

## A befektetésösztönzés regionális tapasztalatai Magyarországon

SZALAVETZ ANDREA

*A magyarországi regionális politikát értékelve az EU országjelentése a pozitívumok között említi, hogy Magyarország elsőként alakította ki a területfejlesztés intézményrendszerét. A törvény elfogadása és az intézményrendszer létrehozása az első, a legegyszerűbben megtehető lépés volt, az intézményrendszer szervessé válása még hátra van. Az empirikus vizsgálatokra épülő tanulmány a néhány éve létrehozott intézmények működését veszi nagyító alá, a decentralizáció jelenlegi rendszerét, az intézményrendszer hatékonyságát, lehetőségeit és korlátait térképezi fel. Választ keres azokra a kérdésekre, hogy a regionális intézmények milyen befektetésösztönzési eszközökkel rendelkeznek, EU-konform-e a területfejlesztés és melyek a legfőbb hiányosságok az EU regionális fejlesztési eszközrendszerének hazai meghonosítása terén. Képesek-e a döntéshozók regionális politikai eszközökkel iparfejlesztési célokat és a gazdaság szerkezetének modernizációját megvalósítani, a gazdasági tevékenységet élénkíteni? Az interjúkból 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 területfejlesztés decentralizációja ugyanakkor egyelőre formális maradt.\**

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 került feladatoknak. Eddig az első, legegyszerűbben megtehető lépésekre, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény elfogadására és az intézményrendszer létrehozására került csak sor. Hátra van 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?<sup>1</sup>

Jelen cikk 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.

\* A kutatáshoz az OMFB nyújtott támogatást

<sup>1</sup> A decentralizáció három lehetséges modelljéről lásd Horváth [1999].

A kutatás empirikus vizsgálatokra épült. Interjú készítettünk a területfejlesztésért felelős intézmények képviselőivel: Megyei Területfejlesztési Tanácsok (MTT) és egyéb szervezetek képviselőivel (összesen 15 intézménnyel).

A regionális politika eszköztárát és lehetőségeit a kutatás megyei szinten vette nagytól alá. 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 pályázattal menedzselésért felelős regionális fejlesztési tanácsok (RFT) – két kivétellel – még nem tekintenek vissza olyan hosszú múltra, hogy tevékenységüket elemezni, eredményeiket, működési körülményeiket ismertetni lehessen.<sup>2</sup> A magyarországi regionális szerveződéésre mostanáig leginkább a régiók összetétele feletti vita nyomta rá a bélyegét.<sup>3</sup> 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 régiószerveződési javaslatok. A regionális politika eddigi tapasztalatairól – függetlenül attól, hogy a jövőben melyik intézményrendszer jut kulcsszerephez a területfejlesztésben – jelenleg a megyei szint elemzése adhat képet.

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 keretszamegek, milyen arányban részesültek támogatásban az egyes gazdaságfejlesztési és infrastrukturális célok, milyen összegű fejlesztéseket tettek a támogatások 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 szinten<sup>4</sup> milyen befektetésösztönzési 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, befektetésösztönzési szabályozórendszert stb.

Terjedelmi korlátok miatt csak utalásszerűen térhettünk ki a regionális politika intézményrendszerének hazai fejlődésére, a rendszerváltás utáni első időszakra.<sup>5</sup> A cikk a területfejlesztés regionális intézményrendszerének jelenlegi működését veszi nagytól alá a befektetésösztönzés tükrében.

<sup>2</sup> Témánk szempontjából annak a két régió (Dél-Alföld, Dél-Dunántúl) a tapasztalatai érdemelnek említést, amelyek kísérleti régióként már korábban megalakultak. A regionális tapasztalatokat és a PHARE pályázati rendszer problémáit is tartalmazza a tanulmány bővebb változata, amely a VKI Műhelytanulmányok sorozatában jelenik meg.

<sup>3</sup> Lásd erről: Kovács [1999].

<sup>4</sup> 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 írásban pedig leggyakrabban megyei szintre, esetenként a régió szintjére utal.

<sup>5</sup> Lásd erről Horváth, [1998 a, b], Pálné Kovács Ilona [1999] továbbá A fiskális... [1999].

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 kérdés, amelyet az interjúk során tisztázni igyekeztünk, az volt, hogy milyen súlyt képvisel a befektetésösztönzés a területfejlesztési programokban? Van-e eltérés az egyes megyék fejlesztési prioritásainak sorrendjében?

Az interjúk tapasztalatai szerint a fejlesztési célok egyes megyékben kialakított prioritássorrendje 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 befektetésösztönzés. Azokban a megyékben ugyanakkor, amelyekre viszonylag intenzívebb feldolgozóipari tevékenység jellemző, a befektetésösztönzés 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 apró falvas, 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 kereteket<sup>6</sup> egyaránt sokszorosan 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 ráfordításigényű 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 befektetésösztönzési 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 kiépítettsége tekintetében egyaránt elmaradott megyék első lépésként nem a befektetésösztönzés, hanem inkább az infrastruktúra, a közmű- és közlekedési hálózat fejlesztése mellett tették le a voksot. Befektetésösztönzés, gazdaságfejlesztés azokban a megyékben került a megyei fejlesztési stratégia fókuszába, ahol a feldolgozóipari tevékenység már viszonylag intenzívebb volt.

