

Tanulmányok

A magyar fejlesztéspolitika és a kistelepülések sorsa

A nemzeti fejlesztéspolitika alakításának, fókuszának és súlypontjainak meghatározása olyan felelősségteljes feladat, amely évtizedekre meghatározhatja, sőt akár végérvényesen megváltoztathatja azt a közel ezer éves településhálózatot és települési struktúrát, amely Magyarországot – legalábbis ez ideig – jellemezte. A fejlesztéspolitika és a települések jövője közötti összefüggés viszonylag egyszerűen és kézenfekvően azzal magyarázható, hogy jelen pillanatban Magyarországon a települések nagyobb része nem rendelkezik olyan forrásokkal, amelyek segítségével megvalósíthatná fejlesztési céljait. Ez természetesen nem annak az egyenes következménye, hogy a települések egyáltalán nem lennének képesek előállítani a közösségi fejlesztések alapját, hanem sokkal inkább arról van szó, hogy a helyben megtermelt jövedelmeknek csak csekély részét hagyja helyben az állam, és újraelosztás útján – a fejlesztéspolitikán keresztül – központilag határozza meg a fejlesztési célokat, a forrásokat és azok nagyságát, és mind ezekkel együtt a fejlesztésre jogosult települések, térségek körét. A központi fejlesztéspolitika súlyát az sem csökkenti, hogy az Unió csatlakozás óta a fejlesztési források meghatározó része a közösségi forrásokból származik.

Az olyan településen, ahol nincs fejlesztési forrás, ott nincs fejlődés. Ha nincs fejlődés, akkor a település stagnál, majd hanyatlik. Ha mindez hosszabb távon érvényesül, akkor a település sorsa megpecsételődik, lakosai elvándorolnak, a település a kihalás szélére sodródik, illetve szegregátummá változhat.

Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának jogalapja és céljai

Az uniós források hazai fejlesztéspolitikában betöltött meghatározó szerepe miatt fontos lenne ismerni és folyamatosan szem előtt tartani azt a szabályozási alapot, amely feljogosítja az Európai Uniót a tagállamok támogatásra.

A közösségi beavatkozás jogalapját az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 174. cikke tartalmazza. Ez az a rendelkezés, amelyre minden további jogszabály (az egyes fejlesztési alapokra, az alapok működésére vonatkozó rendeletek stb.) hivatkozik és, amely a következőképpen szól:

„..., Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlensé-

gek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

Magyarországon jelen pillanatban a települések egyharmada kistelepülés, vagyis 500 főnél kevesebb lakossal rendelkezik. Számukra ezért különösen fontos a közösségi jogszabály megkülönböztető, figyelemfelhívó rendelkezése, hiszen mindegyikük vidéki térségben helyezkedik el, és túlnyomó részük esetén nagyon komoly problémát jelentenek a negatív demográfiai folyamatok (elvándorlás, halálozás magas száma, születések alacsony száma, idősök aránya, stb.).

Kérdés, hogy a legnagyobbreszt közösségi forrásokból táplálkozó magyar fejlesztéspolitika miként veszi figyelembe a közösségi szinten megállapított célokat, követelményeket?

