

legtöbb EU-tagállamban – igen nagy az elmaradás. Mi több, az elmúlt években felerősödött tudatos vagy öntudatlan, de mindenképpen egyértelműen felelőtlen demagógia olyan társadalmi tudatfertőzéshez vezetett, amelynek megszüntetése mindenfajta sikeres EU-tagság (és tegyük hozzá: nemzeti lét) alapfeltétele. E téren nem lehet eléggé aláhúzni az értelmiség felelősségét és a szakmai felkészültség fontosságát.

Végül harmadszor: ahogy elnevezése is mutatta, az ISM magyar integrációs stratégia kidolgozására vállalkozott. Egy évtizede ez a csatlakozási tárgyalásokra való sikeres felkészülésre összpontosult. Ma – teljes jogú EU-tagként – a sikeres tagságra kell(ene), hogy koncentráljon. Ez természetesen magában foglalja az uniós pénzek hatékony felhasználását is. De messze többről van szó, hiszen a közösségi létnek és mozgástérnek egész sor olyan területe van, amely kívül esik a közvetlen pénzügyi transfereken, ugyanakkor meghatározó módon tudja befolyásolni az EU-n belüli életünket. Jelenleg azonban nincs átfogó magyar integrációs stratégia, és – a szerző számára úgy tűnik – erre kisebb volt az igény és a fogadókészség az elmúlt években, mint egy évtizede. Holott a két időszak integrációs tétje alapvetően különbözik. Az egyik a tárgyalások megkezdésének lehetőségéről szólt, a másik, a mai, a teljes jogú tagságból adódó konkrét fejlesztési esélyekről. Vagyis mindannyiunk jelenéről és jövőjéről. Természetesen átfogó integrációs stratégia nélkül is meg fogjuk élni közösségi jövőnket. De kevesebb eredménnyel, felesleges többletköltséggel, kihasználatlan és elmulasztott lehetőségekkel és esetenként nem kevés csalódással. Aligha ez az út vezet az egyébként mindannyiunk által osztott alapvető és közös célhoz: egy sikeres Magyarországhoz, egy sikeres, versenyképes, globális befolyással rendelkező és szolidáris európai integrációban.

ILLÉS IVÁN

REGIONÁLIS POLITIKA EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Az Európai Tükör tíz éve közölte egy cikkemet „Regionális politika: felzárkózás vagy lemaradás” címmel. Azóta mind az európai, mind pedig a magyar regionális politikában, de a helyzetben is jelentős változások következtek be:

- Magyarország az Európai Unió tagja lett. Részesül az EU strukturális alapjaiból nyújtott támogatásokban, és ami talán közel azonos fontosságú, részt vesz azokban a döntésekben is, amelyek az EU társadalmi, gazdasági és területi kohéziós politikáját, annak céljait és az egyes országok, országcsoportok részesedését, hozzáférési lehetőségeit meghatározzák, az alapokat szabályozzák.
- Megváltozott azonban maga az EU strukturális politikája és az egyes tagállamoknak ahhoz való viszonya is. Az Unió gazdasági fejlődésének lelassulása, az országok belső problémái, de nem utolsósorban az Uniós országok közvéleményének változásai, a már megvalósított bővítéssel kapcsolatos tényleges tapasztalatok, de jelentős arányban inkább hiedelmek, előítéletek kritikussá tették a kohéziós politikával kapcsolatos nézeteket, másféle megközelítéseket is felszínre hoztak.
- Sokat változott a magyar regionális, területfejlesztési politika is: kiépült részben intézményrendszere, jelentősen bővült az e célra rendelkezésre álló eszközök köre, összegük nagyságrendekkel nőtt. Megszületett az első területfejlesztésről szóló törvény is Magyarországon. Ugyanakkor az elmúlt évtized hozott olyan tapasztalatokat is, amelyek bizonyos célokat, ill. megoldásokat más megvilágításban mutatnak, mint ahogyan azt 10 évvel ezelőtt gondoltuk.
- Végül, ami nem, vagy kevésbé változott, az az egyensúlytalanságoknak az a széles köre és súlyossága, amelyekkel 1996-ban kellett és ma is szembe kell néznünk a területfejlesztés gyakorlata során. Bizonyos gondok némileg enyhültek, mások viszont súlyosbodtak és új kihívások is jelentkeztek. Összességében a magyar területfejlesztési politika ma nem kevesebb gonddal és kihívással kell, hogy szembenézzon, mint tíz évvel ezelőtt.

A cikk keretében a fent felsorolt változásokat, új kihívásokat kísérlem meg elemezni és értékelni fő vonásaiban. Minden kérdésre, ill. azok részleteire kitérni e cikk keretében nyilvánvalóan nincs lehetőség.

Európai fejlemények

Európa gazdasági dinamikája a nyolcvanas évek óta fokozatosan, de jelentősen romlott. Ez különösen annak a tükrében vált kritikus kérdéssé, hogy 2000-ben Lisszabonban az Európai Unió egy rendkívül ambiciózus gazdasági programot hirdetett meg, miszerint 10 év alatt a Közösség a világ legdinamikusabb, legversenyképesebb és leginkább tudásalapú gazdaságává kell, hogy váljon. E program első 5 éve meglehetősen kiábrándító eredményeket hozott, és érthetően elindult az okok keresése. A különböző elemzések nagyszámú okot azonosítottak, egyesek közülük valóságosak, mások csak vélt okok. Témánk szempontjából viszont az a lényeges, hogy a nem kielégítő fejlődés okai között felmerült az Európai Unió, ill. egyes kormányok kohéziós politikája is. Eszerint az Unió lassú fejlődése annak is betudható, hogy a fejlesztési forrásokat elvonják azokból a régiókból, ahol azok megtermelődtek, és az EU kohéziós politikájának csatornáin olyan kevésbé fejlett, kedvezőtlen adottságú térségekbe csoportosítják át, ahol egyfelől azokat képtelenek teljes mértékben felhasználni, hasznosítani, másfelől, ha felhasználják őket, akkor olyan célokra és olyan módon, amelyek nem hatékonyak, az Unió számára növekedési impulzust sokkal kevésbé jelentenek. Ez az erőforrástranszfer a hatékonyabb területekről a kevésbé hatékonyakra jelentősen hozzájárult – e nézetek képviselői szerint – az Unió dinamikájának lelassulásához. Jóllehet az Unió strukturális és kohéziós alapjai az EU összesített GDP-jének csak 0,46 százalékát tették ki, ami ilyen dinamikus csökkenést aligha idézhetett elő, és jóllehet néhány támogatott periférikus térség (pl. Írország) kifejezetten magas növekedést mutathatott fel, a kohéziós politika mégis az Unió kedvezőtlen helyzete egyik okozójának, pontosabban bűnbakjának nyilvánított. E viták már a 2000–2006-os programozási időszak előkészítése során felerősödtek, de még inkább a 2007–2013. programozási időszak előtt, amikor ráadásul a bővítés már részben megvalósult: a 75 millió új EU-állampolgárból 73 millió olyan régiókban élt, amelyek jogosultak voltak az EU felzárkóztató strukturális támogatására.