<sup>6</sup> Területfejlesztési célok megvalósítására háromféle decentralizált pályázati előirányzat 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 célelőirányzat. Ezt a gazdaságfejlesztésre is fordítható decentralizált keretet 1998-ig területfejlesztési, 1999-ben vidékfejlesztési célelőirányzatnak hívták. 2000-ben az előcsatlakozási alapok szerkezetének pontosabb megismerésével ismét a régi elnevezést használják. A FVM-n belül külön vidékfejlesztési és területfejlesztési főosztály alakult, ami előrevetíti, hogy a vidékfejlesztés valószínűleg új pályázati előirányzatként különül majd el a területfejlesztéstől. A harmadik előirányzat-típus, a cél jellegű decentralizált támogatási keret. Ez a keret az önkormányzatok felhalmozási kiadásaihoz járul hozzá, illetve a megítélt keretösszeg 20 százalékát az önkormányzatok kötelesek a Vis Maior-alapba fektetni.

A befektetésösztönzés és az infrastruktúra fejlettsége közötti egyértelmű összefüggésre utal az a tény, hogy a külföldi befektetők telephelydöntéseit befolyásoló feltételek között kiemelt helyen szerepel az elérhetőség. A fejlesztési stratégiát kidolgozó szakértők meggyőződése szerint a befektetésösztönzési projektek akkor lesznek, lehetnek igazán sikeresek, akkor járnak majd a gazdasági tevékenység élénküléséhez vezető multiplikátorhatással, ha az elérhetőséget és a kommunikációt biztosító alapvető infrastruktúra (és természetesen a kommunális szolgáltatások alapinfrastruktúrája) már kiépült.

*„Ne is álmodjunk sikeres befektetésösztönzésről addig – fejezte ki meggyőződését az egyik megyei területfejlesztési tanács képviselője –, amíg ilyen fokú belvív- és szennyvízproblémák vannak, amíg ilyen tragikus a helyzet a hulladék-gazdálkodás területén, amíg az országos úthálózatokkal való összeköttetés megoldatlan.”*

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

Más kérdés, hogy egy-egy, a térségbe betelepült multinacionális cég maga is hozzájárulhat a működését elősegítő infrastruktúra fejlesztéséhez. A multinacionális cég megjelenése egyrészt meggyorsíthatja a folyamatot, hiszen gyakran infrastrukturális feltételekhez kötik pozitív telephelydöntésüket, másrészt arra is akadt példa, hogy a multinacionális cég maga is áldozott infrastrukturális fejlesztésekre (például 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 Baranya megye fejlesztési tervében hangsúlyos helyen szerepelt egy innovációs és technológiafejlesztési központ létrehozása, össze is állt a fejlesztésben részt vevő, gazdálkodó szervezetekből és a Pécsi Ipari Park Rt.-ből, valamint egyéb szervekből álló konzorcium, a megyében gyártóbázissal rendelkező Nokia ennek ellenére sem adott szándéknyilatkozatot, 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 területfejlesztési tanács képviselője az elérhetőséget biztosító közlekedési hálózat fejlesztésének abszolút prioritását sajátos, „negatív multiplikátorhatással” 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 elöregedési 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 céllelőirányzatokból 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 közlekedési infrastruktúra belterületi 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 aszfalozott 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?<sup>7</sup>

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

1991–1994 között a Területfejlesztési Alapból nyújtott támogatások mintegy 80 százaléka infrastrukturális támogatásokhoz kapcsolódott. 1994-től növekedni kezdett a gazdaság növekedését, az egyes térségek felzárkóztatását, a szerkezetátalakítást és a munkahelyteremtést elősegítő támogatások aránya. 1997-ben ez az arány elérte az 59,3 százalékot.<sup>8</sup> Az Európai Unióban azonban a támogatások jóval nagyobb arányát fordítják gazdaságfejlesztésre, befektetésösztönzésre, mint Magyarországon. A befektetésösztönzési lehetőségeket nem csupán a településfejlesztésben érdekelt „erős önkormányzati lobbí” határolja be, hanem a gazdaságfejlesztésre fordítható támogatások célrendszerének szigorú körülhatárolása is. Befektetésösztönzési, gazdaságfejlesztési támogatások leginkább „munkahelyteremtés és -megőrzés” címszóval (illetve ipari parkok és vállalkozási övezetek kialakítása címszóval) szerezhethők meg. A munkahely-teremtési támogatások megítélésekor azonban kettős fék lép életbe: a törvény szerint a tervezett beruházás összértékének 30 százalékát 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 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 befektetésösztönzés 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 hosszan sorolhatók lennének. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a „befektetésösztönzés vagy infrastruktúra-fejlesztés” kérdése irreleváns. A befektetésösztönzést nem lehet, nem szabad önmagában vizsgálni, hiszen az EU-konform

<sup>7</sup> Lásd erről: *Dancs* [1999].