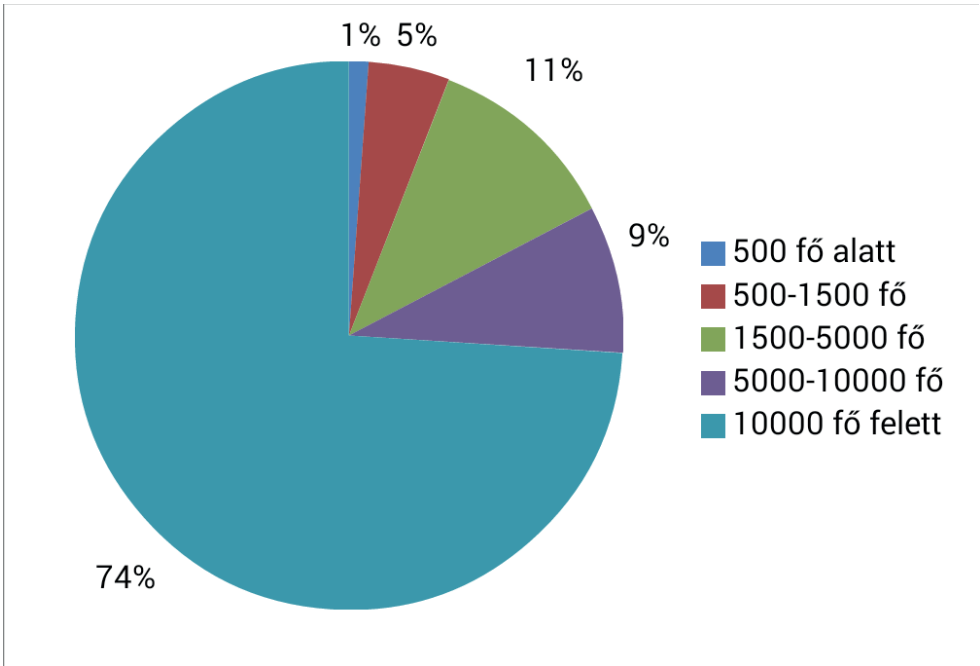
A céloknak megfelelő eszközrendszer kialakítására számos módon, a tervezés-végrehajtás különböző szakaszaiban is lehetőség nyílhat (jogosultsági feltételek meghatározása, értékelési szempontok, támogatásintenzitás eltérő megállapítása, stb.). Mind ezek bővebb bemutatására most nem nyílik lehetőség, azonban abban egyetértés mutatkozhat, hogy finanszírozás hiányában, illetve a kritikus tömeget el nem érő források

mellett, nehezen képzelhető el azoknak a területi különbségeknek a csökkentése, amely a közösségi kohéziós politika alapját képezi. Ha kiindulópontként elfogadható, hogy – saját forrás hiányában – a fejlesztési források léte, illetve nagysága meghatározó a kistelepülések számára, akkor érdemes megvizsgálni, hogy ezek a források miként álltak rendelkezésre a 2007-2015. között, e települési kör számára.

A közösségi célok megvalósulása, és a forráselosztás hazai gyakorlata a közösségi szabályozás tükrében

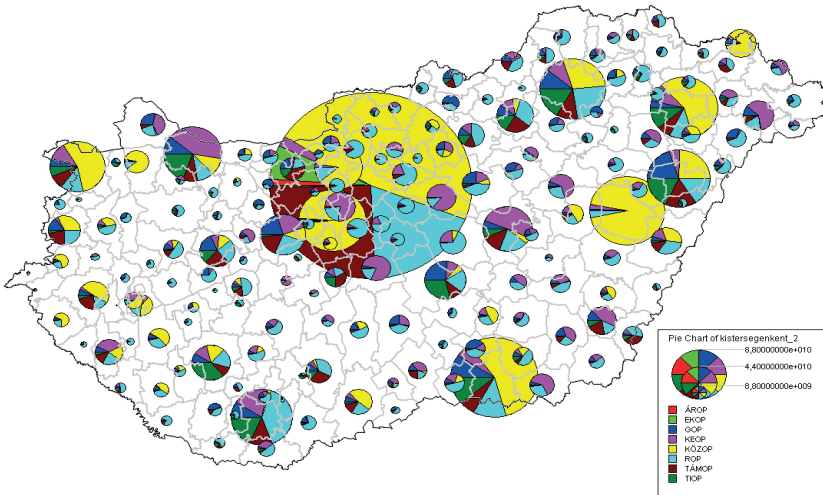
Az 1. sz. diagramm bemutatja, hogy a 2007-2013-as programozási időszakban (mely forrásainak felhasználása 2015. december 31-ével zárult) a különböző lakosságszámú települések milyen mértékben részesedtek a közösségi források meghatározó (több, mint hétezer milliárd Ft) Új Magyarország Fejlesztési Terv-Új Széchenyi Terv (ÚMFT-ÚSZT) forrásaiból. Az ábráról leolvasható, hogy a magyar települések egyharmadát kitevő, ötszáz fő alatti települések mindössze ezen fejlesztési források csupán 1%-ból részesülhettek. (Fajlagos – vagyis egy főre vetített – értékekkel való érvelés félrevezető, mert csekély lakosság szám esetén hiába lehet akár átlagos az egy főre jutó érték, ha annak összegéből – abszolút értékéből – gyakorlatilag semmilyen érdemi fejlesztés nem valósítható meg.) Az is megállapítható, hogy az előző programozási időszak igazi nyertesei a tízezer fő feletti települések, vagyis a városok.

