

A TERÜLETFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSI RENDSZERE AZ EU CSATLAKOZÁS TÜKRÉBEN

(Towards a New System of Regional Development Finance:
Adaptation to the EU Standards)

RUTTKAY ÉVA

*Bevezetés: az Európai Unióhoz való csatlakozás - kihívás és lehetőség
a modernizációra*

A modern piacgazdasági állami támogatáspolitikai és finanszírozási rendszerre való áttérés a magyar gazdasági modernizáció egyik további megteendő lépése. Az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik modernizációs hozadéka - az uniós támogatás politikai eszközökhöz való hozzájutáson túl - is éppen az e téren való előrelépés lenne. Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy ez egy alapvetően szocialista - szociáldemokrata értékrenden és filozófián alapuló technika és eljárás rend meghonosítását jelenti.

A tagságra való felkészülés a társadalmi, gazdasági kohézió témaköre esetében az alábbi fő témaköröket foglalja magába:

- A gazdaságpolitikai beágyazódás megteremtésének kérdései, ezen belül:
 - makropálya, abszorpciós képesség,
 - különféle állami-nemzeti szektorpolitikák, valamint ehhez kapcsolódóan az egész támogatás politikai rendszer felülvizsgálata a csatlakozás szempontjából, (célrendszer, eljárások),
 - a decentralizált finanszírozási modell kialakítása.
- Új típusú, középtávú tervezési rendszer kialakítása (programozás):
 - a programozási eljárás hazai gyakorlatba való ültetése,
 - szükséges működtető rendszer kialakítása,
 - államháztartási rendszerbe való beágyazás.
- Területszervezési kérdések, a régió problémakör;
- A fentiekhez kapcsolódó intézmény-kialakítás:
 - a szükséges gazdaságirányítási-igazgatási feltételek megteremtése,
 - közigazgatási szervezési feladatok,
 - régiószervezési kérdések,
 - központi közigazgatáson belüli szervezeti kérdések.

A gazdaságpolitikába történő illesztés

Vitathatatlan, hogy a csatlakozással (sőt már az előkészületek kapcsán is) a gazdaságpolitikán belül is hangsúlyeltolódások mennek végbe. A felértékelődő strukturális politikára kettős követelmény hárul.

- Egyrészt a már elindult - a gazdaság export- és versenyképességét tartósan növelő - szerkezeti változásokat eredményező folyamatokat kell fel erősíteni.
- Másrészt a sokrétű szerkezeti differenciálódási folyamatot megfelelő kiegyenlítő mechanizmusokkal szükséges fékeznie.

A gazdaság makroszintű szabályozása és a strukturálpolitika összhangja - még az EU tagországok esetében is - alapvetően nemzeti hatáskörben érvényesül.

A csatlakozás várható hatásai a makrogazdasági egyensúlyra és a költségvetés helyzetére

Az EU közös költségvetéséhez való magyar hozzájárulás lehetőségét a költségvetés bevételi struktúrájának és nagyságrendjének "csatlakozásfüggő" változása befolyásolja. A magyar költségvetés kiadási oldalát terhelik az EU költségvetésbe történő befizetésen kívül a csatlakozás megvalósításához szükséges intézményi, vámügyi határellenőrzési, rendőrségi fejlesztések, a tervezés, végrehajtás, ellenőrzés EU-konform átalakításának adminisztratív költségei, valamint az információs rendszerek kiépítéséhez szükséges ráfordítások, viszont csökkentheti az agrártámogatásokhoz bevonható EU forrás. A bevételeket részben növelheti az a hatás, amit az 1996. évet követően bizonyos adómentességek, kedvezmények fokozatos megszüntetése (pl. külföldiek befektetési adókedvezménye) eredményez, viszont csökkenti az EU közös költségvetésébe befizetendő vámtételek kiesése a bevételek közül. A csatlakozással megvalósuló közös külső vám- és a belső vámok megszüntetése jelentősen megváltoztatja a vám és importilleték-befizetések nagyságrendjének alakulását.

Portugália, Spanyolország, Görögország csatlakozási tapasztalatai azt mutatják, hogy kielezített versenyhelyzetben - legalábbis rövid távon - romlik a külkereskedelmi egyenleg és a folyó fizetési mérleg. Ez még inkább aláhúzza annak jelentőségét, hogy már a felkészülés időszakában is, majd a csatlakozást követően a társfinanszírozás révén törekedni kell a versenyképességünk növelését biztosító strukturális célú támogatások fokozott igénybevételére.

Belépéskor még egy összességében pozitív EU-szaldó ellenére is nőhet az államháztartás deficitje, tekintettel arra, hogy az EU által nyújtott addicionális források elsődlegesen a programok finanszírozását és nem a költségvetési bevételek közvetlen növelését szolgálják. Az államháztartási terhek csökkentésére, a költségvetésre ható tényezők pontosítása, számszerűsítése után, a csatlakozási tárgyalások keretei között lehet majd módot találni.

Az államháztartási reform következetes végrehajtása során a társfinanszírozásra átcsoportosítható hazai források növelésével azonban az EU források nagymértékben bővítenék a költségvetés mozgásterét is, elősegítve a gazdaság modernizációját és dinamizálását. Olyan fejlesztéseket indíthatnának el, amelyek multiplikátor hatása már rövidtávon is érzékelhetővé válna (pl. az infrastruktúra-

fejlesztéseknél, a foglalkoztatásban, adófizetésben, a pénzügyi transferekhez kötődő termelésben, stb.), hosszabb távon pedig az oktatásban, képzettségi szintben, illetve hazánk összeurópai kereskedelmi- és tőkekapcsolatokba való beintegrálódásában.

Nyilvánvaló, hogy a költségvetéssel kapcsolatos kötelezettségek kérdése, konkrét számai nagyrészt bizonytalanok és viszonylagosak e stádiumban. A csatlakozás költségvetési terhei olyan stratégiai fontosságú kérdés, amit csak egy tágabb összefüggésrendszerbe ágyazottan - pl. egy konvergencia-program makro-hatásait figyelembe véve - szabad vizsgálni.

A hazai befizetések nagysága a jelen stádiumban még tisztázatlan, azonban abból a feltételezésből lehet kiindulni, hogy a bruttó hazai termék után számolt 1,27%-os felső határt nem haladhatja meg.

Az ország vélemény szerint az agrár költségvetést kb. 1 Mrd ECU-vel, a strukturális alapokat (a 4%-os plafon miatt) kb. 1,4 Mrd ECU-vel, a belső piaci mechanizmusokat néhány százmillió ECU-vel terhelnék, így várhatóan 2,5-3,1 Mrd ECU lesz a bruttó transzfer. Mindez azt jelenti, hogy belépésünk első éveiben (2006-ig) a nettó transzfer évi 2,0-2,5 Mrd ECU körül lenne. Ez bőven kompenzálná a belépés utáni első években várható fizetési mérlegromlást.

Az eddig csatlakozott országok tapasztalatai szerint minden taggá váló ország számára lehetővé vált az átmeneti felmentés, derogáció alkalmazása a szabályozások átvételében. Az első kibővülés alkalmával az átmeneti időszak (az integrációs szervezeten belüli felzárkózás) jellemző időtartama 5 év volt a közösségi költségvetéshez való teljes mértékű hozzájárulás elérése terén. Amennyiben a "felvételiző" új tag fejlettségi szintje nem éri el a közösségi átlagot, a technikai adaptáció, az időleges eltérés és az átmeneti rendelkezések intézményei segítik a felzárkózásban.

Abszorpciós kapacitás

Az EU-tól megszerezhető támogatások mértéke egyrészt a gazdaság teljesítőképességének alakulásától, másrészt a gazdaság felszívó képességének, abszorpciós kapacitásának alakulásától függ.

A gazdasági teljesítőképesség megítélése a hosszú távú és középtávú növekedési pálya, ezen belül a felhalmozási-beruházási kiadások alakulásának függvénye. A PM középtávú előrejelzése adja meg a számítások alapját, amely az alapot jelenti a magyar gazdaság pályájának az előrejelzésében. A PM a 2000. éven túlnyúló számításaiban fokozatosan gyorsuló GDP-növekedést prognosztizál, az ezredvéghöz közeledve új, magas növekedési rátát ér el. Növekszik a beruházási hányad, mind a magánszférában, mind a közösségi beruházások esetében. 2000-ben a beruházások aránya a GDP százalékában összességében eléri a 29%-ot, s ezen belül az állami beruházásoké kb. 4%-ot (480 Mrd Ft).

A különböző szakértői csoportok számításait figyelembe véve a gazdasági pálya alakulása egészében véve kedvező képet sugall az EU támogatási rendszeréhez való illeszkedéshez.

- A gazdaság abszorpciós képességének alakulása makro- és mikrokörnyezeti szinten, amely különféle megközelítések, számítások alapján becsülhető.
- Makroszinten az egész nemzetgazdaság fogadókészsége értendő. Ezen belül is a közpénzek még további bontásban a felhalmozásra szánható eszközök nagyságát, egész pontosan az EU által társ-finanszírozható források alakulását kell számításba venni.

A gazdaság mikroszférájának, fogadókészségének a megbecslése is elsősorban a társ-finanszírozásba fogható pénzeszközök megbecslését jelenti, amely már több bizonytalansági tényezőt rejt magában. Az abszorpciós képesség magába foglalja egyébként az emberi-vállalkozási képességeket is. Képesek lesznek-e magyar vállalkozások, önkormányzatok vagy közösségi szféra a megfelelő európai gondolkodásmódot, a csatlakozó kultúrát (projekt és programkészítés, pályázatok készítési technikája) átvenni.

