

A BEFEKTETÉS-ÖSZTÖNZÉS REGIONÁLIS TAPASZTALATAI

(Regional Investment Promotion in Hungary)

SZALAVETZ ANDREA

Bevezető

A decentralizált területfejlesztési intézményrendszer létrehozása, az állam és a települések között elhelyezkedő közigazgatási „űr” kitöltése a fejlett ipari országok intézményrendszerének hazai meghonosítási folyamatában egyike volt a legkésőbb sorra kerülő feladatoknak. Eddig az első, legegyszerűbben megtehető lépésekre, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény elfogadására és az intézményrendszer létrehozására került csak sor. Hátravan néhány alapvető, filozófiai jellegű kérdés tisztázása. Melyek legyenek a decentralizált területfejlesztés alapegységei? Hány területfejlesztési szintet ismerjen el a központi hatalom, és milyen hatás- és felelősségi kört delegáljon az egyes szintekre? Milyen fokú legyen az állam és a régiók közötti hatalommegosztás? (A decentralizáció három lehetséges modelljéről lásd *Horváth Gyula* írását [1999].)

Jelen tanulmány nem a fenti elvi kérdésekre igyekszik választ adni, javaslatokat megfogalmazni. Célkitűzésünk ennél szerényebb, a decentralizáció jelenlegi rendszerét vizsgáljuk meg, az intézményrendszer hatékonyságát, lehetőségeit és korlátait kíséreljük meg feltérképezni.

Módszertan

A kutatás empirikus vizsgálatokra épült. Interjút készítettünk a területfejlesztésért felelős intézmények képviselőivel, elsősorban a Megyei Területfejlesztési Tanácsok (MTT) (12 megye), továbbá két regionális fejlesztési tanács és egyéb szervezetek (kamarák, regionális bank, területfejlesztési tanácsadással foglalkozó kft.) képviselőivel.

Az interjúk alapját egy 20 nyitott kérdésből álló esettanulmány-vázlat képezte. A nyitott kérdések lehetőséget biztosítottak arra, hogy a megkérdezettek egyes témákra részletesebben térjenek ki.

A kutatás nem tekintette céljának, hogy összegyűjtse és elemezze azokat a konkrét, statisztikai módszerekkel feldolgozható adatokat, amelyek segítségével választ kaphatnánk olyan kérdésekre, hogy miként növekedtek a pályázatokon szétosztható keretösszegek, milyen arányban részesültek támogatásban az egyes gazdaságfejlesztési és infrastrukturális célok, milyen összegű fejlesztéseket tettek a támogatá-

sok lehetővé, melyek az egyes megyék utóbbi években elért konkrét gazdaságfejlesztési eredményei.

A fenti kérdések helyett, inkább azokra a nehezen számszerűsíthető tapasztalatokra voltunk kíváncsiak, hogy a néhány éve létrehozott intézmények regionális szinten¹ milyen befektetés-ösztönzési eszközökkel rendelkeznek, megfigyelhető-e súlyponteltolódás a célrendszerben, EU-konform-e a területfejlesztés, illetve melyek a legfőbb hiányosságok az EU regionális fejlesztési cél- és eszközrendszerének hazai meghonosítása terén, miként lehetne fejleszteni a területfejlesztési, befektetés-ösztönzési szabályozórendszert stb.

Terjedelmi korlátok miatt csak utalásszerűen térhettünk ki a regionális politika intézményrendszerének hazai fejlődésére, a rendszerváltás utáni első időszakra (Horváth 1998a; 1998b). A tanulmány a területfejlesztés regionális intézményrendszerének jelenlegi működését veszi nagytitkos alá a befektetés-ösztönzés tükrében.

Befektetés-ösztönzés és területfejlesztés

Az intézményrendszer működésének tapasztalatain túlmenően arra voltunk kíváncsiak, hogy képesek-e a döntéshozók regionális politikai eszközökkel iparfejlesztési célokat megvalósítani? Melyek a gazdasági tevékenység regionális élénkítésének lehetőségei? Elősegítheti-e a regionális politika a gazdaság, ezen belül a feldolgozóipar szerkezetének modernizációját?

Az első, az interjúk során tisztázandó kérdés az volt, hogy milyen súlyt képvisel a befektetés-ösztönzés a területfejlesztési programokban? Van-e eltérés az egyes megyék fejlesztési prioritásainak sorrendjében?

Az interjúk tapasztalatai szerint a fejlesztési célok egyes megyékben kialakított prioritás-sorrendje szoros összefüggést mutat az adott megye fejlettségi szintjével. A gazdasági tevékenység sűrűsége, intenzitása szempontjából relatíve elmaradottnak minősülő megyékben a fejlesztési célok közül az infrastruktúra-fejlesztés, a közműellátottság javítása, a közlekedési hálózat fejlesztése fontosabb szerepet játszik, mint a befektetés-ösztönzés. Azokban a megyékben ugyanakkor, amelyekre viszonylag intenzívebb feldolgozóipari tevékenység jellemző, a befektetés-ösztönzés hangsúlyosabb helyet foglal el a prioritások rangsorában.

A következtetések levonása előtt két torzító tényezőt kell figyelembe vennünk. A képet egyrészt az torzítja, hogy a feldolgozóipari tevékenység intenzitása szempontjából jobb helyzetben lévő megyékben az infrastruktúra már eleve fejlettebb volt, mint az aprófalvas, a külföldi tőkebefektetők látóköréből kiesett, elmaradottabb megyékben.

A másik torzító tényező a kétféle fejlesztéstípus eltérő költségigénye. Az infrastrukturális fejlesztések az infrastrukturális és nem infrastrukturális fejlesztésekre fordítható kereteket² egyaránt sokszorosán kimerítik. A támogatási döntéseket megelőző viták egyik elvi „filozófiai” jellegű tisztázandó kérdése volt, hogy a területfejlesztési célelőirányzat keretét gazdaságfejlesztési célokra fordítsák-e, vagyis az egyes kereteket külön kezelve, többféle, egyenként viszonylag kisebb ráfordítás-

igényű célokat valósítsanak meg, vagy egészítsék ki a Területi Kiegyenlítési Alapból folyósított infrastrukturális támogatásokat a területfejlesztési kerettel, és ez utóbbiból is infrastrukturális fejlesztéseket végezzenek.

Az egyes megyék tapasztalataiból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy azokban a megyékben lehet sikeres befektetés-ösztönzési projekteket készíteni és támogatni, ahol már kialakult a gazdasági tevékenység viszonylag sűrű hálózata. Mivel az elmaradott infrastrukturális hálózatok szűk keresztmetszetet képezve a gazdaságfejlesztést is akadályozzák, a gazdaságilag és az alapvető infrastruktúra kiépítettség tekintetében egyaránt elmaradott megyék első lépésként nem a befektetés-ösztönzés, hanem inkább az infrastruktúra, a közmű- és közlekedési hálózat fejlesztése mellett tették le a voksot. A befektetés-ösztönzés, gazdaságfejlesztés azokban a megyékben került a megyei fejlesztési stratégia fókuszába, ahol a feldolgozóipari tevékenység már viszonylag intenzívebb volt.

A befektetés-ösztönzés és az infrastruktúra fejlettsége közötti egyértelmű összefüggésre utal az a tény, hogy a külföldi befektetők telephely-döntéseit befolyásoló feltételek között kiemelt helyen szerepel az elérhetőség. A fejlesztési stratégiát kidolgozó szakértők meggyőződése szerint a befektetés-ösztönzési projektek akkor lesznek, lehetnek igazán sikeresek, akkor járnak majd a gazdasági tevékenység élénküléséhez vezető multiplikátor-hatással, ha az elérhetőséget és a kommunikációt biztosító alapvető infrastruktúra (és természetesen a kommunális szolgáltatások alpinfrastruktúrája) már kiépült.

„Ne is álmodzunk sikeres befektetés-ösztönzésről addig – fejezte ki meggyőződését az egyik MTT képviselője –, amíg ilyen fokú belvív- és szennyvízproblémák vannak, amíg ilyen tragikus a helyzet a hulladékgazdálkodás területén, amíg az országos úthálózatokkal való összeköttetés megoldatlan.”

A telephely kiválasztás előtt álló befektetők gyakran azzal a kéréssel fordulnak az MTT-khez, hogy adja meg az autópálya mellett fekvő települések névsorát, vagyis kiindulópontként, alapfeltételként kezelik az autópálya meglétét. Több MTT képviselője is beszámolt arról, hogy az újonnan kiépített autópálya-szakaszok mellett érzékelhetően, látványosan felgyorsult a fejlődés.

Más kérdés, hogy egy-egy, a térségbe betelepült multi maga is hozzájárulhat a működését elősegítő infrastruktúra fejlesztéséhez. A multik megjelenése egyrészt meggyorsíthatja a folyamatot, hiszen gyakran infrastrukturális feltételekhez kötik a pozitív telephelydöntésüket, másrészt arra is akadt példa, hogy a betelepült vállalat maga is áldozott infrastrukturális fejlesztésekre (pl. Baranya megyében a Nokia hozzájárult a telephelyére szállító teherautók számára egy városon belüli mentesítő út megépítéséhez).

A multinacionális vállalatok komoly segítséget nyújthatnak, de meg is nehezíthetik a megyei területfejlesztési célok megvalósítását.

Bár mind Baranya megye, mind a Dél-Dunántúli Régió fejlesztési tervében hangsúlyos helyen szerepelt egy innovációs és technológia-fejlesztési központ létrehozása, és össze is állt a fejlesztésben részt vevő, gazdálkodó szervezetekből, a Pécsi Ipari Park Rt.-ből valamint az egyéb szervekből álló konzorcium, a megyében gyártóbázissal rendelkező Nokia

ennek ellenére sem adott szándéknyilatkozatot arról, hogy kutatás-fejlesztést telepít az innovációs központba. Végül Debrecenben hozta létre K+F központját – egyes vélemények szerint az elutasítás alapvető oka az volt, hogy a Dél-Dunántúli Régióban nincs jelentős műszaki felsőoktatási intézmény.

A Zala megyei MTT képviselője az elérhetőséget biztosító közlekedési hálózat fejlesztésének abszolút prioritását sajátos, „negatív multiplikátor-hatással” magyarázta. Amennyiben a közlekedési összeköttetés nincs megfelelő szinten kiépítve, az egyéb infrastrukturális fejlesztések korábbi ráfordításai is elveszhetnek. Zala megye 257 településéből kb. 100 annak ellenére van kihalásra ítélve, hogy viszonylag fejlett a településen belüli infrastruktúra, kiépítettek a belterületi utak, jó állapotban van a lakásállomány, és a közművesítés is nagyrészt megtörtént. A fenti 100 település visszafordíthatatlannak tűnő előregedési folyamata arra vezethető vissza, hogy az adott települést az országos közút- és vasúthálózattal összekötő közlekedési hálózat fejletlen, rossz állapotban van. Az ilyen településekről megindul az elvándorlás, és hiába fekszenek különböző gazdaságfejlesztési célelőirányzatokból kiemelten támogatható térségekben, már projektek sincsenek, amelyeket támogatni lehetne. Az ezeket a településeket érintő, elsősorban megoldandó gazdaságfejlesztési kérdés tehát a közlekedési és a kommunikációs infrastruktúra fejlesztése, az országos hálózatokkal való összeköttetés kiépítése.

A kulcsszó az elérhetőség és az összeköttetés, nem pedig önmagában véve az infrastruktúra-fejlesztés. A kommunális fejlesztések és a belterületi közlekedési infrastruktúra fejlesztése nem jelent egyértelműen fejlődést, felzárkózást a minden szempontból elmaradott települések számára. Ha ezek a célok élveznek abszolút prioritást a fejlesztési támogatásokból, könnyen eljuthatunk abba az állapotba, hogy egyes településeken a szennyvízrendszer kiépítettsége és az aszfaltozott utak aránya a száz százalékot közelíti, ugyanakkor a munkanélküliségi ráta továbbra is elviselhetetlenül magas és munkaalkalom továbbra sincsen. Kérdés, hogy munkahelyteremtő beruházások és a helyi gazdasági tevékenység intenzitásának növekedése nélkül miből fogják az egyes települések a költséges kommunális hálózatokat fenntartani? (Dancs 1999)

Tény, hogy sok MTT követi azt az elvet, hogy a decentralizált keretekből, a politikai béke fenntartása érdekében, lehetőleg minden pályázó önkormányzat legalább egy pályázaton nyertes legyen. Ennek következtében főként szétforgácsolt belterületi infrastrukturális fejlesztésekre: *település-fejlesztésre és nem átfogó szemléletű területfejlesztésre* kerül sor.

1991–94 között a Területfejlesztési Alapból nyújtott támogatások mintegy 80%-a infrastrukturális támogatásokhoz kapcsolódott. 1994-től növekedni kezdett a gazdaság növekedését, az egyes térségek felzárkóztatását, a szerkezet-átalakítást és a munkahelyteremtést elősegítő támogatások aránya. 1997-ben ez az arány elérte az 59,3%-ot⁴ (Szaló 1999). Ezzel együtt az Európai Unióban a támogatások jóval nagyobb arányát fordítják gazdaságfejlesztésre, befektetés-ösztönzésre, mint Magyarországon. A befektetés-ösztönzési lehetőségeket nem csupán a településfejlesztésben érdekelt „erős önkormányzati lobbí” határolja be, hanem a gazdaságfej-

lesztésre fordítható támogatások célrendszerének szigorú körülhatárolása is. Befektetés-ösztönzési, gazdaságfejlesztési támogatások leginkább „munkahelyteremtés és -megőrzés” címszóval (illetve ipari parkok és vállalkozási övezetek kialakítása címszóval) szerezhetők meg. A munkahelyteremtési támogatások megítélésekor azonban kettős fék lép életbe: a törvény szerint, a tervezett beruházás összértékének 30%-át nem haladhatja meg a támogatás összege, amely az újonnan teremtett munkahelyenként maximum egymillió forintot érhet el. Egy 12 milliós fejlesztés például akkor sem részesülhet 4 millió forintot meghaladó támogatásban, ha a fejlesztéssel a pályázó 10 új munkahely létrehozását vállalná.