1. sz. diagramm Az ÚMFT-ÚSZT forrásainak települési népességszám szerinti megoszlása 2007-2015.



Forrás: Miniszterelnökségi adatbázis alapján saját számítás

1. sz. ábra Az ÚMFT-ÚSZT forrásainak területi megoszlása 2007-2015.



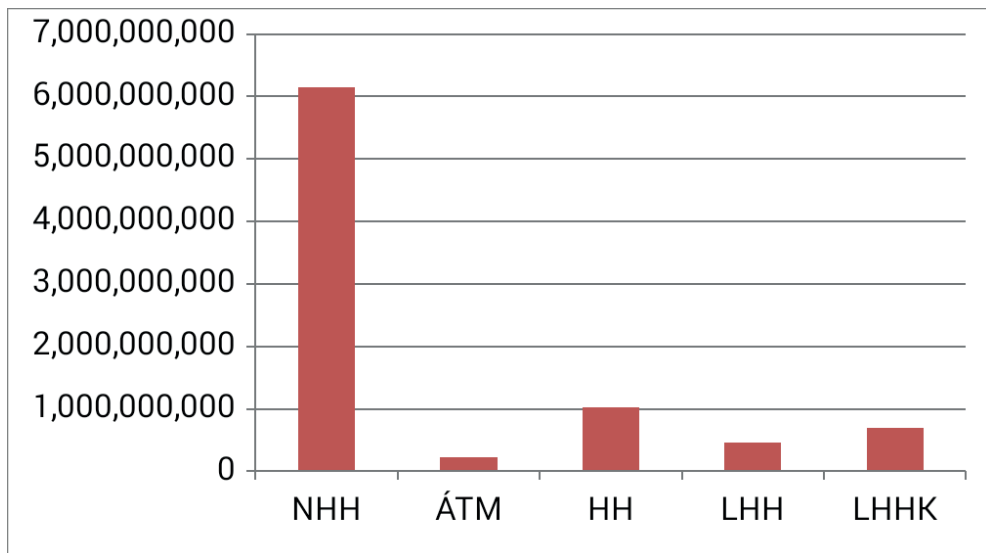
Forrás: Miniszterelnökségi adatbázis alapján saját számítás

Az 1. sz. ábra azt is bemutatja, hogy az egyes operatív programok forrásai hol és milyen arányban kerülhettek kifizetésre. Az ábráról egyértelműen leolvasható a főváros óriási túlsúlya és a nagyvárosok meghatározó szerepe, a vidék súlytalanságával együtt.

Amennyiben Magyarországon a közösségi forrásoknak az a célja, hogy hozzájáruljon a területi különbségek mérsékléséhez, akkor joggal lenne elvárható, hogy e célnak megfelelően azokban a térségekben álljanak rendelkezésre fejlesztési források, amelyek fejlesztése, felzárkóztatása cél.

A 2. sz. ábráról leolvasható, hogy Magyarországon éppen ellenkező előjelű forráselosztás valósult meg, vagyis a közösségi források túlnyomó többsége a nem hátrányos helyzetű területekre áramlott, míg a különböző mértékben hátrányos helyzetű térségek részesedése meglehetősen csekélynek tekinthető. Kérdés, hogy vajon a gazdagabb területeket még gazdagabbá tevő fejlesztési forráselosztás a területi különbségek csökkentését, vagy növelését fogja eredményezni? Vajon mindez milyen mértékben áll összhangban a közösségi jogszabályban meghatározott célokkal? Végül, de nem utolsó sorban, mit tesz az

2. sz. ábra Összes támogatás kistérségi besorolás szerint, ezer Ft ÚMFT-ÚSZT 2007-2015.



