve alapján ítélték oda, nem helyeztek nagyobb súlyt a nehéz helyzetben levő szegényebb térségek felzárkóztatására.

- Ennél talán még súlyosabb, hogy az érvényes kormányrendeleteket egyszerűen figyelmen kívül hagyva a támogatások jelentős és egyre növekvő részét nem a rendeletben megjelölt támogatandó és támogatható kistérségeknek adták. Az adatok a rendelet teljes figyelmen kívül hagyásáról tanúskodnak. 2002-ben a megyei területfejlesztési célelőirányzatból legnagyobb mértékben támogatott 10 kistérség közül 7 olyan van, amely a rendelet szerint támogatást egyáltalán nem kaphatott volna (nyíregyházi, kaposvári, debreceni, szolnoki, ráckevei, békéscsabai, miskolci), a regionális fejlesztési tanácsok által legnagyobb mértékben dotált 10 kistérségből 9 nem lett volna erre jogosult (pécsi, szekszárdi, budapesti, kaposvári, gödöllői, székesfehérvári, veszprémi, ráckevei, budaörsi). A 10-ből 9 már megengedi azt a feltételezést, hogy a rendelethezó szándékaival szögesen ellentétes támogatási politikát folytattak, amit részben a „megyei, kistérségi programban szereplő beruházások” gumifogalom tett lehetővé számukra, de sokszor még ehhez sem folyamodtak.
- A területfejlesztési támogatások egyik legfontosabb célja új munkahelyek, jövedelem és versenyképesség teremtése. Ez a cél a tanácsok tevékenységében másodrendű szerepet játszott. A tanács tagjai döntően önkormányzati vezetők, képviselők és miniszteriális köztisztviselők, akik mindenekelőtt a közszolgáltatások fejlesztésében érdekeltek, az tartozik felelősségi körükbe. 2002-ben a megyei területfejlesztési célelőirányzat 33 százalékát fordították munkahely-teremtésre, 9 százalékát munkahely-megtartásra. A regionális fejlesztési tanácsok TFC- jéből 17 százalék jutott gazdaságtámogatási célokra. Ha figyelembe vesszük, hogy a TEKI-ből és a CÉDE-ből e célokra semmi nem fordítható, akkor a megyei és regionális fejlesztési tanácsok által elosztott teljes összegből pontosan 15 százalék jutott munkahely-teremtési, - megtartási, gazdaságfejlesztési célokra. Ez az arány kevesebb bármely EU tagország nemzeti területfejlesztési politikájában tapasztaltnál, nem is beszélve róla, hogy számos országban csak ezeket az államháztartáson kívülre került támogatásokat tekintik területfejlesztési támogatásoknak.
- A területfejlesztési tanácsok elsősorban a vissza nem térítendő támogatások nyújtásában érdekeltek, mert politikailag nyilvánvalóan ez a legnagyobb hatású, emellett ez igényli a

legkisebb munkaráfördítást és szakértelmet. Ennek következtében 2002-re teljesen eltűntek a visszterhes, tehát – ha nagyon kedvezményesen is, de – visszafizetendő támogatások, továbbá a hitel és kamattámogatások ebből a rendszerből, bár korábban is csak csekély arányuk volt. mivel ilyen támogatások nyújtására e testületek alkalmatlanok, ez önmagában talán nem is baj, a baj az, hogy párhuzamosan máshol nem épült ki az ehhez szükséges intézményrendszer. Így az EU által leginkább kívánatosnak tartott vállalkozási területfejlesztési ösztönző eszköz eltűnt a magyar rendszerből.

- A területfejlesztési tanácsok tevékenysége ma még döntően a pénzek elosztására koncentrálódik. Manapság ugyan már valamennyi régiónak, megyének, kistérségnek van fejlesztési koncepciója, terve, valamely koncepcionális dokumentuma. Kétséges azonban, hogy a konkrét pályázati döntéseknél hogyan és mennyire veszik ezeket figyelembe. A megyei szinten valószínűleg sehogyan, regionális szinten talán valamivel nagyobb mértékben. A másik kritikus kérdés a döntés után a pályázatok megvalósulásának figyelemmel kísérése, ellenőrzése. Valamennyi területfejlesztési tanács saját véleménye szerint rendelkezik monitoring rendszerrel, figyelemmel kíséri és értékeli a pályázatok megvalósulását. A valóságban azonban ez a monitoring, ellenőrző és értékelő tevékenység meg sem közelíti az Európai Unió ilyen irányú követelményeit. A Strukturális Alapokból pályázat elnyerése esetén a nyertesnek minden negyedévben részletes jelentést kell készítenie a projekt előrehaladásáról, azt szigorúan ellenőrzik. A projekt befejezésekor helyszíni ellenőrzést kell tartani, minden egyes pályázat megvalósításáról részletes értékelést kell készíteni. Annak sincs nyoma, hogy a tanácsok a pályázati döntések előtt – akár egy két oldalban – lefektették volna a pályázatok értékelése és elfogadása során követendő elveiket, stratégiájukat, prioritásaikat. Ez nyilván nehezítette volna a folyamat során megkötött politikai alkukat. A területfejlesztési tanácsoknak évente beszámolót kell készíteniük a felsőbb szervek számára (minisztérium, Országos Területfejlesztési Központ) a pályázati pénzek elosztásáról, felhasználásáról, ez azonban kizárólag az apparátus által készített, felső szerveknek szóló beszámoló. Egyetlen esetről sem számoltak be, amikor a tanács egy önmagának készített beszámoló, vagy akár szóbeli előterjesztés alapján értékelte volna saját tevékenységét. Ami a pályázók ígéreteinek számonkérését illeti, az lényegében egyetlen mutató alapján történik: annak, hogy a vállalkozó a beígért létszámot foglalkoztatja-e. Ez esetben történt számos esetben a pályázati pénz visszakövetelése és visszafizetése. Voltaképpen ez az egy mutató is inkább a vállalkozásoknak nyújtott támogatástoktól való visszariadás irányában hat. A konjunktúra, a kereslet változik, kizárólag ennek alapján nem volna indokolt a pályázati pénzt visszakövetelni. Ugyanakkor

a beígért tervtől való műszaki, technológiai, minőségi eltérés, vagy az előírtnál kedvezőtlenebb környezeti hatások, esetleg a támogatások nem egészen szabályszerű felhasználása esetén egyetlen esetben sem került sor szankcióra. A tanácsok úgy vélik, a pályázati döntés után a pénzügyi lebonyolítás további figyelése nem az ő felelősségük, az a Kincstárra tartozik (és valóban, évekig semmiféle tájékoztatást sem kaptak arról, a tájékoztatás még most is hézagos). A tanácsok tehát ma nem töltik be a programok megvalósulásának irányító, ellenőrző és értékelő funkcióját.

- Végül lehetetlen nem látni, hogy a regionális, de főleg a megyei területfejlesztési tanácsok által elosztott támogatási összegek és célok jelentős részének semmi köze nincs a szorosabb értelemben vett területfejlesztéshez, térségi programokhoz. Alapvetően települési kommunális, önkormányzati feladatok hiányzó forrásainak pótlását jelenti, annak a forrásnak a pótlását, amit az önkormányzatok nem kapnak meg a finanszírozás átfogó rendszerében, vagy amit más csatornákon éppen elvonnak tőlük a költségvetés nehéz, szorított helyzete következtében. Mint jeleztük, a nyugati szak-terminológia ezt nem is nevezi területfejlesztésnek, területfejlesztési támogatásnak, ez az államháztartáson belüli elosztás és újraelosztás, az ún. fiskális föderalizmus tárgykörébe tartozik. Annakidején, a rendszerváltás előtt a megyei tanácsokkal szembeni kritika és részben ellenszenv fő oka az volt, hogy a városoknak és községeknek saját fejlesztési forrásuk nem volt, ahhoz kizárólag központi forrásból, a megyei tanácsok közvetítésével juthattak hozzá. A megyei tanácsoknak ez az elosztó, ill. újraelosztó tevékenysége pedig nem volt mentes a részrehajlástól, a szubjektívizmustól és az önkényességtől, a hatalommal való visszaéléstől. Ez volt részben az oka a rendszerváltás után a megyékkel szembeni ellenszenvnek, a megyék hatásköre, főleg forrás-újraelosztó szerepe radikális korlátozásának. Ma, a területfejlesztés jobban hangzó cégére alatt a megyei területfejlesztési tanácsok lényegében ugyanezt a pénz-osztogató feladatot végzik, a nekik juttatott pénz úgy is felfogható, mint az önkormányzatok normatív forrásszabályozásából elvont pénzeknek ismét szubjektív alapokon való újraelosztása. Félő, hogy ez a gyakorlat a területfejlesztés jobb sorsra érdemes fogalmát diszkreditálja és vele szemben idővel ugyanazt az ellenszenvet fogja kiváltani, mint annakidején a megyei tanácsok pénzelosztó szerepével kapcsolatban.

A fentiekén túlmenően aggodalomra ad okot a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok státuszának tisztázatlansága. Miközben egyre nagyobb pénzeszközökkel rendelkeznek, nem világos a felelősségviselés kérdése e források hatékony, szakszerű, a területfejlesztési politika céljainak megfelelő felhasználásáért:

- a tanácsok tagjainak nincs számonkérhető politikai felelősségük, mert őket – legalábbis közvetlenül e pozícióba – nem a választói közösség, vagy valamely választott testület választja meg;

- a tanácsok tagjainak nincs számonkérhető munkajogi felelőssége, mert a tanácsokban nem tulajdonképpen munkahelyük munkavállalóinak minőségében - a helyiek biztosan nem, de ez a minisztériumi képviselőknél is ez vitatható, különösen akkor, amikor az előző kormány alatt a területfejlesztésért felelős minisztert a tanácsokban egy-egy kisközgazdasági pártpolitikus képviselte – járnak el;

- a tanácsoknak nincs számonkérhető pénzügyi felelőssége, mert nem rendelkeznek olyan garantált jövedelemmel, amiből a nem szabályszerű felhasználás miatt visszakövetelt pénzek visszafizethetők lennének;

- így legfeljebb büntetőjogi felelősségről lehet szó, de az e szférában előforduló rossz döntések, vagy szabálytalanságok túlnyomó többsége nem a büntetőjog hatálya alá esik, és egyébként is a büntetőjog e szférákban való alkalmazhatóságáról (pontosabban alkalmazhatatlanságáról), hatékonyságáról (hatékonytalanságáról) a közelmúltban kellő tapasztalatot szerezhettünk.

A felelősség tisztázatlanságának fényében különösen elgondolkodtató az a tendencia, hogy a kormányzat egyre nagyobb összegeket kíván az ilyen státuszú regionális fejlesztési tanácsok döntési hatáskörébe átcsoportosítani. Egyébként a források feletti rendelkezés decentralizációja nem szükségszerűen jár együtt a fejlesztések decentralizációjával, mint ahogyan ezt annakidején a megyei tanácsok megyeszékhely-centrikus elosztási politikája és újabban a területfejlesztési tanácsok tevékenységének hasonló tendenciája is igazolja.

A területfejlesztési tanácsok persze nagyon sok hasznos kezdeményezéshez nyújtanak támogatást. Nagyszámú objektum megépül, amelynél át lehet vágni a szalagot, esetleg rá lehet tenni a táblát: épült az XY megyei, vagy regionális fejlesztési tanács támogatásával. De, ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy mi volt a döntés-decentralizálás „hozzáadott értéke”, azaz mennyivel lett jobb azáltal, hogy ugyanarról a pénzről nem központilag, hanem decentralizáltan döntöttek, akkor valószínűleg azt kell mondanunk: a dolognak némi politikai és PR „hozzáadott értéke” talán van, de gazdasági, területfejlesztési és főleg hatékonysági aligha. Mintegy 500 embert „helyzetbe hoztunk”, támogató, pénzelosztó funkcióhoz juttattuk, aminek számukra kétségtelenül van némi politikai és presztízs-hozadéka, de lehetséges, hogy a strukturális változások hiánya miatt az ország esetleg ennél többet veszített vele.

Amint már említettük, ez a decentralizált rendszer Európában egyedülálló. Tavalyi tanulmányunkban (MTA RKK: A területfejlesztés támogatási rendszere Magyarországon) leírtuk, hogy a jelenlegi EU tagországok többségében a nemzeti területfejlesztési támogatásokat központilag, a felelős minisztériumokból osztják el, illetve a pályázatokról ott döntenek. A decentralizáció legfeljebb azt jelenti, hogy a régiókban a kormányzat dekoncentrált szervei kezelik e támogatásokat és döntenek a kisebb összegű pályázatokról. A döntés tényleges decentralizálása csak a szövetségi államokban fordul elő. Ezek közül azonban Ausztriában a nemzeti területfejlesztési támogatás teljesen jelentéktelen, jóval kisebb, mint Magyarországon, Németországban pedig a legfontosabb eszköz, a „Gemeinschaftsinitiative” feletti döntés paritásos bizottságokban dől el, ahol 50-50 százalékban vannak a szövetségi kormány és az érintett tartományok képviselői, továbbá az összeg felét a tartományok saját forrásaikból teszik hozzá, tehát a közös döntés méltányos megoldás.

Javaslatunk, hogy a középső szint tényleges területfejlesztési jelentőségének mértékére kellene szűkíteni az e szinten elosztott támogatások összegét, Azokat, és csak azokat a döntéseket – és a hozzá tartozó eszközöket – kellene ide helyezni, amit valóban a középső szinten lehet a legjobban eldönteni, mert ott a legjobb az áttekintés és a legközvetlenebb az érdek. Ez természetesen csak egyetlen középső területfejlesztési irányítási és döntési szint megtartását jelentené. A többit részben vissza kellene csatornázni az önkormányzatok finanszírozási rendszerébe, részben a központi kormánysszervek hatáskörében kellene azt meghagyni, miközben azokra fokozottabb „ráhatást” indokolt gyakorolni a területi szempontok fokozottabb figyelembevételére és érvényesítése érdekében. E pénzeknek a középső szintre való átadása azonban éppen olyan abszurd eredményekhez vezetne, mint az 5, ill. 7 hátrányos helyzetű megye programja, amikor az ágazati pénzekből a megyék uniformizált kvótákkal részesedtek, ami mind a területi, mind az ágazati koncepciók megghiúsulását eredményezte.

Hangsúlyozzuk, hogy nem a decentralizációval szemben van kifogásunk, hanem a decentralizáció módja, főleg iránya tekintetében. Ha a kormányzat a régiók kialakításával kapcsolatos elkötelezettségét jelezni, demonstrálni kívánja, ezt nem okvetlenül hatalmas összegeknek a nem létező régiók bizonytalan státuszú fejlesztési tanácsaihoz való átcsoportosításával kell megtenni. Feltétlenül szükség van tehát a források decentralizálásával

párhuzamosan a fogadó intézményrendszer legitimitásának megerősítésére, és a felhasználás hatékonysági garanciáinak megteremtésére.

2.3.7 A támogatások fő iránya, jellege

E pontban arra a nem intézményi és szervezeti, hanem stratégiai kérdésre kívánunk kitérni, hogy milyen irányú súlypontképzésre, arányeltolódásra lenne szükség a területfejlesztés támogatási rendszerén belül: nagyobb súlyt kellene-e helyezni az infrastrukturális fejlesztésekre, vagy éppen ellenkezőleg, a vállalkozások támogatására? A kérdés arra is vonatkozik, hogy milyen intézményi, költségvetési struktúrában célszerű ezt megoldani?

A kérdésről az Európai Unióban is – a kohéziós politika jövője kapcsán – nagy vita folyik. A most lezáruló félévben az olasz elnökség erről különösen markáns véleményt képviselt. Azt ugyanis, hogy az új tagállamoknak a Strukturális Alapokból kapott támogatások keretében kizárólag, vagy túlnyomó hányadában a közszolgáltatások fejlesztésére, infrastruktúrára, oktatásra, kultúrára, környezetvédelemre kellene pénzt adni és lehetőleg ne a vállalkozások támogatására. Ezek ennek révén ugyanis, olcsó munkabéreik révén, tisztességtelen versenyelőnybe kerülnének a jelen tagállamok – természetesen mindenekelőtt Olaszország – kis és közepes vállalataival szemben és ezzel egy „rent-shifting” háború alakulna ki, azaz ez a jelenlegi tagországok vállalkozásainak eddig kialakult piaci pozícióját komolyan veszélyeztetné, azoknak jelentős veszteséget okozna. Ha javaslata nem kerülne elfogadásra – így az olasz memorandum – akkor Olaszország kénytelen volna vállalkozásainak – az EU versenypolitikai szabályainak megszegésével – a fejlett régiókban is jelentős támogatást nyújtani, hogy ebben a „rent-shifting” háborúban ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe.

Az olasz memorandum csak arról felejtkezik meg, hogy az olasz kis-és közepes vállalatok évtizedek – egyes esetekben akár évszázadok – alatt akkumulálhatták, halmozhatták fel tőkéjüket, és ehhez az elmúlt évtizedekben mind az olasz államtól, mind az Európai Uniótól jelentős támogatásban is részesedtek. az új tagállamok kis- és középvállalkozásai viszont alig több, mint egy évtizede a nulla-ponttól kezdtek: a szocialista periódusban nem volt módjuk tőkéket akkumulálni. Tőke-ellátottság tekintetében tehát összehasonlíthatatlanul rosszabb helyzetben vannak, mint az olasz vállalkozások és versenyhelyzetük így szinte kilátástalan. Az olasz javaslat pedig ebben az állapotban akarja megtagadni tőlük azt az európai és nemzeti támogatást, amelyben nekik az elmúlt évtizedekben bőven volt részük.

Ezt az epizódot csak azért bocsátottuk előre, hogy látható legyen, az Európai Unióban komoly erők vannak, amelyeknek nem áll érdekükben Magyarországon – és a többi új tagországban a vállalkozások támogatása, és ehhez a megfelelő, néha tetszetős ideológiát is megtalálják. E mögött az ideológia mögött azonban legtöbbször – és nem is elítélhetően – kemény érdekek húzódnak meg. Azt a következtetést is levonhatjuk ebből, hogy a következő években számunkra az eddiginél is fontosabbá válik kis- és középvállalkozásaink támogatása, mert jelentős részben ettől függ, mennyire álljuk meg helyünket az Európai Unió egységes piacán.

A vállalkozások támogatása a magyar gazdaságpolitika egyik gyenge pontja. Sajnos éppen a szocialista-liberális koalíció a kritikus időszakban 1994-98-ban erre nem fordított kellő gondot, részben a Bokros-csomag megszorító intézkedéseinek következményeként is. Az Orbán-kormány ezt a kérdést felkarolta, de inkább PR és propaganda szintjén, kevésbé a tényleges támogatások volumene tekintetében. Az ismételt kormányváltás és az újabb megszorítások sem kedveztek ennek az ügynek.

Ami a területfejlesztés keretében nyújtott támogatásokat illeti, 1968 és 1985 között a Területfejlesztési Alapok kizárólag vállalatokat, iparfejlesztést támogattak. 1986-tól nyílt meg először a lehetőség, hogy az akkori Területfejlesztési és Szervezési Alapból infrastrukturális fejlesztéseket is lehetett támogatni. 1991-től azután átlendült a mérleg. A Területfejlesztési Alapból, később célleírányzatból túlnyomó többségében infrastrukturális fejlesztések – az akkori időszakban főleg gázvezeték-építések – kaptak támogatást. Az infrastrukturális túlsúly, sajátos módon éppen a legelmaradottabb térségekben volt a legerősebb, feltehetőleg azért is, mert e területeken a vállalkozások oly kevesen és olyan gyengék voltak, hogy a legjobb szándék mellett sem lehetett elegendő támogatásra érdemes vállalkozást találni.

1996-tól azután a területfejlesztési célleírányzat mellett létrehozták a Területi Kiegyenlítő Fejlesztési Támogatást (TEKI), 1998-tól pedig a Céljellegű Decentralizált Előírányzatot (CÉDE), amelyek kizárólag kommunális, infrastrukturális fejlesztésekhez nyújtottak támogatást önkormányzatoknak. Ettől azt lehetett remélni, hogy ez majd e vonatkozásban „tehermentesíti” a TFC-t, és azt döntően vállalkozás-támogatásra lehet felhasználni. eleinte így is tűnt: a TFC- ból 1996-ban a munkahelyteremtő támogatások aránya 75 százalékra emelkedett, azután fokozatosan és folytonosan süllyedni kezdett és 2002-re a megyei TFC-ben 33 százalékra, a regionális TFC keretből 17 százalékra, együttesen 25 százalékra csökkent le. Még plasztikusabban mutatja talán a tendenciát, hogy 1995-ben a TFC-ből 4,1 milliárd forintot fordítottak munkahely teremtésre, 2002-ben pedig 4,2 milliárdot, nominálértékben

lényegében ugyanannyit, holott a területfejlesztési támogatások teljes összege ez alatt a hét év alatt a többszörösére nőtt, az árak pedig jelentősen emelkedtek, az összeg reálértéke tehát nagymértékben csökkent.

Mi az oka a munkahelyteremtő, vállalkozásfejlesztési támogatások ilyen mértékű visszaszorulásának a területfejlesztési támogatási rendszeren belül? Mind a pályázók, mind a pályázatot értékelők oldalán több tényező, motívum van, amely ebbe az irányba mutat:

- Az önkormányzatok finanszírozása már 1990-től úgy lett kialakítva, hogy a normatív finanszírozás csak a folyó költségeket fedezi, a fejlesztési forrásokat csak vél-, címzett és egyéb támogatások útján lehet megszerezni. Ezért az önkormányzatok immár 14 éve rendszeresen rákényszerültek minden fejlesztési forintért a pályázásra és e másfél évtized alatt e területen már nagy rutinra, jártasságra tettek szert: vagy külön apparátusuk van erre a célra, vagy már kialakult kapcsolatok alapján „profi” pályázatírókat bíznak meg ezzel a feladattal. A vállalkozók oldalán korántsem alakult még ki ez a készség és tudás és hiányzik az őket támogató szakmai háttér is. Ezért gyakorlatilag minden pályázatra, amelyre önkormányzatok és vállalkozók is pályázhatnak, az önkormányzatok már a pályázatok számában és minőségében is jelentős túlsúlyban vannak. Igaz ez a TFC-re éppúgy, mint a vidékfejlesztési előirányzatra, a SAPARD-ra éppúgy, mint a PEA előpályázatokra.
- A pályázatot értékelők oldalán is több motívum van, ami az infrastrukturális, önkormányzati pályázatoknak kedvez. Először is a tanácsokban, mint már említettük, többségben vannak – jelenleg már kizárólagos résztvevők – az önkormányzati vezetők, képviselők, a minisztériumi tisztviselők, akik alapvető feladata, érdekeltsége elsősorban a közszolgáltatásokhoz, önkormányzatokhoz, infrastruktúrához fűződik. Ez a döntéshozói csoport általában kockázatkerülőnek minősíthető. Márpedig általános vélemény szerint egy infrastrukturális pályázat elfogadása sokkal kevesebb kockázattal jár. Hiszen egy út, egy szennyvízcsatorna, vagy gázvezeték megépítése ritkán bizonyulhat nyilvánvaló döntési hibának, és odaítélése nem egy magánszemélynek történik, míg egy támogatott vállalkozás tönkremehet, nem alkalmazza a beígért munkáslétszámot, vagy esetleg valakinek a rokona, barátja, iskolatársa, amiből még teljesen korrekt eljárás mellett is lehet kellemetlenség. Minden érv tehát az önkormányzati, infrastrukturális projektek elfogadása mellett szól. Ugyanakkor, ha egyenként nem is, de egészében az infrastrukturális pályázatok abszolút dominánssá válása mégis komoly kockázatot hordoz, hiszen így nem

jönnek létre azok a munkahelyek, az a jövedelem, amiből a lakosság és a vállalkozók képesek az infrastrukturális szolgáltatásokat hasznosan igénybe venni és megfizetni.

Az Európai Unió versenypolitikai szabályai általában nem engedélyezik olyan támogatási alapok, konstrukciók bevezetését és működtetését, amelyek egyaránt nyújtanak támogatást költségvetési és non-profit szervezeteknek, valamint vállalkozásoknak. Azért nem engedélyezik, mert tiszta helyzetet kívánnak teremteni és az EB Versenypolitikai Igazgatóságához csak az államháztartáson kívülre kerülő, a gazdasági szférának nyújtott egyedi támogatások, támogatási konstrukciók tartoznak, ezeket kell előzetesen velük engedélyeztetni. A TFC tehát, amely mindkét célra nyújt támogatást tulajdonképpen nem EU konform konstrukció. Magyarországon azonban egyelőre nem az EU Versenypolitikai Igazgatósága, hanem a Pénzügyminisztériumban működő Támogatásokat Engedélyező Hivatal, amelyik – igaz, az EU instrukciói alapján – támogatási konstrukciókat engedélyez és ez a hivatal 2002-ben jelenlegi formájában engedélyezte a TFC-t. Lehet, hogy az illetékes tisztviselő hibát követett el. A magyar kormány tisztviselői azonban most azért nem akarnak a TFC szabályain változtatni, mert akkor újra kellene engedélyeztetni, ami ismét egy hosszú procedúrát jelentene. Pedig mindenképpen változtatni kellene. Nem is elsősorban az EU versenypolitikai szabályai miatt – ez legyen az ő gondjuk – hanem azért, mert immár hat éve vagyunk tanúi a vállalkozói támogatásoknak ebből a „közös kalapból” (arányuk ez alatt 75 százalékról 25 százalékra csökkent) és félő, hogy ez a tendencia folytatódik. Szét kellene tehát választani az alapot egy vállalkozástámogatási és egy infrastruktúratámogatási alapra. Az utóbbit meghagyni a területfejlesztési tanácsok kompetenciájában, az előbbit pedig más konstrukcióban működtetni, esetleg egy, a regionális szempontokat sokkal határozottabban érvényesítő, más struktúrájú Gazdaságfejlesztési Célelőirányzat keretében. Ebből a megnövelt előirányzatból csak vállalkozások részesedhetnének, és így a kizorítósdíj megszűnne.

2.3.8 Az EU és a nemzeti területfejlesztési támogatási rendszer viszonya, kapcsolata

Dániát kivéve, az Európai Unió valamennyi tagországában vannak az EU strukturális programjain és azok ko-finanszírozásán kívül valamilyen nemzeti területfejlesztési támogatási eszközök, ösztönzők is. Az azonban országonként részben különbözik, hogy milyen az EU rendszer és a nemzeti rendszer kapcsolata:

- Az ami a két rendszerben az utóbbi időben egységes lett, az a versenypolitikai szempontból való szabályozás. Az Európai Bizottság Versenypolitikai Igazgatósága már évek óta törekszik arra, hogy az EU Strukturális Alapok és a nemzeti területfejlesztési politikák támogatási rendszerét egymással összhangba hozza. Ha ez nem történne meg, úgy a nagyobb támogatást ígérő, vagy a könnyebben teljesíthető kritériumokat tartalmazó rendszer óhatatlanul kiszorítaná a másikat, oda csak azok pályáznának, akik a kedvezőbb feltételű rendszerből kimaradnának. A 2000-2006 időszakra végül sikerült a két rendszert valamennyi tagországban többé-kevésbé teljes összhangba hozni. Ez azt jelenti, hogy a támogatott térségek, és az egyes térségekben kapható támogatási ráták azonosak az EU és a nemzeti rendszerekben, valamennyi országban.
- Ami most már a Strukturális Alapok és a nemzeti rendszerek irányítási és döntési rendszerét illeti, ebben a tekintetben már nagyobb a változatosság. Leegyszerűsítve, az egyes rendszereket egy folytonos vonal mentén helyezhetjük el. Az egyenes egyik vége azokat a rendszereket reprezentálja, ahol a Strukturális Alapok menedzsmentje a nemzeti rendszertől teljesen elkülönített apparátust, szervezetet és tevékenységet jelent. Az egyik szervezet, rendszer kizárólag az EU támogatásokkal, a másik rendszer kizárólag a nemzeti támogatásokkal és területfejlesztési eszközökkel foglalkozik. Nemzetközileg ezeket nevezik „megkülönböztető” (differentiated) rendszereknek. E rendszerre példaként Belgiumot, Dániát, Hollandiát, Svédországot és Nagy Britanniát lehet felsorolni, olyan országokat tehát, ahol a Strukturális Alapok volumene viszonylag csekély és 1. cél, a felzárkóztatás címén támogatott régiók nincsenek, vagy alig vannak. Itt a projektek értékelését, elő-feldolgozását általában erre a célra létrehozott irányító hatóságok végzik el, míg a végső döntés egy erre a célra létrehozott és a partnerséget megtestesítő – tehát EU, nemzeti és regionális képviselőket egyaránt magában foglaló Menedzsment Bizottság, vagy más néven Irányító Bizottság (Steering Committee) feladata.
- A spektrum másik végén olyan rendszerek vannak, ahol a Strukturális Alapok odaítélésére és irányítására már meglévő hazai döntéshozó szerveket használnak fel. Ezeket nevezik „subsumed” (magába olvasztó) rendszereknek. Ilyenek vannak például Németországban, Ausztriában és Spanyolországban. Ezekben az országokban a Strukturális Alapokat a már létező hazai gazdaságfejlesztési intézményeken és csatornákon keresztül osztják el. A Strukturális Alapokat felhasználó projekteket is a hazai nemzeti területfejlesztési intézményrendszer intézményeiben és csatornáin értékelik és válogatják és voltaképpen nem különül el, hogy az adott projekt EU, vagy nemzeti támogatásban részesül. A végső döntést is olyan bizottság hozza, amely nemcsak az EU, hanem a nemzeti alapokból

finanszírozott projektekkel is foglalkozik. A két szélső megoldás között számos ország „kombinált” rendszereket alkalmaz (pl. Franciaország, Finnország, Olaszország), amely alapvetően a nemzeti rendszer intézményeire támaszkodik, de a Strukturális Alapokat felhasználó projekteknél bizonyos többlet, specifikus eljárási, döntési elemek is vannak.

- Mindkét megközelítésnek megvannak a maga előnyei. A „magába olvasztó” rendszerrel természetesen kisebb az adminisztratív költség és teher (hiszen a párhuzamos bizottságok, tanácsok, titkárságok és eljárások működtetése elkerülhető). Más oldalról, ennek ellensúlyozására a „megkülönböztető” rendszernek is megvannak a maga előnyei. A külön erre a célra létrehozott intézmények és eljárások az európai támogatások programozási folyamatának nagyobb láthatóságot és átláthatóságot kölcsönöznek. Jobban kiépíti a szolidaritást a partnerek között, és jobban képessé tesz arra, hogy átláthassák a program egész tevékenységét, valamint az egyes EU operatív programok együttműködésével szinergiát hozzon létre. (Ugyanis itt a programokat jobban összeköti az, hogy EU finanszírozott programok, mint az hogy egy ágazat, vagy minisztérium hatáskörébe tartoznak.)

Magyarországon – és valamennyi új tagországban – ma és a következő három évben egyértelműen a „megkülönböztető” rendszer működik. Valószínűleg az Európai Bizottság nem is ment volna bele más megoldásba. A nemzeti rendszereket ugyanis még nem ismeri annyira és több fenntartással él azokkal szemben, hogysem engedte volna a Strukturális Alapokat egyszerűen „beolvasztani” azok rendszerébe. Azaz egy elkülönített hivatalban, a Nemzeti Területfejlesztési Hivatalban menedzselik és irányítják a nemzeti területfejlesztési alapokat és egy másikban, a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatalában az EU Strukturális Alapokat, noha jelenleg (2003 december) még mindkét hivatal a Miniszterelnöki Hivatal szervezetébe és ugyanazon tárca nélküli miniszter felügyelete alá tartozik. Tudomásunk szerint azonban változások várhatóak a rendszerben.

Ez a megoldás most nemcsak az Európai Bizottság, hanem a magyar területfejlesztés szempontjából is előnyös. A 2004-2006 közötti időszakban ugyanis a regionális dimenzió, a területfejlesztési szempontok a Strukturális Alapok tervezésében és menedzselésében más szempontokhoz – többek között a gyors és teljes elköltés szempontjához – képest olyan alárendelt szerepet játszanak, hogy félő: ezek a támogatások az előttünk álló három éves időszakban aligha fognak hozzájárulni a területfejlesztési politika céljainak megvalósulásához, többek között a kevésbé fejlett, szegény régiók felzárkóztatásához. Már

csak ezért is kell működtetni a külön nemzeti területfejlesztési támogatási rendszert, hogy ezeket a más irányban ható hatásokat ellensúlyozza. Másrészt erre a három éves időszakra a Magyarországnak juttatott strukturális támogatások, különösen a Regionális Fejlesztési Operatív Programba foglalt strukturális támogatások nem is olyan nagy összegűek, hogy felszívják, abszorbeálnák a teljes területfejlesztésre rendelkezésre álló nemzeti forrásokat. Ellenkezőleg, 2004-ben a magyar nemzeti forrásokból csak 13,9 milliárd forintot kötnék le, míg a nemzeti rendszerre jut 49 milliárd (a következő évekre vállalható kötelezettségekkel együtt 64,4 milliárd) forint.

Feltehetően alapvetően megváltozik a helyzet 2007-től. Feltehetően lényegesen – 2004-hez képest mintegy négyszeresen meg fog nőni a Strukturális Alapokból való részesedésünk, és – ugyancsak feltehetően – ezen belül meg fog nőni a regionális programok aránya. Az évente átlagosan a regionális fejlesztési programokra szánt EU forrás összege 2004-hez képest mintegy 5-6-szorosára nő, 37 milliárd forintról 200 milliárd forintra. A 37 milliárd EU támogatáshoz 2004-ben 14 milliárd forint hazai költségvetési ko-finanszírozás tartozik, ami az adott évben területfejlesztési célokra fordított hazai forrásoknak mindössze 22 százaléka, a többi a nemzeti rendszerekben marad. 2007-2013 átlagában viszont a 200 milliárd EU támogatáshoz – azonos ko-finanszírozási arányok mellett 76 milliárd forint hazai finanszírozás tartozik, ami több mint a jelenlegi teljes összeg (64 milliárd forint). Még akkor is, ha feltételezzük, hogy forrásaink e célra növekedni fognak, nyilvánvaló, hogy e célra rendelkezésre álló forrásainkat az EU programok ko-finanszírozása gyakorlatilag egészében le fogja kötni, amellet más rendszer működtetésére nincs mód. Az EU források elosztása ágazatok és területek között tehát életbevágó kérdés lesz, mert nincs, nem lesz olyan más forrás, ami az EU támogatások által meghatározott arányokat módosítani korrigálni tudná. Ugyancsak életbevágó kérdés lesz az EU forrásokat menedzselő intézményrendszer struktúrája, ezen belül az a kérdés, hogy regionális programok lesznek-e és azokat központilag, vagy a régiókban fogják menedzselni. Ha ugyanis csak az EU programok (és azok kereteiben a hazai ko-finanszírozási források) fogják képezni a területfejlesztés eszközeit, és azokat továbbra is központilag fogják irányítani, akkor a regionális területfejlesztési intézmények fenntarthatósága alapvetően kérdésessé válik, hiszen eszközökkel alátámasztott funkciót nem lehet hozzájuk rendelni. Az bizonyosra vehető, hogy a jelenlegi két párhuzamos központi hivatalra nem lesz 2007-től szükség. Az EU források regionalizálása azonban továbbra is nyitott kérdés. A magyar kormányzati szervezetek – egyelőre – szilárdan kiállnak a regionális programok szükségessége és hatékony

kivitelezhetősége mellett, de a döntés itt már nyilvánvalóan nemcsak a magyar kormányzati szervezeteken múlik. Az utóbbi hónapokban az EU-ban nagyon felerősödött az a vélemény, hogy a regionalizált programokra nincs szükség, mert azok a Lisszabon-i célkitűzések, a gazdaság dinamizálása, innovatívabbá és hatékonyabbá tétele megvalósításának fontos gátját, visszahúzó erejét képezik. Ilyen vélemények pénzügyi körökből itthon is hallhatók. Ma még tehát ebben a kérdésben egyértelműen állást foglalni nem lehet. Mindenesetre, már ezért is meggondolandó most egyre nagyobb összegeket a regionális intézmények döntési hatáskörébe decentralizálni, mert fennáll a lehetősége annak, hogy ez a trend három év múlva félbeszakad és az átállás e nagyarányú decentralizáció megszakadása esetén sokkal nagyobb frusztrációt fog okozni.

3 A regionális politika kialakulása, céljai és irányzatai az európai országokban

A regionális fejlesztés az európai gazdaságpolitika egyik dinamikus területe. Az Európai Unió történelmi jelentőségű bővítésre készül, amely teljesen átalakítja az Unió, különösen a gazdasági fejlettségben fennálló különbségek térképét. De nem kisebbek a regionálispolitika előtti kihívások az egyes országok szintjén sem. Olyan tényezők, mint a globalizáció, a műszaki fejlődés, a tudás-alapú gazdaság felgyorsult fejlődése, valamint a fenntartható fejlődéscéljai átalakítják a regionális fejlesztési politika célrendszerét. A regionális testületek és más szerveződések többé nem pusztán befogadói a központi meghatározott eszközöknek és támogatásoknak, hanem egyre inkább aktív kezdeményezői a gazdaságfejlesztésnek. A nemzeti hatóságok előtt álló kihívás abban áll, hogyan tudják elősegíteni és támogatni ezeket a decentralizált kezdeményezéseket, miközben megőrzik az ország térbeli koherenciáját, valamint érvényesítik a nemzeti szintű hatékonyság követelményeit. Közép- és Délkelet Európa országai számára pedig külön kihívást jelent, hogy miközben ugyanezekkel az általánosabb jellegű problémákkal is szembe kell nézniük, ugyanakkor pótlólagos feladat, hogy a szocialista időszakból származó térbeli szerkezet gondjaival is szembenézzenek, valamint megtalálják a megfelelő egyensúlyt a regionális egyenlőtlenségek csökkentése és a nemzeti szintű gazdasági növekedés céljai között az átmenet időszakában.

3.1 A regionális politikák kialakulása.

3.1.1 Nyugat-Európa

Az első nyugat-európai regionális politikai kezdeményezésnek általában a brit kormánynak az 1930-as években tett azt a kezdeményezését tekintik, amikor kedvezményes támogatást adtak azoknak az ipari térségeknek a válságból való kilábalásához, amelyeket a munkanélküliség különösen nagymértékben sújtott. Ugyanebben az időszakban a skandináv országok is nyújtottak bizonyos, a válság által különösen sújtott társadalmi csoportoknak segélyeket, de facto regionális támogatás formájában. 1945 után az infrastruktúra és a termelő berendezések háború utáni gyors helyreállítását, a regionális kérdés fokozatosan egyre inkább az előtérbe került. Ennek számos oka volt. Először is, egész Európában, ebben az időben egyre nagyobb

hangsúlyt kapott az egyenlőség és az elosztás problémája, nem utolsósorban a háború után megerősödő szociáldemokrata és kommunista pártok nyomására. Ebben az időszakban a területi probléma egyébként is súlyosbodott több országban, részben a mezőgazdaságból való nagyarányú elvándorlás, részben a hagyományos ipari körzetek hanyatlásának hatására. Ez részben nagyarányú munkanélküliséget eredményezett, részben nagyarányú vándorlást a jobb helyzetben levő térségek nagyvárosai felé. E körzetekben a zsúfoltság és az infrastruktúra szűk keresztmetszetté válása jelentett nagy problémát, ami ráadásul árfelhajtó hatású is volt.

A regionális politika tehát az 1950-es években egy olyan társadalmi klímában jött létre, amikor a kormányoknak általában nagy jelentőséget tulajdonítottak a gazdasági tevékenység megszervezésében és az erőforrások elosztásában. Ebben az időszakban a területfejlesztők érdeklődésének előterében a regionális közelítés problematikája volt, különösen a központi fekvésű és a perifériális helyzetű térségek között. Megoldandó problémának elsősorban a vidéki térségek alulfejlettségét és elnéptelenedését, valamint a szűkebb területekre koncentrálódó nagy munkanélküliségi szintet tekintették. Elméletileg, a regionális politikát a területi fejlődés hagyományos elméleteire építették – von Thünen mezőgazdasági földhasználati, Weber és Marshall ipartelepítési, valamint Christaller és Lösch településhálózat-fejlődési téziseire. Ezen elméletek közös vonása – mint láttuk – hogy a gazdasági tevékenység térbeli struktúráját a városok és régiók olyan adottságaiból magyarázzák, mint a terület ára, szállítási költségek, a piac mérete, a munkaerő elérhetősége.

Ezt az elméleti háttérrel tükrözte a regionális politika, amely a fent felsorolt tényezők befolyásolása révén kívánta a területi egyenlőtlenségeket csökkenteni. E területfejlesztési politika eszközei a következők voltak: infrastrukturális beruházások (különösen vidéki és ritkán lakott területeken), állami tulajdonú vállalatok felhasználása a problematikus térségek fejlesztésében, gazdasági és adminisztratív korlátozások a már addig is túlszűfolt övezetekben, valamint beruházási és foglalkoztatási kedvezmények a fejlesztendő térségekben. A 60-as és a 70-es évek voltak a regionális politika „aranykora”, amikor az egyes térségek általános gazdasági helyzete általánosan elfogadott igazolásul szolgált a gazdasági tevékenység újraelosztása számára a fejlett és kevésbé fejlett térségek között, úgy vélve, hogy ezen elmaradott térségek addig nem, vagy alulhasznosított erőforrásai egyértelműen hozzájárulnak a nemzeti gazdasági növekedéshez.

Ebben az egész időszakban, a regionális politika hatóköre viszonylag szűk maradt: a gazdasági tevékenységet általában új ipari üzemek létrehozásával kívánták ösztönözni. A támogatás különböző formákat öltött ugyan, de főformája mégis a vállalatoknak nyújtott támogatás és a műszaki infrastruktúra kiépítése volt, alapvetően - a központosított állami hierarchián végigfuttatott – központi költségvetési támogatás formájában. A regionális politika kialakítását, a támogatott területek kijelölését és a támogatás érintettekhez való eljuttatását a központi kormányzat végezte (a föderális rendszerű országok kivételével, ahol az alkotmány másfajta működési rendet szabott meg). Különösen a pénzügyi támogatások tekintetében, a regionális politika tulajdonképpen inkább csak reagált azokra a támogatási igényekre, amelyeket a problematikus területeken üzemet létesítő vállalatok kérelmeztek.

A regionális politika gazdasági környezete a 70-es évek elején, a kőolajár-válság bekövetkeztével jelentősen megváltozott. Nyugat Európában a gazdasági fejlődés üteme jelentősen lelassult, a termelékenység alig növekedett, az inflációs nyomás korlátozta a beruházásokat. Az időszakot nagyarányú munkanélküliség és jelentős költségvetési hiányok jellemezték. Ami témánk szempontjából a legfontosabb, a gazdasági közeledés, kiegyenlítődés hosszú ideig tartó időszaka véget ért. A gazdag országokban bekövetkezett recesszió és lassú növekedés korlátozta mind a jótékony „spread”, de ugyanakkor a negatív „backwash” hatásokat is a vezető országokból és régiókból a többi területekre. A kormányzati beavatkozás lehetőségei csökkentek és a szegény és munkaerő-felesleggel rendelkező országokat, régiókat „tehermentesítő” vándorlások lehetőségei is csökkentek.

De a fő áramlatot képező gazdaságpolitikai elvek és irányzatok is – különösen a nyolcvanas években – az állam aktív gazdaságpolitikai beavatkozás, különösen a vállalatok támogatása ellen hatottak. A gazdasági liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció térnyerésével a vállalatok direkt támogatás (különösen a nagy tőkejuttatások) jelentősen csökkentek, illetve azokat inkább közvetett támogatási formák (pl. alacsonyabb adók, képzési támogatás, tanácsadó szolgáltatások) helyettesítették. Számos országban kezdték megkérdőjelezni és bírálni a regionális politika egészének hatásosságát és a regionális politika, ezen belül különösen a regionális fejlettségi különbségek csökkentésének és a kiegyenlítésnek a céljai, fokozatosan háttérbe szorultak a gazdaságpolitikai célok prioritási sorrendjében. A politika szerényebb és szűkebb célokat tűzött maga elé, mint pl. a ritkán lakott térségek települései népesség-megtartó képességének erősítése, vagy a legnagyobb munkanélküliség által sújtott térségekben a munkahelyek elvesztése következményeinek enyhítése, néhány országban a

problematiszus térségek külföldi működő-tőke vonzó képességeinek erősítése. A regionális politika költségvetési előirányzatait erősen megkurtították, a támogatott területek körét csökkentették, valamint a regionális ösztönzők és támogatások elosztásában egyre nagyobb arányban érvényesült a szelektivitás és a diszkrecionális (egyedi mérlegelésen alapuló) döntés.

Párhuzamosan a központi kormány „visszavonulásával” az aktív iparfejlesztési és regionális fejlesztési politikából, megnövekedett a regionális és helyi szervek aktivitása a gazdaságfejlesztés területén. Ez részben betudható annak, hogy regionális szinten intézmények jöttek létre, ill. erősödtek meg azzal a szándékkal, hogy erősítsék a regionális gazdasági fejlesztéssel való helyi azonosulást, és erősítsék az azért való felelősségvállalást. Ez a trend az alulról jövő kezdeményezések szaporodásának is köszönhető. A helyi hatóságok és más szerveződések elkezdtek kialakítani és megvalósítani saját intézkedéseiket a növekvő társadalmi és gazdasági problémák kezelésére. A regionális politikai gondolkodás is egyre inkább eltolódott az endogén – regionális és helyi - fejlődés előmozdítása irányába, amikor (újra) felfedezték a vállalkozás és a kis- és középvállalatok fontosságát. A műszaki fejlesztést egyre inkább a növekedés és prosperitás meghatározó tényezőjének tekintették, ami viszont a high-tech övezetek és a tudományos parkok jelentőségének növekedéséhez vezetett.

A nyolcvanas évek közepétől a regionális politika újrafogalmazott céljai és tartalma egyre inkább általánosan elfogadottá váltak. A gazdaságok versenyképességét egyre inkább az innovációra való képességüknek tulajdonították, különösen egy olyan környezet létrehozásának, amely lehetővé teszi a vállalatok egymás közötti kölcsönhatását, egymástól való tanulását és hálózatok kialakítását. A műszaki és szervezeti korszerűsítések megváltoztatták azt a módot, ahogyan a vállalatok tevékenységüket, mind belül, mind a beszállítókkal és a vevőkkel való kapcsolattartást tekintve, megszervezték. A kereskedelmi akadályok és a munkaerő, valamint a tőke szabad mozgását érintő korlátok fokozatos felszámolása, a külföldi befektetések, a cégek közötti termelési kapcsolatok, vállalatfelvásárlások és egyesülések felgyorsították a gazdasági tevékenység nemzetközivé válását.

Ebben a helyzetben a regionális fejlődés új elméletei kerültek előtérbe, különösen olyanok, amelyek az "ipari környezettel, milióval”, a klaszterek és hálózatok szerepével (Porter, Morgan) foglalkoztak. Felismerték, hogy a versenyképességi előny egyre inkább attól függ,

hogy a régiók mennyire képesek a tudás és az információk létrehozására, megszerzésére, menedzselésére és alkalmazására az innováció és marketing érdekében. A szervezetek közötti térbeli kapcsolatok kulcsfontosságúakká váltak – például a részvétel az információs és kutatási hálózatokban, az ellátási láncokban, a kis- és középvállalatok együttműködésekben, a kormányzati-privát partnerségi kapcsolatokban.

