

nek tekinthető, hogy 2007-től Magyarországon regionális operatív programok szerveződjenek. A régiók fejlesztéspolitikai önállósága nélkül nem képzelhető el ugyanis az új kohéziós politika prioritásainak teljesítése. Ha a beérkező és remélhetőleg optimális mennyiségű uniós forrást a jelenlegi – ágazati dominanciájú – szerkezetben használjuk fel, a régiók közötti markáns különbségek mérséklése nem képzelhető el. Függetlenül az ország remélhetőleg erősödő gazdasági teljesítményétől, az uniós kohéziós politika eredményei csak korlátozott mértékűek lehetnek. A decentralizált és regionalizált fejlesztéspolitika lehet az EU-konform megoldás a modern Magyarország számára.

IRODALOM

- Agenda 2000. For a Stronger and Wider Europe 1997. European Commission, Brussels
- Balchin, P. N.–Sýkora, L.–Bull, G. H. (1999) *Regional Policy and Planning in Europe*. Routledge, London
- EC (1996a) *First Report on Economic and Social Cohesion*. European Commission, Brussels
- EC (1996b) *The European Union: Cohesion and Disparities*. European Commission, Brussels
- EC (1998) *Enlarging the European Union. Accession Partnership*. European Commission DG 1A, Brussels
- EC (1999) *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the European Union*. European Commission, Brussels
- EC (2001) *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*. Volume 1., European Commission, Brussels
- Horváth Gyula (1998) *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs
- Horváth Gyula (szerk.) (2000) *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Horváth Gyula (2001) *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Osiris, Budapest
- Keating, M.–Loughlin, J. (eds) (1997) *The Political Economy of Regionalism*. Frank Cass, London
- Le Galès, P.–Lequesne, C. (eds) (1998) *Regions in Europe*. Routledge, London
- Loughlin, J. (ed) (1999) *Regional and Local Democracy in the European Union*. EU Committee of the Regions, Brussels
- Michalski, A.–Saraceno, E. (2000) *Regions in Enlarged European Union*. EC Forward Studies Unit, Brussels
- Perulli, P. (ed) (1998) *Neoregionalismo. L'economia archipelago*. Bollati Borlinghieri, Torino

A TERÜLETFEJLESZTÉS PÉNZÜGYI ESZKÖZEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Illés Iván

A területfejlesztés gazdaságpolitikai jelentősége kétségtelenül megnövekedett Magyarországon az elmúlt évtized során, és ezzel együtt nőtt az ezt szolgáló pénzügyi eszközök nagyságrendje és jelentősége is. E növekedésnek két fő oka van: egy belső és egy külső.

A *belső ok* a magyar gazdaság struktúrájának és ezen belül különösen térbeli szerkezetének megváltozása. A területi fejlettségi különbségek nyolcvanas években kezdődött növekedése a kilencvenes években nagymértékben felgyorsult, s az egyenlőtlenségek a nyílt munkanélküliség megjelenésével láthatóbbá, egyértelműbbé is váltak. E folyamathoz nem kis mértékben járult hozzá a külföldi működő tőkével megvalósult beruházások rendkívül egyenlőtlen térbeli megoszlása. E jelenségek szükségszerűen kényszerítették ki – némi késlekedéssel és bizonytalansággal ugyan – a kormányintézkedések meghozatalát. A térbeli dimenzió előtérbe kerüléséhez hozzájárult az is, hogy az államosított gazdaság korábbi ágazati elvű irányítása nagyrészt felbomlott, a területi elvű intézkedések így szinte automatikusan előtérbe kerültek.

A *külső ok* az Európai Unióhoz való csatlakozás szándéka és az ott érvényes gazdasági és jogi szabályozáshoz való alkalmazkodás követelménye. Az Európai Gazdasági Közösségnek – versenyszabályozása és a támogatások tiltása révén – már kezdettől fogva befolyása volt tagországainak regionális politikájára. A hetvenes évek közepétől kezdve azonban a tiltások és korlátozások mellett növekvő mértékben jutott szerephez a közösség gazdasági és szociális kohézióját szolgáló regionális támogatási rendszer, a strukturális és kohéziós alapok. A csatlakozásra készülő Magyarországnak egyik nagy reménye éppen e strukturális alapokhoz való hozzáféréshez fűződik. Ennek érdekében számos intézkedés történt az intézményi rendszernek e támogatások fogadására való alkalmassá tételére és annak bizonyítására, hogy Magyarország saját lehetőségei szerint erőfeszítéseket tesz az országon belüli területi különbségek mérséklésére vagy legalábbis további növekedésük fékezésére.

E tanulmány azt vizsgálja, hogy a területfejlesztés Magyarországon kialakított pénzügyi támogatási rendszere mennyire tesz eleget a fenti két okból fakadó követelményeknek, mennyire szolgálja a fejlettségi különbségek mérséklését, egy kedvezőbb térbeli szerkezet kialakítását, valamint mennyire felel meg az Európai Unió strukturális politikájának elvei, módszerei és intézményei szabta követelményeknek.

MIT TEKINTHETÜNK A TERÜLETFEJLESZTÉS ESZKÖZRENDSZERÉNEK?

Már a területfejlesztés eszközszerének definiálásakor nehézségekbe ütközünk. Mindenfajta tevékenység – és ezen belül fejlesztési tevékenység – térben zajlik le, minden döntésnek vannak térbeli hatásai. Így – nem alaptalanul – az egész gazdaságfejlesztési tevékenység egyben területfejlesztési tevékenységnek is tekinthető. Ha azonban valamivel egyértelműbb definíciót kívánánk megfogalmazni, akkor is legalább ötféle lehetőség között választhatunk. A „területiségnek” egy-egy lényeges szempontja szerinti meghatározások a következők.

1. *A kedvezményezett terület korlátozottsága.* E szempont szerinti meghatározás alapján a bizonyos forrásokat, alapokat – szabályozásukból következően – nem lehet bárhol az adott ország területén felhasználni, hanem csak meghatározott országrészekben, területi egységekben. Az Európai Unió strukturális alapjai túlnyomó többségükben megfelelnek ennek a definíciónak, az alapok 82,4 százaléka csak meghatározott kedvezményezett térségekben, az úgynevezett 1. cél (alacsony fejlettségi szint) és a 2. cél (gazdaság szerkezeti problémák) alapján kijelölt területeken használható fel.
2. *A szabályozási mértékek területi differenciáltsága.* Ehhez a definícióhoz azokat a gazdaságpolitikai eszközöket vesszük figyelembe, amelyek szabályozása térbelileg differenciált: az adóból, a kamatból, a társadalombiztosításból, a különböző közszolgáltatások tarifáiból adott engedményeket. Az Európai Unió kifejezetten tiltja a társadalombiztosítási járulékok és közszolgáltatási tarifák kedvezményeinek területfejlesztési eszközként való felhasználását, és igyekszik visszaszorítani az adókedvezményeket is, így ott a differenciálás valójában csak a beruházási támogatásokkal és a hitelkamatokkal kapcsolatban jöhet szóba.
3. *A döntés decentralizáltsága.* A meghatározás döntő momentuma, hogy a területfejlesztési támogatás felhasználásáról helyben, választott vagy másképp létrehozott testületek döntenek.
4. *A térségi hatás.* E szerinti meghatározás a területfejlesztéshez sorolja egy térség gazdasági szerkezetét átalakító, munkahelyteremtő fejlesztéseket, valamint a településközi, térségi infrastruktúra fejlesztését szolgáló, hatókörükben egy-egy település határait meghaladó beruházásokat. Nem tartoznak a területfejlesztés körébe a kifejezetten egy település lakosainak ellátását szolgáló kommunális beruházások – ezeket a településfejlesztéshez kell sorolni.
5. *A területfejlesztés jogszabályi, törvényi eszközei.* E jogi megközelítésben területfejlesztés az, amit az e célra létrehozott és e funkcióval megbízott állami szervezet tesz. Területfejlesztési eszköz az, amelyet a vonatkozó törvény annak minősít.

A fenti definíciók alapján kísérletet tehetünk arra, hogy felbecsüljük Magyarországon a területfejlesztésre szánt állami támogatások nagyságrendjét és a GDP-hez viszonyított arányát (1. táblázat).

1. táblázat. A területfejlesztés pénzügyi eszközeinek köre Magyarországon 2001-ben különböző definíciók szerint

Definíció	A definíciónak megfelelő támogatás 2001-ben (milliárd forint)	A GDP százalékában
1. A kedvezményezett terület korlátozása	46	0,33
2. Területileg differenciált támogatási ráták	32	0,22
3. A decentralizált döntés	33	0,23
4. A térségi hatás	170–180	1,2–1,3
5. A törvény szerint területfejlesztés	380–390	2,7–2,8

Forrás: A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. költségvetéséről szóló 2000: CXXXIII. törvény alapján saját számítás

Amint az 1. táblázat adatai is mutatják, a legszélesebb körű meghatározást az utolsó, a *törvény szerinti definíció* jelenti. Az 1996. évi XXI., a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény felsorolja a területfejlesztés pénzügyi eszközeit. A törvény szerint e körbe nemcsak a közvetlen területfejlesztésnek nevezett támogatások tartoznak bele,¹ hanem a tárcákhoz rendelt gazdaság- és vállalkozásfejlesztési, foglalkoztatási és infrastruktúra-fejlesztési pénzalapok, vállalkozásoknak adott központi és helyi adó- és egyéb kedvezmények, az önkormányzatok címzett és céltámogatásai. A decentralizált adókedvezmények egy része csak becsléssel állapítható meg: a felsorolt alapok és támogatások 2001-ben együtt mintegy 380-390 milliárd forintot tettek ki. A törvényben felsorolt eszközök nagyobb része azonban nem felel meg akár a kedvezményezett területek kijelölésére, akár a ráták területi differenciálására, akár a decentralizált odaítélésre vonatkozó kritériumoknak. Viszonylag széles körben érvényesül a területfejlesztésben a *térségi hatás*, azaz a településközi infrastruktúra kiépítésének és vállalkozások élénkítésének támogatása. A törvénybe beleérthető alapok, költségvetési eszközök közül 170-180 milliárd sorolható ide (a többi döntően a településeken belüli infrastruktúra fejlesztését szolgálja). Explicit területi sza-

¹ A törvény ilyenek tekinti a területfejlesztésért felelős tárca költségvetési fejezetében megjelenő területfejlesztési célú elölirányzatot (tfc), valamint a Belügyminisztérium fejezetében megjelenő területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési cél támogatási elölirányzatot (teki) és céljellegű decentralizált elölirányzatot (céde).

bályozások és köztételek azonban ezen alapok többségénél sincsenek, azokat alapvetően ágazati szempontok szerint osztják el.

A kedvezményezett területek szerinti osztályozás érvényét 1999 óta lényegesen megnövelte a kormánynak azon intézkedése, amely előírta, hogy a tárcák támogatási alapjainak meghatározott hányadát mely kijelölt megyékben kell felhasználni. Az e definíciónak megfelelő támogatási összegek 2001-ben 46 milliárdot tettek ki.

