

A TERÜLETFEJLESZTÉSI TÖRVÉNY UTÁN EGY ÉV TANULSÁGAI ÉS TAPASZTALATAI¹

(A Year after the Regional Development Act: Lessons and Experiences)

(BÁN IMRE - ORMOSY VIKTOR)

*A területfejlesztésről és területrendezésről szóló
1996. évi XXI. törvény*

A szakma által régóta várt jogszabály, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény létrejöttét az államigazgatásnak a rendszerváltást követő szemléletváltása tette lehetővé, és az Európai Közösséghez való csatlakozási szándék tette igazán időszerűvé. A törvény létrehozásának legsürgetőbb indoka az volt, hogy a társadalmi és gazdasági átalakulás során a differenciáló, szelektáló gazdasági erők és az ezeket támogató szabályozás hatására felerősödtek a *területi egyenlőtlenségek*. A modern gazdasági struktúrák, szervezeti- és tulajdonformák egyenetlen elterjedése miatt növekedett a fejlettségi különbség a nyugati és a keleti országrészek között. Súlyos helyzetbe kerültek a társadalmi és gazdasági szempontból elmaradott térségek és az állami nagyiparra alapozott, tradicionálisan ipari jellegű térségek. A központi eszközök, ezen belül a területfejlesztési pénzügyi támogatások, a kormányzati fejlesztési programok sem tudták érdemben befolyásolni a kedvezőtlen folyamatokat.

Ennek csak részben volt oka a források elégtelensége és a központi források nem kellő összehangoltsága. A regionális válságkezelés nemzetközi tapasztalatai azt mutatják, hogy a központi akciók önmagukban nem lehetnek sikeresek. A válsághelyzetek megoldása csak a különböző problémákat komplex módon kezelő, a helyi sajátosságokat messzemenően figyelembevevő, a pozitív térségi kezdeményezéseket felkaroló helyi, térségi stratégia kialakításán és megvalósításán alapulhat. Mindez a területfejlesztés *döntési szintjeinek decentralizálását* tette szükségessé.

A jövőben az állam fő feladata: a megfelelő közgazdasági feltételrendszer megteremtése, a területi intézményrendszer kiépülésének támogatása lesz, miközben a konkrét cselekvési programok kidolgozását és megvalósítását - a központi koordináció és ellenőrzés mellett - a térségi szereplőknek engedi át.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény a decentralizáció, a partnerség és a demokratikus nyilvánosság alapelveire épül. A demokratikus nyilvánosság szerepének növekednie kell a regionális politikában, amelynek újszerűsége éppen a helyi erőforrások bevonásában és a nagyobb társadalmi támogatottságban rejlik.

A területfejlesztés általános távlati céljai:

- az ország egészének arányos fejlesztése,
- a lakosság életfeltételeinek javítása;
- a társadalmi és gazdasági esélykülönbségek csökkentése;

- a régiók, településtípusok civilizációs és infrastrukturális feltételeinek közelítése;
- az elmaradott, hátrányos térségek, települések helyzetének javítása, problémáinak kezelése.

A területfejlesztési politika úgy kíván az ország gyorsabb és hatékonyabb fejlődéséhez hozzájárulni, hogy nem a közvetlen üzleti jövedelmezőség elérését tűzi ki céljaként, hanem az ahhoz szükséges *szolgáltatási, infrastrukturális és információs feltételek kialakítását* tekinti elsődlegesnek. Mindezek érdekében meg kell teremteni a termelési tényezőket, a munkaerőt, a tőkét, a szakértelemet, a know-how-esszerű térbeli mobilitásának feltételeit, hozzá kell járulni az ország modernizálásához, biztosítani a fenntartható fejlődést a környezeti adottságokkal és terhelhetőséggel összhangban. A fenntartható fejlődés elve részben környezetvédelmi követelményeket takar, de érvénye azon túl is terjed, kiterjed a jövő generációiért viselt felelősségre is.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény nyomán jelentős változások mentek végbe a területfejlesztési politika *döntési mechanizmusában*. Ezek az intézményrendszer *decentralizációját, demokratizálását és koordinációs szerepének növelését* jelentik.

A területfejlesztés célrendszere komplex eszközrendszer kialakítását igényli, amelynek egyik fontos eleme a közvetlen pénzügyi támogatás. Az országgyűlés és a kormány figyelemmel kísérve és értékelve a területi, gazdasági és társadalmi folyamatokat, meghatározza a támogatások irányelveit és a pénzügyi eszközök felhasználásának szabályait. A területfejlesztés gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása felfedezhető a központi költségvetés tervezése, az egyes ágazatok fejlesztési programjainak kidolgozása és koordinációja terén is.