Az abszorpciós képesség közgazdasági értelemben tágabban is értelmezhető, nem csak a strukturális alapok fogadókészségéhez viszonyítva. Tágabb értelemben az ország abszorpciós képességénél az alábbiakat kell még figyelembe venni.

Szakértői vélemények szerint a magyar gazdaság kifejezetten magas tőkeabszorpciós képességgel rendelkezik, mivel:

- A magyar gazdaság szinkronban van a világgazdaság tőkefolyamataival, amelyekben a külföldi működőtőke beruházások a világgazdaság meghatározó folyamatává váltak. A privatizáció után a zöldmezős ipari befektetések szerepe tovább nőtt, s ma már Magyarország és a régió esetében a külföldi, zöldmezős ipari beruházások adják a GDP növekedés dinamikáját. A magyar tőkeabszorpciós képesség a privatizáció után a fejlett feldolgozó ipari termékcsoportokban a legerősebb. A zöldmezős külföldi beruházások a világ legnagyobb beruházóitól érkeznek, amelyek folyamatosan bővítik tőkekitelüket, ez valószínűsíti a hazai gazdasági trend kedvező alakulását. A zöldmezős ipari beruházások viszonylag kevés új munkahelyet teremtenek, tehát munkaerő oldalról nincs korlátja a tőkeabszorpciós képességnek. A külföldi tőkebefektetések motivációi sokrétűek Magyarország esetében, ami jelentős tőkeabszorpciós képességre utal.
- A külföldi tőkebefektetések nyomán a magyar gazdaságban jelentős a külföldi kontroll, ami további beruházásokra motiválja a külföldi tulajdonosokat. A privatizált cégekben is fejlesztenek. A várható zöldmezős beruházások 1998-2004 között évi 1-1,5 Mrd USD közé tehetők.
- A regionális fejlődési szerkezet alakulása is a magas tőkeabszorpciós képességet támasztja alá. Az ipari zöldmezős beruházások jelentős földrajzi koncentrációt mutatnak.
- A magyar gazdaság magas tőkeabszorpciós képességét a meglévő szűk infrastrukturális keresztmetszetek is fenntartják.
- A GDP, a nemzeti vagyoni, a szellemi tőke közötti új arányok folyamatosan magasán tartják egy, a világgazdaságba integrálódó ország tőkeabszorpciós képességét. A magyar gazdaságban beruházási hiány alakult ki, ami az EU integráció során folyamatosan magasán tartja a tőkeabszorpciós képességet.
- A gazdasági növekedés automatikusan erősíti a gazdaság tőkeabszorpciós képességét.

Végül a fentiek alapján kimutatható, hogy megvan a "saját erő", mivel kialakult egy tőkeerős hazai tulajdonos osztály, amelyik ugrásra készen várja a kedvező beruházási klímát. A jelenlegi kormányzati programok ugyan széttagoltan, de lényegében a szükséges "saját erő" forrását kontroll és koordináció nélkül ma is beteszik a magyar gazdaságba. Továbbá a "saját erő" a külföldi működőtőke befektetésekhez kapcsolódó forrásokból is táplálkozik.

A költségvetési közvetlen hatásokon túlmenően az EU támogatásoknak a nemzetgazdaság egésze szempontjából is lesznek előnyei, bár ezek nehezen számszerűsíthetők, illetve jelezhetők előre. A megkapható támogatásokon túlmenően már az EU követelményeknek a támogatási rendszerben, illetve politikában való érvényesítésétől önmagában is pozitív hatások várhatók a csatlakozásig hátralevő időben.

Meg kell említeni, hogy szűkebben a strukturális alapok tekintetében vannak olyan szakértői vélemények, melyek szerint a magyar gazdaság jelenlegi (nem potenciális) tőkeabszorpciós képessége erősen a határán mozog a potenciális fogadóképességnek. Ennek fő okait a következőkben látják:

- A gazdasági növekedés elmarad attól az 5-7%-os sávtól, amely már automatikusan és érezhetően, ráadásul folyamatosan javítja a tőkevonást és a tőkefelszívást.
- A kis belső piac határokat szab a tőkeabszorpciónak, ezt csak a Kárpát-medence régió integrációjával lehet feloldani, az ezt megvalósítani képes politikai és gazdasági folyamatok ma lassúak (egyes esetekben ellentétesek a vázolt iránnyal).
- A dinamikus területek és ágazatok és a lemaradó területek és ágazatok között nagyon gyengék a kapcsolatok, az első nem képes dinamizálni a másodikat.
- A fizikai és humán infrastruktúra korlátok igen erősen érzékelhetők.
- Az 1990-97 között lezajlott privatizáció és piaci átmenet a belföldi piac jelentős részét (mintegy 60-70%-át) átadta külföldi befektetőknek, ezért a belföldi piaci szereplőkön keresztül történő dinamizálás lehetősége leszűkül.
- Nem érzékelhető világos kormányzati stratégia a beruházások és a reálgazdaság bővítésére, sőt ezzel ellentétes a pénzügyi politika.
- Nem érzékelhető egy innováció-központú kormányzati politika.
- A vállalkozói struktúra erős szakadást mutat a foglalkoztatást legjobban megoldó középvállalati csoportban, ami korlátozza a belföldi piac bővülését.
- A kereskedelmi mérleg 3 milliárd dollár körüli passzívumra látszik beállni, amely mögött jelentős rejtett tőketranszfer húzódik meg ami egy elmaradt beruházási-növekedési forrást jelent.

A tervezési rendszer kialakítása (Programozás)

Az Európai Unióban a támogatási rendszerek elosztása meghatározott eljárási rend, az ún. programozási folyamat keretében történik. Ennek a korszerű és hatékony tervezési eljárásnak az átvétele az ország modernizációja szempontjából önmagában véve is igen fontos lépés, az ország az Unióhoz való csatlakozás kapcsán szükségképpen köteles is erre.

A *Strukturális és Kohéziós Alapokhoz* való hozzájutás jogi feltételei között szerepel a tagállamok által készített nemzeti (vagy regionális) fejlesztési keretprogram kötelező tartalma és időhorizontja. Ez a hatéves költségvetési elkötelezettséggel járó, meghatározott felépítésű és tartalmú középtávú programok kialakítását követeli meg, amelynek intézményi és metodikai kereteit meg kell teremteni. Az európai szabályozásban igen fontos követelmény, hogy a programoknak több évre szóló, kvantifikált, számon kérhető célokat kell kitűznie és ezekhez finanszírozási forrásokat biztosítani - a programokba foglalt és jóváhagyott összegekben. Így a hatékonysági ellenőrzés is lehetővé válik.

A fentieknek megfelelően a program készítés komplex követelmény rendszere alapvetően két terület reformjának követelményét foglalja magába:

- a programkészítés feladatait, a programozási folyamatot,
- a költségvetés középtávú tervezésének feladatait.

Programkészítés

A Magyarországon ma még nem alkalmazott programozás tág értelemben magába foglalja a tervezést és a megvalósítást egyaránt. Szűkebb értelemben egy olyan szigorú eljárási rend, amely meghatározó mind a programok kidolgozása, mind azok megvalósítása szempontjából.

A programozás lényege:

- stratégiai megközelítés: csak stratégiai programba illeszkedő projekt (operatív program) támogatható,
- integrált és nem centralizált forráselosztás: a különböző források integrált felhasználásával, a szinergikus hatással növelni lehet a források felhasználásának a hatékonyságát,
- koherencia követelménye (célpiramis): az országos makro céloknak és a helyi szintű fejlesztési szándékoknak egymást erősíteniük kell. Több, egymást erősítő és kiegészítő intézkedés támogatásával érhető el a legkedvezőbb társadalmi-gazdasági hatás,
- épít a decentralizációból fakadó vertikális és horizontális koordinációra, együttműködésre,
- integráló eleme a területiség, így a fejlesztési egységek, az akcióterületek a különböző (országos, regionális és kisebb) terület egységek,
- alapkövetelmény a finanszírozás és megvalósítás folyamatának ellenőrizhetősége, átláthatósága, ami monitoring rendszer kiépítését igényli.

Az Unió országaiban sem egyforma a területfejlesztés, a területi tervezés gyakorlata, így a velünk szembeni elvárás sem egy nem létező egységes gyakorlathoz való igazodás, hanem azonos alapelvek érvényesítése, a szükséges közös elemek, kapcsolódási pontok beépítése a hazai gyakorlatba. Az EU ugyan nem fogalmaz meg direktívákat a területfejlesztéssel, a területi tervezéssel szemben, de a strukturális alapok igénybevételét feltételekhez köti, így ezeket saját érdekünkben alkalmazni kell. Várható, hogy a tervezéssel kapcsolatos közösségi elvárások is a strukturális alapok felhasználásának szabályozásába kerülnek be 1999-et követően.

A programozás bevezetésének már ma is létező alapjai, erősségei:

- a területfejlesztés jogi kereteinek megléte,
- a stratégiai programozás gerince a stratégiai tervezés, amelyhez a magyar gyakorlatban a fejlesztési koncepció készítése áll közel. A különböző területegységekre készült, illetve készülő fejlesztési koncepciók kibővíthetők, átalakíthatók stratégiai programmá,
- a források egy részét már ma is decentralizálták, és pályázati úton használják fel,
- kialakult a pénzügyi rendszer (kincstár, bankok), amely alkalmas a támogatások kezelésére.