A tagállamok e vitában három nagy érdekcsoportba sorolhatók: a fejlett nettó befizetők nyilvánvalóan mérsékelni kívánták uniós befizetéseiket, mivel ott hon is száz helye volt ezeknek a pénzeknek. A befizetést a GDP 1,27 százalékáról 1 százalékra szerették volna csökkenteni. A csökkentési szándék eleinte nem elsősorban az új tagállamokat sújtotta volna. A régi tagállamok – támogatási jogosultságból éppen kikerülő, vagy éppen hogy bennmaradó – régióinak támogatását kívánták elsősorban csökkenteni, amelyek már évtizedek óta nagyvonalú támogatásban részesültek. De elfogadták volna saját kevésbé fejlett régióiknak támogatáscsökkentését is, ha ezzel kevesebbet kell befizetniük, és ezzel a támogatási eszközök körforgása és ugyanoda való visszatérése megszűnik.

A támogatások korábbi fő kedvezményezettjei természetesen ragaszkodtak a nekik jutó támogatásokhoz. Mindenekelőtt az ún. „statisztikai hatás”-ra hivatkoztak, miszerint méltánytalannak tartják, hogy csak azért szűnjön meg támogatásuk, mert a sok szegény ország belépése miatt az uniós átlagos fejlettségi színvonal lecsökken, és ennek megfelelően a támogatási határok is lefelé mozdulnak el. Azaz nem az ő helyzetük változott, javult meg, hanem csak az átlag ment – rajtuk kívül álló okokból – lejjebb; ezért veszítenék el támogatásukat, ezt pedig méltánytalannak tartanák.

Végül a harmadik csoport az új tagországoké, akik – alacsonyabb jövedelmi színvonaluk alapján, az Unió eddigi elosztási elveit követve – jelentős strukturális és kohéziós támogatásban kellene, hogy részesüljenek. Többségük persze tisztában volt azzal, hogy erre most kevésbé nyílik lehetőség, de legalább is méltányos eljárásra tartottak igényt. Mivel a 10 új tagország most, az új program kialakításának vitáiban már teljes szavazati joggal vesz részt, megalapozott reményük lehetett arra, hogy ezt el is érhetik.

Nyilvánvaló, hogy annak a számtani egyenletnek, miszerint a nettó befizetők az eddiginél kevesebbet akarnak fizetni, az eddigi kedvezményezettek nem akarnak az eddiginél kevesebbet kapni és az újak is egyenlően szeretnének részesedni, megoldása nincs. A megoldást csak kompromisszumok révén lehet megtalálni. A kompromisszumok 2005. december 16-án megkötöttek, és mindenki engedett valamit.

A nettó befizető országok kevesebbet fizetnek be, mint a korábban meghatározott 1,27 százaléka a GDP-nek, de nem a javasolt 1 százalékot. Hozzá kell tenni, hogy az utóbbi évek gyakorlatában ez a hozzájárulás általában alacsonyabb volt már, mint a meghatározott felső határ. Emellett nagyobb szabadságot és kevesebb bizottsági ellenőrzést kapnak a nekik nyújtott támogatások felhasználásában. A legkevésbé fejlett régiók kivételével lényegében ők döntenek el, melyik régiót támogatják, az ellenőrzést és auditálást saját jogszabályi rendjüknek megfelelően végezhetik, az addicionalitás szabályait, az EU-hozzájárulás maximális és a saját hozzájárulás minimális arányait nem minden egyes projektnél, hanem program szinten kell betartaniuk. Az Unió létrehozta továbbá – bár az eredetnél lényegesen kisebb összeggel – a „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért” kiadási címet, rövid elnevezéssel „Növekedési Alapot”, amelyből valamennyi ország és régió részesülhet támogatásban, de amelynek fő kedvezményezettjei valószínűleg a fejlettebb tagországok és régiók lesznek. Igaz viszont az is, hogy a kompromisszumok során az ő strukturális támogatásaik csökkentek a legnagyobb mértékben.

A strukturális alapok korábbi fő kedvezményezettjei, Spanyolország, Portugália, Görögország, Írország és részben Olaszország azon régiói, amelyek – vagy az EU-átlag csökkenése, vagy természetes fejlődésük révén – elvesz-

tették volna támogatási jogosultságukat, viszonylag nagyvonalú kiválási („phasing out”) támogatásban részesülnek. Továbbra is támogatásra jogosult régiók pedig – és egyes esetekben a már nem jogosultak is – az új tagállamoknál nagyobb támogatást kapnak.

Az új tagállamok támogatása esetében két elosztási elv ütközött. Az egyik az Európai Unió tradicionális módszere, miszerint – az országok és régiók fejlettségi színvonalát és munkanélküliségét mérlegelve – a legszegényebb régióknak jár a legnagyobb összegű támogatás. Ezzel szemben áll egy másik nézet, miszerint minél szegényebb egy régió, annál kevesebb támogatást képes hatékonyan felhasználni, hiszen a gazdaság forrásbefogadó (abszorpciós) képessége egy szegény ország vagy régió esetében korlátozott. Az elmúlt évek tapasztalatai is azt jelezték, hogy bizony számottevő összegek nem kerültek a régiókban felhasználásra: kevés volt a jó projekt, a beruházások elhúzódtak, hiányzott a hazai finanszírozási lehetőség. E tapasztalatok alapján vezette be az Unió az abszorpciós határt, amennyi uniós strukturális és kohéziós támogatást egy ország – GDP-je százalékában – maximálisan kaphat. Ezt eredetileg a GDP 4 százalékában határozták meg, ami a viták és kompromisszumok során, végül is, Magyarország esetében 3,52 százalékra csökkent. Ez is egy komoly összeg (7 év alatt 22, milliárd euró), de lényegesen kevesebb, mint amit Magyarország az Unió régi tagországaira érvényes elosztási elv alapján kaphatott volna. Továbbá – miközben az „abszorpciós” kapacitás valóban jelenthet és jelent problémát – bevezetését nyilvánvalóan inkább a támogatási források megosztásával kapcsolatos politikai megfontolások indokolták. Hiszen korábban bizony többször előfordult, hogy régiók GDP-jük 4, illetve 3,5 százalékánál lényegesen magasabb támogatásban részesültek, de a régebbi tagországok régióinál ezt a korlátot nem érvényesítették. Nem lehet nem észrevenni továbbá, hogy az „abszorpciós” kapacitás szerinti elosztás pontosan ellentettje az Unió eddig követett elvnek, miszerint a legszegényebbek részesülnek a legnagyobb támogatásban. Az „abszorpciós kapacitás” viszont ott nagyobb, ahol nagyobb az egy főre jutó GDP, tehát a fejlett országokban. Ezt akkor is szóvá kell tenni, ha történetesen Magyarország ennek az elvnek és alkalmazásának bizonyos fokig haszonélvezője. Hiszen az új tagországok között – ahol ezt az elvet alkalmazzák – Magyarország a viszonylag fejlettebbek közé tartozik. Ez az oka, hogy az ország az EU-tagországok között – Csehország után – a második legnagyobb egy főre jutó támogatást kapja.¹

¹ Itt jegyzendő meg, hogy az előkelő második hely az országok teljes lakosságára vetítve adódik. A fejlett országok régióinak jelentős része viszont egyáltalán nem részesülhet ebből a támogatásból. Ha minden országban a támogatásra jogosult lakossághoz viszonyítjuk ezt az összeget, akkor bizony Magyarország helyezése jóval szerényebb.