Ennél kisebb, 33 milliárd forint az az összeg, amelyet decentralizált döntésekkel, regionális és megyei területfejlesztési tanácsok útján használtak fel, és még valamivel kisebb, 32 milliárd forintot területileg egyértelműen differenciált szabályozási (támogatási) mértékek határoztak meg.² Figyelemre méltó, hogy az Európai Unióban a versenyszabályozás érvényesítése révén a differenciált támogatási ráták alkalmazása jóval szélesebb körű, bár az utóbbi években, az EU-követelmények fokozottabb érvényesítése következtében ezek Magyarországon is terjednek.

Az Európai Unió tagállamaiban a nemzeti területfejlesztési támogatások a GDP 0,1–1 százalékát teszik ki. Mint az 1. táblázatból látható, a magyar költségvetés ilyen célú kiadásai arányaiban eléri, sőt meghaladják az EU-tagállamok hasonló kiadásait, a területi jellegű szabályozás azonban egyelőre csak kisebb részükre terjed ki. Az EU-felzárkózáshoz tehát nem annyira a területfejlesztést szolgáló források arányának növelésére, hanem inkább ezen eszközök körében a regionális politika szempontjainak és szabályozásának fokozottabb érvényesítésére van szükség. Meg kell azonban jegyezni, hogy az EU-tagországokban – különösen a kevésbé fejlettekben – a regionális politika támogatási eszközeinek nagyobb része nem a nemzeti költségvetésből, hanem a strukturális és kohéziós alapjaiból származik. Ha figyelembe vesszük az újabban bevezetett abszorpciós képességre vonatkozó korlátozásokat, akkor is legalább a GDP 2,5–3 százalékának megfelelő strukturális támogatásra számíthatunk, ami még a legszélesebb definíció szerint is megkettőzi, de inkább megháromszorozza az e célokra rendelkezésre álló forrásainkat.

A KEDVEZMÉNYEZETT TERÜLETEK KIJELÖLÉSE

A területfejlesztés pénzügyi eszközrendszeréről azóta beszélhetünk Magyarországon, amióta a kormányzat létrehozta a csak meghatározott területeken felhasználható, azok gazdasági fejlődését, strukturális átalakulását szolgáló pénzügyi alapokat, eszközöket. Az első ilyen, területfejlesztést szolgáló alap 1968-ban, az új gazdaságirányítási rendszer bevezetésével jött létre. Ez az alap kizárólag iparfejlesztésre, vállalati körbe tartozó ipari beruházások támogatására szolgált,

² Ide nemcsak decentralizált források, hanem bizonyos központi elosztott támogatások is tartoznak, ez utóbbiak esetén is előfordulnak előírt differenciált támogatási ráták.

és csak meghatározott, iparilag fejlesztendő városokban volt felhasználható. A felhasználás lehetőségét később egyes megyék egész területére vagy azok több járására kiterjesztették. A területfejlesztési alap ilyen jellegű szabályozása – kisebb módosításokkal – 1968-tól 1980-ig volt érvényben (Tatai 1984). 1980 és 1985 között az e célra szánt pénzeszközök összege radikálisan csökkent, kizárólag budapesti üzemek kitelepítését támogatta, ennek megfelelően a kedvezményezett területek kijelölése is megszűnt. 1986-tól a területfejlesztés más célokat követett, mindenekelőtt a legelmaradottabb, periférikus helyzetű kitelepülések támogatását szolgálta. Ebből következően természetesen céljai is módosultak, iparfejlesztés helyett elsősorban kommunális fejlesztéseket támogatott. A kedvezményezett térségek apró települések mozaikjából álltak össze. Ez a támogatási rendszer és elgondolás – ugyancsak némi módosulásokkal – túlélte a rendszerváltást, és 1994-ig volt érvényben.

A mai pénzügyi eszközrendszer a területfejlesztési törvény kidolgozási munkálatai során alakult ki, de már a törvény életbe lépése előtt, 1995-től fő vonásaiban alkalmazásra került. Egyik legfontosabb jellemzője, hogy a várható EU-csatlakozás jegyében igyekezett beépíteni és alkalmazni az Európai Unió strukturális politikája számos alapelvét és módszerét. A területfejlesztés pénzügyi eszközei minden korábbinál nagyobb összegű és GDP-n belüli arányt, a rendszer a korábbiaknál átfogóbb és komplexebb lett. Az adaptációt azonban nem előzte meg a rendszer magyar körülmények közötti alkalmazhatóságának alapos elemzése. Így az adaptáció nem egy esetben a formai elemek átvételére korlátozódott, s ez a rendszer működését bizonyos diszfunkcionális elemek jellemezték.

Az Európai Unió 1988-ban a strukturális alapok felhasználásának három területét határozta meg: a fejlődésben elmaradott régiók, az ipari és szolgáltatási ágazatokban jelentős szerkezeti változásokkal szembesülő régiók, valamint a hanyatló vidéki területek. 1995-től, a két skandináv ország csatlakozásától ez a lista kiegészült a halászattól függő gazdaságilag elmaradott területekkel, valamint 8 fő/km² alatti népsűrűségű – kizárólag északi – térségekkel, 2000-től pedig a nehézségekkel küzdő nagyvárosi területekkel.

A magyar szabályozás eleinte – 1997-ben – négy-, majd háromféle kedvezményezett térséget határozott meg: társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek, az ipari szerkezetátalakítás térségei, a mezőgazdaság és vidékfejlesztés térségei. 2000-ig külön csoportot alkottak a tartós munkanélküliséggel sújtott térségek, ezt később elhagyták, mivel a munkanélküliség problémájának kezelése nem illeszthető teljesen be az EU-kedvezményezett térségek kereteibe. E kedvezményezett térségtípusokat két támogatási alap felhasználásánál veszik figyelembe: 1. a területfejlesztési célelőirányzatnál, 2. a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatásoknál.

Magyarország és az Európai Unió szabályozásának lényeges eltéréseit a 2. táblázat mutatja.

2. táblázat. A területfejlesztési szempontból kedvezményezett területek meghatározásának kritériumai az Európai Unióban és Magyarországon 2001-ben

Kedvezményezett térségek	Kritériumok	Regionális szint*	Lefedettség (százalék)
<i>I. Elmaradott térségek</i>			
I. 1. Az Európai Unióban	Az egy főre jutó – vásárlóerő-paritáson számított – GDP értéke kevesebb, mint az EU-átlag 75 százaléka	NUTS-2	22,2
I. 2. Magyarországon	Egy 19 tényezőtől álló komplex mutatószám értéke az országos átlag alatt van	NUTS-4	39,2
<i>II. Az ipari átalakítás térségei</i>			
II. 1. Az Európai Unióban	a) A munkanélküliségi ráta magasabb, mint az EU-átlag b) Az ipari foglalkoztatás aránya nagyobb, mint az EU-átlag c) Az ipari foglalkoztatás érzékelhető csökkenése az elmúlt 15 év csúcspontjához képest	NUTS-3	10
II. 2. Magyarországon	a) A munkanélküliség nagyobb, mint az országos átlag b) Az ipari foglalkoztatottak aránya nagyobb, mint az országos átlag másfélszerese c) Az ipari foglalkoztatottak arányának csökkenése 1990–1999 között nagyobb, mint az országos átlag	NUTS-4	3,1
<i>III. Szerkezetátalakításra szoruló vidéki térségek</i>			
III. 1. Az Európai Unióban	a) A népsűrűség kisebb, mint 100 fő/km ² vagy a mezőgazdasági foglalkoztatás aránya nagyobb, mint az EU-átlag kétszerese b) A munkanélküliség magasabb, mint az EU-átlag vagy a lakosság 1985 óta csökken	NUTS-3	5
III. 2. Magyarországon	a) A terület népességének kevesebb mint 50 százaléka él 120 fő/km ² -nél magasabb népsűrűségű településen b) A mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya a vidéki átlagot meghaladja c) Az egy főre jutó szja-alap kisebb, mint az országos átlag d) A munkanélküliség magasabb, mint az országos átlag	NUTS-4	24,1
A kedvezményezett területen élő lakosság aránya az Európai Unióban (százalék)			40,2
A kedvezményezett területen élő lakosság aránya Magyarországon (százalék)			43,1

*A NUTS az Európai Unió statisztikai hivatalának a területi egységekre vonatkozó egységes nomenklatúrája (Nomenclature des unités territoriales statistiques). Ezeket az egységeket használták később fe, mint a strukturális politika regionalizálásának eszközeit. Az elmúlt években a csatlakozni kívánó országok is kialakították a NUTS nomenklatúrájának megfelelő területi egységeiket. Magyarországon a NUTS-2 szintnek a hét régió, a NUTS-3 szintnek a megyék, a NUTS-4 szintnek pedig a 150 kistérség felel meg.

Forrás: Az Európai Unió Tanácsának 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapok általános intézkedéseiről, valamint a 89/2001. (VI. 15.) kormányrendelet a területfejlesztési célú irányzat felhasználásának részletes szabályairól.

Az EU ismérvei szerint Magyarország túlnyomó része vagy egésze elmaradott, tehát támogatásra jogosult területnek minősülne. A jelenlegi helyzetben azonban, amikor a strukturális alapokhoz még nem férünk hozzá, szerényebb nemzeti forrásainkat az országon belül leginkább rászoruló területekre kell koncentrálnunk. A rendszert létrehozó 1997. évi 30. országgyűlési határozat is arról rendelkezett, hogy a kedvezményezett térségek népessége az ország lakosságának egyharmadát ne haladja meg. Az utóbbi években ezt nem sikerült teljesíteni, a kedvezményezett kistérségek és a további kedvezményezett települések már 1997-ben az ország népességének 37 százalékát tették ki, ez az arány 2001-ig 43 százalékra növekedett. A „koncentráció” elvének e lazább kezelésében a magyar szabályozás nem áll egyedül: a kilencvenes évek végén az Európai Unió lakosságának 52 százaléka élt valamilyen kedvezményezett területen, a fent jelzett 40-41 százalékra csak a 2000-ben kezdődött új tervezési időszakban sikerült ezt – komoly viták és nehézségek árán – leszorítani, nem utolsósorban a várható keleti bővítésre való tekintettel. E különböző tényezők eredménye, hogy ma a kedvezményezett térségekben lakók aránya az Európai Unióban és Magyarországon közel megegyezik.

Szembevetendő különbség a kedvezményezett térségek méreteiben van. Az EU-ban az elmaradott térségek támogatásának – az úgynevezett 1. célnak – az alanyai nagy, átlagosan 1,5-2 millió lakost átfogó, NUTS-2 régiók. Az ipari és mezőgazdasági, valamint városi szerkezetváltozás támogatására jogosult régiókat pedig a NUTS-3 régiók, a magyar megyéknek megfelelő nagyságrendű térségek szintjén határozzák meg. Magyarországon viszont valamennyi típusú kedvezményezett térséget az átlagosan 60-70 ezer, de többségükben 30-50 ezer lakosú kistérségekben határozták meg, amelyek a nagy régióknak huszadát, megyei méretű egységeknek ötödét-nyolcadát teszik ki. Önmagában ez indokolt is lehet, hiszen egy kisebb területen belül differenciáltabb osztályozást kell alkalmazni, de ennek megfelelően indokolt változtatni a kiválasztás kritériumait. Ez részben megtörtént, részben azonban nem, vagy nem megfelelően történt meg.