Az európai szinten folytatott kutatások kimutatták egy „új gazdasági földrajz” létrejöttét, amely egyfelől kisszámú vezető régióból áll, amelyeket a „tudás alapú gazdaság” intézményeinek – high-tech cégek, kutatási központok, egyetemek, továbbképzési központok, technopoliszok, információs és tudás-hálózatok, stb. – sűrű hálózata alkot. Igazolták, hogy az ilyen régiók voltak képesek a termelési szerkezet átalakítására és modernizálására, az innovációs komplexumok kifejlesztésére és komparatív előnyöket hordozó új klaszterek kialakítására. Másfelől, a vezető régiók e „szigeteivel” ellentétben Európa nagy, sok esetben periférikus helyzetű térségeiben a sikeres fejlődés alapvető előfeltételei is hiányoznak. E régióknak csekély szakképzett munkaerő forrásai vannak, hiányoznak a képzés, továbbképzés lehetőségei, a beszállítói bázis gyenge és az üzleti infrastruktúra fejletlen. Így az a veszély fenyegeti őket, hogy megragadnak egy alacsony technikai szintű, csekély fejlesztési potenciálú, kihelyezett ipartelepi jellegű tevékenység csapdájában.

A regionális fejlesztés előtti kihívás tehát az, hogy választ adjon a regionális és helyi fejlesztés ezen egyre komplexebb térbeli problémakörére. Differenciáltabb megközelítésre van szükség annak érdekében, hogy a régiók jellemzőit és fejlődőképességét lényegesen megjavíthassuk. A szükséges intézkedések gazdaságiak és társadalmi-kulturálisak is kell, hogy legyenek. Az új regionális politikát tehát a regionális fejlődés stratégiai menedzselésének is nevezhetnénk.

Ez a megközelítés nem egészen új. Az 1950-es és 1960-as években számos országban igen aktív regionális gazdasági tervezés folyt és a területrendezés is előrehaladt, Németországban a Raumordnung, Franciaországban az aménagement du territoire címszava alatt. Valójában azonban az Európai Unió Strukturális Alapjainak 1988 évi reformja volt az, ami a stratégiai regionális tervezés korszakának kezdetét jelentette. Felhasználva a francia contrats du plan (az állam és a régiók közötti tervszerződések) tapasztalatait, az Európai Bizottság egy új megközelítést alakított ki az Európai Unió regionális politikának szentelt növekvő forrásainak felhasználására. Valamennyi támogatott régióknak az EU források elköltéséhez egy regionális

fejlesztési tervet kell kidolgoznia, amelynek lényege egy, a regionális és helyi szereplőkkel partnerségben kidolgozott fejlesztési stratégia kell, hogy legyen. Bár e pénzeknek korábban a túlnyomó hányadát és a kilencvenes években is a nagyobbik részét a hagyományos infrastruktúra fejlesztésére fordították, a programozás mégis az egymást követő időszakokban, mind a folyamatot, mind annak menedzselését, kiértékelését és megvalósítását tekintve, egyre differenciáltabb és kifinomultabb lett. Ezen túlmenően, a Strukturális Alapok programozásainak tapasztalatait átvitték és felhasználták a nemzeti regionális politikák kialakítása során is úgy, hogy azokban is egyre nagyobb mértékben alkalmazták az integrált, stratégiai fejlesztési tervezés módszereit, a programozást, illetve az azokról kötendő megállapodások módszereit.

A regionális fejlesztésben alkalmazott jelenlegi megközelítéseknek négy jellemzője van: Először is, az akcióknak egy igen széles spektrumát és a részpolitikáknak egész sorát foglalják magukba: műszaki és gazdasági infrastruktúra, vállalkozásfejlesztés, K+F, emberi erőforrások, turizmus, környezetvédelem, stb. Másodszor, a nemzeti regionális politikák egyre inkább az országok valamennyi régiójának a gazdasági fejlesztését átfogják, nemcsak azokat, amelyeket támogatási célra kijelöltek. Harmadszor, a regionális politikák általában akció-orientáltak, amelyek több-éves program keretében olyan intézkedéseket tartalmaznak, mint az üzleti környezet és üzleti infrastruktúra kialakítása. Végül negyedszer, e politikák végrehajtására egy sajátos megközelítést alkalmaznak, amennyiben ez a megvalósítás egy tárgyalásos kollektív folyamat eredménye, amelyet a regionális hatóságok vezényelnek és abba a helyi önkormányzatoktól kezdve a társadalmi szervezeteken át a munkavállalói és munkáltatói szervezetekig nagyszámú partnert vonnak be.

3.1.2 Közép-és Kelet Európa

Közép- és Kelet-Európa országában a regionális politika fejlődése az elmúlt évtizedekben lényegesen más makroökonómiai, politikai és társadalmi körülmények között ment végbe.

Pedig a regionális politika nem új jelenség ezekben az országokban, sőt bizonyos vonatkozásokban régebbi, mint Európa nyugati részén. Az első világháború után a határok radikális megváltozása, illetve egyes országoknak korábbi más országok részeiből teljesen újonnan való létrejötte szinte rákényszerítette ezen országok kormányait arra, hogy arról

gondolkozzanak: hogyan tudnak az új térbeli keretek között egy életképes integrált országot létrehozni, milyen térbeli struktúrákat kell az új határok között kialakítani. Ráadásul ezekben az országokban az állam gazdasági szerepe lényegesen nagyobb volt, mint Nyugat Európában. Az új fővárosok kifejlesztése, bizonyos nagy „természetátalakító” munkálatok elvégzése elképzelhetetlen volt hatásos állami beavatkozás nélkül, a falvak és városok közötti kiáltó ellentét, a falvak sorsa pedig valamennyi országban nagymértékben foglalkoztatta a társadalmi problémákra érzékenyebb értelmiséget.

A második világháború után a területfejlesztésnek, a regionális politika folytatásának egészen más feltételrendszere alakult ki. A regionális politika, a területfejlesztés az átfogó központi népgazdasági tervezés része lett. Ez a tervezés azonban alapvetően ágazati rendszerben és keretek között folyt, a területi tervezés tehát csak ennek alárendelve maradt fenn. Sajátos, regionális politikai intézkedésekre csak kevés, bizonyos piaci elemeket is bevezető országban kerülhetett sor (Jugoszlávia, Magyarország) és ott is korlátozott keretekben. Ugyanakkor a legtöbb országban, mint láttuk, gazdag és régi hagyományai vannak a regionális politika kérdéseiről folytatott vitáknak, a regionáliskutatásoknak. Ezt is figyelembe véve, a jelenlegi folyamatok a regionális fejlesztés hosszabb távú története szerves részének, folytatásának tekinthetők, noha természetesen lényegesen más politikai, gazdasági és intézményi keretek között.

Mindazonáltal, a piacgazdasági feltételekre alapozott regionális politikák csak lassan alakultak, alakulnak ki ezekben az országokban. Ez, figyelembe véve a végrehajtandó társadalmi, politikai és gazdasági reformok sokaságát és méreteit, aligha tekinthető meglepőnek. A politikai fordulat, a rendszerváltás után a térség kormányainak elsődleges prioritásai a makroökonómiai stabilizáció, a hatalmas adósságteher kezelése, az infláció, egyes országokban a szocializmus összeomlása után keletkezett hiányok enyhítése voltak. A restriktív monetárispolitika, a vállalati támogatások leépítése, és az árliberalizáció ugyancsak legtöbb ország gazdaságpolitikájának elemei voltak. Ezek az intézkedések nyilvánvalóvá tették számos állami vállalat nemzetközi versenyképességének hiányát, meggyorsították az ipari szervezetek reformját és átalakították az ipari szerkezetet. Ezeknek az intézkedéseknek a hatására a termelés nagymértékben visszaesett, az árak és a munkanélküliség megnövekedett, az életszínvonal nagy arányban csökkent. A kormányok a makroökonómiai nehézségekre koncentráltak és a regionális politika pénzügyi lehetőségei már ezért is meglehetősen korlátozottak voltak.

A regionális politika aktivizálódását más tényezők is késleltették. Ilyen volt, hogy a reformok területi hatásai csak bizonyos időbeli eltolódással jelentkeztek, ilyen volt a megfelelő intézmények hiánya, valamint a területi-közigazgatási reform késedelme. Az utolsó 4-6 évben azonban már a regionális politika valamennyi országban nagyobb figyelmet kapott. Mára, legalábbis valamennyi EU tagjelölt országban, a regionális politikának valamilyen formája működik, a megfelelő intézményeket országos és regionális szinten kiépítették és számos regionális politikai eszköz is létezik már. E fejleményeknek három fő oka van. Az első az, hogy a gazdasági átalakulás és reformterületi hatásai egyre nyilvánvalóbbá válnak az országrészek közötti gazdasági fejlettségi különbségek (Kelet-Nyugat, központ-periféria, város-falu) drámai megnövekedésében, valamint számos súlyos helyi jellegű válság megjelenésében. A regionális különbségek a jövedelmekben, a beruházásokban és a foglalkoztatásban egyaránt gyorsan növekednek és a belátható jövőben a különbségek további növekedése, az egyes régiók gazdaságának „szétszakadása” várható sok országban.

Másodszor, ezek a növekvő különbségek felvetik a regionális egyenlőtlenségek, és az ebből fakadó társadalmi, gazdasági feszültségek veszélyét, és ezek aggodalmat váltanak ki. Ma még a térség számos országában olyan kérdéseket, mint a növekvő regionális különbségek, vagy bizonyos területek periferizálódása, másodlagos fontosságú problémának tekintenek. Ha azonban a súlyos gazdasági és szociális válság olyan régiókat érint, amelyeket gazdaságilag, vagy politikailag fontosnak tekintenek – például a nehézipar egykori „fellegvárai” – akkor annak hatásait potenciálisan sokkal veszélyesebbnek tekintik. Súlyos, helyi problémák könnyen megváltoztathatják a politikai támogatásstruktúráját olyan pártok javára, amelyek ellenzik a politikai, gazdasági reformok folytatását, vagy sokkal lagymatagabban folytatnák azokat. Hasonlóképpen, politikusokat nyomás alá lehet helyezni, hogy rövid távú hatású intézkedéseket tegyenek a munkanélküliség csökkentésére, vagy a jövedelmi problémák enyhítésére, tekintet nélkül azok hosszú távú hatásaira. Emellett a súlyosan elmaradott, elszegényedett régióknak valóban vannak súlyos társadalmi és gazdasági költségei a növekvő szegénység, társadalmi marginalizálódás, illegális, feketepiaci tevékenység és növekvő bűnözés formájában.

Harmadszor, jelentős tényezők voltak az előcsatlakozási alapok is, valamint az a nyomás, amelyet az Európai Bizottság fejtett ki a regionális politikák kialakítása és az intézményi kapacitások megteremtése érdekében. Az Európai Unió viszonylag jelentős támogatást nyújt a

jelölt országoknak az előcsatlakozási alapok, valamint a bővítéssel kapcsolatos intézkedések keretében. E támogatás jelentős hányada a Strukturális Alapok szabályozásával összhangban levő nemzeti regionális politikák és intézmények kialakítását szolgálja. Az előcsatlakozási alapok, de még inkább a jövőbeni strukturális és kohéziós alapokhoz való hozzáférés reménye és az arra való felkészülés követelményei erős ösztönzést jelentenek a regionális politika erősítésére a közép-és kelet európai jelölt országok kormányai körében.

3.2 A regionális politika céljai

3.2.1 Nyugat-Európa

A nyugat-európai országok regionális politikájának áttekintése során célszerű az országokat négy csoportra osztani. E csoportok egyben tükrözik a regionális problémák természetét és nagyságrendjét is az egyes országokban. Az első csoportot alkotják az ún. „kohéziós” országok (Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország). Ezek voltak a jelenlegi Európai Unió legkevésbé fejlett országai és most is itt vannak a legszegényebb régiók. A második csoportot Németország és Olaszország alkotják. Ezekben az országokban a régiók között igen nagy belső különbségek vannak a fejlettség és a problémák súlyossága tekintetében: Németországban a régi és az új tartományok között, Olaszországban pedig az Észak és a Dél között. A harmadik csoportot a skandináv országok: Norvégia, Svédország és Finnország alkotják, ahol az északi területeken a gazdasági és földrajzi periférikus helyzet, a zord éghajlati körülmények és a törékeny települési szerkezet miatt igen alacsony a népsűrűség. Végül a többi országok (Dánia, Franciaország, a Benelux államok, Nagy Britannia, Svájc és Ausztria), amelyek többsége északnyugat-európai ország, általában kevésbé súlyos regionális problémákkal jellemezhető. A legtöbb területi jellegű gond ezekben az országokban a foglalkoztatással, munkanélküliséggel valamint a gazdaság szerkezeti átalakításának igényével függ össze (szektorális, városi és vidéki vetületben egyaránt).

A kohéziós országokban a fő gondot az képezi, hogy az elmaradott térségek problémáit egy olyan országban kell megoldani, amikor – nyugat-európai mércével - maga az ország egésze sem igazán fejlett. Ez bizonyos ellentmondásokat és feszültséget szül a nemzeti növekedés és a regionális kiegyenlítés céljai között. Spanyolország esetével szemléltethető a dilemma. Modell-számítások azt mutatják, hogy 1981 és 1990 között egy szélsőségesen újraelosztó

állami beruházási politikával a régiók közötti különbség 13,54 százalékkal mérsékelhető lett volna, azon az áron, hogy a spanyol GDP 1,62 százalékkal csökken. Másfelől, egy teljes mértékben a hatékonysági kritériumra alapozott politika, amely minden állami beruházást és támogatást oda adott volna, ahol annak legnagyobb a hozama, a nemzeti GDP-t 1,58 százalékkal emelte volna azon az áron, hogy a regionális különbségek 18,29 százalékkal emelkednek.

A politika számára tehát a kihívás abban áll, hogy egyfelől elkerüljék a nemzeti szintű hatékonyság veszélyeztetését azáltal, hogy a szűkös források aránytalan részét olyan régiókban használják fel, amelyeknek a versenyképessé válásra kevés kilátásuk van, miközben fenntartsák a kedvezőtlen helyzetű régiók endogén fejlesztésnek támogatására irányuló regionális politikai irányt is. Az e körbe tartozó legtöbb ország ezt úgy oldotta meg, hogy a nemzeti szintű gazdasági fejlődésre, mint főprioritásra helyezte a hangsúlyt, és csekélyebb fontosságot tulajdonított a regionális kiegyenlítésnek. Ez a megállapítás mindenképpen igaz Görögország, Írország és Portugália múltbeli politikájára, és bár gazdaságuk fejlettebbé válásával az utóbbi években nagyobb figyelmet szenteltek a regionális problémáknak, ez a nemzeti szintű prioritás mindmáig érvényes. Görögországban például még az 1998 évi új területi támogatási rendszer is megnövelte a támogatás lehetőségeit a nagy vállalatok és az új technológiák számára az ország prosperáló térségeiben, beleértve Athént és Thesszalonikit is. Ezzel szemben Spanyolországban a kiegyenlítési szempontoknak mindig nagyobb súlyt adtak, nem utolsósorban, mert az ország regionalizált alkotmányos szerkezete és nemzetiségi összetétele eleve megköveteli a kiegyensúlyozottabb területi fejlesztést. Emellett, és ennek ellenére a spanyol fejlesztési politika fő célja is a *nemzeti szintű* felzárkózás.

A kohéziós országokkal összehasonlítva, Németországban és Olaszországban a belső, regionális fejlettségi különbségek rendkívül nagyok. Mivel mindkét ország alkotmányos berendezkedése nagy súlyt ad az egyenlőségi és kiegyenlítési szempontoknak, ezért a regionális politikának mindkét országban igen nagy a jelentősége. Olaszországban a második világháború utáni időszak túlnyomó részében ez volt a helyzet, amikor is „speciális beavatkozási és fejlesztési eszközrendszert” működtettek az ország déli részén (Mezzogiorno). A nyolcvanas évek végétől azonban megnőtt az elégedetlenség a Mezzogiorno politika nyilvánvaló hatástalanságával összefüggésben, amihez hozzájött a középső és északi területeken is megnövekedett munkanélküliség problémája. Ez vezetett

1992-ben egy radikálisan új törvény megalkotásához (1992. évi 488. törvény), amely most már a regionálispolitika hatályát az egész országra kiterjesztette. Az olasz alkotmány azonban továbbra is világosan meghatározza a regionális politika célját. Az alkotmány 3. cikkelye kimondja, hogy az Állam felelőssége annak biztosítása, hogy „minden akadályt hárítson el annak érdekében, hogy mindenki részt vehessen és részesedhessen az ország gazdasági, társadalmi és politikai fejlesztésében”.

Az alkotmány Németországban is jelentős szerepet játszik a regionális politika fontosságának kiemelésében, amikor hangsúlyozza „az élet- és munkakörülmények kiegyenlítésének szükségességét az ország minden részén”. Ebből következik, hogy a regionális politika elsődleges célja, hogy a strukturálisan gyenge régiók is képesek legyenek egyenlő részt vállalni az ország gazdasági fejlődésében azáltal, hogy telepítési hátrányaikat a regionális politika lényegesen csökkenti.

A skandináv országokban hagyományosan nagy súlyt helyeznek a gazdaság- és társadalompolitika kiegyenlítési aspektusaira, emellett különleges figyelmet fordítanak az északi periférikus helyzetű régiókra. Miközben az északi területek továbbra is az egyik központi prioritás maradtak, az utóbbi években nagyobb figyelmet kaptak a regionális fejlesztés általánosabb aspektusai, így például valamennyi régió fejlesztési „erősségeinek” támogatása. A versenyképességre fordított nagyobb figyelem általában megnövelte a regionális iparpolitika jelentőségét.

Végül, az „északnyugat európai” csoportban a regionális politikának nagy hagyományai és hosszú története, de relatíve kisebb nemzetgazdasági prioritása van, ami betudható annak, hogy a regionális különbségek általában kisebbek, mint az előbb tárgyalt három országcsoportban. Történelmileg a regionális politika létjogosultságát itt is általában a kiegyenlítési célokkal indokolták, az utóbbi időben viszont egyre inkább az a szerep és hozzájárulás kap nagyobb hangsúlyt, amivel valamennyi régió hozzá tud járulni a nemzeti növekedéshez és fejlődéshez. Ezzel kapcsolatban viták kezdődtek, például a növekedési centrumok szerepéről, a hálózatok jelentőségéről és az országok egyes részei közötti funkcionális kapcsolatokról. Számos országban, továbbá, a regionális politika egyre intenzívebben összekapcsolódott a külföldi működő tőke vonzás feltételeinek megteremtésével: ezt a régiók gazdasági szerkezetének átalakítása integráns részének tekintik. A regionális politika ezekben az északi országokban egyben kulcsfontosságú elemét képezi egy

szélesebb megközelítésű megújítási, „rehabilitációs” politikának (beleértve a város- és vidékpolitikai intézkedéseket), amelynek viszont explicit célja a régiók versenyképességének növelése.

Áttekintve a nyugat-európai országok helyzetét megállapítható, hogy az idő előrehaladtával a hangsúly egyre inkább a regionális szintű gazdasági fejlesztésre került, azaz a jövedelem-termelésre a jövedelem-újraelosztás helyett. Gyakorlatilag valamennyi országban a megfogalmazott követelmény az, hogy olyan feltételeket teremtsenek, amely lehetővé teszi a régióknak, hogy fejlődési potenciáljaikat minél teljesebb mértékben hasznosítsák és maximalizálják a nemzetgazdasághoz való hozzájárulásukat. Míg korábban a regionális politika céljai leszűkültek a növekvő beruházások előmozdítására, munkahelyek teremtésére és a megfelelő műszaki infrastruktúra kiépítésére, addig ma a regionális fejlesztés a versenyképességgel összefüggő problémák széles spektrumát fogja át, mint vállalkozásfejlesztés, termelékenység, innováció, hálózatépítés és az emberi erőforrások minősége.

A fő különbség az egyes országok között abban van, hogy milyen mértékű a regionális kiegyenlítés célja iránti elkötelezettségük. A kohéziós országokban, úgy tűnik ez a cél egyértelműen alá van rendelve az össz-nemzeti szintű gazdasági növekedés céljának. Az egyetlen kivétel Spanyolország, ahol az alkotmány írja elő a kiegyenlítettebb regionális fejlődés szem előtt tartását. A kiegyenlítés követelménye, amint már említettük, Németországban és Olaszországban is erőteljes alkotmányos alátámasztást kap. A skandináv országok ugyancsak hangsúlyozzák a kiegyensúlyozott regionális fejlődést és megkísérlik biztosítani azt, hogy a lakosság egy része, csupán lakóhelye következtében ne kerüljön hátrányos helyzetbe. A többi országban is történelmileg hangsúlyt helyeztek a területi kiegyenlítés követelményeire, noha ez nem mindig tükröződik a jelenlegi politikákban, amelyek inkább a regionális versenyképességet hangsúlyozzák. Mindazonáltal, az országokon belüli térbeli kohézió továbbra is fennálló jelentőségét mindenütt felismerték. Ez képezi a mögöttes meggondolást számos regionális politikai intézkedés mögött.

3.2.2 Közép- és Kelet Európa

A közép- és kelet európai országok regionális politikai céljai szükségszerűen tükrözik egyrészt a regionális politika új körülmények közötti kezdeti szakaszát, másrészt a különösen

kritikus makrogazdasági feltételeket, amelyek ezekben az országokban tapasztalhatók. A legutóbbi években a közép- és délkelet európai országok kormányai egy egész sor jelentősebb dokumentumot, stratégiát, koncepciót fogadtak el. Az e dokumentumokban lefektetett célok általában nagyon széleskörűek és ritkán igazán célzattal. E dokumentumok alapján azonban számos közös törekvés, irány azonosítható: olyanok, mint kiegyensúlyozott fenntartható fejlődés, az életminőség javítása és a polgárok számára egyenlő esélyek biztosítása, a régiók versenyképességének javítása és a fejlettségi színvonalban fennálló különbségek csökkentése, a vidéki térségek felzárkóztatása. A legtöbb ország e célok nagy számát deklarálja (Magyarország valamennyit), és általában megjelölik a hatékonysági és a kiegyenlítési célok egyidejű megvalósítását. Az országok többsége céljai közé foglalja a régiók fenntartható fejlesztését – a legtöbb esetben valamennyi régióban, miközben törekednek a régiók közötti különbségek csökkentésére és az esélyek kiegyenlítésére a gazdaság fejlődés térben nagyon is egyenlőtlen folyamatában.

A fent felsorolt általános és közös célok mellett számos más cél is megfogalmazódik e dokumentumok kisebb részében: mint a településhálózat harmonikus fejlesztése, a nemzeti és regionális identitás erősítése, a határokon átnyúló kapcsolatok támogatása. Egyes országok regionális politikája konkrétabb és gyakorlatiasabb célokat is megfogalmaz: Szlovéniában fő cél például a periférikus és hegyvidéki, vidéki térségekből az elvándorlás megállítása, e térségek népességének megtartása. Horvátországban fő cél a nemrég lezajlott háború folyamán elnéptelenedett térségek benépesítése, valamint az adriai szigetek elnéptelenedésének megakadályozása. A balti országok számára különösen fontos cél vidéki, falusi térségeik elérhetőségének, megközelíthetőségének javítása és ehhez a szükséges infrastruktúra kiépítése.

Általános jelenség, hogy hiányzik a regionális politikai célok explicit koncepcionális, vagy elméleti alapokon való alátámasztása. A célokat inkább gyakorlati feladatok egyfajta gyűjteményeként (pl. a régi ipari körzetek gazdasági szerkezetváltása) vagy általános elvek deklarálásával (pl. a regionális és helyi kezdeményezések ösztönzése) definiálják. A célok között egyaránt szerepel a nagy átfogó egyenlőtlenségek (központ-periféria, kelet-nyugat, város-falu) mérséklése, valamint speciális körzetek támogatása (ipari szerkezetváltás, állami gazdasági területek speciális problémái, határ menti térségek támogatása).

A politikai célok ilyen tarkasága a közép- és kelet-európai országokban több tényezőnek is betudható. Először is, miközben a regionális különbségek nőnek és több olyan térség van, ahol súlyos gazdasági, társadalmi és környezeti problémák koncentrálnak, a fővárosokon kívül ugyanakkor kevés olyan régió van, ahol a fenntartható növekedés és fejlődés feltételei biztosítottak tekinthetők. Ezekben az országokban a legtöbb területen szükség van a hiányzó műszaki infrastruktúra kiépítésére és – ami ezzel egyenlő fontosságú – a megfelelő üzleti infrastruktúrára és a vállalkozások, különösen a kis- és középvállalatok támogatására. Ezért, miközben a központi kormányzatoknak a legsúlyosabb regionális problémákra kell koncentrálniuk, eközben valójában fejlesztési akadályokkal és problémákkal kell szembenézniük virtuálisan valamennyi régióban.

Másodszor, a legtöbb országban nincsenek még meg a regionális szintű fejlesztési akciók intézményi és pénzügyi feltételei, ezért valamennyi régió a központi támogatásban reménykedik és arra támaszkodik. A nyugat-európai országok központi kormányai azért képesek bizonyos szűkebb területekre koncentrált és célzott regionális támogatási politikát folytatni (az elmúlt 20 évben egyre nagyobb arányban a vállalatok tőkeberuházásait és munkahelyteremtését támogatva), mert a „gazdasági infrastruktúra” és az „üzleti környezet” egyéb feltételeinek megteremtésében döntő szerepet vállalatok a regionális és helyi kormányzatok. Ezzel szemben a közép- és kelet-európai országok önkormányzatai általában elég gyengék és nem képesek ezt a feladatot magukra vállalni. Ezért a központi kormánynak kell magára vállalnia nemcsak a központi regionális politikát, hanem a regionális szintű és e szint feladatkörébe tartozó helyi gazdaságfejlesztési politikát is.

Harmadszor, az Európai Bizottság hatása nagyon is látható a közép- és kelet-európai jelölt országok regionális politikai dokumentumaiban. E dokumentumok gyakran azzal az elsődleges céllal készülnek, hogy kielégítsék az EU regionális politikájának valós, vagy vélt követelményeit, miközben kevesebb figyelmet fordítanak saját országuk valós és sajátos problémáinak. Ez is oka a dokumentumok meglehetősen „egyöntetűségének”, holott a valóságos problémák jóval differenciáltabbak. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy gyakran az Európai Bizottság tisztviselői is szívesebben fogadják az ilyen típusú dokumentumokat, ahol saját „vezérszavaik köszönnek vissza”, mint az „obszúr”, számukra nem ismert és nem is mindig érthető helyi problémák taglalását.

3.3 A regionális politika trendjei

A regionális politikai célok megvalósításának módja jelentősen megváltozott a legutóbbi években. A politika célzott, ill. kedvezményezett térségei, az alkalmazott eszközök jellege és a megvalósítás mechanizmusai mind jelentősen átalakultak a megváltozott politikai környezet hatására. Saját regionális és versenypolitikája révén megnőtt az Európai Unió befolyása is. Ezek a trendek röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

1. A regionális politika területi „célzottsága”

A tradicionális regionális politika – természeténél fogva – bizonyos, korlátozott problematikus területekre koncentrált, és e problematikus, ill. támogatott területek lehatárolása gyakran bonyolult és fejlett statisztikai módszertani eszközöket igénybe vevő eljárás. Nyugaton az ehhez használt nagyszámú mutató nagyjából hat csoportba osztható: munkanélküliség, egy főre jutó jövedelem, ágazati, ill. ipari szerkezet, gazdasági kilátások, demográfiai mutatók, telepítési kritériumok. A munkanélküliség és a GDP alapvető mutatók bármely gazdasági elemzésben, a többi viszont a megközelítés „regionális” jellegét jelzi.

Ami az eredményt, a problematikus területek lehatárolt körét illeti, ebben a tekintetben egyértelmű és határozott különbség van a szegényebb EU országok (Írország, Olaszország, Portugália, Görögország és Spanyolország) és a többi ország között. Az első csoporthoz tartozó országokban a lakosság több mint felét átfogó régiók, néhány esetben az egész ország jogosult regionális fejlesztési támogatásra, a második csoportnál viszont az ország területének csak kis hányada a támogatott. A tekintetben, hogy hogyan alakult, változott a támogatott területek kiterjedése, az országok ismét két, élesen eltérő csoportra oszthatók. Az északi országok csoportjában (Svédország, Belgium, Dánia, (Nyugat) Németország, Hollandia, Nagy Britannia és Luxemburg) a támogatott területek nagysága és köre az utolsó évtizedekben igen jelentősen csökkent. A nyolcvanas évek elején még valamennyi országban legalább a lakosság egynegyede által lakott területet támogatottnak tekintették, a kilencvenes évek végére ez mindenhol jelentősen csökkent. Ezzel ellentétben a többi – főként déli – országban a támogatott terület korábban is igen nagy volt és az utolsó húsz évben – illetve az EU csatlakozás óta – egészen 1999-ig egyáltalán nem csökkent.

Támogatott területeket lehatároló módszerek ugyancsak léteznek valamennyi közép- és kelet-európai országban. A nemzeti módszerek komplexitása természetesen különböző, emellett

jelentős akadályt jelent néhol az adatok elégtelensége és megbízhatatlansága. Erősek a külső hatások is, különösen az az igyekezet hogy, a Strukturális Alapok fogadására való felkészülés folyamatában, a kijelölési módszereket összhangba hozzák az Európai Bizottság prioritásaival és elveivel.

A területek kijelölésének módszereit sok tényező befolyásolja, beleértve az adatok elérhetőségét, a szabályozási és pénzügyi korlátokat, valamint átfogóbb politikai célokat. Az EU tagországokban a legutóbbi években a regionális politikáról való gondolkodást jelentősen befolyásolta az a vita, amely arról szólt, hogy a regionális politikai akciókat a fejlesztési potenciállal rendelkező területekre kellene irányítani. Korábban ez a nézet eléggé általános volt, de azután elvetették, részben az EU szigorú versenypolitikai korlátozásai miatt. Újabban azonban ismét felmerült a növekedési pólus és centrum koncepció, miszerint a központokat célszerű támogatni, hogy azok azután továbbgyűrűző hatásokkal ösztönözzék környezetük fejlődését. Franciaországban – a növekedési pólus koncepció szülőhazájában – például a politikában és a törvényekben ismét hangsúlyt kapott bizonyos sajátos térségekre (*pays*, magyarra „tájakkal” fordíthatnánk le leginkább), valamint nagy agglomerációkra alapozott fejlesztési politika, amely elősegítené a nemzeti versenyképességet. Hasonlóképpen, Finnországban, a regionális politika egyik fő céljává vált a nagyvárosi központok népességének és fejlődésének fenntartása, ami szintén egyfajta növekedési pólus koncepció.

Egy másik érdekes trend néhány nyugat-európai országban az, hogy bizonyos kijelölt területekről a regionális politika érdeklődése és hatóköre áttolódott az ország egész területére. Ez a politika továbbra is kifejezetten területi szemléletű, de kevésbé szigorúan szűkebb területekre koncentrált, mint a hagyományos regionális politika, inkább az ország egész területét, annak bizonyos funkciókat betöltő térségeit összefüggésükben veszi számba. Legerősebb ez a trend a holland regionális politikában, de az utóbbi időben Svédországban is jelentkezik.

Ennek a szélesebb területi megközelítésnek nyilvánvalóan hatása van a területfejlesztési eszközök alkalmazási szabályaira és korlátozásaira is. Lehetséges e olyan regionális politikát kialakítani, amely egyfelől ösztönzi a növekedést és a versenyképességet az ország valamennyi régiójában, ugyanakkor célzottan koncentrálni sajátos válságban levő, vagy nehézségekkel küzdő területekre? Ez a dilemma kulcsfontosságú a közép- és kelet-európai

országok számára, de az utóbbi idők trendjeinek fényében ilyen jellegű megközelítések relevánsak lehetnek egész Európában.

3.4 A regionális politika eszközei

A pénzügyi ösztönzők a legrégebbiek a regionális politika területi különbségeket ill. problémákat kezelő eszközei közül. A nyugat-európai országok hagyományosan sokféle regionális politikai eszközt alkalmaznak – támogatások, az ipar és a hivatalok telepítésének adminisztratív korlátozása, infrastruktúra-fejlesztés, az állami szektor foglalkoztatottjainak térbeli átstrukturálása, valamint a regionális tervezés. Az elmúlt 10-15 évben, különösen az általános pénzügyi megszorításokkal összefüggésben, a pénzügyi eszköztárat alaposan értékelték és szelektálták a hatékonyság és eredményesség szempontjából. Különösen fontos szempont volt, hogy az egyes eszközök milyen nagyságrendű beruházást és foglalkoztatást képesek mobilizálni, valamint az, hogy egy ösztönző „csomagba” mely, és milyen mértékű eszközöket érdemes belefoglalni.

A politika általában eltolódott az egyszerűbb és közvetlenebb eszközök alkalmazása irányába, valamint az eszközök skálájának szűkítése felé. Ezzel együtt, az automatikusan járó regionális kedvezmények gyakorlatilag eltűntek, és sokkal nagyobb súlyt kapott a pályázatás és egyéni elbírálás. A beruházási juttatások előtérbe kerülése tükrözi ennek az eszköznek az átláthatóságát, adminisztrálásának egyszerűségét, továbbá azt, hogy ez által az EU versenypolitikai igazgatóságának befolyása megnövekedhet. Az Európai Bizottság befolyása nőtt az adható támogatások mértékének meghatározása tekintetében is.

Fontos trend a nyugat-európai országokban, hogy a regionális politika eszközzrendszere az olyan „szoft” eszközök irányában tolódik el, mint pl. az üzleti környezet ösztönzése és támogatása. Ez az eltolódás a regionális versenyképességre ható tényezők nagyobb komplexitását és a tényezők egymásra hatását tükrözi, de részben az EU Strukturális Alapjainak hatását is.

A közép- és kelet-európai jelölt országokban alkalmazott regionális politikai eszközöket gyakran nem könnyű azonosítani. A legtöbb ilyen támogatási eszköz ma még az ágazati minisztériumok költségvetésében található. Ezeknek a támogatási eszközöknek persze

jelentős regionális hatásuk van, hiszen az ágazati fejlesztések is térben mennek végbe és az ágazatok fejlesztési problémái is meghatározott régiókban sűrűsödnek, koncentrálnak. De a közvetlen területfejlesztési eszközöket is egyre gyakrabban használják, bár ezek legtöbb országban inkább a kölcsönök, kamattámogatások és adókedvezmények formáját öltik, jelezve a források szűkös voltát, amely kisebb mértékben tenné lehetővé nem visszafizetendő juttatások formájában. Ahogyan az EU versenypolitikai igazgatósága a tagországok regionális eszközeit alapos szűrésnek és vizsgálatnak vetette alá, valószínűleg ez fog történni a jelölt országok eszközeivel is, illetve ez a vizsgálat már folyamatban is van.

Regionális fejlesztési programok ugyancsak elterjedt formái a támogatásnak a jelölt országokban. Ilyen programokat a legtöbb, sőt valamennyi régió számára kidolgoznak, talán a fővárosok kivételével. A programok kidolgozásának finanszírozását a központi kormányok, részben a helyi önkormányzatok vállalják. A programok néhány esetben országosak, a támogatási ráták területi differenciálásával, más esetekben sajátos területekre külön specifikus programok készülnek. E programok kidolgozása sok esetben előkészületet és a gyakorlati készségek megszerzésnek módját jelenti, amivel ezek az országok felkészülnek a strukturális alapok fogadására.

3.5 A regionális politika kialakításának és megvalósításának intézményi problémái

A regionális politika intézményi keretei egy további látható kifejeződését képezik a regionális fejlesztés változó körülményeinek. Három évtizeddel ezelőtt, Nyugat Európában a regionális politika intézkedéseinek kialakításában és megvalósításában a vezető szerep a kormányzati intézményeké, általában a központi kormányé volt. A jelen időszakra megvalósult kulcsfontosságú változás a regionális politikáért viselt felelősség lényeges kiszélesítése és főleg regionalizálása. A legtöbb régióban ma már az állami, magán és fél-magán-fél-állami szervezeteknek nagy száma vesz részt a regionális politika kialakításában és megvalósításában. Lényeges hatásköröket adtak át az alsóbb szintű kormányzatoknak, bár gyakran anélkül, hogy a szükséges forrásokat is átcsoportosítanák e szintekre, illetve megfelelő jövedelemszerzési jogosítványokat is hozzátennének.

A közép- és kelet-európai jelölt országok helyzete bizonyos vonatkozásokban ettől eltér, bár a megmutatkozó trendek ugyanazok. Mindenütt van egy külön a területfejlesztésért felelős

minisztérium, amely azonban egy másik, ágazati felelősséget is ellát (mezőgazdaság, építés, közmunkák, turizmus, vagy környezetvédelem, kivéve Magyarország, ahol e feladat a Miniszterelnöki Hivatalhoz van rendelve). Mindenütt létrejöttek tárcaközi bizottságok, és koordinációs szervezeti egységek, amelyek feladata lenne a nagyhatalmú ágazati minisztériumok területfejlesztési vonatkozású tevékenységét. A legnagyobb változás azonban a regionális szinten ment végbe, amely a közigazgatás leggyengébb szintje volt, ahol egyáltalán létezett, 1990 körül. Az elmúlt évtized folyamán valamennyi közép- és kelet-európai jelölt országban létrehozták legalább statisztikai-területfejlesztési jelleggel a régiókat és megerősítették a területi szintű önkormányzatokat. Ezzel egyidejűleg a régiókban, akárcsak Nyugat-Európában, különféle területfejlesztési testületeket hoztak létre komplex, néha átfedő hatáskörökkel.

A regionális fejlesztés változó intézményi rendszere több tényező következtében jött, jön létre. Az eltolódás az országos szinten meghatározott, kijelölt területekre irányuló beavatkozástól egy inkább alulról jövő, a régióspecifikus versenyképességi problémákra koncentráló megközelítéshez nyilvánvalóan jelentősen megnövelte az ez utóbbit szolgáló szervezetek számát. A politikai célok komplexebb jellege együtt járt annak felismerésével is, hogy mind az állami, mind a magánszektor, mind a társadalmi szervezeteknek megvan a maguk, egymással összefüggő szerepe, és az intézményi struktúrának szükségszerűen alkalmazkodni kell ehhez. Az EU tagországokban a strukturális alapokból finanszírozott programok jelentősen hozzájárultak e folyamathoz. Nem csupán arról van szó, hogy a partnerség elve előmozdította nagyszámú regionális szintű szereplő bevonását, hanem bizonyos szélesebb céloknak a területfejlesztésbe való bevonása – mint pl. a nemek egyenjogúsága, vagy a környezeti fenntarthatóság - lehetővé tette olyan új szereplők bevonását is, akiktől korábban a regionális politika témája távol állt.

A „magáénak érezni” és az „azonosulni” fogalmak fontossága megnőtt, és összekapcsolódott az endogén fejlődés és az önerőre támaszkodás elvével. Az innovációt és a helyi gazdaságfejlesztést ösztönző politikák megkísérlik a gazdaságfejlesztés alapelemeit integrálni egy olyan stratégiai keretrendszerbe, amely azon alapul, hogy a támogatott közösségek magukénak érezzék az adott gondolatot és programot, hogy a döntések átláthatóak és a döntéshozók elszámoltathatók legyenek. Ez viszont felveti a politikák koordinációjának kérdését. Míg korábban koordináció alatt döntően a különböző minisztériumok és azok főosztályai közötti koordinációt értették, a koordináció feladata ma kiterjed a különböző

szintek közötti koordinációra és a nem kormányzati szereplőkkel való koordinációra is. Ténylegesen, néhány országban a nemzeti kormányok szerepe egyre inkább a koordináció feladata felé tolódik el, míg a politika kialakításában és megvalósításában a meghatározó szerep az alsóbb szintek feladatkörébe tolódik át.

4 A regionális politika, mint közpolitika helye a kormányzati politikák között Magyarországon

4.1 Általános politikai összefüggések

A területfejlesztés irányítási rendszere, hasonlóan bármely másik közpolitikai területhez, természetesen erősen politikafüggő, helyzetét tehát célszerű a politikai összefüggésekkel kezdeni.

Magyarországon a területi különbségekkel szembeni társadalmi, politikai érzékenység nem különösen fejlett, a társadalmi különbségek más aspektusainak kezeléséhez képest (szegénység, etnikai különbségek stb.) viszonylag későn jelent meg. A rendszerváltás előtt, a hagyományosnak tekinthető urbánus-népies kulturális törésvonal mellett, lényegében a vízfejű ország szindrómája illetve az aprófalvak elnéptelenedése (Gyűrűfű) volt napirenden, s különösen a nyolcvanas évtizedben váltott ki nagyobb érdeklődést az értelmiségiek szélesebb körében. A területi tervezést, a településhálózat fejlesztését korábban inkább a technokrata, mérnöki szemlélet jellemezte. Amikor azonban a hetvenes évek egyoldalú városfejlesztési törekvései nyomán a kisebb falvak hanyatlása egyértelművé vált, viszonylag széleskörű mozgalom indult a falvak, a vidéki Magyarország „megmentésére”. E mozgalom nyomására, és egyáltalán a rendszerváltást megelőző helyi társadalmi és politikai élénkülés hatására módosult a területfejlesztés modellje, amelyet az országgyűlés, tehát már nem a kormány 1985-ben fogadott el határozat formájában.

Az akkori elemzők a falu-város különbségek növekedését többek között a falvak rossz érdekérvényesítési pozíciójával, a közös tanácsi rendszerrel, a megyék elnyomó, városokat pártoló szerepével, a munkásosztályt favorizáló ideológiával stb. is magyarázták.

Ilyen politikai attitűd bázisán indult a rendszerváltás, amely a területi különbségek új dimenzióit és léptékét eredményezte. A rendszerváltás után a területi folyamatok alakulása új irányt vett, amely a falu-város különbségekhez képest a régiók, nagyobb térségek közötti különbségek elmélyüléséhez vezetett. Az első években a regionális különbségek koncentráltan, a nehézipari térségek válságában jelentek meg, majd terjedtek tovább, s váltak regionális léptékűvé. A tömeges munkanélküliség, a vállalat óriások összeomlása természetesen politikai kérdéssé vált, de nem került igazán regionális politikai dimenzióba, s nem is vált igazán reflektált problémává. Ennek alapvető oka az volt, hogy területi szinten

nem voltak olyan intézmények, szereplők, amelyek kompetensek lettek volna a területileg halmozódó problémák kezelésére, jelzésére, a regionális politika, vagy területfejlesztés, mint közpolitika pedig alig rendelkezett presztízzsel.

A területiség a politikában, talán éppen a rendszerváltás előtti negatív élmények alapján, elsősorban a települési önállóság abszolutizálásában, a megyei önkormányzatokkal szembeni ellenszenvben, a kistalvak támogatásának favorizálásában jelent meg. A területfejlesztés, mint viszonylag gyenge pozíciójú közpolitika teljesen hiányolta a koncepcionális alapokat, s aktivitása egyrészt a válságtérsegek problémáinak tűzoltó elvű kezelésére irányult, másrészt a kistelepülési infrastrukturális fejlesztések finanszírozására az önkormányzati támogatási rendszer keretében. A területfejlesztés és településfejlesztés cél és eszközrendszerének az egymásra lapolódása tehát már a rendszerváltás hajnalán megkezdődött.

Hogy miért nem vált erős hatású közpolitikává a regionális politika, azt jórészt az új politikai elit területiséggel szembeni absztinenciája, a pártpolitikák területi érzéketlensége magyarázza. Érdekes például, hogy a politikai rendszer, a legfontosabb politikai napirendek hű tükrét adó, 1988 óta megjelenő, Magyarország Politikai Évkönyve sorozat több száz tanulmánya, az elmúlt 14 évben alig foglalkozott területi aspektusú problémákkal, legfeljebb az önkormányzatokkal, azokkal is az első években, felszínesen, az illendőség kedvéért. Eközben az évkönyv tematikája egyébként egyre színesedett: már nem csak a klasszikus politológiai témák (pártok, választások, parlament, kormány, hanem az érdekegyeztetés, civil mozgalmak, közvélemény) kaptak figyelmet, hanem a különböző közpolitikák is (privatizáció, egészségügy, agrárium, költségvetés, gazdaságpolitika, ritkábban a szegénység, kisebbségek) aktuális politikai események (Duna-gate, Tocsik-ügy stb.), közjogi kihívások (alkotmány, igazságszolgáltatás reformja). A politikai szakmai közvélemény tehát meglehetősen absztinens a területi problémák iránt, ami vélhetően visszatükrözi a politikusok attitűdjét, illetve egyáltalán a politika nyilvánosságát is. Az alapvető változás természetesen az egypárti hegemoniából többpárti demokráciává való átalakulás volt.

1989-90-ben a rendszerváltó pártok programjaiban az alapvető politikai, társadalmi kérdések álltak előtérben, legfeljebb egy-két mondat volt a vidék, a falu felemeléséről, vagy - az SZDSZ-nél - a városi leromlott negyedek lakóiról való gondoskodásról. Összefüggő regionális politikája egyik pártnak sem volt. E kérdés másutt is inkább konszolidáltabb politikai viszonyok között szokott előtérbe kerülni. Figyelemreméltóbb, hogy a viszonylagos konszolidáció után is - a korábbi rendszerhez képest - megváltozott a területfejlesztés helyi értéke a politikai életben:

4.1.1 A politikai pártok területfejlesztéshez való viszonya

A pártállami időszakban az alapvető politikai, külpolitikai kérdésekről vitatkozni, különvéleményt alkotni a nyilvánosság előtt, a közéletben lehetetlen volt. Az ötvenes évek végéig ez gyakorlatilag mindenfajta önálló kezdeményezést eleve kizárt. A hatvanas évek közepétől kezdve, a rendszer viszonylagos konszolidációjával, a térségi, települési érdekképviselő és lobbizás a politikai profilteremtésnek hallgatólagosan megengedett, helyi politikusoknál egyenesen elvárt módjává, gyakorlatilag egyetlen lehetséges módozatává vált és a politikusok (tanácsi és pártvezetők, országgyűlési képviselők) túlnyomó hányada élt is ezzel a módozattal. A rendszerváltás után ez a helyzet radikálisan megváltozott, különösen, ami a parlamentet illeti. Először is, a képviselőknek eleve kevesebb, mint a fele kerül egyéni körzetben megválasztásra, a megyei listáról bekerülők regionális kötöttsége kevésbé egyértelmű, az országos listáról bekerülőknél ilyen egyáltalán nincs. De általánosan és valamennyi képviselőre kiterjedően, az elvárt magatartásformák is megváltoztak. Valamennyi képviselőtől a párt országos politikájához való lojalitást, annak minden fórumon való képviselődését és érvényesítését várják el, a helyi érdekképviselőt ehhez képest másod- vagy harmadrendű, gyakran nem is létezik.

Az első választási ciklusban ez a megállapítás elsősorban az Országgyűlésre korlátozódott és még ott is voltak bizonyos, pártokon átnyúló területi szerveződési kezdeményezések. Az idő előrehaladtával azonban a pártosodás és annak kizárólagosságra való törekvése nem gyengült, hanem erősödött. Egyfelől, a megyei közgyűlések választási rendszerének megváltoztatásával a pártok választóvonalai mentén való politizálás, az országos politikai viszonyok egyszerű letükrözése, az országostól eltérő helyi koalíciós struktúrákkal szembeni türelmetlenség megyei szinten is felerősödött, miközben ugyanez országos szinten a korábbinál is kizárólagosabbá vált. Aligha kell mondani, hogy a pártviszonyoknak, és azon belül az országos pártviszonyoknak a politikai mozgást minden szinten meghatározó szerepe a területi érdekérvényesítést egyértelműen korlátozza.