A munkahelyteremtési pályázatot elnyert cégeknek már a támogatás évében teljesíteniük kell a vállalt foglalkoztatási kötelezettségüket. Sok helyen, érdekes módon főként a magas munkanélküliségtől sújtott területeken, a kapacitásukat és munkaerő-állományukat fejlesztő cégek nem képesek felvenni, és tartósan alkalmazni annyi új foglalkoztatottat, amennyit a pályázatukban vállaltak, mert a helyi munkaügyi központ nem tud megfelelő képzettségű és hozzáállású szakmunkást kiközvetíteni. A vizsgált megyékben több ízben előfordult, hogy az ellenőrzés során kiderült, a támogatott cég nem bővítette foglalkoztatottainak számát a vállalt mértékben. A cégek általában bizonyítani tudták, hogy folyamatosan munkaerő-felvételt hirdetnek, bizonyítani tudták a kiközvetített, még csak nem is minimálbéren bejelentett munkások magas fluktuációját, sőt azt is, hogy a megnövekedett megrendelés-állományukat, megfelelő számú foglalkoztatott híján, csak úgy voltak képesek teljesíteni, ha alvállalkozókat, beszállítókat foglalkoztattak. Mindazonáltal, a törvény értelmében, a végkövetkeztetés nem lehetett más csak az, hogy a pályázó kamatostul fizesse vissza a támogatás összegét.

A pályázók nagy része csak úgy tudta bővíteni foglalkoztatottai számát, ha a konkurens cégektől csábított el alkalmazottakat, vagyis nem a térségi munkanélküliség csökkent, hanem a bérszínvonal emelkedett.

Két következtetést vonhatunk le. Egyrészt a munkahelyteremtés és a beszállítói rendszer fejlesztése szorosan összefügg egymással, egymás kiegészítéseként is felfogható. Szükségtelen a két pályázati célkitűzés merev szétválasztása, nem célszerű elutasítani azt a lehetőséget, hogy a pályázó a foglalkoztatást nem egyedül a saját cégénél, hanem alvállalkozóinál is bővítse, és így hajtsa végre összességében a vállalt mennyiségű munkahelyteremtést.

A másik következtetésünk a korábban tárgyalt „infrastruktúrafejlesztésre, vagy gazdaságélénkítésre helyezünk-e először hangsúlyt?” kérdésre rímel. Az érvek és ellenérvek felsorolásából korábban azt a következtetést vontuk le, hogy bár a kérdést így feltenni irreleváns, komplex programokra van szükség, továbbá a különböző infrastrukturális fejlesztések igencsak eltérő mértékben járulhatnak hozzá az elmaradott térségek felzárkóztatásához, modernizációjához, mégis van egy olyan infrastrukturális terület, ahol a gazdaságfejlesztés alapfeltétele a megfelelő kiépítettség. Befektetés-ösztönzési, munkahelyteremtési programok kizárólag abban az esetben lehetnek eredményesek, vezethetnek a gazdasági tevékenység élénkülésé-

hez, ha a térség könnyen megközelíthető, ha jól kapcsolódik az országos közlekedési hálózatokhoz. A fenti „melyiket fejlesszük előbb?” kérdéshez hasonló a második következtetésünk. Elmaradt, magas munkanélküliségű térségekben a munkahelyteremtési, gazdaságfejlesztési programok akkor vezetnek sikerre, ha – előtte – jelentős forrásokat szánnak a munkanélküliek képzésére. Felmerül a „tyúk, vagy a tojás” probléma, hiszen a képzés, átképzés csak az igények ismeretében lehet hatékony. A munkahelyteremtést és az ehhez szükséges képzést olyan módon lehetne összehangolni, hogy a komplex programok jegyében egy-egy cég nem csupán munkahelyteremtésre kaphatna támogatást, hanem ez automatikusan kiegészülne képzési támogatással. A rendelkezésre álló forrásokat növelné, ha a cégek által fizetett szakképzési hozzájárulást nem központi adónemként kezelnék, hanem az MTT-k decentralizált területfejlesztési keretét bővítenék vele.

A gazdaságfejlesztés munkahelyteremtéssel való szoros összefüggéséből adódik a másik probléma is: ha egy cég olyan technológiai korszerűsítést kívánna végrehajtani, amely versenyképességét javítaná, ám épp a technológia korszerűsödéséből kifolyólag a foglalkoztatottak száma csökkenne, a jelen pályázati rendszerben ehhez a beruházáshoz a cég nem kaphatna támogatást a területfejlesztési keretből.

Ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy a területfejlesztéshez, a gazdasági felzárkóztatáshoz az infrastruktúra-fejlesztés vagy befektetés-ösztönzés járul-e hatékonyabban hozzá; melyik célkitűzés élvezzen prioritást; milyen sorrendben kerüljön sor az egyes fejlesztésekre stb. – a valamelyik verziót előnyben részesítő érvek és ellenérvek, a fentiekhez hasonlóan még hosszsan sorolhatók lennének. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a „befektetés-ösztönzés vagy infrastruktúra-fejlesztés” kérdése irreleváns. A befektetés-ösztönzést nem lehet, nem szabad önmagában vizsgálni, hiszen az EU-konform területfejlesztési programkészítés egyik alapszabálya, hogy komplex regionális fejlesztési programok készüljenek. Ezekben a programokban az infrastruktúra-fejlesztés, munkahelyteremtés, vállalkozásösztönzés (versenyképes gazdaságszerkezet kialakítása) mellett olyan céloknak is szerepelniük kell, amelyek a felsorolt fő programelemekhez, az ezekre a célokra benyújtott projekt-pályázatokhoz kapcsolódnak, azokra hatást gyakorolnak (humán erőforrások fejlesztése, környezetvédelem stb.). Eszerint a komplex programkészítés jegyében befektetés-ösztönzésnek számítanak a megyei- és településmarketingre, humán erőforrások fejlesztésére, környezetvédelemre, sőt az infrastruktúra-fejlesztésre fordított összegek is.

A megyei fejlesztési stratégiák kidolgozása

A kilencvenes évek első felében (1996-ig) nem beszélhetünk tudatos, tervszerű területfejlesztési politikáról. A kilencvenes évek első fele, az 1990-es önkormányzati törvény értelmében, a megyei döntési szint negligálása jegyében telt⁴, a központi kormányzat elvileg csak a települések sokaságával kívánt kapcsolatot tartani. „A központi kormányzatnak nem volt ’területi ellenlábasa’, az elaprózott települési

önkormányzatok nem képeztek ellensúlyt a központi igazgatással szemben.” (Hajdú 1999, 28)

Először az 1996-os területfejlesztési törvény tette kötelezővé, hogy megyei szinten fejlesztési stratégiát alakítsanak ki a területfejlesztéssel megbízott, erre a célra létrehozott szervezetek.⁵ Mindazonáltal, a megyék többsége már a kilencvenes évek első felében, társadalmi munkában kialakította fejlesztési koncepcióját. A megyék nagy része számos helyzetfelmérő, a későbbi koncepciót megalapozó tanulmányt és dokumentációt készített, így legtöbbször az 1996-os törvényt követően már csak aktualizálni kellett a korábban kialakított fejlesztési koncepciót. A megyei szintet ugyanis sohasem negligálták egységesen. Az önkormányzati törvény értelmében igyekeztek a megye hatáskörét gyengíteni, de a kilencvenes évek első felében ad hoc módon kezdeményezett területfejlesztési programok esetenként mégis megyei szinten merültek fel. Ilyen eseti akciókra került sor az Antall-kormány idején, amikor a kormány kihelyezett üléseket tartott egyes elmaradott megyékben. Ezekre a kihelyezett üléseken a kormány elé terjesztették a megye helyzetét értékelő dokumentumot, intézkedési csomagot fogalmaztak meg, amely későbbi fejlesztési kormányhatározatok alapját képezte. Ezek a helyzetértékelő dokumentumok, intézkedési tervek sok megyében a későbbi stratégiai koncepciók alapját képezték.

Bár helyenként külső vállalkozók, tervezési kft.-k, sok helyen pedig az MTA RKK helyi szervezeteinek a neve fémjelzte az egyes megyei területfejlesztési stratégiák dokumentumait, a stratégia kidolgozásával megbízott MTT-k széles társadalmi, gazdasági körrel konzultálva alakították ki koncepciójukat. A stratégiák kidolgozásában nem csupán az egyes települések, illetve önkormányzati társulások képviselői vettek részt, hanem – kétféle elvet és elemzési szempontot összehangolva – a területi munkacsoportok mellett ágazati munkacsoportokat is kialakítottak. A területi munkacsoportokban ugyanakkor, esetenként, a jelentős helyi foglalkoztatást biztosító vállalatok képviselői is helyet kaptak, akik ágazati fejlesztési elképzeléseiket fogalmazták meg. Az ágazati munkacsoportok szereplői a különböző szakmai kamarák, a helyi oktatási, képzési intézmények illetve az ágazati irányítás egyes képviselői (pl. Munkaügyi Központok, Környezetvédelmi Hivatalok) voltak, továbbá akár területi, akár ágazati munkacsoportba sorolva számos civil szervezet (alapítványok, egyesületek) képviselője.

Magát a stratégiai koncepciót számos részterületet érintő funkcionális (agrár, ipar, infrastruktúra, marketing, képzés stb.) és területi (kistérségi) fejlesztési koncepció összehangolásával alakították ki. Ellentétben a nyolcvanas évek végi, kilencvenes évek eleji, területi hatásokkal is járó iparfejlesztési, válságkezelési elképzelésekkel, ezekben a koncepciókban az ágazati fejlesztési elképzelések háttérbe szorultak. A megfogalmazott fejlesztési stratégiák a szerkezet-átalakításra, a vállalkozások működési feltételeinek, versenyképességének javítására, az infrastruktúra-fejlesztésre, a humán erőforrások fejlesztésére, az elmaradott térségek felzárkóztatására, a környezetvédelemre és a regionális kohézió erősítésére helyezik a hangsúlyt. Az

egyetlen ágazat, amely több megyei fejlesztési koncepcióban is mint ágazat szerepel a fejlesztési prioritások között, az élelmiszergazdaság.

A területfejlesztés módszertanának és gyakorlatának kialakulásában az első lépés az intézményrendszer létrehozása volt. A már létrejött MTT-k közreműködésével kistérségi gazdaságfejlesztési irodákat hoztak létre. Az MTT-k szakmacsoportonkénti bizottságokat alakítottak, akik a közbeszerzési pályázatokon nyertes, a megyei stratégia kidolgozásáért felelős vállalkozókkal konzultáltak, munkájukat véleményezték és koordinálták.

A legtöbb megyében eddig még csak az 1996-os törvény által előírt stratégiai koncepció készült el, amely helyzetképet tár fel, megfogalmazza a megye erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és a külső veszélyforrásokat (SWOT analízis), jövőképet ad, és meghatározza a fő fejlesztési irányokat, a stratégiai prioritásokat. Ezt nevezzük feladatkijelölő stratégiának. A stratégiai koncepciót konkretizáló, annak konkrét tartalmat adó programsomagok, projektek sok helyen csak most készülnek. A pályáztatás alapját tehát eddig még nem az EU-konform, komplex programok képezték, de a pályázatok elbírálásakor már a fejlesztési elveket, prioritásokat megfogalmazó stratégiai koncepciót veszik figyelembe.

A koncepció kialakításán túlmenően, a stratégiáknak tartalmat adó konkrét programok kialakításában, illetve megvalósításában előrelépés csak néhány megyében történt. A többség csak az elfogadott fejlesztési koncepció dokumentumával rendelkezik, amelyet vagy felhasználnak koncepcionálisan a decentralizált területfejlesztési eszközök pályáztatásakor, vagy nem. Van, ahol a megújult összetételű MTT-k új tagjai nem ítélik megfelelőnek az előd időszakában készült koncepciót és azt még elviekben sem használják, van, ahol „vitrinben tartják”, hogy kéznél legyen, ha be kell mutatni, hogy a kiírt és elfogadott pályázatok a megyei fejlesztési koncepcióba illeszkednek.

Előrébb tart az a három kiemelt megye (BAZ, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg), amelyek GDP-je az országos átlag 70%-át nem érte el. Ezek a megyék (2000-től Békés és Somogy megye is) kiemelt fejlesztési forrásokban részesültek. Esetükben ez nem csupán a magasabb összeg (és esetenként a kapcsolódó PHARE-források) miatt volt kedvező, hanem mert ezek a megyék a források felhasználásában a többi megyénél nagyobb fokú önállóságot élveztek. E megyék a többi megyénél korábban töltötték meg konkrét tartalommal fejlesztési koncepcióikat, a kilencvenes évek közepétől kezdve három-négy éves felzárkóztatási programokat készítettek, amelyeket a központi alapokból külön összegekkel támogatott a kormányzat.