A bevezetés előfeltételeinek hiányosságai, gyengeségek:

- A programozás bevezetésének legfőbb akadálya a jelenlegi folyó költségvetési tervezési gyakorlat. Így a stratégiai és operatív programokból is hiányzik a reális költségvetési háttér.
- Nincs valós kapcsolat a stratégiai tervezés és az operatív (ágazati) programok között.
- A konkrét projektek monocentrikusak. Hiányos a más programokkal való harmonizálás. Kialakulatlan a széleskörű egyeztetési mechanizmus.
- Koordinálatlan a különböző (központi) források felhasználása. Az alsóbb szinteken hiányzik a fejlesztési szándékot erősítő saját forrás.
- A regionális szint gyengesége. Nincs önálló döntési hatásköre és finanszírozási forrása. Nem tisztázott a szint kompetenciája, a tervek tartalma.
- Az önkéntesen alakuló, számtalan szubjektív (politikai) elemet hordozó régiók nem szolgálják a hosszabb távú stratégiai programozást.
- Nincs területfejlesztési monitoring, hiányzik a támogatások felhasználásának értékelési mechanizmusa.

A programozási folyamat a gyakorlatban különböző - szektorális, horizontális és regionális - támogatási formákat, valamint egyes ágazati, illetve a hosszú távú területfejlesztési koncepción alapuló regionális fejlesztési terveket integrálja rendszerbe, támaszkodva a lokális, regionális szintű - partnerségen alapuló - szereplők közötti korporatív struktúrákra, a helyi köz- és magánforrások bevonására és a határ menti együttműködés kiaknázására.

A programkészítés folyamata a hazai körülmények és a törvényi keretek figyelembevételével a következő séma szerint képzelhető el.

Alapelveként rögzíthető, hogy olyan rendszer kialakítása szükséges, ami biztosítja:

- az átalakulás folyamatosságát, azaz a ma működő rendszerek előnyeire épít,
- a tárcák szakmapolitikai elgondolásainak érvényesítését,
- a térségi fejlesztések, prioritások érvényesítését,
- a visszacsatolást, az iterációt a központi, a tárcaszintű, szektorális és a térségi tervezés között,
- a gazdaság és más fejlesztési célok nem költségvetési fejezetfüggő, egységes áttekintését.

A programkészítés folyamata

A programkészítés és -finanszírozás jelenleg érvényes fogalmi kategóriái az alábbiak:

- *fejlesztés*: olyan alapvetően felhalmozási kiadásokban megtestesülő tevékenység, amely új, a korábinál műszaki, technikai szempontból korszerűbb tárgyi eszközök létrehozására irányul, illetve a meglévő tárgyi eszközök műszaki, technikai paramétereinek korszerűsítését valósítja meg.
- *program*: adott feladatok megvalósításának folyamata, melynek finanszírozása meghatározott államháztartási források bevonásával is történik. (A későbbiekben a programok nem kizárólag állami források felhasználásával is bonyolódnak.)

A Magyarországon ma még csak bizonyos alapelemeiben alkalmazott fejlesztési programozás tág értelemben magába foglalja a tervezést és a megvalósítást egyaránt. Szűkebb értelemben egy olyan szigorú eljárási rend, amely meghatározó mind a programok kidolgozása, mind azok megvalósítása szempontjából. Még átfogóbban megfogalmazva, a klasszikus programozás ugyanis egy összetett, sokszereplős, nagyobb időtávot átfogó program decentralizált irányítási modelljét jelenti. Az Európai Unióban a programozás lényegéhez tartozik alapkövetelményként a finanszírozás és megvalósítás folyamatának ellenőrizhetősége, átláthatósága, ami monitoring rendszer kiépítését igényli.

A programkészítés jogszabályi előzményei és megalapozását szolgáló intézkedések az alábbiak:

1. A programozás bevezetésében már ma is vannak olyan előzmények, amelyek megfelelő ütemezés és a fokozatosság elvének betartásával lehetőséget nyújtanak az európai elvárásoknak megfelelő programozás és programfinanszírozás bevezetésére. Elsőként kell említeni, a területfejlesztés jogi kereteinek meglétét, továbbá az erre alapuló további jogszabályi előzményeket.
2. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény tervezési és jóváhagyási rendszert már az EU programfinanszírozási rendszerével összhangban alakították ki. A programozási folyamat kialakítása jelenleg több szálon futó és némileg külön álló területeken fut.
3. Általánosságban közelíti a programkészítés elvi és gyakorlati kiépítését néhány jogszabály.

A programkészítés folyamatának tervi feltételei: az európai típusú programozásra való áttérés

A regionális alapú fejlesztési programozási folyamat európai uniós igények szerinti teljes kiépítését a csatlakozási tárgyalások folyamán kell megvalósítani. A rendszer bevezethető már uniós tagságunk előtt is. Ez többlépcsős folyamatot jelent, amelynek eredményeként kiépül a programkészítésre alkalmas intézményrendszer és elkészül az ún. *Nemzeti Fejlesztési Terv*. A Nemzeti Fejlesztési Terv kialakításának folyamatát, a hordozó intézményrendszer vonatkozásában az EU-konform támogatási rendszerről szóló 2355/1997(XI.7) Korm. határozat szabja meg.

Az Európai Unióban az ún. ország-programok *többlepcsős iterációs folyamatban* elkészülő fejlesztési célokat tartalmazó tanulmányok, ahol a programozási munka végterméke az 1. célcsoportba tartozó országok (Magyarország vélhetően ebbe a kategóriába sorolódik) esetében a nemzeti fejlesztési program (az EU gyakorlatot, ezen belül az egyeztetési rendet az 1. ábra mutatja). Az ún. „egységes programozási dokumentum” komplexen tartalmazza az összes prioritást, a hozzájuk rendelt programokat és alprogramokat, valamint az ezekhez tartozó pénzügyi, azaz finanszírozási tervet. Magyarországon ez az egyszerűbb eljárási rendű program kialakítása valószínűsíthető.

Emellett már a csatlakozási felkészülés során szükségesnek látszik egy valamennyi fejlesztési prioritást (országos, ágazati, valamint regionális) magába foglaló országos, ún. átfogó program kidolgozása. Ez bizonyos értelemben szélesebb program, mint az EU által társ-finanszírozható Nemzeti Fejlesztési Program. Az átfogó program célja, hogy meghatározza a nemzeti sajátosságoknak megfelelő célrendszert, elválassza a nemzeti politikákat az EU társfinanszírozásba is bevonható céloktól, ezen belül pedig differenciáljon az EU különböző alapjai által finanszírozandó célok között is.

A nemzeti és társ-finanszírozható célok kialakítását tartalmazó átfogó program alapján dolgozható ki - 2001-ben történő indítással - a Nemzeti Fejlesztési Program.

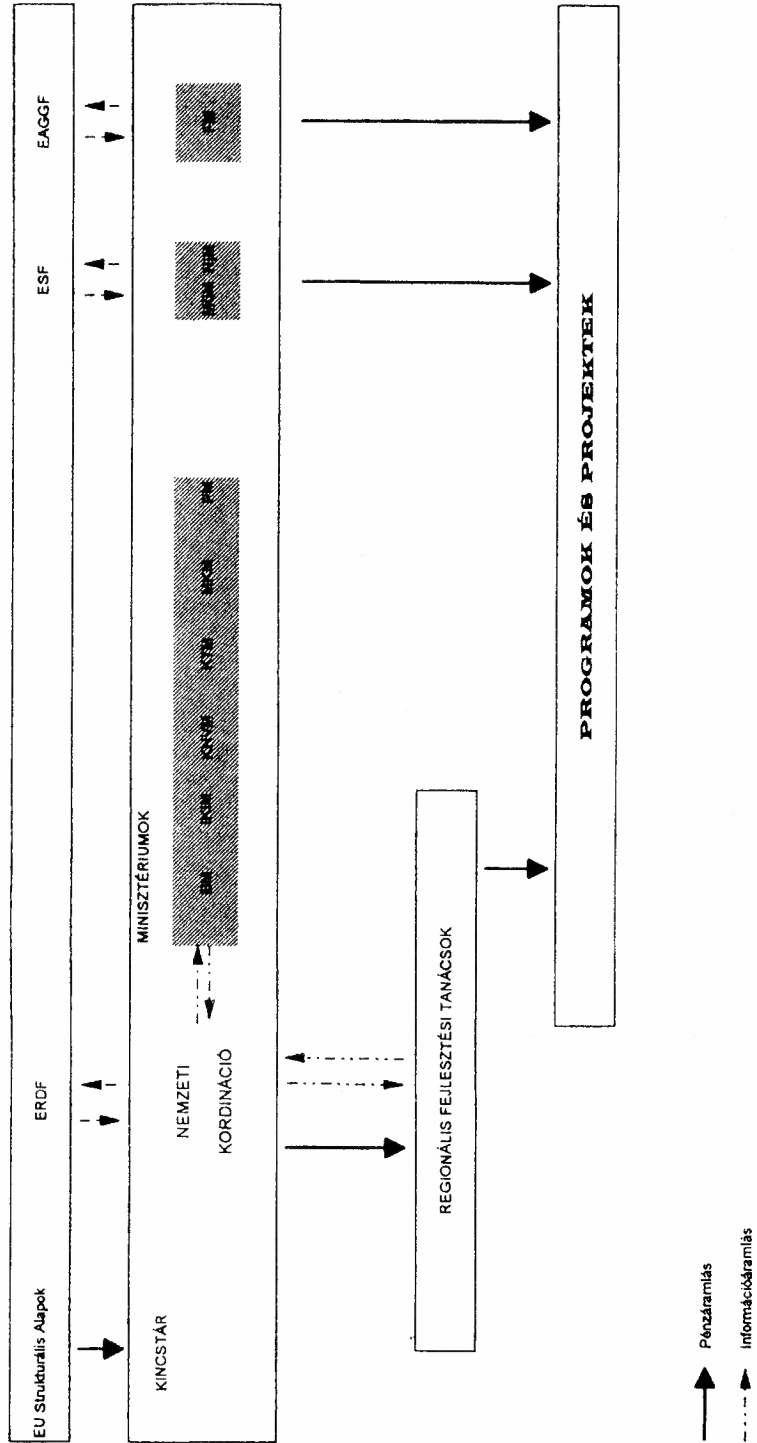
A programot az alábbiakban lehet összegezni:

- 4-6 főbb támogatási célprioritást kell megjelölni, amely levezethető a felzárkózást hátráltató regionális vagy országos problémákból.
- Valamennyi fő- és alprogramhoz biztosítani kell több éven keresztül a program lefutásáig a nemzeti finanszírozást. A közösségi támogatások arányát a nemzeti (közpénzek + magántőke) forrásokhoz viszonyítva határozza meg az EU.
- Biztosítani kell a végrehajtás minden szintre kiterjedő monitoringját, létre kell hozni egy központi monitoring egységet, valamint a minisztériumoknál és az országos hatáskörű szerveknél a Monitoring Bizottságokat.

