

EURÓPAI INTEGRÁCIÓ, KELETI BŐVÍTÉS ÉS A MAGYAR REGIONÁLIS POLITIKA

(Enlargement of the European Union and the Hungarian
Regional Policy)

HORVÁTH GYULA

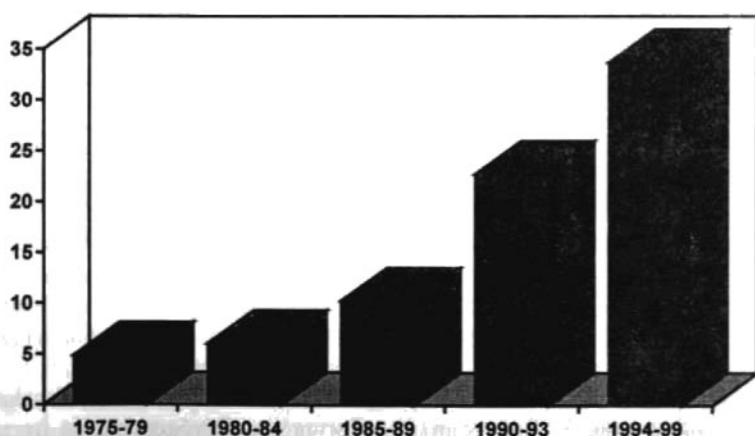
Az Európai Unió kohéziós és strukturális politikája

A reformfolyamatok

A makrogazdaságok összehangolására létrejött Európai Közös Piac politikájában - az európai gazdaság fejlődésében bekövetkezett gyökeres változások és az integráció bővülésével párhuzamosan - a tagállamok és az egyes országokon belüli téregységek közötti kohézió erősítése fokozatosan került előre a prioritási rangsorban. A regionális politika stratégiai jelentőségét mutatja, hogy az e célra fordított közösségi kiadások 1975-ben a költségvetés 4,8%-át, 1988-ban 8,1%-át tették ki, a strukturális műveletekre fordított pénzeszközök 1994-ben 31,3%-os részarányt képviseltek, az 1999. évben pedig 35,7%-ot tesznek majd ki (1. ábra). A strukturális politika finanszírozása az 1990-es évtized végéig az Unió második legjelentősebb tételét jelenti. Az agrártámogatások és a regionális politikai források közti különbségek jelentősen mérséklődtek, a két feladatcsoport között húsz esztendő alatt 10:1-ről 1,3:1-re csökkent a költségvetési támogatás volumene.

1. ÁBRA

A regionális célú kiadások aránya az EU költségvetésben (%)
(Share of regional funds in the EU budget)



Forrás: Az Annual Report of the CEC (különböző évek) alapján szerkesztette: Horváth Gy.

A regionális fejlesztések társadalompolitikai szerepét az húzza alá, hogy míg az agrártámogatások 10 millió mezőgazdasági foglalkoztatott jövedelmi viszonyait, közvetve még kb. 50 millió fő életkörülményeit befolyásolják, addig a strukturális eszközök közvetlen vagy közvetett hatásait 186 millió közösségi lakos, az össznépeség fele érzékeli. E lényeges népességszám-különbség okozza az Unió költségvetésére nehezedő nagy nyomást, ami részben a globális finanszírozás folyamatos reformját, illetve az egyes feladatcsoportok belső működésének hatékonyabbá tételét tartja folyamatosan napirenden.

A regionális politika századfordulóig érvényes mai eszközrendszere két reformsorozat eredményeit tükrözi. Az *első reformcsomagot* a két nyugat-mediterrán ország belépése kényszerítette ki, a bővítés ugyanis 56%-kal növelte a gyenge struktúrájú területeken élő népesség számát. Az 1987. évi Egységes Európai Okmány a regionális politikai eszközök hatékonyabb összehangolásának követelményét fogalmazta meg. A közösségi alapok 1988. évi reformjának lényege az erőforrásoknak a leg súlyosabb szerkezeti problémákra való összpontosítása volt.

A *Strukturális Alapok* működésének átalakítása három *alapelvet* követett:

- a strukturális politikát tényleges gazdasági hatásokat kiváltó eszközökkel valósítsák meg,
- a tagállamok támogatását hosszú távú programokhoz kössék,
- a strukturális politika megvalósításában résztvevő szereplők között szoros partnerkapcsolatok épüljenek ki, különös figyelemmel a regionális hatóságok és önkormányzatok koordinációs szerepére és a magánszféra pénzeszközeinek a bevonására.

A reform során az alábbi *alapelvek* érvényesültek:

- *Szubszidiaritás és decentralizáció*: önálló mozgáster, döntési kompetencia és finanszírozási erőforrások a különböző méretű és jogállású területi közösségeknek belső erőforrásaik és a nemzeti stratégia összehangolásában;
- *Partnerség*: a különböző ágazati, tulajdonosi és eltérő tevékenységű szervezetek és intézmények területi fejlődésre hatást gyakorló döntéseinek intézményes koordinálása;
- *Programozás*: alulról építkező stratégiai és operatív tervezés, a legitimált stratégiákkal konform fejlesztési prioritások és támogatások, az egyedi projektfinanszírozást a komplex programok támogatása váltotta fel;
- *Koncentráció és adicionalitás*: jól elhatárolt fejlesztési tércategóriák, kombinált költségvetési és nem közösségi erőforrás-hasznosítás a gazdasági növekedést és a szerkezetátalakítást szolgáló ágazati prioritásokhoz rendelve.

A Strukturális Alapok *második reformját* az Európai Bizottság 1991. decemberi ülésén elfogadott *II. Delors-reformcsomag* indította el. A tagállamoknak az a felismerése, hogy a Közösségnek a szorosabb gazdasági és politikai egység irányába kell fejlődnie, azzal a megállapítással párosult, hogy a gazdasági konvergencia veszélybe kerülhet a gazdasági és a társadalmi kohézió erősítése nélkül.

A reformcsomag részeként 41%-kal megemelték a strukturális kiadásokat, a legelmaradottabb országok (Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország) támogatására létrehozták a Kohéziós Alapot, egyszerűsítették a döntési mechanizmust, a támogatások felhasználásának ellenőrzésére szigorú

szabályrendszert dolgoztak ki, és kisebb változtatásokat hajtottak végre a kedvezményezett ágazatok körét illetően (az elmaradott célcsoportba tartozó régiók egészségügyi és oktatási fejlesztési programjai is támogatásban részesíthetők). Jelentős - a koncentráció elvével nem összeegyeztethető - változás volt viszont a kedvezményezett térségek körének bővítése. A nemzeti kormányok és az egyes régiók nyomására a kedvezményezett területen élő népesség száma 27%-kal nőtt. Kelet-Németország elmaradott területté nyilvánításán kívül Belgium, az Egyesült Királyság és Franciaország növelte az elmaradott kategóriába sorolt területeit, Dánia és Olaszország pedig nagyobb részesedésre tett szert a depressziós térségeknek juttatott támogatásokból. Némiképp csökkent viszont az egyéb országok iparilag hanyatló térségeinek száma.

A közösségi tervezési rendszer kétszintűvé alakult, a fejlesztési tervek és a megvalósítási programok egységes programozási dokumentumban (Single Programming Document) jelennek meg.

A regionális fejlesztési programok elfogadásának *eljárási mechanizmusát* egyértelmű szabályok rendezték:

- a tagállamok összeállítják a támogatandó térségek fejlesztési programjavaslatait;
- a programtervezetet egyeztetik az országos, a regionális és a helyi hatóságokkal;
- meghatározzák a Közösségtől igénylendő kiegészítő források nagyságát;
- a programokat egyeztetik a közösség egyéb (versenypolitikai, környezetvédelmi, stb.) követelményeivel;
- részletes terv készül a közösségi alapok közti feladatmegosztásról és finanszírozásról;
- az egységes programozási dokumentum elfogadásáról az Európai Közösség Bizottsága dönt (a döntéselőkészítésbe bevonja az állandó bizottságokat, meghatározó jelentőséget tulajdonítva a Régiók Bizottságának).

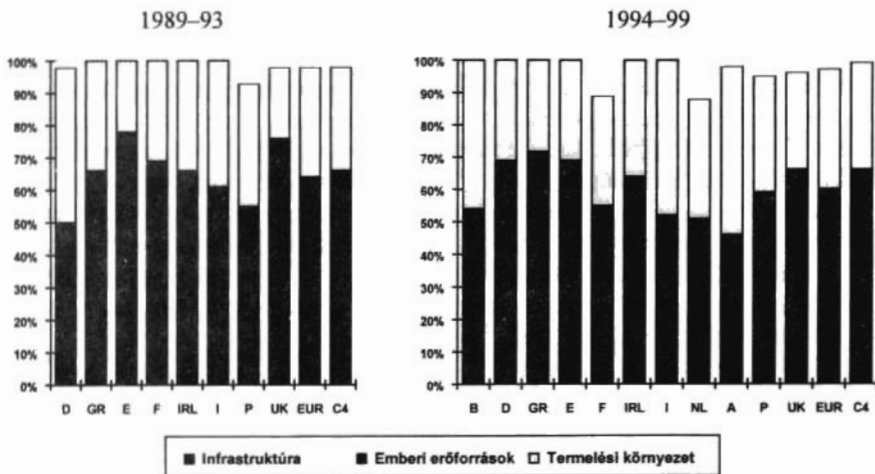
A koncentráció elvének érvényesülését jelzi, hogy az 1989–93 közötti időszak 1200 programjával szemben a jelenlegi hatéves tervezési periódus már csak 300 programot tart nyilván. Arányváltozások tapasztalhatók a támogatások ágazati felhasználásában is. Míg korábban az elmaradott térségekben az infrastruktúra-fejlesztési ráfordítások domináltak, a humán erőforrások és a termelés fejlesztése csekélyebb súllyal szerepelt, ma az iparfejlesztésre fordított források aránya a legmagasabb. Hasonlóképpen alakul a depressziós térségekben felhasznált fejlesztési erőforrások megoszlása is (2. ábra).

Az 1995. évi bővülés - az újonnan tagállamokká lett országok viszonylag kis mérete, fejlett piacgazdasága miatt - nem igényelte a közösségi regionális politika jelentősebb módosítását, csupán a ritkán lakott észak-skandináviai térségek számára hozták létre a 6. támogatási célcsoportot. Ausztria, Finnország és Svédország területfejlesztési támogatásai összesen 4,1 milliárd ECU-t tesznek ki, 8,1 milliós népességet érintenek. A területfejlesztési támogatásban részesülő népességszám csak 4,5%-kal emelkedett. A bővülés eredményeképpen az Unió elmaradott térségeinek száma csupán Burgenlanddal gyarapodott, a 270 ezer lakosú tartomány öt esztendőre 162 millió ECU támogatásban (a Közösség összes elmaradott térségére jutó támogatás 0,17%-ával) részesül.

2. ÁBRA

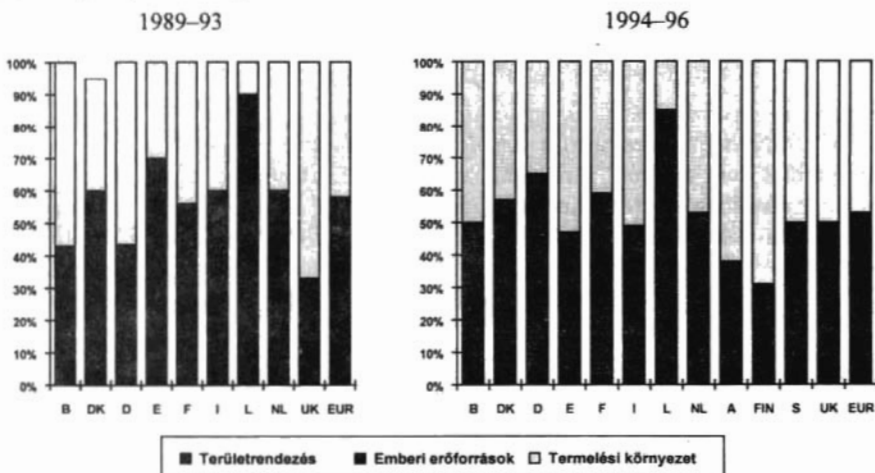
A támogatások felhasználása főbb tevékenységek szerint
(Utilisation of EU funds by the fields of activities)

a) Elmaradott térségek



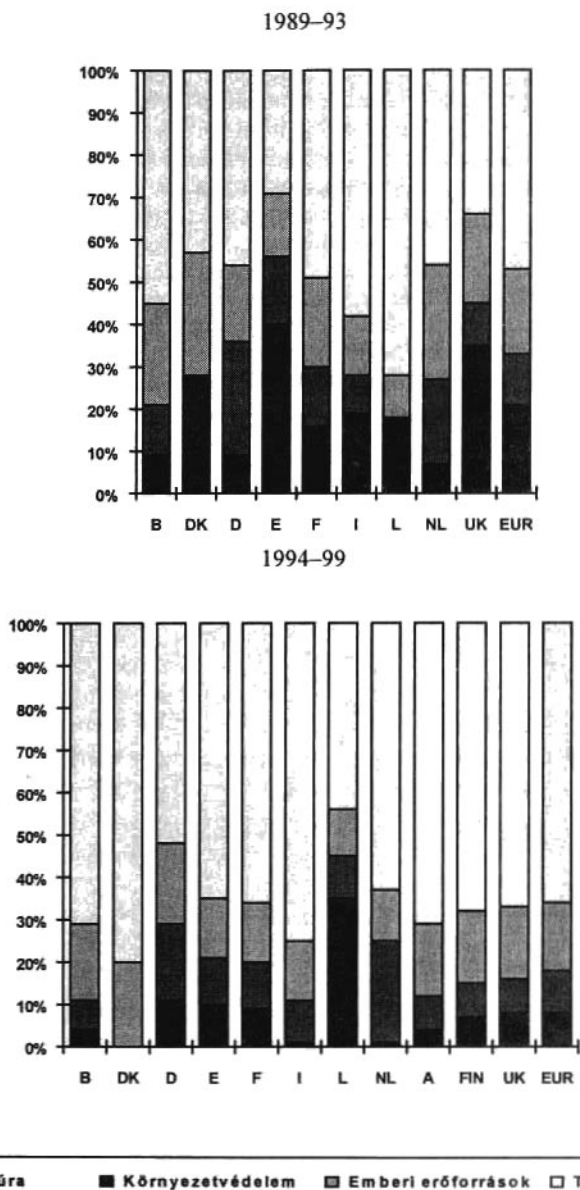
Forrás: First Report on Economic and Social Cohesion. p. 92.

b) Iparilag hanyatló térségek



Forrás: First Report on Economic and Social Cohesion. p. 93.

c) Rurális térségek



Forrás: First Report on Economic and Social Cohesion. p. 94.