NHH=nem hátrányos helyzetű; ÁTM=átmenetileg hátrányos helyzetű; HH=hátrányos helyzetű; LHH=leghátrányosabb helyzetű; LHHK=komplex programmal fejlesztendő leghátrányosabb helyzetű kistérség (33 db)

Forrás: Miniszterelnökségi adatbázis alapján saját számítás

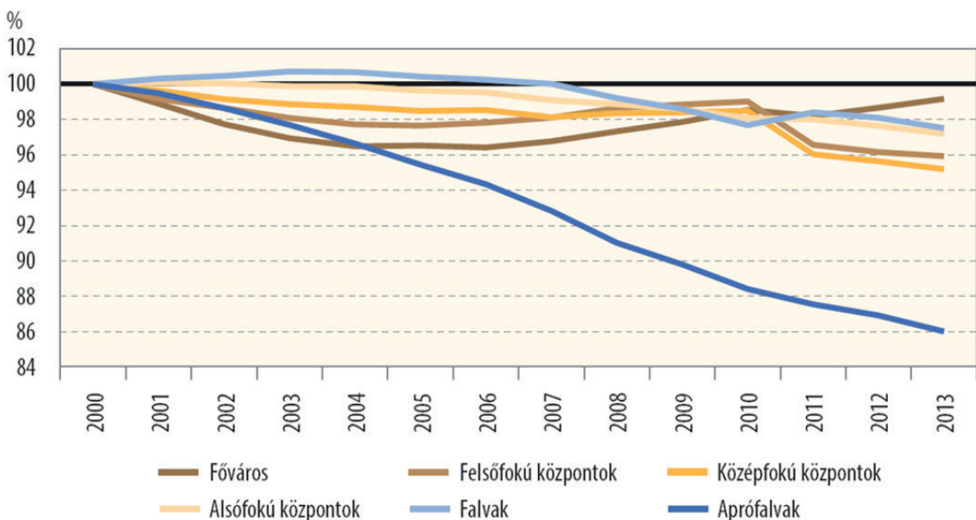
Unió az ilyen típusú fejlesztési forrásfelhasználás esetén?

A közösségi szabályozás említést tesz a demográfiai helyzetéről, amelynek változásai korántsem egyformán érintenek minden térséget és településtípust. Hogy a negatív demográfiai folyamatok kezelése a fejlesztéspolitika egyik fontos célkitűzése kell(ene), hogy legyen, az egyetlen racionálisan gondolkodó ember számára sem lehet kétséges. Kérdés, hogy e téren a 2007-2013-as programozási időszakban milyen eredményeket sikerült elérni, pontosabban annak a hagyományos ágazatfejlesztési filozófiának, amely képtelen komplexen és a problémákkal, lehetőségekkel adekvát területi egységben gondolkodni, milyen hatást sikerült kifejteni a demográfiai folyamatokra?

A 3. sz. ábra szemlélteti azt a folyamatot, amelynek eredményeként – minden körülmény változatlansága esetén – az 500 fő alatti települések pár évtized alatt teljesen kiürülhetnek, ami egyet jelent hozzávetőleg ezer magyar település részleges, vagy teljes eltűnésével.

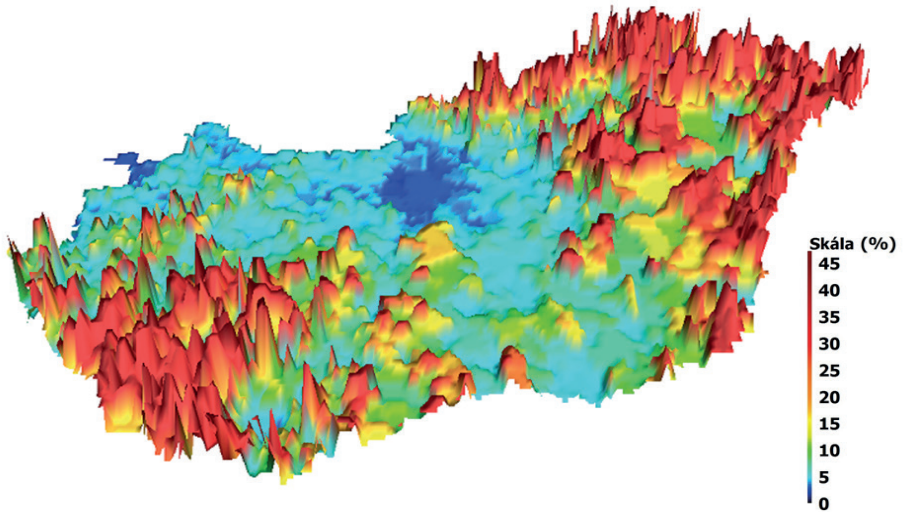
A demográfiai problémák mellett az Unió és a nemzetállamok közös és kiemelten fontos célkitűzése a munkanélküliség kezelése. A munkanélküliség szintén nem egyformán jelentkezik minden településen és térségben, tehát ezzel a problémával megint csak területi szemlélet mellett és szintén komplex megközelítésben célszerű foglalkozni. Kérdés, hogy vajon a 2007-2013-as programozási időszak hagyományos ágazati beavatkozású fejlesztéspolitikája milyen eredményeket ért el Magyarországon?