A Megyei Területfejlesztési Tanácsok szerepe

A magyarországi regionális politikát értékelve az EU országjelentése a pozitívumok között említi az intézményrendszer kialakításában elért eredményeket (Szaló 1999). A területfejlesztésért, a stratégia kimunkálásáért és a megvalósítás menedzseléséért felelős intézmények valóban létrejöttek, ám az intézmények működését meg-

határozó szabályozórendszer még sok kívánnivalót hagy maga után. Az MTT-k működése a mesebeli okos lány ajándékára hasonlít: működnek is, meg nem is. Működésük jogállása kevésbé tisztázott, hiszen az MTT-k ötvözik magukban az állami, önkormányzati, gazdálkodói, társadalmi és a civil szervezetek működési elemeit. Az MTT-k költségvetési intézmények, ugyanakkor nem minősíthetők közigazgatási szervnek (Gyarmathy 1998; Pfeil 1999). Az MTT egyfajta tisztázatlan hatáskörű, fiktív önkormányzat. Munkaszervezetei eredetileg a megyei önkormányzatok bázisán jöttek létre, de idővel kiváltak, telephelyileg is elkülönültek. Amellett, hogy a törvény szükségtelen párhuzamosságot hozott létre a területfejlesztési és az önkormányzati intézményrendszerben, az önállóságnak sok hátulütője van, hiszen hagyományosan a megyei önkormányzatok rendelkeznek információkkal, az ő szervezetükben működik a Területi Információs Rendszer (a megyei főjegyző hatáskörében). Az információs rendszer létrehozásán és állandó frissítésén túlmenően térségi területrendezési (és az ehhez kapcsolatos tervezési) és idegenforgalmi feladatok, továbbá az épített és a természeti környezet védelme tartoznak a megyei önkormányzatok feladatkörébe. Bár az önkormányzatok és az MTT-k feladatkör-meghatározásaiban sok az átfedés, az intézményi elkülönülés következtében a megyei önkormányzatok nagy részénél mára félig-meddig elsorvadt a fejlesztés, mint szemlélet és feladatkör.

A törvény az MTT-k és az egyéb helyi (települési, megyei) önkormányzatok mellérendeltségi viszonyát fogalmazza meg. Az önkormányzatok így nem tartoznak adatszolgáltatási kötelezettséggel az MTT-nek. Így fordulhat elő, hogy sok helyen a területfejlesztési stratégia kidolgozásáért felelős szerv nem jut hozzá azokhoz az alapvető információkhoz, amelyek az éves pályázatadási rendszer kialakításakor nélkülözhetetlenek.

Az MTT-k mozgásteret minimális: kormányrendelet írja elő a pályázatok feltételeit, a pályázati célokat, a támogatási formákat (visszatérítendő, vissza nem térítendő) és azok megoszlását. A rendelkezésre álló keretösszegeket központilag határozzák meg, sem a megyei fejlesztési stratégia minősége, sem a beérkezett helyi pályázatok minősége nem befolyásolja érdemben a keretösszegek nagyságát. A rendszer logikája fordítva működik: nem a szerint a megközelítés szerint, hogy van egy prioritási kör, vannak célcsoportok, és a kettőt megfeleltetik egymásnak. Ehelyett a megye területén működő önkormányzatok és egyéb gazdasági és civil szervezetek mindig arra pályáznak, amire van kijelölt keret, és nem arra, amire szükség lenne.

Az előző fejezetben említett hiányosság, nevezetesen, hogy a stratégiai koncepció sok helyen csak elvi síkon jelenik meg a pályázatokban, nagyrészt arra vezethető vissza, hogy az MTT-k a kormányrendeletben listázott fejlesztési célok struktúráján és prioritási sorrendjén sem változtathatnak. Az utóbbi években a közvetlen kormányzati beavatkozás fokozódott ezen a téren, a rendeletben előírt, nem módosítható célok száma nőtt, a megyei sajátosságok figyelembevételére egyre kevésbé nyílik lehetőség.

Egyetlen példa arra vonatkozólag, hogy a helyi sajátosságok ismerete miért létkérdés a fejlesztési prioritások meghatározásánál, a fejlesztési döntések meghozatalakor. Amennyiben az MTT-k a fejlesztési prioritások kialakításában nagyobb döntési szabadsággal rendelkeznének, kevésbé fordulhatna elő, hogy egyes elmaradott települések a statisztika torzítása miatt kiessenek a kiemelt támogatásra jogosultak köréből. Sok, igen elmaradott település azért nem kerül bele a normatív mutatószámrendszer alapján meghatározott, kiemelten fejlesztendő közzé, mert egy gazdasági erőcentrum vonzáskörzetében fekszik. Így a térsége nem tartozik a kiemelten fejlesztendő elmaradott térségek közé. A gazdasági erőcentrum (nagyváros) ugyanakkor nem gyakorol rá jótékony hatást, mert a település és a város közötti összeköttetés nincs megoldva. A település mégsem pályázhat, pl. útfelújításra fordítható kiemelt támogatásra, hiszen az a statisztikai térség, amelybe tartozik, a nagyváros jelenléte miatt nem minősül elmaradottnak.

Az MTT-k természetesen tisztában vannak ezekkel, a statisztika torzításából fakadó problémákkal, mivel azonban döntési szabadságuk minimális, nem csoportosíthatják át a rendelkezésükre álló összegeket.

A három (ma már öt) kiemelt megye területfejlesztési intézményei a fenti eljárásrendnél nagyobb fokú önállóságot élveznek. Számukra nincs meghatározva olyan mereven a pályázati célrendszer, mint a megyék többsége számára. Esetükben a célok kijelölése épp fordítva működik, nem a kormányrendeletben listázott célokat fogalmazzák meg a pályázataikban, hanem ők határozzák meg a fejlesztési programjukat, ezt fogadja el a szakminisztérium és a kormányzat. A pályázati célok és a megye részére rendelkezésre álló decentralizált keretek közötti mozgásról is a többiekénél némileg szabadabban dönthetnek. Egy nem kiemelt megyében például az egyik pályázó egy elnyert munkahelyteremtési pályázatot szeretett volna befektetés-ösztönzési, pontosabban, beszállítói rendszerfejlesztési programmá átalakítani, mert változott a cég koncepciója, és az adott beruházást már nem házon belül akarta megvalósítani, hanem beszállítójával szoros együttműködésben, a beszállítónál. Az adott megyében a pályázónak erre nem volt lehetősége, míg a kiemelt megyékben, ahol a forrásokat, ha nem is mindig EU-konform módon, de integráltan kezelik, lett volna.

A nem kiemelt megyékben működő MTT-k az előre meghatározott eljárási rendben kiírják, majd lebonyolítják a pályázatokat, értékelik, szűrik, és végül meghozzák a döntést, hogy a központilag előírt feltételeknek megfelelő pályázatok közül melyeket támogatják. A rengeteg kötöttséget, a minimális mozgásteret talán még lehetne azzal magyarázni, hogy a kormányzat ilyen módon kívánja biztosítani, hogy a megyei szintű fejlesztések a (most készülő) nemzeti fejlesztési programban megfogalmazott makrocéloknak megfeleljenek. Nehezebben találunk magyarázatot arra a jelenségre, hogy az MTT-k csupán mint adminisztratív intézmények működnek, hiányzik a területfejlesztés stratégiai jellege.

A területfejlesztés intézményei „belefulladnak” az adminisztratív teendőkbe, stratégiaalkotásra nem jut idő. Megyénként legalább háromféle pályázati rendszer

működik. A kiemelt megyékben az integrált forrásokra kiírt pályázatokkal együtt a pályázati rendszerek száma akár a nyolcat is elérheti, ezekre legalább 250–300, de akár 1000 pályázat is érkezik évente. Ennek a hatalmas mennyiségű anyagnak az adminisztratív befogadása önmagában rengeteg időt igényel, a szakmai minősítés, az értékelési mechanizmus menedzselése kitölti a munkatársak idejét, leköti energiáját.

Az MTT-k stratégiai szerepe nem egyszerű szervezetbővítéssel erősödhetne, hanem a szervezeti funkciók egyértelmű megjelenítésével, a funkciók, a szervezet tagolásával történő elhatárolásával. Az adminisztratív részleg mellett szükség lenne külön monitoring-részlegre⁶ és stratégia-alkotó részlegre. Ez utóbbi nem csupán a stratégiai koncepciót és a programot készíti el, hanem a stratégia megvalósításának menetét is nyomon követi, és szükség esetén módosítja a prioritásokat.

A stratégiai jelleg hiányára utal az a tény is, hogy a területfejlesztés adminisztratív teendőivel megbízott MTT-k a decentralizált területfejlesztési eszközökkel nem *gazdálkodhatnak*. Az MTT-k a pályázatokat lebonyolítják, értékelik, a döntéseket meghozzák, de a pályázati pénzt a Magyar Államkincstár kezeli és utalja át. A Kincstár tehát nem az MTT-k számlájára utalja át az adott évben megítélt keretösszeget: amint finanszírozásra kerül sor, az MTT-ket kiiktatják a rendszerből. A kizárólag adminisztratív szerepet betöltő MTT-k és a fejlesztési feladatokat szintén ellátó, de a normatív alapon megítélt fejlesztési pénzekkel és egyéb bevételeikkel önállóan gazdálkodó helyi önkormányzatok között ez a legfontosabb különbség.

Az MTT-k munkaszervezetei rendszeres értékeléseket készítenek egy-egy komplex program megvalósulásának előrehaladásáról (erre azokban a megyékben került sor, ahol egyáltalán volt lehetőség komplex fejlesztési programokat indítani, pl. PHARE-forrásból). A hatóságok ugyanakkor értékelés címén nem stratégiai jellegű beszámolókat vártak el, amelyek rögzítették azokat a csomópontokat, ahol előrelépés történt, vagy azokat a szűk keresztmetszeteket, amelyek a további fejlesztést akadályozzák, illetve azokat a területeket, ahol belátható időn és ráfordításösszegegen belül konkrét programpontok megvalósításával áttörést, minőségi javulást érhetnek el. A hatóságok pusztán pénzügyi elszámolást kértek. Az éves értékelések így többségében abból álltak, hogy az „értékelők” listázták a bevételeket, a kiadásokat és a megkezdett beruházásokat, projekteket.

Az adminisztratív szerep mellett az MTT-k inkább politikai lobbizás, semmint stratégiai funkciót látnak el. A lobbizás azonban, szerencsétlen módon, nem pótlólagos külső forrásokért, hanem a szervezeten belül folyik annak érdekében, hogy a meglévő keretösszegekből az egyes önkormányzatok, kistérségek, kistérségi társulások képviselői minél többet szerezzenek meg saját maguknak. A Megyei Területfejlesztési Tanácsokba delegált térségi társulások képviselőinek eredményességét egyértelműen annak fényében ítélik meg, hogy ki mekkora támogatást tudott a saját térségének kiszakítani a rendelkezésre álló keretből.

Akad példák sikeres „külső” lobbitevékenységre is. A Baranya megyei MTT képviselői például súlyt helyeztek arra, hogy országgyűlési képviselőkkel, illetve az Országos Területfejlesztési Központ képviselőivel megismertessék regionális fej-

lesztési terveiket, a térségi, határokon átnyúló kapcsolataik kiépítése során szerzett információkat. Sikeres kommunikációjuk eredményeképpen elérték, hogy olyan, jelentős ráfordítás-igényű fejlesztési tervek is bekerüljenek az országos közlekedés-fejlesztési koncepcióba, mint amilyen Baranya megye közlekedési elzártságának oldására szolgáló autópálya- és egyéb úthálózat-építés.

Az MTT elnöke, aki egyben a megyei közgyűlés elnöke is, elvileg közbenjárhat a megyei fejlesztési célok megvalósítása érdekében az országos szerveknél. A legutóbbi, 1999-es törvénymódosítás óta azonban inkább fordított a helyzet, az MTT-k az országos politikai akarat leképeződéseként működnek. Összetételük megváltozott: ma már nem a kistérségek képviselői alkotják az MTT tagságának zömét (a jelenleg érvényes rendelkezés értelmében összesen három kistérség képviselői foglalhatnak helyet a döntési testületben), megszűnt a kamarai illetve a munkáltatói, munkavállalói oldal képvisellete, vagyis a gazdasági szféra képviselői kikerültek a döntési körből. Az önkormányzati oldal (kistérségek képviselői) helyett a kormányzat képviselői kerültek többségbe, ami nem felel meg az EU-konform területfejlesztés követelményének, hiszen ez utóbbi előírása szerint a regionális területfejlesztési intézményrendszer élén közvetlenül választott testületeknek kell állniuk. A megintertjűvölt területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek szerint regionális szinten még rosszabb a helyzet. Míg az MTT-k döntéshozó testületének többségét legalább „helyi, a megyei érdekeket szíven viselő emberek alkotják”, az RFT-k 20 fős döntési testületében már valóban a régióhoz nem kötődő, kizárólag a központi akaratot megjelenítő kormánydelegáltak (az egyes minisztériumok képviselői) vannak többségben.