Tekintettel arra, hogy kistérségi szinten GDP-t nem számítanak, a kistérségek társadalmi-gazdasági elmaradottságát más mutatók segítségével kellett kimutatni. Erre egy komplex mutató szolgál, amely demográfiai, foglalkoztatási, gazdasági, infrastrukturális és egyéb tényezőket egyaránt magában foglal. E mutató magyar körülmények között valóban jobban tükrözi a társadalmi-gazdasági elmaradottság mértékét, mint bármely GDP-index (Faluvégi 2001). A 2001. évi szabályozás szerint azon kistérségek minősülnek e szempontból kedvezményezettnek, amelyeknél e mutató értéke 7,5 százalékkal elmarad az országos átlagtól.

Feltűnően kevés az ipari szerkezetváltás igénye miatt támogatásra kijelölt kistérségek száma: az ország 150 kistérsége közül mindössze 6 (de néhány évvel korábban még kevesebb), ahol a lakosság 3,1 százaléka lakik. Az Európai Unióban 1999-ig az ilyen térségek aránya a lakosság 16,2 százaléka volt, és csak nagy erőfeszítésekkel lehetett a jelenlegi 10 százalékos szintre leszorítani.

ni. Figyelembe véve, hogy az Európai Unióban a kilencvenes években kevés ország ment keresztül olyan ipari válságon, és esett vissza annyira az ipari foglalkoztatás mértékében, mint Magyarország, ez az alacsony arány különösen elgondolkodtató. Valószínűleg szerepe van ebben annak, hogy egészen a legutóbbi évekig a szabályozáshoz az 1990. évi népszámlálás adatait voltak kénytelenek felhasználni a foglalkoztatás méréséhez, amelyek nyilvánvalóan nem tükrözik az azóta végbement drámai változásokat, de szerepe van a kritériumok túl kicsiny területegységekre, kistérségekre való alkalmazásának is. A magyar ipari válság ugyanis olyan természetű volt, hogy annak fő áldozatai elsősorban nem a városokban élő „törzsmunkásság” volt, hanem az ingázó, bejáró dolgozók, akiknek jelentős hányada az adott kistérség határain kívül lakik. Őket bocsátották el először, a kis ipartelepnek e falusi térségekben szűntek meg, itt mondták fel a volt tsz-melléküzemekkel a beszállítási szerződéseket. A városok ipari válsága tehát jelentős hányadban a szomszédos agrártérségek foglalkoztatási gondjaivá vált, ami az ipari központokat magukban foglaló kistérségek mutatóiban nem kimutatható.

A vidékfejlesztést igénylő körzetek kiválasztási szempontjai közül elsősorban a 120 fő/km² népsűrűségi és a személyi jövedelemadóval kapcsolatos kritériummal van gond. A népsűrűség mutatójával kapcsolatban a gond az, hogy míg Nyugat-Európában a vidéket, a mezőgazdasági körzeteket az alacsony népsűrűség valóban egyértelműen jellemzi, addig Közép- és Délkelet-Európa számos körzetében nem ez a helyzet. Vannak túlnépesedett mezőgazdasági, vidéki körzetek, ahol a magasabb népsűrűség nem a városiasodás, hanem a fölös agrárnépesség, éppen a szegénység jele. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye nagy, népes falvaiban a népsűrűség kivétel nélkül 120 felett van. A népsűrűségi kritérium tehát éppen a legrászorulóbb térségeket zárja ki a támogatásból. A személyi jövedelemadó alapja pedig éppen a vidéki, mezőgazdasági térségek helyzetének mérésére kevéssé alkalmas, mivel az agrárnépesség igen jelentős része tevékenysége után nem fizet személyi jövedelemadót. Az EU, amely lényegesen jobb mezőgazdasági adatszolgáltatással rendelkezik, a jövedelmek szintjét éppen 2000-ben vette ki a rászoruló vidéki térségek ismérvei közül, amikor Magyarország azt alkalmazni kezdte.

Még lényegesebbek a különbségek abban a tekintetben, hogy milyen szerepük van a kedvezményezett térségeknek a támogatási rendszerben:

- Az EU-ban egy térség csak egy szempontból, a magyar rendszerben viszont több szempontból lehet kezdeményezett, sőt inkább ez a szabály, ami alól kevés kivétel van. A 95 társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott kistérség közül 70 egyúttal a vidékfejlesztés szempontjából is támogatásra jogosult és kedvezményezett. E nagyarányú átfedés miatt a magyar területfejlesztésben a kedvezményezettség okának és típusának nem jut szerep, csupán a kedvezményezettség okától eltekintő összesített lakónépességszám válik a támogatások megyék közötti elosztásának egyik tényezőjévé.

- A területfejlesztési célelőirányzatot elvileg e kedvezményezett kistérségekben kell felhasználni, de a szabályozás kivételes esetekben azt máshol is lehetővé teszi. A kedvezményezett térségen kívüli fejlesztés akkor támogatható, ha 1. az a kedvezményezett térségek fejlődését is szolgálja, 2. ha megyei, regionális, vagy kistérségi program keretében valósul meg; vagy 3. ha vállalkozási övezetben valósul meg (az első kritérium a 2001. évi szabályozásból már kimaradt). Ezek azonban olyan „gumiparagrafusok”, amelyek gyakorlatilag a támogatást mindenhol lehetővé tették. A megyei területfejlesztési tanácsok éltek is ezzel a lehetőséggel. A tapasztalatok azt bizonyítják, hogy a kedvezményezett térségek kijelölésének a területfejlesztési célelőirányzathoz történő támogatás megítélésékor alig volt – számos helyen egyáltalán nem volt – jelentősége.³
- A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatást (teki) viszont csak a kedvezményezett térségekben lehetett felhasználni, itt tehát e kijelölésnek komoly jelentősége volt. Mérsékli ezt a jelentőséget, hogy nagyjából ugyanezen célokra a megyei fejlesztési tanácsok egy másik költségvetési fejlesztési célú támogatási alapból, a *céljellegű decentralizált alapból* (céde) is részesültek, amelyet – többé-kevésbé tudatosan – a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési támogatás kompenzálására használtak fel, tehát azoknak juttattak ebből az alapból, akik a területi kiegyenlítést szolgáló támogatásból nem részesülhettek.

További (a felsorolt három után a 4.) területfejlesztési támogatási alap, amelyhez kedvezményezett területek tartoznak, az úgynevezett *vidékfejlesztési célelőirányzat*, amely főleg mezőgazdasági fejlesztésekhez, de infrastrukturális beruházásokhoz is nyújt támogatást. A kedvezményezettek meghatározott településtípusok. A 2000. évi szabályozás egyetlen kritériumot jelölt meg: az adott település népsűrűsége 120 fő/km² alatt legyen. Már említettem, hogy e feltétel az EU-szabályozás mechanikus átvételével született meg, a magyar települési viszonyok kellő elemzése nélkül. Ennek alapján a legelmaradottabb Szabolcs-Szatmár-Bereg megye községi lakosságának mintegy 12 százaléka, 35 ezer fő kiesik a támogathatók köréből. 2001-re a szabályozást korrigálták és a népsűrűségi kritériumhoz vagylagosan még egy feltételt fűztek: ha a település lakossága 10 000 fő alatt van, akkor a település – népsűrűségétől függetlenül – részesülhet a támogatásban.

³ A 2000. év feldolgozott adatai szerint a támogatott projektek 62,9 százaléka valósult meg a kedvezményezett térségekben, miközben az ország Budapesten kívüli – tehát elvileg támogatható – népességének 55,7 százaléka él e térségekben. A támogatottság aránya tehát alig nagyobb, mint a nem támogatott térségekben. Voltak azonban megyék, ahol a kedvezményezett térségeket a támogatás odaítélésénél kifejezetten diszpreferálták: például Bács-Kiskun megyében a lakosság 71 százaléka él kedvezményezett térségekben, a támogatott projekteknek viszont csak 50 százaléka valósult meg itt. Tolna megyében a kedvezményezett térségben élő lakosság aránya 73 százalék, az itt megvalósult támogatott projektek aránya csupán 46 százalék (az Országos Területfejlesztési Központ adatgyűjtése alapján).

A 4. „kedvezményezett térség” kijelölés csak korlátozott értelemben nevezhető annak. Arról van szó, hogy 1999 óta a költségvetés úgynevezett fejezeti kezelésű előirányzatai meghatározott hányadát néhány elmaradott megyében kell felhasználni. A valós „kedvezményezetttség” tehát e hányad megtervezésétől és annak nagyságrendjétől függ.

E szabályozás a területfejlesztők régi álmát teljesítette volna be. A térségi-területi fejlesztést befolyásoló állami beruházások és állami támogatások túlnyomó hányada ugyanis nem a szűkebb értelemben vett területi támogatások keretében, hanem az ágazati minisztériumok rendelkezésére álló, saját ágazati szakmai szempontjaik által meghatározott fejlesztések révén valósul meg. A regionális szakemberek mindig szükségesnek tartották volna itt is regionális szempontok érvényesítését (Lados–Rechnitzer 2000), de az ágazati ellenállás miatt csak 1998-ban sikerült megvalósítani.

Először 1998-ra írta elő a költségvetési törvény, hogy 13, különböző tárcák által kezelt, fejezeti kezelésű előirányzatnak,⁴ valamint a Munkaerő-piaci Alap összegének 8 százalékát kötelesek a tárcák – a PHARE által is már régen sürgett – Borsod-Abaúj-Zemplén megyei integrált fejlesztési program számára átengedni. A kiemelt térségek körét később kiterjesztették Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád, Somogy és Békés megyékre, amelyekben együttesen ugyanezen előirányzatok 20 százalékát kell felhasználni (Borsod-Abaúj-Zemplén 6, Szabolcs-Szatmár-Bereg 6, Nógrád 3, Somogy 3 Békés 2 százalék). Az előirányzott hányadok felhasználásáról az érdekelt minisztériumoknak az érintett megyék területfejlesztési tanácsaival megállapodásokat kellett kötniük. A szerződés rögzítette a felhasználás szabályait, amely szerint általában igazodni kellett az adott célelőirányzat általános pályázati kiírásához.

Ha összevetjük a fenti hányadokat az érintett megyéknek az ország területéből, valamint az ország – Budapesttel együttes, illetve Budapest nélküli – népességéből való részesedésével, akkor a 3. táblázatbeli képet kapjuk.