A helyzet sajátos paradoxonaként a térségi fejlődés kérdései időközben szükségszerűen jobban előtérbe kerültek, mivel a kritikus területi problémák kikényszerítették napirendre vételüket. Bekövetkezett ez döntően a - későbbiekben részletesebben kifejtendő - gyorsan növekvő térségi differenciálódás következtében, részben azonban az Európai Unió

regionalizációt és decentralizációt sürgető befolyásának hatására. Azonban ennek az előtérbe kerülésnek is más, fordított a logikája, mint a megelőző időszakban. A pártállami időszakban a hivatalos ideológiai és politikai "körítés" a tulajdonképpeni törekvés, a területi, települési érdekek érvényesítésének igazolására szolgált. Amikor a borsodi, vagy nógrádi képviselő a "munkásosztály" helyzetéről és jogos igényeiről szónokolt, tulajdonképpen Borsodnak, Nógrádnak, Salgótarjának, stb. kívánt pótlólagos pénzt, beruházást kiharcolni. A szabolcsi a Szovjetunióval való együttműködés fontosságának taglalásakor megyéje kedvező helyzetét kívánta kihangsúlyozni. Mivel egymással konkuráló politikai elitek nem, vagy csak igen burkoltan voltak, így az országos "pártszerű" fellépés állt valójában a helyi érdekek szolgálatában.

A rendszerváltás után viszont a területfejlesztési akciók egy jelentős hányada, miközben egy konkrét területre hivatkozással és ott valósul meg, valójában országos politikai célokat szolgál, a terület valós igényei ehhez képest tulajdonképpen másodlagosak.

1994 után a megyei közgyűlésekben is bevezették a pártlisták alapján való választást. Ez azzal járt, hogy a korábbi – még bizonyos mértékig a helyi ügyekre koncentráló – aktivitás után itt is uralkodóvá vált az országos pártviszonyokat és az országos szintű megosztottságokat letükröző politizálási stílus. Egyes esetekben ezen a szinten ez a stílus talán méginkább visszatetsző, mivel az önkormányzati törvény a megyék hatáskörében kevés igazán nagy horderejű döntést hagyott, így a viták kisszerűsége és gyakran személyi kérdésekre való redukálódása még inkább szembeötlő.

Természetesen nem állítható az, hogy a politikai és pártérdekek általában ellentmondának a térbeli fejlesztés objektív igényeinek és struktúrájának. A térséghez kötött pártérdekek gyakran szerencsés és fontos hozzájárulást is jelenthetnek a területfejlesztés politikai súlyához, forrásainak nagyságához és felmutatható eredmények eléréséhez. Az évtized területfejlesztési politikájának értékelése során azonban nem lehet eltekinteni attól, hogy e pártérdekek mindig ott vannak a háttérben, a döntéseket motiválják, egyes esetekben pedig egyenesen determinálják. Ennek figyelembevétele nélkül az évtized történései aligha érthetők meg.

4.1.2 A területfejlesztési politika a kormányprogramokban

Tanulságos elemezni a *kormányprogramokat* is, vajon megjelentek-e markáns modellbeli különbségek az elmúlt évtizedben.

- A rendszerváltás utáni *első kormány programja* a közigazgatással foglalkozó X. fejezetben helyezi el a település- és területfejlesztést. Már az elnevezés is előre vetíti a regionális politika erősen településekre orientált kezelését, azt, hogy a településfejlesztés erősebben hangsúlyozódik a területfejlesztésnél. „Mivel a születő önkormányzatoknak súlyos örökséggel kell szembenézniük, a kormány településpolitikájával hozzá kíván járulni a túlzott területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez.” Fontos, a későbbi gyakorlatot igazoló kitétel a programban hogy „A jövőben a település és területfejlesztés meghatározó elemei egyre inkább az önkormányzatok lesznek.” A program megemlíti az egészséges ivóvíz biztosításával kapcsolatos vállalást, amely, mint tudjuk, nagy jelentős kormányzati forrásokat kötött le a rákövetkező években. A program miközben külön pontban foglalkozik a „falukérdéssel”, addig a városokat, a városi feszültségeket csak megemlíti, illetve a program másik fejezetében az infrastruktúrával összefüggésben foglalkozik velük.
- Az 1994-1998 között hivatalban lévő kormány programja a gazdasági, környezeti, építészeti problémákkal összekapcsolva foglalkozik a regionális politikával, megközelítése erősen gazdaság centrikus. A kormány ígéretet tesz a törvény és a fejlesztési koncepció elfogadására, a megyei (!) fejlesztési tanácsok létrehozására, a területi tervezés rehabilitálására, a Regionális Fejlesztési Alap megerősítésére, a kistérségi együttműködések támogatására.
- 1998-2002 között a regionális politika politikai értelemben sajátos „koalíciós” kontextusba került. A kormányt alkotó kisebbik párt befolyási körébe kerülve a vidékfejlesztési karakter erősödött meg, amely újra a települési, illetve kistérségi dimenzióknak kedvezett. A kormányprogramban megfogalmazódik az uniós csatlakozáshoz való alkalmazkodás szükségessége, a különböző területi léptékekben kialakult kapcsolatrendszerek elemzésének szándéka, a területpolitikai célok kormányzati összehangolásának feladata, amelyet egy miniszterelnök által vezetett testületre bízta (volna) a kormányprogram. Megjelenik a források felhasználásának hatásvizsgálata is.
- A jelenlegi kormány programjában a közigazgatás területi átszervezésének, az állami decentralizációnak a szándéka erőteljesebben jelenik meg, ugyanakkor a

területfejlesztési célok a gazdaságpolitikai fejezet egyes pontjaiban „szóródnak szét”. Újra szóba kerül a területfejlesztési intézményrendszer átalakítása, az állami infrastruktúra fejlesztés felgyorsítása a hátrányos helyzetű térségekben, a vidéki munkahely-teremtés stb.

Összességében tehát a kormányprogramok tekintetében jelentős filozófia-modellbeli eltérések alig konstatálhatóak, bár bizonyos súlypont áthelyeződések bekövetkeznek. A programok megfogalmazásának idején még minden kormánynak az volt a célja, különösen a kilencvenes évtized második felétől kezdve, hogy a regionális politikai célok lehetőleg beépüljenek a gazdaságpolitikába, az önkormányzati finanszírozásba stb. A tényleges gyakorlatban azonban többnyire éppen ez a szándék hiúsult meg újra és újra, a regionális politika hátrányos, gyenge helyzetű közpolitika maradt, már csak azért is, mert nem teremtdtek meg a területi érdekek központi érvényesítésének garanciái, a kormányzat pedig, megfelelő értékelések hiányában nem ismerte fel a regionális politika hatását a versenyképességre, modernizációra.

Sajátos képet kapunk a regionális politika kormányzaton belüli helyzetéről, ha azt vesszük szemügyre, hogy milyen tárcák voltak felelősek érte a rendszerváltás óta. A folytonosan változó megoldások önmagukban még nem jelentenek sokat, hiszen a tapasztalatok szerint az uniós tagállamokban sincs állandó helye a regionális politika irányításának. Tény azonban, hogy a területfejlesztést jellemzően ágazati irányításként, más tárcákhoz hozzákapcsolva helyezték el a kormányzaton belül (1990-1994-ben, 1994-1998 között a környezetvédelemmel, építésüggyel, 1998-2002 között a földművelésüggyel kapcsolódott össze a területfejlesztés). Ebben változást a jelenlegi kormányzati ciklus jelent, kifejezetten a regionális politika presztízsének növekedését és átfogó kormányzati karakterének megjelenését, erősödését jelezve azzal, hogy a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter felelős a regionális politika „ágazati” irányításáért.

Nem túl sok történt a kormányzati koordináció intézményesítése, szabályozása terén sem, noha éppen ezen a területen jelent meg újra és újra az Unió kritikája az ország jelentéseiben. A jelenleg már hét leghátrányosabb helyzetű megye támogatásának konstrukciója a költségvetési törvények szerint olyan kísérletnek nevezhető, amelynek célja mindenképpen a tárcák fejlesztési tevékenységének az összehangolása. Nehézkessége talán éppen annak köszönhető, hogy az érintett megyéknek maguknak kellett a tárcákkal egyezkednie, s ha úgy tetszik koordinálnia a saját megyéjükre nézve.

Az uniós támogatások felhasználásának előírásai miatt létrehozott monitoring bizottságok óhatatlanul erősítik a tárcaközi szemléletet, jelenleg azonban a nemzeti forrásfelhasználásra

igazán nincs befolyásuk. Szerepük nyilvánvalóan akkor növekszik, amikor a strukturális alapokból történő finanszírozás olyan mértéket ölt, hogy a nemzeti források jelentős része is ehhez a rendszerhez kötődik. Kérdés, hogy a monitoring bizottságok formális felállítása önmagában elegendő lesz-e a koordináció működőképességéhez. Vélhetően nem, ezért üdvözölhető a területfejlesztési törvény módosítási javaslatai között, hogy a regionális politikáért felelős miniszternek lesznek bizonyos jogosítványai a tárcakezelésű források felhasználása tekintetében.

4.2 A területfejlesztés intézményrendszerének kialakulása, szabályozásának és működésének értékelése

4.2.1 A területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény intézményrendszert érintő főbb sajátosságai

A területfejlesztésről szóló törvény a korábbi területi politikához képest éppen az intézményrendszer létrehozásával eredményezett markáns elmozdulást. Ennek a változásnak az alapvető jellemzői a következők:

- Az ország egész területét lefedve, több szintű decentralizált, döntési hatáskörökkel rendelkező speciális intézményrendszer létesült.
- Az intézményrendszer a partnerség elvére épül, azaz egyenjogú felekként vonja be a kormányzat, az önkormányzatok, kamarák és munkavállalók képviselőit a döntéshozásba.

Ezek a sajátosságok eurokonformak, hiszen éppen ezek azok az intézményi alapelvek (szubszidiaritás, partnerség), amelyek nem csak a területfejlesztés, hanem általában a közpolitikák irányításával, az állami struktúrákkal szemben direkt vagy indirekt követelményként megfogalmazódtak az utóbbi évtizedben az EU illetve a tagállamok szintjén.

A magyar területfejlesztési intézményrendszer amellet, hogy decentralizációs trendeket indított el, illetve kereteket biztosított a különböző szintek és szektorok együttműködéséhez, hozzájárult bizonyos igazgatási- területi irányítási diszfunkciók korrigálásához is, nevezetesen

- a kistéleplések kistérségi szintű együttműködésének indirekt ösztönzésével a dezintegrációs tendenciák enyhüléséhez,
- a regionális szint megjelenésével a nagytérségi együttműködés intézményesüléséhez,
- az ágazati dominancia mellett a területi szempontok megerősödéséhez, a kormányzati koordináció elmélyüléséhez.

Az eurokonform elvek és a kétségtelenül pozitív irányú elmozdulások ellenére a létrehozott intézményrendszer szabályozása a törvényben nem volt minden tekintetben szerencsés:

- A törvény keretjellege ugyan nem tette lehetővé a részletes szabályozást, de sajnos az új intézmények közjogi státuszának meghatározása is elmaradt, ami különösen kezdetben sok zavart eredményezett a működésben, de tulajdonképpen máig nem tisztázottak teljes egészében a területfejlesztési tanácsokkal kapcsolatos szervezeti-irányítási kérdések.
- Az intézményrendszer szabályozásában szinte minden szinten eltérő logika érvényesült mind a hatáskörökben, mind az összetételben.
- Az előbbi jellegzetesség ellentmondásos módon azzal társult, hogy az egyes szintek között, mint korábban említettük, nem jött létre egyértelmű munkamegosztás, illetve egyes szinteken a feladatok nem a törvény rendelkezései, hanem a tagok elhatározása mentén jelennek meg.
- Az egyes intézmények illetve szintek területi illetékességi formációi nem kaptak törvényi rögzítést, illetve megerősítést, így egymást átfedő, párhuzamos intézményrendszer jött létre mind kistérségi mind regionális szinten, miközben maradtak "lefedetlen" térségek - települések is.
- A törvény foglalkozik olyan egyéb térkategóriákkal is, amelyekhez nem rendelődtek intézményi - szervezeti, működési illetve eszközrendszert érintő szabályok.
- A törvény az intézmények egy részéhez nem rendelt eszközöket, különösen, ami a finanszírozási forrásokat illeti, ezért a törvény tulajdonképpen nem döntötte el az erőviszonyokat az egyes szintek között.
- A legnagyobb gondnak bizonyult az intézményrendszer vonatkozásában, hogy a törvényhozó túl sok szintet hozott létre, ezek között szétaprózódtak a források és kompetenciák, s egyik sem tudott igazán megerősödni.

A későbbiekben az egyes szinteken működő intézmények bemutatásánál természetesen visszatérünk még a szabályozásból következő anomáliákra. Elöljáróban azt szükséges rögzíteni, hogy a területfejlesztési törvény egyik legnagyobb érdeme éppen a speciális intézményrendszer létrehozása volt, amellyel sikerült a regionális politika súlyát jelentős mértékben növelni a közpolitikák között. Ugyanakkor az intézményrendszer konzekvens és megfelelő részletezésű szabályozása nem történt meg a törvényben, s a későbbi jogi szabályozás sem tudta megoldani teljes egészében a hiányosságokat és ellentmondásokat.

Az intézményrendszer szabályozása nem elégítette ki a biztonságos, stabil működés követelményeit. Ennek alapvető oka volt

- a törvény pontatlan, bizonytalan szabályozása,
- a jogi környezet nehezen tudta befogadni az új típusú intézményeket,
- a területfejlesztés és a közigazgatás - politikai hatalomgyakorlás térbeli keretei közötti diszkrepancia.

Hogy ennek ellenére összességében az intézményrendszer működőképesnek bizonyult, jórészt a szereplők kreativitásán és alkalmazkodó képességén múlt.

A törvény megjelenése után, már a szervezetek felállításkor megjelentek az első működési zavarok:

- Rendelkezni kellett a területfejlesztési tanácsok jogi státuszáról, legalábbis ami a gazdálkodási szabályaikat illeti. Az államháztartásról szóló törvény módosításával a területfejlesztési tanácsok finanszírozását kincstári körbe utalták. Az államháztartási törvény költségvetési szerv alapítására vonatkozó rendelkezései alapján azonban nehéz a területfejlesztési tanácsokat költségvetési szervnek tekinteni, s lényegében nincs is olyan jogszabály, amelyik a tanácsokat költségvetési szervnek nyilvánítaná. Természetesen a tanácsok feletti gazdasági és törvényességi ellenőrzés kérdése ezért csak nagyon lassan, a későbbi törvénymódosításokkal tisztázódott, de ma sem egyértelmű lényegében a tanácsok jogi személyisége. Erre utal, hogy a törvény újabb, átfogó módosítását megcélzó tervezetek is kísérletet tesznek a státusz tisztázására. Például felmerült, hogy a tanácsokat köztisztviselőknek nyilvánítsák, ami még az eredeti, „autonóm” logikával valamelyest összefér, de a későbbi szabályozások tükrében, amelyek lényegesen szigorították a működés szabályait és felügyeletét, már messze sodródott ez a rendszer az autonóm jogállástól.
- A területfejlesztési törvény meglehetősen liberálisan állt a tanácsok munkaszervezetének kérdéséhez, s ezzel megnehezítette az operatív működést. A tanácsok maguk dönthettek a munkaszervezet létrehozásáról, annak jogi státuszáról, ezért természetesen működésük finanszírozását sem lehetett normatív alapra helyezni, s ami még fontosabb, a munka szakmai feltételeit megteremteni. Ez ugyancsak olyan vonása az intézményrendszernek, ami a törvény módosításai után sem rendeződött. A jelenlegi módosítási elképzelések utalnak arra, hogy a kormány lépni kíván ezen a területen, s legalább a regionális tanácsok melletti ügynökségek önálló státuszt és jogi személyiséget kapnak.

4.2.2 Az egyes szinteken működő intézmények főbb jellemzői

Az országos szintű intézményrendszer

Különösen fontos változásnak ígérkezett a területfejlesztési törvény elfogadásával, hogy az ágazatok szabályozottan kapcsolódnak be a regionális politika irányításába, s ezzel a kormányzat területi érzékenysége és koordináltsága tekintetében pozitív változások feltétele teremthető meg.

A törvény hatályba lépése után sor került a minisztériumok és országos hatáskörű szervek státútumainak korrigálására. A szabályozás szintjén azonban többnyire nem épültek be következetesen a minisztériumi feladatkörökbe a törvényből következő feladatok (többnyire mechanikusan átvezették a területfejlesztési tervezésben való részvételi kötelezettségükre vonatkozó törvényi szakaszt, illetve a 193/1996.(XII. 19.) Korm. rendelet meglehetősen rövid szabályait), miközben a minisztériumoknak aktívan be kellett volna kapcsolódnuk a területfejlesztési intézményrendszer működtetésébe, illetve a területi tervezési folyamatba stb. Jól látszik a jogszabályokon, hogy az egyes tárcák eltérő filozófiával közelítettek saját feladataik szabályozásához, ezért a vonatkozó kormányrendeletek szintjén nem volt megállapítható az egyes miniszterek tényleges szerepvállalása és viszonya a területfejlesztéshez. Ezek a szabályozások is azt vetítették előre, hogy a végrehajtás során elsikkad a törvényhozó szándéka az ágazatközi koordináció megerősítésére vonatkozóan.

A törvény szerint létre kellett hozni az Országos Területfejlesztési Tanácsot, amelynek szervezetével, működési rendjével a törvényen kívül egyetlen kihirdetett jogszabály sem foglalkozik, véleményező szerepe azonban különösen a forráselosztásban a különböző szabályozó kormányrendeletek révén bővült. A tanács tevékenységéhez különösen azért fűződtek vérmes remények, mert az EU csatlakozó országokról készített éves véleményei éppen a területi politika kormányzati koordinációját tartották éveken keresztül a rendszer egyik gyenge, továbbfejlesztendő pontjának.

A tanács összetétele, különösen a működési gyakorlat tükrében nem minősíthető szerencsésnek:

- A központi szereplők a tényleges részvétel tükrében "alulképviseltek", hiszen a miniszterek csak kivételesen vesznek részt az üléseken, miközben a törvényt szigorúan értelmezve nekik kellene részt venni (hiszen esetükben a törvény nem említette a mással való képviseltetés lehetőségét). Ennek praktikus okon túl szociológiai oka is van. A tanácsnak sem rendeltetésénél, sem hatásköreinél, sem elnökénél fogva nem sikerült presztízszt szereznie a miniszterek körében. A területfejlesztésért felelős miniszter elnöklésére épülő

konstrukcióval a tanács - láthatóan - nem tudott ágazatközi koordinációs szerepet betölteni. Visszaigazolja véleményünket a törvény tervezett módosítása, mely szerint a miniszterelnök lesz a tanács elnöke.

- A gazdaság és a munkavállalók érdekképviselése megoldottabb volt, elsősorban a kamarák aktivitásának, kiépült apparátusának köszönhetően. A kamarák miután részt vettek a területfejlesztés megyei és regionális intézményrendszerének a működésében is, ezért sokkal felkészültebben tudták a területi szempontokat érvényesíteni.
- A "területi" szereplők részvételének oldaláról már több volt a konfliktus. Számukra sokkal inkább presztízskérdés részt venni az üléseken, mint a központi szereplők számára. A törvényben eredetileg meghatározott számbeli limit (6) irracionálisát felismerve lényegében többen vettek részt az önkormányzatok illetve a megyék részéről, ráadásul egy sajátos rotációs rendben, ami azért nem okozott lényeges zavarokat, mert amúgy is nehéz eldönteni a helyi szereplők oldalán, hogy mit is kell képviselniük, a régiójukat vagy a megyéjüket, vagy általában a területek, a teljes vidék érdekekeit. A teljes önkormányzati rendszer képviselése is megkérdőjelezhető azzal, hogy lényegében egy ÖSZT delegálnak a teljes (!) szektor érdekekeit kellett megjelenítenie, ehhez képest a főpolgármester az egyetlen, akinek nincsenek identitás zavarai, pozíciója egyértelműen a főváros képviselőjére jogosítja (nem a központi régióért és nem is az agglomerációért).
- A tanácskozási joggal rendelkező szervezetek részvétele a gyakorlati tapasztalatok tükrében nem meggyőző, bizonyítva, hogy sem a forma, sem a delegálás logikája nem sikeres.

A tanács tevékenységére hosszú ideig a kapkodás, az előkészítés hiánya volt jellemző. A tagoknak legtöbbször nem volt idejük a megfelelő felkészülésre, ami különösen azért kényes, hiszen egy delegálási elvre épülő szervezetben a tagoknak a delegáló szervezettel szoros kapcsolatot kellene tartania. Ennek oka a miniszteriális szintet egyébként folyamatosan jellemző időzavar mellett vélhetően az is, hogy hosszú ideig nem sikerült az Országos Területfejlesztési Központ és a minisztériumi "belső apparátus" viszonyát a gyakorlatban is rendezni. Az ülések színhelyének változása is szimbolizálta, hogy a szervezet "nincs a helyén". A tanács kompetenciája nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy különösen a központi szereplők "komolyan" vegyék.

Összességében a tanács igazán nem tudott rangos és befolyásos elemévé válni a területfejlesztésnek, ami elsősorban nem a tagok hozzáállásán múlt, hanem a szabályozáson, amelyik nem tudta ezt a testületet határozott profillal és presztízzsel ellátni.

A regionális szintű intézményrendszer

Tudjuk, hogy a regionális szinttel kapcsolatban ugyancsak felfokozott várakozások voltak a törvény előkészítése során, a miniszter a szakmai egyeztetéseken előszeretettel használta a „regionalizmus törvénye” kifejezést. Ehhez képest a tényleges szabályozás mindenképpen csalódást okozott, s ténylegesen alig segítette elő a régiók megerősödését.

A területfejlesztésről szóló törvény, miközben egy új jogintézmény alapjait kellett volna megteremtenie, tulajdonképpen nem adott egységes régió fogalmat.

- A tervezési-statisztikai régiók a törvény rendelkezései szerint alkalmazkodnak a megyei közigazgatási határokhoz, kifejezetten statisztikai és tervezési célt szolgálnak. A törvény ugyan nem rögzíti, de evidensnek tekinthető, hogy számukat, területüket központi norma vagy dokumentum kell, hogy meghatározza, enélkül ugyanis elképzelhetetlen a tervezés, de különösen a területi statisztika számára működőképes rendszer létrehozása. A parlament az Országos Területfejlesztési Konceptiót elfogadó 35/1998. sz. határozattal 7 tervezési - statisztikai régió létrehozásáról döntött. A statisztikai régiók nem kizárólag szakmai megfontolások, hanem az érintett megyékkel való egyeztetés alapján, kompromisszumos megoldásként jöttek létre, azért, hogy stabil alapjává váljanak az európai regionális statisztikai megfigyelési rendszernek.
- A NUTS 2 régiók nem egyeztek meg a megyei területfejlesztési tanácsok önkéntes döntése alapján létrejövő, ún. fejlesztési régiókkal sem területileg, sem számban. Ennek oka lényegében a területfejlesztési törvény rendelkezésében keresendő. A törvény ugyanis nem tette eredetileg kötelezővé a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását, illetve nem írta elő, hogy az önkéntes regionális fejlesztési tanácsok a tervezési-statisztikai régiók területére jöjjenek létre. (Sőt a törvény megfogalmazása kifejezetten félreérthető volt, hiszen egyszerűen a megyehatárokon túlnyúló feladatok megoldására javasolta a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását. E rendelkezés alapján nem volt kizárt, hogy a megye határokat nem követő, kisebb földrajzi léptékű „crossborder” regionális együttműködésekre társuljanak a megyei területfejlesztési tanácsok.) A törvényi szabályozás ellentmondása volt az is, hogy miközben a parlament a statisztikai régiók számát végül is hétben állapította meg, az önkéntesek számát pedig nyilvánvalóan nem limitálhatta, viszont csak 6 régió jutott képviselőnek az Országos Területfejlesztési Tanácsban. Ebből a törvényhozónak az a szándéka olvasható ki, hogy az eredeti hatrégiós beosztásra kívánta rászervezni a regionális politikát. A fejlesztési régió dinamikus térkategória a területfejlesztési törvény szerint is, határai ennek alapján változhatnak. A törvény annyit mond róluk, hogy e régiók társadalmi, gazdasági vagy környezeti

szempontból együtt kezelendő területi egységek, amelyek nem követik a közigazgatási határokat. A törvény tehát ugyan megkülönbözteti a két régió típust, de nem tisztázta egymáshoz való viszonyukat, s ezzel lehetővé tette, hogy a különböző típusok egymástól függetlenül létezzenek. Ezek a rendelkezések arra utaltak, hogy a törvényhozó a régiót nem tekintette a területfejlesztési tevékenységbe beépítendő szisztematikus egységnek és arra sem törekedett, hogy a területi tervezés és statisztika egységei egyben tényleges területfejlesztési aktivitás keretei legyenek, azaz a regionális fejlesztési tanácsok lehetőleg a tervezési régiók területére alakuljanak meg. Erre a logikára épül az is, hogy a regionális fejlesztési tanácsok nem jutottak a törvény erejénél fogva hatáskörökhöz és forrásokhoz, hanem a tagok önkéntes átruházó döntése mentén. Utólag azt kell mondjuk, nagy hiba volt, éveket vesztítettünk el a régió építésben.

- A törvény teremtette fogalmi zavar további bizonyítéka, az eredetileg ún. kötelező regionális fejlesztési tanácsok szabályozása, amelyek elnevezése 1999-től térségi tanácsra változott. A törvény erejénél fogva alakult meg a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsa és a Balaton Fejlesztési Tanács. A balatoni régiót egyébként a törvény, az OTK, továbbá a lehatároló kormányhatározat is kiemelt üdülőkörzetnek nevezi, aminek jogi tartalma, az idegenforgalmi irányítási rendszer 1998-ban bevezetett reformja nyomán teljesen cseppfolyóssá vált. Mint tudjuk, azóta a fővárosi agglomeráció tanácsa meg is szűnt, de jelenleg is működik a Balatoni Fejlesztési Tanács, s vele párhuzamosan a regionális idegenforgalmi bizottság is, nem beszélve az egyéb balatoni szerveződésekről.
- Az 1996-ban kötelezően létrehozott két régió kapcsán kell megemlíteni a törvényben használt másik térkategóriát, a kiemelt térséget, amelynek tényleges jogi tartalma nehezen értelmezhető. Tény viszont, hogy a kiemelt térségekre vonatkozóan a parlament fogadja el a területrendezési tervet, a kormány fogadja el az országos, illetve a regionális fejlesztési tanács javaslata alapján a területfejlesztési koncepciókat illetve programokat. A törvény szerint a parlament jogosult a kiemelt térségek körének meghatározására. Ezt történt meg az OTK-t elfogadó országgyűlési határozatban. A kiemelt térségeknek azonban nem egységes a kezelése, hiszen nem mindegyikben jött létre térségi fejlesztési tanács. A törvény jelenlegi módosítása csökkenteni kívánja azon térségek számát, amelyekre nézve a parlament fogadja el a rendezési tervet. Jól látszik tehát, hogy ez a régió típus sem találja igazán a helyét a döntési struktúrákban, esetenként pedig túlintézményesítéshez vezet, például a Balaton esetében, más helyütt pedig nem tudja előidézni a szükséges speciális koordinációt, jelesül a főváros esetében.

Az önkéntes és a kötelező regionális fejlesztési tanácsok bizonytalan, ellentmondásos szabályozása azzal társult, hogy a törvény nem rendelkezett igazán sem a feladat, de különösen nem az eszközrendszerükről.

Az önkéntesen létrehozott regionális tanácsok 1996-ot követő néhány éves működésére irányuló korábbi kutatási tapasztalataink az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az ország szinte egyetlen statisztikai régiójában sem tartotta az érintett szereplők jelentős része ideálisnak a területi lehatárolást, ugyanakkor a vélemények tükrében más, nagyobb konszenzust élvező megoldások sem körvonalazódtak, ebben az értelemben a regionális beosztás jelentős változtatására nem jelentkezett igény. Kezdetektől fogva prognosztizálható volt a hatmegyés észak-magyarországi regionális együttműködés szétválása a statisztikai régiók szerinti alakulatokra. Objektív és szubjektív tényezők alapján prognosztizálható volt az is, hogy a közép-magyarországi régióra külön nem szerveződik regionális tanács abban az esetben, ha megmarad a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács. A balatoni regionális együttműködés szükségessége nem volt kétséges, a lehatárolást sem vitatták különösebb mértékben az érintettek, viszont az egyes szervezetek illetékességi területének átfedései feltétlenül zavarok és párhuzamosságok forrásainak mutatkoztak.
- Ugyancsak általánosságban jellemző volt, hogy szinte egyik statisztikai régió illetve regionális fejlesztési tanács sem mutatott jelentős belső kohéziót illetve identitást, bár ebben már fellelhetők voltak differenciák. A Dél-Dunántúl és a Dél-Alföld megyéi rendelkeztek talán a legnagyobb érintkezési felülettel és a legnagyobb együttműködési készséggel, már a kezdetekkor is, de ebbe a körbe lenne sorolható Nyugat-Dunántúl is, ha nem jelentene megosztottságot Zala megye hovatartozása. Kifejezetten mesterséges képződménynek tűnt viszont a Közép-Dunántúl, illetve az Alföldön Szolnok, Heves megye hovatartozása tekintetében jelentkezett egy reális többirányúság. Az ország több pontján érzékelhető volt, hogy a közvetlenül határos megyék együttműködéséhez képest mindig lazább a "perifériára" szorult megye kapcsolódása (Zala, Nógrád, Heves, Veszprém stb.). A megyék közötti kapcsolatok intenzitására erős befolyást gyakorolt az elérhetőség minősége, pl. a Duna hidak hiánya, ami azt is jelenti, hogy a jövőbeni közlekedésfejlesztési események esetleg merőben új konstellációkat eredményezhetnek.
- Jelentős kohéziós erőt jelentett a hazai regionális együttműködésben a nemzetközi regionális kapcsolatok alakulása, különösen erős motívum volt ez a Nyugat-Magyarországon, de a Dél-alföldön is és az Észak-kelet Magyarországi Regionális Tanács

tevékenységében. Eurorégió jött létre Nyugat-Magyarországon (bár Zala megye ambíciói ellenére Zala nélkül), de formalizált együttműködések indultak el a Kárpátok-Tisza illetve a Duna-Tisza-Körös-Maros, legutóbb pedig a Duna-Dráva-Száva térségében.

- Az egyes statisztikai régiókon belül a regionális tanácsok tevékenységéhez kapcsolódó szereplők között szinte mindenütt jelentős konfliktus forrás volt a székhely kérdése, illetve eldöntetlensége. A konfliktus a potenciális székhely városok közötti rivalizálásban jelentkezett a különböző regionális funkciójú intézmények letelepítése kérdésében, ami alapvetően nehezítette a regionális centrumok kialakulását, a regionális intézményhálózat kiépülését. Itt is megjegyezzük, hogy a törvény a dilemmát könnyen feloldhatta volna, ha a megyei területfejlesztési tanácsokhoz hasonlóan kijelölte volna a székhelyet, érdekes módon, ami evidencia volt (mármint, hogy a megye székhelye a megyeszékhely város) arra külön kitért a törvényhozó, ami viszont konfliktusok forrása lehetett, azt alku tárgyául hagyta.
- A fenti centrifugális jelenségek tovább erősödtek a szervezeti, szabályozási környezet bizonytalanságaival, amelyeket szinte valamennyi megkérdezett szóvá tett, konkrét javaslatokat is megfogalmazva a rendszer továbbfejlesztésére. Miközben a megkérdezettek többsége megyepártinak bizonyult, tehát nem javasolta a megyerendszer felszámolását, a régió megerősítésével szinte mindenki egyetértett, mégpedig elsősorban a területfejlesztési politikában. Ehhez a hatáskörök és a finanszírozás kérdésének tisztázását igényelték általában amellet, hogy megfogalmaztak a képviselő tartalmára, formájára, valamint a regionális együttműködés lehetséges területeire vonatkozó javaslatokat is.
- A törvény elfogadását követően a regionális identitás építése, a regionalizmus "politikai marketingje" rendkívül kezdetleges volt, tükrözve a régiókkal kapcsolatos akkori bizonytalanságot. A pártpolitikuskok, országgyűlési képviselők vagy közömbösnek, vagy tájékozatlannak mutatkoztak a régiók kérdésében. A választási programokban szinte egyáltalán nem jelentek meg regionális dimenziójú ügyek, a sajtó ugyan folyamatosan tudósított regionális együttműködésekről, de teljes zavar volt tapasztalható a régiók határait, elnevezését, funkcióit, fogalmát illetően. Az elnökségi pozíció rotációja sem volt szerencsés, hiszen így egyetlen vezetőtől, tagtól sem volt elvárható, hogy valóban a régiót testesítse meg, s a bizonytalan perspektíva nem ösztönzött a jelentősebb szervezeti befektetésre ezen a szinten
- A regionális tanácsok szervezete, ennek ellenére 1996-ot követően viszonylag gyorsan kiépült, némelyikük kifejezetten jelentős szervezeti holdudvarral rendelkezett (pl. a

fővárosi és balatoni, illetve több önkéntes régió mellett fejlesztési társaság, különböző civil szervezetek működtek már 1999 előtt is). A munkaszervezetek mérete és jogi státusza viszont különböző módon alakult, miután a tanácsok maguk dönthettek erről (kht, de a túlnyomó többség nem rendelkezik jogi személyiséggel). Érthetően ott intézményesültek erőteljesebben a regionális együttműködési keretek, ahol már előzmények illetve Phare rásegítés volt.

A régiók kiépülésében nagyon jelentős módosulást idézett elő a törvény 1999-ben történt módosítása.

Feltétlenül tisztult a kép azzal, hogy elrendelte a törvény a NUTS 2-es régiókban a tanácsok létrehozását, egyben hatáskörökkel ruházta fel őket, megfelelkezve azonban a működés költségeiről, illetve a forrásmegosztás újrendezéséről. Mindenesetre a tanácsok rendezték soraikat, az önkéntesek folyamatosan felszámolódtak, mindegyik tanács mellett megszilárdult a munkaszervezet, bár eltérő kondíciókkal. Jelentősen módosult a tanácsok összetétele azzal, hogy a kamarák elveszítették képviseleti jogukat, csökkent a kistérségi képviselet aránya. Viszont a tanácsok tagjai közé kerültek, helyesen, a megyei jogú városok polgármesterei, az idegenforgalmi biztosságok elnökei. Összességében azonban túlsúlyba kerültek a kormányzat képviselői. Ami még problematikusabb következményekkel járt, hogy a miniszterek képviselői nem köztisztviselők lettek, akik valóban tárca illetve ágazati érdekeket tudtak volna megjeleníteni a tanácsban, hanem nagyon gyakran a miniszterek pártpolitikus „kliensei”, akiknek személyében aligha volt garancia arra, hogy a regionális tanácsokban a helyi és az ágazati érdekek közötti egyeztetés történjen. A testületek működése a gyakorlatban erősen átpolitizálódott, sok helyütt a működőképességet is időnként veszélyeztető konfliktusok keletkeztek, nem térségek, ágazatok, hanem pártok, személyiségek között. Nem változott viszont a tanácsokon belül az a megosztottság, amit a tagok térbeli kötődése eredményez szükségszerűen. Továbbra is érzékelhető volt a megyék közötti paritásra törekvés a forráselosztásban (előzetes alkuk formájában), vagy éppen a munkaszervezetek elhelyezése, a székhely kijelölése körüli ellentétek. A politikusok lokálpatriotizmusa, megyéhez kötődése fejeződött ki olyan megoldásokban például, hogy a tanács székhelye került az egyik megyeszékhelyre, az ügynökség hivatalos székhelye egy másik megyeszékhely városba, míg a tényleges működő apparátusa maradt a korábbi helyén, a harmadik megyeszékhelyen. A munkaszervezetek jellemzően több fiókot is működtetnek a régiót alkotó megyékben, amelynek ugyan előnye, hogy a szervezet közelebb kerül az érintettekhez, ugyanakkor a széttagolt szervezetben nyilvánvalóan nem lehet szakosodni, akadozik a kooperáció stb.

Ellentmondásos módon tehát, miközben a regionális tanácsok 1999 óta a törvény erejénél fogva megerősödtek, a tényleges működésben nem sikerült jelentős áttörést elérni. Ennek nem csak a megváltozott, ellentmondásos összetétel, vagy a viszonylag gyenge szakmai szervezeti háttér az oka, hanem a tanácsok viszonylagos eszköztelensége is. A Phare által támogatott pilot programok, illetve a többi régióban végrehajtott tükörprogramok volumenükben nem tették lehetővé, hogy a régiós intézmények megérezzék a méretgazdaságosság előnyeit, a másfajta területi lépték új dimenzióit. Igazán a regionális tanácsok keretében elkészült fejlesztési stratégiák sem tudtak markáns, valóban regionális célokat megfogalmazni, sőt az volt a jellemző, hogy a megyék közötti paritásokra még a célok kitűzése vonatkozásában is ügyeltek. Kétségtelen viszont, hogy e tervek segítségével elkészült egy leltár a régiókról, a döntéshozók regionális tudata némileg erősödött, s különösen fontos, hogy az ügynökségek jelentős szakmai tapasztalatokra és kapcsolatrendszerre tettek szert, remélve, hogy szerepük lesz majd a strukturális alapok menedzselésében a csatlakozás után.

Ezért is érte hidegzuhanyként a regionális tanácsokat, de különösen az ügynökségeket a az Unió és a kormányzat magatartása a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése során. Az egyetlen regionális operatív program eleve nem ad sok esélyt arra, hogy az elkövetkező három évben a tárcákat meg lehet majd győzni arról, hogy fejlesztési törekvéseiket a regionális célokkal összehangolják. Az elkövetkező három évben a regionális szintű intézményrendszer un. közreműködőként vesz majd részt a strukturális alapokból finanszírozandó projektek végrehajtásában. Ez a szerepkör ugyan hozzájárulhat a régiók megerősödéséhez, de újra nem hoz áttörést a regionális politika valódi regionalizálásában.

A megyei szintű intézményrendszer

A szabályozás szempontjából talán a legegységelműbb szintnek a megyei tekinthető, amit a működési tapasztalatok is visszaigazolnak.

A megyei területfejlesztési tanácsokra ruházott tervezési és elosztási hatáskörök gyakorlása tulajdonképpen folyamatos és nagyon fegyelmezett működést igényel, éppen ezért a megyei tanácsok hamar rákényszerültek a munkafeltételek megteremtésére, amit, mint már jeleztük, nehezített a jogi státusz bizonytalan szabályozása. Lényegében egy pénzügyminisztériumi állásfoglalás próbálta pótolni először a hiányzó egyértelmű szabályozást, ami azért vitatható, mert a tanácsok évente százmilliókkal "gazdálkodtak" az első évtől kezdve.

A tanácsok SZMSZ-ei részletesen szabályozták a szervezeti működést, a tisztségviselők feladatait, a munkabizottságok rendszerét, a döntéshozási szabályokat, a munkaszervezet kérdéseit.

A tanácsok elosztási politikájára kezdetektől fogva jellemző volt a kompromisszumkeresés, ennél fogva az egyenlősítő attitűd, még akkor is, amikor a koncepcióalkotás során már körvonalazódtak a fejlesztési prioritások. Emiatt nyilvánvalóan előtérbe került az infrastruktúrafejlesztés a munkahelyteremtés, gazdaságfejlesztés, humán erőforrások rovására. Ez az elosztási gyakorlat sok tényezővel magyarázható, de egyik elem vélhetően a tanácsok összetétele. A megyei tanácsokban a kistérségi társulásokat képviselő polgármesterek voltak eleinte túlsúlyban, s így szerepük dominánssá vált a döntéshozásban, különösen a forráselosztásban. A kistérségi társulások nagy száma, a tanácsokban szerepet játszó polgármesterek értékválasztása szociológiai értelemben egészen biztosan hozzájárult a források elaprózásához, az egyenlősdi gyakorlat kialakulásához.

A megyei szintű területfejlesztési intézményrendszerben a *megyei közgyűlések* szerepe teljesen súlytalanná vált, kivéve talán azokat, ahol a munkaszervezeti feladatokat a megyei közgyűlési hivatalok látták el. Mindenesetre maguk a közgyűlések szerepe meglehetősen formális maradt, a közgyűlési elnökök nem a közgyűléssel, hanem a kistérségi polgármesterekkel konzultáltak a megyei fejlesztési ügyekről, s megyei önkormányzatok saját fejlesztési források hiányában, néhány kivételtől eltekintve, túlságosan jelentős kezdeményezéseket sem tudtak elindítani. El kell ismerni, hogy a Széchenyi terv idején tapasztalható volt bizonyos lendület, amit végül is nem a területfejlesztési, hanem a gazdaságirányítási kormányzat mozgatott. A Széchenyi terv központi kezelése, erős idegenforgalmi karaktere ugyanakkor egyáltalán nem kapcsolódott össze a megyék, régiók szintjén megfogalmazott prioritásokkal, s így a koordinátlanság hátrányos következményei, egyoldalúságai hamar megmutatkoztak (pl. gyógyfürdő-fejlesztések területi aránytalanságai, Szekszárdi híd stb.).

A kistérségi társulások helyzete

A területfejlesztési törvény nagy érdeme volt, hogy indirekt módon sikerült a korábban meglehetősen autark települési önkormányzatokat összefogásra ösztönözni azzal, hogy a kistérségi társulásoknak lehetőséget adott a megyei elosztási döntésekben való részvételre. A kétségtelen jószándék ellenére a meghozott szabályok arra már nem voltak alkalmasak, hogy a települési önkormányzatok optimális területi léptékben illetve szervezeti formában

működjenek. A KSH körzetek meghatározása (először 138, majd egy egyeztetési kör után 150) ugyanis nem terelte be ténylegesen a korábban már működő szövetségeket, egyesületeket, társulásokat ezekbe a lényegében városi vonzáskörzetekbe. A települések többsége csak formailag teljesítette a törvény elvárásait, létrehozta tehát az adott statisztikai kistérségre a társulást, de a tényleges működés továbbra is az előző szervezeti és földrajzi keretben maradt. Így a törvény nyomán gyakorlatilag a kistérségi szerveződések száma növekedett és nem csökkent, ráadásul a kistérségi képviselők a megyei területfejlesztési tanácsbeli érdekképviselői funkciójukat némi identitászavarral tudták csak ellátni. Ezt a diszfunkciót csak tovább rontotta a tanácsokból "kirekesztett" szerveződések vezetőinek többnyire biztosított tanácskozási jog, illetve a kistérségi képviselők megyei tanácson belüli szinte folyamatos rotációja.

Noha a kistérségek váltak a területfejlesztési forráselosztás elsőszámú kedvezményezettjeivé, jelentős részük még mindig nem rendelkezik megfelelő szervezeti, szakmai kapacitásokkal, ami jelentősen rontja tervező, forrásszerző és programmenedzselő tevékenységük szakmai színvonalát, hatékonyságát és sikerességét azokban a kistérségekben különösen, ahol a legintenzívebb területfejlesztési aktivitásra lenne szükség, ahol a legégetőbbek a felzárkóztatási feladatok.

Ami a kistérségi társulások társadalmi beágyazottságát illeti, elmondható, hogy valóban létrejött a kommunikáció a települési polgármesterek között, valamelyest részesévé váltak a helyi döntési folyamatoknak a fontosabb vállalkozások, ha máskor nem, akkor a tervezési előkészületek során. Mégsem állítható, hogy a kistérségi szint valóban civiltársadalmi értelemben is beágyazott, hogy ebben a léptékben erős civil társadalmi szerveződés, együttműködés lenne jellemző, mint ahogy az sem, hogy az önkormányzatokon kívüli szereplők rutint szereztek volna a pályázásban, a helyi fejlesztési koalíciók létrehozásában. Az egész magyar területfejlesztési szervezeti, intézményi rendszerről elmondható, hogy erősen közhatalmi dominanciájú, nem volt képes erős szövetségeket generálni, az alkalmi együttműködések a pályázati rendszerre, forrásszerzésre koncentrálnak. Az uniós értelemben vett „intézményi sűrűség”, hálózatok alig-alig érhetők tetten, s különösen nem a leghátrányosabb térségekben.

A területfejlesztési intézmények szervezeti környezete

Nem tartozik szorosan az intézményrendszer témaköréhez, de szükségesnek tartjuk megemlíteni, hogy az intézmények működésének minőségét jelentősen befolyásolja a területi információs és monitoring rendszer kiépültsége, illetve hiánya, valamint az a szervezeti környezet, amelyik a területfejlesztési stratégiai döntéshozás végrehajtását segíti.

A területi információs rendszer kiépülésnek folyamatában sok szakmai és technikai problémával kellett megküzdeni. A rendszer működtetésének, illetve működésbe hozásának problémáit a szervezeti kérdések szabályozása is fokozta. A törvény nem döntötte el az információs rendszer működtetési felelősségének kérdését, hiszen csak azt rendezte, hogy kik lesznek a címzettjei az adatszolgáltatásnak, illetve annyit rögzített, hogy a megyei önkormányzat a KSH-val és más adatgyűjtő szervekkel együtt részt vesz a rendszer működtetésében. A kormányrendelet tovább ment, és egyértelműen a minisztert és a megyei főjegyzőt teszi felelőssé (a KSH közreműködésével) a rendszer működtetéséért, mintegy államigazgatási feladatnak minősítve ezt a funkciót.

Érzékelve a rendszer kiépítése körüli bonyodalmakat megállapítható, hogy a feladat telepítése nem volt szerencsés, hiszen a megyei önkormányzatok módszeres perifériára szorítás miatt már nem rendelkeznek sem olyan pénzügyi, technikai, szervezeti sem szakmai feltételekkel, amelyek a profi üzemeltetéshez feltétlenül szükségesek. Azt is figyelembe kell venni, hogy ráadásul a megyei önkormányzatok területfejlesztési szerepének, kapcsolatrendszerének visszaszorulásával, az információs rendszernek szinte egyáltalán nem felhasználói, így különösen illogikus, szervezetidegen feladatként jelenik meg a megyei hivatalokban a TeIR működtetése, miközben az utóbbi években például a TÁKISZ-ok egyre több rokon feladatot látnak el, rendelkeznek a technikai és szakmai háttérrel, nem beszélve a KSH-ról.

A területi információs rendszer hiányosságai különösen akkor lesznek majd nyilvánvalóak, amikor a területpolitika, az egyes programok értékelésére kerül sor. A parlament számára elkészült első országos jelentés készítői már szembesültek a problémával. Még nagyobb lesz azonban a gond akkor, amikor ténylegesen területi elemzéseket kell készíteni, mert a TeIR paradox módon még a leginkább országosan használható és hozzáférhető.