A végső – a kompromisszumokat eredményező – tárgyalásokon az új tagországok további olyan engedményekben, kedvezményekben részesültek, amelyek, legalábbis rövidebb távon, kétségtelenül nagyon kedvezőek. Ilyen az is, hogy az európai támogatás a programok, projektek teljes költségeinek 85 százalékát teheti ki a korábbi 75 százalékos felső határral szemben. Ez megkönnyíti a pályázók számára az európai forrásokhoz való hozzáférést. Ez az engedmény azonban nem azt jelenti, hogy ezáltal nagyobb, az uniós támogatások által generált fejlesztés fog megvalósulni, hanem éppen azt, hogy kevesebb. Hiszen adott EU-forrás most kevesebb hazai forrást mozgósít, összességében a megvalósított fejlesztés összege kisebb lesz, hiszen változatlan EU-forrás mellett kevesebb hazai forrás lesz ahhoz felhasználva. Mondhatjuk persze azt, hogy az így felszabaduló hazai forrásokat más – az Unió által nem, vagy kevésbé támogatott – célokra lehet majd felhasználni. Ismerve azonban, hogy a magyar társfinanszírozáshoz szükséges összegeket milyen feszültségek és nehézségek által lehetett eddig is előteremteni, nagyobb a valószínűsége annak, hogy az így „megtakarított” pénz egyáltalán nem válik beruházási forrássá. Hasonlóképpen kétarcú „áldások” a többi engedmények, kedvezmények is: az áfa költségként való elszámolhatósága, a központi költségvetés kötelező hozzájárulásának megszüntetése, az „n+2”² szabály „n+3”-má enyhítése. Jelentős könnyebbséget jelentenek ezek az intézkedések, és megkönnyítik az uniós alapokhoz való hozzáférést. De kétségtelenül azt is jelentik, hogy a projektek kevesebb hazai forrással és lassabban fognak megvalósulni. Hozzá kell tenni: mindez semmit nem von le a magyar és a többi új tagállami delegáció tárgyalásainak sikeréből. De végül is mégis arról van szó, hogy az Uniónak úgy sikerült „eladnia” a támogatások csökkentését a tagországoknak, elsősorban az új tagországoknak, hogy lehetővé tette: a lecsökkent támogatások megszerzéséhez az érintett országoknak még inkább lecsökkentett erőfeszítéseket kell tenniük. Hosszabb távon a felzárkózás esélyeit ez inkább gyengíti, mint erősíti.

Magyarországi fejlemények

2004 május 1-jén Magyarország az Európai Unió tagja lett. Érdemes a helyzet bemutatását a magyar régiók Európai Unión belüli pozíciójának értékelésével kezdeni.

Magyarország hét régiója közül négy a 2004. évi kibővült Európai Unió 260 NUTS 2 egysége közül az egy főre jutó – vásárlóerő-paritáson mért –

² Az Európai Unió által hozott azon szabály, hogy az Unió által nyújtott támogatást a nyújtás évét követő második év végéig kell felhasználni, különben az automatikus elvonásra kerül.

GDP tekintetében az utolsó 17 között van. Az Észak-Alföld a 260 régió közül a fejlettség sorrendben a 256., Észak-Magyarország a 255., a Dél-Alföld a 251. és a Dél-Dunántúl a 244. Az Észak-Alföld és Észak-Magyarország után csak négy lengyel régió következik.

1. táblázat. Az EU25 gazdaságilag legkevésbé fejlett régiói

Sorszám	Ország	Régió	1995 EU15=100	2002 EU25=100
260.	PL	Lubelskie	26,4	32,2
259.	PL	Podkarpackie	26,6	32,8
258.	PL	Warminsko-Mazurskie	27,4	34,7
257.	PL	Podlaskie	26	35,5
256.	HU	Észak-Alföld	32,5	31,7
255.	HU	Észak-Magyarország	33,1	36,3
254.	PL	Świłtokrzyskie	27,3	35,8
253.	SK	Východné Slovensko	36,4	37,2
252.	PL	Opolskie	33,9	38,3
251.	HU	Dél-Alföld	37,9	39,4
250.	PL	Kujawsko-Pomorskie	34,2	41,8
249.	LT	Lettország	24,7	37,3
248.	PL	Lubuskie	33,7	41,1
247.	SK	Stredné Slovensko	39,6	40,7
246.	PL	Łódzkie	31,3	41,5
245.	PL	Małopolskie	30,4	39,8
244.	HU	Dél-Dunántúl	37,2	41,4
...
217.	HU	Közép-Dunántúl	41,2	52,3
...
210.	HU	Nyugat-Dunántúl	46,9	60,4
...
152.	HU	Közép-Magyarország	65,7	89,7

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

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

A másik, és talán nagyobb aggodalomra okot adó mutató az a munkaképes korú – elsősorban férfi – lakosság gazdasági aktivitásának foka. Azért nagyobb gondra okot adó jelenség ez, mert egyfelől régióink elmaradása egészé-

ben még rosszabb, mint a gazdasági fejlettség tekintetében, másfelől, míg az alacsonyabb gazdasági fejlettség több évtizedes – bizonyos értelemben több évszázados – örökségnek tekinthető, addig az alacsony aktivitási ráta az utolsó egy-másfél évtized fejleményeinek következménye.

2. táblázat. A legalacsonyabb férfi aktivitási ráták a 15–64 éves férfi lakosságból az EU25-ben, %

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

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

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

Lényegesen differenciáltabb képet kapunk a magyar régiókról, ha azt vizsgáljuk, hogyan változott pozíciójuk az EU-átlaghoz képest 1995 és 2000 között. Míg három magyar régió (Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl és Nyugat-Dunántúl) az EU 15 leggyorsabban növekvő, illetve felzárkózó régiója között

van, addig a négy másik (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Dunántúl és Dél-Dunántúl) ebben az időszakban relatív elmaradottságán semmit sem tudott behozni, sőt az kis mértékben tovább is növekedett. Miként a 3. táblázatból látható, az EU leggyorsabban növekvő régiói között ebben az időszakban volt két ír régió (Southern and Eastern, Border, Midland & Western), négy angol régió (Hampshire & Isle of Wight, Inner London, Surrey, East & West Sussex és Berkshire, Bucks), két finn régió (Aland és Uusimaa), egy svéd (Stockholm), egy holland (Utrecht), egy lengyel (Mazowieckie), egy spanyol (Baszkföld) és három magyar régió.