Amint a 3. táblázatból látható, ez a „kiemelés” az öt érintett megye számára egészében inkább veszteséget jelent, hiszen akár a (mezőgazdaság vagy útépités esetén) területarányos, akár népességarányos elosztás esetén több forráshoz jutnának, mint így, a „különleges kedvezmény” révén. Egyedül Nógrád megye az, amely számára ez a kiemelés egyértelműen kedvező, míg Békés számára súlyosan hátrányos.

⁴ 1. A mezőgazdasági alaptervekenység beruházási támogatása, 2. erdőtelepítés, 3. meliorációs munkálatok, 4. vidékfejlesztési céltámogatás, 5. gazdaságfejlesztési céltámogatás, 6. turisztikai céltámogatás, 7. kutatás, műszaki fejlesztés, 8. környezetvédelmi alap céltámogatás, 9. útépités, -fenntartás, 10. vízügyi beruházások, 11. egyéb közmunka jellegű fejlesztések, 12. szociális válságkezelés, 13. nemzeti kulturális örökség megóvása.

3. táblázat. A fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetésben előírt arányai az ország térszerkezetének tükrében

Megye	Az egyes megyék részesedése				
	a támoga- tásból	az ország területéből	A mező- gazdasági területből	a népességből	a Budapest nélküli népességből
Borsod-Abaúj-Zemplén	6	9,3	7,1	7,3	9,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6	6,4	6,7	5,6	6,9
Nógrád	3	2,7	2,1	2,2	2,7
Somogy	3	6,5	5,4	3,3	4,1
Békés	2	6,1	7,6	4,0	4,9
Összesen	20	31,0	28,9	22,4	27,6

Forrás: a 2000. évi költségvetésről szóló törvény és KSH Statisztikai Évkönyv, 2000.

Még hátrányosabbá vált azonban a „kiemelés” a 2001–2002. évi költségvetésben, amely azt mondja ki, hogy az említett fejezeti kezelésű előirányzatokból az öt megyében elköltött összeget 10 százalékkal kell megemlíni. Azon fejezeti kezelésű előirányzatok összege azonban, amelyekre a rendelkezés vonatkozik, 2001-ben 76 százalékkal nőtt, így az öt megye csupán 10 százalékkal növekvő juttatása 20 százalékról 12,5 százalékra való részesedéscsökkenést jelent, ami területi és népességi arányukhoz képest már egyértelmű hátrányos megkülönböztetés. Mert igaz ugyan, hogy ez a „többlet” előirányzat nem zárja ki az érintett megyéket abból, hogy az előirányzat többi, területileg nem kötött részéből is részesedjenek, a gyakorlatban ez a „kiemelés” a maradék rész elosztásánál mégis hátrányba hozza őket.

Ennél nagyobb, koncepcionális hiba azonban az a mód, ahogyan az öt megye kedvezményezése történt. Az említett megyék 6–6–3–3–2 részesedési aránya valamennyi fejezeti kezelésű előirányzatra egyformán vonatkozik, és az érintett tárcák – amelyek egyáltalán ezt végrehajtották – ennek szellemében is végezték el a felosztást. Nyilvánvaló, hogy az említett megyék adottságai nagyon különbözők, és szükségleteik, lehetőségeik – például a melioráció, az erdősítés, a kutatás-fejlesztés, az útépités vagy a munkahelyteremtés területén – nagyon eltérők. Csupán egy példát említve: elég abszurdnak tűnik, hogy a Békés megye mezőgazdasági területének kevesebb mint egyharmadával rendelkező Nógrád megyének másfélszer annyi mezőgazdasági beruházás jut, mint Békésnek, egy hektárra vetítve tehát a különbség közel hatszoros. E „kedvezményezés” konkrét formája tehát az ország területi különbözőségeiben való gondolkodás súlyos hiányairól tanúskodik, és az említett területek számára összességében több hátrányt jelent, mint előnyt.

A TERÜLETI ELOSZTÁS ARÁNYAI

A regionális támogatási rendszerek egyik eleme a kedvezményezett területek kijelölése, a másik – és talán még fontosabb – annak meghatározása, hogy végül is mennyi támogatás jut az egyes kedvezményezett területeknek.

Az Európai Unióban 2000–2006 között is a már korábban – 1986–1988-ban – kialakított elosztási elvek érvényesülnek. Ezek szerint az egyes régióknak jutó strukturális támogatás nagyságrendjét négy tényező határozza meg (amennyiben persze jogosultak a támogatásra):

- a régió népességszáma;
- az ország egy főre jutó GDP-je, amelyben az adott régió van (e tényezőt az indokolja, hogy egy egyébként gazdag ország sokkal inkább képes elmaradott régióit saját forrásaiból támogatni, mint ott, ahol maga az ország egészében is szegény);
- az adott régió egy főre jutó GDP-je;
- a gazdasági problémák súlyossága, amit általában – más egységes és átfogó mutatók híján – a munkanélküliség nagyságával mérnek (Európai Unió Tanácsa 2001)

A tényezők egyértelműen meghatározottak, de a konkrét képletet és súlyarányokat nem publikálják, részben a statisztikai természetű viták elkerülése érdekében, részben azért, hogy az Európai Bizottság megőrizhesse politikai manőverezési terét.

A 4. táblázat tartalmazza, hogy mely tényezők milyen súlyokkal szerepelnek a 2001. évi magyar támogatáselosztásban.

4. táblázat. A területfejlesztési támogatások megyék és régiók közötti elosztásában figyelembe vett tényezők súlyarányai 2001-ben

Tényező	A tényezők súlyarányai		
	a tfc* megyék közötti elosztása	a tfc régiók közötti elosztása	a területi kiegyenlítő támogatás
A megye (régió) lakónépessége	20	30	–
A kedvezményezett térségek lakónépessége	50	20	70
A megye (régió) GDP-je	30	50	30

*A tfc a területfejlesztési céllelőirányzat rövidítése.

Forrás: 90/2001. (VI. 15.) kormányrendelet a 2001. évi területfejlesztési céllelőirányzat régiók és megyék, valamint a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások megyék közötti felosztásáról

Az egyes tényezők tényleges hatásáról azok szóródása tájékoztat. Az egy főre jutó támogatások meghatározásában a lakónépesség szerinti arányok nyilvánvalóan nem differenciálnak, minden megye és régió számára egységesek. Az egy főre jutó GDP megyék közötti relatív szórása 23,5 százalék, a kedvezményezett térségben lakók össznépességéből való arányának relatív szórása a megyék között 56 százalék. A lakónépesség figyelembevétele tehát az egy főre jutó támogatásokat kiegyenlíti, a GDP mérsékelt, a kedvezményezett térségek figyelembevétele erősebb differenciáltsághoz vezet. Ennek megfelelően a területi kiegyenlítő támogatás elosztása a legdifferenciáltabb, a megyék között elosztott területfejlesztési céllelőirányzaté már kevésbé, a régiók között elosztotté még kevésbé az.

Budapest kivételével valamennyi megye részesül támogatásban, régiók közötti felosztás során pedig Budapestet is figyelembe veszik. A régiók közötti támogatás odaítélésekor az elosztási képletet csak részlegesen alkalmazzák: csak azon régiók esetében, amelyek nem kerültek a PHARE mintarégiói közé, és ezért számukra a magyar kormány nyújtott keretet a területfejlesztési céllelőirányzattól úgynevezett árnyékprogram keretében. A PHARE-programban részt vevő régiók között más elosztási elvek érvényesültek. Nem képlet, hanem más szempontok alapján alakult ki a PHARE-regiók (Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld) egésze és a kimaradó régiók egésze közötti elosztási arány is.⁵ Mindezen folyamatok és változások következtében a területfejlesztési támogatások (a Területfejlesztési Alap, majd a területfejlesztési céllelőirányzat) régiók közötti arányaiban a kilencvenes évek folyamán jelentős eltolódás következett be, amit az 5. táblázat mutat.

Az 5. táblázatból látható, hogy a Területfejlesztési Alap felhasználása a kilencvenes évtized első felében az ország két legelmaradottabb régiójára, Észak-Magyarországra és az Észak-Alföldre koncentrált. 1991–1993-ban 87,9 százalékot, 1994–1995-ben már 94 százalékot e két régióban használtak fel. Megköszönhető, hogy ez a koncentráció talán túlzott volt, mivel az ország más részein is vannak elmaradott és támogatásra szoruló térségek. E koncentráció valószínűleg az átfogó területfejlesztési koncepció hiányának és a kritikus helyzetekre való *ad hoc* reagálásnak is betudható, amit 1996-ban korrigáltak a területfejlesztési törvény, az Országos Területfejlesztési Koncepció, valamint az Országgyűlés területi támogatásokra vonatkozó irányelvei elfogadásával. Ennek megfelelően a két régió részesedése 1996-ra 48,9 százalékra, megközelítően az összes támogatási források felére csökkent.

⁵ Az arányokat ráadásul további – politikai – tényezők is befolyásolták. A jugoszláv konfliktus időszakában az Európai Unió a PHARE-on keresztül külön támogatást biztosított a Dél-Alföld mint a konfliktus által feltételezhetően negatívan érintett régió számára. Mivel az európai bürokrácia kerekéi is lassan mozognak, e támogatás jelentős része 2001-ben vált a régió számára felhasználhatóvá, amikor az eredeti ok, ami miatt odaítélték, már jelentős részben megszűnt, így az a belső elosztási arányokban kétségtelenül bizonyos feszültséget okoz.

5. táblázat. A régiók részesedése a Területfejlesztési Alapból/célelőirányzatból 1991–2001 között (százalék)

Régió	1991– 1993	1994– 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 me- gyék	2001 +régiók
Dél-Dunántúl	2,6	2,5	11,2	11,3	12,5	12,5	12,7	13,0	12,7
Nyugat-Dunántúl	2,5	0,7	6,4	7,0	7,7	7,7	7,5	7,1	7,4
Közép-Dunántúl	1,3	0,5	9,5	9,1	8,9	8,9	8,9	10,0	10,7
Dél-Alföld	5,4	5,6	17,0	20,1	20,1	20,1	19,8	18,2	22,4
Észak-Alföld	53,2	33,4	25,7	25,9	24,6	24,6	25,0	23,9	17,0
Észak-Magyarország	34,7	60,6	23,2	19,8	19,7	19,7	19,7	19,1	15,0
Közép-Magyarország	0,1	0,2	7,1	6,9	6,6	6,6	6,4	8,7	14,8
Összesen	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Forrás: Az Országos Területfejlesztési Központ számításai és az Országos Területfejlesztési Tanácshoz benyújtott előterjesztések mellékletei alapján saját számítás

Az eltolódási folyamat azonban ezzel nem állt meg, a két régió aránya először kisebb mértékben, majd a régióknak az elosztási folyamatba való bekapcsolásával 2001-ben radikálisan tovább csökkent, 2001-re 32 százalékra, az összes támogatási forrás kevesebb mint egyharmadára. Mivel e két régió aránya az ország Budapest nélküli lakónépességéből 34,3 százalék, ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a két legelmaradottabb régió a többi régióknál és megyénél kisebb arányban részesült a területfejlesztési támogatásban. Történt ez annak ellenére, hogy e két régió helyzete továbbra is kritikus maradt, a törvény bevezetése óta sem a gazdasági fejlettség, sem a munkanélküliség tekintetében nem sikerült az országos átlagtól való különbséget csökkenteni (az észak-magyarországi régió egy főre jutó GDP-je 1994-ben az országos átlag 69,6 százaléka, 1999-ben 66,3 százaléka volt. Ugyanez a mutató az Észak-Alföldön drámaian az országos átlag 73,9 százalékaról 64,1 százalékára csökkent). A legfontosabb költségvetési területfejlesztési eszköz, a területfejlesztési célelőirányzat felhasználása tehát fokozatosan eltért tulajdonképpeni céljától, diszfunkcionálissá vált.

