

A DECENTRALIZÁLT TERÜLETFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK TAPASZTALATAI A NYUGAT-DUNÁNTÚLI RÉGIÓBAN

(Experiences of the Expenditures of the Decentralised Regional
Development Supports in West Transdanubia)

GROSZ ANDRÁS

Kulcsszavak:

területfejlesztés finanszírozás Nyugat-Dunántúl

A területfejlesztési és területrendezési törvény elfogadásával 1996-ban megkezdődött a területfejlesztési támogatások megyei szintre történő decentralizációja. A megyék társadalmi-gazdasági fejlettségi szintjében megmutatkozó különbségek viszonylag jól visszatükröződnek a támogatások megyék közötti elosztásában, azonban rendkívül alacsony összegűknél fogva alkalmatlanok hosszú távú stratégiai célok megvalósítására. Mindazonáltal a támogatások elősegítették a megyék dinamikus fejlődéséhez szükséges feltételek megteremtését, és jelentős mértékben hozzájárultak a magyar területfejlesztés EU kompatibilis intézmény- és eszközrendszerének kialakításához.

Immár öt esztendő telt el a hazai területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerét részletesen szabályozó 1996. évi XXI. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (továbbiakban Tf. tv.) elfogadása óta. A területfejlesztés eszközszerének szabályozását illetően a Tf. tv. egyik legjelentősebb előrelépése egyértelműen – a decentralizációval, az EU regionális politikájának elvével összhangban – az az előírás, hogy a közvetlen területfejlesztési célokat szolgáló források legalább 50%-át decentralizálni kell. E decentralizált pénzeszközök kedvezményezettjei kezdetben az ugyancsak a törvény által újonnan létrehozott megyei területfejlesztési tanácsok voltak, melyek feladata, hogy a megyék hosszú távú stratégiai céljaival, és az azok elérése érdekében megfogalmazott fejlesztési prioritásokkal összhangban használják fel a rendelkezésre álló forrásokat. Természetesen a megye fejlesztési elképzeléseinek érvényesítése mellett igazodni kell a források felhasználására vonatkozó központi szabályozáshoz is. 2001-től kezdődően a decentralizált területfejlesztési források egy részének a regionális fejlesztési tanácsokhoz való csoportosításával felhasználásában szerepet kapott a központi kormányzat alatti első közvetlen szubszidiárus szint is, a régió.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a megyei decentralizált területfejlesztési források – a területfejlesztési céllelőirányzat (TFC), a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TERKI) és a céljelleget decentralizált alap (CÉDE) – felhasználásának legfontosabb tapasztalatait. A vizsgálat célja feltárni a leggyakoribb felhasználási célokat, a támogatásban részesülő pályázók összetételét,

a támogatások által generált fejlesztések volumenét. Ugyancsak célja a tanulmánynak, hogy megvizsgálja a törvény megszületését követően megélnéknült területi tervezési folyamat során elkészült dokumentumokban (megyei területfejlesztési koncepciók, stratégiák) megfogalmazott célkitűzések és fejlesztési prioritások megvalósítása, valamint a decentralizált pénzeszközök felhasználása közötti összhangot, kapcsolatot. Ezzel hozzájárulhat annak megismeréséhez, hogy a decentralizált fejlesztési pénzeszközök milyen mértékben képesek hozzájárulni a fejlesztési dokumentumokban meghatározásra került elképzelések megvalósításához.

A tanulmány első részében mindenekelőtt szeretnénk bemutatni a megyei decentralizált pénzeszközök, illetve felhasználásuk jogszabályi hátterét, a decentralizációt meghatározó elveket és az azok felhasználására vonatkozó központi szabályozást, valamint a megyei szinten rendelkezésre álló forrásokat. Ezt követően egy mintatérseget kiválasztva szeretnénk a területfejlesztési források felhasználásának vizsgálatát elvégezni. A vizsgálat célterületét a Nyugat-dunántúli régió három megyéje (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala) adja. A megyei szint adott, hiszen e források felhasználása a megyei területfejlesztési tanácsok döntési jogköréhez tartozik, míg a Nyugat-dunántúli régió kiválasztását az intézetben¹ az elmúlt években folytatott, a területi tervezés szabályozásához, valamint a területfejlesztés finanszírozási rendszeréhez kapcsolódó különböző kutatások indokolják.

A vizsgálat alapját az egyes megyékben a megyei területfejlesztési tanácsok által pályázati úton megítélt területfejlesztési támogatások alkotják (1996–1999 között), az adatokat a tanácsok munkaszervezetei bocsátották rendelkezésünkre. Az adatok elemzéséhez ugyanakkor jelentős mértékben hozzájárultak a megyei területfejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek vezetőivel készített személyes interjúk is. Végül szeretnénk megjegyezni, hogy jelen tanulmány kizárólag a decentralizált megyei pénzeszközökre koncentrál, és nem kíván foglalkozni a régió számára rendelkezésre álló PHARE CBC források felhasználásával.