3. táblázat. Az EU25 leggyorsabban növekvő régiói 1995 és 2000 között

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

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

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

Megjegyzendő, hogy a 2000–2002. időszak adatai más trendet mutatnak. A korábbinál viszonylag szerényebben növekvő GDP ellenére az Eurostat

adatai Magyarország vonatkozásában rendkívül gyors felzárkózást mutatnak országosan, és ennek következtében regionálisan is. E dinamikus felzárkózás egyik oka az EU egésze gazdasági növekedésének rendkívüli lelassulása, amelyhez képest a szerényebb magyar növekedés is felzárkózást jelent. E dinamikai különbség azonban az 50-ról 57 százalékra való felzárkózást egészében semmiképpen sem magyarázza meg. Minden bizonnyal az Eurostat számítási módszereiben történt változások lehetnek e jelenség másik és jelentős okai. E mutatók alapján valamennyi magyar régió – és nem is kis mértékben – összességében felzárkózott az EU-átlaghoz az 1995 és 2001 közötti időszak egészében.

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

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Közép-Magyarország	64,6	67,6	70,0	71,0	75,5	78,0	83,7	89,7	92,1
Közép-Dunántúl	41,9	42,3	45,1	47,0	46,1	48,5	49,3	52,3	52,9
Nyugat-Dunántúl	46,9	48,3	49,4	52,8	56,4	57,0	55,1	60,4	61,5
Dél-Dunántúl	38,7	36,8	36,7	37,0	37,7	37,0	39,8	41,4	41,0
Észak-Magyarország	33,7	31,7	31,5	32,6	32,3	32,0	35,0	36,1	36,6
Észak-Alföld	32,8	32,2	32,4	32,6	31,4	31,5	35,0	36,3	37,4
Dél-Alföld	37,8	37,3	36,7	36,5	36,3	35,5	38,2	39,4	38,9
Összesen	45,5	46,0	47,0	48,0	49,0	50,0	53,0	56,2	57,2

Forrás: EUROSTAT és a KSH adatai.

Figyelemre méltó még Budapest elhelyezkedése a többi fővárosok fejlettségével és dinamikájával összehasonlítva. Budapestet az önálló NUTS 2 régiót képező fővárosokkal, Közép-Magyarországot pedig a fővárosokat is magukban foglaló régiókkal hasonlíthatjuk össze.

5. táblázat. Az európai fővárosok fejlettsége és fejlődése, 1995–2000

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

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

Abszolút mértékben a legnagyobb mérvű növekedés és felzárkózás Budapest esetében ment végbe (százalékos értelemben Bukarestben). Amennyiben a számok reálisak, úgy Budapest a GDP-termelés tekintetében 2000-re elérte, sőt kis mértékben meghaladta az EU15 átlagát és megelőzte Berlint (?).

A regionális különbségek alakulása

Mi volt az elmúlt évtizedben a regionális különbségek általános tendenciája?

A kérdést számos makrogazdasági adat egybevetésével kíséreljük meg megválaszolni. Valamennyi mutató tekintetében egy közös mérőszámot választottam: a területi adatok relatív, azaz a mindenkor országos átlagértékhez viszonyított szórását. Az adatokra vonatkozóan eltérő hosszúságú idősorok álltak rendelkezésre, de 1995, azaz az új területfejlesztési törvény és az annak nyomán kiépített területfejlesztési intézményrendszer működésének időszakára lényegében valamennyi adat rendelkezésre állt.

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

6. táblázat. A főbb makrogazdasági mutatók relatív, régiók közötti szórásának alakulása a kilencvenes évtizedben és a 21. század első éveiben

	GDP	Beruházás	Ipari fogl.	Külföldi tőke	Aktivitási ráta	Foglalkoztatási ráta	Regisztrált munkanélküli	Munkanélküliség a munkaerőfelmérés alapján
1990			20,7					
1991			20,9					
1992			21,8	63,8	4	4,3	36	25,3
1993			23	64,2	5	4,8	32,4	20,6
1994			23,2	64	5,4	5	33,8	24,1
1995	24,1	47,7	24,8	63,5	5,6	5,3	34,6	32,2
1996	26,7	43,6	26	62,1	6,6	5,5	36,1	29,8
1997	28,4	38,1	28,1	64,1	7	5,8	40,8	33,3
1998	29,6	33,1	31	64,3	7,6	6,1	44,8	33,2
1999	32,1	53	30,7	67	7	6	49,4	38,5
2000	33,9	51,8	30,7	69,2	6,9	5,7	54,6	37
2001	31,7	50,5	32,1	70,5	7,1	5,5	60,4	33,7
2002	33,8	50,3	31,2	72,9	7,5	5,8	60,5	34,3

Forrás: KSH Statisztikai Évkönyvek alapján saját számítás.

A legnagyobbak a regionális különbségek a külföldi tőkebefektetések mennyiségében (relatív szórás 72,9%), ezt követik a regisztrált munkanélküliek számában jelentkező különbségek (60,5%, érdekes módon a munkaerő-felmérés alap-

ján megállapított regionális különbségek lényegesen kisebbek, a regisztrált munkanélküliségének alig több, mint a felét, 34,3%-ot tesznek ki). Igen nagyok a beruházások fajlagos volumenében levő különbségek is (50,3%). Az egy főre jutó GDP-ben és az ipari foglalkoztatottak népességhez viszonyított számában is nagyok a regionális diszparitások, de a dolog természetéből adódóan az előbbieknél valamivel kisebbek. Végül az aktivitás és a foglalkoztatás mértékében nyilvánvalóan ekkora különbségek nem lehetnek, de a meglévő különbségek is, az adott jelenség tekintetében igen nagyok és aggodalmat keltőnek tekinthetők.

A számok értékeléséhez hozzátartozik, hogy a különbségek már 1989 és 1995 között is gyorsan növekedtek, 1995 után ez a folyamat csak folytatódott. A 2001. évi némi különbségcsökkenés is általában nem a kevésbé fejlett régiók felzárkózásának, hanem a fejlettek megtorpanásának vagy visszaesésének, e régiókban egyes üzemek bezárásának „köszönhető”. 2002-ben a különbségek növekedése azonban tovább folytatódott. A területfejlesztési politika eredményei ebben a vonatkozásban tehát eddig nem mutatkoztak, mutatkoznak meg.

Érdekes a területi különbségek nemzetközi összehasonlítása az Európai Unió tagállamai és tagjelöltjei között, valamint annak időbeli alakulása (lásd 7. táblázat).