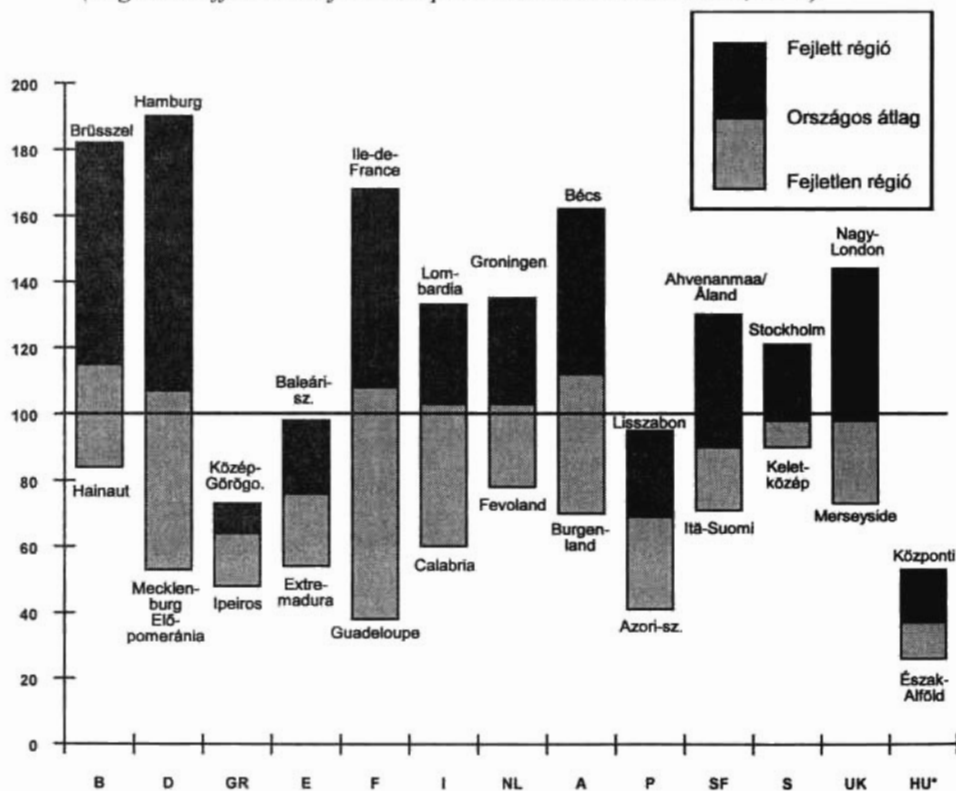
A régiók közötti kohézió

A tagállamok között megmutatkozó jelentős különbségekkel párhuzamosan lényeges eltérések figyelhetők meg a Közösség centrum- és periférikus régiói között is. A Földközi-tenger és az Atlanti-óceán menti régiók, a kelet-németországi, az észak- és kelet-finnországi területek gazdasági teljesítőképessége a közösségi átlagok alatt marad.

A legfejlettebb és a legfejletlenebb régiók között jövedelmi különbségek a 80-as évtizedben csak csekély mértékben mérséklődtek. Az Unió leggazdagabb (a német Hamburg Land) és a legszegényebb (a portugál Azori-szigetek) régiójának egy főre jutó GDP-je között 1983-ban 4,7-szeres, 1993-ban pedig 4,5-szörös volt a különbség (3. ábra). A legfejlettebb és a legfejletlenebb 25–25 régió jövedelmi differenciái egy évtized alatt nem csökkentek, és a két csoportot alkotó régiók sem változtak. A kohéziós politika szükségességét indokolja, hogy az Európai Unióban tapasztalható regionális különbségek átlagai kétszer magasabbak, mint az Egyesült Államokban. A kelet-európai bővülés a differenciákat tovább mélyíti.

3. ÁBRA

Az egy főre jutó GDP regionális különbségei a tagállamokban, 1993
(Regional differences of GDP/capita in the EU-member states, 1993)



Forrás: First Report on Economic and Social Cohesion. p. 24.; KSH Gyorstájékoztató, 1997. április, május adatai alapján Horváth Gy. szerkesztése. (Megjegyzés: Magyarország: 1995. évi adat)

A régiók teljesítőképességének alakulását elsősorban az ágazati szerkezet befolyásolja. A főleg a négy kohéziós országban (Írország, Portugália, Spanyolország, Görögország) és a Finnországban található agrárregiók GDP-mutatói vannak jelentősen az EU-átlag alatt, ezekben a jövedelmek növekedési üteme is alacsonyabb. Az ipari régiók - Németországban, Észak-Spanyolországban, Észak-Franciaországban, Észak-Olaszországban, Közép-Angliában és Ausztriában - teljesítőképessége meghaladja az Unió átlagait, növekedési rátái azonban csak mérsékelt előnyt jeleznek. Az erős tercier gazdasággal rendelkező térségek - Lisszabon kivételével valamennyi fővárosi régió, észak német, holland és belga területek - GDP-mutatói a legmagasabbak, a növekedési ütem átlagos.

A gazdasági tevékenység túlzott mértékben koncentrálódik a magasan urbanizálódott térségekben. Az 500 fő/km² feletti népsűrűségű régiók az EU összterületének csupán 4%-át, az össznépességnek viszont 50%-át adják. E területek fajlagos GDP-je a közösségi átlagot 14%-kal meghaladja. A nagyvárosok dinamikus növekedése a kohéziós országok többségében tovább mélyítette a területi jövedelmi különbségeket.

A regionális egyenlőtlenségek másik megnyilvánulási formájában, a *munkanélküliségi rátában* mind a tagállamok, mind pedig a régiók között markáns különbségek mutathatók ki. Az 1983-1995 közötti időszakban az Európai Unióban a munkanélküliségi ráta 8,7%-ról 10,7%-ra emelkedett. 1983-ban a 25 legmagasabb rátájú régió (12 spanyol, 8 brit, 3 belga, 1 olasz régió és Írország egésze) mutatója 17,2%, 1995-ben (14 spanyol, 6 olasz, 4 finn és 1 német régió) pedig 22,4% volt. A legalacsonyabb és legmagasabb rátájú 25 régió különbsége az 1983. évi 3,6-szeresről 1995-re 4,9-szeresre emelkedett.

A területi egyenlőtlenségek alakulásában - gazdaságszerkezeti okokon kívül - *termelékenységi és foglalkoztatási* tényezők játszanak szerepet. Minél magasabb egy régió termelékenységi színvonala (az egy foglalkoztatottra jutó GDP) és foglalkoztatottsági rátája, annál kedvezőbb az egy lakosra jutó GDP értéke. A két tényező hatása azonban a tagállamokban eltérő módon érvényesül. A duális gazdaságú Németországban és Olaszországban a két komponens és azok kombinációja regionálisan nagy szélsőségeket mutat. A kohéziós országok is különbözőek. Spanyolországban és Írországban a termelékenység az EU-átlaghoz közelít, a foglalkoztatotti ráta azonban alacsony, Görögországban és Portugáliában az alacsony munkanélküliségi mutatók gyenge termelékenységgel párosulnak.

A termelékenységi különbségek mérséklését az Unió egyes részein lényegesen eltérő termelési feltételek közepette kell megvalósítani. A gazdagabb régiókban szinte összehasonlíthatatlanul kedvezőbbek a modern távközlési adottságok, képzettebb és műveltebb a munkaerő, kiépült a kutatási-fejlesztési infrastruktúra. Érzékelhető különbségek tapasztalhatók az út- és vasúthálózatban, a déli perifériák autópálya-sűrűsége nem éri el az EU-átlag 50%-át.

Változások 2000 után

A *harmadik reformcsomag* főbb alapelveit az EU Bizottságának 1997-ben készült „Agenda 2000” c. dokumentuma körvonalazza. A 2000 után érvényesítendő kohéziós politika célja változatlan marad. A keleti bővítés azonban jelentősen megnöveli a tagállamok közötti és az országokon belüli különbségeket, ezért a

strukturális és kohéziós támogatások összegét növelni, a felhasználás koncentrációját fokozni célszerű. A 2000–2006 közötti időszakra tervezett 275 milliárd ECU (1997. évi áron) kohéziós jellegű kiadások az EU költségvetésének 38,0%-át adják majd. A strukturális intézkedések egyszerűsítése, a hatékonyság növelése érdekében a kedvezményezett térségek típusainak számát mérsékelni kívánja az Európai Unió. A ma érvényes 7 kedvezményezett térségformát háromra kell csökkenteni. Az elmaradott térségek kategóriája megmarad, lehatárolásának szempontjai sem változnak. Az új, 2. célcsoportba azok a térségek kerülnek, amelyek gazdasága szerkezeti problémák miatt hanyatlik, illetve ide sorolandók a depresszió sújtotta városi térségek. Az új, 3. célcsoportba pedig az előző két kategóriába be nem került, de a munkaerő minősége miatt problematikus térségek kerülnek, ahol az oktatás, a képzés és a szakképzés fejlesztését külön eszközökkel kell támogatni. A kedvezményezett térségek számát szűkíteni kívánják, a besorolási kritériumok szigorú betartása esetén a támogatott területeken élő népesség aránya 2006-ban 35–40% lehet (ennek kétharmada él majd elmaradott térségekben).

Az új elképzelések szerint a Kohéziós Alap jelenlegi formájában és volumenében fennmaradna, továbbra is a transeurópai közlekedési hálózatok fejlesztését és környezetvédelmi programokat támogatna. A jelenleg érvényes 13 Közösségi Kezdeményezés (amely kb. 400 programot támogat párhuzamosan a strukturális műveletekkel) száma csökkenne, csak három tevékenységi körre (a határmenti együttműködések fejlesztésére és tervezésére, vidékfejlesztésre és az esélyegyenlőséget növelő humán erőforrás fejlesztésre) terjedne ki.

A gazdasági és a szociális különbségek mérséklésében a támogatási források és a megalapozott regionális fejlesztési programok mellett az Unió a jövőben nagy jelentőséget tulajdonít a decentralizált partneri kapcsolatok fejlesztésének. A tovább egyszerűsítendő döntési mechanizmusban a fejlesztés szereplői között egyértelmű munkamegosztást kell kialakítani, a döntéseket erőteljesen decentralizálni kell.

A kelet-európai bővítés

A bővítés teljesítménycsökkentő hatása

A keleti bővítés hatásai - a népességszámot és a gazdasági elmaradottságot tekintve - még a mediterrán szárny csatlakozásánál is komolyabb nehézségek elé állítják a Közösséget. Az első szakaszban várhatóan taggá váló Csehország, Lengyelország, Magyarország, Észtország és Szlovénia 63 millió fős népessége 40%-kal növelné az elmaradott térségek népességszámát, ami azt jelenti, hogy az I. támogatási célcsoportba besorolt régiókban élő népesség aránya a mai 25%-ról 36%-ra emelkedne. Nem is szólva arról, hogy a kelet-közép-európai régiók fejlettségi mutatói lényegesen rosszabbak, mint a nyugat-európai elmaradott térségeké: egyetlen régió GDP-je sem haladja meg az EU-átlag 75%-át. A kelet-európai társult tagországok majdani csatlakozása egyébként jelentősen mérsékli az Unió teljesítőképességét. Az alapítás óta bekövetkezett és a tervezett bővítés az egy főre jutó GDP-t 30%-kal mérsékelte, eredeti önmagához képest az új évezred közössége az elmaradottságot jelentő 75%-os GDP-határon áll majd (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT

*Az egymást követő bővítések nyomán változó EU-alapadatok
(Changes in basic indexes of the EU as result of subsequent enlargements)*

Bővítés	Terület- növekedés %	Népesség- növekedés %	GDP növekedés %	Az egy főre jutó GDP változása %	Változás EUR6=100
EUR 6 → EUR 9	31	32	29	-3	97
EUR 9 → EUR 12	48	22	15	-6	91
EUR 12 → EUR 15*	43	11	8	-3	89
EUR 15 → EUR 26	34	29	9	-16	75

Megjegyzés: * A keletnémet tartományokkal együtt.

Forrás: Agenda 2000. p. 110.

Az Európai Unió reformcsomagja számol a társult keleti országok támogatásával. 2000–2006 között a strukturális kiadások egyhatod részét kívánják az új tagállamoknak folyósítani, a programidőszak végén támogatásuk a kiadások 30%-át éri majd el. Lévéen, hogy az új tagállamok az elmaradott térségi célcsoportba tartoznak majd, és többségük viszonylag kis méretű, az Unió nem tervezi az országokon belüli megkülönböztetett támogatási térségek kialakítását a közösségi finanszírozás céljaira. A belső különbségek mérséklésének feladatait a tagország általános teljesítőképességének a javításával kívánja megoldani. Az országok többségében tapasztalható jelentős és növekvő területi különbségeket a nemzeti kormányoknak kell mérsékelniük saját intézményrendszerükön keresztül. Az EU strukturális támogatásait a kormányok által kidolgozott, a regionális, az ágazati szervezetekkel és a szociális partnerekkel egyeztetett nemzeti területfejlesztési programok alapján folyósítja.

A Strukturális Alapokhoz való majdani hozzáférést azonban jelenleg - az EU Bizottságának értékelése szerint - több tényező akadályozza:

- egyáltalán nincsenek vagy nagyon gyengék a regionális politikai eszközök;
- fejletlen az intézményrendszer, erőtlen az ágazatközi koordináció a regionális fejlesztési programok társfinanszírozásában, a területi önkormányzatoknak nincsenek eszközeik, hiányos a szakértelmük;
- a költségvetési szféra is gyökeres átalakításra szorul: mennyiségi szempontból ma még nehezen mobilizálhatók az állami pénzalapok a strukturális támogatások kiegészítésére, tisztázatlan a társfinanszírozáshoz szükséges források mennyisége, minőségi szempontból megoldatlan a felhasználás hatékonyságának garانتálása, hiányzik az EU-konform monitoring.

A társult tagállamok területi szerkezete

A tervgazdaságban folytatott látszólagos kiegyenlítő politika szinte egyetlen eredménye az volt, hogy a nagyrégiók között az európai helyzetképtől eltérő, kiugró különbségek nem regisztrálhatók. Az általánosan gyenge gazdasági teljesítőképesség miatt az elmaradottság területi eloszlása egyenletesnek tűnik.

E megállapításunk a nagy területi egységekre vonatkozóan igaz, a kisebb térségek teljesítőképességében - mint Európa más országaiban - a különbségek sokkal nagyobbak. Az egy főre jutó GDP alapján Kelet-Európában a regionális különbségek mértéke nem tér el lényegesen az Európai Unió adataitól (2. táblázat).

Az általános elmaradottság bizonyítja, hogy nincs Kelet-Európában az uniós átlagot meghaladó régió, és csupán három fővárosi (a prágai, a budapesti és a szófiai) régió közelíti meg az átlag 75%-át (3. táblázat). A régiók döntő többsége az európai regionális rangsor legvégén helyezkedik el, csupán néhány cseh, lengyel és magyar régió teljesítőképessége jobb, mint a legelmaradottabb portugál, görög és spanyol régióké.

2. TÁBLÁZAT

A legfejlettebb és a legfejletlenebb régió közti különbség az európai országokban az egy főre jutó GDP alapján, 1993 (vásárlóerő-paritáson)

(Differences between the most and the least advanced regions in the EU by the value of GDP/capita, 1993)

Ország	Legfejlettebb	Legfejletlenebb	Az egy főre jutó GDP különbsége
	régió		
Németország	Hamburg	Thüringia	6,48
Bulgária	Szófia	Montana	5,00
Magyarország*	Budapest	Észak-Alföld	2,48
Olaszország	Lombardia	Calabria	2,33
Portugália	Lisszabon	Alentejo	2,30
Belgium	Brüsszel	Hainaut	2,12
Lengyelország	Varsó	Varsói régió	2,11
Spanyolország	Valencia	Extremadura	1,99
Franciaország	Île-de-France	Languedoc-Roussillon	1,96
Szlovákia	Ny-Szlovákia	K-Szlovákia	1,90
Görögország	Közép-Görögország	Észak-Égei régió	1,66
Csehország	Prága	Dél-Morvaország	1,61
Egyesült Királyság	Délkeleti régió	Észak-Írország	1,58
Hollandia	Groningen	Friesland	1,52
Dánia	Fővárosi	Kelet-Dánia	1,41
Románia	Bukarest	Dél-Moldova	1,37

* 1995

Forrás: Eurostat, Brüssels, 1994; The Impact on Cohesion of EU Enlargement alapján Horváth Gy. számításai.