A területfejlesztés megyei eszközei

A területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerében 1996 óta² fontos szerepet tölt be az újonnan felállított megyei területfejlesztési tanács, illetve a tanács hatáskörébe utalt, ún. területfejlesztést szolgáló decentralizált pénzeszközök. A megyei területfejlesztési tanácsok 1996-tól két decentralizált eszköz felett rendelkeznek, amelyek 1998-ban egy további forrás elosztásával egészültek ki.

A területfejlesztési célelőirányzat (továbbiakban TFC)³ felhasználását szabályozó rendelet értelmében elsődlegesen – a társadalmi és gazdasági fejlettségben megmutatkozó különbségek csökkentése, az átfogó szerkezetátalakítás és térségi együttműködés elősegítése, valamint a nemzetközi, vállalkozói és befektetői tőke területfejlesztési programokba való integrálása érdekében – gazdaságfejlesztési,

termelőinfrastruktúra-fejlesztési, munkahely-teremtési és humán erőforrás-fejlesztési célokat szolgál⁴. A TFC-ből támogatásban részesíthetők az önkormányzatok, illetve a vállalkozói szféra által megvalósított – a központi szabályozás céljaival összhangban lévő – fejlesztések és beruházások. Támogatásra csak a kedvezményezett térségekben vagy településeken⁵ megvalósuló projekt jogosult, kivéve, ha az valamely regionális, térségi, megyei vagy kistérségi fejlesztési program keretében, illetve vállalkozási övezetben vagy ipari parkban valósul meg. A területi kiegyenlítést szolgáló előirányzat (TERKI) a termelő infrastrukturális feltételekben meglévő különbségek mérséklésére az önkormányzatok kommunális jellegű infrastrukturális fejlesztéseinek finanszírozására irányul⁶. Támogatásából kizárólag a kedvezményezett térségek, illetve a kedvezményezett települések önkormányzatai részesedhetnek. Kivételt képeznek azok az önkormányzatok, amelyek kedvezményezettnek minősülő önkormányzattal együtt közös projekt megvalósításában vesznek részt, vagy ha a támogatandó projekt egyértelműen pozitív hatással van a kedvezményezett térségekre is. 1998-tól kezdve a helyi önkormányzatok felhalmozási, valamint vis major kiadásainak támogatására létrehozták a céljellelű decentralizált előirányzatot (CÉDE), amely az előbbi két decentralizált forrást egészíti ki⁷. A céljellelű decentralizált előirányzathoz hasonlóan szintén csak önkormányzatok részesülhetnek. Mivel célja nem kifejezetten területfejlesztési vagy felzárkóztatási, és felhasználása nem kapcsolódik a kedvezményezett térségek köréhez, ezért e forrásból a főváros is részesedhet.

1996 és 2001 között a TFC keretösszege folyóáron számolva meghaladta a 30 Mrd Ft-ot, míg a TERKI támogatásoké megközelítőleg 53,5 Mrd Ft volt. 1998-tól mintegy 23 Mrd Ft-ot tettek ki a CÉDE számára rendelkezésre álló pénzeszközök (1. táblázat). A kilencvenes évek végén mind a TFC, mind a TERKI összege évről évre kis mértékű emelkedést mutatott. Ez az emelkedés azonban nem volt képes lépést tartani az infláció mértékével, így reálértékét tekintve enyhe csökkenés tapasztalható, amit 1999-ig ellensúlyozni tudott a CÉDE támogatások 1998-as bevezetése és dinamikus emelkedése. 2001-ben azonban már nominálértékben is a decentralizált területfejlesztési források nagyságának csökkenése tapasztalható. A TFC támogatások összege 2001-ben reálértéken (1996-os áronon 2981 millió Ft) alig haladja meg az 1996-os érték 60%-át (1. ábra). Ezt a csökkenést nem lehet csak a változással magyarázni, hogy 2001-től kezdve a területfejlesztési cél-előirányzat 35%-a a PHARE 2000 programból kimaradt régiókban megvalósuló hasonló programok finanszírozása céljából regionális szintre került átadásra, hiszen a megyei területfejlesztési tanácsok számára rendelkezésre álló TFC keret reálértéke 1996-tól folyamatosan csökken. A TERKI és a CÉDE viszonylag kiegyensúlyozottabbnak tekinthető, azonban az elmúlt évben már nominálértéken számolva is mérséklődött ezen előirányzatok kerete.