<sup>8</sup> Forrás: *Szaló* [1999]. A bekezdésben szereplő 59,3 százalék nem azt jelenti, hogy a decentralizált területfejlesztési keretek 40,7 százalékát fordították 1997-ben infrastrukturális fejlesztésekre. Ez az arány pusztán a területfejlesztési célelőirányzatra vonatkozik. Infrastrukturális fejlesztésekre fordították ezenkívül a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési támogatásokat, továbbá a cél jellegű decentralizált támogatások egy részét is.

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 befektetésösztönzésnek 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 telt,<sup>9</sup> a központi kormányzat elvileg csak a települések sokaságával kívánt kapcsolatot tartani.<sup>10</sup> Először az 1996-os területfejlesztési törvény tette kötelezővé, hogy megyei szinten fejlesztési stratégiát alakítsanak ki a területfejlesztéssel megbízott, erre a célra létrehozott szervezetek.<sup>11</sup> A megyék többsége azonban már a kilencvenes évek első felében, társadalmi munkában kialakította fejlesztési koncepcióját, számos helyzetfelmérő, a későbbi koncepciót megalapozó tanulmányt és dokumentációt készített, így a legtöbbjüknek az 1996-os törvényt követően már csak aktualizálniuk kellett a már korábban kialakított fejlesztési koncepciójukat. 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. Ezen 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 Regionális Kutatások Központja helyi szervezeteinek a neve fémjelzte az egyes megyei területfejlesztési stratégiák dokumentumait, a stratégia kidolgozásával megbízott megyei területfejlesztési tanácsok széles társadalmi, gazdasági körrel konzultálva alakították ki a koncepciójukat. A stratégiák kidolgozásában nem csupán az egyes települések, illetve önkormányzati társulások képviselői vettek részt, hanem – kétféle elvet és elemzési

<sup>9</sup> Az Antall-kormány koncentrált államigazgatás (vármegyék, főispánok) kialakítását célzó, tradicionális szemléletet tükröző terve és az SZDSZ legteljesebb települési autonómiát garantálni, a megyei szintet „kiiktatni” kívánó törekvései közötti rossz politikai kompromisszumot részletezi *Ágh Attila* tanulmánya (*Ágh*, 1999). *Pálné Kovács Ilona* [1999] a „terhes örökséget” abból a szempontból veszi nagytitk alá, hogy az miként befolyásolja, tereli kényszerpályára ma a regionális politika reformtörekvéseit.

<sup>10</sup> „A központi kormánynak nem volt »területi ellenlábas«, az elaprózott települési önkormányzatok nem képeztek ellensúlyt a központi igazgatással szemben.” (*Hajdú*, 1999, 28. o.)

<sup>11</sup> A regionális szerveződést ez a törvény még csak lehetőségként tüntette fel, e szerint 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, illetve a pénzühiány következtében a formálisan létrejött regionális fejlesztési tanácsok nem kezdtek el ténylegesen működni is. – Az 1999. évi törvénymódosítás átvágta az elfajuló viták gordiuszi csomóját és kötelező jelleggel előírta a regionális területfejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik létrehozását, mégpedig a tervezési statisztikai régióknak megfelelő beosztásban.

szempontot összehangolva – a területi munkacsoportok mellett ágazati munkacsoportokat is kialakítottak. A területi munkacsoportokba 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 voltak, a helyi oktatási, képzési intézmények képviselői, illetve az ágazati irányítás egyes képviselői (például: Munkaügyi Központok, Környezetvédelmi Hivatalok), 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 szerkezetátalakításra, 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 élelmiszer-gazdaság.

A területfejlesztés módszertanának és gyakorlatának kialakulásában az első lépés az intézményrendszer létrehozása volt. A már létrejött megyei területfejlesztési tanácsok közreműködésével kistérségi gazdaságfejlesztési irodákat hoztak létre. A megyei területfejlesztési tanácsok 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 feladat-kijelölő stratégiának. A stratégiai koncepciót konkretizáló, annak konkrét tartalmat adó programcsomagok, projektek sok helyen csak most készülnek. A pályázatátás alapját tehát eddig még nem az EU-konform, komplex programok képezték, de a pályázatok elbírálásakor 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 pályázatátásakor, vagy nem. Van, ahol a megújult összetételű megyei területfejlesztési tanácsok 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), amelyek GDP-je az országos átlag 70 százalékát nem érte el. Ezek a megyék<sup>12</sup> 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. Ezek a megyék a többi megyénél korábban töltötték meg konkrét tartalommal a fejlesztési koncepcióikat.

<sup>12</sup> 2000-től Békés és Somogy megye is.

A kiemelt megyék 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.<sup>13</sup> A területfejlesztésért, a stratégia kimunkálásáért és a megvalósítás menedzseléséért felelős intézmények valóban létrejöttek, ám az intézmények működését meghatározó szabályozórendszer még sok kívánnivalót hagy maga után. A megyei területfejlesztési tanácsok működése a mesebeli okos lány ajándékára hasonlít: működnek is meg nem is. Működésük jogállása kevésbé tisztázott, hiszen a megyei területfejlesztési tanácsok ötvözik magukban az állami, önkormányzati, gazdálkodói, társadalmi és a civil szervezetek működési elemeit. A megyei területfejlesztési tanácsok költségvetési intézmények, ugyanakkor nem minősíthetők közigazgatási szervnek.<sup>14</sup> A megyei területfejlesztési tanács egyfajta tisztázatlan hatáskörű, fiktív önkormányzat. A tanácsok munkaszervezeteinek többsége eredetileg a megyei önkormányzatok bázisán jött 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 tartoznak a megyei önkormányzatok feladatkörébe, továbbá az épített és a természeti környezet védelme. Bár az önkormányzatok és a megyei területfejlesztési tanácsok feladatkörének meghatározásaiban sok az átfedés, az intézményi elkülönülés következtében a megyei önkormányzatok nagy részénél mára félig-meddig elsovadt a fejlesztés mint szemlélet és feladatkör.