A Területfejlesztési Törvény érvényesülése a gyakorlatban

A tanácsok a decentralizálандó pénzeszközök nagyságrendjét rögzítő, végleges formában 109/1996.(VII.16.) számú, illetve azok felhasználási szabályait és a pályázati kiírás alapvető feltételeit megállapító 107/1996. (VII.16.), valamint 108/1996.(VII.16.) számú jogszabályok előírásainak megfelelően komolyabb nehézségek nélkül megfeleltek a megszabott határidőknek.

Már a pályázati kiírás, illetve a döntés-előkészítés szakaszában felmerült számos olyan kérdés és kritika, amelyek folyamatosan felszínre maradtak, és amelyekre az 1997. évi szabályozás kialakítása során lehet majd válaszokat találni. Több önkormányzat sérelmezte, hogy az alkalmazott mutatórendszer - a térségi központ viszonylag kedvezőbb paraméterei miatt - az egyébként súlyos helyzetben lévő települések támogatását nem teszi lehetővé. Ennek megfelelően az 1997. évben a megyeszékhelyek mutatói már nem fogják hátrányosan érinteni a központi kistérség egyéb településein megvalósítandó beruházások támogathatóságát.

A másik általánosítható probléma a *kistérségi besorolással*, egyidejűleg a besorolás megváltoztatásának igényével függött össze. Bár a statisztikai kistérségek határvonalainak igényektől függő, folyamatos átrajzolása szakmailag nem elfogadható, bizonyos módosítások végrehajtásának jogosságát szakértői szinten sem kérdőjelezték meg. Ennek rendezésére is még ez évben sort kerít a Központi Statisztikai Hivatal a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériummal

együttműködve. A felülvizsgálat nem eredményezheti azonban, hogy a statisztikai kistérségi rendszer területe azonos legyen az önkormányzati társulások területével, mert az önkormányzatok nem kötelesek társulásba lépni, másfelől viszont ugyanaz az önkormányzat több társulásnak is tagja lehet. Biztosítani kell a rendszer stabilitását hosszabb időtávra.

Vita tárgya volt a *decentralizált területfejlesztési pénzeszközök* egyes megyékre jutó konkrét összege is. A kifogás nem a mutatók alkalmazásával szemben fogalmazódott meg, hanem inkább az merült fel, hogy e paraméterek milyen súllyal szerepeljenek a decentralizált területfejlesztési pénzeszközök megyék közötti arányainak megállapításánál. Erre a jelenleg parlamenti tárgyaláson lévő - a területfejlesztési támogatások, valamint a decentralizáció irányelveiről és a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló - országgyűlési határozathoz kapcsolódó kormányrendelet egyeztetése során kell majd megoldást találni. (Azóta a Parlament a határozatot már elfogadta.)

A területfejlesztési tanácsok működésének tapasztalatai

A döntések szakmai előkészítésében jelentős szerepet vállaltak a tanácsok tagjait delegáló szakmai szervezetek, illetve a legtöbb helyen a Magyar Államkincstár helyi fiókszervezetei is.

A megalapozottnak mondható döntés-előkészítés ellenére többnyire komoly vita kísért a pénz felosztását, és gyakran előfordult, hogy informális egyeztetéseket is tartottak a tanácsok tagjai. Részben ezeknek a megbeszéléseknek az eredménye, hogy október első napjaira szinte mindenhol megszülethettek a megyei keretek felosztásáról hozott döntések. Vitát váltott ki a tanácsoknál, hogy sok beruházást támogassanak-e az igényelt támogatási mértéknél alacsonyabb összeggel, vagy kevesebbet, de a kért támogatás szinte teljes nagyságrendjének odaítélésével. Többségében az előbbi álláspont érvényesült.