1. TÁBLÁZAT

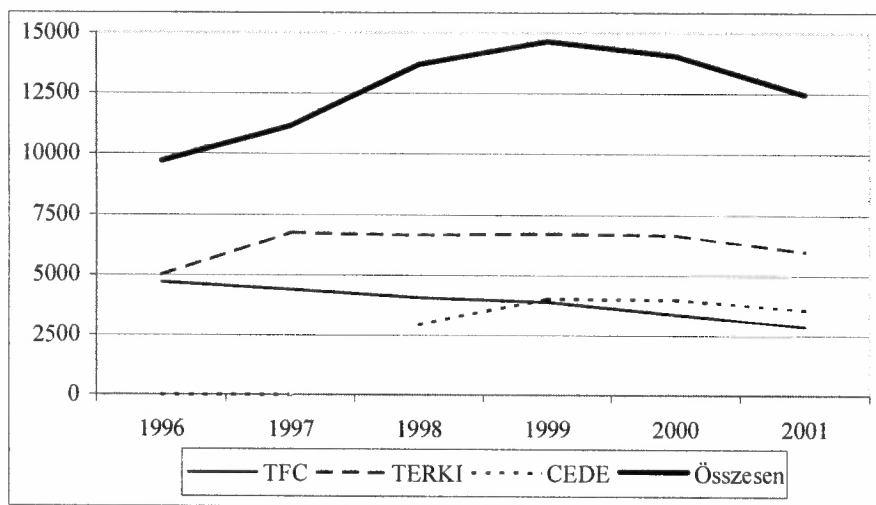
*A területfejlesztést szolgáló decentralizált pénzeszközök, 1996–2001
(folyóáron, millió Ft)
(Decentralised Sources of Regional Development, at Current Prices)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996–2001
TFC	4700	5200	5500	5800	5516	5100	31 816
TERKI	5000	8000	9000	10 000	10 900	10 573	53 473
CEDE	-	-	4000	6000	6540	6300	22 840
Összesen	9700	13 200	18 500	21 800	22 956	21 973	108 129

Forrás: Complex CD-jogtár alapján saját számítás.

1. ÁBRA

*A területfejlesztést szolgáló decentralizált pénzeszközök alakulása, 1996–2001
(1996-os árakon, millió Ft)
(Decentralised Sources of Regional Development, at 1996 Prices)*



* A folyó áras számításhoz 2001. évre 8%-os inflációt feltételeztünk.

Forrás: Complex CD jogtár alapján saját szerkesztés.

A decentralizált területfejlesztési támogatások megyék közötti elosztásának elveit országgyűlési (OGY) határozat szabályozza⁸. A jogszabály alapján a területfejlesztési céllelőirányzatok decentralizált kereteit a megyék lakónépessége, fejlettségi szintje (egy főre jutó GDP) és a kedvezményezett térségek lakónépessége alapján kell meghatározni. Míg a TERKI teljes kerete felosztásra kerül a megyék között, addig a TFC-nek csak egy részét kell decentralizálni. 1996-tól 2000-ig ez a TFC 50%-át jelentette (a fennmaradó 50% a központi keretet adta), 2001-től azonban a régiók helyzetbehovásásával 30%-ra csökkent a megyék részesedése a TFC-ből (a regionális fejlesztési tanácsok és a központi kormányzat egyaránt 35–35%-kal rendelkeznek). 1996 és 2001 között egyértelműen megfigyelhető, hogy

a támogatási keretösszegekből azok a megyék részesültek a legnagyobb támogatásban, amelyekben a legmagasabb volt a kedvezményezett térségekben élő lakosság száma, illetve aránya.

Ennek megfelelően az elmúlt hat évben az összes decentralizált pénzeszközből a Közép-magyarországi, a Közép-dunántúli és a Nyugat-dunántúli régió megyéinek részesedése nem haladta meg a 9–9%-ot, míg a Dunától keletre fekvő három régió megyéi együttesen a források 62%-ával rendelkeztek. A legmagasabb az Észak-alföldi régió megyéinek a részesedése 24%-kal, de az Észak-magyarországi is megközelítik a 20%-ot. Különösen magas volt Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye részesedése, melyek külön-külön meghaladták a 10%-ot. Ez közel ötszöröse a legkisebb támogatások felett diszponáló Vas megyei értéknek, de négyszeresen haladja meg a Győr-Moson-Sopron, a Komárom-Esztergom, vagy a Zala és Fejér megyei kereteket is. A TFC és a TERKI esetében az arányok még polarizáltabbak, hiszen ezek elosztása során figyelembe veszik a kedvezményezett térségben, településeken élők számát. Ezzel szemben a céljellegű decentralizált támogatások – melyekből a kommunális fejlesztések mellett a humán infrastrukturális jellegű célokra, másrészt az előre nem látható természeti vagy más károk által okozott vis maior többletkiadások fedezetére igyekeztek a területfejlesztési tanácsok támogatást biztosítani – összegének régiónkénti megoszlása valamivel kiegyenlítettebb képet mutat.