3. TÁBLÁZAT

*A kelet-közép-európai régiók megoszlása fejlettségi kategóriák szerint, 1993
(Distribution East Central European regions by GDP-capita categories)*

Ország	Az egy főre jutó GDP az Európai Unió átlagának %-ában						Összesen
	-20,0	20,1- 30,0	30,1- 40,0	40,1- 50,0	50,1- 60,0	60,1- 75,0	
Bulgária	6	2	–	–	–	1	9
Csehország	–	–	–	–	6	1	7
Lengyelország	1	8	–	1	–	–	10
Magyarország*	–	2	2	1	–	1	6
Románia	2	7	–	–	–	–	9
Szlovákia	–	–	3	–	–	–	3
<i>Összesen</i>	<i>9</i>	<i>19</i>	<i>5</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>3</i>	<i>44</i>

Forrás: The Impact on Cohesion of the EU Enlargement. Különböző oldalak alapján összeállította: Horváth Gy. (Megjegyzés: * 1995.)

Ugyan valamennyi országban a fővárosi régiók GDP mutatója a legmagasabb (az országos átlagot 100-nak véve a fővárosi adatok a következők: Prága: 153, Varsó: 170, Budapest: 181, Bukarest: 125, Szófia: 250, Pozsony: 175), a hazai össztermékből való részesedés koncentrációja nem nagyobb, mint a nyugat-európai országokban.

A változások regionális hatásait vizsgálva ugyanis azt érzékelhetjük, hogy a fővárosi régiók minden országban az átalakulás nyertesei lettek, míg a többi térségnek a korábbi szocialista rendszerben elfoglalt pozíciója megváltozott, az átalakulás különböző pályákon zajlik (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT

*A rendszerváltás hatása a régiók helyzetére
(Impact of transition process on the position of distinct types of regions)*

		Az átalakulás hatása	
		Kedvező	Kedvezőtlen
A tervgazdaságban elfoglalt pozíció	Jó	Pozitív folyamatosság (Multifunkcionális nagyvárosok)	Negatív megszakítottság (Nehézipari központok)
	Rossz	Pozitív megszakítottság (Nyugati határmenti régiók)	Negatív folyamatosság (Elmaradott agrártér- ségek)

Bár a szerkezet átalakítás a hagyományos fejlődési pólusokat is hátrányosan érintette, a korábban diverzifikált gazdasággal és viszonylag összetettebb társadalmi-gazdasági funkciókkal rendelkező *nagyvárosi régiók* csekélyebb veszteséggel juthatnak az átalakulási folyamat végére, mint a monokultúrák iparvidékek és a rurális térségek. A piacosodás térnyerése és a modern gazdasági szerkezet kialakulása érzékelhető Varsó, Krakkó, Poznan, Wrocław vajdaságokban Lengyelországban, a budapesti agglomerációban, az észak-dunántúli régióban Magyarországon, Prága, Karlovy Vary és Pozsony környékén. Ezekben a régiókban az országos átlagot jelentősen meghaladja a magánvállalkozások száma, a külföldi tőke részaránya, a szolgáltató szektor (különösen az üzleti- és a pénzügyi szolgáltatások növekedése nyomán) lassan a gazdaság domináns ágazatává válik. Ezek a térségek a fontosabb innovációk hordozói, új termékek kibocsátói, a nemzetközi gazdasági együttműködések szereplői.

A szerkezeti átalakulás egyértelmű vesztesei viszont a munkásosztály korábban erősen preferált fellegvárai. A *kitermelő-, nehéz- és könnyűipari központok* és agglomerációik a depresszió tipikus jegyeit mutatják: magas a munkanélküliség, a csődbe jutott vállalatok aránya, nehéz a munkaerő szakképzettségét konvertálni, gyenge a vállalkozói szellem, a progresszív munkaerő elvándorol, a környezet erősen károsodott. Lengyelországban a legnagyobb transzformációs veszély Felső-Sziléziát fenyegeti. A szénbányászat, a nehéz- és vegyipar mély válságba került. A négymillió térség aktív keresőinek közel fele, 800 ezer fő dolgozik a depresszió sújtotta ágazatokban. Méreteiben kisebb, de hasonló következményekkel járó problémákkal küszködik az észak-morva és a nyugat-cseh régió Csehországban, Plovdiv, Várna és Rusze térsége Bulgáriában, a román Vajdahunyad és Braila, a szlovák Kassa városok és környékük, a borsodi és a nógrádi iparvidék Magyarországon. Ma még nem lehet egyértelműen megrajzolni a nagyipari központok jövőjét. Vannak olyan térségek (pl. Felső-Szilézia katowicei vajdasága), amelyek könnyen adaptálták a piacgazdaság új elemeit, a hanyatló ágazatok termelés kiesését privatizáció és külföldi tőkebevonás révén részben pótolni tudták, viszonylag kedvező a demográfiai szerkezetük, jó az infrastruktúrájuk, kiépült kutatási-fejlesztési hálózatuk van. A monokultúrák vállalatvárosok jövője azonban teljesen bizonytalan, sorsuk megpecsételődni látszik.

Az átalakulás a korábban *elmaradott térségek* helyzetét még kilátástalanabbá tette. A rurális területek mezőgazdasági vállalatai szétzilálódtak, a keleti piacokra termelő élelmiszeripar kibocsátása a tizedére csökkent. A fejletlen infrastruktúra, a népesség kedvezőtlen korösszetétele és alacsony képzettsége miatt e területek tovább erodálódnak.

Az átmenet regionális következményei Kelet-Európában a népesség jóval nagyobb hányadát érintették kedvezőtlenül, mint a szerkezetátalakulás két-három évtizeddel korábbi hatásai Nyugat-Európa népességét (5. táblázat). A változásokra sem a kormányok, sem a területi szereplők nem voltak felkészülve. A területfejlesztési politika jelentős késéssel - a 90-es évtized közepén - és többnyire az Európai Unió fejlesztési támogatása igénybevételének feltételeként keltette fel a kelet-európai gazdaságpolitikusok figyelmét.

5. TÁBLÁZAT

*A különböző fejlettségű régiókban élő népesség becsült adatai
Kelet-Közép-Európában, 1995*

*(Estimated size of population in distinct types of regions in East Central Europe,
1995)*

Ország	Elmaradott		Depressziós		Fejlődő		Fejlett	
	Millió fő	%	Millió fő	%	Millió fő	%	Millió fő	%
Bulgária	2,68	34,0	1,07	12,7	2,44	29,0	2,05	24,3
Csehország	2,81	27,3	1,55	15,0	2,73	26,6	3,20	31,1
Lengyelország	13,78	36,4	8,30	21,9	8,36	22,0	7,46	19,7
Magyarország	3,41	34,0	0,44	4,4	2,95	29,0	3,33	32,6
Románia	12,21	53,6	1,87	8,2	2,98	13,1	5,69	25,1
Szlovákia	1,89	35,8	1,06	20,1	1,07	20,3	1,25	23,8

Forrás: A szerző becslése nemzeti területfejlesztési forrásmunkák alapján. Az elmaradott, a fejlődő és a fejlett térségek adatait a középszintű területi egységek alapján számítottuk ki.

A regionális politika gyenge pozíciója

Amikor a 80-as évtized végén érzékelhetők voltak a tervgazdaság összeomlásának első jelei, a makroszabályozás átalakításának prioritásai között szinte egyetlen országban sem jelent még meg a regionális politika eszközrendszere kialakításának az igénye. Ha voltak is próbálkozások regionális ösztönzők bevezetésére, a javaslatok az ágazati minisztériumok érdekellentétei miatt hamar lekerültek a napirendről. A helyi-területi önkormányzati rendszer erejét saját szervezeti formáinak a kialakítása és finanszírozási bázisának a megteremtése kötötte le, a szűkös állami erőforrások sem kedveztek annak, hogy az újraelosztás rendszere egy újabb elemmel, a területfejlesztési támogatással bővüljön.

A regionális politika kialakulását tehát három tényező akadályozta az átmenet időszakában: az önálló regionális politika megjelenésének korlátozott támogatottsága kormányzati körökben, a területi fejlesztési intézményrendszer gyengesége és a területi közigazgatás megoldatlansága. Elvértve készültek ugyan koncepciók és fejlesztési tervek, ezek azonban ad hoc jellegűek voltak, módszertani megalapozottságuk gyenge volt, alkalmi célok megoldását kívánták elősegíteni jól körülhatárolt szervezeti rendszer és eszközök nélkül. Magyarország volt az egyetlen, amely legalább a központi kormányzati struktúrában megjelenítette a területfejlesztést, mint államilag támogatott tevékenységet. Az 1990–1994 közötti időszak területfejlesztése azonban nem lépte túl az eseti beavatkozások politikáját, az újjászervezett területfejlesztési alap csekély volumene, az elkülönült, szétaprózott finanszírozás miatt a ráfordítások gyenge hatást fejtettek ki. Csehország a kisvállalkozások támogatásában próbálkozott regionális kedvezmények alkalmazásával, és Szlovénia készített területfejlesztési támogatási programot az instabil népességű térségek revitalizálására. Több országban az ágazati minisztériumok a regionális hanyatlás tüneti kezelésére eszközeik elosztásában

alkalmaztak területi szempontokat, ezek azonban nem nevezhetők strukturápolitikai intézkedéseknek.

Látnunk kell azt is, hogy a kelet-európai országok politikai döntéshozóinak több dilemmával kell szembenéznük, ezek értelemszerűen nehezítik a konzisztens regionális politika kialakulását. Az első, mindeddig válasz nélkül maradt kérdés, hogy a regionális politika egyáltalán hatékony eszköz-e az átmenet feladatainak a megoldásában. Mivel a válság az egyes nemzetgazdaságok valamennyi térbeli pontján érezteti a hatását, nem lehet-e a szűkös erőforrások időszakában, például a korszerű iparpolitikával kedvezőbb változásokat elérni, mint a redistribúción alapuló regionális politikával.

A másik általános hiányosság, hogy az országok döntő többségében a regionális politika jogi keretei, alkotmányos alapjai hiányoznak. Nincsenek sem központi, sem pedig a szubnacionális intézmények a fejlesztés tervezésének és végrehajtásának szervezésére, a közösségi és a magánszektor együttműködésének az ösztönzésére. A még mindig erősen centralizált fejlesztési források között nincs megfelelő koordináció, az ágazati érdekek harmonizálására néhány helyen létrehozott központi intézmény működése formális. A minisztériumok és az ágazati politikusok között éles verseny tapasztalható a fejlesztési politika és forrásai feletti rendelkezési jogokért. Hasonló jelenségek figyelhetők meg az államigazgatás alsóbb szintjein is. A regionális fejlesztési jellegű feladatokat rendszerint a központi minisztériumok dekoncentrált szerveihez telepítik, mint ahogy a külföldi támogatással létrehozott fejlesztési ügynökségek is centrális alárendeltségben működnek.

S végül, a regionális fejlesztési politikát befolyásoló harmadik tényező - amelyet már kedvező hatásnak tekinthetünk - az Európai Unióhoz való csatlakozás követelményeiből fakad. A potenciális tagjelölteknek ugyanis politikájukat és intézményrendszerüket fokozatosan hozzá kell igazítaniuk az integrációs szabályokhoz, kiváltképpen a strukturális és a kohéziós programoknak való megfeleltetés érdekében. Az európai módszerek elsajátítását azonban akadályozza, hogy mind a Phare támogatások, mind pedig a bilaterális finanszírozású programok irányítása kizárólag a központi minisztériumok kezében van, felhasználásuk nem tervszerű, nem illeszkedik országos fejlesztési koncepcióba, a regionális aktorok csupán egyszerű recipiensei és nem aktív formálói e programoknak.

Az új tagok támogatása

A Strukturális Alapok átalakítását általában szükségszerűnek tekintik, de annak érdemi módozatairól folytatandó vita valójában még csak most kezdődött. Ezért a továbbiakban, számos feltételezéssel, absztrakcióval kell élnünk:

- Az első feltételezés az, hogy az első lépcsőben a CEFTA országok csatlakozásával - mégpedig egyidejű csatlakozásával - számoltunk, azaz Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia belépését feltételeztük, a többi társult ország belépésének hatásait nem kalkuláltuk. Nem számoltunk külön Ciprus és Málta belépésével sem, de tekintve, hogy a két ország együttes lakossága sem éri el az 1 milliót, ennek közösségi hatása nem számottevő. Nem jelent számottevő változást Szlovákia kimaradása sem, hiszen népessége az így kibővült Unió lakosságának 1,2%-át tenné ki.

Természetesen jóval nagyobb - sok tekintetben meghatározó - hatása van Lengyelország belépésének vagy kívül maradásának;

- Feltételeztük, hogy az eddig támogatott EU régiók továbbra is támogatásban részesülnek, csak a támogatott régiók köre kibővülne az újonnan csatlakozott országokkal. A kisebb ellenállás irányában haladva, tehát nem a támogatottak köre, hanem az egy-egy régióknak jutó támogatás szintje változna a különböző alternatívák függvényében;
- Végül feltételeztük, hogy a pénzeszközök forrásszabályozása, továbbá a felosztás szabályai, módszerei alapvetően megegyeznek az 1994-99-es hatéves költségvetési tervezési periódus elveivel.

A támogatás alapkritériuma az, hogy az adott NUTS 2 régió egy főre jutó hazai összterméke kevesebb, mint 75%-a legyen az Unió átlagának. Ezt a szabályt azonban valójában ma sem értelmezik mereven. Az 1995. évi bővítés előtti EU 181 régiója közül 54 részesült az 1. cél alapján támogatásban, és ebből 12 fejlettségi szintje már 1990-ben meghaladta az EU átlagának 75%-át.

Az öt CEFTA-ország fejlettsége - vásárlóerő-paritáson - ma összességében az EU-átlag 32%-át teszi ki, csatlakozásuk az EU-átlag 10,4 százalékos csökkenését okozná. A szabályok következetes alkalmazása esetén a támogatástól elesnének mindazok a régiók, amelyek a mai uniós átlag 67%-a felett vannak. Ez a meglévő, már 75% feletti 12 EU régió mellett további kilencet diszkvalifikálna az 1. cél alapján támogatásra.

Az Európai Unió jelenlegi lakosságának 25%-a, 92,2 millió fő él elmaradottnak minősített és az 1. cél alapján támogatott területen. Ha a kritériumot szigorúan értelmeznék, a 92,2 millió fő 77,9 millióra csökken. Dánia, Finnország és Svédország kivételével minden tagországban van az 1. célcsoportban támogatott terület. Görögország, Portugália és Írország 100%-ban az, de Spanyolország közel 60%-a, Olaszország 36,6%-a és Németország 20,7%-a is e kategóriába tartozik.

A CEFTA-országok felvétele esetén egész területük az 1. cél alapján támogatottnak minősül. Ha az új körülmények között a 75%-os határt mereven értelmeznék, akkor a jelenlegi Unió 92,2 millió 1. cél alapján támogatott népességéből csak 52,6 millió maradna, és az 1. cél alapján támogatott népességnek 56%-a, az új, CEFTA-ból felvett tagországok területére kerülne. Ez olyan mértékű eltolódás, amely az érintett országok többsége számára elfogadhatatlan. Ugyanakkor az is igaz, hogy az e cél alapján támogatott népesség aránya 25%-ról csak 27,6%-ra nőne.