Az átfogó program, valamint a Nemzeti Fejlesztési Program adta keretbe, ehhez illeszkedve készülnek a régió programok. A fenti kormányhatározat egyúttal megszabja a támogatási rendszer regionális szintjeinek a vizsgálatát, valamint a regionális tervekészítés rendjének kidolgozását.

A Nemzeti Fejlesztési Program nagyságrendje, a megmozgatott források volumene miatt *Parlament általi elfogadást* igényel. Kidolgozása is "felülről indított", központi koordinációt igényel. A benne lefektetett támogatási cél és prioritás-sor éves aktualizálása és a végrehajtására évente kiadott kormány és tárcarendeletek útján történhet. Ezek minden programkészítő számára alapinformációk. Központ szinten ("felülről") készülnek a tárcák fejlesztési programjainak tervezetei, mégpedig regionális bontásban. Régió szinten ezen esetben az *Országos Területfejlesztési Konceptió* által nevesített és az Országgyűlés által elfogadott ún. *statisztikai-tervezési szintek* értendők.

1. ÁBRA
 EU strukturális alapok Magyarországon: pénzügyi és döntési folyamatok lehetséges változata
 (EU Structural Funds in Hungary: a Scenario for the Financial and Decision-making System)



Régiók szintjén történik a tárcaprogramoknak és a megyei fejlesztési programoknak az egybehangolása. Itt történik azon területfejlesztési célok kialakítása, amelyhez a későbbiekben EU támogatást kívánunk szerezni. A régió-program a csatlakozás függvényében Uniós egyeztetést is igényel. A régiók fejlesztési programjának készítése a területfejlesztési tervekészítés oldaláról az alábbi folyamat alapján javasolható.

A Nemzeti Fejlesztési Programmal való „összenövést” az 1996. évi XXI. sz. *Területfejlesztési és rendezési törvény* alapján felvázolható tervekészítési folyamat képezi. A tervezési koncepciók és programok kidolgozása mind alulról, mind felülről építkezve megindult.

A fenti törvény két tertípust különböztet meg: a *területfejlesztési koncepciót* és a *területfejlesztési programot*. Alapvető különbség a törvény által meghatározott tertípfajták és az Európai Uniós programkészítés között, hogy egyik sem tartalmazza a koncepciók, illetve tervek megvalósítását, realizálását szolgáló pénzügyi elkötelezettségeket, csupán egyfajta koherens elgondolást összegeznek. Az uniós programkészítés elvi logikáját követve azonban ezek a koncepciók és tervek alapul szolgálhatnak a későbbi, teljes mértékben harmonizált programkészítésnek.

- A *területfejlesztési koncepció* az ország, illetve egy térség átfogó távlati fejlesztését megalapozó és befolyásoló tervdokumentum, ami meghatározza a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait, továbbá a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges irányelveket, információkat biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és a területfejlesztés szereplői számára.
- A *területfejlesztési program* a területfejlesztési koncepció alapján kidolgozott középtávú cselekvési terv, amely stratégiai és operatív programokra épül.

A stratégiai program az adott térség erős és gyenge pontjai elemzésével (SWOT-analízis), továbbá a fejlesztési koncepcióban meghatározott célok és prioritások, az igények és adottságok, az előre jelezhető fejlődési tendenciák és az elérendő jövőkép alapján:

- meghatározza a végrehajtandó rövid- és közép távú feladatokat,
- a fejlesztéshez szükséges lehetséges forrásokat,
- a programban közreműködők körét,
- a program eredményességének kritériumait, mutatóit,
- az együttműködés rendszerét,
- a program egészének végrehajtásáért felelős operatív szervezetet.

Az *operatív program* a stratégia alapján meghatározza:

- a feladatok végrehajtásának intézkedési és ütemezési tervét,
- a részfeladatok végrehajtásáért felelős szervezeteket és közreműködőket,
- a finanszírozás módját,
- a végrehajtás mechanizmusát,
- a végrehajtás ellenőrzési rendszerét,
- az eredményesség vizsgálatának, értékelésének szempontjait.

Lényeges eleme a folyamatnak a *monitoring rendszer*, ami:

- figyeli a megvalósulást,
- ellenőrzi a hatékonyságot,
- jelzi a területi folyamatok által igényelt pályakorrekciót.

A fenti terv fajták definiálása lényegében már megfelel az EU irányelveinek, ahol a stratégiai programozás gerince a stratégiai tervezés, amelyhez a magyar gyakorlatban a fejlesztési koncepció készítése áll közel. A megfelelő metodikával készülő különböző területegységekre készült, illetve készülő fejlesztési koncepciók kibővíthetők, átalakíthatók stratégiai programmá. Az átalakíthatóság egyik záloga, hogy a rövidesen kiadásra kerülő KTM-rendelet már a tartalmi követelmények kialakításánál figyelembe veszi ezt a szempontot is (EU-konform tartalmi követelmények).

Az átalakítás további biztosítéka, hogy a magyar területi szerkezet jól megfeleltethető az EU-struktúráknak, továbbá a források egy jelentős részét már ma is *decentralizálták*, és pályázati úton használják fel. Kialakult a *pénzügyi rendszer* (kincstár, bankok), amely alkalmas a támogatások kezelésére, s folyamatban van az *államháztartási rendszer átalakítása*, amely alkalmas lesz a programok pénzügyi lebonyolítására és a monitoringjára.

A regionális alapú programozási folyamat a gyakorlatban különböző - szektorális, horizontális és regionális - támogatási formákat, valamint egyes ágazati, illetve a hosszú távú területfejlesztési koncepción alapuló regionális fejlesztési terveket integrálja rendszerbe, támaszkodva a lokális, regionális szintű - partnerségen alapuló - szereplők közötti korporatív struktúrákra, a helyi köz- és magánforrások bevonására és a határ menti együttműködés kiaknázására.

A *Nemzeti Fejlesztési Program* valamennyi központi fejlesztési forrás egységes tartalmi és területi áttekintését biztosítja. Ehhez kapcsolódva, erre alapozva a regionális programkészítés folyamata a hazai körülmények és a törvényi keretek figyelembevételével a következő séma szerint képzelhető el. A *nemzeti fejlesztési program egyszerű, keresztábra* formájában való kidolgozását javasoljuk. A táblázat sorai a fő nemzetgazdasági fejlesztési (az EU által is támogatott) célokat, azon belül pedig a szektorális, szakmapolitikai célkitűzéseket tartalmazzák. Az oszlopok egyes térségekre lebontva tartalmazzák az 1. célkitűzés szerinti célelőirányzatokat, ésszerűen, tervezési-statisztikai nagyrégióként (NUTS II.), ahogyan az EU strukturális eszközeit meghatározzák.

A regionális alapú programtervezés inputjai:

- makrogazdasági követelmények, országos strukturapolitikai prioritások,
- ágazati szakmapolitikai koncepciók,
- regionális fejlesztési programok.

Az ágazati és a regionális inputrendszer iteratív illesztése jelenti a forráskoordinációt, illesztésük feltétele, hogy:

- a térségek, mint fejlesztési célterületek az ágazati célokkal összhangban alakítsák ki prioritásaikat,
- a tárcák pedig a szakmapolitikai koncepció alapján készítsenek előzetes térségi javaslatot a források felhasználására.

A területi bontás ez esetben nem jelent minden esetben decentralizálást is, mert a központilag finanszírozott céloknál a területi bontás indikatív jellegű. A lebontási arányok ezekben az esetekben a területi preferenciákat csak jelzik. Ezeket a preferenciákat az előértékelés szabályozása során lehet érvényesíteni.

A két inputrendszer iteratív illesztése jelenti a forráskoordinációt, illesztésük feltétele:

- a térségek a fejlesztési célterületek, ágazati céloknak megfelelően alakítsák ki prioritásaikat,
- az ágazatok pedig a szakmapolitikai koncepció alapján készítsenek előzetes térségi javaslatot a források felhasználására.

A táblázat harmadik dimenzióját, a felelősségi kört külön határozzák meg. A felülről folyó tervezési munkálatokkal párhuzamosan megindulhatnak a kistérségi stratégiai fejlesztési programok. Itt az a cél, hogy a településfejlesztési programok, vagy legalábbis azok a program-elemek, amelyekre a települések központi támogatást kívánnak igénybe venni, olyan feltétel mellett kaphassák ezt meg, hogy illeszkedniük kell az érintett kistérség fejlesztési programjába. Megyei város esetében a megyei fejlesztési programba, a főváros esetében pedig a központi régió fejlesztési programjába. A kistérségi programokat a megyei programmal folyamatosan egyeztetni kell, végül is a megyei stratégiai fejlesztési program a kistérségi programok vonatkozó elemeinek a beépítésével készül.