A területfejlesztési intézményrendszer nem csak pénzzel és információval van gyéren ellátva, de hiányzik a profitérdekelt szakmai háttér is. A consulting-gal foglalkozó profitérdekelt szervezetek területileg és szakmailag is jelentősen differenciáltan működnek, az egyetemekkel, kutatóintézetekkel esetleges a kapcsolat, az ott folyó szakmai munka egészségtelen mértékben támaszkodik "társadalmi munkára", s különösen kevés a műszaki-

technikai innovációval, gyártmányfejlesztéssel, marketinggel stb. foglalkozó szervezetek száma. Érzékelhető a szakértői piacon is az uniós csatlakozáshoz közeledve az élénkülés, a nagy tanácsadó cégek érdeklődése megerősödött a regionális politikai programok iránt, s vélhetően a csatlakozást követően megszorodik a külföldi cégektől érkező ajánlatok száma is. Mindez akkor következik be, amikor még a hazai szakmai szervezetek nem elég erősek, egymással inkább versenyeznek, mint kooperálnak, s ráadásul sok tekintetben szakértelem, gyakorlat, kapcsolatrendszer szempontjából is gyengébbek a külföldi versenytársakkal szemben.

A vállalkozási övezetek létrehozásának szabályai gyorsan megszülettek, amit különösen a Záhony térségi előrehaladott folyamatok tettek szükségessé. A kormány ugyanakkor sajátos módon korlátozta önmagát azzal, hogy a törvényben saját hatáskörébe adott kijelölési jogot az OTK elfogadásához kötötte, s ezzel másfél évi várakozás után nyílt lehetőség az újabb övezetek kijelölésére. A vállalkozási övezetek működésének megújítása várható az új kormányrendelet tükrében, de általános érvénnyel javasolható, hogy a vállalkozási övezetek tevékenységét, menedzsmentjét sokkal szorosabb össze kellene kapcsolni az érintett régiók gazdaságfejlesztési- területfejlesztési tevékenységével, szervezeti rendszerével.

Az ipari parkok hálózatának kiépülése az utóbbi években ugyancsak felgyorsult, nem feltétlenül növelve a regionális politika célok érvényesülésének hatékonyságát. Az ipari parkok létesítése amolyan divattá, uniformizált modellé vált, a nem szelektív, területileg nem koordinált hálózatépülés a kapacitások kihasználatlanságához vezetett, s még a viszonylag nagyobb tőkevonzó képességgel rendelkező városok ipari parkjai sem tudnak látványos eredményeket felmutatni.

A pénzügyi rendszer kiépülése jórészt ugyan nem kormányzati befolyástól függ, de még a Magyar Fejlesztési Bank regionális egységei is viszonylag megkésve, kis kapacitásokkal, kevés önállósággal épültek ki, s inkább jövőbeni szerepükben lehet reménykedni, mint a múltjukat értékelni. Mindenesetre a pénzügyi hálózat centralizáltsága nem kedvez a regionális politika céljainak, mint ahogy a K+F kapacitások regionális egyenletlenségei sem. Kifejezetten pozitív hatás várható az innovációs törvény elfogadása nyomán az intézményrendszer és finanszírozás megerősödésében.

Összességében tehát a területfejlesztési speciális, állami intézményrendszer környezetét alkotó profit és nonprofit szervezetek, tevékenységek meglehetősen kiegyensúlyozatlan képet mutatnak, regionálisan és szakmai profiljukat tekintve egyaránt. Érzékelhetőek ugyan

bizonyos sűrűsödési pontok a regionális tanácsok és fejlesztési ügynökségek holdudvarában, ezek azonban inkább alkalmi szövetségek, semmint stabil hálózatok.

Emiatt a magyar területfejlesztési intézményrendszer nyomasztóan állami, közösségi dominanciájú, nem eléggé „beágyazott”, tehát éppen annak a rendeltetésének nem tud megfelelő hatásokkal eleget tenni, hogy a regionális fejlesztési célok érdekében mozgósítsa a helyi erőforrásokat, hogy valóságos partnerségeket építsen ki. Ehhez feltétlenül szükség lesz a területfejlesztési intézményrendszer eszközeinek, „befolyásának”, mozgósító erejének a növelésére, ez nem csak forrásnövelést, hanem személyzeti kapacitáserősítést is szükségessé tesz.

Ellentmondásos módon azonban ezt a célt akkor érjük el hamarabb és könnyebben, ha bizonyos szintekre koncentráljuk a szervezeti, szakmai és pénzügyi kapacitásokat. Ez a szint egyértelműen a régió. A megye és a kistérség sorsa jórészt a közigazgatási reformmal kötődik össze, s nem a területfejlesztési logikájú eszköz, feladat és intézményrendszer kiépítése dönti el ezeknek a területi egységeknek a sorsát.

5 Vidékfejlesztési politika Magyarországon 1990 után

Az 1990-es évek utáni vidékfejlesztési politika elemzése során fontos kiemelni, hogy közvetlenül a rendszerváltás után, a korábbiakhoz képest jelentős falufejlesztés indult el: egészséges ivóvíz-, telefon-, gázvezeték-, tornaterem-, faluházépítés. Mindez, valamint az önkormányzatiság bevezetése is igen pozitívan érintette a falusi lakosság többségét. Ugyanakkor a munkanélküliség és a mezőgazdaság szerepének csökkentése ezzel ellentétben negatív hatással volt a falusi lakosságra. Mindez odavezetett, hogy a falusi térségek fejlődése differenciáltan ment végbe. Miközben a külföldi tőkebefektetés irányával megegyező térségek (Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl és Nyugat-Dunántúl) dinamikusán fejlődtek, e térségeken belül is maradtak periferikus, fejlődésükben elmaradt falvak (főleg Zala, Vas megye aprófalvai). Az ország többi részén a nagyvárosok környékén és szigetszerűen másutt is, a falusi térségek egy része dinamikusán fejlődött. Összességében azonban a vidéki térségek többsége egyre jobban lemaradt a fejlődésben. Ezeknek a térségeknek a felzárkózását szolgálná a vidékfejlesztési politika eszközrendszere, amely az európai uniós gyakorlathoz hasonlóan nálunk is megjelenik az 1990-es évek végén, főleg az EU-s előcsatlakozási alapok keretén belül.

5.1 A vidékfejlesztési politika helye a politikában

A rendszerváltás utáni második kormányzati ciklusban két olyan törvény született, amelyekben széles teret – legalább önálló fejezetet – kellett volna szentelni többek között a vidékfejlesztésre is: ezek az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről, illetve az 1997. évi CXIV. törvény az agrárgazdaság fejlesztéséről. Azonban ezekben a törvényekben a vidékfejlesztés csak minimális említést kapott az alábbiak szerint:

1. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről nem határozzák meg a vidékfejlesztést, csak a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeit (a rurális térségeket). Eszerint a rurális térségek azok a térségek, ahol magas a mezőgazdasággal foglalkozók, illetve a községekben és kisvárosokban élők aránya. Ehhez képest a későbbiek (pl. SAPARD-, VFC-pályázatok) során a vidékiség kritériuma rendhagyó módon a 120 fő/km² népsűrűségű település lett.

Az 1996. évi XXI. törvény 2001. évi módosítása során a mezőgazdasági vidékfejlesztési térség nevét vidékfejlesztési térségre módosították.

A törvényben még egy helyen az alábbi megközelítésben kerül említésre a vidékfejlesztés: A területfejlesztés és területrendezés céljai között szerepel a főváros és a vidék, a városok és községek, illetve fejlett és elmaradott térségek és települések közötti jelentős különbségek mérséklése.

2. 1997 májusában az akkori Földművelésügyi Minisztériumban megszületett Magyarország Vidékfejlesztési Konceptiója (MVK), amelyben többek között az szerepelt, hogy a hazai vidékfejlesztés céljait, feladatait és eszközrendszerét önálló vidékfejlesztési törvényben, vagy az agrártörvény vidékfejlesztési fejezetében kell meghatározni. A koncepció hangsúlyozta, hogy a vidékfejlesztésben gyakorlatilag minden tárcára komoly szerep vár, különösen a földművelésügyi, népjóléti, környezetvédelmi, belügyi, munkaügyi, ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi, közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztériumok kerültek kiemelésre. Az is hangsúlyt kapott, hogy a forrásokat a tárcáknak a költségvetésben úgy kell elkülöníteniük, hogy ne férjen kétség ahhoz, hogy azok ténylegesen vidékfejlesztési célokat szolgálnak.

Az 1997. évi CXIV. törvény az agrárgazdaság fejlesztéséről arra koncentrál, hogy a mezőgazdaság jövedelmező legyen. A törvény nemcsak hogy nem tartalmaz külön fejezetet a vidékfejlesztéstől, hanem maga a vidékfejlesztés szó is csak kétszer nyert említést mellékes összefüggésben:

A központi költségvetés évenkénti elfogadása során az agrárgazdaságra, valamint a vidékfejlesztés agrárcélokat szolgáló programjaira az 1998. évi bázishoz viszonyítottan reálértékben legalább a bruttó hazai termék (GDP) évenkénti növekedési ütemével arányosan növelt támogatást lehessen fordítani [1. § (1)].

A Kormánynak a meglévő bázison ki kell alakítania az európai követelményeknek megfelelő agrár-szakigazgatás, valamint – a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvénnyel összhangban – a vidékfejlesztés területi feladatait ellátó intézményrendszert [6. § (1)].

Az MVK megszületése után hamarosan, még 1997-ben megjelent a Magyarország Vidékfejlesztési Programja (MVP) a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium megbízásából. A dokumentum alcímében a koncepció is szerepel. Ebben a dokumentumban a vidékfejlesztési programot a nem urbánus, nem agglomerációs, tehát a rurális térségekre kidolgozott területfejlesztési programként definiálják. A vidékfejlesztés specifikuma – áll az MVP-ben – a területfejlesztésben az, hogy a nem városi térségekkel foglalkozik és értelemszerűen azoknak megfelelő támogatási célokat tűz ki (11. p.).

EU-s csatlakozásunk közelsége időszerültlenné tette a fent tárgyalt dokumentumokat. 1999-től kezdődően a vidékfejlesztés kapcsán már csak a SAPARD-terv, majd 2002-től, főleg 2003-tól a Nemzeti Fejlesztési Terv Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programja (AVOP) és a

Nemzeti Vidékfejlesztési Terv az EMOGA Garanciarészleg Intézkedéseire (NVT) foglalkoztatja a politikusokat és az érintett közvéleményt is.

5.2. A vidékfejlesztési politika helye a kormányzati struktúrában

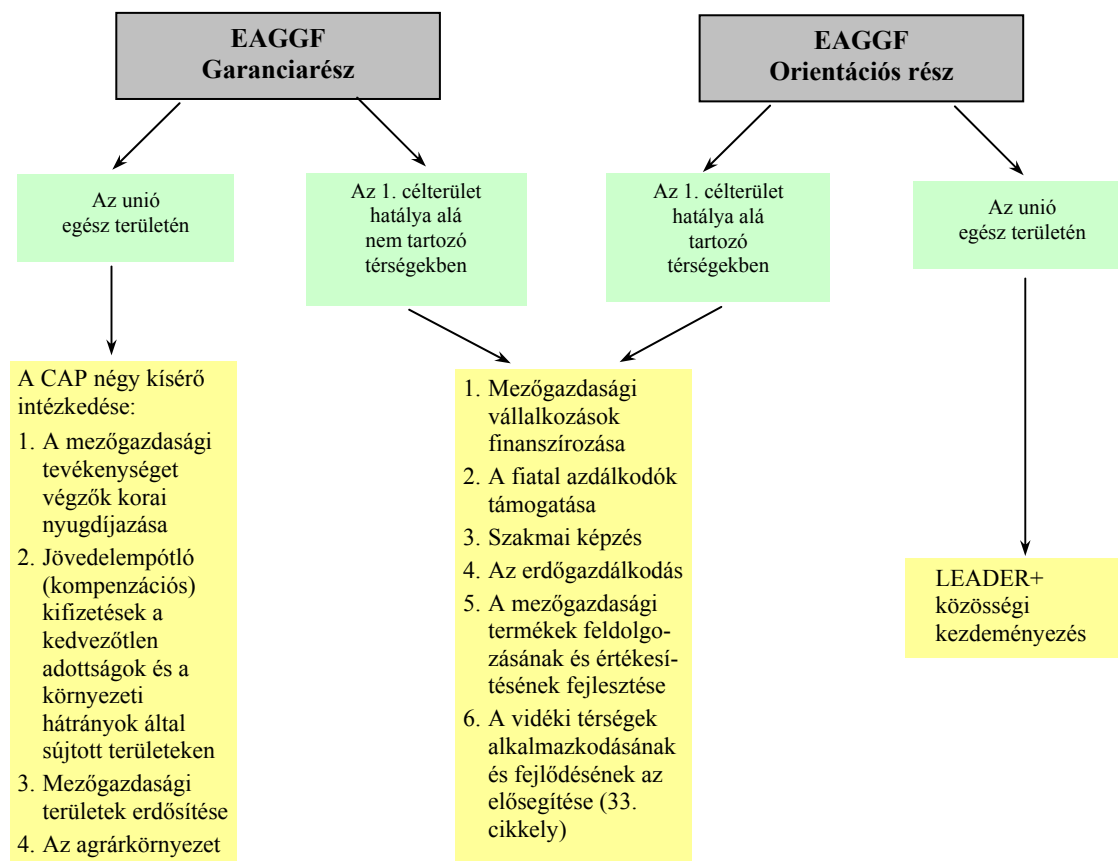
Az Európai Unióban a vidékfejlesztés megjelenésének korai szakaszában kiélezett harc folyt arról, hogy hova tartozzon a vidékfejlesztés, az Európai Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatóságához (DG VI.) vagy a Regionális Fejlesztési Főigazgatósághoz (DG XVI.). Az is felmerült, hogy önálló vidékfejlesztési főigazgatóság jöjjön létre. Ez a harc kompromisszummal végződött, de a mezőgazdaság előnyére. Ha a vidékfejlesztési támogatási jogcímeket nézzük, akkor azok a jelenlegi (2000–2006) programozási időszakban az *1. ábrán* láthatók szerint alakulnak. Az EMOGA Garanciarészből történő vidékfejlesztési támogatások a közös agrárpolitikához, az Orientációs részből történő támogatások a strukturális politikához tartoznak.

Magyarországon, hasonlóan az EU-hoz, ugyancsak harc indult az agrár- és területfejlesztési politika részéről a vidékfejlesztésért, majdnem minden kormányváltással a vidékfejlesztés központi irányítási centruma is változott (*2. ábra*), és e változás függvényében súlya is eltérő volt.

1999 januárjában a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumban létrehozták a Vidékfejlesztési Programok Főosztályát. A főosztály először a SAPARD-terv megalkotásáért volt felelős, 2003-tól pedig az AVOP és az NVT elkészítését koordinálja. Az AVOP irányító hatósága az FVM Integrációs Főcsoportfőnökség Strukturális Alapok Főosztálya. Ugyanakkor az AVOP pénzügyi forrása 2004-től a Miniszterelnöki Hivatal költségvetésében szerepel.

1. ábra

*A vidékfejlesztési intézkedések pénzügyi támogatásának szerkezete
(2000–2006)*



Forrás: CAP Reform: Rural Development. 1999, 6. p.

23. sz. táblázat A vidékfejlesztés és területfejlesztés központi irányításának centruma

Minisztériumok	Területfejlesztés	Vidékfejlesztés
1994–1998 kormányzati ciklus		
Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium	X	X X
Földművelésügyi Minisztérium		X
1998–2002 kormányzati ciklus		
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	X	X X X
2002–2006 kormányzati ciklus		
Miniszterelnöki Hivatal	X	X
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium		X X

Jelmagyarázat: X = gyenge, X X = közepes, X X X = erős

24. sz. táblázat. Pályázati forrásokból elérhető támogatások 2004-ben (millió Ft)

SAPARD (FVM fejezeti)			
	Nemzeti forrás	EU-forrás	Összesen
SAPARD-intézkedések	4 577,0	14 180,0	18 757,0
Technikai segítségnyújtás	20,0	60,0	80,0
Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (FVM fejezeti)			
Agrár-környezetgazdálkodás	1 335,2	6 740,0	8 075,2
Kedvezőtlen adottságú területek támogatása	549,7	2 775,5	3 325,2
Mezőgazdasági területek erdősítése	333,0	1 681,0	2 014,0
Félig önellátó gazdaságok támogatása	39,4	198,2	237,6
Termelői csoportok létrehozása	149,2	753,2	902,4
Az EU környezetvédelmi, állatjóléti és higiéniai követelményeinek való megfelelés elősegítése	860,9	4 345,3	5 206,2
Technikai segítségnyújtás	156,6	626,6	783,2
Céltartalék	856,0		856,0
NVT összesen	3 424,0	17 119,8	21 399,8
Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (EU-integráció a MEH-költségvetésben)			
AVOP	3 624,9	9 905,6	13 530,5
• Versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban	2 211,2	6 042,4	8 253,6
• Élelmiszergazdaság modernizálása	507,5	1 386,8	1 894,3
• Vidéki térségek fejlesztése	906,2	2 476,3	3 382,5
Technikai segítségnyújtás	223,1	669,4	892,5
Céltartalék	137,0		137,0
AVOP összesen	3 985,0	10 575,0	14 560,0

Forrás: FVM

A Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjainak sikeres megismertetése és végrehajtása céljából 2003 elején a PHARE-program támogatásával létrejött az Európa Pályázat-előkészítő Alap, amelynek célja olyan szakmai háttérrel, adminisztratív, valamint szervezési segítséget nyújtani a leendő pályázóknak, amelynek eredményeként a kiválasztott projektötletekből az EU-csatlakozás után akár azonnal beadható, tökéletesen előkészített kész pályázatok születnek. E programért felelős hatóság a Miniszterelnöki Hivatalon belül működő Nemzeti Fejlesztési Terv és EU-támogatások Hivatala, és talán ezzel magyarázható az, hogy az NFT öt operatív programja közül négyre való felkészülést támogatták, de az Agrár- és

Vidékfejlesztési Operatív Programét nem. Szerencsés lett volna, ha a két minisztérium, az FVM és a MEH összefog, és az AVOP-ra is megszervezi a felkészülést.

A korábbi és a jelenlegi FVM folyamatos késésben van az EU normáinak megfelelő intézményrendszer (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Hivatal) nyilvántartási rendszer (Egységes Nyilvántartási és Azonosító Rendszer, Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer) EU-konform kiépítése és az érintettek tájékoztatása tekintetében. Ez utóbbi, tehát a tájékoztatás javítása érdekében az FVM a Magyar Agrárkamarával 2003. július 23-án aláírt egy megállapodást arról, hogy 2003. október 1-jétől országszerte 200 új kamarai tanácsadót alkalmaznak. Az agrárkamara megyei szervezetének irányítóitól és felkészültségétől függ, hogy ezektől a kamarai tanácsadóktól milyen munkát várnak el. Az egyik végletet képezi az a hozzáállás, miszerint a kamarai tanácsadók kizárólag a mezőgazdasági termelők felkészítését szolgálják, a másik véglet pedig, amikor nyitni kívánnak a vidékfejlesztési pályázatok ismertetése felé is. Ez utóbbi esetben olyan lakossági fórumokat tartanak, ahol szó esik az AVOP és az NVT adta pályázati lehetőségekről.

A 2002. évi kormányváltás óta az FVM-en belüli vidékfejlesztés irányítását illetően nem világos a kompetenciák elhatárolása. Az öt helyettes államtitkár közül az egyik a vidékfejlesztésért is felelős. Az ő felügyeletéhez tartozik a Vidékfejlesztési Programok Főosztálya. Mégis 2003 júliusában vidékpolitikai kormány-meghatalmazott kinevezéséről döntött a kabinet. A tisztséget az FVM politikai államtitkára tölti be. A kormányzóvivő szerint erre a döntésre azért került sor, mert a vidékpolitikában hatékony intézményrendszere és a különböző szakterületek összehangolására van szükség. Létrejön egy vidékpolitikai koordinációs testület is, amely szakmai, társadalmi és gazdasági kérdésekben foglal állást. A grénium tagjait a kormányfő kéri fel. A falu- és vidékpolitikai feladatok összehangolására egy, az érintett tárcák politikai államtitkáraiból álló vidékpolitikai munkabizottság is alakul – áll a kormányzóvivői nyilatkozatban.

Azóta megalakult a Vidékpolitikai Kormány-meghatalmazotti Hivatal, és csak annak vezetője kommunikálja a tárca részéről azt, hogy a vidékfejlesztés nem azonos az agrárfejlesztéssel. A minisztérium felől egy ilyen „hangnak” a megszólaltatására azért is szükség van, mert egyébként az FVM egész vezetősége csak a gazdák támogatásáról, megsegítéséről beszél. Tehát az EU-ra jellemző többfunkciós mezőgazdasági modell hangoztatása még a retorika szintjén sem vált elfogadottá.

5.3. Létrehozott decentralizált döntési és végrehajtási intézményi struktúrák

2000 végén az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya a hét régió egy-egy jelentős városában Regionális Vidékfejlesztési Iroda (REVI) létrehozásáról döntött. A REVI-k létrehozásának kettős célja volt: egyfelől azt szerették volna, hogy közvetítő szerepet játszanak a minisztérium és a helyi közösségek között mind az információ átadásában, mind a pályázatokkal és egyéb támogatásokkal kapcsolatos hivatalos munkában, másfelől igyekeztek elősegíteni az adott régióban működő kistérségi szerveződések és vidékfejlesztési menedzserek kapcsolattartását és tájékozódását.

A hét REVI 3-3 munkatárssal kezdte meg működését, majd 2001-től egy-egy adminisztratív személyt is foglalkoztatnak, akik a Vidékfejlesztési Programok Főosztálya alkalmazásában állnak. Eredetileg a főosztály azzal a céllal hozta létre a REVI-ket, hogy azok legyenek a SAPARD úgynevezett vidékfejlesztési intézkedései pályázatainak a befogadói. Mint kiderült, Brüsszel nem fogadta el azt, hogy az FVM egyidejűleg legyen az irányító és a végrehajtó hatóság is. A SAPARD végrehajtó hatóságai a SAPARD Regionális Irodák lettek, amelyek a REVI-székhelyekkel azonos településeken (Budapest, Miskolc, Nyíregyháza, Szeged, Zalaegerszeg, Székesfehérvár és Kaposvár) jöttek létre.

2001. február 1-jétől pedig az FVM valamennyi SAPARD kistérségben (országsszerte 192) vidékfejlesztési kistérségi menedzsereket alkalmazott. A menedzserekkel hároméves munkavállalói szerződést kötöttek. Alkalmazásukhoz a kistérségek méretéhez igazodó támogatást nyújtottak, és a minisztérium azt szerette volna elérni, hogy három év után a menedzserek önfenntartókká váljanak, azaz a pályázatok írásával tartsák fenn magukat. Még a vidékfejlesztési kistérségi menedzserek munkába állása előtt a Miniszterelnöki Hivatal a statisztikai kistérségekben (amelyek nem törvényszerűen estek egybe a SAPARD kistérségekkel) kistérségi megbízottakat alkalmazott. Előfordult, hogy a vidékfejlesztési kistérségi menedzser és a kistérségi megbízott egy irodában dolgozott, és ugyanazt a munkát végezték, de a kistérségi megbízottaknak lényegesen nagyobb fizetésük volt. Mindez konfliktushoz vezetett, és a vidékfejlesztési kistérségi menedzserek jelentős része, ha megüresedett a kistérségi megbízotti állás, akkor igyekezett azt megpályázni. Akik maradtak, azok most kilátástalan helyzetben vannak. Várhatóan 2004 februárjában feláll az EU-normáknak megfelelő intézményi struktúra. Megtörténhet, hogy a vidékfejlesztési kistérségi menedzsereknek ebben az új struktúrában nem lesz helyük.

A központi SAPARD-hivatalt 2002 őszén akkreditálták. Eddig négy pályázati felhívást tett közzé: 2002 szeptemberében, 2003 februárjában, 2003 augusztusában és 2003 novemberében. Az utolsó pályázati felhívást már nem a SAPARD-hivatal tette közzé, hanem a

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, amely az EU-s agrártámogatások igénybevételéhez szükséges intézményrendszerként jött létre az Agrárintervenciók Központ és a SAPARD-hivatal összevonásával. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megalakulását 2003. július 1-jétől számítják.

A régiókban a SAPARD Regionális Irodái a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Regionális Irodái lettek. Jelenleg feladatuk a SAPARD továbbvitele, de uniós tagságunkkal az AVOP-pályázatoknak a befogadása is várhatóan az ő feladatuk lesz. (Vannak olyan információk, hogy a REVI-k is beolvadnak ebbe a szervezetbe, és az már bizonyos, hogy a REVI a LEADER+ intézkedések esetében közreműködő szervezet lesz.)

Az FVM megyei hivatalai, vagy azoknak egy része a jövőben a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megyei irodái lehetnek.

5.4. A rendelkezésre álló eszközök

1. Az EU Phare HU 9606-02 Regionális Kísérleti Program Alap 1988. június 1-jén került meghirdetésre két régióban, a Dél-Alföldön és Dél-Dunántúlon, régióként 4-4 millió euró, valamint a hozzákapcsolódó 285 millió forint kormányzati társfinanszírozási forrásra. Ez volt az első regionális szintű decentralizált programalap, amelyet gazdaságfejlesztési célokra irányzott elő az Európai Unió. A pályázati jogcímek között szerepelt a vidékfejlesztés is.

25. táblázat. Az 1998-as Phare regionális kísérleti program a Dél-Dunántúlon*

Pályázati komponens	A benyújtott pályázatok		Igényelt támogatás		Projekt teljes költsége	
	száma (db)	aránya (%)	E Ft	%	E Ft	%
1. Falusias térségek összehangolt fejlesztése (Videkfejlesztés)	15	20,83	613 620	28,77	1 109 205	23,54
2. Kis- és középvállalkozások versenyképességének erősítése	25	34,72	536 528	25,16	1 134 839	24,09
3. A régió idegenforgalmi lehetőségének kiaknázása	19	26,39	666 519	31,25	1 527 123	32,42
4. Regionális marketing, befektetők vonzása a régióba	13	18,06	316 208	14,83	939 883	19,95
Összesen	72	100,00	2 132 875	100,00	4 711 050	100,00

* Baranya, Somogy, Tolna és Zala megye

Forrás: EU Phare HU9606-02 Regionális Kísérleti Program Alap. Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht. 3. p.

2. A SAPARD-program pályázatait elvben 2000-től kezdték volna, de mivel nem épült ki a megfelelő intézményrendszer, ezért a SAPARD-pályázat kiírása késett. A 2000. évi költségvetés elfogadásakor azonban az FVM fejezeténél előirányoztak társfinanszírozási

forrást. Ezért a SAPARD hazai társfinanszírozási forrású vidékfejlesztési céllelőirányzat (VFC) néven 2000-ben pályázatot írt ki a SAPARD három vidékfejlesztési intézkedésére: falusi infrastruktúra, alternatív jövedelemszerzés és falufejlesztés, -felújítás. 2001–2002-ben már hét vidékfejlesztési intézkedésre írtak ki pályázatot a VFC keretén belül. Ezek:

- Vidéki infrastruktúra-fejlesztés
- Falvak megújítása, a vidék szellemi és tárgyi örökségének megőrzése
- Falusi és agroturizmus fejlesztése
- Nem élelmiszer célú helyi természetes alapanyagok hasznosításának, feldolgozásának és értékesítésének támogatása
- Hagyományos kézműipar, kismesterségek támogatása
- Helyi jellegzetességű, tájspecifikus mezőgazdasági tevékenységek és ezekre épülő élelmiszer-feldolgozás és -értékesítés
- Ökológiai alapú komplex gazdasági fejlesztési programok támogatása

2003-ban a SAPARD-pályázatok beindulása után még mindig marad egy minimális mozgástere a REVI-knek a pályáztatás terén. Ekkor hozzájuk három jogcímre lehetett pályázatot benyújtani. Ezek:

- Komplex agrár-környezetgazdálkodási fejlesztések támogatása
- Új vagy továbbfejlesztett kiváló, helyi speciális, hagyományos és különleges vagy ökológiai élelmiszertermék előállításához szükséges fejlesztésnek minősülő beruházások
- „Nyitott porták, falvak, gazdaságok, műhelyek, 2003” tapasztalatcsere-programok keretében bemutatók szervezése

A VFC teljes költségvetése 2000-ben 3,5, 2001-ben 4,5, 2002-ben 5,5 milliárd forint volt. A pályázatokat az FVM hirdette meg, és befogadásuk, a formai és első szakmai értékelésük a projekt megvalósítási helye szerinti illetékes Regionális Vidékfejlesztési Irodákban történt. Ezt követően a sikeres projekteket egy másik területi REVI iroda illetékes személye is értékelte, majd a pályázatról Budapesten, a Vidékfejlesztési Programok Főosztályán döntenek. Ebben a döntési szakaszban a civil szervezetek is jelen voltak a főosztály alkalmazottai mellett. A végső döntést a pályázatokról az illetékes helyettes politikai államtitkár hozta meg. A REVI-k részt vettek az Államkincstárral együtt a szerződéskötések előkészítésében és az ellenőrzésben is. Ellenőrzés alkalmával megtörtént, hogy a nyertes pályázók úgy nyilatkoztak, hogy ha tudták volna, hogy ennyi „macerával” jár, nem pályáztak volna. Így azok vélekednek, akik minden papírmunkát egyedül csinálnak meg. Előfordult az is, hogy felvették az útfejlesztésnél a teljes összeget, de a tervezett útnak csak kis részét

építették meg. Ebben az esetben a pályázati pénzt vissza kell fizetni a jegybanki alapkamattal együtt. (Az ügyből valószínű, hogy bírósági per lesz.)

A vidékfejlesztési célleírányzat keretén belül 2001-ben pl. a rendelkezésre álló 4,5 milliárd forintból a nyertes pályázók 2,9 milliárd forint értékben kaptak támogatást (26. táblázat), ami további 2,6 milliárd saját erőzt mozgatót meg.

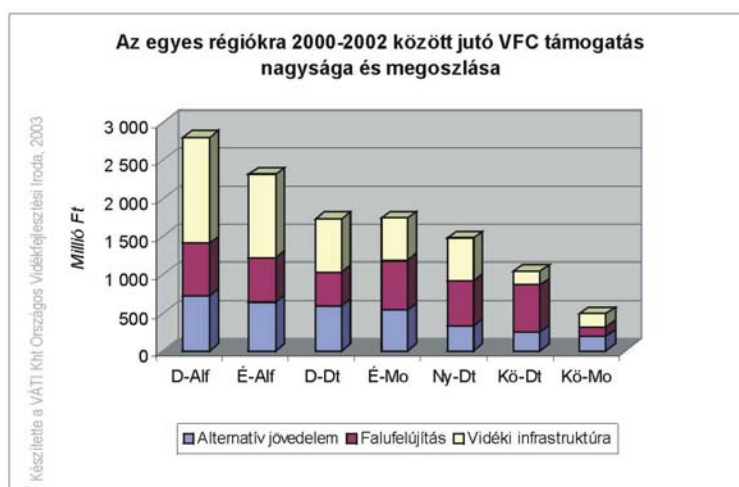
2002–2003-ban hét pályázati jogcímet hirdettek meg. Legtöbb pályázat a vidéki infrastruktúra-fejlesztések keretében kapott támogatást (160 db). A legtöbb összeget is erre a célra fordították (3. ábra). E jogcím alatt többségében mezőgazdasági útépítést és kisebb részben szennyvíztisztítást pályáztak meg. Bizonyos esetekben a „mezőgazdasági út” nem igazán az, hanem pl. a két települést összekötő út. Pozitívumként kell kiemelni, hogy mind a pályázatok száma, mind a megítélt összeg alapján az első helyre az ország egyik legvidékiesebb térsége, a Dél-Alföld került.

26. táblázat. Régiónkénti VFC nyertes pályázatok, 2001

Régió	Nyertes pályázat (db)	Támogatás (millió Ft)
Közép-magyarországi	7	30,9
Észak-alföldi	58	401,2
Dél-dunántúli	86	435,2
Észak-magyarországi	69	470,6
Dél-alföldi	110	761,5
Közép-dunántúli	35	290,1
Nyugat-dunántúli	77	465,7
ÖSSZESEN	442	2855,1

Forrás: A Falu, 2001, 4. sz. 93. p.

2. ábra



Forrás: AVOP

A Vidékfejlesztési Programok Főosztálya, amely a pályázatok kiírásáért felelős, mindig is nagy hangsúlyt fektetett az árutermelő mezőgazdasági termeléshez nem kötődő vidékfejlesztés, a mezőgazdaságon belül pedig az ökológiai gazdálkodás támogatására. A támogatottak az önkormányzatok, a civil szervezetek, a kis- és középvállalkozók. A rendelkezésre álló támogatási keret azonban kevés volt ahhoz, hogy jelentős fejlesztéseket eszközöljenek a vidéki térségekben. Ráadásul, a területfejlesztési támogatásokhoz hasonlóan ők sem elsősorban a vállalkozókat, hanem az infrastruktúra- és falufejlesztést támogatták, mindez kevés hozzájárulást jelentett a munkahelyteremtéshez, amire a legnagyobb szükség lenne a vidéki térségekben.

A támogatások aránya önkormányzatoknál és civil szervezetek esetében a beruházás 75%, vállalkozók esetében 50–65%.

2000–2002 között nőtt a nyertesek és csökkent az elutasított pályázatok aránya. Előfordult, hogy ugyanaz a vállalkozó több évben is pályázott, mert folyamatosan fejlesztett. Közvetlen személyes kapcsolat alakult ki a pályázók és a REVI-iroda alkalmazottai között. A beruházásokra nemcsak VFC-, hanem agrár- és területfejlesztési támogatást is igénybe lehetett venni.

3. A SAPARD-on belül eddig mind a négy pályázati felhívás alkalmával az alábbi három jogcímre lehetett pályázni (3. ábra).

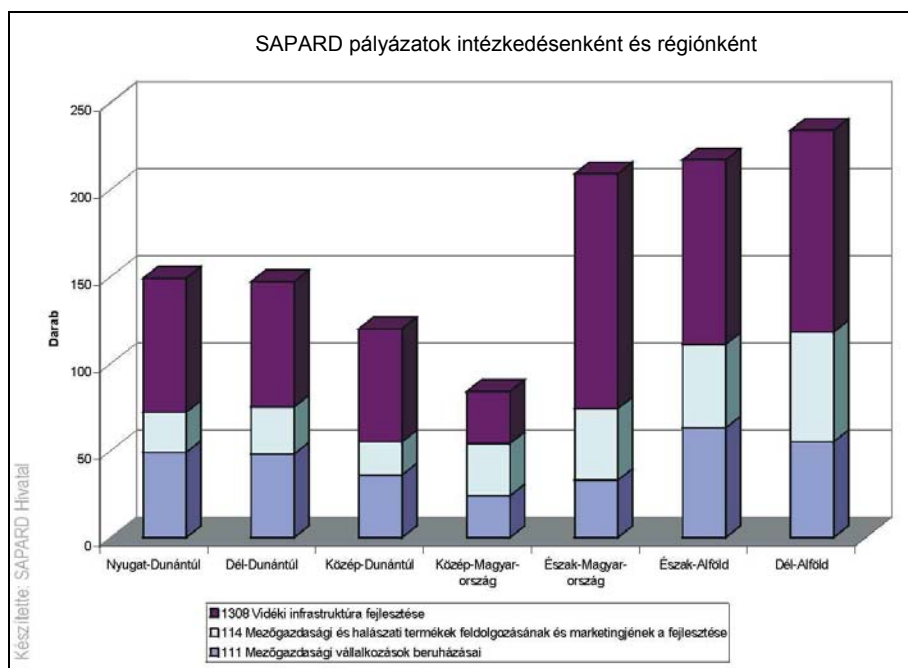
1. Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása.
2. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése.
3. Vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása.

A legutóbbi (2003. november) pályázati felhívás előtt az FVM legfelsőbb vezetői is ígéretet tettek arra, hogy további két jogcímre, az alternatív jövedelemszerzési lehetőségekre és a falufejlesztésre is kiírják a pályázatot, de sajnos ebben a pályázati felhívásban sem szerepeltek ezek a jogcímek.

A SAPARD pályázati lehetőségekkel még az agrártermelőknek is csak egy szűk csoportja tud élni. Azok, akik egyidejűleg megütik a „gazdaságilag életképes üzem” kritériumát, és el tudják készíteni (készíttetni) a rendkívül bonyolult pályázati anyagot. 2003 februárjától a pályázatok beadásának határideje folyamatossá vált. 2003 nyarán a kormány kezdeményezésére a Brüsszeli Bizottság további módosításokat hagyott jóvá a pályázatok feltételrendszerében. A támogatások hatékonyabbá tétele érdekében jelentősen nőtt az egyes intézkedéseknél a támogatási összegek felső határa (a támogatási arány 50%, gépbeszerzés

esetén 40%), és a projektek támogatható maximális teljes bekerülési értéke. Enyhültek a pályázatok gazdasági életképessége elbírálásánál alkalmazott feltételek is.

3. ábra



Forrás: AVOP

A SAPARD-támogatás 2000. évi tapasztalatai alapján (3. ábra), a VFC pályázati tapasztalatokhoz hasonlóan a Dél-Alföldön volt a legtöbb nyertes pályázat, majd Észak-Alföld és Észak-Magyarország következett. Ezek a régiók az ország fejletlenebb térségét képezik, nagyobb rurális területekkel bírnak, és fontos, hogy a SAPARD-pénzek elsősorban ilyen helyekre jussanak el. Sajnos, azonban itt sem a munkahelyteremtés, hanem a mezőgazdasági infrastruktúra-fejlesztés (különösen Észak-Magyarországon) kap arányaiban nagy hangsúlyt.

A SAPARD-forrás a 2000–2003. évre összesen mintegy 55 milliárd forint. Ennek egynegyedét szerződtették le, de a kedvezményezetteknek 2003 januárja és szeptembere között mindössze 160 millió forintot fizettek ki. Ez kevesebb, mint a SAPARD-pénzek egy százaléka.

5.5. A vidékfejlesztési politika összefoglaló szintetikus értékelése

Magyarországon az 1990-es évek közepén született területfejlesztésről és az agrárfejlesztésről szóló törvényekből hiányzik a vidékfejlesztés. Az uniós támogatási alapok igénybevétele azonban szükségessé teszi többek között azt is, hogy a vidékfejlesztési politika jobban

kifejezésre jusson a készülő dokumentumokban (a Nemzeti Fejlesztési Tervben, az agrárgazdaság EU-csatlakozási terveiben).

Az elmúlt fél évtizedben, amióta vidékfejlesztési támogatásokra lehet pályázni, ezek intézményrendszere maradéktalanul a régiók szintjén épült ki. Szemben a terület- és főleg az agrártámogatások rendszerével, amelyek megyei szinten működnek.

Az EU-ban a vidékfejlesztési politikának egyik része a közös agrárpolitikához, a másik része a strukturális politikához tartozik, és ez a retorika szintjén erősen megjelenik mindkét politika esetében.

Magyarországon a vidékfejlesztési politika nehezen „került a helyére”, és nincs rá kellő forrás azért, mert:

- az elmúlt bő fél évtizedben az agrár- és területfejlesztési politikában „teherként” jelenik meg a vidékfejlesztési politika. Az agrártárca, különösen napjainkban a versenyképes mezőgazdaság fejlesztésére kíván minden eszközt fordítani. A területfejlesztési politika szempontjából mindez úgy fogalmazódik meg, hogy a vidékfejlesztésre fordított eszközök nem elég hatékonyan hasznosulnak. Ebben a légkörben a vidékfejlesztés „sorsa” úgy alakul, hogy az leszűkült vidéki infrastruktúra-fejlesztésre vagy a gazdák támogatására. Kivételt képez ez alól az 1998-as PHARE-program, amely vidékfejlesztési címszó alatt elsősorban a vállalkozások megsegítését célozta meg.
- A PHARE keretén belül egymilliárd Ft körüli összeg, a VFC-n belül évi 2–4 milliárd Ft körüli, a SAPARD-on belül még nem mérhető összeg jutott el a hazai vidéki térségekbe. Fordulatot jelenthet az EU-csatlakozás, mert már a 2004. évre várhatóan több pénz jut ezekbe a térségekbe (4. ábra). Bízható, hogy az AVOP-ra a Nemzeti Fejlesztési Terv 18%-a fordítódik.

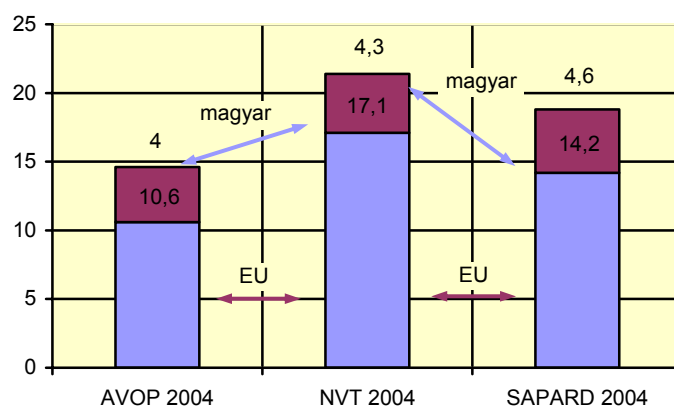
A kérdés ezek után úgy merül fel, hogy a magyar vidék ki tudja-e használni ezeket a lehetőségeket. Mind ez ideig nem indult el a rászorultabb falusi rétegek megkeresése, elérése, számukra az EU-csatlakozás nyújtotta pályázati lehetőségekre való felkészítés elindítása. Pedig odafigyeléssel, hozzáértéssel az „ő nyelvükön” kellene nagyon sürgősen gyakorlatorientált képzéseket szervezni. Mindezt abból a célból, hogy egy szélesebb kör sajátítsa el azt, hogy hogyan lehet összefogni, a helyi problémák megoldása révén előbbre jutni. Ezt összegezte a legutóbbi brüsszeli országértékelés vidékfejlesztésre vonatkozó része. Eszerint:

„A vidékfejlesztési programoknál Magyarország készsége ezek végrehajtását illetően »komoly aggodalmakat kelt, mindenekelőtt a megoldandó teendők nagy mennyisége, a

felelősség tisztázatlansága, valamint a gyenge együttműködés» miatt.” (Világgazdaság, 2003. nov. 6. 3. p.)

4. ábra

Bővülő vidékfejlesztési lehetőségek (milliárd Ft)



Forrás: Magyar Mezőgazdaság, 42. sz. 2003. okt. 15. 5. p.

6 A megyei és regionális fejlesztési tanácsok működésének tapasztalatai (egy interjúk felmérés eredményei)

A jelen kutatás keretei között az RKK egy interjúk felmérést végzett három régióban a megyei területfejlesztési tanácsok és a regionális fejlesztési tanácsok működésének tapasztalatairól. Az interjúalanyoknak 22 előre kidolgozott és azonos kérdésre kellett választ adniuk, amelyek közül 2 az adott régió helyzetére és fejlődésére vonatkozó kérdés volt és 20 vonatkozott a tanácsok működési tapasztalataira. Jelen fejezetben e 20 kérdésre adott válaszokat ismertetjük.

A válaszadók az adott régióban a megyei és regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek prominens személyiségei, tagjai voltak. Az interjúkban A-tól I-ig terjedően 9 típusú, pozíciójú válaszadót különböztetünk meg, de a tényleges megkérdezettek száma közel 30 volt, az egyes válaszok már több, azonos pozíciót betöltő személy, illetve térség válaszainak összefoglalását tartalmazzák. Az interjúk az ország három régiójában illetve nyolc megyéjében készültek.

A válaszadók a tanácsok jogszerű és színvonalas működéséért felelős személyek, érthető tehát, hogy többségük véleményalkotása talán kevésbé kritikus. A válaszok bizonyos számszerű tényekkel néhol nyilvánvalóan nincsenek összhangban (Például szinte valamennyi interjúalany egyhangúan állítja, hogy – elenyésző kivétellel, vagy kivétel nélkül - csak a támogatásra kijelölt kistérségeknek adtak támogatást, miközben a támogatásnak országosan közel a fele nem kijelölt kistérségeknek jutott). Úgy véljük, az interjúalanyok őszintén gondolták, amit mondtak. Valóban csak egy-egy kivételt tettek, ez az egy kivétel azonban a támogatási összegnek igen jelentős hányadát képezte. Egészében azonban az interjúkban számos jó meglátás, színvonalas értékelés és – ami a legfontosabb - sok hasznos javaslat van a továbbfejlesztésre vonatkozóan.

1. Mi volt a szerepe a különböző szinteken (országos, regionális, megyei, kistérségi és helyi) folytatott területfejlesztési politikáknak és eszközöknek a területi, térségi fejlődésben? Tudtak-e rá érdemi hatást gyakorolni? Melyik volt a legmeghatározóbb szint, és melyek hatása volt jelentéktelen?

A. A rendelkezésre álló forrásokról alapvetően országos szinten születik a döntés erre a folyamatra a különböző szinteknek nincs érdemi hatása. Mindemellett a forráselosztási rendszer változásában egy evolúciós folyamat figyelhető meg, mert a régiók 2000-ig

semmilyen forrással nem rendelkeztek, innét kezdve viszont egyre több pénz áll rendelkezésükre (ez évtől TTFC), igaz ez az összes decentralizált forrás mértékét országos, illetve regionális szinten nem igen növelte. Meghatározó szintnek az országos szintet lehet igazán tekinteni. A jövő tekintetében a régiók javára szükséges lenne növelni a decentralizáció mértékét, a megye számára továbbra is fenntartani a kiegyenlítő szerepet, a kistérségek szerepét pedig a programozás területén kellene növelni.

C. Az érdekérvényesítés gyengesége összefüggésben van azzal is, hogy a területfejlesztési rendszer (is) átpolitizálódott, a politikai közélet szereplői esetében a központi érdek és különösen a pártérdek az elsődleges (a helyi politikus–központi politikus viszonyban az utóbbiak dominálnak, akiknél igen csekély a „körzethez” kötődés, még akkor is, ha egyéni választóköreztől kapták a mandátumukat; mindazonáltal az egyéni körzeti képviselők inkább kapacitálhatók a helyi ügyek képviselésére, mint a listások).

D. Fontos maga a tény, hogy léteznek a különböző szintek. Települési szinten például a SAPARD-kistérségek együttműködése a tudatformálás eszköze volt, új tapasztalat, amikor is a korábbi paternalista állam helyett pályázva lehetett erőforrásokhoz jutni, ez jó előiskola volt az Európai Unió csatlakozáshoz. Jókor jöttek létre a szintek. Nem lesz projekthiány, tudnak ma már együttműködni és programozni az önkormányzatok.

Baranya megye első volt a területfejlesztési programozásban – más kérdés, hogy mi valósult meg belőle. Nem került be a Baranya megyei programba, hogy az egyes projekteknek ki a felelőse, így persze semmi nem lesz a projektekből. A megye még mindig többet tudna felvállalni, mint ... Most kipipálja, hogy van koncepciója, ezzel befejezettnek tekinti a programozást. A települési önkormányzatok sokkal eredmény-centrikusabbak: saját magukat nem szédíthetik. Meg kell csinálniuk projektszintig a programokat!

Regionális együttgondolkodás, koncepció van. A pályázati célok megfogalmazása korrekt. A döntések meghozatalánál azonban nem tudnak régióban gondolkodni, itt is az egyenlődsdi a mentalitás, ami miatt aprózódnak a projektek. Ez alól talán a repülőtér-fejlesztés az üdítő kivétel, viszont az idei központi költségvetésben 300 millió Ft-ot elvontak a reptértől.