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

A megyei területfejlesztési tanácsok mozgásteret minimális: kormányrendelet írja elő a pályázatok feltételeit, a pályázati célokat, a pályázati feltételeket, 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.<sup>15</sup> A rendszer logikája fordítva működik: nem aszerint 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.

<sup>13</sup> Szaló [1998].

<sup>14</sup> Forrás: Gyarmathi [1998], Pfeil [1999].

<sup>15</sup> Egyes kiváló központi kapcsolatokkal rendelkező megyékben előfordulhat ugyan, hogy a „várólistára helyezett”, jónak tartott pályázatok a központi keretből mégis részesülnek némi pótlólagos, az előre meghatározott megyei keretösszegegen felüli támogatásban.



Az előző fejezetben említett hiányosság, nevezetesen, hogy a stratégiai koncepció sok helyen csak elvi síkon jelenik meg a pályázatokban, nagyrészt arra vezethető vissza, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok a kormányrendeletben meghatározott 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.

Lássunk egyetlen példát arra vonatkozólag, hogy a helyi sajátosságok ismerete miatt létkérdés a fejlesztési prioritások meghatározásánál, a fejlesztési döntések meghozatalakor. Amennyiben a megyei területfejlesztési tanácsok a fejlesztési prioritások meghatározásában 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 fejlesztendőek közé, 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 például útfejlesztésre fordítható kiemelt támogatásra, hiszen az a statisztikai térség, amelybe tartozik, a nagyváros jelenléte miatt nem minősül elmaradottnak.

A megyei területfejlesztési tanácsok 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 meghatározása épp fordítva működik, nem a kormányrendeletben meghatározott célokat fogalmazzák meg a pályázataikban, hanem ők határozzák meg 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 többieknél némileg szabadabban dönthetnek. Egy nem kiemelt megyében például az egyik pályázó egy elnyert munkahely-teremtési pályázatot szeretett volna befektetésösztönzési, 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 beszállító telephelyén. Az adott megyében a pályázónak erre nem volt lehetősége, míg a kiemelt a megyékben, ahol a forrásokat, ha nem is mindig EU-konform módon, de integráltan kezelik, lett volna.

A nem kiemelt megyékben működő megyei területfejlesztési tanácsok 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 támogatnak. 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 a megyei területfejlesztési tanácsok csupán mint adminisztratív intézmények működnek, hiányzik a területfejlesztés stratégiai jellege.

A területfejlesztés intézményei „belefulladnak” az adminisztratív teendőkhöz, 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

érkezhet évente. Ennek a hatalmas mennyiségű anyagnak az adminisztratív befogadása önmagában rengeteg időt igényel, a szakmai minősítés, az értékelési mechanizmus mednzselése kitölti a munkatársak idejét, leköti energiáját.

A megyei területfejlesztési tanácsok stratégiai szerepe nem egyszerű szervezetbővítéssel erősödhetne, hanem a szervezeti funkciók egyértelmű megjelenítésével, a funkciók, a szervezet tagolásával történő elhatárolással. Az adminisztratív részleg mellett szükség lenne külön monitoring részlegre és stratégiaalkotó 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 megyei területfejlesztési tanácsok a decentralizált területfejlesztési eszközökkel nem *gazdálkodhatnak*. A megyei területfejlesztési tanácsok a pályázatokat lebonyolítják, értékelik, a döntéseket meghozzák, de a pályázati pénzt a Magyar Államkincstár kezeli és utalja át. A Kincstár tehát nem a megyei területfejlesztési tanácsok számlájára utalja át az adott évben megítélt keretösszeget: amint finanszírozásra kerül sor, a megyei területfejlesztési tanácsokat kiiktatják a rendszerből. A kizárólag adminisztratív szerepet betöltő megyei területfejlesztési tanácsok 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.

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

Az adminisztratív szerepkör mellett a megyei területfejlesztési tanácsok 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 keretösszegeből 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.

Akadat példa sikeres „külső” lobbitevékenységre is. A Baranya megyei területfejlesztési tanács képviselői például súlyt helyeztek arra, hogy országgyűlési képviselőkkel, illetve az Országos Területfejlesztési Központ képviselőivel megismertessék regionális fejlesztési terveiket, a térségi, határokon átnyúló kapcsolataik kiépítése során szerzett információkat. Sikeres kommunikációjuk eredményeképpen elérték, hogy olyan, jelentős ráfordításigényű fejlesztési tervek is bekerüljenek az országos közlekedésfejlesztési koncepcióba, mint amilyen Baranya megye közlekedési elzártságának oldására szolgáló autópálya- és egyéb úthálózat-építés.