A gazdaságpolitikai döntéshozókat minden bizonnyal nem ez a szándék vezette. Az Európai Unió intézményrendszerével, illetve módszereivel való konformitásra irányuló buzgalom elvonta a figyelmet a magyar területfejlesztés tulajdonképpeni céljaitól.

A TÁMOGATÁS FAJLAGOS MÉRTÉKÉNEK (RÁTÁINAK) TERÜLETI SZABÁLYOZÁSA

Amint a bevezetőben említettük, a támogatási ráták területileg differenciált szabályozása az EU közös gazdaságpolitika egyik legrégebbi eleme, ami már jóval az előtt érvényesült, mielőtt az Európai Unió tulajdonképpeni regionális politikája megszületett volna.

Az egységes piac megteremtése nem csupán a vámok eltörlését tette szükségessé, hanem az egyes államok nem vám jellegű gazdaságvédelmi, támogatási intézkedéseinek megszüntetését is, amelyek zavarták, gátolták a verseny érvényesülését az egyes termelők között. Ezért a Római Szerződés a közösségi piacra termelők állami támogatását elvileg megtiltotta. Kivételt tett azonban azon térségek esetében, amelyek gazdasági fejlettsége és életszínvonala lényegesen elmaradt a Közösség átlagától, a támogatást azonban ez esetben is a fejlesztési, munkahelyteremtő támogatásokra korlátozta. Mindez eleinte a nemzeti kormányok által nyújtott támogatásokra vonatkozott, mivel a közösségi regionális politika csak a Római Szerződés után 18 évvel, 1975-ben jött létre. Ennek létrejötte óta a EU Bizottság a közösségi és a nemzeti támogatási politikák összehangolására, egységesítésére is törekszik.

A 2000–2006. évekre szóló időszakra az EU új szabályozást léptetett életbe, amelynek keretében az adható támogatások rátáit általában lényegesen mérsékeltek. Magyarország és a többi jelölt ország számára ez azért különösen fontos, mert ez azok közé a szabályozások közé tartozik, amelyek közvetlenül rájuk is vonatkoznak, azok nem a csatlakozással, hanem már a társulási megállapodással, az úgynevezett Európai Megállapodásokkal léptek életbe. A 6. táblázat tartalmazza az Európai Unióban – és így Magyarországon is – jelenleg érvényes maximális támogatási rátákat.

A jövedelmet nem termelő infrastrukturális beruházások esetén az EU-szabályozás még egy – mégpedig alsó – korlátot is megállapít, amennyiben az EU-támogatásnak az összes támogatási közpénzen belül el kell érnie az 1. célterületeken legalább az 50, a 2. célterületeken a 25 százalékot. A rendelkezés tehát számol azzal, hogy e beruházások az EU és az érintett országok, régiók, illetve helyi önkormányzatok közös erőfeszítésével és támogatásával valósulnak meg. E szabályozás célja részben az, hogy kímélje a szegényebb országok költségvetését, részben pedig az, hogy az EU-támogatás biztosítsa a megfelelő koncentrációját, valamint annak garانتálása, hogy az Európai Bizottságnak – legnagyobb támogató lévén – meghatározó szava lehessen a beruházások megvalósításában.

6. táblázat. A strukturális alapok hozzájárulásának maximális rátái az Európai Unióban 2000–2006 között (százalék)

Beruházások	Jövedelmet nem termelő infrastruktúrális beruházás	Jövedelmet termelő infrastruktúrális beruházás	Profit-orientált vállalkozások támogatása	Profit-orientált kis- és közép vállalkozások támogatása	A nemzeti támogatások felső vállalkozások esetén
Távol fekvő, periferikus régiók	85	65	40	50	65
Elmaradott régiók, ahol a GDP/fő kisebb, mint az EU-átlag 60 százaléka	80	50	35	50	50
Elmaradott régiók, ahol a GDP/fő az EU-átlag 60-75 százaléka	75	40	35	40	40
Alacsony népsűrűségű régiók	60	40	30	30	30
Szerkezeti problémákkal küszködő régiók (2. cél)	50	25	15	20	20
2. cél régiók, ahol a GDP nagyobb, a munkanélküliség pedig kisebb, mint az EU-átlag	50	25	15	10	10

Forrás: az EU Tanácsának 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete; a nemzeti támogatások tekintetében: EC (1998).

A cégeknek nyújtott támogatás esetében ilyen alsó határ nincs. A *nemzeti támogatási irányelvekben* megadott felső határok (utolsó oszlop) egyben az EU és a nemzeti támogatások kombinációjának is felső határai.

Az egy főre jutó GDP Magyarországon sehol sem éri el az EU-átlag 60 százalékát, ennek megfelelően a 75 százalékos maximális ráta érvényes az infrastruktúrális, 40 százalékos a termelő-infrastruktúrának és a kis- és közepes vállalkozóknak nyújtott, valamint 35 százalékos általában a vállalkozói támogatási kategóriákra. A 7. táblázat mutatja az egyedi területfejlesztési támogatások 2001. évi magyar szabályozás szerinti felső határait.

7. táblázat. A területfejlesztési támogatások maximális rátái a 2001. évi magyar szabályozás szerint

Támogatási alap és cél	Alapeset	Kiemelten támogatandó térség*	A megyei és regionális támogatás együttes felső határa
Munkahelyteremtő beruházás – a területfejlesztési célelőirányzatból	30	40	50
Humán erőforrás fejlesztése – a területfejlesztési célelőirányzatból	30	40	50
Termelő-infrastruktúra – a területfejlesztési célelőirányzatból	30	40	50
Termelő-infrastruktúra – a területi kiegyenlítő támogatás előirányzatából	70	–	80
Elfogadott területfejlesztési programokban vagy a megyei fejlesztési tanács határozatokban foglalt fejlesztések	40	50	50

* A rendelet alapján ennek esetei a következők:

- Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés, Nógrád, Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék
- azon területek a kedvezményezett térségeken belül, ahol szántóterület aranykorona értéke 17 aranykorona/hektár alatt van,
- vállalászási övezetekben,
- a cigányság életkörülményeit javító fejlesztéseknél (itt további kedvezmény is van)

Forrás: a 89/2001. (VI. 15.) és a 92/2001. (VI. 15.) kormányrendeletek alapján saját összeállítás

A magyar és az EU-szabályozás összevetése alapján a következő észrevételek tehetők. Az utolsó két év magyar szabályozásmódosításaival a támogatási ráták többé-kevésbé összhangba kerültek az Európai Unió követelményeivel. 1999-ben még a vállalkozások – elvileg – a megyei GDP-től függően különböző támogatásokból halmozottan 50–75 százalékos arányú támogatásban részesülhettek. 2000–2001-ben a támogatási tételek jelentősen mérséklődtek, és korlátozták annak lehetőségét, hogy egy adott programhoz többféle, különböző támogatást lehessen igénybe venni.

A magyar szabályozás bizonyos szempontokból túl szigorúnak is minősíthető: a táblázatokból láthatóan Magyarország fejlettségi kategóriájában a termelő-infrastruktúra támogatásának felső határa az EU-ban 80 százalék, a magyar szabályozás szerint a területfejlesztési céltámogatásnál 50 százalék, a területi kiegyenlítő támogatás esetében 80 százalék. Mivel az ország egészében a GDP nem éri el az EU-átlag 60 százalékát, az alapesetben is érvényesíthető lenne a 80 százalék mint maximum. Az EU az infrastruktúra halmozott támogatására nem szab felső határt, a magyar szabályozás igen.

Lényegében hasonló a helyzet a vállalkozásoknak adott munkahelyteremtő támogatások esetében is. A felső határ ugyan azonos az EU-ban érvényes 50 százalékkal, de ez a hazai szabályozásban csak arra a kivételes esetre érvényes, amikor egy-egy befektetést a megyei és a regionális fejlesztési tanács egyaránt támogatásra érdemesnek talál. A hazai politikai viszonyokat, a megyei és regionális pályázatok eltérő idő- és értékelési rendjét figyelembe véve, ennek valószínűsége nem túl nagy. Tekintettel a hazai vállalkozások súlyos tőkehiányára, a szabályozás szerinti támogatási ráták az EU követelményeihez képest is túl szigorúnak tűnnek (az alapeset maximálisan lehetséges támogatási rátája az EU-ban 35 százalék, Magyarországon: 30).

E maximális támogatási határoknak a gyakorlatban azonban csekély a jelentősége. A megyei fejlesztési tanácsok igen szerény összeggel rendelkeznek, és a pályázók száma pedig nagy, ezért a felső határokat a tényleges támogatások messze nem érik el. A 2000-ben a területi kiegyenlítő támogatásban részesülő pályázatok teljes fejlesztési költségüknek 29 százalékára kértek és 17,5 százalékára kaptak támogatást ebből az alapból, miközben a lehetséges felső támogatási határ ebből az alapból 70, ha emellett más alapból is igényeltek támogatást, akkor 40 százalék volt. A területfejlesztési célelőirányzatból elvileg 30, kiemelt esetben 40 százalék támogatást kaphattak volna a vállalkozások, ezzel szemben a fejlesztési költségek 16,5 százalékára kértek, 11,5 százalékára kaptak támogatást (OTK 200]). A pályázók valószínűleg előre felmérték a lehetőségeket, és ennek megfelelően igényeltek támogatást. A valós helyzet azonban még várakozásaiknál is kedvezőtlenebb volt, és így a kapott támogatás szerény várakozásaikat is alulmúlta.

A mai helyzet szűkössége ellenére mégis ésszerűtlen a maximális támogatási ráták ilyen alacsony szintű megállapítása, mert az esélyeinket rontja a strukturális alapokhoz való hozzáférésről szóló tárgyalásokon. Magyarország helyzete gyökeresen megváltozhat, ha lehetősége nyílik a strukturális alapokhoz való hozzáférésre.