G. A szerkezetváltáshoz kapcsolódva mind az országos, mind pedig a különböző szintű területi politika megjelent a térségben. A bányák bezárásának költségeit nagyrészt országos keretből fedezték, a dolgozók mintegy 1/3-a nyugdíjba került, 1/3-a járadékossá vált, 1/3-a

pedig elköltözött a térségből. A munkaügyi eszközökkel sikerült elkerülni a társadalmi válságot és a krízis területi robbanását. A megye a szerkezetváltásból így lényegében egy elhúzódó stagnálásba ment át. A rendelkezésre álló eszközök a válság kezelésére elegendőek voltak, de nem voltak elégségesek az érdemi fejlődési pálya kialakítására. Az összegek felhasználását két szempontból kell megítélni: a gazdaság és a gazdaságosság szempontjából kicsik voltak, s felhasználásuk nem igazán volt hatékony, a társadalmi szempontból hatékony volt a felhasználás, egyfajta szociális stabilizációt sikerült elérni. A válságkezelésben az országos, a területi és helyi szintek egyaránt szerepet kaptak, a szabad eszközök nagyobb része az országos forrásokból jött.

H. A különböző területi szintek (helyi, kistérségi, megyei, regionális) fejlődéséhez a területfejlesztés eszközei és forrásai nem voltak elégségesek, így érdemi hatást nem, vagy csak minimális mértékben tudtak kifejteni. A források szűkösségéből és elaprózottságából adódóan az eredetileg térségfejlesztést célzó alapok (TFC, CÉDE, TEKI) nagyjából a települések fejlesztési igényeit szolgálta. A legjelentősebb források országos szintűek, minisztériumi döntésekhez kötötten jelentkeznek. A legnagyobb területfejlesztő hatásuk ezeknek a pályázati pénzeszközöknek van. A források elosztásában ezen a szinten — vélik a megyei szakemberek — még napjainkban is nagyon erős a politikai érdekeknek és kötődéseknek a szerepe. Régiós szinten nem rendelkeznek jelentősebb forrásokkal (a TTFC-nek van ugyan némi térségfejlesztő hatása, de nagyságrendje (2003-ban 1.880.900 ezer Ft), bürokratikus szabályozása, valamint bizonytalan jövője miatt ezt nem tartják meghatározónak a kérdeztettek). Fontosnak tartják azonban megemlíteni, hogy a Dél-Alföldi Régió szervezésének az egyik legnagyobb hozadéka a regionális identitás kialakítása és erősítése, illetve a területfejlesztési szakembergárda kinevelése, létrehozása volt. A területfejlesztési politikáknak és eszközöknek meghatározó szerepe az országos szint mellett a megyékben található. A decentralizált forrásokból 2003-ban, Csongrád megyében — az utóbbi évek egyik legkisebb összegét — 714 millió Ft-ot, Bács-Kiskun megyében 3,2 milliárd Ft-ot, míg Békés megyében mintegy 2,4 milliárd forintot tudtak különböző alapokon keresztül (CÉDE, TEKI, TFC, vis maior, valamint Békés és Bács-Kiskun esetében az alapokat növelte a leghátrányosabb megyék részére elkülönített keretösszeg) pályázati formában szétosztani. Ezen kívül a megyei területfejlesztési gyakorlatnak meghatározó eleme volt a megyei területfejlesztési szakemberek tanácsadó szerepe is, mely jelentősen hozzájárult a kistérségek pályázati tevékenységének mennyiségi és minőségi javulásához. Kistérségi szinten a területfejlesztési politika nem tudott jelentősebb eredményeket elérni. Ezzel szemben a

nagyobb településeken biztosított munkahely teremtő támogatásoknak, valamint a szolgáltatások fejlesztésének meghatározó, a település határán túlmutató hatásai is voltak.

I. A területfejlesztési eszközrendszer jelentéktelen, a megye fejlődésében (GYMS) a 96. évben biztosított területfejlesztési eszközrendszer alig haladta meg a 100 millió forintot, majd rövid felfutás után megközelítette az évi 500 millió forintot. Ez ha a megyén belüli összes (kormányzati, versenyszféra együtt) beruházásokhoz viszonyítjuk, akkor talán ezrelékben sem fejezhető ki. Tulajdonképpen a területfejlesztési eszközrendszer jellemzően a hátrányos helyzetű térségekhez kötődik, ezekből viszont kevés található a megyében. Területfejlesztési politikáról a térségben 1995-óta lehet beszélni, ekkor kezdődött el –Phare CBC hatásra –a megye területfejlesztési stratégiák elkészítése. A rendszerváltás után bevallott cél volt, hogy a megyék eszkoelosztó szereppel ne rendelkezzenek. A MÖK munkája csak az intézményfenntartásra korlátozódott. 1995-ben nyílt lehetőség a magyar-osztrák Phare CBC keretében külső eszközök bevonására és egy olyan területfejlesztési politika kialakítására, amely az 1995-ben elkészült (még a tref. törv előtt) stratégián alapult. Mivel a Phare CBC és a megyei koncepció szoros összhangban volt elmondható, hogy ennek a két eszköznek nagyobb szerepe volt, mint a magyar oldali eszközöknek a megye fejlesztésére. Itt mindenképpen meg kell említeni, hogy a PHARE CBC eszközök több esetben kikényszerítették a magyar szaktárcák részéről a hozzájárulást olyan célokra, amelyek lehet hogy e nélkül sose valósultak volna meg (pl. 85-ös út korszerűsítése). Magának az egész politikai rendszer felbomlásának is voltak területfejlesztési következményei, ennek köszönhetően épült meg a Győr-Baumgarten gázvezeték (így a megye a gázellátó rendszer végpontjáról az elsővé lett), illetve az ország máig egyetlen határig nyúló autópályája. Jelenleg a területfejlesztési politika változására kis ráhatásunk van, itt akár a törvény módosítására is gondolhatunk, illetve a központi források is eléggé szegényesek. A Phare CBC-nek természetesen sokkal meghatározóbb volt, mint a többi forrás. Itt természetesen csak azok a projektek tudtak részesedni, amelyek megfelelő előkészítettséggel és önrésszel rendelkeztek. Pl. Győr esetében jellemzőbbek voltak a Phare CBC-s, illetve az ISPA projektek, mint a hazai források.

2. Van e a régiónak, megyének saját területfejlesztési politikája, koncepciója? Rögzítve van- e az valamilyen dokumentumban, amit mérvadónak, iránymutatónak tekintenek? Mennyire használják azt fel a fejlesztési tanácsban folytatott döntéshozataluk, tevékenységük során?

A. Létezik koncepció, illetve azt rögzítő dokumentum, azonban a mindennapi döntések során annak hatása nehezen érzékelhető közvetlenül, tudatosabban kellene használni.

C. A megyei területfejlesztési politikának, a döntéshozatalnak elvileg megvannak az alapidokumentumai, a regionális és megyei program elkészült, van prioritási rendjük, helyel-közzel a kistérségeknek is van valamiféle tervdokumentuma. A fő gond az, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv és ezek a dokumentumok között szinte semmiféle egymásra épülés nincs. Az NFT egyeztetésében való részvételük „elpazarolt idő”, egyszerűen nem lehetett sem regionális, sem megyei célokat, prioritásokat érvényesíteni az NFT-nél. Pedig kezdetben külön-külön, később már más megyékkel, régiókkal egyeztetve próbáltak a változtatások érdekében fellépni, teljesen sikertelenül. Az egyeztetések többségénél láthatólag „pro forma” elv érvényesült, a véleményeket, felvetéseket egyáltalán nem rögzítették (a „központ” képviselői 'fejben tárolták' azokat), semmilyen dokumentum nem készült azokról (nem tud róla, hogy készültek-e ilyenek). Hasonló a helyzet a jogszabályok egyeztetésénél is. Nagyon nehéz bármit elérni, még akkor is, ha viszonylag nagy a helyi szintek (a 'vidéki résztvevők') érdek- és véleményazonossága. Ennek következménye, hogy ha a jogszabályok és egyéb előírások szó szerinti betartása történne a végrehajtás szintjein, az már-már a működőképességet veszélyeztetné. Látszólag demokratikus eljárások jellemzik ezeket az egyeztetéseket, valójában azonban sokszor érezhető már a kezdet kezdetén, hogy a folyamatnak semmiféle következménye nem lesz (nincs). Ennek explicit kifejeződése, hogy az esetek többségében „komolytalan határidők”-et szabnak a felkészülésre vagy a véleménynyilvánításra.

A régiót ma versengő, és nem együttműködő, kooperáló partnerek alkotják, ráadásul a rendelkezésre álló kicsiny források szembefordítják a szereplőket, újratermelik a versengést. A megyékből semmiféle forrást nem lehet a régióépítésre átmenteni, mert nincs miből, nincs mit. Vitatható a döntéshozók kompetenciája is, különösképpen az 1999-es törvénymódosítás után (ezt követően a kompetencia talán nem is értelmezhető az ágazati képviselők túlsúlya –

időnként a személyisége, szakmai jártassága – miatt. Ennek egyenes következménye, hogy a regionális szintű döntéseket zömmel nem elsődlegesen a pályázatok milyensége, a (regionális program szerinti) prioritások határozzák meg, hanem a szinte patikamérlegen meghatározott megyék közötti (elsősorban a népesség szerinti) arányok.

A területfejlesztési programok „puha eszközök”: az alsóbb szintek koncepcióit, programjait mindegyik óvatosan kezeli, jellemző a be nem avatkozás elvének a követése. Ebből adódóan elvileg vannak ugyan prioritások, gyakorlatilag azonban nincsenek. Jellemző példa: 1996-ban (az első évben) komolyan vették a koncentráció elvét, és a források egy meghatározó részét egyetlen fejlesztésre összpontosították (a barsi elkerülő út megépítésére). Ezt akkor – hosszas győzködés után – sikerült a többiekkel is elfogadtatni. Már a következő évben lehetetlen volt az 'újrázás': az egész rendszer – a TEKI, majd a CÉDE esetében teljességgel, a TFC esetében jórészt – eltolódott a 'mindenkinek egy egy keveset és arányosan' gyakorlat irányába, ami rövid időn belül a megyén belül is a kvótázás rendjébe torkollott. Ettől függetlenül – vagy talán ezért is – a megyén belüli horizontális partnerségre és összhangra való törekvés megvan (a 'külső' ügyekben). A tervdokumentumok puhasága abban is kifejeződik, hogy ezek főbb céljait, intézkedéseit nem elsősorban a szakmai alaposág, hanem az egyes programok elkészültének időbeli sorrendje határozza meg: minden 'később jövő' program épül az előtte elkészültekre, időnként kritika nélkül. A megyei program például tartalmaz kistérségi ajánlásokat (akkor ténylegesen ajánlásokként fogalmazódtak meg). Ezek az ajánlások azután szinte mindenütt helyi prioritásokká váltak. Ettől némileg eltért a regionális program elfogadásának ügye. Az a megyék (és a megyei programok) csatája volt, és esélye sem a volt regionális prioritásokban való gondolkodásnak.

D. Regionális szinten rendben van a dolog, az ügynökség odafigyel munkája során a kérdésben megfogalmazottakra. A pályázatok kiírásánál figyelembe veszik a koncepcióban megfogalmazottakat. A konkrét pályázatokat azután már csak formailag vizsgálják. Jelentős viszont a korrupció: a pályázatok elbírálása sokszor előre le van pontozva.

F. A kistérség számos fejlesztési stratégiát, koncepciót, programot készíttetett már az eltelt évtizedben, ám elhibázottnak tekinthető, hogy rengeteg pénzt dobnak ki e dokumentumok elkészíttetésére, felülvizsgálatára, miközben a végrehajtása kilátástalan. Probléma, hogy a tervek készítői nem vállalják fel a végrehajtás támogatását, a folyamatos monitoringot, az

állandó segítségnyújtást. Gyakran hiányzott a megfelelő helyismeret is az adott terv elkészítéséhez. Általános jellemzőjük volt a tömegesen elkészített koncepcióknak és terveknek, hogy a helyzetelemzésen kívül mással nem nagyon foglalkoztak, hasznosíthatatlanok maradtak. A koncepciókhoz való ragaszkodás tehát nem jellemző önkormányzati magatartás, főleg akkor nem, amikor az évről-évre kiírt ágazati támogatások és területfejlesztési támogatások jelentik az egyedüli fejlesztési forrásokat. Ezek a pályázatok alaposan deformálják az önkormányzatok célrendszerét, szó sincs stratégiakövetésről, örülnek, ha a szükséges saját erő biztosítása nem jelent gondot. Általában igaz, hogy nincs olyan szervezet, amely az önkormányzatok pályázati tanácsadását felvállalta volna.

G. A megye és a régió is elfogadott, saját területfejlesztési koncepcióval rendelkezik, a koncepció kifejezi a megyei és a regionális területi politika fő céljait. Mindkét szinten folyamatosan használják a dokumentumokat, a döntések alapjaiként tekintenek rájuk. A területfejlesztési dokumentumok a napi munka alapjaiként jelennek meg.

H. A Dél-Alföldi Régióban minden területi szinten (régió, megyék, kistérségek) a megfelelő területfejlesztési koncepciók rendelkezésre állnak. Ezek a dokumentumok részletesen feltárták az egyes térségek aktuális társadalmi-gazdasági helyzetét, s ennek ismeretében megfogalmazták a legfontosabb alapelveket, stratégiai célokat és prioritásokat.

A Regionális Fejlesztési Ügynökség és a Megyei Területfejlesztési Tanácsok munkaszervezetei iránymutatónak tekintik a dokumentumban foglaltakat, céljaikkal és prioritásaikkal egyetértenek. A mindennapok gyakorlata azonban azt mutatta, hogy a régióban, a megyékben és a kistérségekben részben a kidolgozott és elfogadott prioritásokhoz kapcsolódóan, részben azoktól függetlenül készültek el konkrét programtervek, illetve programok. Az irányadó koncepciókat esetenként „elővették ugyan”, de sokszor a napi élető és megoldandó problémák, vagy az új országos kezdeményezések (pl. SAPARD, ISPA), s a tartalmukban szinte évente is változó pályázati forráslehetőségek hozták inkább előtérbe egy-egy konkrét területfejlesztési program kidolgozásának ügyét.

A területi szakemberek tehát megállapították, hogy többnyire csak a forrásszerzési és a támogatási lehetőség elnyerése, a kényszerek és érdekek készítették az önkormányzatokat, vállalkozásokat elképzeléseik pályázati szintű kifejtésére. A valódi projektek tehát sokkal inkább a pályázati kiírásokhoz és nem a koncepciókban megfogalmazott prioritásokhoz

igazodtak. Ráadásul a pályázati célok évről évre változtak, egyesek kikerültek, mások előtérbe kerültek. Így a források kiszámíthatósága, a hosszabb távú tervezés szabályainak érvényesítésére szinte esély sem volt. Az interjúk során az is kiderült, hogy nagyobb léptékű, több éves távlatot biztosító projektekre szinte nem is gondolhattak a területfejlesztés általunk vizsgált szereplői. Az elfogadott megyei szintű dokumentumok prioritásai és programjai viszonylag nagy hányadban kaptak ugyan helyet a megyei pályázati kiírásokban, a kistérségek speciális problémái, vagy prioritásai azonban alig-alig tudtak érvényesülni.

I. 1996-ban elfogadott megyei stratégia készült el, 2000-ben aktualizálásra került, míg 2001-ben került elfogadásra a területfejlesztési program (GYMS). Hasonlóan a régió összes megyéje rendelkezik területfejlesztési koncepciókkal, stratégiákkal, szakmai programokkal és területfejlesztési operatív programokkal. A 96-os stratégia megelőzte a korát, a 96-os törvényt és a 98-as szabályozást, (ami gyakorlatilag követte a stratégia szerkezetét). Ennek a dokumentumnak az elkészültét a PHARE CBC program indukálta. A megyei fejlesztési koncepció és stratégia volt az eszköz, amelyre történő hivatkozással a megyei forrásokat sikerült az első csonka évben megduplázni. A helyzetértékelésre történő hivatkozással sikerült bebizonyítani, hogy a megyének vannak hátrányos térségei. A későbbiekben a decentralizált alapok olyannyira lettek központilag szabályozva, hogy az egyes intézkedésekre legfeljebb hivatkozni lehetett az indoklás során, az elosztás és a pályáztatás alapja a szabályozó kormányrendelet volt. A CÉDE pedig nem tekinthető területfejlesztési forrásnak.

A régióknak mind területfejlesztési koncepciója (1998), mind területfejlesztési programja (2001) van. Jellemzően mindkettő Phare CBC támogatásból készült el. Ezenkívül számos szakmai, ágazati program készült el. Mind a regionális ügynökség, mind a regionális tanács jelentős forrásokat fordított a területfejlesztési dokumentumok elkészítésére.

3. Vannak-e a Tanácsnak ágazatok közötti, intézmények szerint prioritásai, melyek azok és mennyiben tükröződnek azok a döntésekben?

A. Vannak és a döntésekben kifejezetten tükröződnek, pl.: a munkahelyteremtés, innováció, vállalkozásfejlesztés, tudásipar, környezettechnológia, infrastruktúrafejlesztés területén. Az intézmények tekintetében az egészségügyi, szociális, oktatási intézmények élveznek prioritást.

D. Regionális szinten nincs, csak az idegenforgalom nevesített ágazat, a többi nincs is képviseltetve, csak meghívottakat küld.

G. A regionális területfejlesztési tanácsnak vannak ágazati prioritásai (közlekedés, turizmus, innováció, oktatás), a megyei területfejlesztési tanácsnak nincsenek direkt módon megfogalmazott és folyamatosan érvényesített ágazati prioritásai. Az ágazati prioritások jelentős mértékben meghatározzák a regionális tanács döntéseit. A megyei területfejlesztési tanács döntései során inkább az általános célokhoz kapcsolódva dönt.

H. A régiós és megyei prioritások nem ágazatokhoz, hanem különböző, viszonylag komplex területi célokhoz kötődnek, melyek közül a legfontosabb az alpinfrastruktúra kialakítása és korszerűsítése (egészséges ivóvíz biztosítása, szennyvízcsatorna-hálózat fejlesztése, gázprogram, vízelvezető rendszerek kiépítése stb.)¹, valamint a megyék elérhetőségének javítása. Fontos továbbá a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához kapcsolódó intézmények (óvodák, iskolák, rendelők, stb.) állagának megőrzése, illetve korszerűsítése, valamint ezen intézményekhez kapcsolódóan az új beruházások támogatása.

I. Vannak prioritások, de ezek esetlegesek és évről évre változnak. Ilyen volt például az intézmények fűtőkorszerűsítése, illetve amióta a jogszabályok lehetővé tették a rendezési tervek elkészítésének támogatása. A pályázati kiírások a mind a megye, mind a régió részéről egy erősen meghatározott központi kiíráshoz kell, hogy alkalmazkodjanak. Ezekről eltérni nem nagyon lehetett. A megye esetében a pályázatok valójában a munkahelyteremtéstől és az ipari park beruházástól eltekintve önkormányzatok kisegítéséről szólt, nem területfejlesztésről. Az infrastrukturális fejlesztések során a források politikai okok miatt jelentősen elaprózódottakká váltak és főleg épület-felújításokra fordítottak. Ezeken belül egy kifejezetten sikeres megoldás volt, a csatorna-beruházás, ahol sikerült a megyei támogatások (GYMS) révén több forrás lehetőségeit lekötöni. Ennek előzménye, hogy volt 1991 óta számos ágazati programot koncepciót készített el a megye. A megyének már 1992-ben volt csatornázási koncepciója, amely alapján a céltámogatásokból számos forrást lehetett lekötöni.

¹ Az egészséges ivóvíz biztosítása és a csatornázás Bács-Kiskun és Békés fő prioritása, a vízelvezető rendszerek kialakítása prioritásként Csongrád megyében jelent meg. A többi prioritás mindhárom megyére jellemző.

Ugyanis a megyében már le volt egyeztetve a pályázatok, ki kivel alakít csatorna beruházási társulást. A megyei területfejlesztési tanács esetében a jelenlegi évben a rendezési tervek támogatása volt jellemző. A régió esetében a területfejlesztési programban megfogalmazott prioritások kerültek támogatásra.

4. Vannak-e a Tanácsnak területi, kistérségi, településtípusok szerinti prioritásai, melyek azok és mennyiben tükröződnek azok a döntésekben?

A. Nincsenek.

B. Tanács elsősorban a régiós szint mellett a kistérségi szintekre koncentrált, megyei szintekre nem. A kistérségek fejlettségi fokuktól függően részesülnek támogatásban.

D. Településtípusok szerinti prioritások nincsenek. Területi prioritás: rosszul felfogott egyenlődsdi. A hátrányos helyzetű kistérségek lélekszáma volt az alapja a területi prioritásoknak, ami Baranya megyét hátrányosan érintette. Előre el lett döntve, ki mennyit kap, így a mérlegelésre nem maradt lehetőség!

G. A regionális és a megyei területfejlesztési tanácsoknak nincsenek területi, települési prioritásai, döntéseik során az országosan elfogadott, jogszabályokban megjelentett típusokat, kategóriákat veszik tudomásul. Önálló kategóriákat nem kreáltak.

H. A Tanácsoknak kistérségi, illetve településtípusok szerinti prioritásai nincsenek, de ha lennének is, a szakemberek aggasztónak találják, hogy a kisebb települések a megfelelő önkormányzati önrész hiányában egyre kevesebb pályázatot tudnak benyújtani, így a prioritások érvényesülése is csorbát szenvedne.

I. Mind a régió, mind a megye esetében a TFC, illetve a TEKI (megye) esetében a pályázatok már elve a hátrányos térségekre voltak kiírva, ez elve meghatározta a térségi prioritást, de igazából ezek nem a tanács, hanem a szabályozó rendeletek utasításai voltak. A megyék esetében a CéDe-re mindenki pályázhatott. Egyszer próbált a Tanács ez alól szakértői véleménnyel a kormányrendelet hatálya alól kibújni, de a miniszter megvétózta a rendezési tervek elkészítését. Amíg nem alakult ki a hátrányos kistérségek lehatárolása Győr-Moson-Sopron megyei stratégiai program alapján ki lehetett alakítani egy hátrányos kistérséget. Volt egy térségek közötti prioritás, hiszen a Területfejlesztési Tanács a kormányrendeletek pontosításáig olyan térséget tekintett hátrányosnak, amelyet ő akart. Ezen kívül a megyében (GYMS) még hallgatólagosan a kis és középvárosok fejlesztése élvezett prioritást. Ezen belül

egyrészt a városok számának növelése és térségi funkcióiknak az erősítése volt ilyen cél. Ez eredményes is lett, hiszen mind Tét, mind Pannonhalma városi címet kapott.

5. Mi a véleménye a döntési körökbe tartozó pénzalapokra beérkező pályázatok mennyiségéről és minőségéről? Mit lát a fő problémának a pályáztatás, a pályázatok elkészítése tekintetében?

A. A megyében sok és jó minőségű pályázat érkezik be, de azok területi megoszlása egyenetlen. A relatíve legfejletlenebbek nyújtják be a legkevesebb pályázatot és ennek oka nem a pályázatírók hiánya, hanem a sajáterő, illetve a helyi aktivitás csekélyége. A beérkező igények többnyire többszörösen nagyobbak, mint a rendelkezésre álló keret. Ez nem csak a megyei és a regionális forrásokra igaz, hanem általában véve az országosan rendelkezésre álló decentralizált fejlesztési források mértékére. (Az országos összeg 30-40 milliárd, ami évek óta egyes támogatások esetén semmit, más támogatások esetén alig növekszik nominálértékben, reálértékben pedig pozitív érdemi változásról nem beszélhetünk.)

B. A Dél-Dunántúlon a többszörös túljelentkezés. 2002/2003 évi területfejlesztési Phare forrásra (11,24 millió euró) több mint 40 millió eurós igény van. Számos pályázat ezek közül minőségi kifogások miatt kiesik, mivel kemény és szigorú szabványrendszer alapján döntenek. A határidőn túli jelentkezést, pályázatok beadását sem fogadják el, Dél-Dunántúlon nem is volt rá példa. 2 hónap áll rendelkezésre a pályázat elbírálásra, hiánypótlásra 48 órát adnak.

D. Két döntési fórumot ismerek: a Regionális Fejlesztési Tanácsot és a Regionális Idegenforgalmi Bizottságot. A Területfejlesztési Tanács elé többnyire jól előkészített pályázatok érkeznek, és a mennyiségük is mintegy kétszeresen meghaladja a támogathatót. Nyílt, demokratikus a rendszer, elég szakember van a pályázatíráshoz. A kezelés is korrekt, a Kincstár és az Ügynökség is jól felkészült.

Ami a RIB-et illeti, amióta a MEH-től a GM-hez került a dolog, hosszú a pályázatok átfutása, a döntéseket előkészítő budapesti Kht. rugalmatlan és nem elég jó. Sokáig tart, mire a pénzek odaítéléséről döntés születik és sokáig tart lehívni a megnyert pénzeket.

G. A régióban és a megyében is az első időszaktól kezdve jelentős volt a pályázati aktivitás. A pályázók alkalmazkodtak a pályázati kiírások követelményeihez, a pályázatok többségének mind a tartalmi előkészítettsége, mind pedig a formai kivitelezése jó volt. Az igazi gondok a

pályázatok pozitív elbírálása után jelentkeztek több helyen. A pályázók nem minden tekintetben voltak felkészülve a megvalósítás során felmerülő kérdések megválaszolására.

H. A megyei szakemberek és a regionális fejlesztési ügynökség vezetője is úgy látják, hogy a Dél-Alföld kistérségeiből és településeiről elegendő számú pályázat érkezik a megfelelő pénzalapokra. Mindhárom megye esetében megállapítható, hogy igen nagy a pályázási aktivitás, melyet jól jelez, hogy a különböző pályázati alapokra érkező igények 2-3-szorosan meghaladják a rendelkezésre álló kereteket. A minőségről elmondható, hogy pályázónként ugyan változó, de összességében az elmúlt években jelentős javulás figyelhető meg. Az önkormányzatok többségéről megállapítható, hogy jól felkészültek, jó minőségű pályázatokat nyújtanak be, míg a vállalkozások által összeállított anyagok esetében nagyon vegyes a kép (gyengébb pályázatok elsősorban a mezőgazdasággal kapcsolatos területről érkeznek). A megkérdezett szakemberek részéről egyetértés mutatkozott abban, hogy az önkormányzatok számára kiírt pályázatok (elsősorban a TEKI és a CÉDE) jól kezelhetőek, de alapvetően szűkös forrásokat biztosítanak. A vállalkozói pályázatok (TFC, TTFC) ezzel szemben bonyolultak, bürokratikusak, s olyan feltételeket tartalmaznak (pl. 5 évi foglalkoztatási kötelezettség), melyek csak nagy kockázattal teljesíthetőek (pl. abban az esetben, ha közben nem változik a piaci helyzet, nem változtatják meg a monetáris politikát, vagy nem hoznak olyan szociálpolitikai döntéseket (ld. minimálbér növelése), mely hátrányosan érinti a vállalkozásokat). A vállalkozók a fenti okok és az alacsony támogatási összeg miatt az utóbbi időben egyre kisebb érdeklődést mutattak ezen pályázati lehetőség iránt.

A szakemberek a pályáztatás rendszerével kapcsolatban megjegyezték még, hogy a pályázati kiírásokat, s a hozzájuk tartozó rendelkezéseket, határozatokat minden évben legkésőbb februárig közzé kellene tenni, hogy a Tanácsok és a pályázók is fel tudjanak készülni. Különösen fontos lenne ez abban az esetben, ha forráskoordinációról, vagy közbeszerzésről is gondoskodni kell. Javasolták még, a pályázati rendszer rugalmasságának növelése érdekében az éves költségvetéshez nem kötődő pályázati alapok létrehozását, melyek a keret kiürüléséig biztosítanák a folyamatos pályáztatást. A pályázati rendszer kiszámíthatóbbá tétele érdekében pedig indokoltnak tartanak — meghatározott időre, pl. 3-5 évre — egységes pályázati szabályozó rendszer kialakítását.

I. A megyékben mennyiséget nem érheti kritika, a minőség kezdeti bizonytalanság után jelentősen javult. A fő probléma a pályáztatásban az alacsony értékű megítélt pályázati összegek jelentették, amelyek nem férnek össze a területfejlesztési tevékenységgel. A régióra

is a jelentős mennyiség volt jellemző. A projektötletekből nincs hiány, de a szakszerű pályázatokból kevés van.

Általánosan elmondható, hogy ennek oka a forráshiány. Vagy nincs pénze az önkormányzatoknak (mert főleg az önkormányzatok adnak be pályázatokat) megfizetni egy profi céget, vagy egy különálló munkakört biztosítani a pályázatok megírására. Így ezt pluszfeladatként ráruházzák valakire, akinek túlórában kell elvégeznie.

6. Milyen szempontokat mérlegelnek a pályázatokról való döntés során? Van –e valamilyen formalizált kritériumrendszerük a döntések objektívebbé tétele érdekében (pontszám-rendszer, stb.) miben áll az és hogyan használják a döntésekben? Ha nincs ilyen rendszer, hogyan alakulnak ki a döntések az elfogadásról, elutasításról, ill. a támogatás mértékéről?

A. Létezik szempontrendszer és pontrendszer, melyet a bírálat során alkalmaznak. A kiírást megelőzően meghatározzák a prioritásokat (ez illeszkedik a koncepcióhoz). A bírálatban részt vevők szakemberek, ami regionális szinten paritásos alapon működik, tehát minden egyes megye azonos számú szakértővel képviselteti magát. 2002. óta nem fordulhat elő olyan, hogy egy pályázatot a szakértők döntése ellenében támogassanak. A pályázatokról nem politikai szempontok alapján döntenek.

B. A pályázatok értékelését szakértői bizottság végzi. A bizottság összetétele illetve az értékelés részletei, eredménye szigorúan titkos. Ezért az értékelési folyamat alatt az értékelő bizottság illetve a CFCU megkeresése a pályázat értékelésével kapcsolatos információszerezés céljából szigorúan tilos. Az értékelés akkor fejeződik be, amikor az Európai Bizottság Magyarországi Képviselte az értékelő bizottság jelentését és ajánlását elfogadta, az eredmény tehát csak ekkor válik hivatalossá és a pályázók kiértékelése is csak azután történik.

A pályázatokról való döntés során teljesen objektív módszert alkalmaznak: objektív, egységes eljárási rendet (Gyakorlati útmutató a PHARE-, SAPARD-, ISPA felhasználásáról Practical Guide for Phare Ispa and Sapard contract procedures – PRAG) . Az értékelés és mérlegelés objektív pontrendszer alapján történik, mely már a pályázati kiírásban is megjelenik. A politika nem tudja befolyásolni a döntéshozatalt. Javaslatot tesz a Regionális Ért. Bizottság, de a Delegáció hagyja jóvá a döntést, mely szervezet kontrollszerpet játszik. Például a Dél-Dunántúli régióba beérkezett pályázatokat fejlesztési programjait a Közép-Dunántúli régió

által delegált szakértők bírálták el, és a Nyugat-Dunántúli régióból delegált szakértők voltak a döntéshozók.

D. A Regionális Fejlesztési Tanácsnál bizottság készíti elő a döntéseket, amelynek vezetője az egyik megyei közgyűlési elnök, tagja pedig megyei jogú városi polgármester. A megyei elnök javaslatára 2-2- ember előminősíti a pályázatokat, ők is megyénként vannak jelölve. Objektív pontszám-rendszer nincs, az csak a látszat – a főnök bele tud machinálni a döntéshozatalba. Inkább konszenzusra való törekvés figyelhető meg.

G. A döntések során a formalizált kritériumokat érvényesítették mind a megyei, mind pedig a regionális pályázatok esetében. A döntések előtt általában sor került áttekintő egyeztetésekre. A formalizált rendszerek is adnak lehetőséget a mérlegelésre, illetve az érintettek megegyezésére.

H. A pályázatok elbírálása során minden megyei és régiós munkaszervezetben (névjegyzékben szereplő) szakértőket kérnek fel, akik az értékelés folyamán pontszám-rendszert alkalmaznak. Ezt követően kezdődik meg az egyeztetési eljárás, először a kistérségek képviselői, majd ezt követően a Tanács tagjai között. Ez utóbbi szinten már megjelennek szubjektív vélemények, települési-térségi, illetve politikai érdekek egyaránt. Ezeket azonban a Tanács az esetek többségében kezelni tudja, így a döntés folyamán megfelelő konszenzus alakulhat ki.

I. Győr–Moson–Sopron megyében a pályázati kiírásokba jelennek meg ilyen elemek a CéDe esetében, ami a leginkább normatív –itt minden önkormányzat pályázhat–. A TFC és a Teki esetében a kormányrendelet nem teszi lehetővé a kritériumrendszer előzetes alkalmazását.

Pontszám rendszer nem volt, egy bizottsági munka előzte meg a döntéseket, a bizottságok alakítottak ki sorolási rendszereket, amin a Tanács a legkritikább esetekben változtatott. Ezekben a bizottságokban túlnyomó többségben polgármesterek, később kistérségi delegáltak jelentek meg. És hát eleinte azonos arányban voltak szakértők, később arányuk csökkent. Egy objektív elem volt a mérlegelés során, akit a TÁH (TÁKISZ) kizárásra javasolt azt kizárták. Ezután különböző szempontok arányos alkalmazásával folyamatosan szűkítették a pályázók számát. Ha a többszörös szűkítés után is meghaladta a kért összeg a rendelkezésre állót, de már közelített ahhoz, akkor jött a fűnyíró elv. (azaz a kért pénzmennyiség és a rendelkezésre álló keret arányában minden pályázatból arányosan csökkentették a keretösszeget.) Az adott év tapasztalatait beleépítették a következő év pályázati kiírásába. Általánosan mondható, hogy ha önrészpótló pályázatról volt szó, azt támogattuk (tehát más pályázat megnyerésére volt

szükség töltetpénzre). Mindenestre a rendszer egyedi, de alapos előkészítettséget jelentet. A pályázhatóság is működött, mert az érintett időszak alatt, aki nyújtott be az adott időszakban be valamilyen pályázatot az valamikor nyert is. Vas megyében a pályázatok esetében adott keretet átadtak a kistérségek részére, hogy ők döntsenek a sorsukról, bizonyos összegről, pedig a Tanács döntött.

A régióban van pontszámrendszer. Két külső értékelő előzetesen meghatározott pontszámrendszer alapján véleményezte a pályázatokat. Ezek kerültek a szakmai bizottság elé. A szakmai bizottság rangsorolta a pályázatokat. A bizottság javaslata után azonban volt arra eset, hogy politikai nyomás érkezett egy-két pályázat támogatásra is. A tanácstagok még a tanácsülésen is tehetnek szóbeli javaslatot egy-két pályázat támogatására. Amióta a minisztériumi megbízottak is részt vesznek a tanácsülésen nem jellemző ez a módszer.

7. Hogyan és milyen alapon döntenek a lehetséges támogatási formák (visszatérítendő támogatás, vissza nem térítendő támogatás, kamattámogatás) közötti választásról, és mi az eddigi tapasztalati arány a különböző formák között?

A. Ezeket a kérdéseket központi jogszabályok rendezik. A legnagyobb igény a vissza nem térítendő támogatásokra van és a tapasztalatok szerint ezeknek a legkisebb a hatékonyságuk. A támogatások fontosabb céljai is folyamatosan változnak. Az egyes időszakokban hol a munkahelyteremtés, hol a rendezési tervek készítése, hol a turizmusfejlesztés került előtérbe.

G. Mindkét szervezet alapvetően vissza nem térítendő támogatásokat ítél meg, a többi lehetőségnek alig van tere, szinte nincs is rájuk példa a régió és a megye esetében.

H. A lehetséges támogatási formák közül mindhárom megye és a régió esetében is szinte kizárólag csak vissza nem térítendő támogatást szavaztak meg. Ennek legfőbb oka az a 2001-es jogszabály-módosítás, melynek értelmében a visszatérítendő támogatás nem maradhat a megyében, az a központi költségvetésbe visszakerül. Kamattámogatásról szóló pályázati döntést csak Csongrád megyéből jeleztek, ahol évente a több száz pályázat közül, alapos indoklás után 1-2 pályázat részesült ilyen támogatási formából.

I. Döntően a vissza nem térítendő támogatás volt a „sláger”. Kamattámogatásra nem is nagyon volt példa. Amikor kiderült, hogy a visszatérítendő támogatás nem a megyékre, hanem a közös minisztériumi keretre száll vissza (TFC), a megyei tanácsok nem is preferálták ezt a fajta támogatást. A régióban csak vissza nem térítendő támogatásra volt példa.

8. Mennyire veszik figyelembe a kormányrendeletben kijelölt támogatandó kistérségeket a támogatás elosztása során, és mikor, milyen indokkal térnek el attól?

A. Abszolút ezt veszik figyelembe, például csak a repülőtér esetén tértek el attól, konszenzusos megállapodással. Az eltérés oka lehet még a forrás optimalizálás, ami a nagy infrastrukturális beruházások során jelenik meg. Ekkor abba a térségbe összpontosítják a pénzeket, ahol éppen a beruházás történik (pl.: gázvezeték építése), máskor pedig más térségbe az ottani igényeknek megfelelően.

D. Nem térnek el, aki nem támogatandó, az nem pályázhat.

G. Teljesen, ezektől a döntés során nem lehet eltérni. Csak nagyon különleges esetekben volt minimális mozgáster és eltérés (Pécs-Pogány Repülőtér).

H. A megyék a támogatás elosztása során a pályázati kiírásban pontosan meghatározott szabályok szerint járnak el. Így abban az esetben, ha a pályázati felhívás hivatkozik a kormányrendeletben (pl. 91/2001. (VI.15.) Korm. rendelet, 7/2003. (I.14.) Korm. rendelet) kijelölt támogatandó, vagy kedvezményezett kistérségekre (a TFC és a TEKI keretek odaítélésének ez az alapelve), akkor ezt a támogatás elosztása során figyelembe veszik, s ettől nem térnek el. Amennyiben nem csak a hátrányos helyzetű, kedvezményezett kistérségekre írják ki a pályázatot, akkor a Tanács a kialakult gyakorlatának megfelelően jár el a pénzek elosztásakor. Egyébként megfigyelhető, hogy ezekben az esetekben is, az egy főre jutó támogatás általában a legelmaradottabb térségekben a legmagasabb.

I. Eltérés indokait a jogszabályok érintik. TEKI -nél nem lehet eltérni. Céde-nél nem volt szempont. Itt a megye nem szigorított (GYMS), de hallottunk olyan megyéről, hogy csak olyanok pályázhattak, akik TEKI-re nem. A TFC-nél a tanácsnak (GYMS) az egyetlen konfliktusa zajlódt le a minisztériummal, amikor is a miniszter képviselője megvétózta a tanács döntését. Olyan önkormányzatok rendezési tervéről volt szó, amelyek nem az érintett hátrányos kistérségekben voltak találhatóak, azonban a területükön áthaladó infrastruktúra érintette a kistérség sorsát. Bár a területi főépítész szakmai véleménye szerint ez elegendő indok volt, később vissza kellett vonnia ezt.

A Tanács nem tudott semmi egyéni vonást belevinni a TFC és a TEKI szabályozásba, a kormányrendeletek teljes mértékben leszabályozták a kérdést. A régióban a rendelet kiírásairól szintén nem lehetett eltérni.

9. A tanács szintjén egyedileg döntenek minden támogatásról, vagy a kistérségek képviselőinek juttatnak bizonyos kvótákat a kistérségen belüli elosztásra?

A. A megyei források tekintetében a TEKI-ről és a CÉDE-ről a kistérségek állapotnak meg, illetve a kistérségen belüli önkormányzatok. Ezt a tanács sohasem bírálja felül. Regionális szinten (csak TTFC van ami csak a hátrányos helyzetű kistérségeknek juttatható) a kedvezményezett kistérségek lakosságszámaránya lehet a döntő.

G. A regionális tanács szintjén egyedi döntések születnek, a megyei tanács nagyobb teret enged a kistérségek belső megállapodásainak. A kistérségi képviselők képesek az egymás közötti kompromisszumok elérésére. A megyei tanács néha csak rábólint a kialakított elosztási kompromisszumokra.

D. Egyedi döntés történik, egy szavazással döntenek az egész listáról.

F. A megyei területfejlesztési tanács működése kapcsán a kistérségi kvótarendszer tényét el kell ismerni. Ez együtt jár a hatékonysági elv sérülésével, ám jelen körülmények között ez egy rossz, de indokolható módszer. Ennek indokát már ismertettük: az ország fejlettségi szintje, az óriási fejlettségi különbségek, a területfejlesztési források elenyésző volta, a települési együttműködést kikényszerítő vagy ösztönző szabályozás hiánya, az önkormányzati önállóság mint demokratikus kulcstényező túldimenzionálása, a gondolkodásmód lassú változása.

H. A Dél-Alföldi Régióban, s annak minden megyéjében a tanácsok szintjén egyedileg döntenek minden támogatásról, a kistérségek véleményének figyelembe vételével. A kistérségek külön nem rendelkeznek leosztott pénzeszközökkel, de a kistérségek képviselőinek és a Tanács tagjainak lehetőségük van egymással megállapodni a kiemelt pályázatokról és a további források megfelelő irányelvek alapján történő elosztásáról.

I. Győr-Moson-Sopron megyében és a régióban nem volt kvóta. Vas megyében a kistérségek dönthettek a források bizonyos részének az elosztásáról.

10. Mi az arány az önkormányzatoknak és az egyéb szervezeteknek, ezen belül különösen a vállalkozásoknak juttatott támogatások tekintetében? Milyen megfontolások alapján alakulnak ki ezek az arányok, különös tekintettel az önkormányzati és vállalkozói támogatás közötti arányokra?

A. E kérdésről ismét központi jogszabály dönt. Jelentős és meghatározó az önkormányzatok szerepe. A vállalkozások általában munkahelyteremtés céljából pályáznak, alapvetően kevés a magas innováció tartalmú pályázat.

B. Az önkormányzatoknak, egyéb szervezeteknek, ezen belül különösen a vállalkozásoknak juttatott támogatások tekintetében elmondható, hogy az országos, régiós PHARE-programból az önkormányzatok, non-profit szervezetek (KHT-k, Alapítványok stb.) kapnak támogatást, ezek közül zömmel az önkormányzatok. A korábbi 1997-es PHARE programból a vállalkozások kis kaphattak támogatást, most nem, de a Tükörprogramból a vállalkozások is kaphatnak.

D. Az egzakt válasz a döntések végeredményeiből látható. Megérzésem szerint inkább az önkormányzati szféra kap többet, elvértve a vállalkozások. A döntéshozók az önkormányzatok... A pályázati kiírás jobban megfelel az önkormányzatoknak (gáz, közút).

G. A megyei és a regionális fejlesztési tanács is döntően az önkormányzatok, illetve azok intézményei, szervezetei számára nyújt támogatásokat. A vállalkozói szféra csak eseti jelleggel kapott, minimálisnak tekinthető támogatást. A vállalkozások támogatása inkább országos jellegű keretek között jelenik meg, nem regionális, illetve megyei szinten.

H. A pályázati támogatások elosztásánál a vonatkozó jogszabályok határozzák meg a decentralizált alapokból felhasználható összeg nagyságát, és a pályázók körét. A TEKI és a CÉDE, valamint a vis maior alapokra az önkormányzatok, míg a TFC-re és a DARFT által gondozott térség- és településfelzárkóztatási célú öirányzatra (TTFC) a vállalkozók és az önkormányzatok egyaránt pályázhatnak. Bács-Kiskun megyében az összes pályázati forrás mintegy 2/3-ad része kerül az önkormányzatokhoz, míg 1/3-ad rész a vállalkozások beruházásait segíti. Hasonló arányokról számoltak be Békés megyéből is, míg ugyanez az arány Csongrád megyében a decentralizált alapoknál 3/4 és 1/4.

I. Vállalkozót csak TFC-ből lehetett támogatni, így a tanács túlnyomó többségben csak önkormányzatokat támogatott. A megyei tanácsban (GYMS) az elején határozott ellenszenv uralkodott a vállalkozókkal szemben, voltak kezdeményezések a vállalkozók kizárására. A régióban is egyértelműen az önkormányzatok támogatása a jellemző.

A vállalkozók nem szívesen pályáznak munkahelyteremtő támogatásra. Nehéz vállalni azt, hogy meghatározott létszámot kell tartani öt éven keresztül. Ezt csak a gazdagabb vállalkozók tudják vállalni, azok pedig önerőből is meg tudják finanszírozni a beruházást, és nem szívesen vállalják az öt éven át tartó rendszeres kincstári ellenőrzést.

11. Milyen specifikus tapasztalatok vannak az egyes pénzügyi alapok (TFC, TEKI, CÉDE, kistérségi támogatás) pályázataival, szabályozásával kapcsolatban? Melyiket tartják a legjobb, leghasznosabb konstrukciónak és melyiket problematikusnak és miért?

A. Nehéz mérlegelni, mindegyik célkitűzés fontos, megvan a maga szerepe és jelentősége. Probléma, hogy a források reálértéke '98 óta nem változik, összességében pedig nagyon kevés. Döntő mértékben nem területfejlesztésről, hanem településfejlesztésről van szó. A források szétaprózódása alapvetően a szűkes kereteknek tudható be, mert nem jut elegendő forrás a települési igények részleges kielégítését követően a területi szintű fejlesztésekre. Emellett a települési igények is jogosak, hiszen fejlesztésekre csak pályázatokból van lehetőség, másrészt politikailag is érthető a polgármesterek törekvése, hiszen akkor nyerhetnek ha fel tudnak mutatni valamilyen fejlesztést a településükön.

C. A támogatások túlnyomó többsége vissza nem térítendő támogatás, a többi ritkán fordul elő (általában a TFC-nél). Utóbbi esetében később már azt is előnyben részesítették, ha az önrészen felül egyéb társfinanszírozást is megszerzett az adott pályázat. A TEKI és a CÉDE esetében csak a kezdet kezdetén érvényesítették a rendelet szerinti „kedvezményezett” elvét, azzal, hogy a CÉDE annak járt, aki vagy amely a TEKI-re nem volt jogosult. A TEKI-nél kezdetben próbálták érvényesíteni azt az elvet, hogy a vállalkozások letelepedését elősegítő infrastrukturális fejlesztéseket részesítsék előnyben. Hamar kiderült, hogy a TEKI forrás nagysága egy ilyen elv következetes érvényesítését kizárja, hiszen a lehetséges támogatással praktikusán alig érhető el hatás ezen a téren, a befektetések térségi orientációja nem valósítható meg. Később mindkettő egyre inkább 'normatív' vált, kistérségek szerinti kvótázással. Mára voltaképpen teljesen feleslegessé vált a TEKI és a CÉDE szétválasztása, mindkettő a településfejlesztési normatív támogatást pótló kényszerű fejlesztések támogatási formája és forrása. A szakmai elvek gyakorlatilag teljesen kiszorultak a döntéshozatalból, a sorrendet a 'hangerő' szabja meg.

A TFC-nél nem ennyire 'előrehaladott a folyamat': kétségtelenül nagy csapást mért az elvszerű rendszerre a kamarák kiszorulása. A kamaráknak (és a munkaügyi tanácsoknak) ismereteik voltak a reálfolyamatokról és ez a döntéshozók számára bizonyos kontrollt jelentett a pályázatok értékelésénél. Ez mostanra megszűnt, és gyakorlatilag ha egy TFC pályázat formailag megfelelő, akkor csak a támogatás mértéke a kérdés, és nem a támogatás maga. A következmények maguktól adódnak. Mégis, a TFC-nél explicit módon nincs kistérségi kvótázás, a pályázati szisztéma voltaképpen működik. A TEKI és a CÉDE esetében azonban

mára eljutottunk oda, hogy lényegében azok adnak be pályázatot, akik a kistérségenkénti sorrendek szerint adott évben a támogatásra 'következnek'. Itt maga a pályázati rendszer is sorvad már, hiszen a kvóták miatt nincs ösztönző erő a kezdeményező gondolkodásra, a valóban jó elképzelések kiválasztódására.