7. táblázat. Regionális fejlettségi különbségek és azok időbeli alakulása az EU-tag- és tagjelölt országokban, 1995–2000

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

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

A 19, több NUTS 2 régióval rendelkező tag- és tagjelölt ország közül 15-ben ebben az ötéves időszakban kisebb vagy nagyobb mértékben nőttek a területi különbségek, és csak 4-ben csökkentek. A strukturális támogatások és az előcsatlakozási alapok tehát a többi országban éppúgy nem tudták meggátolni a területi különbségek növekedését, mint Magyarországon. Magyarországot kétfajta módszerrel vettük számításba. Az egyikkel a jelenlegi NUTS 2 régiók alapján, a másikkal úgy, hogy Budapestet és Pest megyét két külön régióként tekintettük. Ez utóbbi módszer indoka az, hogy a velünk összehasonlítható szomszéd országokban (Ausztria, Csehország, Szlovákia, Románia) a főváros közigazgatási területe külön NUTS 2 régiót képez, ami természetesen – mivel a fővárosok fejlettségük alapján általában messze kiemelkednek környezetükből – lényegesen növeli a fejlettségi különbségek mutatóját. Indokolt tehát mindkét típusú összehasonlítást megtenni. Nos, a főváros külön régióként való kiemelése esetén a regionális fejlettségi különbségek messze a legnagyobbak, mind a jelenlegi tagokhoz, mind a tagjelöltekhez képest Magyarországon. A relatív szórás 51,4 százalék, a következő a német mutató 47,8 százalékkal, ami nyilvánvalóan az ország nyugati és keleti fele egyesülésének következménye (ami azonban érdekes, hogy a hatalmas pénztranszferek ellenére a területi különbségek 1995 és 2000 között nem csökkentek, hanem nőttek).

Az új tagállamokban (különösen Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és Romániában) általában nagyobbak a területi különbségek, mint a tagországokban. Lengyelországban közepesek, Bulgáriában pedig – főleg az 1996–97-es pénzügyi összeomlás hatására, ami elsősorban a fejlettebb régiókat sújtotta – kicsik. Ami talán még lényegesebb, ezek a területi különbségek valamennyi tagjelölt országban – ismét Bulgária kivételével – gyorsan növekedtek. A legdrámaibb a különbségnövekedés Romániában, de jóval az átlag feletti Csehországban, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában is. Nagymértékben nőttek a területi különbségek a két északi országban (Svédország, Finnország) is, ami ott néhány informatikai-elektromos iparral rendelkező régió kiugró fejlődésének eredménye.

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

- Több mint egy évszázada Magyarország legfontosabb térbeli egyenlőtlenségei alapvetően a makrogazdasági szerkezet által meghatározottak voltak. A különbségek csökkentésének tehát viszonylag egyszerű útja volt: a makrogazdasági szerkezet megváltoztatása. Ennek évtizedekig legfőbb módja az iparosítás volt. Az ipar és a túlnépesedett mezőgazdaság között akkora

termelékenységi és jövedelemtermelési különbség volt, hogy bármilyen típusú ipar meghonosítása automatikusan termelékenység- és jövedelemnövekedéssel, tehát az egyenlőtlenségek csökkenésével járt. Az utolsó egy-két évtized komplexebb, differenciáltabb gazdaságában ennek már nem feltétlenül kellett volna így lennie, és a valós folyamatokban már nem is így volt. Hogy mégis így látszott, az a torz ár-, költség- és jövedelemképződési folyamatok eredménye volt.

- A változás tehát itt nem a politikai fordulat eredménye, a politikai fordulat inkább nyitottabbá tette azt. A változás lényege az, hogy egy ágazati struktúraváltással, iparfejlesztéssel nem lehet garantálni a kiegyenlítést. De automatikusan az újonnan divatosá vált jelszóval, a szolgáltatások fejlesztésével sem. A struktúra jó vagy rossz voltát nem annak ágazati szerkezete, hanem az egyes mikroszintű egységek, vállalatok, sőt néha termékek versenyképessége szabja meg. A jó struktúra kritériumai – nem kizárólagosan, de jelentős részben – átkerültek a makroszférából a mikroszférába. Ugyanazon ágazaton belül is igen nagy különbségek lehetnek és vannak egyes cégek üzemek versenyképessége, nyereségessége, jövedelme között. Mindez egy makroszintű tervezés számára nehézzé, egyes esetekben lehetetlenné teszi az „üdvözítő” ágazati szerkezet megjelölését.
- A politikai fordulat előtt a térbeli különbségek növekedése vagy csökkenése döntően a központi tervezés műhelyeiben, a minisztériumokban dőlt el. Hol valószínűleg meg új beruházásokat, melyik ágazatot, vállalatot fejlesztik és hol? A politikai fordulat után a döntések szintje a térségben gyökeresen megváltozott. Egy jelentős része a döntéseknek, ami a működőtőke-beruházásokat illeti, nagy transznacionális cégekhez, külföldre tevődött át. Kormányok ezt legfeljebb kedvezményekkel befolyásolhatják, de a kezük a különböző, a verseny tisztaságát védő nemzetközi egyezményekkel egyre inkább meg van kötve. Helyi önkormányzatok e kedvezmények nyújtásában még sokkal szuverénbbek. A döntések jelentős része egyébként is átment, különösen a kis- és középvállalkozások esetében, a helyi vagy mikro-szintre. A térbeli folyamatok irányításában az országos, nemzeti szint tehát viszonylagosan le-, a transznacionális és a helyi szint pedig felértékelődött.
- Sok vonatkozásban megváltoztak a térbeli egyenlőtlenségek, különbségek dimenziói és fejlődési irányai is. Több mint egy évszázadon keresztül e térségben a legfontosabb térbeli különbség a város és a falu között volt. Összefüggött ez az előbb említett makrostrukturális meghatározottsággal, de az örökölt rendszerrel és hagyományos fejlesztési prioritásokkal is. A szocialista gazdaságpolitika és iparosítás politikai jelszával ellentétben nem, vagy nem elsősorban a „város és falu közötti különbségeket” tüntette el, hanem, ha valamit eltüntetett, az a nagyváros és nagyváros, kisváros és kisváros, falu és falu közötti különb-

ség volt, ami így döntően a régiók közötti különbségek csökkenéséhez járult hozzá. Az új feltételek között a különbségek megnövekedhetnek és megnőnek nagyváros és nagyváros, kisváros és kisváros, valamint falu és falu között, miközben kedvező struktúrájú falvak akár megelőzhetnek rossz struktúrájú, hanyatló struktúrájú városokat. A rendszerváltás kezdetén, a kilencvenes évek első felében a települési hierarchiában elfoglalt helynek – mint jeleztem – még nagy jelentősége volt. A kilencvenes évek második felétől a települések jövőjét egyre kevésbé közigazgatási státusuk és a településhierarchián belül elfoglalt helyük, hanem általános fejlesztési körülményeik, adottságaik, fekvésük határozza meg, ami viszont inkább térségi, mint hierarchikus meghatározottságú. Ebből következően – és ellentétben az előző időszak trendjeivel – a térségi meghatározottságú régiók közötti különbségek feltehetően növekednek, míg a települési hierarchikus meghatározottságú különbségeknek egyértelmű trendje nincs: növekedhetnek is, csökkenhetnek is.