A kérdés, miszerint helyi emberrel vagy „messziről jött”, a fővárosból delegált tanácsstaggal lehet-e eredményesebben együttműködni, a régió érdekeit jobban érvényesíteni, az 1999-es területfejlesztési törvénymódosítást követően merült fel újra. Ekkor ismét megváltozott az RFT-k összetétele, ami a szakértőket rádöbben-tette arra, hogy a „helyi ember” a messziről delegált képviselővel szemben nem mindig, eleve és feltétlenül ideális jelölt. A törvénymódosítást követően a korábbi minisztériumi delegáltak státuszát visszavonták, és az egyes minisztériumok képviselétében csupa „helyi embert” jelöltek a tanácsokba. Korábban a minisztériumok delegáltjainak többsége az adott régióért felelős minisztériumi főosztályvezető volt, aki tisztában volt a minisztérium álláspontjával, fejlesztési koncepciójával csakúgy, mint a régió helyzetével, terveivel. Kiterjedt kapcsolatrendszere révén képes volt kétirányú kommunikációt megvalósítani: a régió felé közvetítette a minisztérium álláspontját, tájékoztatást adott a minisztérium koncepciójáról és annak módosulásairól, ugyanakkor közvetítette a régió véleményét, ellenjavaslatait a minisztérium felé. Az újonnan delegált minisztériumi képviselők partikuláris ügyekre szakosodott „helyi emberek” voltak, egy megyei jogú város stratégiai irodájának képviselője, a megyei Közlekedési Felügyelet egyik osztályvezetője, a megyei közgyűlés ügyrendi bizottságának tagja, egy városfejlesztési iroda alkalmazottja stb. A „helyi emberek” döntő többsége nemcsak a régió ügyeiről nem rendelkezett a korábbi

jelöltekhez hasonló, átfogó szakmai ismeretekkel, de minisztériumi kapcsolatokkal sem. „Helyi” mivoltuk következtében nem ismerték annak a minisztériumnak a koncepcióját, amelyet megjeleníteni, közvetíteni voltak hivatottak. Személyükkel azonban módosult, homogénebbé vált az RFT-k politikai összetétele, amely immár nem a minisztériumok – és így a parlament – politikai struktúráját képezte le, hanem a nagyobbik kormánypárt érdekeit jelenítette meg. Mivel ezek a nagyobbik kormánypárthoz kötődő delegáltak pártutasításnak megfelelően szavaztak az egyes szakmai kérdésekben, a tanácsok összetételének módosítása voltaképpen a kormánykoalíció belüli hatalmi pozíciók átrendezését szolgálta. Bár a tanácsok tagjainak többsége „helyi ember” volt, a konkrét szavazások alkalmával a régió érdeke még kevésbé jelent meg, mint a korábbi összetételű tanácsok döntéshozatalakor.⁷

Döntés előtti vita a támogatásokról

A támogatási döntéseket megelőző viták visszatérő kérdése, hogy egy-két, az éves keretet gyakorlatilag kimerítő „nagy pályázatot” támogassanak-e, kizárva ilyen módon a sok, kis összegű támogatásért folyamodó pályázót, vagy inkább ez utóbbiakat támogassák, hiszen a multinacionális vállalatok máshonnan is megszerezhetik a beruházáshoz szükséges forrásokat. A multinacionális vállalatok támogatása mellett szóló érv az általuk kezdeményezett beruházások tovagyűrűző, multiplikátor hatása, a nagyszámú munkahely teremtése, az adott fejlesztéshez kapcsolódó egyéb beruházások. A KKV-k támogatása mellett szóló érv az ő támogatásuk kiemelt gazdaságpolitikai jelentősége. A KKV-k révén kapcsolódhatnak be a multik a gazdaság vérkeringésébe, tevékenységük révén nő a termelés hazai hozzáadott értéke és munkahelyteremtő képességük is jelentős.

A kérdést többféleképpen közelítették meg az egyes önkormányzatok. Az egyik lehetőség az volt, hogy az MTT-k szimbolikus összegekkel támogatják a térségükben működő multinacionális cégek fejlesztéseit. Egy 1,5 milliárd forintos fejlesztéshez nyújtott 3 millió forintos vissza nem térítendő támogatás pusztán abból a szempontból jelent többet szimbolikus gesztusnál, hogy sok esetben a központi támogatás odaítélésének egyik feltétele a megyei támogatás elnyerése. A 3 millió forintos támogatással a cég pusztán azt dokumentálja a központi alapok kezelői felé, hogy a helyi MTT is támogatja a fejlesztést.

Ugyanakkor, számos példa akadt arra is, hogy ezek a cégek még a szimbolikusnál nagyobb arányú (a kért összeg 10–20%-a) támogatást is elutasítottak, mondván, nem gesztusokra van szükség, legyen egyértelmű, hogy támogatja-e őket a kormányzat, vagy sem. A kért összegnél jóval kisebb támogatásról szóló értesítés új alkufolyamatot indított el, a pályázók igyekeztek a pályázatban vállalt, újonnan létrehozott munkahelyek számát csökkenteni.

A másik megoldási javaslat értelmében az MTT megbízott egy helyi pénzügyintézetet, hogy mérje fel a pályázók hitelképességét (Borsod-Abaúj-Zemplén megyében például a Rákóczi Bankot), és a hitelképes pályázókkal tárgyalni kezdett a támogatás egy részének hitellel történő kiváltásáról. Az MTT ajánlata ilyen esetekben úgy

hangzott, hogy a kért összeg viszonylag kis részét tudják vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtani, a fennmaradó részre azonban kedvezményes kamatozású hitelt nyújtanak. Volt, ahol a tárgyalások sikerre vezettek, de arra is akadt példa, hogy egy multinacionális cég (az egri ZF) a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében bevezetethez hasonló konstrukciót⁸ (vissza nem térítendő támogatás helyett kedvezményes hitel) elutasította, és beruházásához (új termék gyártásának Magyarországra telepítése, illetve a gyártáshoz kapcsolódó kutatás-fejlesztés áttelepítése) más országban keres telephelyet.

A harmadik lehetőség az volt, hogy a keretből egy adott összeget elkülönítettek, amelyből kizárólag kis- és középvállalati pályázatokat lehetett támogatni. Ezt a KKV pályázati keretösszeget külön hirdették meg. A fennmaradó részre multik és KKV-k egyaránt pályázhattak, így „kevésbé volt rossz a lelkiismeretük”, ha a fennmaradó részből nagy összegű támogatást szavaztak meg.

Volt, ahol megsztábták a multinacionális vállalatoknak nyújtható támogatás felső határát. „Meghatározott értékű jogos támogatási igény felett – határolta be az egyik megye a támogatandók körét – a megye egy tételben maximum 100 millió forintos támogatást nyújthat.”

Az ötödik megközelítési módszer szerint az MTT-k nem úgy próbáltak egyensúlyt teremteni a multik és a KKV-k, vagyis a sok kisösszegű és a néhány nagyösszegű támogatás odaitélése között, hogy arányosan csökkentették a kért összeghez képest a megítélt támogatási kereteket, hanem megpróbálták megállapodásra jutni a szereplőkkel valamiféle elvi eljárási rendben. Megállapodtak abban, hogy egyik évben egy-két multinacionális cég nagyösszegű támogatási igényét elégitik ki, amely a rendelkezésre álló keretet gyakorlatilag kimeríti. A KKV-kat ugyanakkor arra bíztatták, hogy a következő évben is pályázzanak, mert a következő évben csak KKV-pályázatokat fognak támogatni. Ez a kiegyensúlyozási módszer akkor volt működőképes, ha a szereplők hitelesnek találták a támogatási rendszert, megbíztak abban, hogy a következő évben is hasonló nagyságú támogatási összegről döntenek, vagyis a keretösszeg rendelkezésre áll, a döntési elvek átláthatóak. A rendszer első éveiben a szereplők általában a „lehetőleg a maximumot azonnal kiszakítani” stratégiáját követték – ekkor nem volt más lehetőség, csak a kért összegek arányos csökkentése az adott évben szétosztható keretösszeg határáig. Kooperációra egy-két év elteltével lettek képesek a szereplők.⁹

Az interjúk tapasztalatai szerint a fenti elvi jellegű kérdést az egyes tanácsok képviselői vérmérsékletüktől függően, saját hatáskörükben döntötték el. Volt, aki kijelentette, megyéjükben szó nem lehet arról, hogy multinacionális cégeket támogatásnak, az ő befektetés-ösztönzési keretükből olyan csekély támogatásra futja, amely egy multi számára fel sem használható valamilyen konkrét, körülhatárolható célra, míg ugyanez az összeg egy-két kisvállalkozó számára az indulás, vagy a növekedés megalapozásául szolgálhat. Ehhez az elvi döntéshez az vezetett, hogy felismerték, az általuk nyújtható támogatás mennyire eltörpül egy multi beruházásának összértékéhez képest. Arra a következtetésre jutottak, hogy a multi telephelydöntését ez a

jelentéktelen összeg semmiképpen sem befolyásolhatja. A konkrét példa, amely ezt a felismerést szülte, egy, a megyébe települő nagykereskedelmi vállalkozás támogatása volt. A cégnek 10 millió forintos támogatást szavaztak meg. A multi 150 millió forintért vásárolta meg a telket, és ezt meghaladó összeget fordított az építési munkálatokra. A meginterjúvált MTT-képviselő szerint rossz döntés volt a multi támogatása – az ilyen nagyságrendű beruházást végző multi valószínűleg kevésbé szorult rá a támogatásra, mint sok, a megyében tevékenykedő kis- és középvállalat.

A multik „támogatását” több megyében úgy oldották meg, hogy a vállalat közvetlen támogatása helyett a saját fogadóképességüket (tőkeabszorpciós képességüket) igyekeztek javítani, a működőtőke-befektetők letelepedési feltételeit igyekeztek minél vonzóbbá tenni. A decentralizált fejlesztési eszközöket ipari parkok létrehozására fordították, ahol a megfelelő infrastrukturális feltételek biztosítása mellett munkacsoportokat hoztak létre egy-egy multi letelepedéséhez, telephelylétesítéséhez szükséges bürokratikus ügyintézés meggyorsítására.

E szerint a filozófia szerint a multik telephely-megfontolásait amúgy is kormány szinten lehet csak befolyásolni, ha egyáltalán lehet. A kormány orientálhatja a multikat azzal, hogy jelentősebb központi támogatást ígér, amennyiben a cég vállalja, hogy elmaradott térségben hozza létre a telephelyét. A helyi MTT-k feladata a fogadóképesség biztosítása, potenciális befektetők számára a közművesített, infrastruktúrával ellátott területek előkészítése, a befektetők tájékoztatása a helyi feltételekről (az utak állapotáról, a munkanélküliség mutatóiról, a képzettség helyi szintjéről, a térségben működő egyetemekről, főiskolákról és nyelvi képzést biztosító intézményekről). A települések, önkormányzatok felkészülése azt jelenti, hogy az önkormányzatok kidolgozzák a befektetés-ösztönzés helyi normatíváit, nevezetesen, hogy melyik önkormányzat milyen feltételekkel mennyi adókedvezményt ad, milyen áron adják bérbe, vagy értékesítik a befektetők számára előkészített területeket – mindezt lehetőleg differenciáltan, a meghonosítani kívánt tevékenységtől függően.

Más megyék nem kizárólag a kormány szintű orientálásban reménykedtek, hanem komoly befektetés-ösztönzési programokat alakítottak ki, és hajtottak végre a potenciális befektetők megyéjükbe vonzása érdekében. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében például a megyei arculatformálási programokon – brosúrák, CD ROM kiadásán – túlmenően súlyt helyeztek a megye promóciójára is. Nemzetközi sajtótájékoztatón mutatták be anyagaikat (pl. a megye 50 legjelentősebb vállalkozását bemutató kiadványt, tájékoztató anyagokat a megyei befektetési lehetőségekről). A sajtótájékoztatót részt vettek a megyében működő fontosabb gazdálkodó szervek képviselői is, bemutatták termékeiket. Az általános promóciót azonban nem követte a célzott promóció szakasza, a potenciális befektetők célcsoportjának azonosítására és személyes megkeresésére már nem került sor. Az egyes promóciós akciók így egyszeri alkalmaknak bizonyultak, hatásukat lehetetlen volt felmérni.

A felemás illetve mérhetetlen eredmények ellenére nem lehet eléggé hangsúlyozni a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kezdeményezés jelentőségét. A befektetés-

ösztönzés eszköztárából ugyanis, a hazai gyakorlatban, az egy-két PHARE-programmegyét leszámítva ma még gyakorlatilag hiányzik a promóció. A befektetés-ösztönzési eszközök infrastruktúra-fejlesztésre, ipari telephelyek biztosítására, illetve pénzügyi támogatásra korlátozódnak. A promóció hiánya ahhoz vezet, hogy az ipari telephelyek kialakítására és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális fejlesztésekre szánt összegek, „testreszabás” híján, sokszor „légüres térbe kerülnek”; a mezőgazdasági művelésből kivont, infrastruktúrával részben felszerelt ipari parkok üresen állnak.

A regionális szolgáltatások között megjelent, de még nem megfelelően működik az információ-szolgáltatás. A befektetés-ösztönzés eszköztárában belül, egyelőre csak néhány megye stratégiai koncepciójában (kívánságlistáján, de nem a gyakorlatban megvalósított programjaiban) szerepel olyan típusú közjavak létrehozása és működtetése, mint az innovációs központok, K+F intézmények, illetve a szintén a közjavak közé sorolható befektetői és beszállítói konferenciák szervezése.

A multik támogatását elutasító, a KKV-k támogatását kiemelten kezelő megyék között nagyfokú eltérés mutatkozott abban, hogy az *induló vagy a növekvő vállalkozásokat támogatják-e* inkább. Míg egyes megyékben nem tettek különbséget, mások képviselői annak a meggyőződésüknek adtak hangot, hogy az induló vállalkozások támogatását jobban szolgálja az MVA mikrohitel-programja, a decentralizált keretből az MTT a növekedni, beruházni kívánó vállalkozásoknak ad inkább támogatást. Induló vállalkozásoknál, érvelt a képviselő, nincs még megfelelő vagyoni fedezet, kétséges, hogy fennmarad-e a vállalkozás.

Más megyében is alapvetően egyetértettek ezzel az elvvel, de differenciáltan kezelték a pályázatokat: elmaradott térségekben könnyebben támogattak induló vállalkozásokat is.

A kereskedelem-fejlesztést általában kizárták a támogatott tevékenységek köréből: elmaradott térségekben esetenként támogattak kereskedelem-fejlesztési pályázatokat is, de munkahelyteremtés címén leginkább feldolgozóipari, illetve mezőgazdasági vállalkozások fejlesztéséhez járultak hozzá. A tapasztalatok azt mutatják, hogy bár a tercier szektor mind foglalkoztatási, mind értékteremtési szempontból átvette a vezető szerepet, és tovább növeli részarányát (a foglalkoztatottak számán és a GDP-n belül), Magyarországon a területfejlesztési filozófia és stratégia még mindig alapvetően ipari alapú, nem szolgáltatás-fejlesztésre épül (Kiss 1998).

Forráskoordináció

Egy-egy fejlesztést saját forrás mellett igen nehéz egyetlen külső forrásból megvalósítani. A forráskoordináció (társfinanszírozás), vagyis különféle külső források összehangolt igénybevétele egy-egy komplex program megvalósítása érdekében egyébként is az EU-konformitás egyik alapkövetelménye. A forráskoordináció igencsak megnehezíti, hogy a támogatási rendszerben élesen elkülönül a területi és az ágazati elv. A decentralizált területfejlesztési, területi kiegyenlítési keretek és az ágazati pénzelosztó rendszerek, elkülönített állami, funkcionális alapok felhaszná-

lását eddig rendkívül nehéz volt összehangolni, vagyis több forrásból meríteni egy-egy komplex fejlesztési program megvalósítása érdekében. Az egyes tárcák még ma sem írják ki egy időben a pályázatokat, sőt a kiírt célok közötti összhang sem valósul meg.