Az Európai Bizottság arra is törekszik, hogy a maximálisan engedélyezhető támogatási rátán belül egy adott országban vagy régióban a támogatási arányokat differenciálják a kisebb térségek vagy települések fejlettségétől vagy problémáik súlyosságától függően. A magyar szabályozás e tekintetben annyit tesz, hogy a kiemelt térségekben 10 százalékkal magasabb rátát engedélyez, de nem kíséri figyelemmel, nem befolyásolja a tényleges ráták differenciálódását, márpedig ez lenne fontosabb. Például a területfejlesztési célelőirányzatból 2000-ben Vas megyében kapták a legmagasabb százalékos arányú támogatást a programok, márpedig ez a megye nem tekinthető a legkevésbé fejlettnak. A legalacsonyabb projektenkénti átlagos támogatási ráta viszont Nógrád megyében volt tapasztalható, ami pedig nem tekinthető fejlett megyének. A területfejlesztési politikának nagyobb befolyást kell a jövőben gyakorolnia a tényleges támogatási ráták alakulására, hiszen végső soron ettől függ az elmaradott térségek felzárkózásának lehetősége.

Két körülményt kell még megemlíteni az EU versenyszabályozásával és a magyar támogatási szabályozással kapcsolatban:

- Az Európai Unió a támogatási formák közül a visszatérítendő és a vissza nem térítendő egyszeri beruházási támogatásokat, valamint a kamattámogatást részesíti előnyben, az adókedvezményeket általában nem nézi jó szemmel, a társadalombiztosítási kedvezményeket, exporttámogatást pedig tiltja. Annak érdekében, hogy a különböző támogatási formák összehasonlíthatók legyenek, valamennyi támogatás esetében ki kell számítani a nettó beruházástámogatás-egyenértéket (*net grant equivalent*) (ez a mutató a nettó jelenérték formulájának felhasználásával és diszkontálással egy időpontra számítja át a különböző időpontokban nyújtott támogatásokat). Ebből kiderül, hogy míg a területfejlesztési jellegű támogatások messze a megengedett maximális határokon alul maradnak, az – alapvetően külföldi tulajdonú – idetelepülő cégeknek nyújtott 5-10 éves adókedvezmények nettó beruházás támogatásának jelenértéke messze meghaladja az engedélyezett rátákat. A magyar kormány ilyen irányú hosszú távú kötelezettségei és az EU követelményei közötti ellentmondás a csatlakozási tárgyalások versenypolitikai fejezetének egyik lényeges vitakérdése.
- E konfliktust csak elmélyítheti, ha történetesen a közép-magyarországi régió⁶ nem kerülne be az 1. cél szerint támogatott régiók körébe. Ennek van némi valószínűsége, ha az Európai Bizottság nem az 1997. évi, hanem valamely későbbi év kétségtelenül magasabb GDP-jét tekinti a besorolás alapjának (a régió 1997-ben az EU-átlag 72 százalékát érte el és 75 százalék képezi a jogosultság felső határát). Szinte teljes bizonyossággal ugyanez lesz az eredmény, ha 2006 után az EU-25 és nem az EU-15 átlaga lesz a mérce. Ez esetben a közép-magyarországi régió nem kerül be a 2. cél szerint jogosultak körébe sem, mivel nem felel meg e támogatási cél már ismertített kritériumainak. Ennek pedig messzemenő következményei lehetnek. Az EU versenyszabályozása ugyanis nemcsak a közösségi, hanem a nemzeti támogatáspolitikára is érvényes, azaz a közép-magyarországi régió nemcsak az EU strukturális alapjaira nem lesz jogosult, hanem a nemzeti támogatásokból sem részesülhet. Például semmilyen adókedvezmény-támogatás nem adható, pedig a külföldi tulajdonú cégek igen jelentős hányada Budapesten és az agglomerációjában található. Nemcsak Budapest, hanem Pest megye is kiesne mindenfajta belföldi területfejlesztési támogatásból.

⁶ A jelenlegi beosztás szerint a magyar NUTS-2 szintű régiók a következők: Dél-Alföld (Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye), Észak-Alföld (Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék), Észak-Magyarország (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megye), Nyugat-Dunántúl (Győr-Moson-Sopron, Vas és a Zala megye), Dél-Dunántúl (Baranya, Somogy és Tolna megye), Közép-Dunántúl (Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megye), valamint Közép-Magyarország (Budapest és Pest megye).

A TERÜLETFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSI ESZKÖZÖK FELHASZNÁLÁSA

Ahogy korábban már szó volt róla, a magyar területfejlesztésnek nevezett támogatások jelentős hányada településeken belüli kommunális fejlesztési célokat szolgál. A *céljellegű decentralizált előirányzatot* teljes egészében, a *területi kiegyenlítő támogatást* pedig túlnyomó részében olyan célokra használták, amelyek a települések belterületi infrastruktúra-fejlesztését, korszerűsítését szolgálják. E támogatási alapokból kizárólag települési önkormányzatok vagy azok társulásai részesedhetnek. Ezek a fejlesztések településfejlesztésnek, s nem területfejlesztésnek minősülnek. Területfejlesztésnek csak azért tekintik őket, mert a megyei területfejlesztési tanácsok ítélik oda azokat.

A településfejlesztést szolgáló beruházási támogatásokról – amelyeket az önkormányzati finanszírozás keretében cél- és címzett támogatásként nyújtanak – 1990-től az Országgyűlés dönt. Így kívánták meghaladni a korábbi időszak önkényes és hierarchikus pénzosztogatási rendszerét, a városok és községek megyei elosztásnak való kiszolgáltatottságát. Csakhogy a címzett és céltámogatások rendszerében időközben feszültségek jelentkeztek. A többé-kevésbé automatikus támogatási jogosultság és a fix költségvetési keretek ellentmondásba kerültek egymással. E rendszer erős parlamenti kontroll alatt állt, ami ugyan lehetetlenné nem tette, de megnehezítette a mindenkori kormány részéről politikai szempontok érvényesítését. Emellett – az EU nyomására is – egyre nőtt az igény a területfejlesztési intézményrendszer kiépítése iránt, és szükségessé vált az anyagi és pénzügyi alapok megteremtése. Így a településfejlesztést szolgáló támogatások egy részét a kormányzat 1996-tól fokozódó mértékben átcsoportosította a megyei területfejlesztési tanácsokhoz. A támogatásokhoz ezután nem automatikusan, hanem a területfejlesztési tanácsok mérlegelése és döntése alapján lehetett hozzájutni, egy megyei szintű grémium döntött a kistépülések elemi belső igényeinek kielégítéséhez szükséges – gyakran minimális méretű – beruházásokról. Ez valójában nem más, mint a megyei szintű osztogatás új formában való visszatéréseinek gyakorlata, legfeljebb a területfejlesztés szében, divatosabban hangzó jelszava jegyében.

Általában azonban elmondható, hogy a tulajdonképpeni területfejlesztési támogatásokon belül is (területfejlesztési célú előirányzat, korábban Területfejlesztési Alap) a vállalkozástámogató, munkahelyteremtő programok aránya alacsony, alacsonyabb, mint az Európai Unió tagországainak bármelyikében. 1991–1994-ben 71 százalékot használtak fel infrastrukturális beruházásokra, és csak 29 százalékot munkahelyteremtő fejlesztésekre. Kétségtelen, hogy ekkoriban még kevés megalapozott és ígéretes vállalkozói pályázat volt. Ebben azonban a központi kormányzat „infrastruktúra-orientáltsága” és a vállalkozók támogatása túl kockázatosként való megítélése is közrejátszott. Így történt, hogy az ország legelmaradottabb, legnagyobb munkanélküliséggel küzdő térségeiben, Szabolcsban, Hajdú-Biharban és Borsodban, az infrastrukturális fej-

lesztések aránya a kiosztott támogatásokon belül 80-90 százalék volt, és ennek túlnyomó része is a helyi gázhálózat fejlesztésében testesült meg, aminek mind a hasznosulása, mind a megtérülése e szegény vidékeken lényegesen elmaradt a várakozásoktól.

1995 után az újonnan létrehozott, kifejezetten infrastrukturális fejlesztéseket szolgáló támogatási alapok (területi kiegyenlítő támogatás, céljellegű decentralizált előirányzat) tehermentesítették volna e funkciótól a területfejlesztési célú előirányzatot, és az tulajdonképpeni funkciójának megfelelően a vállalkozásélénkítésben és a térségi infrastruktúra-fejlesztésében válhatott volna meghatározóvá. E várakozás csak részben teljesült. A területfejlesztési tanácsok a területfejlesztési céltámogatásból kezdettől fogva viszonylag nagy arányban részesítettek településeken belüli infrastrukturális fejlesztéseket, és ez az arány az évek során tovább is nőtt. 2000-ben a megyei területfejlesztési tanácsok a területfejlesztési célú előirányzatnak csak mintegy felét fordították közvetlenül munkahelyteremtő vagy -megtartó fejlesztések támogatására.

8. táblázat. Közvetlen munkahelyteremtő támogatások aránya a területfejlesztési támogatásokból, 1993–2000

Megnevezés	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Munkahelyteremtő támogatások összege a területfejlesztési támogatásokból (millió forint)	2193	3735	4055	3525	3570	3936	3615	3772
Arányuk a területfejlesztési célú előirányzatból (alapból) (százalék)*	26,1	46,6	36,8	75,0	68,6	69,1	57,4	48,3
Arányuk az összes területfejlesztési támogatásból (százalék)**	26,1	46,6	36,8	24,8	19,6	16,5	13,1	13,2

*1996-tól területfejlesztési célú előirányzat decentralizált részéből számított hányad

**Ez az arány nem tartalmazza a területfejlesztési célú előirányzat központi részéből munkahelyteremtésre fordított támogatásokat, mivel arról a megyei részhez hasonló, pontos információval nem rendelkeztünk.

Forrás: Országos Területfejlesztési Központ adatai alapján saját számítás

*

Végül röviden összefoglaljuk azokat a fő problémákat, amelyek a regionális politika hatékonyságát gátolták.