Összességében az a véleménye, hogy a területfejlesztés esetleges szakmaisága (elvszerű rendszer szerinti működése) sértené a „politikát”, ezért egyelőre nincs esélye az érvényesülésre.

D. Nincs koordináció. Még a szakmai képzés területén sem!

A párhuzamosság nem felesleges: a megyei fejlesztési tanács mást is csinál (vis maior, CÉDA), ehhez a megye a megfelelő szint. szubszidiaritás elvének a megye jobban megfelel. Akár a kistérségekhez is lehetne delegálni bizonyos hatásköröket. Erős kistérségi és erősebb regionális szint esetén gyengébb lehetne a megye.

F. A jelenlegi pályázati célok mindegyike jó, egymást kiegészítő, ezért a jövőben is tarthatónak tűnik ez a felbontás. Minden szinten meg kellene tartani a célok szerinti bontást, amíg a kistérségi keretrész felzárkóztatási célokat szolgálna (elmaradott infrastruktúra, versenyképtelen KKV-k támogatása, addig a megyei és a regionális keretek a térség fejlődését jobban elősegítő, hatékonyabb pályázatokat tudnák támogatni, mivel megszűnnének a tanácsokhoz utalt keretösszegek informális kistérségi kvótái.

G. A TFC lényegében látszattámogatás, annyira kis összegekről van szó. Ezen összegeknek nem lehet érdemi gazdaságfejlesztő szerepe és hatása. A TEKI összecsúszott nagyobb, a települések, illetve a kistérségek eddig mindig meg tudtak egyezni a támogatási célról és a támogatott területekről (gáz, csatorna). A CÉDE támogatás jelképesnek tekinthető szintén, mintegy 200 ezer Ft körül van az átlagos támogatási összeg. Helyi szinten és egyes esetekben számottevő segítség lehet.

H. A pénzügyi alapok pályázataival és szabályozásukkal kapcsolatban a megyei területfejlesztési szakemberek elmondták, hogy sajnos ezek a források nem elégségesek a valódi területfejlesztési feladatok finanszírozására. A decentralizált források közül a TFC és a TEKI 1996 óta, a CÉDE 1998 óta, míg a TTFC új támogatási formaként — a regionális fejlesztési tanács felhasználási jogkörében — 2003 óta áll a pályázók rendelkezésére. Újabb forrásokat jelent a területfejlesztés eszközrendszerében — hogy a térségi felzárkóztatás érdekében — az ágazati előirányzatokból nyújtott támogatások esetében lehetővé vált 19 dél-alföldi kistérség (Bács-Kiskun: 9, Békés: 5, Csongrád: 5) többlettámogatása.

Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy a CÉDE és a TEKI pályázatai viszonylag jól kidolgozottak, s pályázati rendszerük megfelelően működik. Ezek közül is a nyolcadik éve működő TEKI-t tartják a legkiérleltebbnek. A legrosszabb tapasztalataik pedig a TFC-vel kapcsolatban vannak, melyet túlszabályozottnak tartanak, pályázati feltételei pedig csak nagy kockázattal teljesíthetők (ld. feljebb). Az újonnan indult TTFC-vel kapcsolatban a regionális fejlesztési ügynökségnél elmondták, hogy az eljárás jól bejáratott, bár a pályázatok támogatására létrejött Regionális Támogatásközvetítő Kht. működése egyelőre nehézkes, ezért sokkal inkább gátolja, sem mint segíti a pályázási folyamatot.

I. Ha sok pénz lenne ezekben az alapokban akkor a leghasznosabb a TFC lenne, de nincs sok pénz. A következő leghasznosabb a TEKI lenne, de az csak hátrányos térségre lehet hatással.

Ha már választani lehet, akkor a CÉDE, mert a szabályozó irányelv óriási mozgásteret ad a Tanácsnak, azonban a forrás kevés (évi 200 millió forint GYMS).

12. Milyen koordináció, ill. munkamegosztás van a Regionális Fejlesztési Tanácsok és a Megyei Területfejlesztési Tanácsok között? Világos-e a támogatási szférák, feladatok elkülönítése? Jó megoldásnak tartják-e, hogy egy pályázat mindkét alapból kaphat támogatást? Van-e létjogosultsága két párhuzamos területfejlesztési támogatást osztó testületnek?

A. Létezik munkamegosztás, mely részint az eltérő forrásokon alapul részint pedig a különböző szintű koncepciókon, programokon. Ugyanakkor kooperálnak is egymással az egyes szereplők, a korábban már említett forrás maximalizálás céljából. Elfogadható, hogy egy pályázat két alapból is kaphat támogatást, de nem jó megoldás. Jobb lenne, ha kevesebb pályázat lenne, magasabb hatékonyságú beruházások mellett. A két testület különböző támogatást „oszt”, ezért is indokolható létük.

B. Nincs létjogosultsága két párhuzamos területfejlesztési támogatást osztó testületnek.

G. A koordináció alapja szervezeti, illetve a személyi összetétel garantálja. A regionális fejlesztési tanács tagjainak mintegy 50%-a a megyei fejlesztési tanács tagjai közül kerül ki, ez biztosítja nagyrészt a koordináció lehetőségét. Más a két tanács funkciója, így van külön-külön létjogosultságuk. A forráskoordináció elvileg nagyon jó dolog, csak a gyakorlatban nagyon nehezen kezelhető.

H. A Regionális Fejlesztési Tanács és a Megyei Területfejlesztési Tanácsok közötti koordinációt a megkérdezettek nem tartják kielégítőnek, mint ahogy érdemi munkamegosztást sem vélnek felfedezni a két szervezet között. A támogatási szférák és feladatok elkülönítése — a szakemberek szerint — nem történt meg, bár itt meg kell jegyezni, hogy a helyi vállalkozóknak pályázási lehetőséget biztosító TFC megyei szintű megszüntetése és módosított formában történő áthelyezése a régióhoz, egyfajta „feladatmegosztásnak” is tekinthető.

Az érintettek véleménye szerint ugyanazon „területfejlesztési” pályázat megyei és régiós alapokból történő támogatása indokolatlan. Felhívják a figyelmet, hogy a pályázati kiírások nincsenek összehangolva, a pályázati típusok időbeliségükben és formájukban is eltérnek egymástól, s a jelenlegi szabályozás mellett a forráskoordinációval is gondok adódhatnak (például a megyék — a vonatkozó jogszabályok értelmében — a már megkezdett beruházásra nem adhatnak támogatást). Éppen ezért úgy gondolják, hogy felesleges két párhuzamosan dolgozó területfejlesztési támogatást osztó testületet fenntartani.

A Megyei Területfejlesztési Tanács és a Regionális Fejlesztési Tanács feladatait a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 13§-a és 17§-a nagyon pontosan szabályozza. A megkérdezettek úgy gondolják, hogy ezeket a feladatokat a Tanácsok megfelelően ellátják, de ezen túlmenően sokkal nagyobb szerepet kellene vállalniuk a térségi kohézió, az identitás és a régióépítés területén, melyhez nincsenek meg a megfelelő eszközeik. Sételmezik továbbá, hogy a jogszabályalkotásban aktívan nem vehetnek részt, a folyamatban csak véleményezési joggal rendelkeznek.

I. Nincs jogosultsága két testületnek. Olyan kevés a rendelkezésre álló forrás, hogy kár a két típusú szervezet között szétaprózni. Koordináció csak annyi van, hogy a regionális üléseket megelőzően van egy elnöki koordináció. Továbbá a törvény alapján egyáltalán nem világos a feladatok elosztása, nem világosak a szférák és a feladatok. Az megoldhatatlan, hogy a megyei tanács elnöke a régió elnökeként a megyét képviselje, ugyanis a megyei területfejlesztési tanácsban ezek szerint meg kellene tárgyalni a regionális ülésen képviselendő szempontokat, de ez soha nem történt meg. Sőt a megyei tanács elnöke mindezt még a Megyei Önkormányzat ülésén is meg kellene tárgyalnia, hiszen a legitimációja onnan származik. Nonszensz az a helyzet, hogy a regionális tanács elnöke nem egy választott szerv nevében van delegálva. Ugyanakkor az MJV-k polgármesterei egyértelműen a városukat képviselik, ugyanolyan szinten vannak önkormányzati törvény szerint, azonban a regionális

tanácsban a megyei elnökök alacsonyabb a legitimációval rendelkeznek. A rendszer egyértelműen rossz.

13. Hogyan történik meg a tárcák „fejezeti kezelésű előirányzatai” megyék közötti elosztása és felhasználása a támogatásra kijelölt öt, ill. hét megyében? Milyen formában és mértékben koordinálnak a fejlesztési tanácsokkal? Milyen befolyásuk, ráhatásuk van az e pénzekből megvalósuló fejlesztések kiválasztására, területi elhelyezkedésére?

A. Nem tudom, a Dél-Dunántúl megyéi nem tartoznak e körbe. Az egyeztetés egyébként jelentős a tárcák és a kedvezményezettek között. A tárcák viszont nem területi szempontokat vesznek figyelembe, ezért célszerű lenne egyes fejlesztési programokat és forrásokat regionális szintre decentralizálni, ez jelen pillanatban 40 milliárdos programot jelenthetne a hulladékgazdálkodás, a szociális fejlesztések, stb. területén.

C. Nagy várakozás előzte meg a kiemelt 'ötök' rendszerét, később persze kiderült, indokolatlanul. Először is, ezek a pótlólagos források mindig a központi pályázatok tartalmához kötődtek, nem voltak 'megyei' jegyei. Másodszor, az egész rendszer a megyék számára kontrollálhatatlan (azt sem lehet igazán tudni, hogy mennyi a 15% és miért). A rendszer egyetlen decentralizált eleme a pályáztatás (a pályázatok begyűjtése és véleményezése). Sem a célok, prioritások terén, sem az egyéb támogatásokkal való harmonizáció terén, sem – és főleg – a döntések terén nincs valós partnerség. Minden lényegi kérdésben csak külső (tárca-) kompetencia van, és az egyetlen pozitív elem, ha a fejlesztés a megye területén valósul meg. A megyei területfejlesztés számára ez a kiegészítő elem egyáltalán nem stratégiai eszköz.

G. Nincs igazi rálátás erre, nem nagyon lehet megítélni.

H. A területi különbségek mérséklése érdekében a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló „fejezeti kezelésű előirányzatok” pályázati rendszerben történő felhasználása, az egy főre jutó GDP alapján legfejletlenebb hét megyében történik meg. A tárcák támogatási célprogramjai, fejezeti kezelésű előirányzatai és a Munkaerőpiaci Alap aktív foglalkoztatási eszközeinek támogatásra felhasználható részét (a teljes keretösszeg 36%-át) oszthatják fel az említett hét megyében. A Dél-Alföldi Régióban, Bács-Kiskun és Békés megye jogosult a támogatási források törvényileg (2002. évi LXII. törv.) meghatározott mértékű (a hét megyére

jutó keretösszeg 15%-a Bács-Kiskun, míg 12%-a Békés megyébe került) fejlesztési típusú felhasználására és elosztására.

Az adott tárcák miniszterei és a régióban érintett Megyei Területfejlesztési Tanács között a pénzeszközök felhasználásának feltételeiről és módozatairól, valamint a fejlesztendő területek prioritásairól minimális egyeztetés folyik. A kistérségek által közösen kidolgozott elképzeléseket és pályázatokat a Tanácsok véleményeztetik a minisztériumok képviselőivel (a minisztériumok és a Tanács koordinációja leginkább ezen a szinten értelmezhető), ezt követően történik meg a döntés. A Megyei Területfejlesztési Tanácson belül a tagok és a kistérségi képviselők között az egyeztetés jól működik, a közösen elfogadott javaslatokat a Tanácsban helyet foglaló minisztériumi küldöttek is az esetek döntő többségében támogatják. A pénzek területi elosztásába a minisztériumok nem szólnak bele, a források elosztásában az egyetlen megkötést a törvény szövege képezi, melynek értelmében „az e térségekre biztosítandó teljes támogatási keret egy főre jutó összege legalább 30%-kal haladja meg a megye egyéb területeire jutó fajlagos támogatási mértéket”.

B. A területfejlesztési célok megvalósítása elsődlegesen pénzügyi eszközöket igényel. A kistérségi társulások nem rendelkeznek megfelelő mértékű és hosszútávon tervezhető önálló forrással, ezért a kistérségek számára meghatározó az állami támogatás, a forráselosztás és a pályázati rendszer. A fejlesztési pályázatok jelentős önerőt igényelnek, ezek döntően befolyásolják a kistérség-fejlesztési aktivitást. A fejlesztés irányait ezért elsősorban nem a helyi igények határozzák meg, hanem a kormányzat által megszabott támogatási prioritások. Miután a területfejlesztési társulások a területfejlesztési törvény értelmében önálló jogi személyek, közös pénzalapot hozhatnak létre, valamint jogosultak támogatások igénybevételeire.

14. Mennyire kísérik figyelemmel a nyertes pályázatok megvalósítását? Van-e valamilyen monitoring rendszer? Milyen követelményeket támasztanak az önkormányzatokkal és vállalkozásokkal szemben a megvalósítás során? Volt-e már precedens a szabályoknak és a pályázatnak nem megfelelő felhasználás, vagy a követelmények nem teljesítése esetén a pénz visszakövetelésére és milyen sikerrel?

A. A nyertes pályázatok megvalósulását figyelemmel kísérik, létezik monitoring rendszer, komoly követelményeket támasztanak a megvalósítókkal szemben. A rendszer működését és komolyságát jelzi, hogy többször előfordult az odaítélt támogatás visszafizettetése.

B. A nyertes pályázatok megvalósítását figyelemmel kísérik: nem a magyar közbeszerzési törvény, hanem a PRAG alapján. A megvalósítási folyamat során végig jóvá kell hagyatni minden lépést.

C. A monitoring és az értékelés rendszere követi a fenti 'kuszaságot'. Az 'ötök' rendszerében mindez elsődlegesen a minisztérium érdeke, nem a megyéé, hisz érdemi módon a döntéshozatalban nem vesz részt.

A három decentralizált alap esetében a „következményekkel járó” monitoring és értékelés a szerződéskötő, tehát a Kincstár feladata és érdeke. Kezdetben a területfejlesztési tanács munkaszervezetének információja sem volt a végrehajtás menetéről, sikerességéről. Később szakmai jellegű értékelésnél a Kincstár már partnerül kérte a tanácsot (a munkaszervezetét), de a monitoring és értéklés változatlanul nem ide tartozik. A fő munkamegosztás az, hogy a szakmai jellegű munka a munkaszervezeté, de csak véleményezési körben. A részletes előkészítés, a pályáztatás lebonyolítása és a döntés előkészítése a munkaszervezetre tartozik, azután a döntést követően a Kincstárra. Ennek ellenére a munkaszervezetnek folyamatosan van ismerete a pályázatok utóéletéről. Minden évben készül értékelés, amelynek a legfőbb célja a keretek meghatározása a jövőre nézve.

D. Van monitoring. Magánemberként az a véleményem, hogy a Kincstár korrekt. Vissza kell fizetni nem megfelelő felhasználás esetén a pénzeket a megyei területfejlesztési tanácshoz, például az ígértnél kevesebb ember foglalkoztatása esetén. A visszafizetés késedelmi kamattal terheltén történik.

G. A pályázatok sorsát nyomon követik többen is (ügynökség, titkárság, kincstár). A monitoring rendszer működik, volt példa a pénz visszavételére is. Kényelmetlen lehet egyesek számára a folyamat.

H. A nyertes pályázatok megvalósítását jogszabályban előírt módon ellenőrzik, általában éves rendszerességgel. A TEKI és a CÉDE esetében a Tanács Munkaszervezete végzi az ellenőrzést, míg a vállalkozói pályázatok megvalósulásának menetét, már menet közben a Kincstárral közösen a Tanács szakértői végzik. A számlák hitelesítése az önkormányzati pályázatoknál minden esetben a Tanácsnál történik.

A monitoring rendszer mindhárom megyében kiépült és működik. Az ellenőrzés előzetes ütemterv alapján történik. Az eredményekről és a tapasztalatokról pedig éves beszámoló keretében tájékoztatják a Tanácsot. Ezeken a Tanácsüléseken van mód a támogatási szerződések módosítására, melyet a pályázó kérhet az ellenőrzést követően. Az éves

vizsgálatokon kívül még kétszer, a beruházás végén (az utófinanszírozó rendszerből adódóan) és öt év elteltével történik ellenőrzés, mely a beruházás pályázatban leírt módon történő megvalósulását, illetve öt évvel később a vállalt foglalkoztatási feltételek teljesülését vizsgálja (ekkor kerül sor a jelzálogjog megszüntetésére is).

Minden megye esetében beszámoltak már a pályázati pénzek megvonásáról. Megyénként évente körülbelül 2-3 ilyen eset fordul elő, leginkább abból adódóan, hogy a beruházás nem megfelelő ütemben, illetve nem a pályázatban foglaltak szerint valósult meg. A megyei szakemberek beszámoltak olyan esetekről is, hogy a Tanács öt év elteltével követelte vissza a pályázati pénzt, mert a vállalkozó nem tudta teljesíteni a foglalkoztatási kritériumokat. A követeléseiket a megyék minden esetben érvényesíteni tudták.

A beruházások döntő részénél azonban jók a tapasztalatok, az elképzelések a pályázatban leírt módon valósulnak meg, s pénzügyi visszaéléseket sem tapasztaltak a megvalósítás során.

I. A TFC esetében a MÁK és a Tanács egyértelműen ellenőrzi a pályázatok lezajlását. A TEKI-t és a CÉDE-t a munkaszervezetnek kell az 217/1998-as kormányrendeletben leírtaknak megfelelően ellenőrizni. Erről a tanács elnöke beszámol az üléseken. Volt példa szankcionálásra is a TFC esetében (GYMS).

A régióban szintén nyomon követik, a tagok írásos változatban megkapják a jegyzőkönyveket.

15. Készítenek-e értékelést a pályázatok lebonyolításáról és mikor: közvetlenül az elbírálás után, vagy később a megvalósítás során? Ha volt ilyen, mik voltak annak a következtetései? Ha beszámolót készítenek, az csak a felsőbb szervek igényeinek kielégítésére készül, vagy maguk is megtárgyalják?

A. Készítenek értékelést, minden esetben ebben az ügynökség játszik meghatározó szerepet.

B. Negyedévente beszámolási kötelezettségre kötelezik a nyertes pályázókat, ez a kifizetés feltétele. Félévenként és a munka befejeztével helyszíni ellenőrzést kell tartani, és a végrehajtás után zárójelentést kell készíteni. Volt már precedens Dél-Dunántúlon a szabályoknak és a pályázatnak nem megfelelő felhasználás, vagy a követelmények nem teljesítése esetén a pénz visszakövetelésre.

D. Nem jellemző az értékelés készítése. Beszámoló készül az előző évről, például a Phare-pénzekről is készül beszámoló, ez talán EU-elvárás.

G. Szabályozott folyamatról van szó. Jegyzőkönyv készül a pályázat elbírálásáról, a jegyzőkönyv több helyre eljut, a nyilvánosság adott.

H. A Megyei Területfejlesztési Tanács Munkaszervezete minden évben beszámolót készít a pályázatok és a beruházások eredményeiről, a Megyei Területfejlesztési Tanácsnak. A Megyei Területfejlesztési Tanács is értékeli saját munkáját, s tájékoztatja tevékenységéről a kistérségeken kívül a Megyei Közgyűlést, a Belügyminisztériumot és a Miniszterelnöki Hivatal keretében működő Nemzeti Területfejlesztési Hivatalt. A Regionális Fejlesztési Ügynökség éves szinten négy alkalommal számol be az elvégzett feladatokról a Regionális Fejlesztési Tanácsnak.

I. Évente egyszer az OTK által kialakított rendszeren volt egy beszámoló, amely igen szigorú volt, formailag. A végén (2000-2001 EB) számítógépes formában kaptuk meg a táblázatot, attól eltérni nem lehetett. Ezt az értékelést az OTK megtárgyalta. Ez jelent egyfajta értékelést. Az is értékelésnek számít, ha a tanács változtat a pályázati kiírásán, levonva az előző évi tapasztalatokat (pályázatok számának, önrész arányának illetve a támogatási összeg nagyságának változtatása).

A régióban a megvalósítás során kapnak a tagok beszámolót pályázatok folyásáról.

16. Melyek a tapasztalatok a munkaszervezettel, a Regionális Fejlesztési Ügynökséggel való kapcsolat tekintetében? Hol történik és milyen színvonalon a pályázatokra vonatkozóan a döntés-előkészítés? Kikből állnak a szakértői bizottságok és milyen mértékben veszik figyelembe javasataikat? Volt e már lényeges eltérés a szakértői javaslat és a tanács döntése között és mi volt ennek az indoka?

A. Az ügynökségek jók a kiírásban és a lebonyolításban, de a régió hozzáállása jobb mint a megyei munkaszervezeté, igaz mindkettőtől még többet várna. Még nem eléggé felkészültek például a KTK források fogadására, az ügymenet bonyolítására. A közel jövőben a projektgenerálás lenne a legfőbb cél, a távolabbi jövőben, viszont szükséges megerősíteni őket, hogy a központi szervek helyett biztosíthassák a KTK forrásainak elosztásában való részvételüket.

B. A Regionális Fejlesztési Tanács munkaszervezete a Regionális Fejlesztési Ügynökség. A tükörrégiós programra beérkezett pályázatok bírálata során a szakértői javaslat és a tanács döntése között vannak lényeges döntéshelyi és javaslatbeli különbségek (pl. szakmai kritériumok alapján a 2000. évi programban Pécsi Ipari Park fejlesztési programja kapta a legmagasabb pontot, a tanács politikai döntéssel nem is vette figyelembe; formai

kritériumoknak nem megfelelő pályázatok kerültek néha előtérbe, amelyekre kaptak támogatást).

D. Az elmúlt években nem volt eltérés. A szakértők úgy szakértenek (néha nyomásra), hogy az jó legyen a tanácsnak. Az apparátus jól végzi a dolgát. A pályázatok előkészítése és a humán erőforrások teljesen Kaposvárra tolódtak. Megosztható lett volna a munka, de nem ez történt. Gyengültek Pécs pozíciói. Kevés olyan szakember maradt itt, aki gyakorlott, nyelveket beszél stb.

E. A megyei területfejlesztési tanács munkaszervezete jó, a jelen felállásban szakmailag felkészült. A munkaszervezet jó szolgálatot tett a kistérségeknek, de az idő eljárt felette. A tanács működése során felmerültek szervezési problémák pl. nehéz volt olyan időpontot találni, amikor az elnök éppen nem elfoglalt. Az adminisztráció átgondolt egyszerűsítése is megfontolandó, például jelentősen le kellene egyszerűsíteni a pályázatbefogadás menetét és lerövidíteni az átfutási időt. A nyertes pályázatok ellenőrzése csupán formális volt. Néha az ÁSZ is ellenőrzött, de inkább a munkaszervezet feladata volt a monitoring. Az alaposabb ellenőrzés lehet, hogy gondot okozott volna, főleg a kistélepusléseken.

G. Az alapvető probléma az, hogy nincs megoldva lényegében az ügynökségek teljes körű finanszírozásának a kérdése. Az ügynökségek néha úgy működnek, mintha erőteljesen profitérdekelt szervezetek lennének. Tisztább és teljes finanszírozásukat meg kellene oldani. A szakértők ismert körből kerülnek ki, ezért nincs sok konfliktus és eltérés.

H. A Regionális Fejlesztési Ügynökséggel mindegyik megyei munkaszervezetnek jó a kapcsolata. A pályázati kiírásoknál (pl. TTFC) napi munkakapcsolatot tartanak fenn egymással. A döntés-előkészítés mindhárom megyében munkaszervezeti szinten, illetve a régiónál a területfejlesztési irodán történik, szakértői bizottságokban. A szakértői bizottságok a minisztériumok és a Tanács által delegált személyekből, illetve a szakértői névjegyzékből kiválasztott külső szakértőkből áll össze. A szakértői bizottságok javaslatait a Tanács általában elfogadja, ha nem, akkor egyeztetési folyamat kezdődik. A viták elsősorban a forráshiányból adódtak, s csak ritkán merülnek fel vitás esetek elutasított pályázatokkal kapcsolatban. Ez leginkább annak köszönhető, hogy a szakértői bizottság az elutasított pályázatok esetében részletes indoklást készít.

I. A megyében szakértői bizottságok működnek. Egyszer volt eltérés a szakértői javaslat és a döntés között, ez politikai alapokon történt meg. Később a döntést megtorpedozó kistérségi tanácsokat képviselő tagjai ki is kerültek a tanácsból.

17. Mi a tapasztalat a tanácsok személyi összetétele tekintetében? Milyen arányú a részvétel és mennyire kollektívek a döntések? Vannak-e érdemi nézetkülönbségek és azokat hogyan oldják fel? Benn van-e mindenki a tanácsban, akinek a döntésben részt kellene vennie, és a jelenlegi összetételből mindenkinek indokolt-e a részvétele? Javasol-e változást a tanács összetételében?

A. Jó a személyi összetétel, jó a részvételi jelen pillanatban, a döntések is kollektívnak nevezhetők. A képviseleti arány jelenleg viszont nem megfelelő, maximum 2-3 miniszteri képviselő jelenléte lehet indokolt, önkormányzati részvétel biztosítása lehet a cél. Ne minden kistérségi képviselő kerüljön be a megyei szervezetbe, de a kistérségek képviseletének erősödése jó. A kamara igazából szavazati jog nélkül lesz jó, hiszen a forráselosztásba közvetlenül nem indokolt bevonni őket, mert meghatározott érdekeket (esetleg pályázókat) képviselnek. A fejlesztési irányok meghatározása során viszont fontos a részvételük.

B. Kistérségi részvétel a tanácsokban: A feladatok mellé szavazati jogokat is ad a területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanácsokban kettős megkötéssel. Egyrészt a KSH által kialakított statisztikai kistérségekben működő társulások juthattak képviselethez, tehát statisztikai körzetenként egy-egy képviselője tagja lehet a tanácsnak, másrészt korlátozta számukat is, ami a törvény 1999. évi módosításáig nem haladhatta meg a hatot. Az önkormányzatok előtt megnyílt a lehetőség, hogy a területfejlesztési önkormányzati társulások útján befolyásolhatják az elosztási döntéseket, képviselhetik területi érdekeiket ott, ahol a megpályázható alapok erőforrásainak elosztásáról döntenek. Ott, ahol statisztikai kistérség száma magasabb volt, a képviselet nem volt teljes körű. Az ilyenkor alkalmazott megoldás egyike az volt, hogy a kistérségek rotációjával biztosították a megyei területfejlesztési tanácsban való megjelenés lehetőségét, illetve közös képviselő kinevezésével oldották meg a részvételt. A közvetített képviselet viszont információvesztéssel jár.

A területfejlesztési törvény 1999. évi átfogó módosítása nem oldotta meg, sőt inkább fokozta a kistérségek szerepe körüli bizonytalanságot. A kistérségek a korábbinál kisebb szerepet kaptak, jelenleg a megyei területfejlesztési tanácsokban megyénként – függetlenül a megyében kialakított statisztikai vonzáskörzetek számától – egységesen csak három önkormányzati társulási képviselő kapott helyet. Csökkent az önkormányzati társulások részvétele a regionális fejlesztési tanácsok döntéshozatalában is. A Regionális Fejlesztési Tanács tagja megyénként 1 kistérségi képviselő.

A szabályozás azonban nem terjed ki a társulások lehatárolásának problémájára, például, hogy csak a megyehatárokon belül maradjanak-e, hogy egy önkormányzat csak egyetlen területfejlesztési társuláshoz lehet-e tagja. A városi vonzáskörzetek alapján kialakított KSH-körzet lett a lehatárolás alapja. Az adott statisztikai kistérségre társulást alapítani nem volt kötelező, létrehozásukat a törvény megfelelő eszközökkel próbálta befolyásolni: a kistérségi társulások képviselőit a megyei területfejlesztési tanácsokban a KSH-körzetek száma szerint limitálta, a decentralizált forrásokhoz való hozzájárulás feltételének is ez volt az alapja. Mégpedig úgy, hogy a támogatás valamelyik kedvezményezett térségben megvalósuló programot finanszíroz; illetve a kedvezményezett térségek lehatárolása a megyék közötti elosztást is befolyásolja, miközben a társulások a körzetrendszertől teljesen függetlenül működnek. További következménye a lehatárolásnak az, hogy a nagyvárosok vonzáskörzetei hátrányos helyzetbe kerültek az elosztási rendszerben, és ezért az volt az érdekük, hogy a nagyobb városok ne tartozzanak a társulásokhoz. A KSH-körzetek határai nem minden esetben esnek egybe, a társulások nem alkotnak átfedés nélküli halmazokat a térben, vannak települések, melyek egyszerre több társuláshoz is tartoznak, ezt a jelenlegi törvényi rendszer nem zárja ki.

Ez az összetétel hibája, hogy a helyi képviselő nem elég erős, és ezt kell erősíteni mindenképpen a központi képviselő rovására.

D. A részvétel korrekt, sokan ott vannak. A minisztériumi delegáltak száma csökkent, az helyes. A gazdasági kamaráknak nagyobb súlyt kéne adni: minimuma három megye adjon egy delegáltat, de jobb lenne, ha megyénként egy lenne. Az agrárkamaránál elég lenne a három megyének egy közös delegált. Az idegenforgalom maradjon, a legtöbb projektet adja.

A kistérségek, megyék, megyei jogú városok maradjanak (kistérségek közül ne az összes, megyénként 2-3 elég lenne). A minisztériumok kevesebb, a gazdasági szféra több delegálttal legyen jelen.

E. A területfejlesztési intézményrendszer változása negatívan érintette a kistérségeket, mivel az 1996. évi XXI. tv. módosítása szűkítette azok szavazati jogát. A mostani, elfogadásra váró, törvénytervezet végre nagyobb szerephez juttatja a kistérségeket a forráselosztásban. Ez üdvözlendő eleme a törvénymódosításnak.

1996-ban a frissen elfogadott törvény alapján még nem alakultak ki azok a működési technikák, amelyek megkönnyíthették volna a megyei területfejlesztési tanács döntéshozóinak dolgát, így gyakran előfordult, hogy éjszakába nyúló viták folytak egy-egy kérdésről. 1997-re azonban kialakult az a technika, ami lényegesen leegyszerűsítette a döntéshozatalt és egyúttal

kijelölte a fejlődési irányt is: a kistérségek saját maguk rangsorolták a beérkezett pályázatokat, és ezt a rangsort senki sem kérdőjelezte meg. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a megyei területfejlesztési tanács ülései csupán formális összejövetelek voltak, lényegi döntések nélkül. A kistérségi képviselők feladata volt a kistérségi prioritások előterjesztése és támogatása. 1999-től a háromra csökkentett kistérségi képviselővel ugyanúgy folytatódott a kialakult gyakorlat, mindazonáltal elhibázott lépés volt a kistérségi részvétel szűkítése. A döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb kell meghozni, ahol a helyismeret még kamatoztatható. Ráadásul a források elenyésző volta is azt indokolja, hogy azok felhasználásáról – a kistérségi kvóták által kijelölt mértékig – valóban a kistérségek döntsenek. A regionális területfejlesztési tanácsba a jövőben várhatóan két kistérségi képviselő képviseli majd a térség érdekeit, ami pozitív változás lesz a tanács működésében. Amíg a regionális területfejlesztési tanácsok működtetését szükségesnek tartja az interjúalany a továbbiakban is, a megyei területfejlesztési tanácsok helyett kistérségi hatáskörbe utalt fejlesztési forrásokat tartana elképzelhetőnek. Persze sok múlik a decentralizált források mértékétől, hiszen a kistérségi keretnek az elmaradottságot figyelembe vevő, felzárkóztató, infrastrukturális fejlesztéseket kellene finanszíroznia – a mostani keretösszeget jócskán meghaladó összeggel –, míg a regionális területfejlesztési tanács keretösszegének a nagy, a regionális hatókörű fejlesztéseket, elsősorban a munkahelyteremtő beruházások ösztönzését kellene fedeznie.

G. Az összetétel szabályozott. A részvétel átlagban 80%-ra tehető, a pénzosztáskor magasabb. A döntések kollektív döntésként születnek.

H. A Tanácsok személyi összetételének 1999-es módosítását az érintettek egyöntetűen elhibázott lépésnek tartják, bár Csongrád és Békés megyéből megjegyezték, hogy a korábbi tagok tanácskozási és hozzászólási joggal továbbra is részt vesznek az üléseken, s a döntéseknél sincsen különösebb vita. Bács-Kiskun megyében sajnálatosnak tartják, hogy a módosítás következtében kialakult összetétel a korábban jól működő partneri gesztusokon alapuló döntési rendszert aláásta, így a szolidaritás jelentős mértékben csökkent.

A Megyei Területfejlesztési Tanácsok ennek ellenére megfelelően működnek, a határozatképességgel nem volt még különösebb gond. Érdemi nézetkülönbségek az elmúlt időszakban nem fordultak elő egyik megyében sem, ami az előzetes — kistérségek vezetői és a tanácstagok közötti — egyeztetéseknek is betudható.

A Tanács összetételének kérdésében megoszlott a megyei szakértők véleménye. Békés megyében arra hívták fel a figyelmet, hogy előbb a feladatokat kellene pontosan meghatározni — azokat amelyek a megyéknél maradnak — majd ezt követően kellene megtalálni a feladatokhoz szükséges tanácstagokat. A jelenlegi összetételt nem tartják jónak, mert a Tanács működésénél és összetételénél a területi elv érvényesítése lenne a legfontosabb. Területi, fejlesztési lobbistákra lenne szükség, ezzel együtt azonban meg kellene oldani az önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakítását, hogy valóban területfejlesztéssel foglalkozzanak megyei szinten. Bács-Kiskun megyében azt emelték ki, hogy az elmúlt években a kamarák képviselői hiányoztak a döntési folyamatból, most azonban már nem lesz szükség a szerepükre, ha a vállalkozói pályázatok nem maradnak a megyében (a Regionális Fejlesztési Tanácsba viszont indokolt lenne a kamarai képviselet). Bács-Kiskun megyében is erősítenék a területi elvet, ennek megfelelően támogatnák, hogy minden kistérségnek legyen ismételten képviselője a Tanácsban. Ezzel szemben a Dél-Alföldi Regionális Idegenforgalmi Bizottság (DARIB) képviseletét feleslegesnek tartják, s a minisztériumok képviseletében is egy főt tudnának elképzelni a jövőben a döntéshozásban. Csongrád megyében sem tartják jónak a jelenlegi Tanácsi képviseletet, de a jelenlegi feladatok és pályázati alapok mellett nem tartják indokoltnak a jelentősebb változtatást.

I. Azonnal vissza kell térni az induláshoz, és legalább a két kamarai képviseletet biztosítani kell a tanácsban. Sok hasznos információt tudtak adni. Amennyiben nem szűnik meg a Tanács. A jelenlegi törvényt módosító tervezetben megjelenik, hogy ne csak a kamarák, hanem a civil szervezeteket is jelenjenek meg, illetve a kistérségi képviseletet is növelni kívánja a tervezet. Ebben az esetben már túl nagy lenne a Tanács tagjainak sora. Problémás a kistérségi képviseletek megválasztásának módja, legitimációja.

A régióban nagyon sok a minisztériumi képviselő. Olyan emberek is vannak ott, akik sok esetben csak megmutatják magukat, és úgy néz ki, mintha nem is egyeztetnének a saját minisztériumukkal.

A legtöbb kérdésben kollektív döntés születik. A regionális tanácsban a megyék és a megyei jogú városok egyeztetik a döntéseiket. Vannak azonban nézeteltérések is, ezek általában területi jellegűek. Ez a felállás Vas és Zala kontra Győr. Itt a jellemző az, hogy a vasi érdekek dominálnak. Például az elnöki egyeztetések mindig Szombathelyen vannak.

18. Milyen tevékenységeket folytat a tanács a pályázati pénzek elosztásán túlmenően?

Van-e és kellene-e hogy legyen más funkciója is, és mi lenne az?

A. A tanács jelen pillanatban is folytat programalkotási tevékenységet. A fórum szerep és szelepe lehetne a jövőben fontos és kívánatos, például a kistérségek, illetve a megyék közötti érdekegyeztetések, érdekellentétek feloldása során. Ezentúl a monitoring tevékenység erősítése lehet a jövőbeni cél.

B. A Fejlesztési Tanácsnak nem szabadna a pályázati pénzek elosztásával foglalkoznia, mert a tervezésből is kell vennie a részét. Nemcsak a pályázatok kidolgozásában, hanem a projektgenerálásban is fontos szerepet kell játszania: előkészítés, kidolgozás, egyeztetés szükségességét kell kiemelni. Sajnos a Fejlesztési Tanács mint egy politikai szervezet működik, pedig szakmai szervezetnek kell lennie.

D. A régiófejlesztési koncepció dolgait menedzseli. Akciótervet dolgoz ki a ROP-hoz. Nyilatkozik területfejlesztési kérdésekben. (Az egészségügy program esetén például állást foglalt, ennek ellenére a 20 milliárd Ft-ból 12-t Debrecen kapott. Jobb lett volna mondjuk 8 milliárd Debrecennek és 4 milliárd Pécsnek.)

G. A tanács áttekinti a fejlesztési, tervezési kérdések állását, jelentős külkapcsolatokat épített ki és ápol.

I. Amennyiben marad a megyei területfejlesztési tanács, és a források kezelését elveszik tőle, akkor marad az a feladata, –ami jelenleg is megvan, csak nem fordít rá hangsúlyt– a megyei területfejlesztési folyamatok figyelemmel kísérése.

A legjobb az lenne, hogy szűnjön meg a megyei területfejlesztési tanács. A TEKI-t és a CéDe-t pedig a Megyei Önkormányzat is el tudja osztani. Legitim, választott testület és önkormányzati feladatokat felügyel.

A régióra is igaz, hogy a területfejlesztési folyamatok figyelemmel kísérése az egyéb feladatkör, de nem nagyon jellemző az ilyen jellegű tevékenység, inkább a testület a forráselosztásra koncentrál.

19. Egyetért-e azzal, hogy a területfejlesztési tanácsok legitimitása jelenleg bizonytalan?

Nem választott testület, de egészében nem is a központi kormányzati akarat kinevezett képviselője. Jelenlegi jogi státuszában mennyire tehetők tagjai felelőssé az általuk elosztott támogatások korrupciómentességéért, szabályos felhasználásáért? Milyen lépések, változások lennének szükségesek a legitimitás erősítésére, a jogkörök mellett a felelősség egyértelmű tisztázására?

A. A tanácsok legitimek, hiszen törvény hozta őket létre. Politikai legitimitásuk nem kielégítő, a fő probléma, hogy politikai felelősséggel nem rendelkező szereplők vannak többségben a tanácsokban. Cél ennek az aránynak a megfordítása, a korrupciót – szerinte – így lehet minimalizálni. Regionális szinten a választójogi törvény alapján nyerjék mandátumukat a tagok, melyen belül különböző lehetőségek vannak, pl.: a kistérségek képviselői legyenek benne a tanácsba, vagy a lakosságszám alapján delegálja a tagokat a megyei közgyűlés, illetve a megyei jogú város képviselő-testülete.

D. Nem erős a legitimitása, de ez nem zavarja a munkát. Nem melegágy a korrupciónak. Pontrendszer van, a korrupció nem tetten érhető. A felelősség sehol nem jobban kézzelfogható.

G. Valóban bizonytalan. Sok szempontból akár zavarosnak is lehet minősíteni az összetételt. A mai helyzetet egy választott intézményi konstrukció tudná valójában feloldani. A felelősség kérdése nem tisztázott, valójában nem tehető a tanács tagja felelőssé.

H. A Területfejlesztési Tanácsok legitimitásával kapcsolatban a megkérdezettek elmondták, hogy a Tanács valóban nem választott testület, ezért jogi helyzete és legitimitása (akár a politikai irányultsága miatt is) megkérdőjelezhető. A Tanácsok törvény által létrehozott jogi személyek, formájukat azonban nem határozta meg a törvény. A felelősség tekintetében sem tisztázott a helyzet, mint ahogy az aláírási jogosultságokkal (formálisan az elnök joga, a mindennapi ügyeket végző munkaszervezet vezetője azonban nem írhat alá) kapcsolatban is kérdések merültek fel. A munkaszervezetek is sajátos helyzetben vannak, hiszen a törvény nem definiálja azokat. Csongrád megyében, mint a megyei önkormányzat egy osztálya végzi a munkaszervezeti feladatokat, Bács-Kiskun megyében Kht. formájában működik, míg Békésben a megyei önkormányzat keretében egy titkárság fogja össze a teendőket.

A Területfejlesztési Tanács és munkaszervezeteinek jogi helyzetének tisztázását és a szabályozási kérdések megoldását nagyon fontos feladatnak látják a területfejlesztési szakemberek. Úgy vélik, hogy a szakmai szempontok érvényre juttatása csak akkor

lehetséges, ha a jogi helyzetet és a szabályozást egyértelművé teszik. Ennek érdekében fontosnak tartanak, hogy a területfejlesztést választott szervezet (pl. megyei képviselőkől álló Bizottság) kezébe helyezték, s a munkaszervezetek működését is jogszabályilag rendezték, megfelelő ellenőrzési és érvényesítési jogokkal. Ebben az esetben pontosan lehatárolhatóvá válnának a jogkörök és felelőségek.

I. A válaszadók egyetértettek ezzel a megállapítással. Kétséges a megyék szerepe. Közigazgatásilag a megyéket tekintik jelenleg legitimebbek. Azonban a két testület közül a régióknak nagyobb a jövője. Nem tehetők a tagok felelőssé a döntésekért. A régióban a tagoknak eddig összesen egy titoktartási nyilatkozatot kellett tennünk (az interjút adó alany köztisztviselő, két éve mind a megyei, mind a regionális tanácsban folyamatosan helyettesíti a valódi delegáltat).

20. Hogyan érintette a Regionális Fejlesztési Tanácsok tevékenységét, hogy 2004-2006-ban az Európai Unió strukturális támogatásainak tervezése, elosztása menedzselése nem a régiókban, hanem egy központi irányító hatóságnál történik? Lát-e valamilyen lehetőséget a Tanácsok számára ebben az időszakban az EU alapok felhasználására vonatkozó döntésekben való részvételre, a döntések befolyásolására? Látna-e perspektívát a Tanácsok működése számára, ha az alapok központi menedzsmentje 2006 után is fennmaradna és a nagyobb összegű EU támogatás a teljes hazai területfejlesztési támogatási forrásokat az EU alapok ko-finanszírozása kötné le?

A. Jelen pillanatban elfogadható a rendszer, mert nem épült ki a megfelelő regionális intézményi keret (sem az önkormányzat, sem a megfelelő menedzsment). Nagy veszteség a források elosztása, mértéke, stb. szempontjából nem ért bennünket. Az bizonyos, hogy a saját befolyás érvényesítése ilyen keretek között nehezebb, azok számára, akik szeretnek élni ilyen lehetőséggel. A közeljövőt tekintve nem célszerű változtatni ezen a struktúrán, mivel a jelenlegi szervezetek nem érettek a feladatok ellátására. A legfontosabb cél most az, hogy egyetlen Euro se menjen veszendőbe. Középtávon persze ki kell alakítani, illetve meg kell erősíteni a megfelelő intézményrendszert.

B. A Regionális Fejlesztési Operatív Programmal kapcsolatban hetente egyeztetést tart az irányító hatóság, ehhez 2 közreműködő szervezetet vont be:

- VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatóság (megvalósításban kellene működnie)

- Regionális Fejlesztési Ügynökségek (projektgenerálás, tervezésben kellene segítenie).

Ennek ellenére az RFÜ-k elképzelése az, hogy intézkedések alapján próbálják felosztani az operatív programokat, és úgy elosztani, nem pedig munka alapján. Az operatív programot mindenképpen „egy kézbe” kell összefogni, mert a hazai intézményrendszer erre nincsen felkészülve.

D. Jó lenne, ha maradna a PEA-s lehetőség. A Tanács előminősíthetne: kiemelten támogatandó, támogatandó, nem támogatandó. Ha a tanács pénzosztó szerepe megszűnik, a már amúgy is gyenge legitimitása miatt az értelme tűnik el. A mai legitimitását éppen a pénzelosztó szerepe adja!

G. Megsértődtek a legtöbben, de nem látom igazán az okát. Az Unió valójában a jelenlegi magyar gyakorlatot igazolta vissza valójában. A tanácsok – ésszerű végiggondolás után – ebben az új felállásban is tudnak működni.

H. A Dél-Alföldi Régió 2000. évtől arra készült, hogy önálló operatív programot készíthet. A 2001. márciusában bejelentett változás, melynek értelmében Magyarországról egyetlen Regionális Operatív Program (ROP) kerül beadásra (s az sem régiós bontásban), ez már egyértelműen jelezte a régiók ügyének háttérbe szorulását. Sajnos ezt követően a Nemzeti Fejlesztési Terv és a ROP készítésekor sem kérték ki a régió véleményét, ami a régiók és a kormányzat partnerségi viszonyát kérdőjelezte meg. A mostani rendszer mellett ezért a régió nem lát lehetőséget az EU alapok felhasználására vonatkozó döntésekben való részvételre, s a döntések befolyásolására. Ez sajnos még azzal a következménnyel is járhat, hogy a Regionális Fejlesztési Tanács — jelenlegi szűk mozgásterével — nem tudja megfelelőképpen képviselni a régió prioritásainak megvalósítását.

I. Ez a döntés tanácsokat ledegradálta egy hivatalosan pályázatokat kiíró és begyűjtő szerepkörre. Véleményt esetleg mondhat, de ezt nem kötelesek figyelembe venni. A régió egy stróman szerepet tölt be. Van egyfajta véleményező szerepköre a tanácsnak, rangsort állíthat fel, de ezt nem kötelesek figyelembe venni. Amennyiben nem változik ez a rendszer akkor minimális lesz a tanácsnak hatásköre, maximum egy regionális projektgenerálási szerepe lesz a tanácsnak, és nem lesz értelme az egész regionalizmusnak.

7 Az Európai Unió 2006 utáni kohéziós-regionális politikájáról folytatott viták, hatásuk a magyar regionális politikájára és a célszerű magyar állásfoglalás

A kohéziós és strukturális politika, az elmaradott, vagy szerkezeti válságproblémákkal küzdő régiók fejlődésének közösségi támogatása az elmúlt 15 évben az Európai Unió egyik legfontosabb közösségi politikájává nőtte ki magát, amely az uniós költségvetés mintegy 34-35 százalékát veszi igénybe. Ennek az igen nagy összegnek több mint 70 százaléka a legkevésbé fejlett régiók felzárkózását támogatja, azokat, amelyeknek egy főre jutó GDP-je az EU átlag 75 %-a alatt van. A csatlakozó országok – és ezen belül Magyarország – régióinak egésze, vagy túlnyomó többsége ebbe a kategóriába tartozik, érthető tehát az a várakozás, amely a jelölt országok részéről a strukturális politika eszközeihez való hozzáférés lehetőségéhez fűződik.