A forráskoordináció a legtöbb MTT szerint a pályázók feladata. E szerint az értelmezés szerint a komplex projektek finanszírozási bázisát nem intézményesen kell megteremteni, hanem a pályázóknak kell felkutatniuk a létező forrásokat, meg kell találniuk a különböző intézmények eltérő céljainak megfelelő „hívószavakat”, pályázati kulcsszavakat, és annyi pályázatot kell beadniuk, hogy nem csupán a beruházás megkezdése, de a befejezése is biztosítva legyen. (Ez utóbbi gyakori probléma, sokszor előfordul, hogy a beruházás megkezdődik, elfogy a pénz, és megkezdett beruházásra már szinte lehetetlen pótlólagos támogatást igényelni.)

Tanulságos, ahogy az egyik MTT képviselője megfogalmazta a követendő példát: „Egy pályázó halastavat akart kialakítani maga és családja fenntartására. Támogatásért pályázott az MTT-hez és meghatározott összeget el is nyert. Pályázatot adott be továbbá az FVM-hez, ahol szintén nyert. Támogatást kapott a Vízügyi Alaptól is. Legvégül a Cigány Önkormányzathoz fordult, ahonnan szintén jelentősebb összegű támogatást nyert.”

A pályázó ügyessége lebilincselő, ám a forráskoordináció megvalósítása nem kizárólag a pályázó feladata, hanem intézményes garanciák és jól kialakított támogatási szerkezet révén kellene, hogy megvalósuljon.

Egyes vállalkozó szellemű, jó központi kapcsolatokkal rendelkező MTT-k nem csupán a lehetséges forrásokról nyújtanak információt, hanem közbenjárnak a központi pénzalapokat kezelő intézményeknél, hogy egy-egy fontosnak tartott helyi pályázat ne csupán megyei, hanem különböző központi támogatásokból is részesüljön. Másutt ugyanezt a pályázóra bízzák, hiszen „a megye ügysem befolyásolhatja a központi pénzek allokációját”. Igaz, amennyiben egy pályázó bármilyen központi célelőírányzathoz pályázatot nyújt be, a központi pénzalap képviselői kikérik az MTT véleményét, ezt azonban a megyék többsége abszolút formálisnak tartja. Mivel a megyéktől nem a pályázatok rangsorolását kéri (kivéve az Útalap és a Környezetvédelmi Alap pályázatainál), hanem pusztán értékelést, illetve annak megjelölését, hogy az MTT mekkora összeggel támogatja az adott pályázatot, a központi döntés gyakran nem esik egybe az MTT által helyesnek tartott rangsorral. Ilyenkor fordulnak elő olyan, az intézmények közötti sértettséget tovább fokozó esetek, hogy bár a megye fontosnak ítélt és támogat is bizonyos helyi pályázatokat, ezek a pályázók központi támogatás hiányában nem tudják megvalósítani beruházásukat, így a már megítélt megyei támogatásról is le kell mondaniuk. A törvény elvileg lehetővé teszi, hogy az MTT-k megállapodást kössenek a tárcák képviselőivel, a célelőírányzatok kezelőivel a támogatási elvek egységesítése, bizonyos projektek kiemelt kezelése érdekében, erre azonban – bár az egyik MTT képviselője ezt egyszer kezdeményezte is – mindeddig nem került sor.

Intézményesített forrásintegrációra először Borsod-Abaúj-Zemplén megye integrált szerkezet-átalakítási programjának megvalósítása során került sor. A források integrálására a PHARE előírásai miatt volt szükség, vagyis a kísérleti, komplex,

PHARE által támogatott fejlesztési program megvalósulása érdekében, fel kellett adni az ágazati pénzosztás rendszerét. Kezdetben (1995–96) ezt úgy oldották meg, hogy az egyes minisztériumoktól a borsodi integrált szerkezet-átalakítási program megvalósítására előre meghatározott keretösszegeket vontak el. A minisztériumok ezekre az összegekre már nem írhattak ki pályázatot, csak kizárólag a borsodi MTT. Ezzel a „forráskoordinációs módszerrel” két alapvető probléma volt. Az első az, hogy a PHARE nem tekintette integrált keretnek, emiatt nem járult hozzá a PHARE-támogatás folyósításához. A második probléma az volt, hogy a magyarországi forrásokat az MTT kizárólag a minisztériumi eljárási rend szerint pályáztathatta. Az MTT tehát nem gazdálkodhatott összevont keretösszeggel, hanem az elkészült stratégiai programból a minisztériumokkal egyeztetve azokat a program-pontokat pályáztathatta meg, amelyek a minisztériumok célkitűzései között is szerepeltek (amelyeket a minisztériumok „engedélyeztek”). Így történhetett, hogy bár a program nagy hangsúlyt helyezett a humán erőforrások fejlesztésére, ezeket a projekteket meg sem kezdhették, nem is pályáztathatták, mert a Művelődési és Közoktatási Minisztériumtól nem vontak el pénzt a borsodi programra, a többi tárca pedig nem tartotta elfogadhatónak, hogy célrendszerükben nem szereplő célra használják fel „az ő pénzüket”, az általuk rendelkezésre bocsátott, tőlük elvont keretösszeget.

Először 1997-ben tudtak „igazi”, a PHARE által is elfogadott forráskoordinációt megvalósítani, amikor a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium költségvetésében egy összegben szerepeltették azt a keretösszeget, amelyet a különböző minisztériumoktól erre a célra elvontak. Ezt a megoldást a PHARE is elfogadta, megkezdte a támogatás folyósítását, másrészt a borsodi MTT is „önállóan” (nem a minisztériumi eljárási rend szerint, hanem a támogatási struktúrát a saját célrendszer alapján összeállítva) gazdálkodhatott az egységesített keretösszeggel. Az MTT Ügynöksége mindazonáltal folytatta az egyeztetést a különböző tárcákkal. A szakmai kapcsolatok és a jó viszony megőrzése érdekében tett gesztusok hasznosnak bizonyultak, hiszen az 1998-as közigazgatási átszervezések nyomán 2000-ben a borsodi fejlesztésre szánt források valószínűleg újra nem lesznek integrálva, ismét a tárcákkal kell egyezkedni.

Egy 1999-ben elnyert PHARE-pályázat keretében egy ír területfejlesztési szakértő felmérte a borsodi MTT tevékenységét. A felmérés egyebek mellett azt a célt is szolgálta, hogy olyan intézményi, szabályozási módosító javaslatokat fogalmazza meg, amelyek megvalósításával erősödik az MTT stratégiai jellege. A borsodi tapasztalatok alapján megfogalmazott következtetések, kritikák gyakorlatilag az összes MTT tevékenységére érvényesek. Az egyik legfontosabb hiányosságnak azt tartotta a szakértő, hogy a területfejlesztésért felelős szervezet nem képes arra, ami a hasonló EU-intézményeknél megszokott, mindennapi feladatok közé tartozik: az egyes helyi pályázatokhoz a társfinanszírozás forrásait felkutatni.

A stratégiákban szerepeltetett külső források, a megyei pályázatokban jelenleg csak papíron szerepelnek,¹⁰ megszerzésükkel nem foglalkozik senki. A fejlesztési

programokban, amelyekkel az MTT-k hazai központi forrásokat pályáznak meg a tartalmi előírásnak megfelelően, a költségtervben saját erő és külső források is szerepelnek. A külső források azonban csak az *elvi lehetőségek listáját* tartalmazzák egy-egy konkrét hozzárendelt összeggel. Külső forrásként meg van jelölve például, hogy létezik olyan PHARE-pályázat, amelynek célrendszerébe az adott megyei fejlesztési programban szereplő célkitűzés beletartozik. A megyei fejlesztési programban ezért az adott PHARE-pályázat és az abból remélt összeg szerepel külső forrásként – a társfinanszírozás követelményének megfelelően. A hazai központi források megítélését követően azonban a megyei intézmények már nem foglalkoznak azzal, hogy ezeket a papíron szereplő külső forrásokat meg is szerezzék. Nem alakult ki az a mechanizmus sem, hogy a pályázókat tanácsadással segítsék hozzá a külső forrás megszerzéséhez. A forráskoordináció szempontjából a legkedvezőbb az lenne, ha maga az MTT, illetve annak munkaszervezete intézményként fogná össze és koordinálná a külső források megszerzését, intézményként venne részt PHARE-pályázatokon, és megszervezné a társfinanszírozást, a beérkező pályázatok hazai és külső forrásokkal történő támogatását. Mindehhez természetesen arra volna szükség, hogy az MTT-k ügynökségein belül külön részleg (osztály, szervezet) foglalkozzon a megyei fejlesztési stratégia alakításával, a külső források megszerzésével és a megvalósítás nyomkövetésével.

A PHARE által támogatott területfejlesztési projektek tapasztalatai

A PHARE-forrásokkal kapcsolatban a legtöbben a bürokratikus és hosszadalmas döntéshozatalt említették. Még csak nem is a PHARE-pályázatot elnyerni nehéz, állítják a procedúra ismerői, hanem szerződést kötni, és a pénzhez hozzájutni. Rendkívül bürokratikus a PHARE közbeszerzési eljárás lebonyolítása, hiszen először a közbeszerzés dokumentációját kell összeállítani (PHARE-pályázatból finanszírozott beruházások esetén), a beruházást a PHARE helyi delegációjával (bizonyos összeghatár felett a brüsszeli bizottsággal) jóváhagyatni (mindez hónapokig tart), majd a jóváhagyás és a közbeszerzési eljárás lebonyolítását követően össze kell állítani a teljes közbeszerzési dokumentációt, és ezt a PHARE-ral ismét jóváhagyatni. Csak ezt követően lehet a felhasználási szerződést megkötni, a pénzhez hozzájutni, és azt felhasználni. Mindennek előre megszabott határidőn belül kell megtörténnie, ami tapasztalatok szerint ritkán szokott a pályázóknak sikerülni. Ellenkező esetben a megítélt támogatás elvész.

Gondot okoz, hogy a PHARE-szabályzat szerint kizárólag a szerződés megkötése után lehet a program végrehajtását megkezdeni, a pályázatot érintő pozitív döntés ehhez nem elegendő. A magyar szabályok szerint azonban, a pályázat pozitív elbírálását követően még abban az évben hozzá kell látni a program végrehajtásához. Mivel a PHARE-forrásokhoz legtöbbször magyar társfinanszírozás is járul, a kétféle rendelkezés ütközik. Ilyen esetekben a pályázóknak a megítélt hazai, központi alapokból nyújtott támogatásokat saját erővel kellett kiváltaniuk, ha meg akarták

kezdeni a projekteket. A saját erővel megkezdett beruházás megfelel az EU-előírásoknak, hiszen alapszabály, hogy először a saját erőt kell felhasználni. Saját erőként ugyanakkor ezek a pályázatok általában a magyar központi alapokból nyújtott támogatást értik és csak minimális mértékben a pályázó saját erőforrásait. Több esetben előfordult, hogy a hazai pályázók megkezdték saját erővel a beruházást, ugyanakkor a PHARE-szerződés megkötése olyannyira elhúzódott, hogy a beruházást nem lehetett folytatni, és a megítélt magyar forrásokat sem lehetett felhasználni.

Egyszerűbb volt a képlet a nem kombinált (kizárólag PHARE-alapokból finanszírozott) pályázatoknál, ahol csak az elvi pozitív döntést követő több éves huzavona okozott gondot a pályázóknak. A magyar és a PHARE-források kombinálásából, az eltérő felhasználási rendelkezésekből fakadó problémákat megoldaná, ha a decentralizált, területfejlesztésre szánt kereteket nem költségvetési tételként kezelnék, hanem „Alap”-ként.¹¹ Ez nem csak azt a problémát küszöbölne ki, hogy a területfejlesztésre szánt összegeket a tárgyévből feltétlenül fel kell használni, ellenkező esetben az összeg elvész, hanem lehetőséget adna arra is, hogy a területfejlesztésre szánt összegeket szükség esetén egyéb célokra átcsoportosítsák.

További probléma, hogy a magyar társfinanszírozás magyar forrásokból megvalósított elemeire a magyarországi közbeszerzési eljárási rendben is le kell bonyolítani a pályáztatást. A dupla pályáztatás még mindig a könnyebbik megoldás, hiszen esetenként a különböző forrásokból finanszírozott programelemek szétválaszthatók. Amennyiben a program egyes részterületei finanszírozási forrás szerint nem választhatók külön, a magyar félnek (FVM PHARE Iroda és az MTT Ügynöksége), illetve a PHARE képviselőinek (helyi delegáció, PHARE brüsszeli irodája) meg kell állapodniuk a pályáztatás (közbeszerzés) pontos lebonyolításában. Tapasztalatok szerint ez végképp nem működik a megadott határidőn belül, így a Magyarország számára elvileg rendelkezésre álló PHARE-források nagy részét a magyar fél képtelen lehívni.¹²

A magyar adórendszer számára komoly gondot okozott a PHARE-forrásokra vonatkozó eltérő szabályozás. Mivel a PHARE rendszerében nem ismerik el az ÁFA-t, a PHARE-pályázatok elszámolásánál ezt a problémát meg kellett oldani. A vállalkozók számára ez csak könyveléstechnikai probléma volt, hiszen ők később visszaigényelték az ÁFA-t, de a nem ÁFA-alany önkormányzatok számára ez a szabályozás gondot okozott. A döntéshozók végül arra a megoldásra jutottak, hogy egyszeri eljárás keretében az önkormányzatok is visszaigényelhetik az ÁFA-t.