A megyei területfejlesztési tanács 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, a megyei területfejlesztési tanácsok az országos politikai akarat leképeződéseként

működnek. Összetételük megváltozott: ma már nem a kistérségek képviselői alkotják a megyei területfejlesztési tanácsok tagságának zömét (a jelenleg érvényes rendelkezés értelmében összesen három kistérség képviselői foglalhatnak helyet a döntési testületben), megszűnt a kamarai tagi képviselet, illetve a munkáltatói, munkavállalói oldal képviselete, 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.

### **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 tovaggyűrűző, multiplikátor hatása, a nagyszámú munkahely teremtése, az adott fejlesztéshez kapcsolódó egyéb beruházások. A kis- és középvállalatok támogatása mellett szóló érv az ő támogatásuk kiemelt gazdaságpolitikai jelentősége. A kis- és középvállalatok révén kapcsolódhatnak be a multinacionális vállalatok 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 a megyei területfejlesztési tanácsok 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 megyei területfejlesztési tanács is támogatja a fejlesztést.

Ugyanakkor számos példa akadt arra is, hogy ezek a cégek még a szimbolikusnál nagyobb arányú (a kért összeg 10-20 százaléka) támogatást is elutasítottak, mondván, hogy 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 a megyei területfejlesztési tanács megbízott egy helyi pénzügyintézetet, hogy mérje fel a pályázók hitelképességét, és a hitelképes pályázókkal tárgyalni kezdett a támogatás egy részének hitellel történő kiváltásáról. A megyei területfejlesztési tanács 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 egi ZF) ezt a konstrukciót (vissza nem térítendő támogatás helyett kedvezményes hitel<sup>16</sup>) elutasította, és beruházásához (új termék gyártásának Magyarországra telepítése, illetve a gyártáshoz kapcsolódó kutatás-fejlesztés áttelepítése) más országban keres telephelyet.

<sup>16</sup> Ez a pályázat nem a megyei decentralizált keretből, hanem a központilag kezelt Gazdaságfejlesztési Célelőirányzatból kért támogatást.

A harmadik lehetőség az volt, hogy az adott keretből meghatározott összeget elkülönítettek, amelyből kizárólag kis- és középvállalati pályázatokat lehetett támogatni. Ezt a kis- és középvállalatok pályázati keretösszeget külön hirdették meg. A fennmaradó részre multinacionális cégek és kis- és középvállalatok egyaránt pályázhattak, így „mentesítették magukat a rossz lelkiismerettől”, ha a fennmaradó részből nagy összegű támogatást szavaztak meg.

Volt, ahol megszabták 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 a megyei területfejlesztési tanácsok nem úgy próbáltak egyensúlyt teremteni a multinacionális cégek és a kis- és középvállalatok, vagyis a sok kis összegű és a néhány nagy összegű támogatás odaítélése 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 nagy összegű támogatási igényét elégítik ki, amely a rendelkezésre álló keretet gyakorlatilag kimeríti. A kis- és középvállalatokat ugyanakkor arra biztatták, hogy a következő évben is pályázzanak, mert a következő évben csak kis- és középvállalatuk pályázatát fogják 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 abban az évben szétosztható keretösszeg határáig. Kooperációra egy-két év elteltével lettek képesek a szereplők.<sup>17</sup>

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 támogassanak, az ő befektetésösztönzési keretükből olyan csekély támogatásra futja, amely egy multinacionális vállalat 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 eltörlő egy multinacionális cég beruházásának összértékéhez képest. Arra a következtetésre jutottak, hogy a multinacionális cég telephely-döntését ez a jelentéktelen összeg semmiképpen sem befolyásolhatja. A konkrét példa, amely egy felismerést szülte, egy a megyébe települő nagykereskedelmi vállalkozás támogatása volt. A cégnek 10 millió forintos támogatást szavaztak meg. A multinacionális vállalat 150 millió forintért vásárolta meg a telket, és ezt meghaladó összeget fordított az építési munkálatokra. A meginterjúvált megyei területfejlesztési tanács képviselője szerint rossz döntés volt a multinacionális cég támogatása – az ilyen nagyságrendű beruházást végzők valószínűleg kevésbé szorult rá a támogatásra, mint sok, a megyében tevékenykedő kis- és középvállalat.

A multinacionális vállalatok „támogatását” több megyében úgy oldották meg, hogy a multinacionális vállalatok 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 bizto-

<sup>17</sup> A helyszín BAZ-megye, ahol a PHARE Kísérleti Fejlesztési Programja 1995-ben kezdődött.

sítása mellett munkacsoportokat hoztak létre egy-egy multinacionális vállalat letelepedéséhez, telephely-létesítéséhez szükséges bürokratikus ügyintézés meggyorsítására.