A Nemzeti Fejlesztési Program készítésének regionális tervi feltételei

1997. júniusban a kormány betervezte az országgyűlés elé az *Országos Területfejlesztési Koncepciót*. Ennek jóváhagyását követően a területfejlesztési koncepciók, programok tartalmi követelményeiről szóló KTM miniszteri rendelet értelmében és annak megfelelően a megyei területfejlesztési tanácsok véglegesíthetik és jóváhagyhatják a hosszú távú *megyei területfejlesztési koncepciókat*. E koncepciók készítése valamennyi megyében megkezdődött, 1998 közepére - a csatlakozási tárgyalások ütemezésének, előrehaladtának ismeretében - megtörténhet a jóváhagyásuk is. A megyei programok elfogadása után kerülhet sor a régió programok elkészítésére. A régiók fejlesztési stratégiai céljainak meghatározása után a regionális fejlesztési tanácsok keretében kerülhet sor. A régiók stratégiai programjai 1998. IV. negyedév végére elkészíthetők, és a jövő év végén való elfogadásukra is van lehetőség.

Miután a csatlakozás várható időpontja és az akkor érvényes programozási rend ismeretének hiánya bizonytalansági tényező, így a közeljövőben életbe lépő szabályozás keretjellege megfelel az előcsatlakozási időszakban felvállalható célnak. Kellő érdekeltség van az eljárás betartásához, ezért nem indokolt a rendeletek módosítása. Az EU-eszköztár várható változása miatt elégséges tervezési irányelvek kialakítása.

A megyei és programozási régió szintű koncepciók ebben a formájukban még nem tartalmaznak a programok finanszírozására, pénzügyi lebonyolítására vonatkozóan a költségvetés tervezési rendszeréhez illeszkedő elgondolásokat, mivel az államháztartási rendszer és a költségvetési tervezés felkészítése erre a feladatra párhuzamosan, több lépcsőben folyik. Viszont az elvi alap azonossága a

későbbiekre nézve alkalmas keretet biztosít, hogy a nemzeti és bevonásra kerülő külföldi források körvonalainak ismeretében, így az első *ország-program* összeállítása 1999-ben elvégezhető a 2000-2006. közötti évekre.

A Nemzeti Fejlesztés Tervbe való átnövéséhez az eljárási javaslat egyeztetése és elfogadása után, figyelembe véve az EU-struktúra politikai eszközeit, illetve azok akkor már részletesen rendelkezésre álló tervezett átalakítását is, ha szükséges, módosítani kell a területfejlesztési koncepciók, programok tartalmi követelményeiről szóló KTM miniszteri rendeletet, illetve a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló kormányrendeletet.

A programozás államháztartási rendszerbe való beágyazása

A magyar támogatáspolitikai célrendszer és annak átalakítása

A magyar támogatáspolitikai célrendszerének kimunkálásában a célrendszer átalakításának vezérlő elve természetesen az EU támogatás-politikába való beilleszthetőség, azonban emellett az is alapvetően fontos, hogy a nemzeti kezdeményezésű fejlesztési programok a közösségi céloktól eltérő célhierarchiát és súlypontokat is hordozhatnak.

Az EU támogatási rendszeréhez való kapcsolódás keretei adottak, részben megfelelő magyar jogszabályokban lefektetettek, részben pedig a jogszabályokban megjelenő elvekben tükröződnek, azokból következnek, s ily módon látszólag viszonylag egyszerűen eldönthető a harmonizáció kérdése.

A támogatások *EU-konformitásának* alapvetően két aspektusa van:

- hogyan viszonyul az adott támogatás az Európai Unió versenyszabályaihoz,
- társfinanszírozásba bevonható-e a támogatás.

Egy támogatás akkor társfinanszírozható az Unióban, ha az a versenyszabályokkal nem ellentétes és beilleszthető az EU gazdasági és szociális kohéziót szolgáló célkitűzéseinek egyikébe.

Ezért az állami támogatási rendszer reformja során valamennyi változtatás és új elem bevezetése előtt azokat olyan vizsgálatnak kell alávetni, amely meghatározza, hogy az EU versenyszabályaival összeegyeztethető-e. Az ilyen irányú megítélésnek és egyeztetésnek már létezik intézményes rendje.

Az EU támogatási rendszerével kapcsolatban a másik követelmény a keret-jelleggel lefektetett elvekből adódik: ez pedig mindenekelőtt a mainál jóval decentralizáltabb, számos vonatkozásban regionális elvek szerint szerveződő támogatáspolitikai kialakítását jelenti.

A *célrendszer* kialakításánál néhány alapvető szempont kijelölhető:

- A támogatáspolitikai EU-konform átalakítása nemcsak a harmonizált célok átvételét feltételezi, hanem azok koherens gazdaságpolitikai megjelenítését, a támogatási rendszer makro- és mikro-szabályozási elemeinek következetes elválasztását, valamint a prioritások számszerűsíthetőségét és végrehajtásuk kiértékelhetőségét is.
- A gazdaságpolitikai előfeltételekből adódik, hogy a nemzeti célok meghatározásánál - tekintettel az ország abszorpciós képességére, valamint a nemzeti források szűkösségére, célszerű figyelembe venni, hogy nemzeti

sajátosságként kell kezelni, hogy az EU-konform támogatási rendszer nem fogja azt jelenti, hogy az állami promóció csak a területi elvű szempontokat érvényesíti. Magyarország esetében a modernizáció, a gazdasági szerkezet-átalakítás követelménye a horizontális - minden alany számára hozzáférhető - támogatásokat is előtérbe állítja még a várható csatlakozás időpontjában is.

- Az előbbiek következménye, hogy a támogatási rendszerben továbbra is indokolt fenntartani olyan *szektorális intézmény- és eszközrendszert*, amelynél nem a regionális preferenciákat állítjuk előtérbe (pl. a beszállítói háttérpar fejlesztésének támogatása, stb.).
- A célrendszer kialakításánál - nem utolsósorban arra tekintettel, hogy az ország egésze lényegesen az uniós átlag alatt marad, érvényesíteni kell, hogy a regionális támogatások fokozott mértékben érintsék a *városi* (benne nagyvárosi) *térségeket* is. Maga az uniós támogatási politika is ilyen irányba mozog. A nagyvárosi fejlesztési célok (metró-hálózat, stb.) bevonása nélkül nehéz lenne olyan támogatási célokat kijelölni, amelyek az ország valós igényeit fejezik ki, és érdemesek a társ-finanszírozásra. A területfejlesztés szereplőiben is tudatosítani kell, hogy az európai regionális politika nem egyenlő a vidékfejlesztés viszonylag szűk horizontú célkitűzéseivel. Ez nyilvánvaló ütközést is jelent az egysíkú válságkezelő és vidékfejlesztési orientációjú területfejlesztési szemlélettel.
- Magán a nemzeti területfejlesztési politikán belül is bizonyos szemléletváltásra és hangsúly-eltolódásra kell számítani. Az európai regionális politikához való illeszkedés a magyar esetben - természetesen kiegyenlítési célokat is tartalmazó - "*ország-fejlesztést*" jelent, az ettől elkülönülten megjelenő nemzeti regionális politika célkeresztjében jelenhet meg (ha marad rá eszköz) az erőteljes kiegyenlítési igény. Elképzelhető olyan területfejlesztési alternatíva is, amely során a relative fejlettebb területek jutnak nagyobb forrásokhoz.
- A területfejlesztési politikán belüli szemléletváltáshoz tartozik, hogy céljaiban és területileg más allokációkat kell preferálnia. Az Európai Unió valamennyi támogatott térségében lényegesen nagyobb a munkahelyteremtő, vállalkozástámogató, valamint a humán infrastruktúra-beruházások aránya és kisebb a műszaki infrastruktúráé, mint Magyarországon. Az eltérés egy részét infrastruktúránk elmaradottságával lehet magyarázni, egészét azonban nem.
- A gazdaságfejlesztés súlyának növekedéséből következik, hogy a koncentrált munkahelyteremtés szempontjából kedvezőbb feltételeket nyújtó térségi centrumok felértékelődnek.
- A nemzeti politika sajátosságát fogják alkotni azon célok, amelyek tartalmazzák, pl. az EU által nem tiltott, de a társ-finanszírozásba elvileg nem bevonható, nemzeti érdekből azonban elengedhetetlenül szükséges, horizontális (pl. K+F, kis- és középvállalkozások elaprózódó, kis volumenű támogatása, stb.), vagy szektorális célt szolgáló (egyedi kormányzati határozatokon alapuló) támogatásokat, továbbá a társ-finanszírozható célok EU-elveknek nem megfelelő formában történő támogatását is (adókedvezmények, garanciavállalás, stb.). Ide tartozhatnak speciális területpolitikai célok is.