A bürokratikus és hosszadalmas döntéshozatal mellett a PHARE-források felhasználását megnehezíti a pályáztatás költségessége is. A pályázni készülő önkormányzatok egy része számára elretentő erővel bír az a rendelkezés, hogy a pályázati díj az igényelt összeg fél százaléka, amelyet, mint ez hamar kiderült, vesztes pályázatok esetén nem fizettek vissza a pályázóknak. A csődhelyzetben lévő vagy csődközeli önkormányzatok számára így értelemszerűen nem nyílt meg ez a lehetőség.

A regionális területfejlesztési intézményrendszer működésének első tapasztalatai

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi törvény 1999-es módosítása írta elő először kötelező érvénnyel a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását, és szabta meg, hogy a létrejövő hét magyarországi régió területe és megyei összetétele a már korábban létrehozott tervezési–statisztikai régióknak feleljen meg. Az újonnan létrehozott, az EU-forrásokért pályázó, azok felhasználását koordináló, a pályázati kiírásokért és a pályázatás menedzseléséért felelős regionális tanácsok (RFT) két kivétellel még nem tekintenek vissza olyan hosszú múltra, hogy tevékenységüket elemezni, eredményeiket, működési körülményeiket ismertetni lehessen. A magyarországi regionális szerveződésre mostanáig leginkább a régiók összetétele feletti vita nyomta rá a bélyegét (Kovács 1999). A másik vitatott pont a régiók székhelye volt. Egyes megyék önálló régióvá szerveződési igénye komoly indulatokat váltott ki, csakúgy, mint a megyehatár szentségét kétségbe vonó régió-szerveződési javaslatok.

Témánk szempontjából annak a két régióknak (Dél-Alföld, Dél-Dunántúl) a tapasztalatai érdemelnek említést, amelyek kísérleti régióként már korábban érdemi munkalehetőséghez jutottak – azon túlmenően, hogy jogilag megalakultak, működni is kezdtek –, hiszen az 1996-os kísérleti PHARE-program keretében 4–4 millió eurós fejlesztési forráshoz jutottak.¹³

Az 1996-os PHARE országprogramban regionális fejlesztésre szánt 8 millió eurós keret pályázati feltétele volt, hogy legyen működő regionális fejlesztési tanács, illetve működjön annak munkaszervezete is, amely a pályázatok menedzseléséért, lebonyolításáért felelős. Ennek a feltételnek a fenti két régió tett eleget. A pályázati feltételeket 1998 nyarán hirdették ki. Az RFT-k októberre már feldolgozták, és el is bírálták a beérkezett pályázatokat. A nyertesek kihirdetése után kezdődött meg az előbbi fejezetben ismertetett hosszadalmas döntési procedúra. A brüsszeli PHARE-bizottság egy évvel (!) később, 1999 nyarára hagyta jóvá azokat a szerződésmintákat, amelyek alapján a tenderpályázatokat megkezdheték. Ezzel párhuzamosan (1999 nyarára) a budapesti PHARE-delegáció jóváhagyása is megszületett az RFT-k által támogatandónak ítélt pályázatokról. Az elvi jóváhagyás ellenére a PHARE-delegáció számos, nem pusztán formai módosítást kért. Az alatt az egy év alatt, amíg a döntés az elvi jóváhagyásról megszületett, megváltozott az eredeti koncepció. Az eredeti „irányvonal” szerint a regionális kohézió erősítése jegyében több pályázó összefogásával készült, közösen beadott pályázatok számíthattak támogatásra. Az elvi jóváhagyás során kiderült, hogy a pályázatoknak csak egy kedvezményezettje lehet, így a pályázatokat szét kellett választani, az együttműködésbe, közös pályázásba épp csak belekóstoló pályázóknak immár „egyéni fogalmazva” kellett a pályázatukat módosítva beadniuk. A korábbi kiírás szerint profitorientált szervezetek is beadhattak pályázatot. 1999 nyarára ezt a PHARE visszavonta, így a nyerteseknek megadott határidőn belül át kellett alakulniuk kht.-vá, vagy belépni egy kht. szervezetébe.

Bár a kis összegű (az RFT-k hatáskörébe tartozó) tenderpályázatok meghirdetése, elbírálása már megkezdődhetett, a PHARE által is elfogadott kifizetési szabványbizonylat csak 2000 januárjában érkezett meg az RFT-irodákbá. Ez alatt a másfél év alatt a magyarországi központi alapokból rendelkezésre bocsátott keretek határideje lejárt, a pályázóknak saját erővel kellett kiváltaniuk ezeket az összegeket. A 2000. évi költségvetési keretből elkülönítettek ugyan bizonyos összegeket erre a célra, ám, valószínűleg a hosszadalmas huzavona következtében a PHARE 97-es programra az idej elkülönített keret csak a fele a 2000-re ígért összegnek.

A vidék- és idegenforgalom-fejlesztésre, a KKV-k versenyképességének erősítésére, regionális marketingre és a regionális kohézió erősítésére számos kreatív, a megyék közötti együttműködést, integrált megközelítést tükröző pályázat érkezett be. Az RFT-irodák bizakodóak: 2000-ben talán már sor kerülhet az 1996-os PHARE-alapokból történő első kifizetésekre. Az eddig csak a saját forrásaikat felhasználó, a pozitív döntést követően már másfél éve várakozó pályázók így megkezdhetik a magyar költségvetésben elkülönített keretek felhasználását is.

Az 1997-es PHARE-program keretében megítélt regionális fejlesztési keretek tekintetében már nem ilyen „jó” a helyzet. Regionális szinten mind a pályázók, mind az RFT-irodák (Dél-Dunántúli és Észak Alföldi Régió) rengeteg munkát és időt fektettek a pályáztatásba, pályázat-írásba, esetenként a saját erő felhasználása is megkezdődött a pozitív döntések kihirdetését követően, ám mivel a magyar félnek (FVM PHARE Iroda és az RFT Ügynöksége), illetve a PHARE képviselőinek (helyi delegáció, PHARE brüsszeli iroda) a megadott legvégső határidőre (1999 végére) sem sikerült megállapodniuk a pályáztatás (közbeszerzés) lebonyolításának szabályozásában, jelenleg nem tudni, mi lesz a PHARE 1997-es országalapjából a regionális fejlesztésre fordítható keret sorsa.

A PHARE-pályázatok nehézkessége abból ered, hogy a PHARE brüsszeli szervezete és a magyar régiók közötti intézménylanc a jelenlegi formájában nem alkalmas a decentralizált finanszírozású területfejlesztés működtetésére. A régiók nem tarthatnak közvetlen kapcsolatot a pályázati csomagok véleményezését és elbírálását végző helyi PHARE-delegációval, kizárólag az FVM PHARE-irodájának közvetítésével szerezhetnek információt a koncepcióról, annak módosulásáról, a bürokratikus folyamat pillanatnyi állásáról. A decentralizációból következően ugrásszerűen nőtt a pályázati projektek száma. A PHARE-delegáció hatalmas időkiesést eredményező szűk keresztmetszetet képez a pályáztatási folyamatban, mivel nem megfelelő számú munkatárs foglalkozik a változó szakmai tartalmú (mind-mind önálló szakterületet képező) pályázatok tömegének véleményezésével. A decentralizált területfejlesztés EU-hoz kapcsolódó finanszírozása *nincs intézményszerűen kialakítva*.

A több éves bürokratikus huzavona miatt azonban, egyrészt a magyar intézmények (az RFT-k, az amúgy remek pályázatokat beadó kamarák stb.) válnak hiteltelenné, másrészt visszajára fordul magának a PHARE pályázati rendszernek a megítélése: olyan programmal érdemes ma PHARE-pályázaton indulni, amelynek a megvalósulása nem létkérdés (!), vagy amire egyébként is van elegendő hazai forrás.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény 1999-es módosítása értelmében, már mind a hét régió fejlesztési tanácsa megalakult. Többségük a regionális fejlesztési stratégia kidolgozását kezdte csak meg. Az említett két kísérleti régióban már a stratégiáknak konkrét tartalmat adó programot is kidolgozták, amelyet az RFT-k igen hosszú viták, egyeztetések és módosítások után el is fogadtak. A tárcák (FVM, GM) ettől függetlenül, nem sokkal az elfogadó határozatot követően, ezeknek a régióknak is megküldték a stratégiai program készítésére vonatkozó felhívásukat, és részletes irányelveket adtak meg arra vonatkozólag, hogy miként épüljön fel a program. Mivel a két tárca programkészítésre vonatkozó előírásai meglehetősen különbözőek, a programjaikat már elkészített, egyeztetett, megvitatott és elfogadott régiók, két párhuzamos, az egyes tárcák különböző elvárásainak megfelelő program készítését kezdték el ismét.

A megyei szintű stratégiai koncepciók és programok kidolgozásához képest, amelyek esetében semmiféle központi irányelv nem próbálta megbéklyózni, mederbe terelni a helyi szakemberek szárnyaló fantáziáját, a tárcairányelvek jelenlegi rendszere egyértelmű visszalépést jelent a „tervlebontás” mechanizmusát idézve fel. Mindez már csak azért is érthetetlen, mert a régiószintű stratégiai tervek és programok a nemzeti fejlesztési programmal párhuzamosan készülnek, vagyis se azt nem állíthatjuk, hogy a nemzeti fejlesztési program a régió-programokra épülne, sem azt, hogy a régiószintű programok készítőinek alkalmuk lenne a nemzeti fejlesztési program irányelveit figyelembe venni. Az egymásra épülés hiányában a régiószintű programok a megyei programokhoz hasonlóan még sokáig csak kívánságlistának minősülnek. Funkciójuk ebben a megközelítésben az, hogy a régiószintű problémákat és fejlesztési terveket, prioritásokat dokumentálják. Így még inkább érthetetlen, miért tekintik az egyes tárcák létkérdésnek, hogy a programok az ő irányelveiknek megfelelően épüljenek fel – annál is inkább, mert a decentralizáció mértékét és működési mechanizmusát vizsgáló nyugati szakértők egyik legelső, sokatmondó következtetésekre alkalmas kérdése az, hogy milyen szinten alakul ki a decentralizált programozási rendszerben a programok tartalma, léteznek-e központi irányelvek? (Smoke 1999) Megjegyzendő, a nyugati szakértők kevésbé kárhozzátják a hatékony tervlebontásra épülő, és ilyen módon eredményes regionális modernizációt megvalósító rendszereket, mint a fent leírt, párhuzamosan alakuló, de egymással köszönő viszonyban sem lévő programozási mechanizmusok rendszerét.

Végül, egyetlen megjegyzés az intézményrendszer kiépülésének furcsaságairól. Az RFT-k és az MTT-k együttműködése több helyen úgy valósult meg, hogy az RFT-k a régióba tartozó minden megyében létrehoztak egy-egy helyi szervezetet. Ezáltal párhuzamos intézményrendszer jött létre, amely óhatatlan hatásköri villongásokhoz vezet.

A területfejlesztéssel foglalkozó tanulmányok nem megkerülhető része az állásfoglalás a „Megye vagy régió?” leegyszerűsített kérdésében. A kérdést úgy is feltehetjük, hogy az EU-konform intézménystruktúra meghonosítása és hatékony működtetése érdekében megszüntetve, leépítve, átalakítva kell-e meghaladni a szerves

fejlődéssel létrejött, de az EU-konformitás próbáját ki nem álló megyei intézményrendszer? A másik lehetőség az lenne, hogy az eddigi keretek között felhalmozott tudást és tapasztalatokat megőrizve a megyei intézményrendszert a kialakítandó EU-konform területfejlesztési struktúra egyik meghatározó paraméterének tekintjük. A szerző ez utóbbi változatra szavaz. Nem kérdés, hogy a régió szintjét fejleszteni, erősíteni kell, de nem úgy, hogy a megyei, tehát az alsóbb szinttől vesszük el a hatáskör egy részét és adjuk át a régióknak, hanem felülről, kormányzati (tárca) szintről delegálunk hatás- és feladatkört regionális szintre.

Az EU-konform területfejlesztés megvalósításának hiányosságai

Az EU-konform területfejlesztési programkészítés egyik alapszabálya, hogy komplex regionális fejlesztési programok készüljenek. Komplex programcsomagnak nevezzük valamilyen területi rendezőelv szerint összesített, egymással összefüggő projektek összességét. A komplex területfejlesztési programok a gazdaság- és infrastruktúra-fejlesztés mellett olyan projekteket tartalmaznak, amelyek a fenti két alapcélhoz, a fenti két célra benyújtott projekt-pályázatokhoz kapcsolódnak, megvalósításukat elősegítik.

A programok ilyen építőeleme a különböző projektekkal összefüggő humán erőforrás-fejlesztés: a befektetés-ösztönzési projektekhez a potenciális vállalkozók képzése kapcsolódik, a turizmus fejlesztéséhez a nyelvi képzés stb. A komplex programok építőelemei a térségi integrációt, regionális kohéziót szolgáló programok. Ide tartozik a regionális identitás kialakítása, a régió kapacitásainak, lehetőségeinek megjelenítése a potenciális befektetők felé. Ez utóbbi két programelem kapcsolódik a befektetés-ösztönzés, gazdaságfejlesztés céljához is, csakúgy, mint az adott régióban több pályázó együttműködését tükröző, közösen benyújtott pályázatok támogatása.

Komplex csomag megvalósulása esetén az egyes projektek közötti szinergiahatásnak köszönhetően a régió egészének fejlődése nagyobb léptékű lesz, mint a támogatott részterületek fejlődésének „összege”.

Ami a konkrét megyei tapasztalatokat illeti, a komplexitás elve csupán a feladatkijelölő (az MTT-k kifejezésével: „a kívánságlistát tartalmazó”) stratégiai koncepciókban érvényesül, a pályázatkirások szintjén már nem. Nem is lehet másképp, hiszen a komplexitás elve átfogó szemléletet, megtervezettséget, hosszabb távú (nem éves szintű) tervezést feltételezne.