Mindkét kormányrendelet lehetőséget adott a *pályázati feltételektől való eltérésre*, amelyhez miniszteri felmentés volt szükséges. Ezzel valamennyi megyében éltek a tanácsok. Leginkább a már megkezdett beruházások támogatásának engedélyezését kérték, illetve a saját forrás minimálisan előírt 20%-os nagyságrendjétől való eltérésre támasztottak igényt a pályázók, de előfordult az ismételt támogatás, illetve a támogatás együttes összegének megváltoztatása iránti kérelem is. A felmentéshez folyamodók nagy száma azt jelzi, hogy a kormányrendelet 1997. évi megalkotásánál ezen a téren is szükséges a jogszabályok eddigi előírásainak módosítása. A döntéseket követően a legfontosabb feladat a *támogatási szerződések* mihamarabbi megkötése volt. Ez az időszak számított a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény elfogadását követően kialakult decentralizált döntéshozatali rendszer legkritikusabb szakaszának. Több pályázó nem tudta vállalni az alacsonyabb támogatási mérték mellett a beruházás elindítását, így szinte valamennyi megyében felszabadultak pénzeszközök. A tanácsok a probléma kezelésére a legtöbb megyében tartaléklistákat állítottak fel, amelyen a forráshiány miatt elutasított pályázatok szerepeltek, és az el nem költött források nagyságrendjétől függően általában e listák vezető helyein szereplő pályázatok váltak automatikusan kedvezményezetté. A másik eszköz a korábban alacsonyabb hozzájárulást kapott pályázatok támogatási arányának növelése volt.

Erőteljes igényként merült fel, hogy - a központi költségvetési forráselvonást elkerülendő - kormányzati, mindenekelőtt pénzügyminisztériumi állásfoglalás születessen arra az esetre, ha képződik 1997-re áthúzódó maradvány. A Pénzügyminisztérium januárban alakította ki végleges véleményét, amely alapján nem vonhatóak el egyrészt a szerződéssel lekötött támogatások, másrészt azok a pénzeszközök, amelyekre ugyan még nem kötöttek szerződést, de a tanács nyilvánosságra hozta az érintett kedvezményezettek névsorát.

A döntések területfejlesztési hatásai

A rövid pályázati időszak ellenére a két támogatási rendszer felhívására - közel azonos arányban - összességében 3300 pályázó nyújtott be támogatási igényt. A megyei területfejlesztési tanácsok a 4,7 Mrd Ft decentralizált területfejlesztési célelőirányzat 98%-áról - azaz 4,6 Mrd Ft-ról - döntöttek. A különbözetet a döntések végrehajtása során bekövetkezett változások eredményezték.

Az 1997. évre áthúzódó kötelezettség vállalás 1,31 Mrd Ft, amely az 1996. évi keret 28%-a. (A 107/1996. (VII.16.) kormányrendelet 30%-ban húzta meg a határt.) Az 1998. évre vállalt 214,4 M Ft-os kötelezettséggel együtt ez az arány alig 32,3%, azaz alatta marad a jogszabályban előírt felső mértéknek, amely 40% volt. Összesen tehát a tanácsok 6,01 Mrd Ft támogatásról döntöttek, amely több, mint ötször akkora - mintegy 32,0 Mrd Ft összköltségű - beruházás megvalósítását segíti elő.

A kormányrendelet céljainak megfelelően az 1996. évi keret három legnagyobb arányt mutató támogatása, az 1996. évi keret mintegy 89-90%-át köti le:

- munkahelyteremtő és -megtartó beruházások, 1,95 Mrd Ft (43,4%);
- termelő infrastrukturális beruházások, 1,59 Mrd Ft (35,4 %);
- különböző - kistérségi, megyei, helyi vállalkozásösztönző, stb. fejlesztési programok elkészítését 0,46 Mrd Ft-tal (10,2%) segítették elő a tanácsok.

A munkahelyteremtő-, illetve megtartó beruházások megvalósítását elsősorban vissza nem térítendő támogatásokkal segítették. Arányában nem volt jelentős (mindössze 6,6%) a visszatérítendő juttatás és elhanyagolható arányú (0,6%) a kamattámogatás. A fenti arányok kiegyensúlyozottabbá tétele érdekében megfontolandó, hogy a visszatérítendő támogatások közvetlenül álljanak - visszatérítésüket követően - a tanácsok rendelkezésére.

A termelő infrastrukturális beruházásokon belül elsősorban a szennyvíz-beruházások (az összes 1996. évi termelő infrastruktúra-támogatás 37,4%-a), a gáz (24,8%), valamint az utak, kerékpárutak (14,2%) kivitelezéséhez, illetve befefejezéséhez, juttatott hozzájárulás mértéke volt jelentősnek mondható.