- A nemzeti célok kialakításánál számolni kell, hogy a megvalósuló fejlesztéseknek működtetési, fenntartási költség vonzata is van, amelyek viszont már egyértelműen átháríthatatlanok (tekintettel a költségvetési hiány limitjeire), s a magyar nemzetgazdaságot, elsősorban a közösségi kiadásokat terhelik.
- A támogatási rendszer racionalizálásához és az EU-konform támogatáspolitikai kialakításához vezető munkaprogram több évre szóló lépéssorozat, a feladatok súlyponti és időbeni ütemezését feltételezi. Mindenekelőtt arra kell figyelemmel lenni, hogy a korszerű struktúrapolitika nemcsak a célok, a prioritások meghatározását, hanem ezek rendszerszerű működését és a megvalósítási folyamat menedzselését, valamint ellenőrzését is magába foglalja. Alapelv, hogy a támogatáspolitikai jövőbeni rendszere kiküszöbölje a jelenleg működő támogatási formák hiányosságait. Ez olyan kormányzati feladat, amelyet az EU-csatlakozástól függetlenül is meg kell oldani. Ezzel párhuzamosan szükséges az EU-nak a strukturális és kohéziós támogatáshoz előírt - makrogazdasági-költségvetéspolitikai, döntési és intézményi feltételeket érintő - követelményeihez igazodni.
- Indokolt az állami alapok és célleírányzatok olyan átrendezése, amely lehetővé teszi a közfeladatok finanszírozásának és a fejlesztés támogatási rendszerének szétválasztását (működési vagy egyértelműen szociális finanszírozás pl. ne történjen fejlesztési célú alapokból és célleírányzatokból). Lényeges továbbá az indokolatlan párhuzamosságok kiszűrése, a támogatások halmozódásánál a szabályozott limitek megtartása, ellenőrzése, szükség esetén szankcionálása. A rendelet hatálya az összes alapra és fejezeti kezelésű előírányzatra kiterjed, s célzottan a fejlesztéspolitikát közvetlenül érintő (gazdasági szerkezet átalakítása, munkahelyteremtés, infrastruktúrafejlesztés, foglalkoztatás, K+F, felhalmozás, stb.) előírányzatokra vonatkozóan további szabályozási szempontokat érvényesít. Ezen területek nagyobb léptékű projektjeire javasolható, hogy épüljön be a rendszerbe a korszerű költség-haszon elemzés is. Minthogy a szabályozás eleve keretjelleű, javasoljuk, hogy a legfontosabb alapelvei érvényesüljenek az államháztartáson kívüli (pl. alapítvány) forrásokból a kis- és közép vállalkozásokat támogató konstrukciók esetében is.
- A különböző alapok, célleírányzatok racionális működtetését szolgálóan fontos vizsgálati szempontok vetődnek fel a források célzottabbá, hatékonyabbá, eljárásrendjében átláthatóbbá tétele érdekében. Itt szóba jöhet szükség esetén az egyes blokkosítható források összevonása, illetve átstrukturálása (felmerülhet például a turisztikai célleírányzat gazdaságfejlesztési célleírányzatba történő integrálása, vagy a humán erőforrások fejlesztése érdekében az alap- és alkalmazott kutatások finanszírozását biztosító fejezeti kezelésű költségvetési előírányzatok, célleírányzatok összevonása).

A programozás államháztartási rendszerbe való beágyazása

Az EU típusú programokban a programok finanszírozására vonatkozó elgondolásokat a programkészítés folyamatában definiálják. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti költségvetés is a stratégiai programokban, a Nemzeti Fejlesztési Tervben programfinanszírozás keretében határozza meg a strukturális támogatási célokat, az állami hozzájárulás nagyságrendjét, az önkormányzatok, a gazdasági szféra számításba veendő forrásait. Mindezek során rögzítik fejlesztési, ezen belül a területfejlesztési, valamint a külföldi forrásokból e célra biztosítható összegek közelítő nagyságát. Ezzel egyúttal számba veszik a fejlesztésbe bevonható egyéb (lakossági, vállalkozói) forrásokat is.

A megbízható előzetes költségtervezés kialakításához kiindulási keretként az államháztartás információs rendszerének megújítása szükséges. A kincstár információs rendszerének célszerű továbbfejlesztése már a programfinanszírozás jelenlegi kormányrendeletekben kialakított végrehajtásához szükséges informatikai igények alapján is megindul. Még inkább érvényesíteni kell a programozás által támasztott igényeket a kincstári rendszer továbbfejlesztése keretében. Indokolt, hogy kezelhetőbb és differenciáltabb, a gazdasági, pénzügyi események befogadására alkalmas informatikai eszközökkel váltsák föl a jelenlegi rendszert, hogy az uniós elvárásoknak megfelelően közelíthető legyen a tervezés, a könyvvezetés és a beszámolás információs egységesítése. Erre - a decentralizált irányítási rendszernek megfelelően - mind a programgazda szervezet, mind a kincstári informatika könnyebben ráépülhet, azaz összeköthetővé válik a felső- és alsósintű tervezés. Ez a jelenlegi funkciókat kibővíti és egyúttal a szakmai kontrollt biztosítja. Szükségesnek tűnik például, hogy a jelenlegi kincstári alapfunkció kiegészüljön a programozás pénzügyi integrátori feladataival, a beruházási jellegű projektek pénzügyi lebonyolításával, a halmozódások figyelemmel kísérésével, a projektek, programok hasznosulásának értékelésével, azaz egy pénztintézeti, fejlesztési bankszerű funkcióval.

A támogatási rendszer átalakításánál az államháztartás információs rendszerének megújításával is számolni kell. Az európai típusú programfinanszírozásra való áttérés követelményeket támaszt az államháztartási információs rendszerrel kapcsolatban olyan vonatkozásban például, hogy a támogatási nyilvántartásokat az európai nemzetgazdasági elszámolások szerint (ún. GFS rendszerben) kell vezetni.

Az EU-támogatásokhoz való hozzájutás a központi és az önkormányzati költségvetés szerkezetében változtatást igényel. Felmerülhet, hogy külön működési és külön fejlesztési költségvetés készüljön.

A programfinanszírozás egyik alapfeltétele *a teljes támogatási rendszer általános szabályozási keretfeltételeinek megteremtése*. A rendeletben rögzített felhasználási szabályozási alapelveket figyelembe kell venni az egyes előirányzatokra vonatkozó végrehajtási rendelkezésekben, illetőleg a tárcaszintű szabályozásnál, hogy az alapok és a fejezeti kezelésű előirányzatok szabályai általános követelményrendszerre álljanak össze.

Ily módon rendszerszerűen definiálható a pályázatok útján elnyerhető támogatások általános feltételrendszere, eljárási-, finanszírozási-, ellenőrzési és információs rendje, az egyes miniszterek egyeztetési és tájékoztatási feladatait tekintve.

A program - (projekt) finanszírozás irányában tett első jelentős lépés, hogy 1997-től hatályos kormányrendelet szabályozza a kincstár információs bázisán az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok fejlesztési költségvetését.

Mindazonáltal az eddigi működés tapasztalataiból már most látható, hogy a kincstár - egyoldalúan tranzakciós kódokra épülő - *információs rendszere* képtelen megfelelni a kormányrendelet végrehajtásához szükséges informatikai igényeknek. A kincstári rendszer átfogó továbbfejlesztése keretében ezért indokolt, hogy a tranzakciós kódokat megbízhatóbb, kezelhetőbb és differenciáltabb, a gazdasági, pénzügyi események befogadására alkalmas eszközökkel váltsuk föl. Így megvalósulhat a tervezés, a könyvvizetés és a beszámolás információs egységesítése, amire - a decentralizált irányítási rendszernek megfelelően - mind a programgazda szervezet, mind a kincstári informatika könnyebben ráépülhet, azaz *összeköthetővé válik a felső- és alsószintű tervezés*. Ez a jelenlegi funkciókat kibővíti és a szakmai kontrollt biztosítja.

Ezzel összefüggésben azonban koncepcionális megfontolást érdemel az a kérdés, hogy a jelenlegi kincstári alapfunkció mennyiben és miként egészíthető ki a programozás pénzügyi integrátori feladataival, a beruházási jellegű projektek pénzügyi lebonyolításával, a halmozódások figyelemmel kíséréssel, a projektek, programok hasznosulásának értékelésével, azaz egy pénzügyi, fejlesztési bank-szerű funkcióval.

- Hosszú távon arra kell törekedni, hogy a fejlesztési források az elsődleges célok szerint differenciálódva elkülönült pénzügyi alapokban jelenjenek meg. Ez az alapok és célelőirányzatok összevonását és átstrukturálását is jelenti.
- A támogatások tényleges folyósítása általában igen lassú és bürokratikus, ezért tisztázni szükséges, hogyan, milyen csatornákon történhet a pénzek megelőlegezése. (ez a probléma már a PHARE forrásoknál is felmerülhet) Erre, valamint a pénzkezelésre – a versenyeztetés követelményeinek eleget téve – alkalmas lehetne egy bank vagy a kincstár is. Önmagában ez a momentum is erősítheti a pénzügyi szféra decentralizációját és/vagy a kincstár területi hálózatát.

Természetesen a projektfinanszírozást meg kell különböztetni a regionális alapú program-finanszírozástól. A program költségvetési alapokmány tartalmi leírást ad az egyes programok (feladat, projekt) azonosításáról, ideértve a program érvényességének, fejezeti hovatartozásának államháztartási egyedi azonosító meghatározását is. Ez a dokumentum pontos megnevezéssel, részletes leírással, a célállapot kijelölésével, a programot meghatározó jogszabály, pályázat, egyéb dokumentum hivatkozásával, a programmal kapcsolatos statisztikai és más mutatók megjelenítésével értelmezi a program rendeltetését.

E szabályozási keret mind alapelveiben, mind a végrehajtás részleteiben, pénzügytechnikai eszközeiben, még ha csak egyedi fejezetekhez rendelt (projekt) objektumokra vonatkozóan is, de fő strukturáját tekintve is megfelel a program finanszírozás nemzetközileg elterjedt rendszerének.