A területfejlesztési programok egyes, komplexitást biztosító elemeivel kapcsolatos tapasztalatok meglehetősen szóródást mutatnak, a teljes családottságtól az alapvetően pozitív megítélésig.

Ami a humán erőforrások fejlesztését illeti, nem csupán a végcél, a piaci igényeknek megfelelő képzettség területén vannak jelentős elmaradások, hanem a területfejlesztés képzést támogató eszközrendszerében is. Az elmaradottságuk okán kiemelt megyék tapasztalatai alapján (vagyis azokban a megyékben, ahol nem csupán a stratégia kialakítására került eddig sor, hanem már a programok megvalósulásáról is vannak

tapasztalatok) a képzés kimaradt a felzárkóztatási, szerkezet-átalakítási programokból. A humán erőforrások fejlesztéséhez ugyanis nem kapcsolódott központi pénzalap, sőt a decentralizált kereteket sem lehetett erre a célra igénybe venni, ezekből nem lehetett képzést közvetlenül támogatni. Bár a humán erőforrások fejlesztése minden megye stratégiai koncepciójának kiemelt részét képezi, ez a terület valószínűleg a közeljövőben sem kerül a decentralizált keretekkel támogatható prioritások közé, hiszen minisztériumi központi alap továbbra sincs hozzárendelve, és a PHARE 2000 támogatás prioritásai között sem szerepel. A humán erőforrások fejlesztése, mint területfejlesztési programelem, eddig kizárólag a két kísérleti régió forrásokhoz még mindig meg nem juttatott, de már elfogadott programjaiban szerepelt.

A regionális kohéziót szolgáló több, azonos régióbeli, de különböző megyékhez tartozó pályázó együttműködését előmozdító pályázatok ezzel szemben sikeresek voltak. Mivel a pályázati kiírás egyértelművé tette, hogy együttműködést tükröző, közösen beadott pályázatoknak van esélye a támogatás elnyerésére, rendkívül kreatív ötletek születtek; az addig szeparáltan működő intézmények felvették egymással a kapcsolatot, közös pályázatokat nyújtottak be, és sokan el is nyerték a támogatást.

Az EU-konformitás másik alapelve a szubszidiaritás. Az elv az autonóm intézmények természetes munkamegosztását és kooperációját mondja ki. Ennek alapján minden feladatot azon a lehető legalacsonyabb kormányzati szinten kell elvégezni, ahol arra a legtöbb információ áll rendelkezésre. Ezen az elven alapul az alulról felfelé építkező területfejlesztési stratégia: a helyi szereplők – helyi önkormányzatok, kistérségi önkormányzati területfejlesztési társulások – együttműködnek a megyei területfejlesztési tanácsokkal, közreműködnek a megyei stratégia összeállításában. Ez utóbbiak a regionális területfejlesztési tanácsokon belül jutnak el közös álláspontra, és a regionális tanácsok fejlesztési koncepciói kerülnek a központi kormányzat elé. Ebből áll össze, ezekre épít a nemzeti fejlesztési stratégia. A gyakorlatban felmerült a „tyúk vagy a tojás” probléma, hiszen elvben, a megfelelő szűrőkön átjutva, valóban a helyi elképzeléseknek kell testet ölteniük az országos területfejlesztési koncepcióban, de gyakorlatban az óhajok (a jövőkép) felvázolásán túlmenően nehéz úgy konkrét fejlesztési programokat kidolgozni, hogy a megyék nincsenek tisztában a középtávon rendelkezésükre álló forrásokkal, az országos koncepcióban a megyét érintő fejlesztési prioritásokkal. A nemzeti fejlesztési program most készül, és a megyék egy része meg van győződve arról, hogy az országos program és a helyi elképzelések nem lesznek köszönő viszonyban.

Egy másik, az értékelések (pl. EU-országjelentés) szerint már megvalósult elv a decentralizáció szükségessége. Bár létezik decentralizációt tükröző intézményrendszer, a kormány centralizációs törekvései lépten-nyomon éreztetik hatásukat. Az MTT-k a sajtóból értesültek arról, hogy Magyarország milyen konkrét programokkal kívánja kitölteni az EU előcsatlakozási ISPA alapjából számára rendelkezésre álló keretet.¹⁴ A pályázatok tartalmát a megyékkel nem egyeztetették.

Korábban volt arra precedens, hogy egy MTT elnöke meghívta a megyébe a központi pénzalapok képviselőit, és megpróbált valamilyen együttműködést létrehozni

a pályázatás területén. Közös pályázati kiírásokat kezdeményezett, közös bírálati szempontok kialakítását szorgalmazta. Javasolta, hogy a felek rendszeresen konzultáljanak egymással arról, hogy mely alapokból, milyen típusú pályázatokat támogatnak. Ilyen módon össze lehetne hangolni a területi fejlesztési célokat a tárcacélokkal. A kezdeményezésből nem lett semmi, a tárcák, a központi alapok képviselői nem tartották, nem tartják szükségesnek az egyeztetést.

A kormány centralizációs törekvései erőteljesen befolyásolják a multik és a helyi, illetve megyei önkormányzatok kapcsolatát. Fejlesztési terveikről, igényeikről a multik nem az MTT-kkel tárgyalnak, hiszen azok eszköztelensége, minimális mozgásteret számukra jól ismert. Tárgyalást így általában a szakminisztériumokkal, a Miniszterelnöki Hivatallal, illetve legújabbán leginkább magával a miniszterelnökkel kezdeményeznek. A megyei érdekeket képviselő, a megyei szűk keresztmetszetekkel és lehetőségekkel leginkább tisztában lévő intézmények képviselőinek így nem nyílik lehetősége arra, hogy a térségükben tevékenykedő multik kezdeményezéseit a megye szempontjából kedvező mederbe tereljék, rámutassanak arra, hogy mely területeken volna szükség a multik együttműködésére, a helyi fejlesztési tervekhez való hozzájárulására. Természetesen szó sincs arról, hogy az MTT-k képviselői komoly anyagi ráfordítással járó infrastrukturális és egyéb fejlesztéseket próbálnának kicsikarni a multiktól (annak ellenére, hogy egyes terveik megvalósítása érdekében a cégek nem csekély áldozatra hajlandók, melynek hozadéka így nem megyei szinten és nem fejlesztési hozzájárulások formájában jelenik meg). Az interjúk tanúsága szerint olyan országos és regionális szinten egyaránt létkérdésnek tartott programok, mint a K+F-fejlesztés, vagy a beszállítói hálózat sűrítése, a multik integrálása a hazai gazdaság vérkeringésébe nagy lökést kaphatna a multinacionális vállalatok és az MTT-k képviselői közötti tárgyalások során. Ilyen alkalmakat fel lehetne használni arra, hogy a cégek képviselőit megismertessék a helyi kutatási kapacitással, és rámutassanak arra, hogy kölcsönös előnyökkel járna, ha a helyi kutató intézetek megrendeléseket kapnának a multiktól. Hasonlóképpen, ezeken a tárgyalásokon lehetne a lokális viszonyokat nem kellőképpen ismerő betelepült cégek képviselőit megismertetni a beszállításra alkalmas helyi KKV-kal, és rávenni őket arra, hogy növeljék termelésük helyi részarányát. Ha azonban ezek a tárgyalások kizárólag kormányzati, miniszterelnöki szinten folytatódnak, esély sincs arra, hogy a multik regionális kötődése erősödjön.

A regionális politika döntéshozói számára megfogalmazott javaslatok

Helyi fejlesztési programok helyett központi célok megvalósítása, választott területek helyett többségében politikai delegáltakból álló döntéshozatal; kis túlzással azt állíthatjuk, hogy a „decentralizált” területfejlesztési intézményrendszer konkrét működésére lassanként illik majd Beér Jánosnak az ötvenes évek elején keletkezett szemléletes megállapítása: „A helyi tanácsok nem a helyi hatalom szervei, hanem a hatalom helyi szervei” (Pálné Kovács 1997, 51).

A területfejlesztési politika hatékonyságának javulása szempontjából létkérdés, hogy a helyi sajátosságokat jól ismerő MTT-k mozgástere, döntési szabadsága növekedjen, hogy jogosítványaik a feladataik mértékéhez igazodjanak, hogy maguk határozzák meg a helyi fejlesztési prioritásokat, hogy valóban gazdálkodjanak is a területfejlesztés címén „általuk” szétosztható összegekkel.

A döntési jogosultság és a fejlesztési keretösszegekkel való gazdálkodás valódi decentralizációja már csak azért is könnyen megvalósítható, mert a helyi területfejlesztési stratégiák eredményei mérhetőek, az MTT-k ellenőrzése megoldható, mutatószámokkal nyomon követhető, hogy meghatározott időszak alatt mit sikerült a fejlesztési stratégiából megvalósítani.

Az MTT-k által pályáztatható decentralizált pénzeszközök a nem kiemelt megyék esetében rendkívül szűkösek. A költségvetésbe foglalt, területfejlesztésre fordítható összeg összértékénél a decentralizált pályázati rendszerben szétosztható összegek összértéke jóval kevesebb.¹⁵ A fennmaradó összeg az egyes tárcák között oszlik meg. Amennyiben a tárcák hozzájárulnának ahhoz, hogy a területfejlesztésre fordítható tárcakeretek egy részét szintén decentralizáltan osszák el, nagyobb lenne az esélye annak, hogy megyei szinten átfogó területfejlesztési programokat valósítsanak meg.

Az átfogó, hosszabb távú tervezést az is akadályozza, hogy a támogatási rendszerben elkülönül a területi és az ágazati elv. A központi alapokból területfejlesztésre fordított összegek célszerűbb, *megtervezettebb* felhasználását elősegítené, ha az egyes tárcáknál készített stratégiák nem kizárólag ágazati, hanem regionális szemléletet is tükröznének.

Problémát jelent, hogy a jelen pályázati rendszerben a gazdaságfejlesztés a rendelkezések értelmében túl szoros kapcsolatban áll a munkahelyteremtéssel. A pályázati rendszerbe külön kategóriát kellene beiktatni, amely technológiai korszerűsítést is lehetővé tenne. Így az a pályázó sem zárná ki magát automatikusan a támogatási feltételek közül, aki technológiai korszerűsítést hajtana végre, ezzel a hatékonyságát és versenyképességét javítaná, ám ennek következtében leépítené foglalkoztatottjainak egy részét.

Létkérdés, hogy Magyarország, a magyar régiók az eddigieknél hatékonyabban, sikeresebben férjenek hozzá az EU területfejlesztési forrásaihoz. Ehhez arra van szükség, hogy a magyar források felhasználási technika tekintetében össze legyenek hangolva az EU-források felhasználási szabályaival. A magyar területfejlesztési forrásokat nem lenne szabad a magyar költségvetés éves mozgásához kötni. Bárminnyire is sérti a tárcaérdekeket, a PHARE-ra vonatkozó magyar kötelezettségeket egy költségvetési sorban kellene feltüntetni annak érdekében, hogy magyar és Európai Unió forrásokat kombinálva, integrált területfejlesztési programokat finanszírozhassanak, valósíthassanak meg.

Összefoglalva, az interjúk tapasztalatai választ adtak a tanulmány elején feltett kérdésekre, jelesül, hogy képesek-e a döntéshozók regionális politikai eszközökkel iparfejlesztési célokat és a gazdaság szerkezetének modernizációját megvalósítani,

a gazdasági tevékenységet élénkíteni? Kiderült, hogy a gazdaságpolitika egyes funkcionális céljainak megvalósítása akkor lehet igazán eredményes, ha az átfogó tárcastratégiák az adott ágazat, szakterület regionális adottságaiból kiinduló stratégiákra épülnek, illetve, ha a stratégiai programok megvalósítása, a központi programokon túlmenően valóban decentralizált módon történik. A kérdésekre adott válasz: elvileg igen. A regionális politika jelenlegi felemás tapasztalatai és mérsékelt eredményei pusztán azt tükrözik, hogy a fenti elveknek ma még nem sok közük van a valósághoz.

Összefoglaló

Miként változott a magyarországi regionális politika az 1996-os területfejlesztési törvény nyomán?

A területfejlesztési intézményrendszer működésének gyermekbetegségei, a decentralizációs folyamat vontatott előrehaladása, a decentralizált keretek szűkösége ellenére, valamint annak ellenére, hogy az alapinfrastruktúra fejlesztése továbbra is domináns szerepet játszik a területfejlesztésben, megállapíthatjuk, hogy az utóbbi három évben látványosan fejlődtek a területfejlesztés alanyainak és alakítóinak eszközei, lehetőségei, képességei. Kialakult a területi szemlélet, megszűnt a gazdaság kizárólagos ágazati elven való szerveződése, irányítása, fejlesztése.

A területfejlesztés célrendszerében az eddigi szociálpolitikai és infrastrukturális megközelítés mellett megjelent és egyre nagyobb teret hódít a gazdaságfejlesztési, befektetés-ösztönzési célrendszer. Az EU-programokhoz hasonlóan, igaz, egyelőre csak a stratégiai koncepciók és kevésbé a konkrét, támogatást nyert pályázatok szintjén, de már megjelentek a komplexitást biztosító programelemek: a humán erőforrások fejlesztésének igénye, a terciarizálódás ösztönzése, a regionális kohézió erősítése, a környezetvédelem.