A területfejlesztési politika fő elemei

Az előző fejezetben bemutattuk, milyen drámai változások mentek végbe 1990 óta a magyar gazdaság területi szerkezetében. Ha arra a kérdésre kelene válaszolni, hogy milyen szerepe volt ezekben a változásokban, ill. azok irányában a területfejlesztési politikának, akkor csak azt lehet mondani, hogy viszonylag csekély. A területfejlesztésnek általában sincs meghatározó szerepe a világban e változásokban. Ezek döntően vállalkozói döntések nyomán alakulnak, másodsorban az állam egyéb politikáinak hatására, és csak harmadsorban lehet szerepe a területfejlesztési politikának. A területfejlesztési politikát tehát ennek fényében kell értékelnünk, anélkül, hogy vele szemben túlzott, illuzórikus elvárásokat támasztanánk.

A területfejlesztési politikát három szempontból kell elemeznünk:

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

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

- Az ún. kohéziós célt, azaz a kevésbé fejlett területek, térségek felzárkóztatását. Más megfogalmazásban ezt a célt egyenlőségi (equity) célnak is nevezik, azaz az állam minden állampolgárának, bárhol éljenek is azok, elvileg egyenlő életminőséget szeretne biztosítani, vagy legalábbis e felé közelíteni.

- Az ún. növekedési, más néven hatékonysági cél, azaz a területfejlesztési adottságokat úgy kihasználni, és a rendelkezésre álló eszközöket úgy elosztani, hogy azok a nemzetgazdaság egészének lehetőleg legdinamikusabb és egyúttal kiegyensúlyozottabb növekedését, versenyképességét biztosítsák.

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

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

A hatékonysági követelményre való hivatkozás az adott körülmények között így nem lehetett más, mint a területfejlesztés kiegyenlítő céljaival szembeni ellenállás, vagy éppen azok szabotálása az ágazati minisztériumok, főhatóságok által. Ha valaki nem akarta üzemét – az érvényes rendeleteket figyelmen kívül hagyva – Budapestről kitelepíteni, ágazati fejlesztéseibe nem akart a helyi, megyei szervezeteknek beleszólást biztosítani, vagy éppen a döntéseket centralizálni akarta, akkor egyszerűen a „hatékonyság elvére” hivatkozott, holott semmi sem bizonyította, hogy az általuk javallt megoldás hatékonyabb lenne, mint a többi megoldás.

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

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

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

A törvény szerint a területfejlesztés céljai a következők:

- az ország különböző adottságú térségeiben a társadalom és a gazdaság megújulását elősegítő, a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése;
- az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése;
- a gazdasági szerkezet megújulásának elősegítése az egyes ipari és mezőgazdasági jellegű térségekben, a munkanélküliség mérséklése;
- az innováció feltételeinek javítása a megfelelő termelési és szellemi háttérrel rendelkező központokban és az innováció térségi terjedésének elősegítése;

- a kiemelt térségek sajátos fejlődésének elősegítése;
- a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása.

Az előbbi pontok áttekintése alapján nem kíván túlzott erőfeszítést, hogy az ország valamennyi térsége és települése megtalálja saját fejlesztésének fontosságát igazoló paragrafust. Többé-kevésbé hasonló jellegű az Országos Területfejlesztési Konceptió célmeghatározása is. Magyarországon, ahol a területi különbségek Európában az egyik legnagyobbak, egyértelműbb prioritások meghatározására lenne szükség, akár törvényi szinten is.

Lényegében ugyanezt a tendenciát mutatja a területfejlesztés rendelkezésre álló eszközök felhasználása. A törvény valamennyi régióban és megyében fejlesztési tanácsok felállításáról rendelkezett. Valamennyi fejlesztési tanács rendelkezik – bár eltérő mennyiségben – a központi költségvetésből származó, elosztandó területfejlesztési támogatási forrással, a területfejlesztési eszközökből támogatott térségek köre tehát gyakorlatilag az egész ország területére kiterjed. E forrásokat három tényező: a lakónépesség, a GDP és a támogatandó kistérségek népességszáma alapján osztják fel. Az összeg 20 százaléka eleve a népességszám arányában, egyenlően kerül elosztásra, ami így nyilvánvalóan semmiféle prioritást vagy preferenciát nem tükröz.

A prioritások és a preferenciák „elhalványulása” azonban ezzel nem fejeződik be. A Regionális Fejlesztési Tanácsok és a Megyei Területfejlesztési Tanácsok tagjai többségükben helyi politikusok, akik általában nem vállalják fel szigorú preferenciák érvényesítését, hanem kölcsönös kompromisszumokra, megállapodásokra törekednek. A felosztott támogatás elveszíti területfejlesztési jellegét, és az önkormányzatok kiegészítő forrásának tekintik, és mivel minden önkormányzat szegény, mindegyik rászorul a pótlólagos forrásra. Országos szinten a GDP és a kiemelt térségek népességszáma még valamennyire differenciáló tényezőt jelent, de minél lejjebb megyünk a térségi szinteken, annál inkább uralkodik az egyenlősdi, a lakosságszám-arányos elosztás, vagy az „egyik évben te kapsz, másik évben én kapok” elve. A területfejlesztési támogatási rendszer többszintes intézményesítése és annak a differenciált elosztásban, támogatásban nem érdekelt helyi politikusok kezébe adása azzal járt, hogy annak felzárkóztató, az elmaradottságra koncentráló funkciója jelentős mértékben veszendőbe ment, és azt egy általános kiegészítő forrásnak tekintik. Mind a „felzárkóztató”, mind a „hatékonyságorientált” területfejlesztési politikával szemben számos ellenérv megfogalmazható, de mindkettő legalább egy markáns, koncepcionális politikát képvisel. A magyar területfejlesztési politikával az a probléma, hogy miközben mindkettőt célul megfogalmazza, valójában egyiket sem érvényesíti, és egy politikai kompromisszumok által motivált egyenlősdi irányában halad.

A területfejlesztési politika eszközei

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

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

Az új rendszer eleinte szerény eszközökkel indult, és 1978 és 1986 között lényegében megszűnt. A támogatási rendszer 1987-ben indult újra, ettől kezdve szinte töretlen és dinamikus növekedés ment végbe, és 2004-re elérte – mindent egybevéve – a 80 milliárd forintot. Ez már a költségvetés egészében is tekintélyes tétel, és az új tagállamok, a közép-európai országok között messze a legnagyobb erre a célra fordított pénzeszköz.

A mindenkor magyar kormányok e növekvő figyelme a területfejlesztés problémái iránt dicséretre méltó. Emellett azonban a támogatási rendszerek bizonyos problémái kezdetektől fogva jelentkeztek.