A keleti bővítés, nagyszámú - a jelenlegi szabályok szerint - a strukturális alapok maximális támogatására jogosult ország egyszerre történő felvétele azonban kétségtelenül rendkívül komoly kihívás elé állította a strukturális és kohéziós politikát. Három – egymással alig összeegyeztethető – érdeket és követelményt kellene egyszerre kielégíteni:

- a jelenlegi nettó befizető országok nem kívánnak az eddigieknél nagyobb mértékben a politika finanszírozásához hozzájárulni,
- az eddigi kedvezményezett országok nem akarnak az eddigi támogatásokról az új tagok javára lemondani,
- az új tagok pedig taggá válásuk után a fennálló szabályok szerinti korrekt részesedésükhöz szeretnének hozzájutni.

A három igény teljes és egyidejű kielégítése azonban matematikailag lehetetlen. Az 1997-99 közötti alkufolyamatok eredményei azt mutatták, hogy a második csoportba tartozó országok, azaz az eddigi kedvezményezettek voltak képesek érdekeiket legeredményesebben érvényesíteni. A nettó befizető országok nem fizetnek ugyan többet, de az ő juttatásaikat, az un. 2. célba tartozó, nem a legelmaradottabb régiók részesedését kurtították meg legnagyobb mértékben. A jelölt országok pedig, akiknek a döntésekbe beleszólásuk eddig nem volt, tehát alkuerővel nem rendelkeztek, a belépés után is 2007-ig redukált strukturális támogatásokban

részesülnek, míg az eddigi kedvezményezettnek pozícióját legfeljebb egy-két régiójuknak a legtámogatottabbak közül való fokozatos kiválása (phasing out) érinti.

Nem ez az egyetlen feszültség és vitatott kérdés a strukturális politika jövőjét illetően. Az eddigi gyakorlatot más szempontokból is számos kritika éri. Túl költségesnek és bürokratikusnak tartják, továbbá nem eléggé célirányosnak, gyakran politikai érdekek által motiváltak. Sokan vélekednek úgy, hogy a jelenlegi célterületek kijelölése és az ahhoz használt mutatók nem eléggé differenciáltak, nem tükrözik a valódi problémákat. Számos politikus sérelmezte az Európai Bizottság országokon belüli régiókra kiterjedő kijelölési, elosztási, rendelkezési jogát, azt a szubszidiaritás elvével összeférhetetlennek tekintik.

Ezekből az adottságokból és kritikákból kiindulva az Európai Bizottság hosszú előkészítő és vitasorozatot indított:

- 2001 januárjában közreadta a „Second Report on Economic and Social Cohesion”-t amely a továbbfejlesztés alapvető problémáit felvetette;
- 2002-ben elkészült a „First Progress Report on Economic and Social Cohesion”, amely a kohéziós riport kiadása óta eltelt fejleményeket és vitákat összegezte.
- 2002-ben egy nagyszabású Európai Kohéziós Fórumot tartottak Brüsszelben a továbbfejlesztés kérdéseiről
- 2003 januárjában elkészült és publikálásra került a „Second Progress Report on Social and Economic Cohesion” amely a további vitákat és fejleményeket összegezte.

A Bizottság 2005 végéig szeretné a reform intézkedéseit kialakítani, alapvető elveit azonban még ebben az évben, ezért ez az év a kritikus az egész 2013-ig terjedő időszak kohéziós politikája szempontjából.

7.1 A Bizottság meghirdetett „opciói”

Az Európai Bizottság már a Kohéziós Riportban előre jelzett bizonyos széles sávban megfogalmazott forgatókönyveket, „opciókat”, amelyek az átalakítás lehetséges (és markáns szélsőértéket jelentő) irányait jelezték. Lényegében azóta is ezek álltak a viták középpontjában. Valamennyi opció azonos, a tagországok GDP-je 0, 45 százalékanak

megfelelő strukturális támogatási eszközzel számolt, az opciók tehát nem mennyiségi, hanem elosztási változatok voltak. Ezek az opciók a következők:

1. opció. A jelenlegi kohéziós politika folytatása

Az első forgatókönyv szerint a strukturális alapok jelenlegi rendszere alapvetően fennmaradna 2007 után is és azt az új tagországokra is kiterjesztenék. A támogatások döntő hányadát tehát a jelenlegi kedvezményezettek és az új tagok kapnák, azonban fennmaradna a fejlettebb tagországok válságban lévő régióinak támogatása is, ami megőrizné ezen országok érdekeltségét a strukturális politika fenntartásában. Természetesen így a támogatandó régiók száma és lakossága lényegesen megemelkedne, így minden régió a korábban kialakult normáknál lényegesen kevesebb támogatásban részesülne. Az új kibővített Európai Unióra vonatkozó küszöbök kompromisszumot jelentenének a régi és az új átlag 75 százaléka között. Szlovénia, Prága, Pozsony és Közép-Magyarország nem lenne jogosult az 1. cél szerinti támogatásra, de kiesne a támogatott körből az eddigi kedvezményezettek több régiója is.

A forgatókönyv előnyei:

- a rendszerben nincs alapvető változtatás, nem kell új reform-döntéseket hozni, tehát nem fenyeget vétóval;
- fenntartaná valamennyi tagország érdekeltségét, mivel gyakorlatilag valamennyi ország valamilyen fokon kedvezményezettje lenne a rendszernek;
- a kialakított gyakorlat folytatása könnyebbé, simábbá tenné a megvalósítást.

A forgatókönyv hátrányai:

- a megoldás inkább politikai, mint gazdasági. A koncentráció jelentősen csökkenne, ugyanannyi, vagy alig növekvő összeget lényegesen több régió között osztanának el. Ez egyben azt is jelentené, hogy az EU szóhasználatával megbomlana az „arányosság” a felhasznált pénzügyi eszközök, ill. az elérésükhöz és felhasználásuk során szükséges adminisztratív és bürokratikus ráfordítások között, holott ez az arány eddig sem volt túl kedvező.
- tovább növekedne az Európai Bizottság bürokráciája. A bizottságnak 50 helyett mintegy 100 1. cél szerint támogatott régióval kellene egyenként foglalkoznia;

- az új tagországok régióinak felkészültsége a strukturális alapok fogadására és hatékony, kifogástalan felhasználására még 2007-ben is kérdéses lesz.

2. opció. Eltérő rendszer a régi és az új tagoknál

A második forgatókönyv a régi és az új tagok eltérő kezelését feltételezi. A jelenlegi tagországokban folytatódna a ma érvényes rendszer, tehát a támogatások címzettjei továbbra is a régiók lennének, mind a fejlettebb, mind az eddigi fő kedvezményezett országokban. Az új tagok esetében azonban ez a forgatókönyv lényegében a jelenleg meghozott döntések 2006 utáni meghosszabbítását jelentené, azaz a támogatás 2006 után sem a régióknak, hanem az országnak szól, központilag kerül menedzselésre és elosztásra. Ilyen értelemben inkább a kohéziós alap, mint a strukturális alapok menedzsmentjével mutat rokonságot.

A forgatókönyv előnyei:

- Az új tagországok egyetlen régiója sem marad ki a támogatásból. Ezekben az országokban a gazdasági növekedés fő hordozói a fővárosok és azok régiója. A nemzeti növekedés korlátozását jelentené, ha ezek a régiók kimaradnak a támogathatóságból, annál is inkább, mert az EU jelenlegi versenyszabályozása az EU támogatásból kimaradt régiók számára bármilyen nemzeti támogatást is tilt;
- Az új tagországokban elkerülhető a meglehetősen kétes értékű regionális GDP adatok alkalmazása, a kormányok jobban alakíthatják saját adottságaik szerint regionális politikájukat és szabadabban használhatják fel ahhoz az EU támogatást.

A forgatókönyv hátrányai

- A jelen tagországoktól eltérő támogatási és mutatórendszer azonban kétségtelenül feszültségeket, és annak az új tagokkal való elfogadtatása nehézségeket okozna, különösen azért, mert az eltérő rendszer nehezebbé teszi a régi tagokkal való összehasonlítást, és megkönnyíti az Európai Bizottság számára a támogatások valós színvonalának a régi tagokénál tartósan alacsonyabb szinten tartását.
- A rendszer alapvetően megkérdőjelezné a strukturális politika azon alapelvét, hogy a strukturális támogatást nem kormányok, hanem régiók kapják. Fennáll továbbá a veszély, hogy e szabadabb felhasználást a térség kormányai politikailag motiváltan használják fel.

3. opció. Koncentrált forrásfelhasználás a legszegényebb területeken

A harmadik forgatókönyv lényegesen leszűkítené az EU strukturális politikájának hatókörét, és tevékenységét kizárólag a legszegényebb országokra és régiókra – döntően az új tagországokra - korlátozná. Megszűnne minden más célterület, csak a fejlődésben lemaradt régiók, továbbá periférikus és határmenti régiók kapnának támogatást. Megszűnne a pénzeknek az a körforgása, hogy a fejlett országok befizetnek az EU költségvetésbe és annak egy részét strukturális támogatásként visszakapják. A fejlett országok a be nem fizetett pénzekből saját szempontjaik szerint alakíthatják saját regionális politikájukat

A forgatókönyv előnyei

- Ez esetben érvényesül a szubszidiaritás elve, azaz a Bizottság valóban csak a legrászorultabb, a gazdaságilag indokolt esetekben, a felzárkóztatás érdekében avatkozik be.
- Mivel a kedvezményezettek között döntően új tagországok lesznek, az EU regionális politikája az ő sajátos problémáikra és helyzetükre szabható.
- A támogatási eszközök nagyságrendje szempontjából nyilvánvalóan ez lenne a legkedvezőbb az új tagországoknak.

A forgatókönyv hátrányai:

- A legkisebb a valószínűsége, hogy a jelenlegi kedvezményezett országok elfogadják azt.
- Rontja a forgatókönyv esélyeit, hogy a fejlett országok érdekeltsége a strukturális politika fenntartásában (mivel abból semmit nem kapnának vissza) nagymértékben csökkenne, esetleg megszűnne.
- Megnőne ugyanakkor a nyomás, hogy a kimaradó országok magukat más EU alapokból (agrárpolitika, K&F támogatások) kompenzálják, továbbá, hogy az elmaradó EU támogatásokat vállalataiknál saját nemzeti eszközökből kompenzálják és ezáltal a versenypolitikai követelményeket fellazítsák, ami szintén kedvezőtlen lenne az új tagországok számára.

4. opció. A strukturálispolitika „re-nacionalizálása”

Végül a negyedik variáns arra a problémára kíván választ adni, hogy mindmáig létezik a tagállamokban és a jelölt országokban is egy EU regionális politika és egy nemzeti regionális politika, mindkettő saját – többnyire elkülönített intézmény- és pénzügyi eszközrendszerrel. Az Európai Bizottság Versenypolitikai Igazgatósága már régen és kitartóan igyekszik a két rendszert egymással összhangba hozni, de eléggé egyoldalúan, az EU szabályok, mutatók és kritériumok „ráerőltetésével” a tagországok saját rendszerére, a sajátosságok figyelmen kívül hagyásával. Nem utolsósorban ez a gyakorlat váltott ki számos kritikát a tagországok részéről, és jelent meg egyre erőteljesebben az az igény, hogy az Európai Bizottság csak az általános és kötelező követelményeket szabja meg a tagországok számára (a versenypolitika, környezetvédelem, stb.), de a támogatandó területek meghatározása, a regionális fejlesztési stratégia kialakítása és megvalósítása az országok hatáskörében maradjon. A tagországuk (valamennyien) – GDP-jüknek, fejlettségi szintjüknek megfelelően – meghatározott összegű EU strukturális támogatáshoz hozzájutnak, de az a saját hatáskörük, hogy e támogatásokat, saját nemzeti területfejlesztési eszközeikkel együtt, az általuk támogatandóaknak vélt régiók között elosszák. Az EU szintű regionális jogosultság-meghatározás megszűnne, a tagországok lennének felelősek az – EU és saját eszközöket is átfogó – konzisztens regionális politikájuk kialakításáért és megvalósításáért.

A forgatókönyv előnyei

- Mivel ez esetben minden ország támogatáshoz jut, Magyarország részesedése szerényebb lenne, de azt szabadabban felhasználhatná.
- Előnye a forgatókönyvnek, hogy a fejlett országokat is a rendszeren belül tartja, és érdekeltté teszi a strukturális alapok megtartásában.

A forgatókönyv hátrányai

- Kétségtelen veszélye a forgatókönyvnek, hogy a nemzeti kormányok esetleg nem veszik figyelembe az EU kohéziós követelményeit és az EU strukturális alapjait saját - esetleg politikailag motivált - prioritásaiknak megfelelően használják fel.
- További hátrány az Európai Unió „jelenvalóságának” hiánya. A strukturális alapok támogatási eszközeiken túl a tagországok lakossága számára mindennap „szemmel

láthatóvá” teszik a tagság előnyeit, egyfajta tervezési kultúrát vezetnek be a tagországokban, kikényszeríti a hosszú távban, több éven való gondolkodást a kormányok költségvetésének rövid távú, a választási ciklusokhoz való igazodásával szemben.

7.2 Egyéb reformjavaslatok

A bizottság által megjelenített opciók mellett megjelentek természetesen egyéb reformjavaslatok is:

Számos kritika hangzik el a strukturális politika „egydimenziós” volta ellen, az ellen tehát, hogy a támogatás szinte kizárólagos mércéje a régiók egy főre jutó GDP-je. Amellett, hogy a jogosultság kizárólag ilyen mérést egyoldalúnak tartják, kételyek merülnek fel e mutató megbízhatóságát illetően is, különösen az új tagországok vonatkozásában. Számos ország (pl. Olaszország) ezzel egyenrangú mutatóként kezelné a munkanélküliséget (ami Magyarország számára kedvezőtlen lenne. Más a helyzet az aktivitási ráta esetében). Sokan másfajta – inkább földrajzi jellegű – kritériumok alkalmazását javasolják, olyanokat, mint szigetek (Olaszország), periférikus tengerentúli területek (Franciaország), hegyvidéki régiók, zord éghajlatú területek (skandináv országok), nagyvárosi agglomerációk, környezetileg veszélyeztetett, szárazsággal, esetleg árvizekkel sújtott területek, stb. Amellett, hogy ilyen tipizálásnak a fejlesztési programok célzottsága szempontjából természetesen van ésszerűsége, nem lehet nem észrevenni, hogy ilyen javaslatok azért is születnek, mert a kizárólag a gazdasági fejlettségre alapozott mutatószámrendszer túlzottan az újonnan csatlakozó szegény országokra koncentrálná a strukturális támogatásokat és ezt a koncentrációt kívánják mérsékelni.

Sok javaslat tulajdonképpen célja a brüsszeli Bizottság regionális politikában betöltött szerepének mérséklése. Szélsőséges formában (Bajorország) olyan javaslatok is megjelennek, hogy a Bizottságot teljesen ki kell kapcsolni a rendszerből és a kevésbé fejlett országok támogatása bilaterális alapon történjen. (Németország felvállalná pl. Lengyelország és Portugália strukturális támogatását). Az ilyen javaslatok azonban hamar lekerültek a napirendről.

Más vélemények a lisszaboni program oldaláról bírálják a strukturális politikát: Ha Európa a legdinamikusabb, legképzettebb, leginnovatívabb régió akar lenni, ez nem érhető el, ha a

pénzt a legszegényebb, legelmaradottabb régiókra fordítják. E cél a legígéretesebb régiók, növekedési pólusok támogatásával érhető el, ahonnan a növekedési impulzusok, innovációk majd „átgyűrűznek” a kevésbé fejlett térségekbe. Ezért elhangzanak olyan vélemények, hogy nem a „fejletlenség”, hanem a „fejlődés” alapján kell a támogatást elosztani, azaz az a régió kapjon támogatást, amely az előző években bizonyított, hogy képes gyors és hatékony növekedést elérni. Más javaslatok megszüntetnének minden előzetesen meghatározott ország és regionális részesedést, és a támogatást egyetlen központi pályázati rendszeren keresztül osztanák el.

7.3 Az országok állásfoglalásai és a viták eredményei

Az elmúlt két év folyamán számos álláspont alakult ki és hangzott el. Bizonyos pontokon az egyetértés kezd kialakulni, más pontokon az előrehaladás még teljesen nyitott:

- Bár a „re-nacionalizálás” opcióját a Bizottság megjelentette az általa vázolt variánsok között, azt eleve egyértelművé tette, hogy azzal mélységesen nem ért egyet és azt súlyos visszalépésnek tekintené. Több, vagy kevesebb lelkesedéssel az elmúlt idők során a tagországok is elfogadták ezt az álláspontot, így a negyedik, a teljes „re-nacionalizáció”, az Európai Bizottság szerepének radikális csökkentése kiesett a számba jöhető opciók közül.
- A strukturális politika „re-nacionalizációjának” gondolata – érthetően – mindenekelőtt a nettó befizető országokban, Németországban, Ausztriában, Hollandiában, részben Nagy Britanniában merült fel. A déli államok – ismét érthetően az Európai Bizottság további erőteljes szerepvállalásának hívei. A helyzet annyiban sajátos, hogy a nettó befizető országok régiói is – ellentétben központi kormányaikkal – az Európai Bizottság szerepvállalása mellett törnek lándzsát. Az európai szerepvállalás ugyanis egyfajta garanciát nyújt a régióknak a kormányzatok rövidtávú döntéseivel szemben, kiegészítő forrást jelent és a központi kormánnyal szemben az önállóság a nem-egyoldalú kiszolgáltatottság fontos eleme. Nagy Britanniában a brit kormány ambivalens magatartása mellett Skócia, Wales és Észak-Írország is egyértelműen ellenzi a re-nacionalizációt. Németországban az új tartományok, de a nyugati országrész északi tartományai is (Észak-Rajna-Wesztfália, Hamburg, Bréma, Schleswig-Holstein) az Európai Bizottság szerepvállalása mellett vannak a regionális politikában. Kivételt e tekintetben Bajorország képez, amely még a szövetségi kormánynál is radikálisabban

ellenzi az Európai Bizottság ez irányú szerepvállalását, de ennek az álláspontnak messzebb nyúló történelmi gyökerei vannak.

- A „re-nacionalizáció” kérdése az 1. cél, az elmaradottság szerint támogatott régióknál általában komoly vita tárgyát sem képezte. Nagyobb súllyal és komolyabban a 2. cél szerint támogatott, vagy a támogatási célokból kikerülő régióknál merült fel. A bővítés során e régiók egyre nagyobb része kikerül az EU eddig definiált támogatási köréből. Tekintve, hogy az Európai Bizottság Versenypolitikai Igazgatósága a nemzeti támogatásokat is az EU által támogatott régiók körére és mértékére korlátozta, ez egyre nagyobb feszültséget vált ki. E régiók úgy vélik, hogy objektív helyzetük nem változott, csak a bővítés „statisztikai hatása” révén kerülnek ki a támogatási körből és a kikerülés most azzal a veszéllyel jár, hogy saját kormányuktól sem kaphatnak támogatást. A német kormány már megígérte, hogy az így kimaradó régiókat saját eszközeiből kompenzálni fogja, ami viszont az EU versenypolitikai szabályaival kerülhet konfliktusba. Olaszország is azzal fenyegetőzik, hogy ha az új tagországokban nem korlátozzák a vállalkozások támogatását radikálisan, úgy az EU támogatásból kikerülő régióit masszívan támogatni fogja. Kifogás tárgyát képezi az is, hogy a 2. cél szerint egyes régiókon belül csak szűkebb, nem kompakt területeket támogat az EU, ami nem tesz lehetővé komplex, átfogó regionális stratégia kialakítását. Maga a Bizottság álláspontja is e kérdésben ambivalens. Egyfelől nincs ellene, hogy szűkösebb eszközei miatt a nemzeti kormányok nagyobb részt vállaljanak át tőle a regionális támogatásokból. Másfelől ragaszkodik a versenypolitika kialakított szabályaihoz. Harmadrészt pedig hatáskörének az eddig nem támogatott régiók körére való kiterjesztésére is törekszik, azzal az érveléssel, hogy a lisszaboni stratégia megvalósítása minden régió részvételét igényli és így meghatározott célzott támogatások (high-tech, stb) mindenütt adhatók legyenek.
- A harmadik opciónak, a támogatást döntően az új tagországokra, a legszegényebb régiókra koncentrálni változatnak is elsősorban az északi tagországokban (Németország, Hollandia, Svédország) voltak hívei, akiknek gazdasági kapcsolatai főleg a közép-és kelet európai új tagországokhoz kötődtek.

7.4 A hatások a magyar regionális politikára és a lehetséges magyar állásfoglalás

Mindezek összegezésével Magyarországnak a kohéziós politika jövőjét illető állásfoglalásait a következőkben lehetne összegezni

Magyarország számára a kohéziós politika az egyik legfontosabb EU politika. Nem csupán azért – bár kétségtelenül ez a legfontosabb – mert a strukturális és regionális politika nagymértékben járulhat hozzá az ország gazdasági és szociális felzárkózásához. Azért is, mert a strukturális politika alapelvei, programozási és megvalósítási módszerei, szigorú pénzügyi fegyelme, a saját tevékenység igényes belső és külső értékelése önmagában is nagymértékben járul hozzá az Európai Unióban alkalmazott gazdaságirányítási, jogi, közigazgatási normák átvételéhez. Ezen gyakorlat átvételén keresztül jótékony hatásai vannak azokon a területeken is, amelyek közvetlenül nem élvezik az EU strukturális politika támogatását. Ezért Magyarország rendkívüli jelentőséget tulajdonít a gazdasági és szociális politika további folytatásának. E nélkül a gazdasági és infrastrukturális fejlettségi különbségek az Unión belül nem enyhíthetők kielégítő ütemben és mértékben.

1. Azt is fontosnak tartjuk, hogy az Európai Bizottság továbbra is jelentős szerepet vállaljon e politikában. A strukturális és regionális politika renacionalizálása, annak a nemzeti kormányok hatáskörébe és forrásainak körébe való visszautalása teret adna az egyes országok eltérő gazdasági ereje és támogatási lehetőségei érvényesülésének, amely támogatási versenyben mi csak veszíthetnénk. Ezért fontos, hogy a kohéziós (regionális) politika az Európai Bizottság által egységesen szabályozott és egyben ellenőrzött politika maradjon.
2. 2004-2006 között a magyar régiók fajlagosan lényegesen kisebb – mintegy harmadakkora - strukturális támogatásban részesülnek, mint a jelenlegi tagországok hasonló helyzetű régiói. 2006 után a magyar régiók számára minden szempontból azonos elbánást, azonos kritériumok alapján való megítélést és azonos támogatási szintet kérünk, mint a többi tagországé. Ellenzünk minden olyan alternatívát, amely a régi és új tagállamok számára eltérő rendszereket érvényesítene.
3. Az Unióban egyelőre vita folyik a kohéziós politikára fordítandó eszközök nagyságrendje tekintetében. Jelenleg az országok GDP-jének 0,41-0,42 százalékát fordítják erre a célra, ami kevesebb, mint az 1994-99. programozási periódusban volt. A jelenlegi többségi álláspontok a 0,45 százalékra való növelést célozza meg, amelyet azonban néhány erős, nettó befizető ország nem oszt. A magyar érdek a növelés lenne, hiszen a strukturális alapok támogatásából elvileg nagyobb arányban részesedünk, mint a befizetésekből. Ez ellen csak az szólna, ha a változatlan teljes költségvetési

keret mellett a strukturális alap költségvetés növekedése valami olyan tétel rovására menne, amiből még kedvezőbb arányban részesedünk. Az átcsoportosítás valószínűleg az agrár-költségvetés terhére történne, amely tekintetében pozíciónk jelenleg sem kedvezőbb, mint a strukturális politikában és a jövőben ez a különbség a kohéziós politika javára feltehetően növekszik. Ezért a strukturális politikára fordított arány növelése mellett célszerű állást foglalnunk.

4. A regionális felosztás jelenlegi rendszerében Magyarország 7 régiója közül 6, 10 milliós lakosságából pedig 7 millió (a Közép-magyarországi régió kivételével) 2006 után is az 1. célterület – a kevésbé fejlett régiók felzárkóztatása – címén lesz jogosult strukturális támogatásra. Ezért érdekünk e célnak a strukturális politikán belül elsőrangú prioritásként, súlypontként kezelése és a forrásokon belül arányának növelése. Ez az álláspont széles körben elfogadott a tagországok között, a prioritás mértéke és aránya azonban nem tisztázott és itt sok minden a számokon, arányokon múlik. A bővítés nagyságrendje alapján könnyen belátható, hogy az Unió GDP-je 0,45 %-ának a strukturális alapokba való befizetése esetén az 1. célterület szerint támogatott régiók egy főre jutó támogatási szintje nem tartható fenn. Románia és Bulgária 2007-2010 közötti felvételével is számolva az 1. célterület szerint támogatott lakosság száma (az abból fokozatosan kiválókkal együtt) 92 millióról 168 millióra nő. A támogatott lakosság összes száma 160 millióról 242 millióra nő és ennek döntő hányadát az 1. cél szerint támogatottak jelentik, akiknek a fajlagos támogatása a legnagyobb (2000 és 2006 között éves átlagban 220 euró, szemben a 2. cél szerint támogatottak 41 eurójával. Számolni kell tehát azzal, hogy a fejlettségben elmaradó régiók fajlagos támogatása is csökkenni fog, arra kell törekedni, hogy ez a csökkenés minimális legyen, részarányuk a strukturális alapokon belül növekedjen.
5. 2006 után a Budapestet és Pest megyét magában foglaló Közép-magyarországi Régió, 2,9 millió lakossal, el fogja veszíteni jogosultságát az 1. cél szerinti támogatásra. Már 2000-ben az egy főre jutó GDP e régióban az EU átlag 75,6 százaléka volt, az EU25 átlagának pedig 83,4 százaléka. Nincs tehát esély, hogy bármilyen kibővítéssel benn maradjasson a támogatott körbe, legfeljebb további megyéktől vonná meg a támogatási jogosultságot. Ugyanakkor a régió helyzete egyedi eset. Nincs több olyan régió a csatlakozó országokban, amely két és fél évre bekerült az 1. célterület szerinti támogatott körbe, majd 2007-ben kikerül onnan. Prága és Pozsony már 2004-ben sem

került be, más régiók pedig továbbra is jogosultak maradnak. A magyar kormányzatnak tehát egyedül, más partnerek nélkül kell e régió érdekeit képviselnie. Ez nyújt ugyanakkor bizonyos manőverezési lehetőségeket. Az egyes alternatívák azonban ma még meglehetősen bizonytalanok, illetve előnyeik, vagy hátrányaik csak részletes számítások alapján mutathatók ki. A lehetséges alternatívák a következők:

- a régió a többi jogosultságát elvesztítő régióval együtt a fokozatos kiválás és támogatáscsökkentés, a „phasing out” szakaszába lép, ahol támogatásai a következő 7 év alatt fokozatosan csökkennek, majd megszűnnek. A többi – a jelen tagországokban levő régiótól eltérően azonban a Közép-magyarországi Régió a kiváláskor csak kevesebb, mint harmadakkora támogatási színvonallal rendelkezik, innen indulna a fokozatos csökkentés. Miközben a továbbra is jogosult régiók 2007-től a tagországok régióival – remélhetőleg - azonos elbánásban részesülnek, ez nem érvényesülne a Közép-magyarországi Régió esetében. A korrekt eljárás az lenne, ha a jogosultság megszűnte után „virtuálisan” megemelnék támogatását a többi régió szintjére, és e szintről kezdődne meg a fokozatos csökkentés. A megoldás korrektsége ellenére ilyen megoldást – ha egyáltalán – akkor csak kemény tárgyalások után lehetne elérni;
 - a másik megoldás az lenne, hogy a Közép-magyarországi Régió – Prága és Pozsony jelenlegi státuszához hasonlóan - 2006 után a 2. és 3. cél alapján kerülne támogatásra. A probléma az, hogy a jelenlegi kritériumok alapján a régió tulajdonképpen nem jogosult a 2. cél szerinti támogatásra: nem minősül sem ipari, sem mezőgazdasági válságrégiónak, de egészében még nagyvárosi válságrégiónak sem. Igaz, e kritériumoknak jelenleg Prága és Pozsony sem felel meg, de e három évben a csatlakozó országokra még nem az egységes kritériumokat érvényesítették. 2006 után a 2. és 3. cél egész rendszere is kérdéses, beleértve a jogosultság kritériumait is. Ez az alternatíva tehát meglehetősen bizonytalan, illetve a struktúrapolitika szabályainak későbbi határozottabb körvonalazódásának idején lehet megállapítani annak esélyeit, illetve előnyeit, hátrányait. Addig a „megfelelő szintű” kiválási támogatás álláspontját kellene képviselni.
6. Az Európai Bizottság álláspontja az, hogy a támogatási jogosultság megállapításhoz továbbra is az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson mért GDP kritériuma szolgáljon. Magyar részről ezzel az állásponttal egyet lehet érteni. Ugyanakkor számos tagország azt szorgalmazza, hogy a GDP mutatója mellett a jogosultság megállapításánál más

indikátort (munkanélküliség, aktivitás, periférikus helyzet, népsűrűség, stb.) is alkalmazzanak. A vita kimenetele egyelőre még biztosan nem látható. Támogatni célszerű a Bizottságot a GDP kritérium kizárólagos alkalmazásában, de ha nem lesz elkerülhető más kritériumok alkalmazása, akkor számunkra az aktivitási ráta mutatója lenne elfogadható, mert Magyarországra az a sajátos helyzet jellemző, hogy a munkanélküliségi ráta nem fedi a valós munkanélküliek számát. Ugyanis sok munkanélküli nem regisztráltatja magát a Munkaügyi Központban (ahogy az EU országokban szokás), gyakori a korengedményes nyugdíjaztatás, valamint az egészségügyi okok miatti leszámoltatás. Ennek hatásait azonban a végleges állásfoglalás előtt részletes számításokkal, modellek készítésével kell felmérnünk.

7. A támogatások régiók közötti – indikatív – elosztása eddig négy indikátor felhasználásával történt: a régió lakossága, a régió egy főre jutó GDP-je, az ország egy főre jutó GDP-je, ahol a régió van, valamint a munkanélküliség nagysága (a munkanélküliség tehát eddig is játszott szerepet, ha nem is a jogosultság, de a kapott támogatás mennyiségének meghatározásában). E mutatót azonban akkor alakították ki, amikor az EU-n belül még kisebb fejlettségi különbségek voltak. E képlet további használata az új tagországoknak aránytalanul nagy támogatást nyújtana ezért a jelenlegi tagországok azt nem fogadják el. Néhány ország álláspontja szerint a régi tagországokban meg kellene tartani ezt a képletet, az új tagországokban azonban más módszert kell alkalmazni. Az egyes országok támogatását az „abszorpció” kapacitáshoz kell szabni, amit legutóbb az egyes országok GDP-jének 4 százalékában szabtak meg. Erről egyébként elfogadott szabály van az EU-ban, hogy egyetlen ország sem kaphat évente több összes támogatást GDP-je 4 százalékánál. Észre kell azonban venni, hogy egyfelől ez a javaslat a régi és új tagországok között fenntartana a különböző megítélést és elbánást, másfelől az új tagországokon belül az EU elveivel gyökeresen ellentétes praxist vezetne be: e módszer szewrint a gazdagabb ország kapna több támogatást, hiszen ott több az ország GDP-jének 4 százaléka, mint a szegény országban. Ha azonban ez a döntés mégis megszületne, őszintén meg kell mondanunk, hogy Magyarországra nézve nem lenne egyértelműen hátrányos. Magyarország a 10, ill még inkább – Romániát és Bulgáriát is beleszámítva - a 12 csatlakozó ország között a relatíve fejlettebbek közé tartozik és ezért az e csoporton belüli elosztás során nagyobb részarányhoz jutna az abszorpció kapacitás, mint a

hagyományos, a legszegényebbeket preferáló képlet alapján. Többször át kell tehát gondolnunk, melyik variáns mellé tesszük le szavazatunkat.

8. Jelenleg az un. kohéziós tagországok (Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália) strukturális jellegű támogatásainak 82 százalékát alkotják a Strukturális Alapok, 18 százalékát pedig a Kohéziós Alap. A 2004-2006 időszakban az új tagországoknál ez az arány 70 -30, a Kohéziós Alap aránya tehát lényegesen nagyobb. Ez az arány persze nem azt jelenti, hogy a Kohéziós Alapból való részesedésünk aránytalanul nagy, hanem csak azt, hogy a Strukturális Alapokból aránytalanul kicsi. A nagyobb Kohéziós Alap aránynak vannak előnyei és hátrányai. Előnye, hogy nemzeti szinten tesz lehetővé támogatást, kisebb saját nemzeti hozzájárulást igényel, valamint hogy eljárásai valamivel kevésbé bürokratikusak. Hátránya, hogy felhasználása sokkal kötöttebb és a döntések nagy hányada Brüsszelben történik. A jelenlegi kohéziós tagországok közül 2007-től legfeljebb Görögország és Portugália lehet jogosult a fokozatos csökkentés (phasing out) alapján a kohéziós támogatásra. Összességében a 2004-2006 közötti 30 %-os arány fenntartása látszik számunkra előnyösnek.

9. Fontos számunkra a Közösségi Kezdeményezések, ezen belül különösen a határ menti, a transznacionális és az interregionális együttműködéseket támogató INTERREG jövője. Az INTERREG hasznos szerepet tölt be elsősorban a határmenti együttműködések támogatásában, fennmaradását ezért támogatni célszerű. Különösen fontos lenne azonban az Unió jövőendő tartós, vagy akár átmeneti külső határait nagyobb figyelmet (és pénzt) fordítani (Magyarország esetében tehát a magyar-ukrán, magyar-román, magyar-szerb és magyar-horvát határszakaszra). Számos ezek közül Európa kritikus választóvonalát képezheti. Ezért hasznos lenne, ha a magyar fél fellépne annak érdekében, hogy e szomszédos országok is nagyobb lehetőséget és támogatást kapjanak határmenti programok kidolgozására és megvalósítására. Ez egyrészt román viszonylatban a PHARE és a Strukturális Alapok szabályozásának, eljárásainak, programozási módszerinek jobb összehangolását igényelné. Ukrán, szerb és horvát viszonylatban pedig azt, hogy a TACIS és CARDS programokból elkülönített részarány szolgálja és általában nagyobb lehetőség legyen határmenti programok kidolgozására. Ez a lehetőség jelenleg nagyon csekély.

10. Az Európai Bizottság határozott ajánlása alapján a tagjelölt országok a 2004-2006 közötti időszakra csak egyetlen országos programot dolgoztak ki a regionális fejlesztés számára, annak elfogadásával, hogy a regionális szervek még nem felkészültek a strukturális alapok fogadására. 2007-től azonban határozottan kell azt az álláspontot képviselni, hogy a nemzeti fejlesztési tervet és operatív programot minden régióra külön ki kell dolgozni és el kell fogadni és abban a regionális szervezeteknek részt kell venni abban az esetben is, ha a regionális közigazgatási reform nem valósulna meg, és fennmaradnának a jelenlegi tervezési-statisztikai régiók.

Ennyiben összegezhetők a magyar érdekek a kohéziós politika jövőbeni alakulását illetően. A viták egyelőre még távolról sem zárultak le, valószínűleg az utolsó pillanatig, 2006 végéig, folytatódni fognak. Magyarországnak alaposan fel kell készülnie e viták során álláspontjának érvényesítésére, alkalmanként bizonyos országokkal koalíció kötésére. Az sem vezet azonban célra, ha az álláspontokat túl mereven, kellő rugalmasság nélkül képviselik. Noha tudjuk, hogy a végső kimenetel nemcsak saját felkészültségünktől és szereplésünktől fog függeni, egy felkészült szereplésnél bármilyen eredmény esetén nyugodtabban állhatnak politikusai az ország közvéleménye elé.

A magyar területi politika

Válogatott bibliográfia 1990-2003

- A. Gergely András: Közelítések a régióproblémához. I–II. – *Comitatus*, 8. 1998. 3. 12–19. p.; 1998. 10. 5–15. p.
- Agg Zoltán: Néhány gondolat a régióalkotás problémáiról. – *Comitatus*, 10. 2000. 9. 24–38. p.
- Átéptetés. Közigazgatás – területfejlesztés – városmarketing.* Szerk.: Agg Z. Veszprém: Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája, 1996. 295 p.
- Bajmócy Péter–Kiss János: Megyék, régiók és központjaik – modellek tükrében. – *Tér és Társadalom*, 13. 1999. 1–2. 31–32. p.
- Bálint József–Szakács Ilona: A területfejlesztési és területrendezési intézményi rendszerek létrehozása és első döntései. – *Magyar Közigazgatás*, 1997. 1. 27–33. p.
- Baloghné Molnár Ida: A területfejlesztés mérlege Somogyban. – *Magyar Közigazgatás*, 51. 2001. 3. 170–177. p.
- Bán Imre–Ormosy Viktor: A területfejlesztési törvény után egy év tanulságai és tapasztalatai. – *Tér és Társadalom*, 1997. 3. 67–71. p.
- Barta Györgyi–Perger Éva: A területi integráció akadályai és esélyei. – *Társadalmi Szemle*, 48. 1993. 8–9. 86–93. p.
- Bartke István: A területi (gazdasági) fejlődés társadalmi hajtóerői és állami szabályozása. – *Tér és Társadalom*, 1994. 3. 1–22. p.
- Bartke István: Néhány gondolat a regionális tudományról. – *Comitatus*, 5. 1995. 4. 40–43. p.
- Bartke István: Regionális elmélet – területfejlesztési politika és regionális folyamatok Magyarországon. – *Területi Statisztika*, 1997. különszám, 5–18. p.
- Bartke István: Területi egyensúlyok. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 1. 25–38. p.
- Bekényi József–Bércesi Ferenc–Németh Jenő: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. (Előzetes koncepció – vitaanyag). – *Magyar Közigazgatás*, 53. 2003. 4. 194–209. p.
- Beluszky Pál: Városhálózatunk és a közigazgatás területi beosztása. In: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai.* Szerk.: Verebélyi I. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Politikai Tudományok Intézete, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 158–163. p.
- Beluszky Pál: Magyarország térszerkezete és településhálózata. In: *A terület- és településfejlesztés kézikönyve.* Szerk.: Beluszky P., Kovács Z., Olessák D. Budapest: CEBA Kiadó, 2001. 26–54. p.
- Csalagovits István: Lehet-e egy koncepció koncepciótlan? – *Comitatus*, 7. 1997. 5. 34–43. p.
- Csatári Bálint: A területfejlesztésről általában. In: *Területfejlesztés és önkormányzatok a mai Magyarországon.* Szerk.: Balogh L. Kecskemét: Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat, 1992. 15–20. p.

- Csatári Bálint: A területfejlesztésről és az Alföld-programról. – *Comitatus*, 2. 1992. 10. 19–22. p.
- Csatári Bálint: Az Alföld fejlesztésének lehetőségei és korlátai. – *Társadalmi Szemle*, 48. 1993. 11. 35–44. p.
- Csatári Bálint: *A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége. Kistérségi folyamatok és a területfejlesztési politika lehetséges beavatkozási térségtípusai*. Kecskemét: MTA Regionális Kutatások Központja, 1996. 32 p.
- Csatári Bálint: Kísérlet a magyarországi kistérségek komplex fejlődési típusainak meghatározására. In: *Alföld és nagyvilág. Tanulmányok Tóth Józsefnek*. Szerk.: Dövényi Z. Budapest: MTA Földtudományi Kutató Központ Földrajztudományi Kutató Intézet, 2000. 151–168. p.
- Csatári Bálint: Gravitációs modellszámítási kísérletek a magyar területfejlesztési régiókra. – *Comitatus*, 11. 2001. 4. 5–15. p.
- Csatári Bálint: A kistérségek a magyar területfejlesztés rendszerében. In: *Regionális fejlődés Európában és Magyarországon*. Szerk.: Radnóti É. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, 2002. 147–164. p. (Stratégiai füzetek, 12.).
- Csefkó Ferenc: A térszemlélet hiányáról – *Juss*, 4. 1991. 2. 63–68. p.
- Csefkó Ferenc: Önkormányzati érdekvédelem a településfejlesztés szolgálatában. – *Településfejlesztés*, 1991. 2. 24–34. p.
- Csefkó Ferenc: Területfejlesztés – önkormányzati érdekvédelem. – *Comitatus*, 1. 1991. 9. 11. p.
- Csefkó Ferenc: Területi fejlődés – megyével vagy anélkül. – *Társadalomkutatás*, 1992. 1. 46–53. p.
- Csefkó Ferenc: Területi politika – települési érdekvédelem. – *Társadalmi Szemle*, 47. 1992. 2. 67–76. p.
- Csefkó Ferenc: A területi érdekképviselés, a területi politika és a normatív szabályozás alapkérdései. – *Tér és Társadalom*, 6. 1992. 1–2. 47–56. p.
- Csefkó Ferenc: Gondolatok a megye területfejlesztési szerepéről. – *Alföldi Társadalom*, 1992. 3. 93–106. p.
- Csefkó Ferenc: A területfejlesztés intézményrendszerének hatása az önkormányzati rendszerre. In: *„Közigazgatás és társadalom” – a működő közigazgatás*. Országos Közigazgatási Napok rendezvénysorozat, 1997. április–október. Összeáll. és szerk.: Fogarasi J., Galambos K. Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1998. 37–40. p.
- Csefkó Ferenc: A területfejlesztés középszintje. In: *Európai Unió – regionalizmus – szuverenitás*. IV. Országos Politológiai Vándorgyűlés. Szerk.: Beszteri B., Hervainé Szabó Gy. Székesfehérvár: Veszprémi Akadémiai Bizottság, Kodolányi János Főiskola, 1998. 123–127. p.
- Csefkó Ferenc: A területfejlesztés középszintjének működési tapasztalatai. – *Comitatus*, 8. 1998. 9. 20–31. p.
- Csefkó Ferenc: A területfejlesztés intézményesítése a magyar közjogi rendszerben. In: *Európa és a magyar közigazgatás*. IV. Országos Közigazgatási Napok rendezvénysorozat, 1999. május–július. Összeáll. és szerk.: Fogarasi J. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999. 110–115. p.

- Csefkó Ferenc: A központi és a regionális területfejlesztési szervek szerepe a régióépítésben. In: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 93–111. p.
- Csefkó Ferenc: A regionalitás jegyei a közigazgatás területi rendszerében. – *A Falu*, 15. 2000. 3. 21–30. p.
- Csefkó Ferenc: Az államigazgatási – önkormányzati – területfejlesztési intézményrendszer összefüggései. In: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szerk.: Petrétei J. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2000. 25–36. p. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 126.).
- Csefkó Ferenc: Az önkormányzatok helye és szerepe a megújuló település- és területfejlesztési intézményrendszerben. In: *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Szerk.: Petrétei J. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, 2001. 77–90. p. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 128.).
- Csefkó Ferenc: Kistérségfejlesztési-közzolgáltatási stratégiai program. – *Magyar Közigazgatás*, 51. 2001. 3. 184–186. p.
- Csefkó Ferenc: Önkormányzatok szerepe a település- és területfejlesztésben. In: *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*. Szerk.: Csefkó F. Budapest: Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, 2001. 54–71. p.
- Csefkó Ferenc–Ivancsics Imre: A területfejlesztési törvény előkészítésének jogrendszeri problémái. – *Jogtudományi Közlöny*, 46. 1991. 11–12. 255–262. p.
- Dankó István: Régió és kistérség. – *Területi Statisztika*, 40. 2000. 6. 536–544. p.
- Drinóczi Tímea: Területfejlesztés – közigazgatási regionalizáció. – *Magyar Közigazgatás*, 51. 2001. 9. 573–576. p.
- Dupcsák László–Ormosy Viktor–Varga Tamás: Döntések az 1999. évi decentralizált területfejlesztési pénzeszközökről. – *Területi Statisztika*, 40. 2000. 5. 452–469. p.
- Dusek Tamás: A területfejlesztés megújítási iránya: az ipari körzetek. – *Tér és Társadalom*, 13. 1999. 1–2. 89–94. p.
- Enyedi György: Régiók Magyarországa? – *Társadalmi Szemle*, 46. 1991. 7. 31–35. p.
- Enyedi György: Területfejlesztés új feltételek között. – *Magyar Tudomány*, 39. 1994. 11. 1322–1326. p.
- Enyedi György: Területfejlesztési törvény – területi politika. – *Falu, Város, Régió*, 3. 1996. 2–3. 16–17. p.
- Enyedi György: A területfejlesztési politika új feltételeiről. In: *Magyar településfejlesztési kézikönyv és adattár I. A településfejlesztés elmélete és gyakorlata*. Szerk.: Kasza S. Hatvan: CEBA, 1996. 8–9. p.
- Enyedi György: A területfejlesztési politika dilemmái hazánkban. – *Ezredforduló*, 1997. 2. 3–7. p.
- Enyedi György: A regionális és városfejlődés kihívásai. – *Társadalomkutatás*, 1998. 3–4. 150–160. p.
- Enyedi György: A regionális és a városfejlődés kihívásai. In: *Közgügyi előadások, 1998. II. kötet*. Szerk.: Glatz F. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1999. 547–556. p. (Akadémiai műhely).

- Enyedi György: Adalékok a területfejlesztés aktuális kérdéseire. In: *Regionális fejlesztés a jövő szolgáltatában*. Miskolc: Miskolci Egyetem Regionális Gazdaságtan Tanszék, 1999. 47–50. p.
- Enyedi György: Globalizáció és a magyar területi fejlődés. – *Tér és Társadalom*, 14. 2000. 1. 1–10. p.
- Enyedi György: Területfejlesztés tudományos megalapozása. – *Ezredforduló*, 2000. 4. 15–20. p.
- Enyedi György: A nagyvárosi régiók és a globális gazdaság. – *Comitatus*, 11. 2001. 7–8. 7–19. p.
- Erdey György–Szaló Péter: A területfejlesztés és a területrendezésről szóló törvényjavaslat tervezetéről. – *Magyar Közigazgatás*, 1995. 11. 609–619. p.
- Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1991. október 24–26-i harkányi konferencián*. Szerk.: Hrubí L. [et al.]. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1992. 157 p.
- Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1992. szeptember 30–október 2-i harkányi konferencián*. Szerk.: Hrubí L. [et al.]. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1992. 245 p.
- Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1993. szeptember 29–október 1-i harkányi konferencián*. Szerk.: Hrubí L. [et al.]. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1993. 273 p.
- Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1994. szeptember. 28–30-i harkányi konferencián*. Szerk.: Hrubí L. [et al.], Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1995. 246 p.
- Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1996. november 27–28-i pécsi konferencián*. Szerk.: Pálné Kovács I. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1997. 168 p.
- Európába megy a megye. Előadások és hozzászólások az 1997. november 6–7-i pécsi konferencián*. Szerk.: Vadál I. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, 1998. 202 p.
- Európába megy a megye. Megyékkal a régióért. Előadások és hozzászólások az 1999. március 11–12-i pécsi konferencián*. Szerk.: Pálné Kovács I. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 1999. 182 p.
- Európába megy a megye. Megye körkép – megye körkép. Előadások és hozzászólások a 2000. szeptember 21–22-i pécsi konferencián*. Szerk.: Pálné Kovács I. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 2001. 231 p.
- Európába megy a megye. Tíz éves a területi közigazgatás, öt évesek a területfejlesztési tanácsok. Előadások és hozzászólások a 2001. október 25–26-i pécsi konferencián*. Szerk.: Pálné Kovács I. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 2002. 195 p.
- Faluvégi Albert: A regionális térszerkezet változásának jellemzői. – *Comitatus*, 6. 1996. 4. 3–15. p.
- Faluvégi Albert: A területfejlesztés támogatási rendszerének statisztikai megalapozása. – *Területi Statisztika*, 1997. különszám, 27–49. p.
- Faragó László: A térszemlélet változó tartalma. – *Tér és Társadalom*, 5. 1991. 1. 103–109. p.
- Faragó László: Szempontok az irányítási rendszer modellváltásához. – *Tér és Társadalom*, 5. 1991. 1. 55–72. p.