Az Objective 1. teljes előirányzatának 38,9%-a Lengyelországnak járna, és a teljes összeg 57,4%-át az öt CEFTA-országban kell felhasználni. Magyarországon az 1. cél által támogatott területek lakosságának 6,6%-a élne és GDP szintje, valamint munkanélküliségi rátája alapján a támogatások 7,8%-át lenne indokolt itt felhasználni.

Érdemes összevetni, hogy mennyi lenne a jelenlegi 1. cél által támogatott EU tagországok részesedésének csökkenése e változás nyomán (összevetve az 1994-99. évi tényleges arányokkal) (6. táblázat).

6. TÁBLÁZAT

*Az EU-tagországok elmaradott térségei támogatásának
csökkenése a keleti bővítés után*

*(Prospective decrease of financial support of backwarded regions in the EU after
the eastern enlargement)*

Ország	1994–99 tény, %	Keleti bővítés után számított, %	Csökkenés
Ausztria	0,2	0,1	-0,1
Belgium	0,8	0,5	-0,3
Franciaország	2,3	1,1	-1,2
Görögország	14,8	4,6	-10,2
Hollandia	0,1	0,05	-0,05
Írország	6,0	1,5	-4,5
Nagy Britannia	2,5	1,4	-1,1
Németország	14,5	9,3	-5,2
Olaszország	15,8	8,7	-7,1
Portugália	14,9	3,8	-11,1
Spanyolország	28,0	11,8	-36,2

Forrás: Horváth Gy.–Illés I. 1997. p. 102.

Kétségtelenül legnagyobbak Spanyolország, Portugália, Írország és Görögország, az eddigi fő kedvezményezettek viszonylagos veszteségei. Összességében a legtöbbet Spanyolország, arányaiban Portugália és Írország veszít. Megjegyzendő, hogy az utóbbi két veszteség nemcsak a keleti bővítés következménye, hanem azé is, hogy maga az EU is következtelen volt módszerei alkalmazásában: Írország és Portugália többet kapott, mint amennyi objektív számítás alapján járt volna nekik, és némileg hasonló a helyzet Olaszország arányvesztésével. A többi országban pedig a korábbi arány sem volt jelentékeny, a veszteség ezért sem igazán fájdalmas, nem beszélve arról, hogy ezek az országok nem elsősorban az 1. cél alapján jutnak támogatáshoz. Spanyolország vezető helyét az ugyanolyan népességszámú, de jóval alacsonyabb GDP-vel rendelkező Lengyelország foglalná el a támogatások tekintetében.

Az abszolút összegekre vonatkozó számításunkat az 1999. évre végeztük el. Jóllehet tisztában vagyunk vele, hogy 1999-ben a csatlakozás még nem következik be, mégis több érv szól ezen év választása mellett.

- 1999-re az EU Strukturális Alapjairól részletes számítások állnak rendelkezésre, és a változásokkal összevetve következtetések levonását teszik lehetővé;
- 1999. az utolsó év, amelyre nézve az Európai Unió a Strukturális Alapokból kötelezettségeket vállalt. Valószínű, hogy minden további vitánál és érdekegyeztetésnél az ez évi arányok fogják a kiindulópontot jelenteni.

Miközben a befizetési kötelezettség mindenki számára nőne, beleértve az új tagállamokat is, az is világos, hogy a bővítés terhe így elsősorban és döntően a gazdag, elmaradott területekkel nem rendelkező tagállamokat érintené, hiszen a

befizetett többletösszegeből ők vajmi keveset, vagy semmit nem kapnának vissza. A CEFTA-országok fejlettségi, illetve elmaradottsági szintje pedig olyan, hogy a jelenlegi módszerek alkalmazásának folytatásával soha nem látott és remélt támogatásban részesülnének (7. táblázat).

7. TÁBLÁZAT

1999. évi részesedés a Strukturális és Kohéziós Alapokból
(Share of distinct states of Cohesion Funds in 1999)

Ország	Az 1. cél előirányzata	A többi cél előirányzata	Közösségi kezdeményezések	Kohéziós Alap	Összesen
Ausztria	127	202	21	-	350
Belgium	126	101	44	-	271
Dánia	-	76	16	-	92
Finnország	-	239	23	-	262
Franciaország	291	1032	242	-	1565
Görögország	1258	-	174	265	1697
Hollandia	14	191	64	-	269
Írország	409	-	73	109	591
Luxemburg	-	9	3	-	12
Nagy Britannia	377	766	238	-	1381
Németország	2550	570	332	-	3452
Olaszország	2393	464	286	-	3143
Portugália	1030	-	160	217	1407
Spanyolország	3228	461	412	956	5057
Svédország	-	160	19	-	179
Csehország	1439	-	164	234	1837
Lengyelország	10680	-	666	1143	12489
Magyarország	2143	-	164	279	2586
Szlovákia	1193	-	92	149	1434
Szlovénia	304	-	36	47	387
Összesen	27480	4271	3227	3400	38378

Forrás: Illés I. 1997. p. 32.

- Az 1999. évi eredeti előirányzat nem meríti ki az Európai Tanács által a GDP 1,27%-ában meghatározott felső értéket sem. Ha figyelembe vesszük, hogy a jelenlegi tagországok évente átlagosan 2,5%-kal növekednek, hogy az EU időközben három, viszonylag gazdag országgal (Ausztria, Svédország, Finnország) bővült, továbbá a CEFTA-beli új tagországok GDP-je is a hátralevő időszakban dinamikusan, évi mintegy 4%-kal nő, akkor az 1999. évi Strukturális és Kohéziós Alapok összege az eredetileg előirányzott 30 milliárd ECU helyett legalább 38–39 milliárdra nőhet;

- Eddig a bővítés forrásszűkítő hatásait kizárólag az *Objective 1*. céltámogatásaiból részesülő, viszonylag kevésbé fejlett országokra terheljük rá. Ha az egyenlőbb teherelosztás érdekében a 2-6. célok kereteit is - mintegy egyharmadával - csökkentjük, és az így felszabaduló forrásokat az 1. célra, továbbá a Kohéziós Alapra csoportosítjuk át, akkor e források szűkössé válása bizonyos fokig enyhíthető.

Ez a variáns nem változtat - nem változtathat - azon a tényen, hogy - ha a hozzájárulás 1,27%-os plafonja nem léphető át - a keleti bővítés fő vesztesei Portugália, Írország, Görögország és Spanyolország lesznek. Görögország az 1999-re előirányzott 3,4 Mrd ECU helyett 1,7 Mrd-ot, Írország 1,4 Mrd helyett 0,6 Mrd-ot, Portugália 3,4 Mrd helyett 1,4 Mrd-ot kapna. Még egyszer hozzá kell tenni, hogy ez a csökkenés csak részben a keleti bővítés következménye, részben az EU saját szabályaié, amelyektől e támogatások megállapításakor egyszerűen eltekintettek. Portugália és Görögország pl. az EU legalacsonyabb munkanélküliséggel rendelkező tagállamai közé tartozik, Írország pedig - egységesen kezelve - már túllépte a 75%-os küszöböt.

Magyarország 2586 millió ECU támogatásban részesülne. Ez az összeg igen jelentős, de lényegesen alacsonyabb, mint az ugyanolyan területű és lakosságú, de lényegesen kedvezőbb fejlettségi szintű és munkanélküliségű Portugália 1999-re ténylegesen előirányzott támogatása (8. táblázat).

8. TÁBLÁZAT

Portugália és Magyarország előirányzott, illetve hipotetikus támogatása 1999-re, millió ECU

(Proposed and hypothetical support for Portugal and Hungary in 1999, million ECU)

	Portugália (tényleges előirányzat)	Magyarország (hipotézis a fejlettség alapján)
Strukturális Alapokból (ország-alapok)	2706	2143
Közösségi Kezdeményezések	239	164
Kohéziós Alap	468	279
<i>Összesen</i>	<i>3413</i>	<i>2586</i>

Forrás: Illés I. 1997. p. 33.

A magyar regionális politika

A jelenlegi regionális politika erős és gyenge elemei

A magyar területfejlesztés komplex és magas szintű jogi szabályozása, speciális intézményrendszere úttörő jellegű és egyedi Kelet-Közép-Európában, sőt sok EU-tagállam számára is mintaeértékű lehet. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről, céljait tekintve megfelel a társadalmi igazságosság, a méltányosság és a szolidaritás elveinek, az általános kohéziós

célok. Az Országos Területfejlesztési Koncepció szerkezete, regionális fejlesztési orientációja részben kielégíti a nemzeti fejlesztési programdokumentum követelményeit, a hosszú távú fejlesztési célok EU-kompatibilitását.

Az EU kohéziós politikájának fő irányát hosszú távra előrevetítő dokumentum, az *Agenda 2000* - miközben általában kedvezőtlen megállapításokat fogalmaz meg a kelet-európai csatlakozni szándékozó országok regionális politikai felkészültségéről - Magyarországot pozitív példaként említi. Az EU Magyarországról készített jelentése a következőket emeli ki:

- Csak Magyarországon létezik területfejlesztési törvény;
- E törvény alapelvei harmonizálnak az Unió célkitűzéseivel;
- A törvény végrehajtását kísérő változások nyomán az ország képes lesz az uniós szabályok átvételére, a Strukturális Alapok hatékony felhasználására;
- A végrehajtás során az új intézmények kialakulatlansága gondot okozhat;
- Nem kielégítő a minisztériumok, a regionális és a helyi szervek közötti koordináció;
- Nem érzékelhető pontosan, hogy a hazai regionális fejlesztési források miként feleltethetők meg az EU Strukturális Alapjainak pénzügyi eszközeivel, nehezen becsülhető meg Magyarország társfinanszírozási képessége;
- A területfejlesztésre szánt források szűkösek;
- Magyarországnak a Strukturális Alapok felhasználásának ellenőrzéséhez szükséges mechanizmusokat ki kell építenie;
- Az államigazgatással szembeni alapkövetelmény: magas szakmai színvonal és megkönyékezhetetlenség.

Decentralizáció és partnerség

A területi *decentralizáció* Magyarországon több szinten érvényesül, e területi szintek azonban nem egyenlő intézményekkel és kompetenciákkal rendelkeznek. Nem kellően tisztázott a szintek közötti munkamegosztás, mint ahogy a jogi szabályozás szintjén az sem rendezett kellőképpen, hogy mikor és milyen területi, illetve funkcionális nagyságrendben indokolt és lehetséges a közvetlen központi beavatkozás a decentralizált szervezetek tevékenységébe az ún. kiemelt, illetve válságtérsegek esetében. A regionális szint lehatárolása nem történt meg, intézményei és funkciói kialakulatlanok.

A területfejlesztési elosztási döntések, a tervezés decentralizációja és a partnerségi koordináció szempontjából egyaránt *megyei szinten* történt előrelépés a megyei területfejlesztési tanácsok létrehozásával. Az országos tapasztalatok azt mutatják, hogy ugyan jelentős zavarokat okozott a tanácsok jogi természetének tisztázatlansága, a kellő rugalmasság mégis lehetővé tette a szervezetek felállítását, az első elosztási döntések meghozatalát, a tervezési folyamatok felgyorsulását. A megyei területfejlesztési tanácsok működési tapasztalataiból az EU-követelmények tükrében az alábbiak emelendők ki:

- A működés során már felmerültek bizonyos gondok, amelyek előre jelzik, hogy a *jogi státusz bizonytalansága* szerepzavarokhoz és konfliktusokhoz vezet. A megyei területfejlesztési tanács kizárhatja a pályázatokból azokat a településeket, amelyek nem csatlakoztak egyetlen társuláshoz sem, vagy

azokat a társulásokat, amelyek nem fizettek a tanács számára működési hozzájárulást. Hosszabb távon pedig elkerülhetetlennek látszik, hogy a stratégiai tervezés választott szervezet hatáskörébe kerüljön;

- A tanácsok működésének *szakszerűségét és hatékonyságát* egyelőre szinte semmi nem garantálja, hiszen az esetek túlnyomó többségében (három megye kivételével) nincs önálló, megfelelő szakemberrel, kapcsolatrendszerrel és információval (informatikával) ellátott munkaszervezet. Egyértelműen látszik, hogy a tagok között az egyik legnagyobb konfliktusforrás a költségek megosztása és a munkaszervezet elhelyezése, megalakítása;
- A pénzeszközök felhasználásának folyamatba épített és utólagos pénzügyi ellenőrzését a kincstár csak megerősített területi apparátussal tudja elvégezni, mert e nélkül a folyamatok rendkívül lelassulnak. A kincstár szerepvállalása a területfejlesztésben egyébként sokak által vitatott, a jelenlegi szervezeti konstrukcióban azonban már nem célszerű a folyamatokat visszafordítani. A pénzügyi, törvényességi szempontú ellenőrzés mellett kell kialakítani a monitoring rendszert valamennyi döntéshozási, illetve forráselosztási szinten.

Az alulról építkező területfejlesztés ma leginkább a *kistérségek* vonatkozásában érvényesül, ezért működtetésük, aktivitásuk fenntartása kulcskérdés. E szerveződések jelentősen érintette a területfejlesztési törvény, nem kevés konfliktust is okozva. Miközben egyértelműen helyeselhető az a kormányzati szándék, hogy a kistérségi szervezetek közelítsenek a statisztikai, illetve kedvezményezett térségek határaihoz, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a kormányzati, illetve törvényi ösztönzés eddig alkalmazott módszerei nem elég hatékonyak. Még mindig sok település nem tagja a társulásoknak, s a tényleges tevékenység sok helyen nem a társulásokhoz, tehát a tanácsi képviselőhöz, hanem a korábbi egyesületekhez, szövetségekhez kötődik, amelyek általában kisebb térséget fognak át, a városok több esetben nem vesznek részt bennük. A törvény szervezeti megkettőződést és nem integrációt eredményezett. Megoldandó probléma az is, különösen az EU-csatlakozás szempontjából, hogy a megyei decentralizáció mértéke lehetővé teszi-e azt, hogy ne csak kedvezményezett térségi beruházást támogassanak a területfejlesztési tanácsok. A *koncentráció* elve ugyanis elsősorban a kedvezményezett térségekben ösztönzi, illetve teszi lehetővé a támogatások felhasználását.

A törvénybeli szabályozás alapján a *területi munkamegosztás leggyengébb szintje a régió, kialakulatlan intézménye a regionális fejlesztési tanács*, miután két esettől eltekintve létrehozása önkéntes, területét a törvény nem igazítja a NUTS 2 szinthez, rögzített forrásai, döntési kompetenciája nincs, csak olyan feladatokat láthat el, amelyeket a megyei területfejlesztési tanácsok a saját feladatkörükből hajlandóak átruházni. Az eddig létrejött regionális tanácsok egyelőre még a szervezetépítés időszakában vannak, s érezhetően az EU-források elérése motiválja elsősorban a tagokat a megalakulásban.

Részben érthető, hogy a törvényhozó az önkéntesség és az alulról építkezés elvéhez ragaszkodva óvatos a megyék közötti társulások ösztönzése, illetve előírása kérdésében. Ugyanakkor hosszabb távon nehezen lesz finanszírozható és működtethető egy olyan területfejlesztési intézményi rendszer, amelyben eltér a

statisztikai, illetve a tervezési szint a ténylegesen működő döntéshozó szervek illetékességi területétől. Az sem lenne célszerű, ha szétválna, megkettőződne az irányítás egy uniós és egy hazai regionális politikai intézményre és tervezési rendszerre.