3. sz. ábra A lakosság szám változása a különböző típusú települések esetén 2000-2013

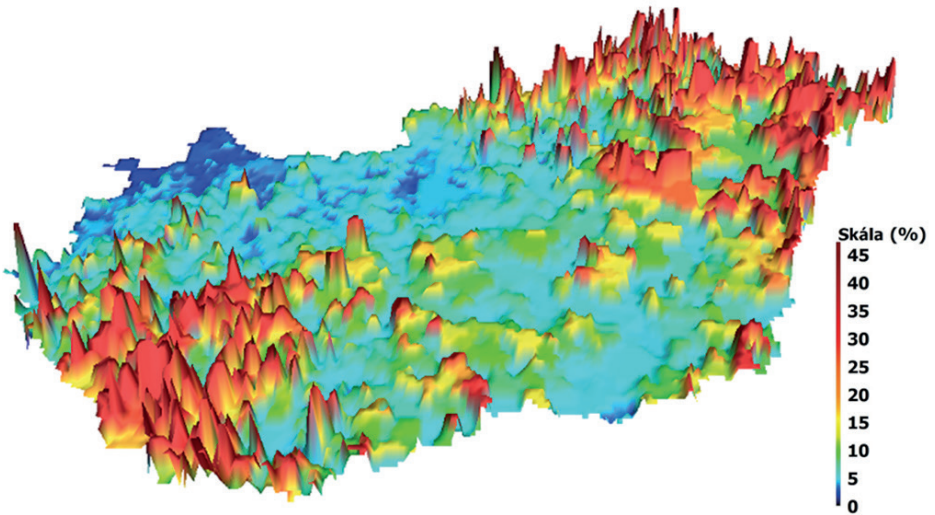


Forrás: Magyarország településhálózata 2. KSH 2015. 21. o.

4. sz. ábra A regisztrált munkanélküliek aránya a 15-64 éves népességben, 2007. I. negyedév, százalék



5. sz. ábra A regisztrált munkanélküliek aránya a 15-64 éves népességben, 2014. I. negyedév, százalék



Forrás: KSH adatbázis

4-5. sz. ábra érzékletesen mutatja, hogy a mérték ugyan csökkent, a területi különbségek azonban gyakorlatilag változatlanok maradtak a teljes programozási időszak alatt. Az bizonyos, hogy a munkanélküliség kezelése nem csupán a fejlesztéspolitika feladata, de az is bizonyos, hogy a fejlesztéspolitika rendelkezik olyan nagyságrendű forrásokkal, amely képes lenne azokat a struktúrákat befolyásolni, megváltoztatni, amelyek mindez ideig konzerválták a területi különbségeket és a területi hátrányokat. Az is leszögezhető, hogy a hagyományos ágazatfejlesztési eszközök itt is hatástalannak bizonyultak.

Az talán a fejlesztéspolitikai szakemberek számára régóta világos, hogy a források rendelkezésre állása és a források nagysága önmagában semmiféle eredményt, és semmiféle sikert nem garantál. Az alkalmazott módszer legalább olyan fontos, mint maga a forrás. A hagyományos ágazatfejlesztési beavatkozások csődje nyilvánvalónak tűnik az olyan komplex, vagyis több fejlesztési cél egyidejű, differenciált mértékű és irányú, helyi sajátosságokat figyelembe vevő megvalósítása esetén (pl.: munkanélküliség, demográfia). (Közismert, hogy a nagy, központi vezérlésű, hagyományos ágazati operatív programok gyakran „elmennek egymás mellett”: a munkaerőképzésre ugyan sor kerül pl. egy TÁMOP programból, de a szükséges munkafeltételeket, eszközöket a más operatív programok – GOP, GINOP – nem biztosítják, vagy nem akkor biztosítják. Arról nem is beszélve, hogy a központi vezérlésű ágazati programok

a helyi, területi adottságokra, sajátosságokra többnyire teljesen érzéketlenek, ami persze nem is várható el egy központi programtól, hiszen nem ez a funkciója, és beavatkozási területe.)