E szerint a filozófia szerint a multinacionális vállalatok telephely-megfontolásait amúgy is kormány szinten lehet csak befolyásolni, ha egyáltalán lehet. A kormány orientálhatja a multinacionális cégeket azzal, hogy jelentősebb központi támogatást ígér, amennyiben vállalják, hogy elmaradott térségben hoznak létre telephelyet. A helyi megyei területfejlesztési tanácsok feladata a fogadókészség 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 települési önkormányzatok felkészülése azt jelenti, hogy az önkormányzatok kidolgozzák a befektetésösztönzés 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 befektetésösztönzési programokat alakítottak ki és hajtottak végre a potenciális befektetők megyéjükbe vonzása érdekében. Szabolcs megyében például a megyei arcu platformálási programokon – brosrák, CD-ROM kiadásán – túlmenően, súlyt helyeztek a megye promóciójára is. Nemzetközi sajtótájékoztatón mutatták be anyagaikat (például 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, és 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 egyszerű alkalmaknak bizonyultak, hatásukat lehetetlen volt felmérni.

A multinacionális vállalatok támogatását elutasító, a kis- és középvállalatok 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 a MVA mikrohitelprogramja, a decentralizált keretből a megyei területfejlesztési tanács 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 kezeltek a pályázatokat: elmaradott térségekben könnyebben támogattak induló vállalkozásokat is.

A kereskedelemfejlesztést általában kizárták a támogatott tevékenységek köréből: elmaradott térségekben esetenként támogattak kereskedelemfejlesztési 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 szolgáltatásfejlesztésre épül.<sup>18</sup>

## Forráskoordináció

<sup>18</sup> Lásd erről: Kiss [1998].

Egy-egy fejlesztést a 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 forráskoordinációt 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 felhasználását 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 megyei területfejlesztési tanács 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 megyei területfejlesztési tanács képviselője megfogalmazta a követendő példát. „Egy pályázó halastavat akart kialakítani maga és családja fenntartására. Támogatásért pályázott a megyei területfejlesztési tanácshoz, és meghatározott összeget el is nyert. Pályázatot adott be továbbá a FVM-hez, ahol szintén nyert. Támogatást kapott a Vízügyi Alaptól is. Legvégiül 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 megyei területfejlesztési tanácsok 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 úgysem befolyásolhatja a központi pénzek allokációját”. Igaz, amennyiben egy pályázó bármilyen központi célelőirányzathoz pályázatot nyújt be, a központi pénzalap képviselői kikérik a megyei területfejlesztési tanács véleményét, ezt azonban a megyék többsége abszolút formálisnak tartja. Mivel a megyéktől nem a pályázatok rangsorolását kérik (kivéve az Útalap és a Környezetvédelmi Alap pályázatainál), hanem pusztá értékelést, illetve annak megjelölését, hogy a megyei területfejlesztési tanács mekkora összeggel támogatja az adott pályázatot, a központi döntés gyakran nem esik egybe a megyei területfejlesztési tanács által helyesnek tartott rangsorral. Ilyenkor fordulnak elő olyan, az intézmények közötti sértettséget tovább fokozó esetek, hogy bár a megye fontosnak ítél 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 mondanuk. A törvény elvileg lehetővé teszi, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok megállapodást kössenek a tárcák képviselőivel, a célelőirányzatok kezelőivel a támogatási elvek egységesítése, bizonyos projektek kiemelt kezelése érdekében, erre azonban – bár

az egyik megyei területfejlesztési tanács képviselője ezt egyszer kezdeményezte is – mindaddig nem került sor.

Intézményesített forrásintegrációra először BAZ megye integrált szerkezetátalakítási 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 (1995–1996) ezt úgy oldották meg, hogy az egyes minisztériumoktól a borsodi integrált szerkezetátalakítási program megvalósítására előre meghatározott keretösszegeket vontak el. A minisztériumok ezekre az összegekre már nem írhattak ki pályázatot, kizárólag a Borsod Megyei Területfejlesztési Tanács. 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 a megyei területfejlesztési tanácsok kizárólag a minisztériumi eljárási rend szerint pályáztathatta. A megyei területfejlesztési tanács tehát nem gazdálkodhatott összevont keretösszeggel, hanem az elkészült stratégiai programból, a minisztériumokkal egyeztetve azokat a programpontokat 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 kezdték, nem is pályáztathatták, mert a Művelődési és Közoktatási Minisztériumtól nem vontak el pénzt a borsodi programra, a többi tárca pedig nem tartotta elfogadhatónak, hogy tárcáik célrendszerében nem szereplő célra használják fel „az ő pénzüket”, az általuk rendelkezésre bocsátott, tőlük elvont keretösszeget.

Először 1997-ben tudtak megvalósítani „igazi”, a PHARE által is elfogadott forráskoordinációt, amikor a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium költségvetésében egy összegben szerepeltették azt a keretösszeget, amelyet a különböző minisztériumoktól erre a célra elvontak. Ezt a megoldást már a PHARE is elfogadta, és megkezdte a támogatás folyósítását, másrészt a Borsod Megyei területfejlesztési Tanács is „önállóan” (nem a minisztériumi eljárási rend szerint, hanem a támogatási struktúrát a saját célrendszere alapján összeállítva) gazdálkodhatott az egységesített keretösszeggel. A megyei területfejlesztési tanács 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 Borsod Megyei Területfejlesztési Tanács tevékenységét. A felmérés egyebek mellett azt a célt is szolgálta, hogy olyan intézményi, szabályozási módosító javaslatokat fogalmazzanak meg, amelyek megvalósításával erősödik a megyei területfejlesztési tanács stratégiai jellege. A borsodi tapasztalatok alapján megfogalmazott következtetések, kritikák gyakorlatilag az összes megyei területfejlesztési tanács 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 stratégiában szerepeltetett külső források a megyei pályázatokban jelenleg csak papíron szerepelnek,<sup>19</sup> megszerzésükkel nem foglalkozik senki. A fejlesztési programokban, amelyekkel a megyei területfejlesztési tanácsok a 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 a megyei területfejlesztési tanács, 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 a megyei területfejlesztési tanácsok ügynökségein belül külön részleg (osztály, szervezet) foglalkozzon a megyei fejlesztési stratégia alakításával, a külső források megszerzésével és a megvalósítás nyomon követésével.