1. Az *egyértelmű és világos koncepció hiánya*. 1996-ban dolgozták ki, majd 1998-ban fogadták el az Országos Területfejlesztési Koncepciót. Ez a dokumentum azonban – legalábbis annak határozottá emelt része – inkább e téma nemzetközi általános elveinek gyűjteménye, kevésbé a konkrét magyar helyzet kritikus pontjainak kijelölése. Az eszközrendszer célirányos,

- határozott orientációjú kialakításához tehát nem is állt megfelelő iránytű rendelkezésre.
2. *Az intézmények kiépítésének elsőbbsége a célokkal szemben.* Ez talán a leg súlyosabb probléma. A területfejlesztés intézményrendszerét különböző politikai megfontolások alapján és nem elsősorban a tényleges gondok, feladatok megoldására hozták létre. A továbbiakban pedig az eszközrendszer kialakítását inkább a már létrehozott intézményrendszer, mint maguk a feladatok determinálták.
- Különböző – politikai és egyéb – megfontolásokból a decentralizált döntési és menedzsment szervezetek (megyei területfejlesztési tanácsok) nem a választott önkormányzati szervezet keretében, hanem amellet, külön szervezetként jöttek létre. Mivel e szervezeteknek sem választásból fakadó legitimitása, sem közigazgatási jogosultságai és hatásköre nem volt, az egyetlen dolog, ami jelentőséget és hatáskört kölcsönözhetett nekik, az az általuk kezelt és elosztott pénz, támogatás összege volt. Természetesen a területfejlesztés mindenképpen igényel pénzügyi eszközöket, de azt koncentráltan, a legrászorulóbb területeken indokolt felhasználni. A feladat megyei önkormányzati hatáskörbe adása esetén elképzelhető, hogy csak néhány kiemelt megye kapjon területfejlesztési támogatást, hiszen a megyéknek távolról sem ez az egyetlen funkciójuk. A megyei területfejlesztési tanácsok esetében ez elképzelhetetlen, hiszen e szervezeteket erre és csak erre a funkcióra hozták létre, és e pénzelosztó funkció nélkül létjogosultságukat veszítik. Sőt a tanácsok és azok tagjai számára politikai és presztízssüggővé is válik, hogy mennyi elosztható pénzzel rendelkeznek, a kevésbé dotált tanácsok a kisebb forrásokat fontosságuk és felelősségük leértékelésének tekintik, ezért a differenciálásnak komoly politikai korlátai vannak.
 - A rendszerben a megyék mellett idővel megjelentek a regionális fejlesztési tanácsok is. Mivel az EU regionális politikájában e régiók fontosabb szerepet játszanak, mint a megyék, e fontosságot megint aligha lehetett mással, mint az általuk kezelt és elosztható támogatási összegek nagyságrendjével kifejezni. A régiók a területfejlesztési célelőirányzatból a megyéknek juttatott összeg kétszeresét kapták. A magyar kormány tárgyalási álláspontja szerint valamennyi magyar régió jogosult lesz támogatásra, így valamennyinek fel kell készülnie a strukturális alapok fogadására, beleértve a Budapestet magában foglaló központi körzetet is. Ezért a PHARE által támogatott legszegényebb régiók mellett a magyar kormányzat 2001-ben a fejlettebb régiók fejlesztési tanácsainak megközelítőleg ugyanakkora összeget juttatott. Valamennyi régiónak az ország számára egyforma fontosságát fejezi ki az az elosztási elv is, amelyben kisebb súlyt kap a valóban differenciáló hatású kedvezményezett kistérségi népességszám, és nagyobbat a kiegyenlítő hatású lakónépességszám.

- A folyamat leírása csupán azt kívánja jelezni, hogy a szervezeti és intézményi rendszer önállósítása szinte automatikusan vezetett *egyrészt* a magyar politikai és igazgatási struktúrában oly nagy fontosságú pénzelosztási funkció önállósodására, a céloktól független öntörvényű alakulására, *másrészt* és ebből következően egyfajta kiegyenlítődéssre, egyenlős-dire, a tulajdonképpeni célok és súlypontok elhalványodására.
3. A magyar politika és a mindenkori magyar kormányzat fő felelőssége mellett nem lehet nem szót ejteni *az Európai Bizottság szerepéről* e folyamatban. Az természetesen érthető, hogy az EU-szakértők szerették volna átültetni saját módszereiket, intézményeiket a magyar szabályozásba, miközben nem ismerték oly mértékben a magyar viszonyokat, hogy megállapíthassák, ezek mennyire alkalmazhatók. Ezt az elemzést hosszú évekig a magyar elemzők sem végezték el. Mindenesetre a magyar szabályozásban megjelent az EU-szabályozás szinte összes eleme és elve, noha olykor olyan kombinációkban és összefüggésrendszerben, amely lényegesen eltér az EU-rendszer logikájától. Ez hosszú ideig elég volt ahhoz, hogy a magyar regionális politika az Európai Bizottságtól kedvező értékelést kapjon. Az Európai Bizottság azonban saját elveit sem alkalmazta következetesen. Hosszú évekig sürgették és ösztönözték a jelölt országokban a decentralizációt, a regionális tervezés és programmenedzselés regionális intézményeinek kiépítését, sugalmazva, hogy ez a strukturális alapokhoz való hozzájutás előfeltétele. A jelölt országok többsége – köztük Magyarország – komoly erőfeszítéseket tett, olykor nem kis ellenállást is leküzdvé, ezen intézmények kialakítására. A csatlakozás időpontjának közeledtével, 2001 áprilisában azonban a Brüsszelben összegyűlt szakértők olyan ajánlást tettek, hogy – a regionális intézményrendszer még nem kellő felkészültségére tekintettel – a jelölt országokban 2006-ig a strukturális alapok menedzsmentje, szerződéskötése, finanszírozása ne a régiókban, hanem egy központi hivatalból (minisztériumból) történjen. Az Európai Bizottság ezt az ajánlást azonnal el is fogadta. Történt ez annak ellenére, hogy 1999. évi értékelésében maga az Európai Bizottság állapította meg, hogy „a regionális szint bevonása Magyarországon hozzájárult az alapok hatékonyabb felhasználásához és segítette megoldani az abszorpció problémát” (EC 1999). Természetes, hogy ez a döntés csalódást és kiábrándulást, a kormányok számára pedig politikai nehézségeket okozhat. Ami az Európai Bizottság számára technikai kérdés, az politikai kérdéssé válhat az érintett országokban.
4. *Pártpolitikai jellegű nehézségek.* Az Európai Bizottság álláspontjától és annak változásaitól függetlenül a fejlesztési tanácsok, a megyék és a régiók kezelésében számos elemet alaposabban érdemes átgondolni. Nyilvánvaló, hogy egy olyan kis országban, mint Magyarország, két közbenső tervezési szint (sőt a kistérségekkel együtt három) túl sok. A területfejlesztést érintő döntési problémák között viszonylag kevés olyan elem van,

amelyet az országos és a helyi szint helyett középső szinten a legcélszerűbb eldönteni, úgyhogy az ne csupán megismételje, lemásolja az országos szinten meghozott döntéseket (például az országos infrastrukturális hálózatok esetében), és ne sértse a városok, községek, illetve azok társulásai döntési illetékességét sem. Két közbenső szintet pedig biztosan nem lehet ellátni egymástól egyértelműen megkülönböztethető érdemi tervezési feladatokkal, döntési jogkörökkel, nem szólva arról, hogy ezen nem közigazgatási szervek döntéseinek jogi státusa általában is bizonytalan. Pénzelosztó fórumokat persze nagy számban lehet teremteni, de ebben az esetben is gondosan szabályozni kell munkamegosztásukat, egymáshoz való viszonyukat, döntéseik időrendjének, pályázati rendszerüknek az összehangolását. Ez az elem az, amely a jelenlegi szabályozásban nincs megfelelően kidolgozva.

Aligha vitatható, hogy e tisztázatlan helyzethez a politikai pártok és koalíciók eltérő politikai érdekei, és az ennek alapján keletkezett – néha elvtelen – kompromisszumok is hozzájárultak. Ilyen kompromisszumnak lehet tekinteni a területfejlesztésnek az 1990, de különösen 1998 utáni kormányzati struktúráján belül elfoglalt helyét, pozícióját is. Egy-egy kormányzati koalíción belül is az egyes pártokhoz tartozó tárcák pénzelosztó pozícióikat mint fontos választási, politikai eszközt kívánják felhasználni, és ennek alapján annak elkülönülését, a párthoz kötődését fenn akarják tartani, ami ugyanazon célú kormányzati támogatások koordinációját is megnehezíti. Ráadásul a pártok megyékre, régiókra vonatkozó álláspontjai is – ottani pozícióiktól függően – többször megváltoztak. Nem az Európai Bizottság volt az egyetlen, amely e kérdésben lényeges koncepcióváltást hajtott végre.

Mindezekből levonhatók bizonyos következtetések a jövőbeli teendőkre, a területfejlesztés – elsősorban, de nemcsak – pénzügyi rendszerének egyértelműbbé, átláthatóbbá és célorientáltabbá tételére. Ugyanabból a tényből természetesen nagyon különböző következtetések is levonhatók – a következő kizárólag a szerző egyéni véleményét tükrözi:

„Profiltisztítást” célszerű végrehajtani a területfejlesztés eszközrendszerében. A szubszidiaritás elve is azt követeli, hogy ne országos, regionális vagy megyei grémiumok döntsenek arról, milyen támogatásokat kaphatnak a helyi önkormányzatok saját, kifejezetten belső kommunális ellátásuk fejlesztéséhez. Ennek érdekében a területfejlesztés eszközrendszerének felülvizsgálatával párhuzamosan meg kellene valósítani az önkormányzati finanszírozás régen esedékes reformját is. E reform keretében be kellene vezetni a települések felszereltségétől és ellátottságától függő, normatív kiegyenlítő fejlesztési támogatást.⁷ Ezek után a

⁷ Hasonló rendszer, bár nem eléggé differenciált formában már működött Magyarországon 1985 és 1989 között „fejlesztési fejkvóta” címen.

különböző szintű fejlesztési tanácsok csak a valóban területfejlesztési kérdésekkel foglalkoznának.

Egységes területfejlesztési alapot (célleírányzatot) kell létrehozni, amely természetesen magában foglalná a vidékfejlesztés céljait is. Ennek kedvezményezett térségeit a társadalmi-gazdasági elmaradottságot jelző komplex mutatószám alapján célszerű meghatározni, és a megyék közötti elosztását is kizárólag a fejlettség, illetve elmaradottság mutatószámai alapján kellene elvégezni (a magyar térségek 95 százaléka elmaradottnak számít, a fennmaradó 5 százalék kezelése pedig speciális programok keretében célszerű). A kijelölés így átláthatóbbá és egyben célorientáltabbá válhat. Egyértelművé kell tenni, hogy a támogatások valóban csak e térségekben használhatók fel.

Természetesen fontos, hogy a regionális politika legfontosabb törekvései és szempontjai érvényesüljenek a kormányzati politika egészében és valamennyi tárcánál, nemcsak a területfejlesztésért felelős minisztérium tevékenységében. El kell azonban kerülni azt a merev és mechanikus módot, ahogyan ezt a követelményt a mai szabályozás – a fejezeti kezelésű előirányzatok esetében – érvényesíteni kívánja, mert az szöges ellentétben áll a területfejlesztés lényegével, a differenciált megközelítés elvével. Ehhez mindenekelőtt konkrét, a súlypontokat és prioritásokat megjelölő koncepcióra van szükség. A tárcáknak előre meg kell tervezniük fejezeti kezelésű előirányzataik területi arányait, de azt a területfejlesztés általános céljainak figyelembevétele mellett saját szempontjaik és mutatószámaik alapján kell megtenniük, egyeztetve azt a területfejlesztésért felelős tárcával. Jelentősebb kihatású, nagyhorderejű intézkedéseik vagy fejlesztési programjaik esetében területi hatásvizsgálatot kell készíttetniük és az abból adódó következtetéseket figyelembe kell venniük.

El kell dönteni, hogy mi legyen a hazai területfejlesztési politika középszintje, a megye vagy a régió? A kérdés megválaszolása nem könnyű, mert számos a döntést jelentősen befolyásoló tényező bizonytalan (Kovács 2001, Szigeti 2001, Verebélyi 2001), amelyek közül néhányat a következőkben vázolunk.