Az Európai Unió a 2014-2020 programozási időszakban – talán felismerve az ágazatfejlesztési módszerek sikerességének korlátait – két eszköz segítségével is biztosítani kívánta a helyi-térségi, integrált programok kialakításának lehetőségét. Ezt a két eszköz az integrált területi beruházás, illetve a közösségvezérelt helyi fejlesztés volt. Az eszközök alkalmazását az Unió mindkét esetben plusz 10%-al megnövelt uniós támogatás intenzitással kívánta ösztönözni, illetve honorálni (ennyivel kevesebb hazai forráskiegészítésre lett volna szükség). Sajnos Magyarország az integrált területi beruházás eszközt egyáltalán nem tudta, vagy akarta alkalmazni, a közösségvezérelt helyi fejlesztés pedig csupán a LEADER program formájában, a kötelező minimális szintre szorítva, illetve kísérleti jelleggel, előreláthatólag 30-40 városban kerülhet bevezetésre (igaz nem integrált fejlesztések megvalósítását támogatva, ami a közösségi szabályozással teljesen ellentétes).

A hatékonyságot szem előtt tartó, a nem minden felett rendelkezni kívánó, a nem paternalista szemléletű, viszont józan gondolkodású fejlesztéspolitika esetén az ágazati és az integrált fejlesztési módszerek egészséges arányának meghatározására biztosíthatna volna a fejlesztési források a hatékony felhasználását.

Ismeretes az, is, hogy a 2014-2020 időszakban a forrásallokáció tekintetében további – nagyarányú – eltolódás következett be azon települések (pl.: megyei jogú városok) és térségek javára, amelyek nem képezik a kohéziós politika elsődleges fókuszterületét.

Mind ezek következtében Magyarországon az a paradox helyzet állt elő, hogy az Európai Unió vidékfejlesztési és kohéziós forrásainak felhasználása mellett, a magyar kormány által megalkotott és az Unió által elfogadott Vidékfejlesztési Program segítségével sorvadnak el azok a kistelepülések, amelyek közel ezer éven át a vidék gerincét képezték. A paradoxon lényege, hogy a fejlesztési forrás, melynek a fejlődést kellene segítenie, épp az ellenkező hatás kifejtésében játszik igen jelentős szerepet.

Összegző megállapítások

A kohéziós politika – melynek jogi alapjait a korábban idézett 174. cikk fektette le – olyan területi fókuszot is jelent, ahol nem minden területi egység és település részesedhet egyformán a forrásokban és különösen nem az a cél, hogy a magasabb fejlettségű területek jussanak lényegesen magasabb forrásokhoz. Magyarország az uniós tagállamok között támogatja ezt a politikát (hiszen ez az ország számára jelentős forrásokat biztosíthat). Ugyanakkor országon belül egy olyan forráselosztási gyakorlat kialakításra került sor, amely szöges el-

lentétben áll a kormányzat nemzetközi szinten hangoztatott törekvéseivel és – nem utolsósorban – a kohéziós politika céljaival, melynek következménye nem a területi különbségek csökkenése, hanem inkább a különbségek növekedése. (Különösen szembevetendő mindez a vidéki és a városi térségek viszonylatában.)

A megfelelő – integrált – fejlesztési módszerek mellőzése, pedig csak tovább mélyíti a szakadékot a városok és a kistelepülések között.

Végül szükséges rámutatni arra is, hogy a kohéziós politika *alapkérdéseinek* összefüggéseit, céljainak teljesülését, igazából sem az Európai Unió, sem hazánk nem vizsgálja érdemben. A közösségi források közösségi – és részben hazai – célokkal teljesen ellentétes felhasználásának így nem is várható semmilyen következménye.

A tanulmány a MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága által szervezett ÁLLAM, KÖZSZOLGÁLAT, ÖNKORMÁNYZATOK tudományos konferencia (Veszprém, 2017. 05. 05.) előadása alapján készült

FINTA ISTVÁN

Jegyzet

1. A szerző: dr. Finta István, az MTA KRTK tudományos munkatársa