A hazai *partnerségi* szervezetekben többnyire az önkormányzatok vannak túlsúlyban, regionális szinten a partnerségi szervezetek nem működnek, ezért szilárd regionális integrációjukra vagy szövetségükre feltétlenül szükség lenne. A partnerség követelményét egyébként nem csak a speciális partnerszervezetek felállítása teljesíti, hanem e szervezetek erőteljesen kooperatív, illetve a társadalmi nyilvánosságot bekapcsoló működési mechanizmusa is. Ez egyelőre a mi partnerségi intézményrendszerünkre nem jellemző.

A területfejlesztés irányításával szembeni fontos követelmény a *koordináció*, amelynek jelenlegi szabályozása, illetve intézményesítése nem megnyugtató. Ezt az Agenda 2000 különösen a minisztériumok között tartja fontosnak a források koncentrált, hatékony felhasználása érdekében. A hazai Országos Területfejlesztési Tanács s a mellette működő Országos Területfejlesztési Központ olyan szervezeteknek minősíthetők, amelyek alkalmasak az ágazatok közötti koordinációra. Ugyanakkor a jelenlegi jogosítványok, jogállás és összetétel már jelzi, hogy a tanács nem rendelkezik igazán erős koordinációs befolyással. Területi szinten a koordináció, illetve a forráskoncentráció ugyancsak akadozik: míg a vidékfejlesztési forrásokat például az FM hivatalok osztják el, a területfejlesztésben érintett dekoncentrált szervek csak meghívottak a területfejlesztési tanácsokban. Összességében; a koordináció intézményei és mechanizmusai szinte teljesen kialakulatlanok.

Területfejlesztési eszközök

A *koncentráció* és az *adicionális* feltételei ma Magyarországon még hiányosak. A területfejlesztési támogatások földrajzi koncentrációján (a kedvezményezett térségtípusok EU-konform lehatárolásán) kívül - ami egyébként nemzeti kompetenciában marad a jövőben is - sem a tevékenységi koncentráció, sem pedig az erőforrások egyesítése nem felel meg az EU-elveknek, illetve trendeknek.

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 döntési testületekben résztvevő önkormányzatoknak felül kell emelkedniük saját közvetlen felelősségük túlhangsúlyozásán, a saját politikai népszerűségüket közvetlenül befolyásoló beruházások körén, és nagyobb hangsúlyt kell helyezni a vállalkozástámogatásra, a vállalkozási környezet megteremtésére. Ha nem így lesz, akkor maga az önkormányzati magatartás lesz az egyik fő oka a területfejlesztési döntésekbe való nem kielégítő bevonásuknak. A gazdaságfejlesztés súlyának növekedéséből következik, hogy a koncentrált munkahelyteremtés szempontjából kedvezőbb feltételeket nyújtó térségi centrumok felértékelődnek.

A *területi fejlődést befolyásoló források* szétaprózottak, jelenleg kilenc tárca osztozik a támogatásokon. A forráskoordináció gyenge. Elengedhetetlen, hogy a fejlesztési eszközök egységes kezelésének, regionális elosztásának és

felhasználásának mechanizmusa kiépüljön. A magyar önkormányzatok igen sokféle támogatásban részesülnek, a kiegyenlítő mechanizmusok eltérő irányultságúak, különböző alapelvek szerint működnek.

A magyar önkormányzati rendszer a közösségi szektoron belül túlsúlyos és intézményfenntartó-centrikus, ez pedig a területfejlesztési politika tekintetében rontja a tisztánlátást, ugyanis nincs megfelelő kép a reális pénzügyi - a feladat és forrás összevetéséből származtatható - egyenlőtlenségről, így célt téveszt a kiegyenlítő eszköz- és célrendszer (pl. pénzügyi hiányok keletkezhetnek magas ellátottsági mutatók mellett is). A területi önkormányzati szint nem tud átfogó térségpolitikai cél- és eszköztudást működtetni. A mobilizálható (és egyre szűkülő) önkormányzati vagyoni köre csekély, az önkormányzatok hitelképessége (garanciák hiánya miatt is) gyenge, forráshiányos költségvetésük mellett alapvető intézményfenntartási, működtetési gondokkal küszködnek, szabad forrásaik gyakorlatilag alig vannak. Ez érvényes a regionalizáció szempontjából meghatározó nagyvárosokra és az illethekeken kívül saját bevételekkel alig rendelkező megyei önkormányzatokra is.

A közvetlenül területfejlesztési célú pénzeszközök nagyságrendje más alapokéhoz képest elenyésző. A különböző alapok célmeghatározási-, elosztási-, elbírálási rendje alig harmonizál egymással, a területi szempontoknak is eleget tevő összehangolás, koordinálás, egyeztetés és megfeleltetés kívánalma ma még csak kormányzati igényként, semmint gyakorlatként jelenik meg, továbbra is az ágazati szemlélet és érdekérvényesítés túlsúlya tapasztalható.

A társfinanszírozás biztosítása nemcsak mennyiségi-, hanem igazgatási követelményeket is felvet. Az EU-támogatás engedélyezésének előfeltétele, hogy mind a központi kormányzat, mind az önkormányzat, mind az esetleges magánbefektetők részéről a projekt egész időtartamára vonatkozó pénzügyi kötelezettségvállalás a pályázat beadásakor mellékelve legyen. Ez a követelmény Magyarországon, ahol többéves költségvetési tervezés nem, vagy alig létezik, meglehetősen nehézségeket vet fel. A szabályozás gyakorlatilag évente jelentősen változik, így a többéves kötelezettségvállalás aránytalanul kockázatos. Az EU-finanszírozás tehát összekapcsolódik az egész szabályozási rendszer továbbfejlesztésével, a szabályozás stabilabbá tételével. E nélkül érdemi támogatás elnyerése lehetetlen.

Összegző értékelés

Elemzésünk végső mérlege a hazai területfejlesztési politika pozitív egyenlegét mutatja. Az eddigi változások, az előkészületben lévő dokumentumok főbb megállapításai egy merőben új, az európai trendekhez hozzásimuló politika körvonalainak kibontakozását sejtetik. Bár az e politikára leselkedő veszélyek sem becsülhetők le, számos gyenge elemet is felsorolhattunk, a regionális politika erősségei és nem utolsó sorban az európai integrációhoz való közeledéssel párhuzamosan megszorodó lehetőségei révén a területfejlesztés remélhetőleg az ezredfordulóra a modernizálódó Magyarország egyik meghatározó részpolitikájává válik, és modellként szolgálhat Kelet-Közép-Európa többi országa számára is. Az átalakulás szükséges irányait összegző 9. táblázatból láthatják, hogy az előttünk álló feladatok megoldásában csak a kezdeti lépések lelegején vagyunk, ahhoz, hogy az ezredforduló után cél-, eszköz- és intézményrendszerében konzisztens regionális

politikáról beszélhessünk, az új területfejlesztési keret törvényhez kapcsolódó számtalan jogszabályra, gazdasági eszközre és politikai döntésre lesz szükség.

9. TÁBLÁZAT

*A magyar regionális politika EU-kompatibilitása
(Compatibility of Hungarian regional policy with the EU regulations)*

A politika		Az EU-kompatibilitás foka
Célja	Szerkezetátalakítás	++
Alanya	Megye/kistérség	+
Tárgya	A piac negatív hatásainak mérséklése/innováció	++
Célcsoportja	Problematikus körzet (elmaradott, depressziós, rurális)	+++
Eszközei	Területfejlesztési célelőirányzat	+
Finanszírozásának módja	„Decentralizált”	+
Ösztönzésének formája	Mérlegelő	++
Irányításának centruma	Országos Területfejlesztési Tanács	+++
Végrehajtásának meghatározó eleme	Megyei területfejlesztési tanács	+
Fejlesztésekre gyakorolt hatása	Elszigetelt	+
Domináns kedvezményezett ágazatai	Infrastruktúra	+
Népességi hatóköre	29%	++
Közvetlen finanszírozásának mennyisége	A GDP 0,2%-a	+

+++ Magas

++ Közepes

+ Alacsony

Az új magyar területfejlesztési politikát, a nyugat-európai nemzeti és az Európai Unió közös regionális politikáit összevetve még mindig jelentős különbségeket regisztrálhatunk. A legfontosabb eltérések:

- A regionális fejlesztés támogatására Nyugat-Európában - a regionális különbségek mértékének függvényében - sokkal jelentősebb összegeket fordítanak, mint Magyarországon. Nem ritkán a támogatások volumene a nemzeti GDP 2-4%-át is eléri, bár a pénzügyi ösztönzés forrásainak jelentős része nem a nemzeti költségvetést terheli, az EU-támogatás formájában érkezik;

- Azokban az országokban, ahol az innováció domináns területi koncentrációt mutat (egyetlen központban összpontosul), a regionális politikát - saját eszközein kívül - az egyes tevékenységek decentralizálását szolgáló törvények is erősítik;
- A kijelölt problematikus térségek között a támogatások elosztása, a mérlegelő (diszkrecionális) jellegű támogatási igazgatás ellenére viszonylag egyenletes, Magyarországon viszont az észak-keleti megyék - részben politikai okokból - demográfiai súlyuknál aránytalanul magasabb támogatásokban részesültek;
- A támogatások ágazati irányultsága Nyugat-Európában a feldolgozóipar és az exportképes szolgáltatások, Magyarországon viszont eddig túlsúlyban volt az infrastruktúra. A csekély számú munkahelyteremtő ipari és szolgáltatási beruházás számára sem volt követelmény, hogy a foglalkoztatotti létszám növelésén túl járuljon hozzá a térségi kohézió erősítéséhez;
- A regionális fejlesztési támogatások irányítását végző szervezeti-rendszer Nyugat-Európában - az államszervezet filozófiája függvényében - országonként sok sajátosságot mutat. Általános tendencia azonban a decentralizáció, még azokban az országokban is jelentős szerepet juttatnak a területi önkormányzatoknak a támogatások véleményezésében és felhasználásának befolyásolásában, ahol a központi államszervezet meghatározó szerepet játszik a regionális politika irányításában, a területi önkormányzatok kompetenciája pedig erősen korlátozott;
- A területfejlesztés szabályozásának célja mindenütt a nemzeti regionális fejlesztési stratégia sikeres megvalósítása. Még a legaprólékosabban kimunkált törvény is súlytalanná válik, ha alkotói nem stratégiai célok alapján fogalmazzák meg javaslataikat.

A csatlakozásig elvégzendő feladatok

Az Európai Unióhoz való csatlakozás, változtatásokat követel majd, annak érdekében, hogy a hosszú távon jelentősen kibővülő regionális finanszírozási források felhasználása hatékony legyen. Mintegy összefoglalásul eddigi megállapításainknak, vegyük sorra a legfontosabb teendőket.

Forráskoncentráció és a finanszírozás reformja

A csatlakozás érdekében nagyon célszerű lenne, ha az államháztartási reform keretében bizonyos - a regionális politikát érintő - kérdések megoldásra kerülnének. Először a kiegyenlítő mechanizmusok területén lenne erre szükség: a magyar önkormányzatok igen sokféle támogatásban részesülnek, de ezek eltérő irányultságúak, különböző alapelveken nyugszanak, ezért nem lehet egyértelműen megállapítani, mit tesz a magyar kormányzat az eltérő gazdasági- és forrásadottságú önkormányzatok helyzetének kiegyenlítésére. Az EU-n belül - de különösen Németországban - ez az önkormányzati finanszírozás egyik legfontosabb eleme (Finanzausgleich), és egyúttal ez irányú tevékenységünk, erőfeszítéseink elismerésének egyik fontos kritériuma lehetne. De saját tisztánlátásunk érdekeit is szolgálná egy világos kiegyenlítő mechanizmus megteremtése.

A második problémakörbe a már többször említett területfejlesztési célú támogatások tartoznak. Jelenleg kilenc tárca osztozik a támogatásokon a koordináció szükséges szintje nélkül, ezért nem vagyunk képesek egységesen és összehangoltan a „saját hozzájárulást” a potenciális EU-támogatásokhoz hozzátenni, és azt garantálni. Elengedhetetlen ezért, hogy a fejlesztési eszközök egységes kezelésének, regionális elosztásának és felhasználásának mechanizmusa kiépüljön.

A programfinanszírozás előfeltétele, hogy a támogatási források hasonló alapelvek szerint rendszerszerűen működjenek, a közöttük lévő koordináció intézményes formában biztosítható legyen. Nagyszámú és sok tárca hatáskörébe tartozó források esetében ez az előfeltétel nehezen biztosítható. Ezért, illetve a regionális decentralizáció hatékonyabb szervezése érdekében a támogatási formák számát csökkenteni célszerű. A koncentráció egyben a közvetlen területfejlesztési források nagyságrendjének jelentős bővítését szolgálja.

A kormányzati felelősségvállalásban hangsúlyeltolódás szükséges, önálló és határozott területfejlesztési politika megvalósítását biztosító költségvetési-finanszírozási rendszer kimunkálása indokolt. Ez megköveteli a kormányzati koordináció erősítését és a regionális szempontok markáns megjelenítését a kormányzati pénzügyi döntési mechanizmusokban.

Az EU-támogatásokhoz való hozzájutás a központi és az önkormányzati költségvetés szerkezetében változtatást igényel. Célszerűnek látszik, hogy külön működési és külön fejlesztési költségvetés készüljön. 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). Hosszú távon arra kell törekedni, hogy a fejlesztési források az elsődleges célok szerint differenciálódva elkülönült pénzügyi alapokban jelenjenek meg. Ez az alapok és célleírányzatok összevonását és átstrukturálását is jelenti.

A kohéziós politikai célok finanszírozásának másik alapkérdése az EU-támogatásokhoz rendelt nemzeti (költségvetési, önkormányzati, magán) források mennyisége. A Kohéziós Alapból kapható támogatások esetében a saját hozzájárulás aránya 15%, a Strukturális Alapokból származó támogatásokhoz 25–50%.

Elvileg nem kizárt, gyakorlatilag azonban kivitelezhetetlen, hogy a nemzeti rész csak központi kormányzati kötelezettségvállalással történjen, ezért a területfejlesztésben érintett és érdekelt szereplőket kell olyan helyzetbe hozni, hogy érdemi saját forrással rendelkezzenek, és kapjanak forrásonként eltérő szerepet az állami támogatások elosztásában.

A támogatások tényleges folyósítása általában igen lassú és bürokratikus, ezért tisztázni szükséges, hogyan, milyen csatornákon történhet a pénzek megelőlegezése. Erre, valamint a pénzkezelésre - a versenyztetés követelményeinek eleget téve - alkalmas lehetne egy bank vagy a kincstár is. Önmagában ez a momentum is erősítheti a pénzintézeti szféra decentralizációját és/vagy a kincstár területi hálózatát.

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

A költségvetés 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 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. Erre a támogatások, a megosztott és saját források együttes összegének kell fedezetet nyújtania. 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.

Az állami támogatás szerepének és arányának csökkentése mellett a saját bevételek növelése, az önfinanszírozó képesség javítása, a helyi adók struktúrájának átalakítása (esetleg a pótdóztatás bevezetése) teremtheti meg az önkormányzati önrész biztosításának alapvető kereteit, azt, hogy az önkormányzati szféra - a költségvetési tervezés változtatásának követelményeivel együtt - előre kötelezettséget tudjon vállalni.

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 vállalkásoknak a pénzügyi tervben foglalt ütemezésben és módon az önkormányzatok eleget tudjanak tenni.