A decentralizált területfejlesztési támogatások nagysága eltörpül a nemzetgazdaság összes beruházása mellett, mindazonáltal pozitívnak mondható, hogy bár nagyon kis mértékben, de folyamatosan nő a beruházásokhoz viszonyított nagysága. 1996-ban a nemzetgazdaság által megvalósított 1338 Mrd Ft-os beruházásoknak mindössze 0,73%-át adta, mely érték 1999-ben már megközelítette az 1%-ot. Azonban, ha figyelembe vesszük a beruházások növekedését az elmúlt két évben és azt a tényt, hogy a támogatások összértéke 2001-ben közel azonos volt az 1999-es összeggel, akkor már ismét kedvezőtlenebb a kép. Az országos szintű támogatásoknak a GDP-hez mért aránya is éppen, hogy csak eléri a 0,2%-ot. Természetesen jelentős eltérések tapasztalhatók az egyes megyei értékek összehasonlításakor. 1999-ben, amikor a decentralizált területfejlesztési támogatások reálértéke a legmagasabb volt, a legfejlettebb Közép-magyarországi régióban – a beruházások budapesti koncentrációjának (részesedése a nemzetgazdaságból megközelítette a 46%-ot), illetve az alacsony támogatásoknak köszönhetően – a támogatások aránya a beruházásokhoz viszonyítva mindössze 0,16% volt, de a Nyugat-dunántúli régióban sem érte el a 0,6%-ot. Ezzel szemben az Észak-alföldi régióban meghaladta a 3%-ot, de a Dél-alföldi és az Észak-magyarországi régióban is 2% feletti volt ez az érték. A legalacsonyabb és a legmagasabb érték között majdnem hússzoros a különbség, de ha a Közép-magyarországi régiót speciális helyzete miatt nem is vesszük figyelembe, akkor is ötszörös. A támogatások GDP-hez mért aránya is tízszer annyi az Észak-alföldi régióban, mint Közép-Magyarországon, de a Nyugat-dunántúli és a Közép-dunántúli értékeket is két és félszeresen meghaladja.

A Nyugat-dunántúli régióban rendelkezésre álló megyei decentralizált források

A Nyugat-dunántúli régió – mint az ország egyik legdinamikusabban fejlődő térsége – az egy főre jutó GDP-t tekintve a Közép-magyarországi régiót követően a második helyet foglalja el. Mindazonáltal a régió három megyéjét tekintve jelentős különbségek figyelhetők meg. Míg az egy főre jutó GDP értéke a régióban, illetve Győr-Moson-Sopron és Vas megyében meghaladja, addig Zala megyében elmarad az országos átlagtól. Fejlettségének eredményeként a régió területén jóval kevesebb kedvezményezett térség és település található, mint az ország többi részén⁹. Ennek köszönhetően a kedvezményezett térségben, illetve településen élők számát tekintve a régió részesedése jóval alacsonyabb (4,9%), mint a teljes lakónépesség esetében (9,8%). Különösen igaz ez Vas megyére, ahol mindössze a népesség 12,8%-a él kedvezményezett térségben vagy településen. A területfejlesztési támogatások megyék közötti allokációját befolyásoló mutatók értékeit a mintatérség három megyéjére a 2. táblázat foglalja össze.

2. TÁBLÁZAT

*A területfejlesztési támogatások feltételrendszerének főbb mutatói
a Nyugat-dunántúli régióban, 1997
(Main Indicators of the Conditions of Regional Development Supports
in West Transdanubia)*

Megye, régió	Lakónépesség		Egy főre jutó		Kedvezményezett térség és település			
	1997. jan. 1.		GDP		lakónépessége			
	fő	aránya az	ezer Ft	aránya az	települé- sek száma	fő	aránya, %	
országos- ból, %		országos %-ában		a lakosság- ból			az országos- ból	
Győr-Moson-Sopron	425 470	4,2	920	109	67	70 256	16,5	1,9
Vas	270 386	2,7	960	114	77	34 673	12,8	0,9
Zala	299 252	2,9	767	91	142	77 846	26,0	2,1
<i>Nyugat-Dunántúl</i>	<i>995 108</i>	<i>9,8</i>	<i>885</i>	<i>105</i>	<i>286</i>	<i>182 775</i>	<i>18,4</i>	<i>4,9</i>
<i>Ország összesen</i>	<i>10 174 342</i>	<i>100,0</i>	<i>842</i>	<i>100</i>	<i>2071</i>	<i>3 726 978</i>	<i>36,7</i>	<i>100,0</i>

Forrás: A területfejlesztési források felhasználása. KSH 1999.