- Faragó László: A kormányzat területpolitikája. In: *Félidő előtt a falusi önkormányzatok*. Szerk.: Csefkó F. Pécs: Önkormányzati Akadémia Pécsi Területi Iskolaközpontja, 1992. 102–112. p.
- Faragó László: Gondolatszilánkok a területfejlesztés törvényi szabályozásáról. – *Ön Kor Kép*, 2. 1992. 4. 14–15. p.
- Faragó László: Mi lesz veled területfejlesztés? – *Tér és Társadalom*, 6. 1992. 1–2. 76–88. p.
- Faragó László: Területfejlesztés: fantom vagy realitás? In: *Település, gazdaság, igazgatás a térben*. Szerk.: Kovács K. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 77–92. p.
- Faragó László: „A kicsi szép, de gyenge is”. Neopopulista területfejlesztési stratégiák reneszánsza. – *Falu, Város, Régió*, 1. 1994. 9–10. 24–25. p.
- Faragó László: A parlament területfejlesztési határozatáról. – *Falu, Város, Régió*, 1. 1994. 2. 49–50. p.
- Faragó László: Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. – *Tér és Társadalom*, 8. 1994. 3–4. 23–39. p.
- Faragó László: Szempontok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához. – *Comitatus*, 7. 1997. 2. 38–44. p.
- Faragó László: Programozás a területfejlesztésben. – *Falu, Város, Régió*, 1998. 3–4. 3–4. p.
- Faragó László: Fából vaskarika: Az ágazatiság és a területiség egységének a megteremtése. – *Falu, Város, Régió*, 1999. 10. 18–19. p.
- Faragó László: Készítsünk területfejlesztési programot! – *Falu, Város, Régió*, 1999. 1–2. 19–21. p.
- Faragó László: A (terület)fejlesztés irányítási algoritmus a programozás. In: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 527–541. p.
- Faragó László: A területi tervezés és programozás szerepe az EU csatlakozáshoz való felkészülésben. In: *A területfejlesztés feladatai az ezredfordulón és az információs társadalom*. Szerk.: Hahn Cs. Budapest: Hazai Térségfejlesztő Kft, 2000. 41–49. p.
- Faragó László: *Területi tervezés és intézményrendszere*. Rotterdam, Dublin, Pécs, Budapest: Netherlands Economic Institute, Udarás na Gaeltachta, MTA Regionális Kutatások Központja, Nemzetközi Bankárképző Központ, 2000. 12 p. (Területfejlesztési szakemberek képzése. Bevezetés a területfejlesztés kérdéseibe, 3.).
- Faragó László: A területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak tartalma és használata. – *Falu, Város, Régió*, 2001. 3. 3–5. p.
- Faragó László: SWOT-elemzés a területi stratégiák kialakításának folyamatában. – *Falu, Város, Régió*, 2001. 6. 3–5. p.
- Faragó László: Szeletek a tervezés mélyrétegeiből. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 3–4. 11–24. p.
- Faragó László: A területi tervezés újraszabályozásáról. – *Falu, Város, Régió*, 2002. 3. 9–11. p.
- Faragó László–Pfeil Edit: Önkormányzati társulások a területi tervezésben. – *Magyar Közigazgatás*, 41. 1991. 11. 1003–1010. p.

- Faragó László–Horváth Gyula: A Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciójának alapelemei. – *Tér és Társadalom*, 9. 1995. 3–4. 47–78. p.
- Farkas Tibor: Vidékfejlesztés a fejlődésemlekek és a fejlesztési koncepciók tükrében. – *Tér és Társadalom*, 2002. 1. 41–57. p.
- Finta István: A civil szervezetek szerepe a területfejlesztésben. In: *Magyar és európai civil társadalom*. Szerk.: Csefkó F., Horváth Cs. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 1999. 379–384. p.
- Finta István: A regionális területfejlesztési tanácsok megszervezésének első gyakorlati tapasztalatai I. – *Comitatus*, 10. 2000. 11. 17–27. p.
- Finta István: A regionális területfejlesztési tanácsok II. A kérdőíves felmérés tapasztalatai. – *Comitatus*, 10. 2000. 12. 32–38. p.
- Fleischer Tamás: Régiók, határok és hálózatok. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 3–4. 55–68. p.
- Fürcht Pál: Kistérségi koncepció. – *Magyar Közigazgatás*, 53. 2003. 3. 129–138. p.
- G. Fekete Éva: A kistérségi szövetségek szerepe a területfejlesztésben. In: *Kiút a válságból. II. Falukonferencia*. Szerk.: Kovács T. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 225–230. p.
- G. Fekete Éva: A regionális funkciók működése és működtetése az önkormányzati rendszerben. – *Comitatus*, 3. 1993. 9. 54–61. p.
- G. Fekete Éva: A kistérségi fejlesztő szervezetek lehetséges helye a területi tervezés rendszerében. – *Comitatus*, 6. 1996. 7–8. 75–79. p.
- G. Fekete Éva: A térségfejlesztés szempontjainak megfelelő területi egységek meghatározásának elméleti és módszertani problémái. In: *Regionális-, agrárkutatási és vidékfejlesztési workshop*. Szerk.: Csete L. Kompolt: Gödöllői Agrártudományi Egyetem Fleischmann Rudolf Mezőgazdasági Kutatóintézet, 1997. 57–61. p.
- G. Fekete Éva: A siker titkai a kistérségi fejlesztésekben. – *A Falu*, 15. 2000. 2. 59–66. p.
- G. Fekete Éva: A területfejlesztés kistérségi szintje és az önkormányzatok. In: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Szerk.: Verebélyi I. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Politikai Tudományok Intézete, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 195–202. p.
- G. Fekete Éva: A kistérségi szintről praktikusán. – *Comitatus*, 11. 2001. 6. 14–26. p.
- G. Fekete Éva: Innovációk a kistérségi fejlesztésben. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 3–4. 39–53. p.
- G. Fekete Éva: A magyar vidékfejlesztés gyakorlatának ellentmondásai. – *A Falu*, 17. 2002. 2. 15–19. p.
- Gál Zoltán: Az innováció regionális intézményrendszere. – *Európai Tükör*, 5. 2000. 3. 23–51. p.
- Gáspár Lujza: Gazdaságpolitika – regionális politika. – *Comitatus*, 7. 1997. 6. 13–16. p.
- Grosz András: A decentralizált területfejlesztési támogatások felhasználásának tapasztalatai a Nyugat-dunántúli régióban. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 2. 121–146. p.

- Grosz András–Csizmadia Zoltán: Szervezet-központú hálózatok: az ipari parkok térségi-intézményi kapcsolatrendszerének és együttműködési aktivitásának szerkezeti jellemzői. – *Tér és Társadalom*, 16. 2002. 2. 53–80. p.
- Gyarmathi Mihály: A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény végrehajtásának tapasztalatai Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. – *Magyar Közigazgatás*, 48. 1998. 11. 684–688. p.
- Hajdú Zoltán: Rendszerváltás, berendezkedés, területiség. – *Magyar Közigazgatás*, 41. 1991. 4. 323–329. p.
- Hajdú Zoltán: Az új regionális politika kialakulásának dilemmái Magyarországon (Hagyományok és kísértések). In: *Regionális politikák és fejlesztési stratégiák az Alpok-Adria térségében*. XXXIV. Georgikon Napok Keszthely. Összeáll.: Ligetvári F.-né. Keszthely: Pannon Agrártudományi Egyetem, 1992. 184–190. p.
- Hajdú Zoltán: Regionális politika: ideológiailag meghatározott cél-, érték és érderendszer. In: *Társadalom és környezet. Tanulmányok a tudomány világkonferenciájára*. Szerk.: Fodor I., Kovács B., Tésits R. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2000. 289–297. p.
- (Studia regionum).
- Horváth Gyula: Válaszút előtt a regionális politika. – *Tér és Társadalom*, 5. 1991. 1. 117–123. p.
- Horváth Gyula: A magyar regionális politika súlypontjai. – *Tér és Társadalom*, 6. 1992. 1–2. 1–15. p.
- Horváth Gyula: A magyar regionális politika erős és gyenge pontjai. – *Comitatus*, 5. 1995. 7. 3–10. p.
- Horváth Gyula: A magyar regionális politika jövője európai összefüggésben. In: *Regionális politika a piactudományi átmenetben*. Szerk.: Hegedűs M. Budapest–Pécs: Gazdaságkutató Intézet, MTA Regionális Kutatások Központja, 1995. 12–29. p.
- Horváth Gyula: A magyar regionális politika és az európai kihívások. – *Vezetéstudomány*, 1996. 1. 17–29. p.
- Horváth Gyula: A területfejlesztési törvény és a regionális kutatások. – *Falu, Város, Régió*, 3. 1996. 2–3. 20–22. p.
- Horváth Gyula: Decentralizáció – partnerség – regionalizmus. Az európai térstruktúrákhoz kapcsolódás feladatai Magyarországon. I–II. – *Comitatus*, 7. 1997. 2. 5–12. p.; 1997. 3–4. 17–29. p.
- Horváth Gyula: Európai integráció, keleti bővítés és a magyar regionális politika. – *Tér és Társadalom*, 11. 1997. 3. 17–56. p.
- Horváth Gyula: Regionális átalakulás és törvénykezés. A regionális kutatások hatása a területfejlesztési törvényre. – *Magyar Tudomány*, 42. 1997. 1. 3–14. p.
- Horváth Gyula: *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 1998. 501 p. (Területi és települési kutatások, 10)(Studia regionum).
- Horváth Gyula: Magyarország regionális politikája és a csatlakozás teendői. – *Ezredforduló*, 1998. 2. 21–23. p.

- Horváth Gyula: Intézményrendszer és regionális politika. – *Európai Tükör*, 1999. 2–3. 21–51. p.
- Horváth Gyula: Európai kihívások, magyar válaszok a regionális fejlesztésben. In: *Regionális fejlesztés a jövő szolgálatában*. Miskolc: Miskolci Egyetem Regionális Gazdaságtan Tan-széke, 1999. 15–19. p.
- Horváth Gyula: A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági tér-ben. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 2. 203–231. p.
- Horváth Gyula: Decentralizáció, regionalizmus és a területi gazdaság modernizációja. In: *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Szerk.: Petréttei J. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, 2001. 191–206. p. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 128.).
- Horváth Gyula: Decentralizáció, regionalizmus és a területi gazdaság modernizációja I–II. – *Comitatus*, 11. 2001. 10. 28–35. p.; 2001. 11–12. 28–35. p.
- Horváth Gyula: Regionális fejlődés, kiegyenlítődés. In: *Magyarország 2010–2015-ben. Gaz-dasági-társadalmi fejlődésünk*. Budapest: Gazdasági Elemző és Informatikai Intézet, 2001. 70–77. p.
- Horváth Gyula: Regionalizmus, kohézió és a magyar térszerkezet modernizációja. In: *A glo-balizáció kihívásai és Magyarország*. Szerk.: Földes Gy., Inotai A. Budapest: Napvilág Kiadó, 2001. 249–287. p.
- Horváth Gyula: A regionális folyamatok kutatása és a területi statisztika. – *Területi Statisztika*, 42. 2002. 4. 307–320. p.
- Horváth Gyula–Illés Iván: *Regionális fejlődés és politika. A gazdasági és a szociális kohézió erősítésének feladatai Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás időszaká-ban*. Budapest: Integrációs Stratégiai Munkacsoport, 1997. 143 p. (Európai tükrök. Mű-helytanulmányok, 16.).
- Horváth Gyula–Pálné Kovács Ilona: A megyei önkormányzatok közigazgatási és területfej-lesztési stratégiájának alapjai. I–III. – *Comitatus*, 3. 1993. 1. 16–20. p.; 1993. 2. 22–27. p.; 1993. 3. 16–20. p.
- Horváth Gyula–Szaló Péter: *Területfejlesztés és régiók*. Budapest: MH Kormányzati és Straté-giai Elemző Központ, Külügyminisztérium, 2003. 24 p. (Európai füzetek, 11.).
- Horváth Gyula (szerk.): *OECD. Területi vizsgálatok. Magyarország*. Pécs: MTA regionális Kutatások Központja, 2001. 220. p.
- Horváth László: A területi politika elveiről, céljairól és feladatairól. – *Comitatus*, 1992. 1–2. 111–116. p.
- Horváth M. Tamás: Területfejlesztés és önkormányzatiság a megyei jogú városok nézőpont-jából. – *Comitatus*, 1997. 3–4. 30–34. p.
- Horváth M. Tamás: A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon: szervezeti rend és működés. – *Magyar Közigazgatás*, 2003. 5. 257–271. p.
- Horváth M. Tamás–Kökényesi József: A megyei területfejlesztési tanácsok működéséhez. – *Magyar Közigazgatás*, 1996. 8. 454–465. p.

- Hrubi László: Új követelmények a regionális politikában. In: *Regionális politikák és fejlesztési stratégiák az Alpok-Adria térségében*. XXXIV. Georgikon Napok. Keszthely. Összeáll.: Ligetvári F.-né. Keszthely: Pannon Agrártudományi Egyetem, 1992. 111–119. p.
- Hrubi László: Az egyenlőtlenségek mérséklésének funkciója és a regionális politika. In: *Település, gazdaság, igazgatás a térben*. Szerk.: Kovács K. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 65–76. p.
- Hrubi László: A középszint területfejlesztési funkciója. – *Comitatus*, 3. 1993. 7–8. 22–39. p.
- Hrubi László: Új vonások a Baranya megyei területfejlesztési koncepcióban. – *Tér és Társadalom*, 11. 1997. 3. 87–92. p.
- Hrubi László: A megyei területfejlesztési koncepciók. – *Tér és Társadalom*, 11. 1997. 3. 79–86. p.
- Hrubi László: A régiók szerepének felértékelődése a magyar területi struktúrában. In: *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Szerk.: Horváth Gy. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 139–148. p.
- Hrubi László: A területfejlesztés kérdőjelei. In: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Szerk.: Verebélyi I. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Politikai Tudományok Intézete, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 224–240. p.
- Hrubi László: A területi gazdaságfejlesztés kihívásai. In: *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Szerk.: Petrétai J. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, 2001. 207–223. p. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 128.).
- Hrubi László: A regionális gazdaságfejlesztés új jegyei. In: *Régiófejlesztés és regionális kutatás*. Szerk.: Szász A.Z., Varga Z. Cluj-Napoca: Gewalt, 2001. 17–29. p.
- Hrubi László: Globalizáció és regionalizáció a gazdaságban – új regionális fejlesztési követelmények. In: *A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben*. Válogatás a II. Székelyföld Konferencia előadásaiból 2001. október 10–12. Szerk.: Herta É. Csíkszereda: Székelyföld 2000 Munkacsoport, 2002. 31–48. p.
- Illés Iván: Kell-e és milyen „középső szint” a területfejlesztésben? – *Comitatus*, 2. 1992. 5. 13–19. p.
- Illés Iván: A területfejlesztés irányításának kérdései. – *Tér és Társadalom*, 6. 1992. 1–2. 57–68. p.
- Illés Iván: A területfejlesztés finanszírozása. In: *Regionális politika a piacgazdasági átmenetben*. Szerk.: Hegedűs M. Budapest-Pécs: Gazdaságkutató Intézet, MTA Regionális Kutatások Központja, 1995. 74–86. p.
- Illés Iván: Regionális politika: felzárkózás vagy lemaradás. – *Európai Tükör*, 1. 1996. 2. 21–33. p.
- Illés Iván: Előnyök és hátrányok a regionális politikában. – *Európai Tükör*, 2. 1997. 4. 21–40. p.
- Illés Iván: Régiók és regionalizáció I–II. – *Comitatus*, 11. 2001. 6. 5–13. p.; 2001. 7–8. 20–28. p.

- Illés Iván: A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon. – *Közgazdasági Szemle*, 49. 2002. 7–8. 677–698. p.
- Ivancsics Imre: Az igazgatási szintek kompetenciája a terület- és településfejlesztésben. In: *Település, gazdaság, igazgatás a térben*. Szerk.: Kovács K. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 93–103. p.
- Ivancsics Imre: A területfejlesztési, államigazgatási és önkormányzati regionalizáció lehetősége. – *Comitatus*, 11. 2001. különszám, 11–26. p.
- Javaslatok az Országos Területfejlesztési koncepció tervezetének kiegészítésére. – *Comitatus*, 1997. 3–4. 46–47. p.
- Juhász Attila József: Gondolatok a területfejlesztés szabályozásához. – *Comitatus*, 6. 1996. 5. 32–37. p.
- Kara Pál: Néhány gondolat a regionalizmusról. – *Magyar Közigazgatás*, 50. 2000. 9. 529–531. p.
- Kiss Tamás: Kormányzati – önkormányzati szerepmegosztás a terület- és településfejlesztésben. 1-2. – *Comitatus*, 1995. 2. 31–39. p.; 1995. 3. 11–20. p.
- Kovács Géza: Tapasztalatok és megfontolások a fejlesztési koncepciók továbbfejlesztéséhez. – *Tér és Társadalom*, 11. 1997. 3. 107–112. p.
- Kovács Katalin: Tér-törvény 1. Válságos éveket élünk. – *Comitatus*, 1992. 8–9. 117–123. p.
- Kovács Katalin: Tér-törvény 2. A településfejlődés javasolt törvényi keretei. – *Comitatus*, 1992. 10. 48–50. p.
- Kovács Katalin: Dilemmák a településfejlesztés kapcsán. In: *Település, gazdaság, igazgatás a térben*. Szerk.: Kovács K. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 5–18. p.
- Kovács Katalin: „Immaginárius régió” vagy az euro-bürokrácia térkategóriája? A régiószerveződés tapasztalatai a Dél-Dunántúlon. – *Falu, Város, Régió*, 1997. 9–10. 8–9. p.
- Kovács Katalin: Szabályozatlanság, avagy a sokszínűség dicsérete? [Megyei területfejlesztési tanácsok munkaszervezete]. – *Comitatus*, 1998. 6. 33–43. p.
- Kovács Katalin: A decentralizált területfejlesztési források 1996–98 közötti felhasználásának tapasztalatai, javaslatok a továbbfejlesztésre. – *Falu, Város, Régió*, 1998. 10. 40–43. p.
- Kovács Katalin: A regionális fejlesztési ügynökségek jelenlegi helyzete és problémái: regionális fejlesztési ügynök. – *Falu, Város, Régió*, 2000. 7. 34–37. p.
- Kovács Teréz: Vidék, vidékfejlesztés, vidékpolitika. – *Gazdálkodás*, 44. 2000. 3. 11–20. p.
- Kovács Teréz: Vidékfejlesztés és finanszírozás az Európai Unióban és Magyarországon. – *Tér és Társadalom*, 14. 2000. 1. 163–178. p.
- Kovács Teréz: Az Európai Unió és Magyarország mezőgazdasága és vidékfejlesztése. – *Európa 2002*. 2. 2001. 2. 62–76. p.
- Kovács Teréz: *Vidékfejlesztési politika*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2003. 284 p. (Dialóg Campus szakkönyvek)(Területi és települési kutatások, 22.).
- Kovács Tibor: Polémia a magyarországi kisrégiókról? – *Területi Statisztika*, 39. 1999. 2. 107–116. p.
- Kovács Tibor: Prológ a statisztikai kistérségi területbeosztás felülvizsgálatához. – *Területi Statisztika*, 42. 2002. 3. 203–209. p.

- Kovács Tibor: Magyarország kistérségi szerkezete. – *Magyar Közigazgatás*, 2003. 2. 96–104. p.
- Kovács Zsolt–Kulcsár László: A kistérségi igazgatási modellek ma és holnap. – *Comitatus*, 1997. 7–8. 97–108. p.
- Kökényesi József: A településfejlesztést, -rendezést befolyásoló alaptörvényekből fakadó jogalkotási összefüggések és szabályozási feladatok. – *Magyar Közigazgatás*, 1994. 11. 657–666. p.
- Köszeghy Attila: Fogalmak és jelentések a területi tervezés látóterében. – *Tér és Társadalom*, 8. 1994. 3–4. 63–78. p.
- Kulcsár László–Kovács Zsolt: A megye szerepe a területfejlesztésben. – *Comitatus*, 1995. 5. 72–73. p.
- Kun Zoltán: A területfejlesztési stratégia főbb irányai Heves megyében. – *Comitatus*, 7. 1997. 10. 22–28. p.
- Lackó László: A területi kérdések felfogásában és terminológiájában tapasztalható zavarokról. – *Magyar Közigazgatás*, 1992. 11. 666–668. p.
- Lackó László: Regionális politika – irányítási modellek. – *Tér és Társadalom*, 1994. 3–4. 41–47. p.
- Lackó László: A regionális tudomány magyarországi helyzetének néhány jellemzője. – *Comitatus*, 5. 1995. 4. 44–48. p.
- Lados Mihály: A területi tervezés kihívásai a kilencvenes években Magyarországon: a területfejlesztési stratégiák kialakításáról a programozásig és az értékelésig. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 2. 25–69. p.
- Lados Mihály–Rechnitzer János: A regionális szintű területfejlesztés finanszírozási rendszerének megalapozása. In: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 575–594. p.
- Lóránt Zoltán: A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló számvevői megállapítások, következtetések, javaslatok, a törvényalkotói szándék és a tényleges helyzet összehasonlítása. – *Magyar Közigazgatás*, 2003. 9. 545–549. p.
- Madureira Pires, Luis: Magyarország területfejlesztési intézményrendszeréről és az Európai Unió strukturális alapjainak kezelésére való felkészüléséről. – *Magyar Közigazgatás*, 52. 2002. 7–8. 424–459. p.
- Magyarország nagy régiói az Országos Területfejlesztési Konceptió tervezetében. – *Comitatus*, 1997. 1. 51–58. p.
- Mandel Miklós: A regionális politika működtetésének esélyei. – *Comitatus*, 3. 1993. 4. 3–8. p.
- Mandel Miklós: A regionalizmus a monetáris politika kalodájában. – *Comitatus*, 7. 1997. 11. 5–10. p.
- Mandel Miklós: Egy lépés előre – kettő hátra. A kormányzati struktúraát szervezés regionális politikai következményei. – *Comitatus*, 7. 1998. 11–12. 7–13. p.
- Mandel Miklós: A tércentrikus gazdaságpolitika szervezeti háttérháza. – *Comitatus*, 1998. 3. 5–11. p.

- Miklóssy Endre: Területfejlesztés és a magyar önkormányzati rendszer. – *Magyar Közigazgatás*, 1992. 12. 715–723. p.
- Miklóssy Endre: Az új területfejlesztés működésének vázlata. – *Comitatus*, 1996. 9. 40–43. p.
- Nagy Imre: A területi tervezés szerepe. – *Comitatus*, 6. 1996. 1. 28–32. p.
- Nagy Imre: Szép új világ: a „létező” regionalizmus felé. Anomáliák, összefüggések, ellenjavallatok. – *Comitatus*, 11. 2001. különszám, 27–45. p.
- Navracsics Tibor: Az országos területfejlesztési koncepció országgyűlési vitája 1–2. – *Comitatus*, 1999. 4. 35–45. p.; 1999. 5. 22–31. p.
- Nemes Nagy József: Regionális politika új feltételek között. – *Tér és Társadalom*, 1991. 1. 89–102. p.
- Nemes Nagy József: Margójegyzetek a regionális politikához. – *Tér és Társadalom*, 6. 1992. 1–2. 69–75. p.
- Nemes Nagy József: Térfelosztási szempontok. – *Comitatus*, 3. 1993. 9. 11–15. p.
- Nemes Nagy József: Információs vákuumban a területfejlesztés. – *Falu, Város Régió*, 1996. 10. 13–17. p.
- Nemes Nagy József: Javaslat a hazai nagytérégi térfelosztásra: Nyugat – Központ – Kelet. – *Comitatus*, 7. 1997. 1. 42–47. p.
- Nemes Nagy József: *A tér a társadalomkutatásban. Bevezetés a regionális tudományba*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1998. 261 p.
- Nemes Nagy József: Társadalmi térkategóriák a regionális tudományban. I–III. – *Comitatus*, 9. 1999. 6. 5–12. p.; 1999. 7–8. 7–16. p.; 1999. 9. 5–18. p.
- Nemes Nagy József: A regionális tudomány dualitása és paradigmái. – *Tér és Társadalom*, 17. 2003. 1. 1–18. p.
- Nemzeti területfejlesztési koncepció. – *Tér és Társadalom*, 9. 1995. 3–4. 1–46. p.
- Nikodémusz Antal: A regionális politika és a gazdaságfejlesztés nemzetközi és hazai szemmel. – *Területi Statisztika*, 42. 2002. 2. 111–130. p.
- Nikodémusz Antal–Ruttkay Éva: A területi politika rövid távú mozgástere a piacgazdaságra való áttérés időszakában. – *Comitatus*, 3. 1993. 9. 3–10. p.
- Nikodémusz Antal–Zulaufné Lőcsei Gabriella: A Széchenyi-terv és a területfejlesztés kapcsolata. – *Területi Statisztika*, 41. 2001. 4. 319–329. p.
- Oláh Miklós: Eu integráció: régiókkal? Megyékkel? – *Comitatus*, 8. 1998. 7–8. 46–52. p.
- Ormosy Viktor: A megyei és a regionális fejlesztési tanácsok működése. – *Területi Statisztika*, 41. 2001. 2. 132–142. p.
- Pajor Pálné: A területszervezéssel foglalkozó jogszabályokról és módszertani kérdésekről. 1–3. – *Comitatus*, 2001. 4. 63–68. p.; 2001. 5. 31–39. p.; 2001. 7–8. 143–150. p.
- Pálné Kovács Ilona: A középszint problematikája. – *Ön Kor Kép*, 2. 1992. 9. 13–16. p.
- Pálné Kovács Ilona: A középszint szerepe a területi irányításban 1–2. – *Comitatus*, 2. 1992. 3. 18–24. p.; 1992. 4. 18–23. p.
- Pálné Kovács Ilona: A területi politika irányítási összefüggései. – *Tér és Társadalom*, 6. 1992. 1–2. 37–46. p.

- Pálné Kovács Ilona: Településfejlesztést! De ki tegye és hogyan? – *Ön, Kor, Kép*, 2. 1992. 1. 10–11. p.
- Pálné Kovács Ilona: Területfejlesztés és az önkormányzatok kapcsolata. In: *Regionális politikák és fejlesztési stratégiák az Alpok-Adria térségében*. XXXIV. Georgikon Napok. Keszthely. Összeáll.: Ligetvári F.-né. Keszthely. Pannon Agrártudományi Egyetem, 1992. 191–198. p.
- Pálné Kovács Ilona: Területi fejlődés, területi politika, területi irányítás. – *Magyar Közigazgatás*, 42. 1992. 10. 619–624. p.
- Pálné Kovács Ilona: Az érdekérvényesítés területi egyenlőtlenségei Magyarországon. In: *Társadalmi – területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Szerk.: Enyedi Gy. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993. 57–74. p.
- Pálné Kovács Ilona: A területfejlesztés és az önkormányzati rendszer összefüggései. In: *Település, gazdaság, igazgatás a térben*. Szerk.: Kovács K. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 105–116. p.
- Pálné Kovács Ilona: Kistérségek, megyék, régiók és a közeljövő közigazgatása. – *Comitatus*, 4. 1994. 12. 30–43. p.
- Pálné Kovács Ilona: A területfejlesztés térkategóriái, jogi szabályozásuk és hatalmi környezetük. – *Falu, Város, Régió*, 3. 1996. 10. 18–22. p.
- Pálné Kovács Ilona: Lokális és regionális politika. – *Politikatudományi Szemle*, 6. 1997. 2. 47–69. p.
- Pálné Kovács Ilona: Merre halad a magyar vidék? A fejlesztési politika és a közigazgatás ellentmondásai a rendszerváltozás után. – *Társadalmi Szemle*, 52. 1997. 12. 3–15. p.
- Pálné Kovács Ilona: Területfejlesztési és -rendezési alapelvek, célok és intézkedések. Magyar megyék. In: *A területfejlesztés és rendezés közös alapelvei*. Szerk.: Pálné Kovács I. Pécs: Alpok-Adria Munkaközösség I. Bizottság. Területfejlesztés – Rendezés és Környezetvédelem, 1997. 36–40. p.
- Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 1999. 282 p. (Területi és települési kutatások, 14.)(Studia regionum).
- Pálné Kovács Ilona: A régiókról. – *INFO-Társadalomtudomány*, 1999. 44. 3–5. p.
- Pálné Kovács Ilona: Demokratikus deficit középszinten, avagy partnerség a területi politikában. In: *Magyar és európai civil társadalom*. Szerk.: Csefkó F., Horváth Cs. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs-Baranyai Értelmi-ségi Egyesület, 1999. 369–378. p.
- Pálné Kovács Ilona: Régiók az ezredfordulón? A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai. – *Tér és Társadalom*, 13. 1999. 3. 59–77. p.
- Pálné Kovács Ilona: Régiók Magyarországon? – *Ezredforduló*, 1999. 2. 22–25. p.
- Pálné Kovács Ilona: *A különböző területfejlesztési szereplők és intézmények szerepe és feladatai*. Rotterdam, Dublin, Pécs, Budapest: Netherlands Economic Institute, Udarás na Gaeltachta, MTA RKK, Nemzetközi Bankárképző Központ, 2000. 23 p. (Területfejlesztési szakemberek képzése. Bevezetés a területfejlesztés kérdéseibe, 2.).
- Pálné Kovács Ilona: A régióépítés stratégiája. – *Comitatus*, 10. 2000. 3. 6–18. p.

- Pálné Kovács Ilona: Régiók Magyarországa: utópia vagy ultimátum? In: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 73–92. p.
- Pálné Kovács Ilona: A régiók intézményesítésének magyar foratókönyvei. In: *Regionális fejlődés Európában és Magyarországon*. Szerk.: Radnóti É. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, 2002. 78–88. p. (Stratégiai füzet, 12.).
- Pálné Kovács Ilona: Regionális fejlesztési politika, uniós csatlakozás és a magyar közigazgatás. – *Európai Közigazgatási Szemle*, 2002. 1–2. 49–66. p.
- Pálné Kovács Ilona: *A területfejlesztés irányítása*. Pécs: PTE Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2003. 63 p. (Habilitációs előadások, 5.).
- Pálné Kovács Ilona: Mérlegen a magyar közigazgatás – regionális politikai dimenziók. – *Jura*, 9. 2003. 1. 104–116. p.
- Pálné Kovács Ilona–Berényi Sándor: A területfejlesztés intézményrendszere. In: *Területfejlesztés Magyarországon*. Szerk.: Hörcher F.-né. Budapest: Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, 1998. 27–38. p.
- Pálné Kovács Ilona (témavez., szerk.): *Az EU konform területfejlesztési régiók kialakítása*. Kutatási zárótanulmány (rövidített változat). Készítette az MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete. In: EU-konform regionális fejlesztés. Tanulmányok. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, The World Bank, MH Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, 2001. 9–98. p.
- Papné Gáspár Lujza: Területi fejlődés és területfejlesztés. – *Comitatus*, 2003. 5. 19–30. p.
- Perger Éva: A területi finanszírozás harmonizációja. – *Tér és Társadalom*, 12. 1998. 1–2. 1–12. p.
- Pfeil Edit: A térségi együttműködés lehetséges szerepe a terület- és településfejlesztésben. A térségi együttműködés szabályozása, szervezeti és eszközrendszere. 1–2. – *Comitatus*, 6. 1996. 1. 5–10. p.; 1996. 2. 3–12. p.
- Pfeil Edit: Kistérségi társulások szerepe a terület- és településfejlesztésben. – *Önkormányzat*, 6. 1996. 8. 35–41. p.
- Pfeil Edit: Vázlat a területi tervezés és a közigazgatás kapcsolatáról, avagy a regionalizálás a területi tervezés szemszögéből. – *Tér és Társadalom*, 13. 1999. 3. 79–99. p.
- Pfeil Edit: A területi tervezés intézményei és az önkormányzati szféra viszonyrendszerének vizsgálatához. – *Magyar Közigazgatás*, 49. 1999. 10. 560–566. p.
- Pfeil Edit: A megyei önkormányzatok felelőssége a területi kohézió erősítésében. – *Comitatus*, 10. 2000. 12. 17–22. p.
- Pfeil Edit: Rendezőelvek és intézmények a területi tervezés legújabb kori történetéből. In: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 542–555. p.
- Pfeil Edit: Vonzáskörzetek és társulások a területi tagozódás és a hatáskör-telepítés metszetében. In: *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Szerk.: Petrétei J. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, 2001. 369–383. p. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 128.).

- Pfeil Edit: Önkormányzati finanszírozás és térségi szerepkörök. – *Területi Statisztika*, 4. 2001. 1. 3–22. p.
- Pfeil Edit: Láttelet a megye alatti közigazgatási térről. – *Magyar Közigazgatás*, 52. 2002. 10. 619–630. p.
- Pfeil Edit: Pillanatfelvétel a településközi kapcsolatok költségvetési ösztönzésének preferenciáiról. – *Területi Statisztika*, 42. 2002. 1. 26–43. p.
- Pitti Zoltán: Meditáció a területfejlesztési tanácsok szervezési, működtetési kérdéseiről. – *Comitatus*, 1995. 1. 5–12. p.
- Póla Péter–Molnár Tamás: A vidékfejlesztés és a vidékpolitika jelentősége az Európai Unióban és Magyarországon. In: *Évkönyv 2001*. Szerk.: Mezei C. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2001. 309–327. p.
- Rechnitzer János: Az innovációorientált regionális politika néhány eszköze és megvalósításának alapelvei. In: *Regionális politikák és fejlesztési stratégiák az Alpok-Adria térségében*. XXXIV. Georgikon Napok, Keszthely. Összeáll.: Ligetvári F.-né. Keszthely. Pannon Agrártudományi Egyetem, 1992. 48–56. p.
- Rechnitzer János: Töprengések a területi szintű stratégiai tervezésről. – *Tér és Társadalom*, 9. 1995. 3–4. 91–109. p.
- Rechnitzer János: *Területi stratégiák*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 1998. 345 p. (Területi és települési kutatások, 12.)(Studia regionum).
- Rechnitzer János: A területi gazdaság és az átmenet I–II. – *Munkaügyi Szemle*, 42. 1998. 3. 22–26. p.; 1998. 4. 22–26. p.
- Rechnitzer János: Országhatár menti együttműködések, mint a területfejlesztés új stratégiai irányai. In: *Alföld és nagyvilág. Tanulmányok Tóth Józsefnek*. Szerk.: Dövényi Z. Budapest: MTA Földtudományi Kutató Központ Földrajztudományi Kutató Intézet, 2000. 85–102. p.
- Rechnitzer János: Regionális stratégia az EU-csatlakozás tükrében. In: *Regionális és helyi együttműködési stratégiák. Tudományos konferencia a Magyar Tudomány Napja, 1999 keretében*. Szerk.: Beszteri B., Hervainé Szabó Gy. Székesfehérvár: MTA Veszprémi Területi Bizottsága, 2000. 16–27. p.
- Rechnitzer János: Területi politika az EU csatlakozás előtt. In: *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. Szerk.: Farkas B., Lengyel I. Szeged: JATEPress, 2000. 13–24. p.
- Rechnitzer János: A regionális politika az átmenetben és kapcsolódása az Európai Unióban alkalmazott elvekhez. In: *Közgyűlési előadások 2000. május*. IV. kötet. Szerk.: Glatz F. Budapest: MTA, 2001. 1551–1570. p.
- Rechnitzer János: A területfejlesztési stratégia építésének folyamata. In: *A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben. Válogatás a 2000. április 13–15-i tusnádfürdői konferencián elhangzott előadásokból*. Szerk.: Papp Kincses E., Kassay J., Kánya J. Csík-szereda: Székelyföld 2000 Munkacsoport, 2001. 33–50. p.

- Rechnitzer János: A halogatott regionalizáció mint a területi politika sajátossága az átmenetben. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 2. 3–24. p.
- Rechnitzer János: A területi politika kihívásai az új évezred elején. In: *Magyarország nemzeti stratégiája 2020-ig*. Szerk.: Beszteri B., Gergő Zs. Veszprém: MTA Veszprémi Területi Bizottsága, Veszprémi Egyetem Európai Tanulmányok Központja, 2001. 85–94. p.
- Rechnitzer János: A regionális politika alapvető, stratégiai meghatározói. In: *Regionális fejlődés Európában és Magyarországon*. Szerk.: Radnóti É. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, 2002. 21–38. p. (Stratégiai füzetek, 12.).
- Rechnitzer János: Az országhatáron átnyúló regionális együttműködések sajátosságai. – *Európai Közigazgatási Szemle*, 2002. 1–2. 33–48. p.
- Rechnitzer János–Lados Mihály: Az Északnyugat-Dunántúl területfejlesztési stratégiája. – *Tér és Társadalom*, 11. 1997. 1. 219–270. p.
- Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Szerk.: Szigeti E. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 2001. 383 p.
- A régiók, a megyék és a kistérségek társadalmi, gazdasági és infrastrukturális térbeli kapcsolatrendszerének alakulása. – *Comitatus*, 11. 2001. 5. 10–16. p.
- A rendszerváltás és a megyék*. Szerk.: Pálné Kovács I., Agg Z. Veszprém: Comitatus, 1994. 239 p.
- Ritter Krisztián: Önkormányzati társulások jelentősége a terület- és vidékfejlesztésben. – *Comitatus*, 2000. 1–2. 72–84. p.
- Ritter Krisztián: Az önkormányzati társulások, a településközi együttműködések jelentősége a terület- és vidékfejlesztésben. – *Területi Statisztika*, 40. 2000. 1. 17–29. p.
- Ruttkay Éva: A területfejlesztés finanszírozási rendszere az EU csatlakozás tükrében. – *Tér és Társadalom*, 1998. 1–2. 13–37. p.
- Somlyódy Pfiel Edit: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2003. 295 p. (Területi és települési kutatások, 21.).
- Stumpf Lelik Edit: A decentralizált támogatások tapasztalatai Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. – *Comitatus*, 11. 2001. 3. 39–49. p.
- Szala Endre: Területfejlesztési feladatok és szervezetek, a végrehajtás mechanizmusa. – *Magyar Építőipar*, 51. 2001. 5–6. 122–126. p.
- Szaló Péter: Van-e regionális közgazdaságtan? – *Tér és Társadalom*, 5. 1991. 1. 125–128. p.
- Szaló Péter: A területfejlesztés feladatai. A készülő területfejlesztési és rendezési törvény elé. – *Comitatus*, 1994. 8–9. 3–11. p.
- Szaló Péter: A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény a megjelenés óta. – *Falu, Város Régió*, 1996. 6–7. II–IV. p.
- Szaló Péter: A területfejlesztés feladatai az EU-integrációval kapcsolatban. In: *„Közigazgatás és társadalom” – a működő közigazgatás*. Országos közigazgatási napok rendezvényesorozat. Összeáll. és szerk.: Fogarasi J., Galambos K. Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1998. 30–36. p.
- Szaló Péter: A siker kötelez. A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. – *Területi Statisztika*, 38. 1998. 3. 199–210. p.

- Szaló Péter: A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. – *Magyar Közigazgatás*, 1999. 1–2. 8–17. p.
- Szaló Péter–Miklóssy Endre: A magyarországi területfejlesztés új rendszere. – *Műszaki Tervezés*, 36. 1996. 3. 2–11. p.
- Szaló Péter–Verebélyi Imre: Az Európai Unió és Magyarország strukturális politikája. In: *Gazdasági szektorok és jogharmonizáció*. Szerk.: Forgács I. Budapest: Osiris Kiadó, 2000. 85–173. p.
- Szalóczi Katalin: Magyar regionális fejlesztés amerikai szemmel. – *Falu, Város, Régió*, 1996. 6. XXXII–XXXIV. p.
- Szegvári Péter: A regionális fejlesztés. In: *Az érdekegyeztetés tapasztalatai*. Szerk.: Berki E. Budapest: DHV Magyarország Kft., 1997. 89–100. p.
- Szegvári Péter: Féltünk-e a megyét, a régiót? – *Comitatus*, 8. 1998. 1. 39–41. p.
- Szegvári Péter: Regionalizmus, regionalizáció. In: *Európa és a magyar közigazgatás*. Országos közigazgatási napok 4. rendezvénysorozat. Összeáll. és szerk.: Fogarasi J. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1999. 116–125. p.
- Szegvári Péter: A regionalitás aktuális kérdései a terület- és közigazgatás-politikában. – *Területi Statisztika*, 40. 2000. 5. 399–412. p.
- Szegvári Péter: A kistérségek szerepe a település- és területfejlesztésben. – *A Falu*, 15. 2000. 2. 15–31. p.
- Szegvári Péter: A területfejlesztési és/vagy közigazgatási régió kulturális aspektusai. – *Comitatus*, 11. 2001. 1–2. 151–159. p.
- Szegvári Péter: Az Európai Unió és Magyarország regionális politikája. – *Európai Közigazgatási Szemle*, 2002. 1–2. 4–22. p.
- Szendrőné Font Erzsébet: A kistérség és a vidékfejlesztés kapcsolata. – *Területi Statisztika*, 40. 2000. 6. 503–508. p.
- Szigeti Ernő: A regionális közigazgatási térstruktúra feltételei és lehetőségei. – *Területi Statisztika*, 41. 2001. 2. 111–131. p.
- Szörényiné Kukorelli Irén: A kistérségi szerveződések finanszírozási lehetőségei. I–II. – *Comitatus*, 9. 1999. 12. 7–15. p.; 2000. 1–2. 18–28. p.
- Szörényiné Kukorelli Irén: Az EU regionális politikája és a magyar területfejlesztés. In: *A területfejlesztés feladatai az ezredfordulón és az információs társadalom*. Szerk.: Hahn Cs. Budapest: Hazai Térségfejlesztő Kft, 2000. 37–40. p.
- Szörényiné Kukorelli Irén: Néhány gondolat a vidékfejlesztésről. In: *Magyarország nemzeti stratégiája 2020-ig*. Szerk.: Beszteri B., Gergő Zs. Veszprém: MTA Veszprémi Területi Bizottsága, Veszprémi Egyetem Európai Tanulmányok Központja, 2001. 187–195. p.
- Szörényiné Kukorelli Irén: Vidékkutatás előzményekkel és tényekkel. – *Tér és Társadalom*, 15. 2001. 2. 71–85. p.
- Szörényiné Kukorelli Irén: *A kistérségi szint megjelenése a terület- és foglalkoztatáspolitikában*. Budapest: Országos Foglalkoztatási Alap, 2002. 95 p.
- Táj, település, régió*. Szerk.: Enyedi Gy., Horváth Gy. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ, Kossuth Kiadó, 2002. 511 p. (Magyar tudománytár, 2.).

- Tanulmányok a terület- és településfejlesztés témaköréből.* Szerk.: Szigeti E. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 1993. 170 p. (Közigazgatási füzetek).
- Társadalmi–területi egyenlőtlenségek Magyarországon.* Szerk.: Enyedi Gy. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993. 390 p.
- Tatai Zoltán: A területfejlesztés cél- és eszközzrendszere a kilencvenes évtized közepén. – *Comitatus*, 1994. 11. 17–28. p.
- Település, gazdaság, igazgatás a térben.* Szerk.: Kovács K. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 327 p.
- Temesvári Balázs Tamás: A magyar területfejlesztés és regionalizmus lehetőségei. 1–2. – *Comitatus*, 2003. 3. 77–80. p.; 2003. 4. 47–55. p.
- Tér és közigazgatás.* Szerk.: Csefkó F. Budapest, Pécs: Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Regionális Kutatások Központja, 1994. 265 p.
- A terület- és településfejlesztés kézikönyve.* Szerk.: Beluszky P., Kovács Z., Olessák D. Budapest: CEBA Kiadó, 2001. 423 p. (Magyarország kézikönyvtára).
- Területfejlesztés. Egyetemi jegyzet.* Szerk.: Bartke I. Budapest: ELTE, 1995. 276 p.
- Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés (Megye, régió, kistérség).* Szerk.: Glatz F. Budapest: MTA, 2000. 245 p. (Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. IV. A területfejlesztési program tudományos alapozása).
- Területfejlesztés és vidékfejlesztés [Dokumentum]. – *Comitatus*, 8. 1998. 9. 50–58. p.
- A területfejlesztés intézményrendszerének szintjei Magyarországon. – *Comitatus*, 2001. 10. 36–39. p.
- Területfejlesztés, rendszerváltás és az Alföld.* Szerk.: Csatári B., Timár J. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ, 2002. 235 p. (Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. IV. A területfejlesztési program tudományos megalapozása).
- A területfejlesztési eljárásról szóló törvényjavaslat (általános) vitája. 1-2. – *Comitatus*, 1999. 3. 67–80. p.; 1999. 4. 74–80. p.
- A területfejlesztési törvény általános vitája. – *Comitatus*, 1996. 3. 71–79. p.
- Tóth József: A terület- és településfejlesztés kölcsönhatása és egysége. – *Comitatus*, 3. 1993. 10. 6–10. p.
- Tóth Zoltán: A területi főépítések szerepe a területfejlesztésben és a környezetvédelemben. – *Építésügyi Szemle*, 35. 1993. 2. 52–55. p.
- Tóth Zoltán: Az új típusú területrendezés kialakulásáról. – *Falu, Város, Régió*, 1994. 3–4. 21–22. p.
- Tóth Zoltán: A Belügyminisztérium átfogó stratégiai fejlesztésének kulcsterületei és fő irányai. – *Magyar Közigazgatás*, 53. 2003. 4. 213–222. p.
- Várnai Gábor: Gondolatok a területpolitikáról és a területfejlesztési törvényekről. – *Comitatus*, 1995. 1. 62–68. p.
- Vaszócsik Győzőné: A területfejlesztési törvény módosításának célja és indokai. – *Területi Statisztika*, 40. 2000. 2. 103–107. p.
- Velkey Gábor: A területfejlesztés gyakorlata a területi érdekek és a pártpolitika erőterében. – *Alföldi Tanulmányok* 2000–2001. 18. 2001. 109–126. p.

- Volter Edina: A területfejlesztés néhány eszközszerének alkalmazása Magyarország keleti és nyugati határ menti kistérségeiben. – *Területi Statisztika*, 41. 2001. 3. 282–300. p.
- Wiener György: Regionális államreform Magyarországon – *Európai Tükör*, 2003. 1. 70–81. p.
- Zongor Gábor: Az európai regionalizmus és a magyar elképzelések. – *Comitatus*, 9. 1999. 7–8. 17–24. p.
- Zongor Gábor: Térségfejlesztés és önkormányzatiság. – *Területi Statisztika*, 2000. 4. 311–318. p.
- Zongor Gábor: Regionalizáció, decentralizáció vagy dekoncentráció, avagy valami egészen más? – *Comitatus*, 11. 2001. 9. 15–19. p.