A jövőben kívánatos helyzetet olyan forrásrendszer alkalmazása biztosíthat az önkormányzati szférában, amely segíti a pénzügyi önállóság növelését, egyúttal biztosítja a kiegyenlítést is az eltérő jövedelmi kapacitású önkormányzatok között. A pénzügyi önállóság növelésének a hazai viszonyok között alapvetően két útja lehet. Az egyik a megosztott személyi jövedelemadó bevételi rendszer átalakítása központi és helyi döntésűvé, a másik a helyi ingatlanadó, az értékalapú ingatlanadóztatás alkalmazása. Ez elsősorban a városi önkormányzatok számára jelenthet bevételi forrást. A helyi adók közül az értékarányos ingatlan adóztatásra való áttérés szükségessége fogalmazható meg. Ehhez azonban több feladatot kell megoldani, mint pl. értékelési törvény megalkotása, képzési programok elindítása, a lakosság felkészítése. A személyi jövedelemadó hosszabb távon az önkormányzati gazdálkodás egyik alapvető finanszírozási eleme marad, hangsúlyosan jeleníti meg a

jövedelem-kiegészítési mechanizmus működését az önkormányzati finanszírozás területén, a fejlesztéseket segíti a céltámogatási rendszeren keresztül (az iparüzési adó szerepével, jövőjével kapcsolatban egymással ellentétes nézetek fogalmazódnak meg).

E rendszer csak akkor lesz működőképes, ha az önkormányzatokat érintő feladatok és hatáskör reformot szisztematikusan végrehajtják, a kompetencia-szinteket tisztázzák. A hosszabb távon is forráshiányos kistéleptülési önkormányzatok feladatainak csökkentése, a szolgáltatások integrált, társulások megszervezése mellett szükséges lesz a területfejlesztéstől elkülönülő települési kiegyenlítő rendszer működtetése is.

Régióépítés

Magyarország EU-csatlakozásának, illetve a Strukturális Alapokból történő támogatások igénybevételének előfeltétele olyan nagyrégiók (NUTS 2 egységek) kialakítása, amelyekre fejlesztési koncepciók és azok megvalósítását szolgáló programok dolgozhatók ki.

Az EU tagállamaiban kialakított 206 NUTS 2 régió közjogi-közigazgatási helyzete, területe, népességszáma rendkívül eltérő. Lényegét tekintve nemzeti meghatározottságú egységekről van szó, ugyanakkor minden ország NUTS 2 rendszere megfelel az egységes követelményeknek, valamennyi statisztikai (számbavételi, clemzési), tervezési (programozási, koordinációs) és területfejlesztési (támogatáspolitikai, decentralizálási) egység.

A tíz kelet-európai társult országban a mezoszintű közigazgatási egységek száma 357, abban az öt országban, amelyekkel a tárgyalásokat megkezdik, 250 (ebből Szlovéniában 147). Egyértelmű, hogy az EU ennyi területi egységet, mint a támogatás alanyait, kezelni nem tudja. Elengedhetetlen tehát e célt szolgáló nagyobb területi egységek képzése.

A NUTS-rendszer kialakításának, s azon belül a kulcsszint, a NUTS 2 létrehozásának alapkérdése, hogy a magyar állam az EU-csatlakozás előtt milyen mértékben gondolja újra állami berendezkedésének, működésének mikéntjét, s hogyan oldja meg vagy hagyja változatlanul a közigazgatás területi strukturáját.

Nincs külső EU-kényszer a magyar állami berendezkedés, közigazgatás módosítása tekintetében. A jelenlegi magyar strukturák némi módosításával is ki lehet alakítani az EU regionális politikájához illeszkedő szervezeti és területi strukturákat.

A NUTS-rendszer, s azon belül a NUTS 2 szint tényleges lehatárolása az EU szempontjából tekintve belügy, ami azt jelenti, hogy néhány általános jellegű kritériumon kívül nincsenek abszolút EU-elvárások a lehatárolással szemben, így a magyar érdekelteknek kell közös nevezőre jutniuk.

Megítélésünk szerint az OTK 1997. júniusi változatában, mintegy elvi jelentőséggel megfogalmazott 5-6 potenciális NUTS 2 egység, s a hét javasolt tervezési-statisztikai régió (Nyugat-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Közép-Magyarország, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld) között belső ellentmondás feszül. Az OTK legutóbbi tervezetében, mintegy kizárólagos lehetőségként megjelenített hét tervezési-statisztikai régió mellett javasoljuk visszavenni az 1971-től többször újragondolt hatos felosztást, amely abban tér el az

OTK mostani javaslatától, hogy a Dunántúl területén csak két tervezési-statisztikai régiót javasol.

A területfejlesztési régiók lehatárolásakor figyelembe veendő főbb szempontok az alábbiak:

- a regionális együttműködés előtörténete, a területi kohézió esélye;
- az ország térszerkezete szempontjából vett arányosság;
- a regionális politika alapcéljait tekintve a viszonylagos területi homogenitás;
- a régiók működőképés belső tagolódása (központ, alközpontok, együttműködési készség és képesség stb.), a közigazgatási határok követése;
- a régióba tömörített egységek már megvalósuló vagy kívánatos „geopolitikai” hasonlósága, a hosszú távon meghatározó nemzetközi orientációk közelsége;
- a létrehozás és működtetés költségei (a döntéshozatali, döntés-előkészítő és szakmai-adminisztrációs háttér intézmények, információs, tervezési, menedzselési és ellenőrzési-monitoring tevékenységek szervezete, decentralizált finanszírozás intézményrendszere stb.), a funkció szempontjából vett méretgazdaságosság.

Míndezek alapján a hatos felosztás mellett több érv szól, amelyek közül a legfontosabbak az alábbiak:

- történetileg megalapozottabb a Dunántúl kettes, mint hármas felosztása;
- a Dunántúl kétrégiós felosztása során létrejövő területi egységek belső kohéziója erősebb, és a belső erőforrások alapján prognosztizálható fejlődési pályák is az ilyen megosztásban formálódó térségi együvé tartozást valószínűsítik;
- a további osztódás az ország egészét tekintve térszerkezetileg felesleges fejlesztési párhuzamosságok kialakulásához vezetne;
- a két egységnek - bár eltérő jellegű és fejlettségű - területileg elfogadott regionális központja van, egy harmadik regionális központ kialakulásának minimális az alapja és az esélye.

A kialakítandó régiókat a 4. ábra mutatja.

Ebben a helyzetben a kormány és a parlament felelőssége és döntésképesége a meghatározó. A regionális egységek meghatározásakor elsődlegesen nem a partikuláris érdekeket s nem csak a pillanatnyi, rövid távú területi anyagi előnyöket kell szem előtt tartaniuk, hanem az EU-struktúrákhoz való fokozottabb illeszkedést, valamint az ország, s a „Dunántúl-vitában” a térség hosszú távú strukturális érdekelttségét.

A régiók kijelölését követően pontosítani kell e *régiók fejlesztési tanácsainak* szabályozását. Részletesen meg kell határozni feladataikat, szervezeteiket és eszközeiket.

- A regionális fejlesztési tanácsok *illetékességi területét* a NUTS 2 egységekhez kell igazítani. Ezt a területfejlesztési törvény módosításával lehet megoldani, amely előírná, hogy a kormányzati és területi érdekegyeztetés színtereként létre kell hozni e régiókban a tanácsokat. A kormánynak joga van kezdeményezni a regionális fejlesztési tanácsok

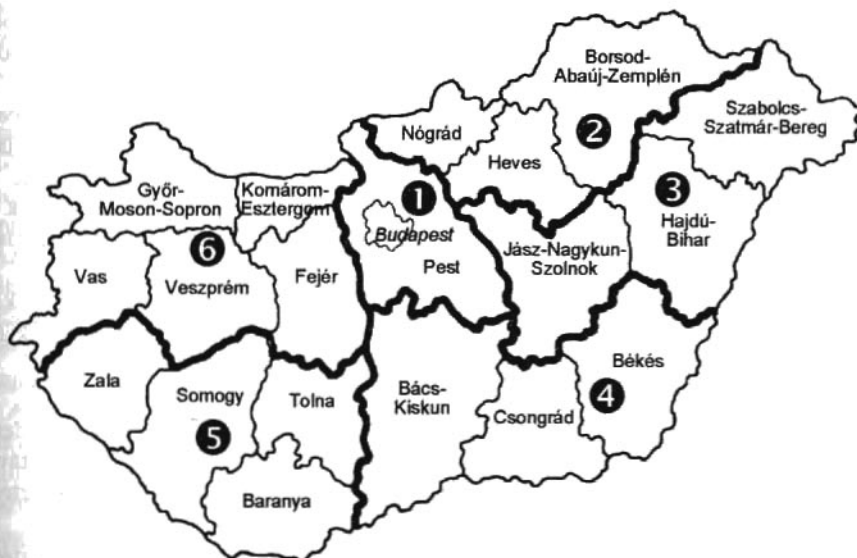
létrehozását, s ha deklarálja, hogy csak ezekben a területfejlesztési tanácsokban hajlandó részt venni, talán önkéntes alapon is elérhető a megyék csatlakozása;

- Egyértelművé kell tenni a törvényben és az Országos Területfejlesztési Konceptióban használt régiófogalmak (tervezési, funkcionális, fejlesztési és programrégió, kiemelt térség) és az intézményrendszer kapcsolatát. A kormányzat részvételével működő, saját forrásokkal és hatáskörrel rendelkező régió a *hat NUTS 2 egység* legyen, e struktúrának nem eleme a Budapesti és a Balatoni Regionális Fejlesztési Tanács;

4. ÁBRA

*Javasolt területfejlesztési régiók Magyarországon
(Proposal for the territorial units of regional policy in Hungary)*

A hat régiós beosztási javaslat



Jelmagyarázat: 1 – Központi körzet, 2 – Észak-Magyarország, 3 – Észak-Alföld, 4 – Dél-Alföld, 5 – Dél-Dunántúl, 6 – Észak-Dunántúl

- A regionális fejlesztési tanácsnak törvényben szabályozott *saját forrásokkal* kell rendelkeznie, s rögzíteni kell azt is, hogy az EU-támogatások elsődleges kedvezményezettjei a régiók. A forráskoncentráció, illetve az ágazati források integrációja azt igényli, hogy a területfejlesztési újraelosztás elsődleges címzettjei a régiók legyenek. Megyei szinten már elsősorban települési és kistérségi önkormányzati infrastrukturális források felett szüleessenek döntések, amelyben a méltányossági, illetve a kiegyenlítő célok érvényesülhetnek;

- A regionális fejlesztési tanácsok *összetételében* változtatásokra lenne szükség, hogy képviselthez jussanak a megyeszékhelyi városok is, nem feledve azt, hogy az EU regionális politikájában felértékelődően van a nagyvárosok szerepe. A kistérségi társulásoknak, kamaráknak és a munkavállalóknak egy-egy képviselőjét kellene a tanácsba küldeni. Hosszabb távon a kamaráknál különösen indokolt lehet a regionális integráció, amire a kamarai törvény lehetőséget ad. Ki kell dolgozni a regionális tanácsok és az ágazati igazgatási szervek közötti kapcsolatrendszerét;
- A regionális fejlesztési tanácsnak ne származtatott hatásköre legyen, hanem a *törvény rögzítse a feladatokat*, figyelembe véve azt, hogy oda kerülne a területfejlesztési decentralizált források és a nemzetközi források zöme, s ez a szint a kormányzati és területi érdekegyeztetés fontos eleme. A törvényben rögzített feladatok között különösen fontos az általános gazdaságfejlesztési szerepkör, a nemzetközi regionális együttműködésekben való részvétel, a nagy infrastrukturális hálózatok fejlesztése, környezetvédelmi szempontból fontos fejlesztések, az innovációhoz, technológiai transzferhez kapcsolódó tevékenységek, az alsóbb szintű tervezés szakmai támogatása.

Az ország területi szerkezetének állapota, a területi fejlődést a jövőben befolyásoló tényezők regionális különbségei, kiváltképpen pedig a belső erőforrásokra alapozott fejlesztési paradigma előtti akadályok felszámolása, a területfejlesztés decentralizált irányítása szervezeti és finanszírozási feltételeinek a kialakítása érdekében valamennyi régióban sürgető feladatnak az alábbiak tekinthetők;

- a regionális fejlesztési tanácsok megalakítása, a regionális programokat szervező munkaszervezet létrehozása, a régió fejlesztési koncepciójának és programjának a kidolgozása;
- a humán erőforrások fejlesztésére képes intézmények megszervezése;
- a régiók megközelíthetőségi viszonyainak javítása, a regionális közlekedésfejlesztési koncepciók kidolgozása (tekintetbe véve az ország hosszú távú koncepcióját és a régió gazdaságfejlesztési szükségleteit), új fejlesztési feladatok (pl. regionális repülőterek) megfogalmazása;
- a régiók gazdasági versenyfeltételeit javító tevékenységek (iparfejlesztési pólusok, K+F szervezetek, technológiai centrumok) programszerű fejlesztésének egyeztetése, az üzleti szolgáltatások bővítése, a belső kohézió erősítése;
- a fenntartható fejlődés környezeti követelményeinek meghatározása, a környezeti terhelés mérséklése, a védett területek speciális fejlesztési programjainak harmonizálása a régió gazdaság- és infrastruktúra-fejlesztési elképzeléseivel;
- az alacsony gazdasági színvonalú agrárterületekre komplex vidékfejlesztési koncepció összeállítása, alternatív foglalkoztatási lehetőségek, környezetvédelmi, szociális fejlesztési programok kidolgozása;
- a regionális kultúra, a területi identitást erősítő tömegkommunikációs és művelődési szervezetek összehangolt fejlesztése;

- a régió európai interregionális szervezetekhez való kapcsolódásának megszervezése, a globális területi munkamegosztásban pozíciók megszerzése, határ menti kooperációk fejlesztése.

A támogatások új elosztási mechanizmusa

A *Strukturális Alapok* és a *Kohéziós Alap* létrehozása nem egyszerűen szolidaritási akció az EU részéről, hanem a tapasztalatok szerint egyértelmű szükségesség is. Az egységes piac létrejötte ugyanis önmagában a regionális differenciák növekedése, az elmaradott körzetek még nagyobb arányú elmaradása irányában hat. 1990 óta a piacgazdaság kialakulásával, majd az áru- és tőke mozgás liberalizálásával ezt Magyarországon is tapasztaljuk. A különbségek növekedésének legfőbb tényezője a szegényebb régiók termelésének a nagyarányú piaci részesedés csökkenése saját piacaikon, térségükben. Az Unióba való belépéssel *ez a folyamat nagymértékben felerősödhet*. Ezt a differenciáló folyamatot a Strukturális Alapokon keresztül történő nagyarányú tőketranszfer éppen, hogy ellensúlyozni tudja, ami abban is megmutatkozik, hogy e transzfer ellenére a legfejlettebb és legfejletlenebb régiók közötti különbség és általában a fejlettség regionális szóródása az Európai Unióban az utóbbi évtizedben alig csökkent.

Jótekingony hatásai mellett a Strukturális Alapoknak az érintett országok, régiók gazdaságpolitikájára kétségtelenül *torzító hatásai* is vannak. A ko-finanszírozás követelménye a szűkös nemzeti forrásokat is azokhoz az ágazatokhoz és régiókhoz köti, ahol EU támogatás felhasználása lehetséges, és ez nem biztos, hogy mindig, mindenhol egybeesik a nemzeti preferenciákkal. Erre Magyarországon is van példa. Az EU - precedens-értékű lépésként - 150 millió ECU-t engedélyezett 1996-ban a Strukturális Alapokból Unión kívüli országoknak a vele határos régiók fejlesztésére. Ezt a pénzt - és a hozzá tartozó nemzeti társfinanszírozást - Magyarországnak olyan régiókban kellett felhasználnia (Győr-Moson-Sopron és Vas megyékben), amelyeket saját preferenciarendszerében a legkevésbé támogatott volna.