A támogatások gyors növekedése sajátos formában ment végbe. Nem úgy, hogy a már meglévő támogatási formák és alapok összegét növelték, hanem általában úgy, hogy a régiók összegét lényegében változatlanul hagyták és minden alkalommal új konstrukciókat létrehozva növelték a támogatást. A kilencvenes évek elején lényegében az egyetlen keret a Területfejlesztési Alap, később – a költségvetésbe integrálva – területfejlesztési célú előirányzat volt. 1996-ban ehhez járult hozzá a Területi Kiegyenlítő Fejlesztési Támogatás (TEKI), 1998-ban a Céljellegű Decentralizált Előirányzat, 1999-től az öt, később hét

megye felzárkóztatásának programja, 2001-től a régióknak a tükörprogram keretében juttatott területfejlesztési célú előirányzat, 2003-tól a Felzárkóztató Program a hátrányos helyzetű kistérségek támogatására. Természetesen ebben is volt politikai tényező. Minden új kormány vagy a területfejlesztésért felelős minisztérium saját, új, a nevéhez fűződő konstrukcióval akart megjelenni, és nem az elődei által létrehozottak forrásait növelni. Együttesen azonban ez a növekvő bürokráciához, a pályázatok közötti koordinációs nehézségekhez és zavarokhoz járul hozzá, továbbá ahhoz, hogy a meglévő korábbi konstrukciók, előirányzatok fokozatosan elértéktelenednek. Pl. a megyéknek juttatott TFC összege 1996 és 2001 között lényegében változatlan volt, ami 5 év alatt reálértéke több mint felének elvesztését jelentette. Különösen súlyosan érintette ez a vállalkozások támogatását, mivel az új konstrukciókból a vállalkozások támogatása nem lehetséges, a régiók pedig elértéktelenedtek.

A támogatásokat különböző területi szinteken (központi, regionális, megyei) létrehozott területfejlesztési tanácsok voltak hivatottak elosztani és odaítélni. A területfejlesztési tanácsokban önkormányzati vezetők, képviselők, valamint miniszteriális köztisztviselők ülnek. Ez a testület alkalmas lehet egyfajta – terület- és településfejlesztési politikai szempontok által motivált – vissza nem térítendő támogatás, „nemzeti ajándék” elosztására. Jelentős mértékben alkalmatlan azonban visszafizetési kötelezettséggel járó vállalkozói támogatás, vagy hitel- és kamatkedvezmény megítélésére. Ehhez üzleti terveket kell mérlegelni, a visszafizetésre való képességet megítélni, ami egészen más, egyfajta banki megközelítést igényel. Ráadásul a tanácsoknak semmiféle érdekeltisége nem volt abban, hogy a „nemzeti ajándék” helyett ezeket a visszterhes támogatási formákat részesítsék előnyben, hiszen a visszafizetett támogatások már nem az ő keretüket bővítették, hanem a „nagy kalapba” folytak vissza. Ezért e támogatási formák fokozatosan visszaszorultak, végül eltűntek a támogatási rendszerből, és a kizárólagos formává a visszatérítési kötelezettség nélküli beruházási támogatás vált.

A regionális, de főleg a megyei területfejlesztési tanácsok által elosztott támogatási összegek és célok jelentős részének semmi köze nincs a szorosabb értelemben vett területfejlesztéshez, térségi programokhoz. Alapvetően települési kommunális, önkormányzati feladatok hiányzó forrásainak pótlását jelentik, annak a forrásnak a pótlását, amit az önkormányzatok nem kapnak meg a finanszírozás átfogó rendszerében, vagy amit más csatornákon éppen elvonnak tőlük a költségvetés nehéz, szorított helyzete következtében. Annak idején, a rendszerváltás előtt a megyei tanácsokkal szembeni kritika és részben ellenszenv fő oka az volt, hogy a városoknak és községeknek saját fejlesztési forrásuk nem volt, ahhoz kizárólag központi forrásból, a megyei tanácsok közvetítésével juthattak hozzá. A megyei tanácsoknak ez az elosztó,

ill. újraelosztó tevékenysége pedig nem volt mentes a részrehajlástól, a szubjektívizmustól és az önkényességtől, a hatalommal való visszaéléstől. Ez volt részben az oka a rendszerváltás után a megyékkel szembeni ellenszenvnek, a megyék hatásköre, főleg forrás-újraelosztó szerepe radikális korlátozásának. Ma, a területfejlesztés jobban hangzó cégére alatt, a megyei területfejlesztési tanácsok lényegében ugyanezt a pénzosztogató feladatot végzik, a nekik jutott pénz úgy is felfogható, mint az önkormányzatok normatív forrászabályozásából elvont pénzeknek ismét szubjektív alapokon való újraelosztása. Félő, hogy ez a gyakorlat a területfejlesztés jobb sorsra érdemes fogalmát diszkreditálja, és vele szemben idővel ugyanazt az ellenszenvet fogja kiváltani, mint annak idején a megyei tanácsok pénzelosztó szerepével kapcsolatban.

Régiók, megyék, kistérségek

Végül szólni kell a térfelosztás, a decentralizáció kérdéseiről, hiszen azok régóta a viták középpontjában vannak.

Magyarországon a régiók létrehozásának kérdése – a megyék mellett, de inkább helyett – már többször felmerült, sajnos sokszor külső hatalom részéről (Kollonich Lipót, II. József, Bach Sándor), ami a gondolatot kissé diszkreditálta. Legújabbán közvetlenül a rendszerváltás után merült fel és azóta is napirenden van. Ez talán két okra vezethető vissza:

- Az egyik a belső ok. A demokratikus többpártrendszer magával hozta, hogy a települési és területi önkormányzatok politikai színezete nem okvetlenül azonos a központi kormányzatéval, és ebből politikai feszültségek adódhatnak, különösen akkor, ha – mint Magyarországon – az önkormányzatoknak valóban jelentős politikai és gazdasági, pénzügyi kompetenciáik vannak. Ha ez a színezet eltérő, a központi kormány szeretne más, hozzá lojális területi szervezetet létrehozni. A politikai okok mellett természetesen más, pénzügyi, irányítási szempontok is közrejátszhatnak, például, hogy az új szervezettől nagyobb hatékonyságot remélnék, vagy azok alkalmasabbak a decentralizáció számára. E tekintetben azonban igazán meggyőző érvek nincsenek, tekintettel arra, hogy számos európai ország hagyományosan a magyar megyékkel azonos nagyságrendű területi közigazgatási egységekkel rendelkezik, vagy éppen az utóbbi időben hozta azokat létre.
- A másik ok a külső ok, ami ezúttal az Európai Unió képében jelentkezik. Az EU strukturális politika 1988. évi reformja óta az EU strukturális támogatásainak címzettjei a régiók lettek, az operatív programokat régiókra kell kidolgozni, a régiókban hozzák létre a programok ellenőrzésének, végrehajtásának szervezetét. Az Unió nem kívánja meg, hogy ezek a tervezési-statisz-