### **Az EU-konform területfejlesztés megvalósításának hiányosságai**

Az EU-konform területfejlesztési programkészítés egyik alapszabálya, hogy komplex regionális fejlesztési programok készüljenek. Komplex programcsomagnak nevezük a valamilyen területi rendezőelv szerint összesített, egymással összefüggő projektek összességét. A komplex területfejlesztési programok a gazdaság- és infrastruktúrafejlesztés 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 befektetésösztönzési 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 befektetésösztönzés, 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”. Ezek az elvek.

Ami a konkrét megyei tapasztalatokat illeti, a komplexitás elve csupán a feladatkijelölő (a megyei területfejlesztési tanácsok kifejezésével: „a kívánságlistát tartalmazó”) stratégiai koncepciókban érvényesül, a pályázatkirások szintjén már nem. Nem is lehet

<sup>19</sup> *Rechnitzer* [1998] tartalmi és tervezési, módszertani szempontból összehasonlítja a 19 megye területfejlesztési koncepcióját. A 223. oldalon szereplő szemléletes összefoglaló táblázatból kiderül, hogy a 19 megyéből 12-ben a stratégiai koncepció még kívánságszinten sem határoz meg finanszírozási forrásokat.



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, szerkezetátalakítási 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 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 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 tetet öltetniük az országos területfejlesztési koncepcióban, de gyakorlatban az óhajok (a jövőképek) 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 összhangban egymással.

Egy másik – az értékelések (például EU-országjelentés) szerint már megvalósult – elv a *decentralizáció szükségessége*. Bár létezik decentralizációt tükröző intézményrendszer, a kormány centralizációs törekvései lépten-nyomon éreztetik hatásukat. A megyei területfejlesztési tanácsok a sajtóból értesültek arról, hogy Magyarország milyen konkrét programokkal kívánja kitölteni az EU előcsatlakozási ISPA alapjából számára

rendelkezésre álló keret<sup>20</sup> pályázott az EU ISPA alapjára. A pályázat tartalmát a megyékkel nem egyeztetették.

Korábban volt arra precedens, hogy egy megyei területfejlesztési tanács elnöke a megyébe meghívta a központi pénzalapok képviselőit és megpróbált valamilyen együttműködést létrehozni a pályázat 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 multinacionális vállalatok és a helyi és megyei önkormányzatok kapcsolatát. Fejlesztési terveikről, igényeikről a multinacionális vállalatok nem a megyei területfejlesztési tanácsokkal tárgyalnak, hiszen azok eszköztelensége, minimális mozgástere számukra jól ismert. Tárgyalást így általában a szakminisztériumokkal, a Miniszterelnöki Hivatallal, illetve legújabbban 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 multinacionális cégek kezdeményezéseit a megye szempontjából kedvező mederbe tereljék, rámutassanak arra, hogy mely területeken volna szükség a multinacionális vállalatok együttműködésére, hozzájárulására a helyi fejlesztési tervekhez. Természetesen szó sincs arról, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok képviselői komoly anyagi ráfordítással járó infrastrukturális és egyéb fejlesztéseket próbálnának kicsikarni a multinacionális vállalatoktól (annak ellenére, hogy egyes terveik megvalósítása érdekében a multinacionális cégek nem csekély áldozatra hajlandóak, aminek a 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 multinacionális vállalatok integrálása a hazai gazdaság vérkeringésébe nagy lökést kaphatna a multinacionális vállalatok és a megyei területfejlesztési tanácsok képviselői közötti tárgyalások során. Ilyen alkalmakat fel lehetne használni arra, hogy a multinacionális vállalatok képviselőit megismertessék a helyi kutatási kapacitással és rámutassanak arra, hogy kölcsönös előnyökkel járna, ha a helyi kutatóintézetek megrendeléseket kapnának tőlük. Hasonlóképpen, ezeken a tárgyalásokon lehetne a helyi viszonyokat nem kellőképpen ismerő multinacionális vállalatok képviselőit megismertetni a beszállításra alkalmas helyi kis- és középvállalatokkal, és rávenni őket arra, hogy növeljék a termelésük helyi részarányát.

Ha azonban ezek a tárgyalások kizárólag kormányzati, miniszterelnöki szinten folytatódnak, esély sincs arra, hogy a multinacionális vállalatok regionális kötődése erősödjön.

## **A regionális politika döntéshozói számára megfogalmazott javaslatok**

Helyi fejlesztési programok helyett központi célok megvalósítása, választott testületek 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 meg-

<sup>20</sup> Az Instrument for Structural Policies Pre-Accession (ISPA) előcsatlakozási alaphól környezetvédelmi és infrastrukturális fejlesztésekre lehet támogatásért pályázni.