A munkahelyteremtő beruházásokat elsősorban Szabolcs-Szatmár-Bereg (88,1%), Borsod-Abaúj-Zemplén (68,9%), illetve Heves (61,8%) támogatta, míg Zala (11,4%), Vas (9,8%), és Fejér (1,2%) megyék kevésbé preferálták ezt a célt. A termelő infrastruktúrára legtöbbször Zala (83,4%), Vas (80,6%), illetve Fejér (70,3%) megyék fordították. Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék ilyen célt egyáltalán nem támogattak. A decentralizált, területi kiegyenlítő támogatások terhére a Területfejlesztési Tanácsok gyakorlatilag az előirányzat teljes összegét lekötötték. (A maradvány mindössze 4,4%.) Ennek a forrásnak a terhére megközelítőleg 1,3 Mrd Ft nagyságrendű kötelezettséget vállaltak a tanácsok, amely a jövő évi keret 29,9%-a. Ez az összeg 1998-ra 256,1 ezer Ft, amely a keret mindössze 5%-a. A kötelezettség-vállalások együttes nagyságrendje 34,9%, azaz a

tanácsok jelentősen alatta maradtak a 108/1996. Kormányrendeletben megszabott felső határnak. Az összességében 6,6 Mrd Ft-os támogatás, mintegy 30 Mrd Ft nagyságrendű beruházás megvalósításához járul hozzá, ami több mint négyszeres indukáló hatást jelent. A támogatások több, mint 75%-át költötték termelő infrastrukturális beruházások megvalósítására. Ezen belül különösen a víz, szennyvíz, illetve a gázhálózat építésére fordítottak nagy összeget, de az úthálózat-építést is támogatták (20%). A termelő infrastruktúrán belül ezek együttesen teszik ki a támogatások 85%-át.

A Magyar Államkincstárral való együttműködés tapasztalatai

A támogatási szerződések megkötése kevésbé volt problematikus a folyósítás másik alapfeltételét jelentő finanszírozási szerződésekhez képest, ezért indokolt ennek tapasztalatait is áttekinteni. A MÁK - a kiírt tender elnyerését követően - és a KTM hosszas egyeztetés után decemberben kötötte meg a megállapodást a szolgáltatás tartalmáról és feltételeiről. Ez a Kincstárnak jelentős - formai, pénzügyi - szűrőfunkciót biztosít a döntés előkészítésben, lebonyolításban, ellenőrzésben. Nem helyettesítik egymást a Kincstár, illetve a megyei munkaszervezetek, hasznos tevékenységük egymásra épül. A Kincstár megyei szervezetei is későn kapcsolódtak be a munkába. Több megyében csak a döntések, sőt egyes esetekben csak a szerződéskötések után kezdtek foglalkozni a pályázatokkal. A késői kapcsolatfelvétel egyik „eredménye”, hogy a pályázatokkal benyújtott mellékletek egy része aktualitását veszítette, ezért újra be kellett szerezni a pályázókkal.

A területfejlesztési tanácsok, mint intézményrendszer, szervesen kapcsolódnak mind a kistérségi, mind az országos szervezetekhez. Ezek működése szemléletében megelőzte azt a költségvetési, tervezési, döntési mechanizmust, amely kiszolgálja őket. Alapvető koordinációs problémaként értékelhető, hogy a kistérségek megyei fejlesztési tanácsokkal folytatott vitája, egyeztetései nem a Kincstár által előzetesen megvizsgált formai, pénzügyi követelményeknek megfelelő pályázatok alapján, a szelektált pályázatok esetében történt, hanem először született a "megegyezés", majd a megkötött támogatási szerződéseket a Kincstár bírálta el.

A szervezeti együttműködés és a szabályozás egyik fontos tapasztalata, hogy csak az általános pénzügyi, jogi, stb. követelményeknek megfelelő pályázatok közötti differenciálással lehet jó döntést hozni a támogatásokról, a decentralizált források felhasználásáról. A másik nagyon fontos tapasztalat, hogy a megyei tanácsoknak minél hamarabb átfogó megyei koncepcióra van szükségük annak érdekében, hogy az ennek alapján kialakított programok megvalósítására koncentrálnak vagy utasítsanak el adott esetben formailag, pénzügyileg megfelelő pályázatokat is.

Hosszabb távon két jelentős feladat megoldása áll még a területfejlesztés hazai gyakorlata előtt. Egyrészt, az *állami források koordinált, összehangolt felhasználásának* kell megteremteni az intézményi, jogszabályi feltételeit, másrészt, ezzel összefüggésben - a nemzetközi források jobb elérhetősége érdekében - a *programfinanszírozás tényleges gyakorlatának* bevezetésére kell a jövő erőfeszítéseit koncentrálni.

Jegyzetek

¹ Az előadás *A területi tervezés új kihívása: a területfejlesztési koncepció* c. konferencián hangzott el. (Győr, 1997. április 3-4.)