A három megyének a decentralizált területfejlesztési céllelőirányzatokból (TFC, TERKI) való részesedése az országban a legalacsonyabb, és jelentős mértékben elmarad a többi régió megyéjébe érkező források nagyságától (1996–2001 között mindössze 6,8%). Mivel a CÉDE megyék közötti felosztása nem kapcsolódik a kedvezményezett térségekben élő lakosság arányához, allokációja jóval kiegyenlítettebb a másik két céllelőirányzatnál (a régió részesedése 1998–2001

között 10,8%). Mindazonáltal a CÉDE bevezetése sem változtatott számottevően a kialakult megyei arányokon, így az elmúlt hat esztendőben folyóáron számolva a Nyugat-dunántúli régió számára a három decentralizált forrás 7,6%-a állt rendelkezésre. Az egyes célleírányzatok megyei keretösszegét a 3. táblázat mutatja. Megfigyelhető, hogy a vizsgált időszakban összesen 4,77 Mrd Ft állt a három célleírányzathoz rendelkezésre. Ezen források összege évről-évre az inflációt meghaladó ütemben növekedett, ami azonban kizárólag a CÉDE-nek köszönhető, hiszen a TFC és a TERKI esetében a forrásnövekedés nem volt jelentős mértékű.

3. TÁBLÁZAT

A megyei területfejlesztési tanácsok rendelkezésére álló támogatási keretösszeg a Nyugat-dunántúli régióban, 1996–1999, folyóáron, millió Ft
(Available Funds for Support of County Regional Development Committees in West Transdanubia)

Megyék	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996–2001
TFC	107,2	119,4	170,3	179,6	168,6	132,1	877,2
TERKI	96,7	158,3	252,7	280,8	302,7	191,0	1282,2
CÉDE	-	-	152,2	221,7	240,9	230,7	845,3
<i>Győr-Moson-Sopron</i>	<i>203,9</i>	<i>277,7</i>	<i>575,2</i>	<i>682,1</i>	<i>712,2</i>	<i>553,8</i>	<i>3004,7</i>
TFC	76,5	94,4	101,5	107,0	94,5	99,4	573,3
TERKI	75,7	129,1	150,2	166,9	164,3	165,0	851,0
CÉDE	-	-	127,0	189,0	203,2	195,1	714,3
<i>Vas</i>	<i>152,2</i>	<i>223,5</i>	<i>378,7</i>	<i>462,9</i>	<i>462,0</i>	<i>459,5</i>	<i>2138,6</i>
TFC	115,3	149,1	150,8	159,0	151,9	129,3	855,4
TERKI	118,3	217,4	238,6	265,1	292,1	228,0	1359,5
CÉDE	-	-	160,0	240,1	262,2	250,5	912,8
<i>Zala</i>	<i>233,6</i>	<i>366,5</i>	<i>549,4</i>	<i>664,2</i>	<i>706,2</i>	<i>607,8</i>	<i>3127,7</i>
<i>Nyugat-Dunántúl</i>	<i>589,7</i>	<i>867,7</i>	<i>1503,3</i>	<i>1809,2</i>	<i>1880,4</i>	<i>1621,1</i>	<i>8271,0</i>

Forrás: Complex CD jogtár alapján saját számítás.

A megyék számára rendelkezésre álló decentralizált források nagyságától valamelyest eltért a szerződésekkel ténylegesen biztosított támogatások összege. Ez annak köszönhető, hogy a megyei területfejlesztési tanácsnak a több évig tartó beruházások esetében lehetősége van a következő évre szóló támogatások – 25–40%-ának – lekötésére is. Így egy-egy évben a támogatás meghaladhatja a rendelkezésre álló keretösszeget. Tanulmányunkhoz az 1996–1999 közötti megyei területfejlesztési tanácsi határozatok álltak rendelkezésre, így vizsgálatunk erre a négy évre korlátozódik. A tényleges támogatások összege ezen időszak alatt majdnem elérte az 5 Mrd Ft-ot, ami mintegy 200 millió Ft-tal haladja meg a felhasználható keretösszeget (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT

A megyei területfejlesztési tanácsok által megítélt támogatások szerződés szerinti összege a Nyugat-dunántúli régióban, 1996–1999, folyóáron, millió Ft
(*Supports of County Regional Development Committees Regional Development Supports in West Transdanubia*)