Az EU támogatásait döntően infrastrukturális fejlesztésekhez adja és nem, vagy kevésbé támogatja azokat a fejlesztéseket, amelyek már egyébként is telített piacán konkurenciát jelentenének. (Nem lehet pl. támogatást kapni ültetvénykultúrák növelésére, állattenyésztési beruházásokra, a textilipar fejlesztésére, stb.) A nagyarányú infrastrukturális beruházások társfinanszírozási követelménye azonban elvonja, elszívja, leköti még azokat a nemzeti forrásokat is, amelyek egyébként a fenti ágazatokra - az alacsonyabb munkaerő-költségekből fakadó versenyképességük kihasználására - fordíthatók lennének.

A viszonylag nagyvonalúan ajánlott környezetvédelmi támogatásoknak, az azokból létrehozott létesítményeknek is - pozitív hatásai mellett - van olyan következményük is, hogy a hazai termelési költségeket az indokoltnál nagyobb mértékben megdrágítják, ezáltal versenyképességüket veszélyeztetik, miközben a társfinanszírozás révén ugyancsak lekötik fejlesztési forrásaink egy részét.

Az EU-támogatásoknak tehát egyaránt van versenyképességet növelő és versenyképességet csökkentő hatásuk. Gondosan mérlegelni kell ezek eredő hatását. A transeurópai hálózatok kiépítésének is van piacbővítő (amennyiben a külső piacok jobban elérhetőek) és piacsűkítő hatása (amennyiben a mi piacaink is a

külföld számára jobban elérhetővé válnak). Ez esetben azonban valószínűleg a versenyképesség egyéb tényezői azok, amelyek meghatározzák az eredő hatást.

Végül, az EU-támogatásokra vonatkozó kilátások jelenleg sajátos időbeli dilemmát okoznak több szempontból:

- Egyrészt az EU támogatáshoz fűzött remények logikusan arra készítetnek, hogy halasszuk el azokat a fejlesztéseket, amelyek később az EU Strukturális Alapjaiból megfinanszírozhatók lesznek. Ezek éppen a kevésbé fejlett régiók felzárkóztatására, infrastruktúrájuk kiépítésére szánt fejlesztések. Hiszen a most végrehajtott, vagy akár a már megkezdett fejlesztéseket saját szűkös erőforrásainkból kell megvalósítanunk, míg a belépés időpontja után megkezdett fejlesztésekhez 50–75%-os, a Kohéziós Alapból akár 90%-os támogatást kaphatunk. Ez a körülmény az ilyen fejlesztések elodázására, késleltetésére ösztönöz;
- Másrészt a területi különbségek és feszültségek Magyarországon növekednek és féltő, hogy bizonyos folyamatok néhány éven belül visszafordíthatatlanná válnak, így ezek a halasztások mulasztásnak bizonyulnak.

Ez a dilemma nagy feszültséget és bizonytalanságot visz a magyar gazdaságpolitikai döntéshozatali folyamatba. Feloldására csak akkor lenne lehetőség, ha az Unió a csatlakozás előtt hozzáférhetővé tenne támogatási csatornákat, ezáltal megelőzve bizonyos folyamatok visszafordíthatatlanná válását.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás után Magyarország a Strukturális Alapokból - feltételezve, hogy az elosztás rendje az új tagállamok számára nem módosul kedvezőtlen irányban, és Magyarország, abszorpciós képessége alapján GDP-jének 4%-át kapná támogatásként - szakértői becslések szerint 1,4 milliárd ECU új erőforrásra számíthat. Nem közömbös, hogy ez az összeg miként oszlana meg az ország régiói között.

A támogatások elosztásában alkalmazott uniós módszert (amely 25%-os súllyal az ország fejlettségét, 50%-os súllyal az adott régió GDP-jének a közösségi átlagtól való eltérése, 25%-os súllyal pedig a térség problematikus jellegét veszi figyelembe a munkanélküliségi ráta alapján) használva a magyar régiókban az egy főre jutó támogatás kiegyenlítettebb lenne a jelenlegi területfejlesztési támogatások eloszlásánál. Ez természetes is, hiszen az EU szempontjából Magyarország egész területe minősül elmaradottnak, a nemzeti területfejlesztés pedig csak az országos átlaghoz viszonyított elmaradottságot veszi alapul (10. táblázat). A hazai területfejlesztési támogatások azonban az 1991–95 időszakban a hazai beruházásoknak 0,8%-át, a GDP-nek 0,1%-át tették ki. Ugyanakkor a kormány által finanszírozott és a Strukturális Alapok támogatási céljai közé tartozó beruházásokra a magyar központi költségvetés és az önkormányzatok a GDP-nek átlagában 9%-át költötték, de ennek területi megoszlása teljesen más, mint a szűken értelmezett területfejlesztési célelőirányzaté.

10. TÁBLÁZAT

A nagyrégiók részesedése a Strukturális Alapok finanszírozási körébe tartozó beruházásokból

(Share of Hungarian regions of the investments supported by Structural Funds)

Régió	Az 1991–96. évi területfejlesztési támogatásokból való részesedés %	Az 1992–95. évi összes állami beruházásokból való részesedés %	Az EU-támogatások hipotetikus aránya %	Támogatási összeg millió ECU
Észak-Dunántúl	2,7	19,4	17,1	239
Dél-Dunántúl	3,7	11,5	13,0	182
Dél-Alföld	5,2	9,7	14,1	198
Észak-Alföld	44,1	11,7	18,0	252
Észak-Magyarország	44,2	9,4	15,6	218
Közép-Magyarország	0,1	38,3	22,2	311
Összesen	100,0	100,0	100,0	1400

Forrás: Országos Területfejlesztési Konceptió, 138–140. o.; Illés I. 1997. 37. o. alapján Horváth Gy. számításai.

Regionális fejlesztési stratégia és programozás

Az Európai Unió és tagállamai regionális politikáját vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a regionális politika az általános gazdaság- és társadalompolitika integráns, szerves része, a Közösségben e politika a gazdasági-társadalmi kohézió irányába ható erőfeszítések harmonizálására irányul.

A *stratégiai célkitűzések* hosszú távú prioritásgócok köré csoportosulnak (pl. az ipari versenyképesség javítása, a humán erőforrások, az idegenforgalom kiegyensúlyozott fejlesztése stb.), az állami finanszírozás ezekre összpontosul.

A regionális politika másik fontos ismertetőjegye, hogy hatóköre az ország egészére kiterjed, az érdekelt szervek ugyanis tisztában vannak a régiók közötti multiplikációs hatásokkal, emiatt lehetetlen stratégiai szempontból „szigetekre” tagolni az országot. Az egyes országokban a beavatkozás formáját és intenzitását természetesen a különböző régiók sajátosságai alakítják, figyelembe véve azt az alapelvet, hogy nem csak a nehézségek terjedelmét (pl. az ipari válságtérseget), hanem a prioritások teljes választékát is tekintetbe kell venni.

Magyarországon, az előbbiekkal ellentétben, eddig a regionális politika másfajta felfogása érvényesült. Regionális politikán, vagy bizonyos régiók (településcsoportok) életébe való jótékony gazdasági beavatkozást, vagy településszintű szükségletek megnyugtató kielégítését értik. Ez a felfogás viszont csak a helyi szimptomák regisztrálására, semmint az „egész test betegségének” a gyógyítására alkalmas.

Az előzőekből Magyarország számára az alábbi következtetések adódnak:

- a regionális politikát az általános gazdaságpolitika integráns részeként kell kidolgozni;
- tervezési és fejlesztési szempontból az egész országot le kell fedni. Az átfogó tervezés sokszoros haszonnal jár, növeli az ágazati és a regionális programok hatékonyságát. Nyilvánvaló azonban, hogy az ország teljes lefedése nem jelenti az erőforrások homogén elosztását;
- az ágazati és a regionális célok között folyamatos tervezési és végrehajtási kölcsönkapcsolatot kell biztosítani.

Mivel az eladósodott, hosszabb távon tarthatatlanul nagy a fizetési mérleg és az államháztartás hiánya, az infláció magas, ezért elkerülhetetlen, hogy rövidebb és hosszabb távon eltérőek legyenek a területfejlesztési politika súlypontjai és prioritásai. Ezek nem kizárólagosak: a rövidebb táv prioritásai nem lehetetleníthetik el a hosszabb távú célok érdekében teendő lépéseket és megfordítva.

A középtávon prioritást élvező célokat a következőkben foglaljuk össze:

- azokban a térségekben, ahol a gazdasági növekedés már megindult vagy küszöbön áll, az intézményi és technikai akadályok elhárítása (tulajdonrendezés, infrastrukturális szűk keresztmetszetek oldása), illetve a vállalkozástámogatás generális eszközeinek alkalmazása a cél;
- az akut szociális és foglalkoztatási válsághelyzetek kezelése. Az elkerülhetetlen segélyezés és rászorultsági alapú támogatás mellett már ebben a szakaszban is növekvő szerepet játszon az oktatás és átképzés, a települési infrastrukturális, környezetvédelmi és szociális célokat szolgáló közérdekű munka, valamint - a legkilátástalanabb esetekben - a népesség ésszerű arányú és irányú migrációjának elősegítése;
- a strukturális válság regionális csomópontjaiban koncentrált intervencióval a szerkezeti váltást elindítani (mindenekelőtt a bányászat, a kohászat, a hadiipar, a ruházati ipar fő telephelyein, valamint a mezőgazdasági termelés alacsony versenyképességű vagy piacait elveszített körzeteiben);
- a területi társadalmi, demográfiai és etnikai szegregáció mérséklésére irányuló célkitűzések és a belső fejlődési adottságokra alapozott, adekvát területi mobilitási politika megfogalmazása.

A területfejlesztés hosszú távon érvényesíthető prioritásai:

- a gazdasági tevékenység térbeli strukturájának minél nagyobb mértékű összehangolása a fenntartható fejlődés követelményeivel, az egyes térségek természeti, környezeti potenciáljával, megtartva a történelmi települési struktúra megőrzésre érdemes értékeit, vonásait és figyelembe véve a tájalakítás esztétikai szempontjait;
- a különböző területeken és településekben élő közösségek számára minél nagyobb esélyegyenlőség teremtése, mind a gazdasági tevékenységben, vállalkozási lehetőségben, mind a munkával és kockázatvállalással arányos jövedelmekben és civilizatorikus életkörülményekben;
- annak biztosítása, hogy Magyarország régiói, nagyvárosai, különböző szintű és funkciójú centrumtelepülései integrálódjanak az európai térségbe és elfoglalják az egyenrangú munkamegosztás alapján alakuló funkcióikat az

európai városhálózatban, megteremtve egyúttal az ország földrajzi helyzete által lehetővé tett szállítási, kommunikációs, idegenforgalmi pozíciót és európai szintű regionális centrumfunkciók előfeltételeit.

A megváltozott jelleget, funkciókat figyelembe véve a magyar területfejlesztési politika *céljai* belátható távon a következőkben foglalhatók össze:

- a *térbeli és települési szerkezet* olyan irányban való változtatása, formálása, amely alapot, keretet nyújt a hatékony, innovatív és versenyképes vállalkezési, gazdasági tevékenység számára és ezáltal hozzájárul a gazdaság dinamizálásához, a jövedelemtermelés növekedéséhez;
- a társadalmi és gazdasági *esélykülönbségek csökkentése*, a nagyobb területi egységek, illetve a településtípusok szintjén a civilizációs és infrastrukturális *feltételek közelítése*, valamint a súlyosan *leszakadó térségek*, települések szociális problémáinak *kezelése*;
- olyan *programozási módszerek, eszközök és intézmények* kialakítása, amelyek a megfelelő kiterjedésű térségre, hatásterületre koncentrálnak, képesek a *strukturális válságjelenségek korai felismerésére, kezelésére és így hozzá tudnak járulni azok megoldásához*;
- elősegíteni a gazdasági fejlődés *térségi* - humán, természeti és egyéb - *erőforrásainak mozgósítását, hasznosítását*;
- mivel a piac által automatikusan nem szabályozható környezeti, föld- és területhasználati, a szűkös erőforrásokon való osztozás kényszeréből fakadó ágazatközi konfliktusok elsősorban területi szinten keletkeznek, a *területfejlesztési politika* különböző ágazatok, tárcák és szakterületek közötti *koordinációs szerepének* ugyanolyan, vagy talán nagyobb a jelentősége, mint a makroszintű összehangolásnak;
- végül a *határokon átnyúló együttműködések és kapcsolatok* előmozdítása és ezáltal hozzájárulás a politikai határok által perifériális helyzetre ítélt területek, települések lehetőségeinek, adottságainak jobb kihasználásához.

Meg kell kezdeni a támogatási rendszernek megfelelő *területi tervek* (programok) készítését:

- Az Országos Területfejlesztési Konceptiót *Nemzeti Fejlesztési Tervvé* (országprogrammá) kell átalakítani. Az aktualizálás mellett ki kell egészíteni a makrogazdasági és az ágazati értékelésekkel és programokkal. Időhorizontja 7 év. Várhatóan az EU-ban a következő programozási időszak 2000–2006 lesz, így nekünk is erre az időhorizontra kell a programot készíteni;
- A Nemzeti Fejlesztési Tervben központi feladatként megjelenő fejlesztéseket *operatív programokká* kell formálni és kezdeményezni kell, hogy ezek beépüljenek az alsóbb szintű programokba. Az operatív programnak koordináltan tartalmaznia kell mindazokat az országos jelentőségű „akciókat” is, amelyeket a központi kormányzat egyedül vagy társfinanszírozásban kíván megvalósítani. Az időhorizont: a programoktól függ, de általában 2–3 év. Az elfogadott operatív programok költségvetési fedezetének meg kell jelennie az éves költségvetésben;

- Az eddig elkészült és most készülő regionális fejlesztési koncepciókat át kell alakítani az Egységes Programozási Dokumentummal szemben támasztott követelményeknek megfelelően.

A területfejlesztési támogatási rendszert korszerűsíteni kell. Az EU támogatási irányelveit ma már a tagságtól függetlenül a hazai támogatási politikában is alkalmazni célszerű. A támogatások döntő részét nagyobb (minimum 0,5, de még inkább 2 Mrd-ot meghaladó) programokba kell szervezni, ezek vonhatók be racionálisan a társfinanszírozásba.

A programozás intézményrendszerének a területfejlesztési törvényben csak az alapelemei találhatóak meg, a csatlakozáshoz az intézményrendszer funkciójának pontosítása, a szervezetrendszer egyértelmű meghatározása szükséges.

Az intézményrendszer fejlesztése

Valamennyi szinten fontos feladat a területfejlesztési döntéshozó és végrehajtási szervezetek jogi természetének tisztázása, a szervezeti szabályok részletezése és pontosítása.

A területfejlesztési tanácsok jogi természetének tisztázása során különösen a működés törvényessége feletti felügyelet, a gazdálkodás törvényességének ellenőrzése, a csalások kiszűrése, a tanácsok által hozott tervdöntések jogi természete, a tanácsi tagsággal együtt járó jogok és köteleességek, a működés finanszírozása, a hozott elosztási döntésekkel szembeni jogorvoslat rendszere, a tanácsok működésének nyilvánossága, a demokratikus kontroll lehetősége, a helyi partnerség mechanizmusa igényel egyértelmű szabályozást.