tikai régiók egyúttal egyetlen közigazgatási egységgé is átalakuljanak, de azt igen, hogy a programokat végrehajtó, ellenőrző szervezet ott létrejön. Az új tagállamok közigazgatási egységei korábban kivétel nélkül túl kicsik voltak e funkció ellátására, az Unió sem akart túl nagy számú és elaprózott programot finanszírozni, ezért erősen szorgalmazta a tervezési-statisztikai régiók létrehozását, ott a megfelelő intézmények kiépítését. Ezeket valamennyi ország létrehozta, de ennek megfelelő közigazgatási reformot csak egyetlen ország, Lengyelország hajtott végre. Időközben azonban az Európai Bizottság megváltoztatta erre vonatkozó elképzeléseit. A 2004–2006 időszakra az új tagállamokban mégsem kívánt minden régióra operatív programot elfogadni, hanem országonként csak egyet, annak menedzselését pedig a fővárosokban kívánta tartani. A Bizottságnak ez a javaslata némi zavart és frusztrációt váltott ki az új tagállamokban, de végül valamennyi ország elfogadta. Ma már az is világosan látható, hogy 2007–2013-ban az új tagállamokban a strukturális támogatások címzettjei – az „abszorpciós képesség” alapján kalkulálva – továbbra sem a régiók, hanem az országok lesznek (egyes országokban, így Magyarországon is, a fővárosi régiók e tekintetben kivételek). Ez nem zárja ki regionális operatív programok kidolgozását, de az kétségtelen, hogy a régiók – különösen az új tagállamok régiói – az EU új programjaiban már nem ugyanazzal a jelentőséggel bírnak, mint korábban. A Bizottság számára a támogatások gyors és hatékony felhasználása ma nagyobb jelentőséggel bír, mint a regionalizálás, és e gyorsabb és hatékonyabb felhasználásra nagyobb egységekben több garanciát látnak. Különösen vonatkozik ez a kisebb államokra.

A regionalizálás ügye ezáltal Közép-Európában döntően belső kérdéssé vált. Tulajdonképpen mindig is az volt, de az EU-ra való hivatkozás korábban mégis erős és valós érv volt a vitában. A regionalizálásnak lehetnek és vannak előnyei (ilyen a központi kormányzat területi szerveinek, az ún. „dekók”-nak megyei helyett regionális szintű szervezése, amely ezen intézmények többségénél már sikeresen meg is valósult), de feltétlen szükségessége és kényszerítő jellege nincs.

A régiók (és az igazgatási funkciókat is ellátó kistérségek) létrehozása azonban kétharmados törvényi szabályozást igényel. A jelenlegi politikai konstellációban azonban a kormánypártoknak nincs kétharmados többsége, és gyakorlatilag bármely kétharmados többséget igénylő javaslat keresztülvitele lehetetlen. Ez a kormányzati ciklus kezdetétől elég nyilvánvaló volt, így minden kétharmados döntést igénylő kérdés felvétele a kormányzati programba eleve kudarcra ítélt vállalkozás. Természetesen ezért mindkét fél – kormánypárt és ellenzék – felelős, de a felmérhetően irreális javaslatok programba való vételéért mégis a kormánypártokat terheli a felelősség. Még inkább

azért, ha a törvényhozási út járhatatlanságának felismerése után vitatható eszközökkel próbálják mégis érvényesíteni elképzeléseiket. Mert a régiók és a kistérségek ügyében ez történt.

- A kormányzat jogi legitimitáció hiányában pénzügyi eszközökkel próbál a régióknak és kistérségeknek legitimitációt teremteni. „Decentralizáció” címen a költségvetési eszközök egyre nagyobb mennyiségét bocsátja a régiók, a regionális fejlesztési tanácsok rendelkezésére, ami több szempontból vitatható. Először azért, mert a legitimitációt alátámasztó pénzeszközre minden tanácsnak szüksége van, míg területfejlesztési stratégiai szempontból nem minden térség, régió szorul támogatásra. Ez a módszer tehát eleve az egyenlőségi irányban hat.
- Másodsor, mivel egyelőre sem önkormányzati, sem közigazgatási régió nincs, így a regionális fejlesztési tanács minden tagja – hivatalából adódóan – valamilyen részérdeket képvisel, és egyetlen olyan tagja sincs, aki a régió mint olyan érdekeit képviselné. Részérdekek képviselete természetesen más grémiumokban is megjelenik, de az a regionális fejlesztési tanácsok egyedülálló vonása, hogy egyelőre nem létező entitás döntési testületként nincs egyetlen tag sem, aki a „régió érdekét” mint olyat képviselné, és ezért igen kicsi a valószínűsége, hogy a kizárólag a részérdekek kompromisszumaként létrejövő döntés a régió mint egész érdekeivel egybeessen.
- Harmadszor, mivel a regionális fejlesztési tanácsoknak a kormányzat által nekik átutalt forrásokon túl semmiféle saját forrása nincs, és mivel minden tagját valamely más minőségében választották meg vagy nevezték ki, ezért a regionális fejlesztési tanács tagjainak nincs sem közvetlen politikai, sem munkajogi, sem pénzügyi számon kérhető felelőssége a tanácsban folytatott tevékenység és döntések tekintetében. Ilyen körülmények között annak a több mint 80 milliárd forintnak a sorsa, amely felett a regionális fejlesztési tanácsok részben vagy egészben döntenek, a tagok legjobb szándéka mellett is komoly aggodalmat kelthet, mivel a felelős felhasználásnak intézményes biztosítékai nincsenek.
- Negyedszer, a négy szinten – és sokszor koordinálatlanul – osztogatott területfejlesztési támogatások hatékonysága megkérdőjelezhető, még akkor is, ha abból ténylegesen konkrét fejlesztések, akciók valósulnak meg. Ugyanakkor egy illúzióknak bizonyult politikai ambíció igazolását is szolgálják akkor, amikor a magyar költségvetés egyébként is súlyos gondokkal küzd.

Magyarország súlyos területi egyensúlytalanságokkal és problémákkal küszködik. Az utolsó 15 év magyar kormányzatai ezt ugyan nem azonnal, de egyre nagyobb mértékben felismerték, és nagy figyelmet és jelentős eszközöket fordítottak a feszültségek oldására vagy legalábbis enyhítésére. Az eddig ez irányban tett erőfeszítések nem tudták megakadályozni a jövedelmek, a

foglalkoztatás, az életkörülmények települési, területi különbségeinek drámai növekedését, de valószínű, hogy a területfejlesztés intézményei és eszközei erre egyedül nem is lettek volna képesek, mint ahogyan az Európai Unió sokkal jelentősebb eszközeivel is csak részsikereket sikerült elérni. Az viszont már a mindenkori magyar területfejlesztési politika gyengesége volt, hogy figyelmét túlzottan és egyoldalúan a politikailag közvetlenebbül hasznosítható intézményrendszer kiépítésére fordította. Ez az intézményrendszer pedig a politikai arénában önálló életet kezdett élni, függetlenül az általa megoldandó problémák jellegétől és térbeli megoszlásától. Érdemes tehát a rendszert és az ahhoz rendelt eszközöket még egyszer alaposan átgondolni, és a szükséges intézkedéseket – a napi politikától függetlenebbül – mielőbb megtenni.