Megyék	1996	1997	1998	1999	1996–1999
TFC	109,5	138,1	209,7	123,7	581,0
TERKI	104,7	177,5	281,7	292,1	856,0
CÉDE	-	-	166,7	233,0	399,7
<i>Győr-Moson-Sopron</i>	<i>214,2</i>	<i>315,6</i>	<i>658,1</i>	<i>648,8</i>	<i>1836,7</i>
TFC	99,1	89,0	109,1	110,0	407,2
TERKI	49,3	143,7	154,5	84,7	432,2
CÉDE	-	-	134,2	145,1	279,4
<i>Vas</i>	<i>148,5</i>	<i>232,7</i>	<i>397,8</i>	<i>339,7</i>	<i>1118,7</i>
TFC	159,1	137,4	163,9	156,0	616,4
TERKI	164,6	256,2	245,6	295,7	962,1
CÉDE	-	-	187,2	230,4	417,6
<i>Zala</i>	<i>323,7</i>	<i>393,6</i>	<i>596,7</i>	<i>682,1</i>	<i>1996,1</i>
<i>Nyugat-Dunántúl</i>	<i>686,4</i>	<i>941,9</i>	<i>1652,6</i>	<i>1670,6</i>	<i>4951,5</i>

Forrás: Megyei területfejlesztési tanácsok adatai alapján saját számítás.

A megyei területfejlesztési források felhasználása a Nyugat-dunántúli régióban

A régióban a közel 5 Mrd Ft támogatás összesen több mint 34 Mrd Ft értékű beruházás megvalósulásához járult hozzá az elmúlt négy évben. Ez a gazdasági szervezetek által megvalósított beruházások összegének (678 Mrd Ft) mindössze 5%-át jelentette. Győr-Moson-Sopron megyében a gazdasági szervezetek által megvalósított, összesen 390 Mrd Ft értékű beruházáshoz képest mindössze 14,2 Mrd Ft volumenű beruházáshoz járult hozzá a tanács, míg Vas megyében még ennél is kisebb volt a támogatásban részesült beruházások aránya az összeshez viszonyítva (2,9%). Ezzel ellentétben viszonylag magas Zala megyében, ahol elérte a 12%-ot (5. táblázat). A nagy eltérés oka valószínűleg abban keresendő, hogy Zala megyében eleve elmaradt a beruházások volumene a másik két megyétől. A megvalósult fejlesztések összköltségükhöz viszonyítva átlagosan Győr-Moson-Sopron és Zala megyében 13–14%, Vas megyében 23% támogatásban részesültek. Az arányokat jelentős mértékben torzítja azonban, hogy több, egy milliárd forintot meghaladó beruházás is részesült néhány millió Ft-os támogatásban (pl. Lövé szennyvízcsatorna, Fine-Frost Hűtő- és Élelmiszeripari Kft. beruházása stb.). A támogatások aránya a TFC-ből támogatott pályázatok esetében volt a legkisebb (8–11%), ami elsősorban annak köszönhető, hogy a TFC támogatások egy része a

magasabb saját részt vállalni képes vállalkozói körben került felhasználásra, míg a TERKI és a CÉDE a gazdasági szféránál forráshiányosabb – különösen a kedvezményezett térségekben és településeken – önkormányzatok által megvalósított fejlesztések megvalósulását segítette. Az arány Győr-Moson-Sopron megyében a CÉDE támogatásoknál megközelítette a 60%-ot, Vas megyében pedig a TERKI támogatásoknál elérte az 50%-ot.

5. TÁBLÁZAT

A támogatásban részesült beruházások aránya a gazdasági szervezetek összes beruházásához képest a Nyugat-dunántúli régióban, %
(The Share of Supported Investments in All Investments of Economic Sector in West Transdanubia)

Megyék	1996	1997	1998	1999	1996–1999
Győr-Moson-Sopron	3,7	3,7	6,0	2,2	3,7
Vas	2,1	1,8	4,7	2,5	2,9
Zala	11,6	10,9	7,9	19,8	12,0
<i>Nyugat-Dunántúl</i>	<i>4,5</i>	<i>4,5</i>	<i>6,1</i>	<i>4,5</i>	<i>5,0</i>

Forrás: Megyei területfejlesztési tanácsok és KSH alapján saját számítás.