- Nem kétséges, hogy a régiók létrehozásának, ha nem is kizárólagos, de meghatározó tényezője volt az Európai Unió ez irányú követelményeinek teljesítése. Az Európai Bizottság most – legalábbis 2006-ig – „kihátrált” e korábbi követelményei mögül, és nem kíván a régiókra jelentősebb programozási, menedzselési feladatokat rábízni. Ezt az átmeneti időszakot a létrehozott régiók a kormány nagylelkű „árnyékprogramjai” révén át tudják vészelni. Kérdés, mi lesz ezután. Az Európai Unióban a strukturális politika 2006 utáni jövője még a formálódás első szakaszában van. Egyelőre legalább annyi koncepció és elgondolás szól a jelenlegi regionalizált strukturális politika fenntartása ellen, mint a mellett. Számos tagország ellenzi, a szubszidiaritás elve megsértésének tekinti, hogy az Európai Bizottság – mintegy átnyúlva a nemzeti kormányokon – közvetlenül a régiók számára határoz meg támogatást. Ennek a gyakorlatnak a megszüntetése nem jelentené az Európai Bizottság szigorú pénzügyi és versenypolitikai kont-

- rolljának enyhülését, sőt az szigorodna, de a nemzeti kormányok nagyobb befolyást nyernének – az általános szabályok keretei között – az eszközök regionális allokálásában. A bizonytalan helyzet miatt ezért jelenleg közigazgatási változással is járó területi átszervezést megvalósítani nem időszerű, különösen nem az Európai Unió követelményeire való hivatkozással.
- Ha a strukturális alapok címzettjei a jövőben is a régiók lesznek, és ezt a funkciót 2007-től kezdve a magyar régiók is megkapják, akkor is fennmarad a kérdés, mennyire célszerű a magyar nemzeti regionális politika intézményrendszerét és eszközeit az EU strukturális alapokéval integrálni, egységesíteni. Az Európai Unióban erre nagyon különböző példákat találunk. Belgium, Dánia, Svédország, Hollandia és Nagy-Britannia az EU és a nemzeti területfejlesztési intézményrendszert egyértelműen elválasztja egymástól, Németország, Ausztria és Spanyolország egyesíti, a többi tagország rendszere valahol e két „szélsőség” között van. Mind a szétválasztásnak, mind az egyesítésnek megvannak a maga előnyei és hátrányai, alapos elemzés lenne szükséges annak megállapítására, melyik rendszer felelne meg Magyarországnak. Elképzelhető – és a jelenlegi szabályozás bizonyos elemei ez irányba mutatnak –, hogy az EU strukturális alapok menedzsmentje regionális, a hazai támogatási eszközök menedzsmentje megyei szinten történne, ami persze nem zár ki, sőt előnyben részesít közös finanszírozású projekteket.
 - Végül tisztázni kell a területfejlesztés helyét a magyar kormányzati munkamegosztásban. A területfejlesztés (regionális politika) kormányzati helye minden országban fejtörést okoz, hiszen nem sorolható be egyik ágazatba sem, a térbeliség mindenfajta tevékenységnek eleme, ugyanakkor mégis egy sajátos ágazatközi kormányzati funkciót jelent. Az Európai Unió 15 országa közül 11 országban a regionális politika a gazdasági (ipari és kereskedelmi) minisztériumhoz tartozik, két országban (Nagy-Britanniában és Írországbán) a pénzügyminisztériumhoz, egy országban (Ausztriában) a szövetségi kancellári hivatalhoz tartozik, és egy országban (Franciaországban) minisztériumi rangú külön kormányhivatal foglalkozik e feladattal. A teljes területfejlesztésnek (regionális politikának) a mezőgazdasági tárccával való összekapcsolására nincs példa Európában. Nemcsak az EU intézményrendszeréhez való alkalmazkodás, hanem az ésszerű kormányzás logikája is e struktúra felülvizsgálatát kívánja.⁸

⁸ A tanulmány a 2002. évi országgyűlési választások előtt készült. Az említett problémák egy részének megoldása mára napirendre került.

IRODALOM

- Bachtlerr, J.–Downes, R. (1999) Regional Development in the Transition Countries: A Comparative Assessment. *European Planning Studies* 6., 793–808.
- Bachtlerr, J.–Downes, R.–Gorzalak, G. (2000) *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Ashgate Publishers, Aldershot
- Dupcsák László–Ormosy Viktor–Varga Tamás (2000) Döntések az 1999. évi decentralizált területfejlesztési pénzeszközökről. *Területi Statisztika* 4., 452–468.
- EC (1994) *Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen*. Fünfter Periodischer Bericht. Europäische Kommission, Brüssel
- EC (1998) Guidelines on National Aid. *Official Journal C74*. (1998. március 10.) Commission of the European Union, Brussels
- EC (1999) *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession*. Commission of the European Communities, Brussels
- Enyedi György (1993) Társadalmi-területi egyenlőtlenségek és területi politika Magyarországon. In Enyedi György (szerk.) *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 9–21.
- Enyedi György (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest
- Európai Unió Tanácsa (2001) Az Európai Unió Tanácsa 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a Strukturális Alapok általános intézkedéseiről. In Horváth Gyula (szerk.) *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Faluvégi Albert (2001) A statisztikai kistérségek szerepe a magyar közigazgatásban, a területfejlesztésben és a statisztikai információrendszerben. In Szigeti Ernő (szerk.) *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Horváth Gyula (szerk.) (2001) *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása*. MTA RKK, Pécs
- Horváth Gyula (1998) *Európai regionális politika*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs
- Illés Iván (1992) A területfejlesztés irányításának kérdései. *Tér és Társadalom* 1–2., 57–68.
- Illés Iván (2000) Az Európai Unió keleti bővítése és a regionális politika reformja. In Horváth Gyula–Rechnitzer János (szerk.) *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 21–39.
- Kovács Tibor (2001) A régiók szerepe a területfejlesztésben, a közigazgatásban és a statisztikai információrendszerben. In Szigeti Ernő (szerk.) *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Lados Mihály–Rechnitzer János (2000) A regionális szintű területfejlesztés finanszírozási rendszerének megalapozása. In Horváth Gyula–Rechnitzer János (szerk.) *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 575–594.
- Ormosy Viktor (2001) A megyei és regionális fejlesztési tanácsok működése. *Területi Statisztika* 2., 132–142.

- OTK (1999) Beszámoló az Országos Területfejlesztési Tanács részére az 1998. évi területfejlesztési pénzügyi eszközök felhasználásáról. *Kézirat*, Országos Területfejlesztési Központ, Budapest
- OTK (2000) Beszámoló az Országos Területfejlesztési Tanács részére az 1999. évi területfejlesztési pénzügyi eszközök felhasználásáról. *Kézirat*, Országos Területfejlesztési Központ, Budapest
- OTK (2001) Beszámoló az Országos Területfejlesztési Tanács részére az 2000. évi területfejlesztési pénzügyi eszközök felhasználásáról. *Kézirat*, Országos Területfejlesztési Központ, Budapest
- Rechnitzer János (1998) *Területi stratégiák*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Szigeti Ernő (2001) A közigazgatási térstruktúra regionalizálásának feltételei és alternatívái. In Szigeti Ernő (szerk.) *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 119–144.
- Tatai Zoltán (1984) *Iparunk területi szerkezetének átalakítása*. Kossuth, Budapest
- Verebélyi Imre (2001) Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a megyék regionális célú megerősítésére. In Szigeti Ernő (szerk.) *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 145–177.
- 1994: I. törvény az Európai Közösség és tagállamai, valamint a Magyar Köztársaság közötti társulási megállapodásról.
- 2000: CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről. Magyar Közlöny, Budapest, 2000. december 22.
- 32/1998. (II. 25.) kormányrendelet a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználásának részletes szabályairól. Magyar Közlöny, Budapest, 1998. február 25.
- 89/2001. (VI. 15.) kormányrendelet a területfejlesztési célleírászat felhasználásának részletes szabályairól. Magyar Közlöny, Budapest, 2001. június 15.
- 90/2001. (VI. 15.) kormányrendelet a 2001. évi területfejlesztési célleírászat régiók és megyék, valamint a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások megyék közti felosztásáról. Magyar Közlöny, Budapest, 2001. június 15.
- 91/2001. (VI. 15.) kormányrendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről. Magyar Közlöny, Budapest, 2001. június 15.

A SIKERES VIDÉKFEJLESZTÉS FELTÉTELEI, LEHETŐSÉGEI

Buday-Sántha Attila

A VIDÉKFEJLESZTÉS CÉLJA, A VIDÉK HELYZETE

A vidék nemcsak történeti, hanem társadalmi-gazdasági adottságait tekintve is rendkívül sokszínű, hiszen egészen mások az érvényesülés feltételei a nagyváros környéki vagy üdülőhelyekhez közeli, illetve főút melletti települések esetében, és egészen mások a mindezekről távol esőknél. Éppen ezért a fejlesztés célját, célszerű módszereit tekintve is területenként jelentős eltérések lehetnek, általánosan érvényes következtetéseket csak bizonyos fenntartásokkal lehet megfogalmazni.

A vidékfejlesztés legfőbb céljának a vidéken élők életszínvonalának, életminőségének (foglalkoztatásának) a javítását, a térbeli egyenlőtlenségek csökkentését, az ország területének kultúrállapotban tartását és a természeti és kulturális értékek megőrzését, a hagyományok ápolását tekintik. Nemzetközi tendencia az, hogy az erős koncentrációs folyamaton átesett ipar és szolgáltató szektorok gazdasági okokból a városokba települnek, miközben a vidék hagyományos gazdasági alapját jelentő mezőgazdaságban gazdasági szükségszerűségből végbemenő technikai-technológiai fejlődés és gazdasági koncentráció következtében a mezőgazdaság foglalkoztatása jelentősen csökken. Ez szükség szerint a vidéken élőket vagy folyamatos ingázásra, vagy a városokba költözésre, de mindenképpen foglalkozás-, munkahely-, illetve életmód- változtatásra kényszeríti.

Az ingázás mind az életmód tekintetében, mind pedig gazdasági téren az egyén számára komoly megterhelést jelent, amit a képzetlenebb emberek többnyire nem vállalnak, inkább elköltöznek, a képzetlenebb réteg pedig az alacsonyabb keresetek miatt az ingázást nem tudja felvállalni, ezért immobillá válik, a szerény jövedelme miatt elköltözni is képtelen, így a falvakba szorul. Ebből a rétegből a városba áramlók már olyan anyagi és erkölcsi tartás nélküli nincstelenek, akik számára már minden mindegy. A vidéken élők többsége számára további komoly megterhelést jelent a szolgáltatások alacsony színvonala, gyakori elégtelensége, nehézkes elérhetősége és relatíve magas ára. Ez az oka annak, hogy főleg a legnehezebb gazdasági és infrastrukturális helyzetben lévő térségek fokozatosan kiürülnek, és mivel először a szakképzett, önmagára és a környezetére igényes fiatalokat veszítik el, ezért kultúrállapotukban, épületallo-