Ugyanakkor az eddig megtett lépéseken túl további finomításra szorul a magyar költségvetés EU-igényeket kielégítő átalakításán belül a fejlesztési költségek tervezése, valamint a fejlesztésekhez kapcsolódó, hosszú távú elkötelezettségek kialakítása is. Ennek egyik eszköze lehet, hogy a finanszírozási rendszerbe olyan automatizmusokat kell beépíteni, amelyek lehetővé teszik a több évre tervezést, és csak igen szűk sávban engedélyeznek mozgásokat, eltéréseket annak érdekében, hogy a kötelező vállalásoknak a pénzügyi tervben foglalt ütemezésben és módon az önkormányzatok eleget tudjanak tenni.

A program-finanszírozás egyik legfontosabb alapfeltétele a teljes támogatási rendszer általános szabályozási keretfeltételeinek megteremtése. Az ehhez vezető egyik kiemelkedően fontos lépcső az a kormányrendelet, amelyet a közeljövőben hoznak nyilvánosságra, és amely hatékony lépés az EU típusú programfinanszírozás irányába is.

A rendelet rögzíti a felhasználási szabályozási alapelveket, amelyeket figyelembe kell venni az egyes előirányzatokra vonatkozó végrehajtási rendelkezésekben, illetőleg a tárcaszintű szabályozásnál, hogy az alapok és a fejezeti kezelésű előirányzatok szabályai általános követelményrendszerben álljanak össze. Ily módon rendszerszerűen definiálható a pályázatok útján elnyerhető támogatások általános feltételrendszere, eljárási-, finanszírozási-, ellenőrzési és információs rendje, az egyes miniszterek egyeztetési és tájékoztatási feladatait tekintve.

A finanszírozás területi decentralizációja

A programozási alapelv érvényesítése sokkal bonyolultabb feladat annál, mintsem hogy a monitoring és pénzügyi ellenőrzés problémáját csupán a kincstár informatikai rendszerfejlesztése szempontjából gondoljuk végig. A klasszikus programozás ugyanis egy összetett, sokszereplős, nagyobb időtávot átfogó program decentralizált irányítási modelljét jelenti.

Ezen belül külön speciális problémát jelent, pl. a területileg decentralizált finanszírozási rendszer - központi, fejezeti, illetve a megyei fejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt feladatai végrehajtásának összehangolása is. Mindez egyrészt felveti:

- a decentralizált támogatási rendszer törvényi kereteinek és a végrehajtási jogszabályok konzisztenciájának érvényesítését, különös tekintettel a finanszírozási modell – EU-konform - megvalósítását tekintve;
- másrészt gondoskodni kell e szabályrendszer pénzügyi lebonyolításának - elsősorban a kincstárt érintő - intézményi feltételeiről, ideértve a társ-finanszírozásban résztvevő további szereplők (megyei fejlesztési tanácsok, helyi önkormányzatok, stb.) feladatait, kötelezettségeit is.

Más típusú, átfogóbb megközelítést jelent, hogy a decentralizált döntési elvnek megfelelően a helyi önkormányzatok finanszírozását egyszerűbbé és áttekinthetőbbé tevő forrásszabályozásban a helyhatóságok jövedelem-részesedését növelni szükséges, ugyanakkor kiegyenlítő mechanizmusokat kell érvényesíteni.

A finanszírozási rendszer hatékonyságát fokozhatja a központi kormányzat, a régió és a területfejlesztés többi szereplője között létrejövő tvszerződések mechanizmusa, a különböző források egyesítésének és felhasználásának jogi-pénzügyi kötelezettségeit tartalmazó dokumentum.

A költségvetés a stratégiai programokban, a Nemzeti Fejlesztési Tervben program finanszírozás keretében határozza meg a strukturális támogatási célokat, az állami hozzájárulás nagyságrendjét, az önkormányzatok, a gazdasági szféra számításba veendő forrásait. Mindezek során rögzítendő a területfejlesztési, valamint a külföldi forrásokból e célra biztosítható összegek nagyságrendje. A lakossági források bevonására, a befektetők megnyerésére jelentős szemléletváltást is eredményező külön program dolgozandó ki.

Az önkormányzati finanszírozást olyan irányban kell fejleszteni, hogy minden önkormányzat részére elegendő forrás jusson a kötelező feladatok ellátására, s lehetővé váljon a forrásképzés az önként vállalt feladatok, a pótlás és a fejlesztések megvalósítására, a területfejlesztési célokhoz való hozzájárulásra. Ez a rendszer eredményezheti, hogy mind az önkormányzatok, mind a különböző területfejlesztési szereplők részt tudjanak venni a fejlesztések finanszírozásában. Ennek másik oldala, hogy az önkormányzati helyi fejlesztések finanszírozása alapvetően az önkormányzati és a helyi gazdasági forrásokból történjen. Alanyi jogon csak akkor van szükség központi támogatásra, ha egy helyi fejlesztési cél országos probléma megoldását segíti elő, beruházási költségigénye igen magas, megtérülésére csak hosszú távon van remény, és egyéb források bevonása nehézkes.

A finanszírozási rendszerbe olyan automatizmusokat kell beépíteni, amelyek lehetővé teszik a több évre tervezést, és csak igen szűk sávban engedélyeznek mozgásokat, eltéréseket annak érdekében, hogy a kötelező vállalásoknak a pénzügyi tervben foglalt ütemezésben és módon az önkormányzatok eleget tudjanak tenni.

A területfejlesztés központi, regionális, megyei programjainak támogatási rendszere, valamint a pénzeszközök felhasználásának ellenőrzési rendszere

A klasszikus programozás egy összetett, sokszereplős, nagyobb időtávot átfogó program decentralizált irányítási modelljét jelenti, amelyben a területfejlesztés szereplői a partnerség elvén keresztül kapcsolódnak egymáshoz. Ma azonban a területfejlesztés meghatározó szerepet betöltő szereplőinek igen kevés saját forrás áll rendelkezésére. Ezért a programozás hatékony és eredményes alkalmazásához végig kell gondolni a fiskális decentralizáció lehetséges útjait. A már említett Agenda 2000 dokumentum javasolja, hogy a legnagyobb figyelmet a partnerség elvének betartására kell helyezni, ehhez pedig valódi elmozdulást kell elérni a fiskális decentralizációban.

A fiskális decentralizáció felé való elmozdulás folyamatán belül külön speciális problémát jelent, pl. a területileg decentralizált finanszírozási rendszer - központi, fejezeti, illetve a megyei fejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt feladatai végrehajtásának összehangolása is.

A területfejlesztés központi, regionális, megyei programjainak támogatási rendszerére vonatkozó átalakítás menetét elsősorban a támogatási rendszer EU-konform átalakításából adódó feladatok határozzák meg. A magyar támogatási rendszerünk átalakításához, a támogatási rendszer ésszerűsítéséhez és az EU-konform támogatás-politika kialakításához vezető munkaprogram több évről szóló lépéssorozatot, a feladatok súlyponti és időbeni ütemezését feltételezi. Mindenekelőtt azt kell tekintetbe venni, hogy a korszerű struktúrapolitika nemcsak a célok, a prioritások meghatározását, hanem ezek rendszerszerű működését, a megvalósítási folyamat menedzselését, valamint ellenőrzését is magába foglalja. Alapelv, hogy a támogatás-politika jövőbeni rendszere kiküszöbölje a jelenleg működő támogatási formák hiányosságait. Ez olyan kormányzati feladat, amelyet az EU-csatlakozástól függetlenül is meg kell oldani. Ezzel párhuzamosan szükséges az EU-nak a strukturális és kohéziós támogatáshoz előírt - makrogazdasági-költségvetéspolitikai, döntési és intézményi feltételeket érintő - követelményeihez igazodni.

Becslések szerint a magyar támogatás politika elemei jelenleg mintegy 60-70%-ban azonosíthatók az Európai Unióban alkalmazott támogatás politika céljaival és elveivel. Az állami fejlesztési támogatási rendszer elemeinek ma (több különböző szakértői becslést figyelembe véve) mintegy 60-62%-át Budapesten kívül használják fel. Az egységes fejlesztési elvek alkalmazása érdekében a központi régiót is számításba kell venni, a regionális programozásba be kell vonni.

Az államháztartás információs rendszerének hiányosságai miatt a teljes támogatás-politika térbeli megoszlásának vizsgálata ez idáig nem történni meg. Így csak közvetett információk és becslések révén állítható össze a kép, amely az alábbiakban jellemezhető:

- az állami támogatás és fejlesztés-politika a kilencvenes évek folyamán nem szolgált nivellációs célokat, gyakorlatilag a fejlesztési célú közpénzek 38-40%-át központi régióban használják fel, s a fejlett régiók aránya is magasabb volt, mint az gazdasági szerepük vagy népesség-arányuk alapján indokolt lett volna;
- a hagyományos értelemben területfejlesztési (nivellációs és válságkezelő) célú eszközök területi allokációja megfelelt az elvárásoknak, de nagyságrendjükönél fogva csak tüneti kezelést jelentettek.

A támogatási rendszer regionalizálásával kapcsolatban az alábbi teendők elvégzése szükséges a támogatási rendszer jelenlegi formájában az egyes elemek horizontális és regionális jellegének, annak mértékének meghatározása, a várható továbbfejlődés irányának megfelelően a regionális programokba való integrálhatóságának a megvizsgálása, továbbá a döntési kompetenciák és a finanszírozás függvényében a különböző területi szintek meghatározása.