A TFC forrásokból – eltérően a másik két célelőirányzattól – az önkormányzatok mellett gazdasági szervezetek által benyújtott pályázatokhoz is támogatás biztosítható. Az egyes megyékben e tekintetben jelentős eltérések voltak tapasztalhatók. Míg Vas megyében az önkormányzatokra koncentrált (több mint 85%-a), Győr-Moson-Sopron megyében közel kiegyenlített volt a két kör támogatása, Zala megyében pedig kétharmada a vállalkozások által megvalósított fejlesztések támogatására irányult. A vállalkozások által elnyert támogatások felhasználását tekintve kiderül, hogy Győr-Moson-Sopron és Zala megyében elsősorban munkahelyteremtésre (75, illetve 83%) fordítódott, míg Vas megyében a termelő infrastruktúra fejlesztése kiemeltebb szerepet kapott (közel 60%), és csak második helyen szerepelt a munkahelyteremtés (32%). Az önkormányzatok által megvalósított fejlesztések, beruházások esetében már sokkal előkelőbb helyen szerepeltek az infrastrukturális beruházások. A támogatásokból való részesedésük a három megyében elérte a 85–95%-ot is, azonban, ha a támogatásban részesült pályázatok számát tekintjük, mindenképpen meg kell említeni a különböző fejlesztési koncepciók készítését is (kistérség fejlesztési koncepciók, vidékfejlesztési programok, integrált gazdaságfejlesztési tervek stb.). Ezek támogatási igénye – köszönhetően az alacsony összköltségnek – nem volt jelentős, azonban megyénként 10–20 dokumentum elkészítését tette lehetővé a vizsgált négy év során, és a hozzájárulás általában a jogszabályi lehetőségek biztosította 70% körül alakult. A TFC támogatások kistérségi eloszlásában is jelentős eltérések figyelhetők meg. Népeségarányosan különösen magas támogatásban részesültek az egyébként kedvezményezett térségek: a kapuvári, a Tét–pannonhalmi, a csepregi, a lenti, valamint a zalaszentgróti kistérség.

A TERKI támogatások a kedvezményezett térségek és települések önkormányzatainak beruházásaira használhatók fel, döntően a térségi hátrányok felszámolása érdekében, a már fentebb leírtakkal kiegészítve. Mivel Győr-Moson-Sopron megyében 1996-ban mindössze egy ilyen kistérség volt (19 településsel), nem volt elegendő pályázó a keretösszegre. A probléma feloldása érdekében a tanács döntése során rugalmasan azokat a pályázatokat is elfogadta, amelyek az 1996-ban elkészült megyei területfejlesztési koncepció szerint elmaradottnak minősített térségekből érkeztek¹⁰. A másik két megyében nem volt hasonló jellegű probléma. A régió egészében általában az új létesítmények élveztek elsőbbséget, és kiemelkedő volt a termelő infrastruktúra-beruházások aránya. Míg Győr-Moson-Sopron és Vas megyében több mint 95% e cél mentén került felhasználásra, Zalaiban is elérte a 75%-ot. A termelőinfrastruktúra fejlesztéseken belül különös hangsúllyal szerepelt a szennyvízhálózat és a gázhálózat kiépítése, valamint az útépítés és -korszerűsítés. Ezen projektek jelentőségét tovább növeli, hogy megvalósításuk sok esetben szoros települések közötti együttműködést igényelt (közös szennyvíztisztító, közös gázprogram stb.), így nagymértékben hozzájárult a települések közötti együttműködések kialakulásához és a kistérségi kapcsolatok elmélyüléséhez. A termelőinfrastruktúra elsődlegességét indokolta a jelentős elmaradottság az országos átlagtól – különösen Vas és Zala megye aprófalvas térségeiben –, aminek részben oka, hogy az 1990-es évtized első felében a Területfejlesztési Alap (TEFA) a termelőinfrastruktúra kiépítésében erőteljesen az ország keleti részére koncentrált (főként Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megyékre). Az infrastrukturális beruházások mellett – annak támogatásánál jóval kisebb összegben – más célokra is jutott a TERKI-ből. Így például – Zala megyében a termál program keretében – támogatásban részesültek turisztikai célú fejlesztések, felszíni vízelvezetéshez kapcsolódó beruházások, szociális célú közhasznú munkák, illetve néhány önkormányzati intézményfejlesztés is. A Zala megyei támogatások felhasználása annak viszonylagos szétaprózottságával is eltér a másik két megyétől. Míg Győr-Moson-Sopron és Vas megyében a négy év alatt 69, illetve 74 támogatásban részesített pályázat volt, addig Zala megyében ugyanezen idő alatt ennek háromszorosa (214). Ez részben az aprófalvas településszerkezettel magyarázható, míg Vas megyében a rendelkezésre álló források korlátozottsága (az országban a legalacsonyabbként, mindössze kétharmada volt a Zala megyeinek) azok nagyobb koncentrációját igényelte. Ha a támogatások kistérségek közötti eloszlását vizsgáljuk, megállapítható, hogy az egy főre jutó támogatás – a TFC-hez hasonlóan – a csornai, a Tét-pannonhalmi, a vasvári, a lenti, a letenyei és a zalaszentgróti kistérségekben volt a legmagasabb.