Egy, a kilencvenes évek elején keletkezett tanulmányában Ágh Attila azt vizsgálta, hogy a nemzetközi közösség nyomására demokratizált országokban (az ún. homlokatdemokráciákban, mint pl. Németország, Ausztria, Olaszország és Japán a második világháború után) mekkora az esélye a külső kényszer hatására létrehozott demokratikus intézményrendszer szervesülésének (Ágh 1992). A területfejlesztés magyarországi intézményrendszerének meghonosítása sok hasonlóságot mutat a tanulmányban elemzett esetekkel. A magyarországi közegben rendszeridegen, kész formaként meghonosítandó intézményrendszer létrehozását „előíró” külső kényszer ugyan finomabb, mint a háborús kapitulációt követően demokratizált országokban, hiszen Magyarország esetében a nemzeti törvényhozás önként vállalt EU-harmonizációjáról van szó. Az alaphelyzet és az ebből fakadó problémák ugyanakkor nagy hasonlóságot mutatnak: a „sztenderdizált hardvert” átvevő országban meg kell birkózni az intézményrendszer rendszeridegenségéből fakadó alacsony legitimitációval, működésének diszfunkcióival; el kell érni, hogy az intézményrendszer szervesüljön.

A „kifinomult külső kényszer” ékes példája a regionális fejlesztést támogató PHARE-keretek felhasználásának lehetősége. Borsod-Abaúj-Zemplén megye példája sokat elárul: az 1995–98-as integrált szerkezet-átalakítási program megvalósítása során a PHARE először is „kikényszerítette” a források, a tárcakeretek eurokonform integrálását. (Más kérdés, hogy a korábbi tárcaegyezkedések a megye és külön-külön minden egyes tárca között még akkor sem maradtak el, amikor a tárcakereteket már valóban egyetlen költségvetési sorba integrálták.)

Az integrált szerkezet-átalakítási program hatalmas szellemi és anyagi potenciált mozgósított, sokezer oldal szakértői anyag készült, esély nyílt arra, hogy kívánságlistán túlmenő, középtávú víziót alkossanak és valósítsanak meg. A PHARE-alapokból, a magyar tárcakeretekből és az elkülönített állami alapokból erre a célra mozgósított összegek a decentralizált keretekkel együtt sokszorosan (esetenként 8–10-szeresen) meghaladták a más megyék számára területfejlesztési célokra szánható összegeket. Ugyanakkor, ha belepillantunk a részletes kimutatásokba, kiderül, hogy az 1995–98-as időszakban Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az integrált szerkezet-átalakítási program keretében rendelkezésre álló 15,273 milliárd forintból, PHARE-forrás összesen 451 millió Ft (!) volt.¹⁶

A nemcsak a várakozásokhoz, de az ígéretekhez képest is megdöbbentően csekély PHARE-szerepvállalás mindazonáltal jó hatást gyakorolt az intézményrendszer szervesüléséért felelős szereplőkre: mind kormányzati, mind regionális szinten, mind a helyi pályázók szintjén sikerrel mozgósította őket. Hozzájárult a területfejlesztési intézményrendszer korszerűsödéséhez, új intézmények megjelenéséhez, eurokonform módszerek átvételéhez és nem utolsósorban ahhoz, hogy magyar gazdaságpolitikai döntéshozók, költségvetési forrásokra alapozva, a rendszerváltást követő gazdaságtörténetben páratlan módon egy-egy költségvetési évnél hosszabb távú *stratégiai tervezést* kezdeményezzenek – mindezt anélkül, hogy az Európai Unió adófizetői erre a célra jelentősebb összeget áldoztak volna.

Bár a kilencvenes évek második felében a régiószintű fejlesztés intézményrendszerének beindítása hasonló körülmények között, hasonlóan nem egyértelmű PHARE-szerepvállalással kezdődött meg, úgy tűnik, „segítségükkel” elértük, hogy a „homlokzat” már eurokonform. A tapasztalatok pozitívak: az átvett hardver lassan, de kezd „szoftverrel telítődni”, beágyazódni az intézményrendszer korábban létrehozott elemei közé, át is alakítva azt.

Az intézményrendszer létrehozását követően kialakult a területfejlesztés módszertana is: a megyei területfejlesztési tanácsok és a kísérleti régiók képviselői számos olyan képzési programon vettek részt, tanulmányúton jártak, ahol a külföldi (EU) példákat, módszereket tanulmányozhatták, információhoz, dokumentumokhoz juthattak. A Megyei Területfejlesztési Tanácsoknál, illetve a fejlesztési tanácsadással foglalkozó cégekben (amelyek tagjai sokszor volt MTT-alkalmazottakból kerülnek ki) olyan tudásmennyiség van felhalmozódóban, amely elvileg megkönnyíti az EU előcsatlakozási alapjaiból finanszírozott, területfejlesztési programjaiba való bekapcsolódást, de legalábbis nem a magyarországi stratégia-, program- és pályázat-

alkotási képességek hiányára lesz majd visszavezethető, ha az EU elvileg rendelkezésre álló kereteiből Magyarország viszonylag keveset lesz képes felhasználni.

Jegyzetek

- ¹ A „regionális” kifejezés nem a „tervezési–statisztikai régió”-ra utal ebben a tanulmányban. A szónak az angol „regional” kifejezésnek megfelelően területi jelentése van, elvileg mindenfajta területi egységet jelöl (körzet, kistérség, térség, megye, tervezési–statisztikai régió stb.), jelen tanulmányban pedig leggyakrabban megyei szintre, esetenként a régió szintjére utal.
- ² Területfejlesztési célok megvalósítására háromféle decentralizált pályázati eBírányzat létezik. Az első a területfejlesztés kedvezményezett térségeiben igénybe vehető területi kiegyenlítési keret. Erre kizárólag önkormányzatok pályázhatnak, és a megítélt összegeket többnyire infrastrukturális fejlesztésre fordítják. A második az egyéb (nem infrastrukturális) célokra is fordítható, területfejlesztési céléBírányzat. Ezt a gazdaságfejlesztésre is fordítható decentralizált keretet 1998-ig területfejlesztési, 1999-ben vidékfejlesztési céléBírányzatnak hívták. 2000-ben az élöcsatlakozási alapok szerkezetének pontosabb megismerésével ismét a régi elnevezést használják. Az FVM-n belül külön vidékfejlesztési és területfejlesztési főosztály alakult, ami előrevetíti, hogy a vidékfejlesztés valószínűleg új pályázati élöírányzatként különül majd el a területfejlesztéstől. A harmadik élöírányzat-típus a céljellegű decentralizált támogatási keret. Ez a keret az önkormányzatok felhalmozási kiadásaihoz járul hozzá, illetve a megítélt keretösszeg 20%-át az önkormányzatok kötelesek a Vis Maior Alapba fektetni.
- ³ A bekezdésben szereplő 59,3% nem azt jelenti, hogy a decentralizált területfejlesztési keretek 40,7%-át fordították 1997-ben infrastrukturális fejlesztésekre. Ez az arány pusztán a területfejlesztési céléBírányzatra vonatkozik. Infrastrukturális fejlesztésekre fordították ezenkívül a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési támogatásokat, továbbá a céljellegű decentralizált támogatások egy részét is.
- ⁴ Az Antall-kormány koncentrált államigazgatás (vármegyék, físpanók) kialakítását célzó, tradicionális szemléletet tükrözö tervei és az SZDSZ legteljesebb települési autonómiát garantálni, a megyei szintet „kiiktatni” kívánó törekvése közötti rossz politikai kompromisszumot részletezi Ágh (1999). Pálné Kovács Ilona (1999) a „terhes örökséget” abból a szempontból veszi nagyító alá, hogy az miként befolyásolja, tereli kényszerpályára ma a regionális politika reformtörekvéseit.
- ⁵ A regionális szerveződés ez a törvény még csak lehetőségként tüntette fel, eszerint, a megyék, alulról jövő kezdeményezéssel regionális szervezeteket alapíthattak. Mivel ilyen alulról jövő kezdeményezésre csak két régióban került sor – a többi régióban a regionális hovatartozás és a régió székhelye feletti viták megakadályozták a szerveződés intézményesülését – az 1999. évi törvény módosítás átvágta az elfajuló viták gordiuszi csomóját, és kötelező jelleggel élörta a regionális területfejlesztési tanácsok és munkaszervezetek létrehozását, mégpedig a tervezési–statisztikai régióknak megfelelő beosztásban.
- ⁶ A monitoring formai és tartalmi követelményei, egyáltalán maga a monitoring minde a mai napig nincs meghatározva. Az egyik meginterjúvolt szakértő szerint most készül az a kormányrendelet, amely definíciót ad, rögzíti a feladatokat, hatásköröket és a követelményeket.
- ⁷ A nagyfokú „intézményi bizonytalanságra” tekintettel 2000 elején a PHARE felfüggesztette a PHARE 97-es program végrehajtását.
- ⁸ A pályázó nem a megyei decentralizált keretből, hanem a központilag kezelt Gazdaságfejlesztési Cél-élöírányzatból kért támogatást.
- ⁹ A helyszín Borsod-Abaúj-Zemplén megye, ahol a PHARE Kísérleti Fejlesztési Programja 1995-ben kezdődött.
- ¹⁰ Rechnitzer (1998) tartalmi és tervezési, módszertani szempontból összehasonlítja a 19 megye területfejlesztési koncepcióját. A 223. lapon szereplő szemléletes összefoglaló táblázatból kiderül, hogy a 19 megyéből 12-ben a stratégiai koncepció még kívánságszinten sem határoz meg finanszírozási forrásokat.
- ¹¹ 1994–95-ben a területfejlesztési támogatásokat még elkülönített alpból, a Területfejlesztési Alpból folyósították. Mivel azonban a Területfejlesztési Alap forrásainak túlnyomó része költségvetési támogatásból, illetve privatizációs bevételekből származott, az 1995. évi államháztartási reform keretében az Alap fejezeti élöírányzattá alakult át (Szaló 1999).
- ¹² Ez történt az 1997-es PHARE kísérleti régió programjában nyertes régiókkal (Dél-Dunántúli és Észak-Alföldi Régiók).
- ¹³ Pontosabban, a támogatási szerződéseket már aláírták és valószínűleg a fejlesztési ügynökségek hamarosan hozzá is jutnak ezekhez az összegekhez.

- ¹⁴ Az Instrument for Structural Policies Pre-Accession (ISPA) előcsatlakozási alapból környezetvédelmi és infrastrukturális fejlesztésekre lehet támogatásért pályázni.
- ¹⁵ 1998-ban 19,8 milliárd Ft, 1999-ben közel 22 milliárd Ft területfejlesztési támogatás felhasználásáról dönthettek a megyei területfejlesztési tanácsok, ami a területfejlesztésre szánt összes, költségvetésben szereplő keret összértékének kb. 5%-át jelenti. (Szaló 1999; Gyarmathy 1998). Ez az arány természetesen erősen vitatott, hiszen – mivel minden funkcionális programnak van területi vonzata is – kérdés, hogy mit tekintünk „területfejlesztésre szánt” összegnek.
- ¹⁶ A programban eredetileg 23 millió ECU felhasználásáról döntött a PHARE. Ebből az összegből végül 5 millió ECU-t folyósítottak, melyből 2 millió ECU-t (451 millió Ft) használtak fel magának az integrált szerkezet-átalakítási programnak a keretében.

Irodalom

- Ágh A. (1992) A kényszerdemokrácia paradoxonjai. – *Társadalmi Szemle*. 12. 3–14. o.
- Ágh A. (1999) Önkormányzatiság a magyar demokratizálásban: Helyi önkormányzatok és alkalmazkodás az EU-hoz. – *Politikatudományi Szemle*. 2. 65–94. o.
- Dancs L. (1999) A területfejlesztési tanácsoké a jövő? – *Comitatus*. 10. 49–51. o.
- Gyarmathy M. (1998) A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. Törvény végrehajtásának tapasztalatai Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. – *Magyar Közigazgatás*. 11. 684–688. o.
- Hajdú Z. (1999) A régió történeti problematikája Magyarországon. – *Info-Társadalom-Tudomány*. 44. 21–29. o.
- Horváth Gy. (1998a) *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg–Campus Kiadó.
- Horváth Gy. (1998b) *Regional and Cohesion Policy in Hungary*. Pécs, Centre for Regional Studies Hungary. Discussion Paper No. 23.
- Horváth Gy. (1999) A régiók Európában. – *Info-Társadalom-Tudomány*. 44. 7–20. o.
- Kiss J. (1998) Az ágazati gazdaságszerkezet szerepe a regionális differenciálódásban Magyarországon. – *Tér és Társadalom*. 1–2. 138–162. o.
- Kovács T. (1999) Polémia a magyarországi régiókról. – *Területi Statisztika*. Március. 107–116. o.
- Pálné Kovács I. (1997) Lokális és regionális politika. – *Politikatudományi Szemle*. 2. 47–69. o.
- Pálné Kovács I. (1999) Régiók az ezredfordulón? A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai. – *Tér és Társadalom*. 3. 59–77. o.
- Pfeil E. (1999) Vázlat a területi tervezés és a közigazgatás kapcsolatáról, avagy regionalizálás a területi tervezés szemszögéből. – *Tér és Társadalom*. 3. 79–99. o.
- Rechnitzer J. (1998) *Területi stratégiák*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Szaló P. (1999) A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. – *Magyar Közigazgatás*. 1–2. 8–17. o.

REGIONAL INVESTMENT PROMOTION IN HUNGARY

ANDREA SZALAVETZ

The paper is based on the results of field investigations carried out at various representatives of the decentralized institutions of regional development. It seeks to discover the real level of decentralization, the functioning and the limits of the newly created institutions, as well as the way, how EU-principles of programming and decentralization are put into practice.

The conclusions of the paper are the following:

- 1) The decentralization of regional development is still rather formal.

- 2) Instead of strategic development, County Development Councils play a pure administrative role.
- 3) Regional development is almost as fragmented as the Hungarian settlement structure: although the elaborated county development programs are complex, including objectives like human resource development, regional cohesion, investment promotion etc. the concrete projects that are supported mostly target the internal infrastructure of individual settlements: i.e. settlement development, instead of regional development.
- 4) The centralization efforts of the government prevent locally operating multinationals from becoming more committed in their region's development.
- 5) Investment promotion is too strictly tied to job creation, which may bias against technological upgrading.
- 6) The bureaucratic decision-making of PHARE strip the credibility also from the Hungarian institutions.