állapítása: A helyi tanácsok nem a helyi hatalom szervei, hanem a hatalom helyi szervei.<sup>21</sup>

A területfejlesztési politika hatékonyságának javulása szempontjából létkérdés, hogy a helyi sajátosságokat jól ismerő megyei területfejlesztési tanácsok mozgásteré, 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, a megyei területfejlesztési tanácsok ellenőrzése megoldható, mutatószámokkal nyomon követhető, hogy meghatározott időszak alatt mit sikerült a fejlesztési stratégiából megvalósítani.<sup>22</sup>

A megyei területfejlesztési tanácsok 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.<sup>23</sup> 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.

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.

<sup>21</sup> Idézi Pálné Kovács Ilona [1997].

<sup>22</sup> 1997-es tanulmányukban Lados és Rechnitzer számos könnyen mérhető „eredménymutatót” sorol fel az egyes területfejlesztési célokhoz kapcsolódóan.

<sup>23</sup> 1998-ban 19 834 millió forint, 1999-ben közel 22 milliárd forint területfejlesztési támogatás felhasználásáról dönthettek a megyei területfejlesztési tanácsok, ami a területfejlesztésre szánt összes, költségvetésben szereplő keret összértékének kb. 5 százalékát jelenti. (Forrás: Szaló, i.m., Gyarmathi, i.m.) Ez az arány természetesen erősen vitatott, hiszen – mivel minden funkcionális programnak van területi vonzata is – kérdés, hogy mit tekintünk „területfejlesztésre szánt” összegnek.

## 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 szűkössége ellenére, valamint annak ellenére, hogy az alpinfrastruktúra 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, befektetésösztönzési célrendszer. Megjelentek – igaz, egyelőre csak a stratégiai koncepciók és kevésbé a konkrét, támogatást nyert pályázatok szintjén – 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* [1992] azt vizsgálta, hogy a nemzetközi közösség nyomására demokratizált országokban (az ún. homlokzatdemokráciákban, mint például Németország, Ausztria, Olaszország és Japán a második világháború után) mekkora az esélye a külső kényszer hatására létrehozott demokratikus intézményrendszer szervesülésének. 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 birkóznival az intézményrendszer rendszeridegenségéből fakadó alacsony legitimitációjával, működésének diszfunkcióival: el kell érni, hogy az intézményrendszer szervesüljön. 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 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 megyei területfejlesztési tanács alkalmazottaiból 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 pályázatalkotási képességek hiányára lesz majd visszavezethető, ha az EU elvileg rendelkezésre álló kereteiből Magyarország viszonylag keveset lesz képes felhasználni.

### Hivatkozások

*Ágh Attila* [1999]: Önkormányzatiság a magyar demokratizálásban: Helyi önkormányzatok és alkalmazkodás az EU-hoz. *Politikatudományi Szemle*, 2. sz.

*Ágh Attila* [1992]: A kényszerdemokrácia paradoxonjai. *Társadalmi Szemle*, 12. sz.

*Dancs László* [1999]: A területfejlesztési tanácsoké a jövő? *Comitatus*, 10. sz.

- A fiskális federalizmus és a magyar önkormányzatok. Pénzügykutató Rt., 1999. (Kézirat)
- Gyarmathi Mihály [1998]: A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. Évi XXI. Törvény végrehajtásának tapasztalatai Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. *Magyar Közigazgatás*, 11. sz.
- Hajdú Zoltán [1999]: A régió történeti problematikája Magyarországon. *Info-Társadalom-Tudomány*, 44. sz., június.
- Horváth Gyula [1999]: A régiók Európában. *Info-Társadalom-Tudomány*, 44. sz., június.
- Horváth Gyula [1998a]: Európai regionális politika. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, Pécs.
- Horváth Gyula [1998b]: Regional and Cohesion Policy in Hungary. Centre for Regional Studies Hungary, Discussion Paper, No. 23, Pécs.
- Kiss János [1998]: Az ágazati gazdaság szerkezet szerepe a regionális differenciálódásban Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1–2 sz.
- Kovács Tibor [1999]: Polémia a magyarországi régiókról. *Területi Statisztika*, március.
- Lados M. – Rechnitzer J. [1997]: Az Északnyugat-Dunántúl területfejlesztési stratégiája. *Tér és Társadalom*, 1. sz.
- Pálné Kovács Ilona [1997]: Lokális és regionális politika. *Politikatudományi Szemle*, 2. sz.
- Pálné Kovács Ilona [1999]: Régiók az ezredfordulón? A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai. *Tér és Társadalom*, 3. sz.
- Pfeil Edit [1999]: Vázlat a területi tervezés és a közigazgatás kapcsolatáról, avagy regionalizálás a területi tervezés szemszögéből. *Tér és Társadalom*, 3. sz.
- Rechnitzer János [1998]: Területi stratégiák. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Szaló Péter [1998]: A siker kötelez. A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. *Területi Statisztika*, 3. sz.
- Szaló Péter [1999]: A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. *Magyar Közigazgatás*, 1–2. szám.