Gyakorlati szempontból aggályosnak tartható a 19 megyei fejlesztési program racionális időkereteken belüli *egyeztetési* folyamatának a jelenlegi közigazgatási kapacitási keretek között, így javasolható, hogy a külön megyei programok rendszerét hagyni kell elcsökevényesedni, s kizárólag a régiók és a központi kormányzat között legyenek "programalkuk".

A *régió egyeztető fórum* a központi szervek és a nagyobb autonómiást élvező megyék között. Ezt biztosítja a régiók fejlesztési tanácsának összetétele is. A tényleges forrásallokációt a költségvetési törvény keretében az OGY végzi. A partnerség elve érvényesül a megyei területfejlesztési tanácsokban is. A 2. ábrán feltüntettünk egy lehetséges elvi sémát, amely a korszerű regionális alapú programfinanszírozás kialakításának folyamatát modellezi.

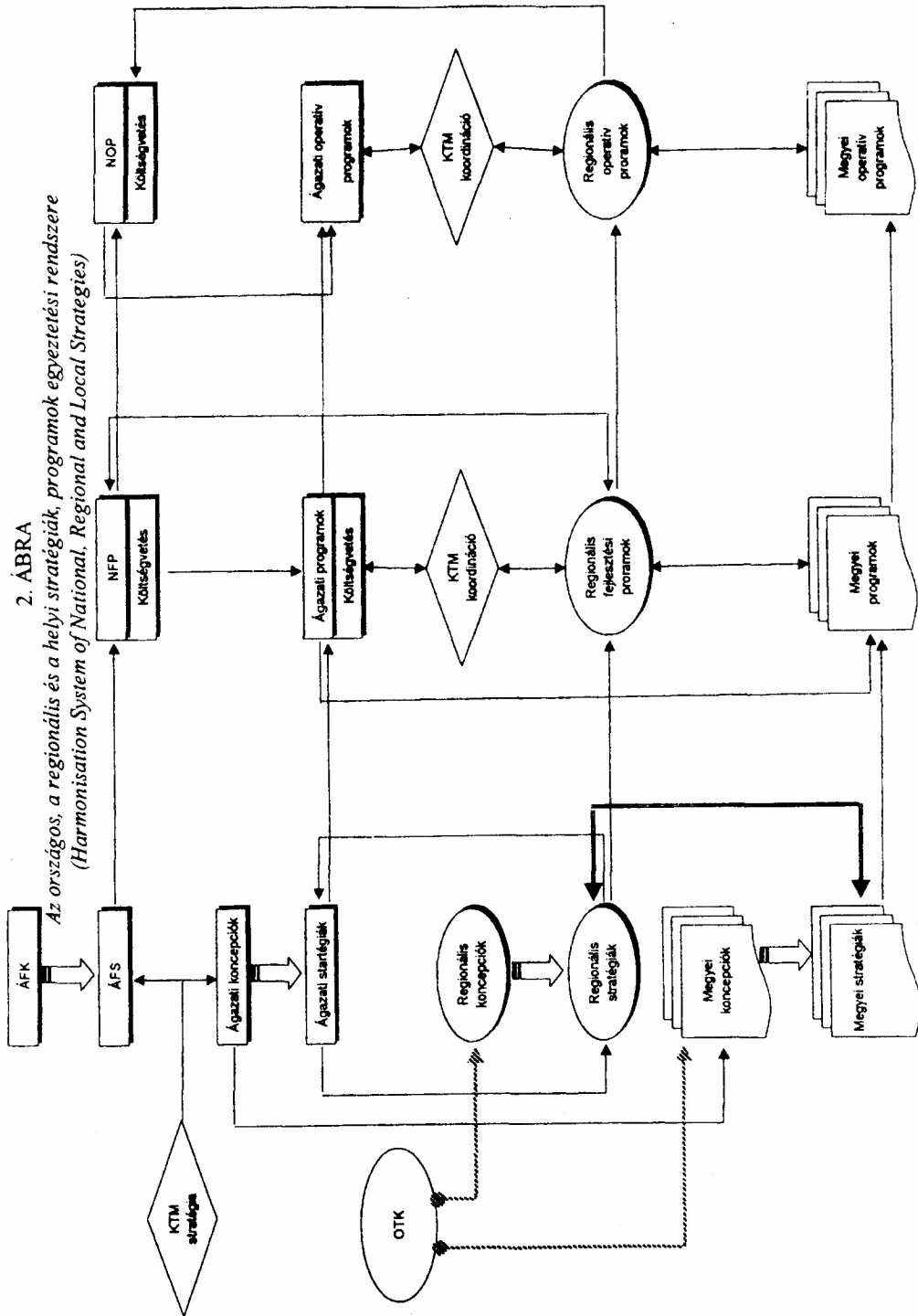
Ma az államháztartásban bevezetett program fogalom az uniós kategóriánál szűkebb fogalmat takar (habár a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei integrált szerkezet-átalakítási program keretében folyik PHARE-források felhasználása is).

Jelenleg az adott feladatok megvalósításának folyamatát határozzák meg, melynek finanszírozása meghatározott államháztartási források bevonásával történik. (A későbbiekben az EU támogatási rendszeréhez való illeszkedéssel a programok nem kizárólag állami források felhasználásával bonyolódnak, hanem az uniós források mellett a hazai és külföldi magánszféra, hitel szféra, stb. is bekapcsolódik, így a programoknak az államháztartási rendszer belüli kezelése, különösen az információs rendszer oldaláról még bonyolultabbá válik.)

Meg kell állapítanunk, hogy az ez irányú lépések és tényleges előrehaladás ellenére az *európai típusú programozás bevezetésének legfőbb akadálya éppen a jelenlegi folyó költségvetési tervezési gyakorlat*. Így a stratégiai és operatív programokból is hiányzik a reális költségvetési háttér.

A finanszírozási rendszer hatékonyságát fokozhatja a központi kormányzat, a régió és a területfejlesztés többi szereplője között létrejövő - a nemzetközi gyakorlatban ismert és jól működő mechanizmusnak, a *tervszerződések* (a különböző források egyesítésének és felhasználásának jogi-pénzügyi kötelezettségeit tartalmazó dokumentum) rendszerének a kialakítása és működtetése. Ennek a kidolgozása valószínűleg jól adaptálható a magyar gyakorlatba, s ezért az ezzel kapcsolatos elgondolások kialakítása sürgető feladat. A tervszerződés tartalmazza a célok megvalósításának szintjeit, ezek elérésének módját, a végrehajtandó fejlesztéseket, kijelöli a végrehajtásért felelős szervezetet, a végrehajtás ütemezését, a pénzügyi hozzájárulás összegét, finanszírozási feltételeit és ütemezését, a programteljesítésről szóló beszámoló rendjét.

2. ÁBRA
Az országos, a regionális és a helyi stratégiák, programok egyeztetési rendszere
(Harmonisation System of National, Regional and Local Strategies)



A programok monitoring rendszere

A programokkal kapcsolatos *monitoring bizottságokat* kell szervezni. Ezek összetételét és jogkörüket az uniós források felhasználása esetén előírások szabályozzák. A monitoring bizottság ellenőrzi:

- a programcélok kitűzésének a szakmai helyességét,
- a részarányos teljesítést,
- a program előrehaladását, befejeződését,
- a program eredményességét, a program-szerződésben rögzített célok teljesítését.

A monitoring bizottságokat alapjában véve *régióként* kell szervezni. Lehetséges azonban, hogy ilyenekre megyénként is szükség lehet, akár önállóan, akár pedig albizottság formájában. A programokhoz kidolgozásához és monitoringhoz megfelelő *információs rendszer* szükséges. Ennek két fő alrendszere van:

- A természeti – társadalmi - gazdasági helyzet és folyamatok regisztrálása és figyelemmel kísérése.
- A támogatásokra és a pénzügyi működésre vonatkozó adatok számon tartása.

A területi információs rendszer megszervezéséről az 1996. évi XXI. sz. *Területfejlesztési és rendezési törvény* intézkedett, kiépültek annak országos és területi (megyei) központjai, illetőleg az igényekhez mérten már régió- és kistérségi szinten is szerveződnek. A pénzügyekkel kapcsolatos információs rendszer kialakításáról a már említett 2355/1997. (XI.7.) Kormányhatározat az EU-konform támogatási rendszerekről intézkedik.

A programozási folyamatban - miután több szálon és némileg külön álló területeken fut - így a különböző területeken folyó tevékenységeket össze kell hangolni, és erre *intézkedési tervet* kell kidolgozni.

TOWARDS A NEW SYSTEM OF REGIONAL DEVELOPMENT FINANCE: ADAPTATION TO THE EU STANDARDS

ÉVA RUTTKAY

National financial system of regional development finance system should be modernised and adjusted to the European standards. The approaching enlargement of the European Union raised the following issues:

- Adaptation of economic policy that should be focused on the improvement of competitiveness of the economy and ease of territorial differentiation;
- Enhancement of absorptive capacities including human, institutional and economic (financial) factors to obtain resources from EU funds;
- A new, decentralised model of financial framework should be established;
- A mid-term planning system must be formulated, including the elaboration of a national programming system that is adjusted to the EU standards and fitted into the national economic policy.

To realise strategic purposes outlined above, institutions of territorial administration must be made operational furthermore, functions of central governmental and regional authorities should be clarified. The main constraint of the introduction of a new programming system is the recent financial policy that provide insufficient resources to ease regional differences and realise long-term development strategies. To set up a working programming system, financial conditions and institutional background must be improved furthermore, the programming process must be co-ordinated and an information and monitoring system should be established.