Ugyancsak generálisan rendezendő a területfejlesztési munkaszervezetek működése. Meg kell határozni, hogy mely szinteken támogatja leginkább a kormányzat a munkaszervezetek kiépülését. A helyi szereplők munkaszervezet létesítésével kapcsolatos ellenállása miatti pathhelyzetből kilépést csak a munkaszervezetek létrehozására irányuló határozott kormányzati ösztönzés eredményezhet, egyrészt a munkaszervezetek központi finanszírozásával, másrészt a szervezeti forma kidolgozásával, esetleg önálló jogi személyiséggel és feladatokkal való felruházással. Például a munkaszervezeteknek központilag meghatározott feladatai lehetnének a területi információs rendszerrel, a monitoringgal, a pályázatok előkészítésével kapcsolatban.

A munkaszervezetek létrehozása sürgető igény, hiszen az EU-alapokhoz való hozzáférés kulcskérdése a professzionális programok és az alkalmas menedzsment megléte. Állandó, megfelelő nagyságrendű, szakmailag felkészült munkaszervezetre különösen regionális szinten van szükség. Megyei szinten a megyei, megyei jogú városi önkormányzatok, kamarák szorosabb bekapcsolásával a munkaszervezet kiépítése, illetve a meglévő szervezetek megbízása egyszerűbben, saját erővel, helyi döntésekkel megoldható. A kistérségi társulások esetében a városoknak kellene nagyobb szerepet vállalniuk, illetve - hosszabb távon - elképzelhető, hogy a városi vonzáskörzetek, illetve kistérségek általános hatáskörű társulásai jönnek létre, amelyek elláthatják a területfejlesztéshez kapcsolódó helyi feladatokat.

Rendkívül fontos, vélhetően hosszabb időt igénylő, sok konfliktussal járó feladat a kormányzati koordináció erősítése, amely tekintetben talán a legkritikusabb az EU véleménye, annak ellenére, hogy létezik az Országos Területfejlesztési Tanács.

- A tanács szerepe a törvény módosítása nélkül is erősíthető valamelyest, például azzal, ha a résztvevők magas szinten képviseltetnék magukat. Ezt ugyan a törvény előírja, hiszen a kormányzati oldalnak miniszteri rangban kellene részt vennie a munkában, de a gyakorlat ezzel ellentétes. A területfejlesztési törvény önmaga is ellentmondást tartalmaz, hiszen elvileg felhatalmazza a tanácsot döntéshozásra is, de a törvény szövege alapján erre csak a saját ügyrendjének elfogadása és miniszteri kifogás esetén a megyei területfejlesztési tanács új eljárásra felhívása kérdésében van lehetőség;
- A tanács tényleges megerősítése a törvény módosításával tehát üggyöntő, egyetértési jogosítványok adásával és/vagy az elnöklés, illetve tárcakapcsolódás megváltoztatásával (miniszterelnök, illetve Miniszterelnöki Hivatal) lehetséges, a tárca közti koordináció egy tárca kompetenciájába nem adható;
- Csak egy megerősített OTT lesz alkalmas a nemzeti területfejlesztési tervezés és programozás, valamint a finanszírozás koordinációjára is. A tanács mellett kellene kialakítani a Központi Területfejlesztési Monitoring Bizottságot;
- A tanács szervezetének, függelmi viszonyainak a módosítása érintheti a KTM pozícióját, hatáskörét, de ezt a kormányzati regionális politikai koordináció érdekének alárendelve lehet végiggondolni.

A területi és a központi intézményrendszernek egyaránt komoly hiányossága a területi információs rendszerek szervezeti és működési megoldásainak kialakulatlansága, szabályozatlansága, annak ellenére, hogy kormányrendelet már megjelent a kérdésben. Sokan vitatják a területi információs rendszer megyei főjegyzői hatáskörét. Ez feltétlenül újra gondolandó, hiszen a KSH alkalmasabbnak tűnik a feladatra, illetve a területfejlesztési tanácsok később megerősödő menedzsmentje is jobb megoldás lehet. Az EU-konform statisztikai rendszer alapvetően a nemzeti statisztikai hivatalokra támaszkodik, az információs rendszer egyébként sem lehet helyi belátás, kezdeményezés, önállóság kérdése. Megnyugtatóbb lenne egy tisztán állami bázisú statisztikai szervezeti rendszer működtetése.

Hosszabb távon mérlegelendő a területfejlesztési intézményrendszer és a közigazgatási, illetve önkormányzati rendszer közötti viszony új alapokra helyezése, egy esetleges területi reform. Ennek a regionális politika szempontjából azért van jelentősége, mert az eddigi tapasztalatok szerint előnyt élveznek a közigazgatással kompatibilis programozási-fejlesztési régiók, politikai legitimitást birtokolva, illetve a regionális politika ágazati koordinációja is egyszerűbb a közigazgatással kompatibilis területfejlesztési intézményrendszer esetén:

- Hosszabb távon elképzelhető, hogy a régiók nem csak a területfejlesztés, hanem egyre szélesebb állami-önkormányzati szerepvállalás kereteivé válnak, ami érinti a megyék jövőjét, mégpedig nyilvánvalóan a funkcionális gyengülés irányában;
- Reálisabb alternatívának tűnik azonban a megyék politikai megerősödése, amely viszont azzal jár, hogy megszüntethető megyei szinten a megkettőzött területfejlesztési döntési rendszer, s az érdemi hatáskörök visszakerülnek a megyei önkormányzatokhoz.

Ugyancsak több időt igényel a területfejlesztési tevékenységet alapvetően jellemző partnerségi, horizontális kapcsolatokra tekintettel az ún. közjogi vagy *tervszerződések rendjének kidolgozása*, amelyek képesek a tervhierarchiát és redisztributív elosztást mellőzve a partnerek tevékenységét előre koordinálni, kiszámíthatóvá tenni, ami egyben a programozás, de különösen a forráskoncentráció jogi keretével is tehető.

Jegyzetek

¹ Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport és a 11., 18/3. sz. Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság részére készített tanulmányok összefoglalása. A vizsgálatokban közreműködött: Balogh András, Balázs István, Csatári Bálint, Csefkó Ferenc, Faragó László, Hajdú Zoltán, Horváth Gyula, Hrubí László, Illés Iván, Lados Mihály, Lőrincz Lajos, Novotnik Imre, Pálné Kovács Ilona, Perger Éva, Péteri Gábor, Rechnitzer János, Szigeti Ernő.

Irodalom

- Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union.* Brussels, European Commission, 1997.
- Alden, J.–Boland, Ph. (szerk.) (1996) *Regional Development Strategies. A European Perspective.* London, Jessica Kingsley Publ.
- Anderson, J.J. (1992) *The Territorial Imperative. Pluralism, Corporatism, and Economic Crisis.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Armstrong, H. W.–Vickerman, R. W. (szerk.) (1995) *Convergence and Divergence Among European Regions.* London, Jessica Kingsley Publ.
- Artobolevskiy, S. S. (1997) *Regional Policy in Europe.* London, Jessica Kingsley Publ.
- Bachtler, J.–Michie, R. (1993) The restructuring of regional policy in the European Community. *Regional Studies.* 8. 719–725. o.
- Bachtler, J.–Horváth, Gy. (1994) *Strong and Weak Sides of the Hungarian Regional Policy.* Glasgow, University of Strathclyde, European Policy Research Centre.
- Basic Statistics of the Community.* Brussels, EC, (1993)
- Begg, I. (1997) Reform of the Structural Funds after 1999. *European Planning Studies.* 5. 675–690. o.
- Blacksell, M.–Williams, A.M. (szerk.) (1994) *The European Challenge. Geography and Development in the European Community.* Oxford, Oxford University Press.
- Clout, H. (1986) *Regional Variations in the European Community.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Cohesion in the European Union. Brussels, EC, (1996)
- Coleman, W.D.–Jacek, H.J. (szerk.) (1989) *Regionalism, Business Interests and Public Policy.* London, SAGE Publications.
- Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union.* Brussels, European Commission, (1997)
- Competitiveness and Cohesion. Trends in the Regions.* Brussels, EC, (1994)
- Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity.* Strasbourg, Council of Europe, 1994
- Dunford, M.–Kafkas, G. (szerk.) (1992) *Cities and Regions in the New Europe.* London, Belhaven Press.
- Enyedi Gy. (1993) Társadalmi-területi egyenlőtlenségek és területi politika Magyarországon. Enyedi Gy. (szerk.): *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon.* Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 9–21. o.
- Enyedi Gy.–Pálné Kovács I. (1994) A kormány és az önkormányzatok. Gombár Cs.–Lengyel L. (szerk.): *Kormány a mérlegen.* Bp., Pénzügykutató Rt. 231–246. o.
- Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Bp., Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- ERDF in Figures, 1975–1988.* Brussels, EC, 1989
- Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory.* Brussels, CEC, 1991.
- Europe 2000: Cooperation for European Territorial Development.* Brussels, EC, 1994.

- The European Union: Cohesion and Disparities. Brussels, EU, 1996.
- Faragó L. (1993) Területfejlesztés – fantom vagy realitás? Kovács K. (szerk.): *Település, gazdaság, igazgatás térben*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 77–92. o.
- Faragó L. (1997) Tervezésméleti alapvetések. *Tér és Társadalom*. 3. (megjelenés alatt).
- First Report on Economic and Social Cohesion*. Brussels, EC, 1996.
- General Report on the Activities of the European Union*, 1994. Brussels, EC, 1995.
- Geshev, G. (szerk.) 1997: *Geografskoto prostranstvo - investicija za XXI vek*. Sofija, Bolgarska Akademija na Naukite, Geografski Institut.
- Gorzela, G.–Kuklinski, A. (szerk.) (1992) *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*. Warsaw, University of Warsaw. European Institute for Regional and Local Development.
- Gorzela, G. (1996) *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe*. London, Jessica Kingsley Publ.
- Green Paper on Regional Development of Romania*. Bucharest, Government of Romania, 1997.
- Grundlagen einer Europäischer Raumentwicklungspolitik*. Bonn, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1995.
- Horváth Gy. (1992) A magyar regionális politika súlypontjai. *Tér és Társadalom*. 1–2. 1–19. o.
- Horváth Gy. (szerk.) (1995) *Reform of the Hungarian Regional Development Fund*. Pécs, Centre for Regional Studies, European Policies Research Centre of the University of Strathclyde.
- Horváth Gy. (1996) A magyar regionális politika és az európai kihívások. *Vezetéstudomány*. 1. 17–29. o.
- Horváth Gy. (1997a) Regionális átalakulás és törvénykezés. *Magyar Tudomány*. 1. 3–14. o.
- Horváth Gy. (szerk.) (1997b) *Régiók felemelkedése és hanyatlása. Regionális átalakulás a Brit-szigeteken*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Horváth Gy.–Illés I. (1997) Regionális fejlődés és politika. A gazdasági és a szociális kohézió erősítésének feladatai Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás időszakában. Bp., *Európai Tükör Műhelytanulmányok*. 16.
- Illés I. (1996a) Regionális politika: felzárkózás vagy lemaradás. *Európai Tükör*. 1. 21–33. o.
- Illés I. (1996b) Az önkormányzati rendszer finanszírozásának reformja. *Info-Társadalomtudomány*. 37. o. 33–49. o.
- Illés I. (1997) Előnyök és hátrányok a regionális politikában. *Európai Tükör*. 4. 21–40. o.
- The Impact of Structural Policy on the Union's Economic and Social Cohesion, 1989–1999*. Brussels, EC, 1996.
- The Impact on Cohesion of the EU Enlargement*. Glasgow, University of Strathclyde, EPRC, 1996.
- The Implementation of the Reform of the Structural Funds in 1993*. Fifth Annual Report. Brussels, EC, 1995.
- Lengyel T. (1997) „Miből fizetik a révést?” Az EU struktúrapolitikai alapjainak szerepe a regionális egyenlőtlenségkezelésben. Pécs, JPTE Közgazdaságtudományi Kara. Szakdolgozat.
- Nemes Nagy J. (1991) Regionális politika új feltételek között. *Tér és Társadalom*. 1. 89–103. o.
- Nemes Nagy J. (1994) A magyar területi gazdaság adatai. Bp., Kézirat.
- Országos Területfejlesztési Konceptió. Bp., A Magyar Köztársaság Kormánya. 1997. július.
- Pálné Kovács I. (1995) A megyereformok ellentmondásai. *Társadalmi Szemle*. 1. 41–50. o.
- Pálné Kovács I. (1997) Helyi önkormányzatok és a végrehajtó hatalom. Glatz F. (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Bp., Magyar Tudományos Akadémia. 115–130. o.
- Rechnitzer J. (1995) Töprengések a területi szintű stratégiai tervezésről. *Tér és Társadalom*. 3–4. 91–109. o.
- Rechnitzer J. (1996) A regionális folyamatok sajátosságai és jövőbeli fejlődési irányai. *Magyar Tudomány*. 11. 1347–1360. o.
- Regionalnata politika v Republika Bólgarija. Priobrastavane kóm evropejskija opit*. Sofija, Ministerstvo na Teritorialnato Razvitie i Stroitelstvo, 1996.
- Regional Problems and Policies in the Czech Republic and the Slovak Republic*. Paris, OECD, 1996.
- Regions. Statistical Yearbook*. Luxemburg, Eurostat, 1994.
- Sadler, D. (1992) *The Global Region. Production, State Policies and Uneven Development*. Oxford, Pergamon Press.
- Structural Funds and Cohesion Fund, 1994–99. Regulations and Commentary*. Brussels, EC, 1996.
- Structural Policy in Poland from the Perspective of Integration with the European Union*. Warsaw, Task Force for Structural Policy in Poland, 1997.
- Yuill, D.–Bachtler, J. et al. (1995) *European Regional Incentives, 1995–1996*. London, Bowker–Saur.

ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION AND THE HUNGARIAN REGIONAL POLICY

GYULA HORVÁTH

The policies of the European Communities established for the adjustment of macroeconomic processes have been transformed as consequence of economic development and subsequent enlargement of the EC. The joining of the Mediterranean countries resulted in increasing regional differences from the 1980ies on. For this reason, the main purpose of the policy reforms was the acceleration of the integration process and strengthening the cohesion inside the Community. Major emphasis was put on regional development in terms of policies and financial funds. The latter was given a new framework by enhancing and reforming the Structural Funds.

In the next phase of reforms, cohesion problems and expenses resulted by the eastern enlargement of the EU will be considered. In the future, only poorly performing areas and regions suffering from deficiencies of their economic structure or the inadequacy of labour resources may expect assistance from the EU. The new, eastern members for their general backwardness will absorb a substantial part of the available financial support. The centres of economic development are the capitals and regions of major cities in the Poland, the Czech Republic and Hungary. The losers of the transition period are rural regions and industrial districts having deficient economic basis. National governments will be the mediators of the EU assistance in diminishing spatial differences.

The applicant countries have to face with the need for the adjustment of their regional policies, administration and institutions. Hungary is in the most advanced position in terms of legislative framework, its compatibility with the EU regulations and the establishment of institutions of the regional policy. The weaknesses of the Hungarian system are the lacking division of duties and competence among institutions that should be clarified; the unsettled form of the NUTS II level in regional planning, contradictions of the NUTS IV level and the insufficiency of the professional staff of regional development councils. In the future, reform of financial framework, formation of EU-compatible regions, transformation of recent mechanism of distribution, incorporation of regional policy into governmental economic policies and development of the institutional system must be implemented to preserve the favourable position of Hungary amongst the applicant countries.