Az előző két célelőirányzattól eltérően a CÉDE nem kifejezetten területfejlesztési célú, területi kiegyenlítést szolgáló eszköz. Ez, valamint a célelőirányzat felhasználásának központi szabályozása más jellegű felhasználásra predesztinálja a megyei területfejlesztési tanácsokat. Így lehetőség nyílik bizonyos mértékben humán infrastrukturális jellegű fejlesztések megvalósítására is (oktatási,

egészségügyi, kulturális intézmények fejlesztése). A három megyében a vizsgált négy év során egyaránt körülbelül 110–110 pályázat részesült támogatásban, azonban míg Győr-Moson-Sopron és Zala megyében az átlagos támogatás mértéke 4 millió Ft körül alakult, addig Vas megyében nem érte el a 2,5 millió Ft-ot. Ez részben ugyancsak a Vas megyei források alacsony összegével magyarázható. Míg Győr-Moson-Sopron és Vas megyében az önkormányzati intézmények korszerűsítése, fejlesztése kapott nagyobb hangsúlyt (70, illetve 64%), addig Zala megyében a CÉDE támogatások 60%-át infrastrukturális beruházások megvalósítására használták fel. Általánosan megállapítható azonban, hogy – elsősorban az alacsonyabb beruházási költségeknek köszönhetően – az intézményfejlesztéssel kapcsolatos támogatások aránya azok összköltségéhez viszonyítva 2–3-szor magasabb volt, mint az infrastruktúra-fejlesztés területén. Győr-Moson-Sopron megyében az elmaradottabbnak számító Tét–pannonhalmi kistérségben, Vas és Zala megyében ezzel szemben a kevésbé hátrányos helyzetű sárvári és Keszthely–hévízi kistérségben volt a legmagasabb az egy főre jutó CÉDE támogatások összege.

A támogatások illeszkedése a megyei koncepciók programjaihoz

A területfejlesztési célleírányzatból rendelkezésre álló források felhasználásának értékelése során szükség van a felhasználás, illetve a megyei területfejlesztési koncepciókban megfogalmazott programok közötti kapcsolat vizsgálatára. Erre lehetőségünk van, hiszen a régió megyéi élen jártak a területfejlesztési stratégiák készítésében. 1996-ra, amikor bevezetésre kerültek a decentralizált források, tulajdonképpen mindhárom megyében elkészült a koncepciók első változata, amelyekben már megfogalmazásra kerültek a később elfogadott prioritások. A megyei területfejlesztési tanácsok a támogatásokra beérkezett pályázatok elbírálásakor természetesen a koncepcióban meghatározott programok szerint próbálnak meg prioritást alkotni, azonban ez nem minden esetben lehetséges. Elsősorban a CÉDE források felhasználásánál, de a TFC és a TERKI támogatások esetében is jelentős mértékben korlátozó tényezőként kell számba venni a célleírányzatok felhasználására vonatkozó központi szabályozást.

Győr-Moson-Sopron megyében a vizsgált időszakban összesen 266 pályázat részesült támogatásban. A 85 TFC támogatás több mint fele (52,4%) a koncepcióban megfogalmazott településhálózat és vidékfejlesztés, egyharmada (34,3%) pedig a gazdasági szerkezet és a környezet fejlesztése prioritások megvalósulásához járult hozzá közvetlenül. Mindössze hét pályázat (a támogatások 13,3%-a) nem kapcsolódott közvetlenül a programokhoz, azonban a tanács szándéka szerint természetesen közvetve azok is annak megvalósítását szolgálták. A TERKI támogatások – célrendszerének köszönhetően – teljes mértékben megfelelték a koncepció prioritásainak. A 69 támogatott pályázat (több mint 900 M Ft) az 5. prioritással hozható közvetlen kapcsolatba (Településhálózat és

vidékfejlesztés, azon belül is elsősorban a térségi infrastruktúra fejlesztése program). A CÉDE források felhasználásánál – a központi szabályozásnak köszönhetően – már jóval mérsékeltebb a kapcsolat, a 112 pályázatból mindössze 30 (a támogatások 29,4%-a) segíti a koncepció megvalósulását (ugyancsak az 5. prioritással összefüggésben). Megállapítható, hogy összességében a decentralizált területfejlesztési támogatások döntő többsége (80%-a, az összes pályázatnak pedig kétharmada) közvetlenül kapcsolódik a megyei területfejlesztési koncepcióban meghatározott prioritásokhoz. Mindazonáltal mindenképpen meg kell említeni a források felhasználásának koncentráltságát. A tanács által megítélt támogatások a koncepcióban megfogalmazott hat prioritás közül mindössze kettőt támogattak, és e kettő közül is közel 90%-uk a már többször említett településhálózat és vidékfejlesztés célt szolgálta. Olyan megfogalmazott prioritások ezzel szemben nem részesültek támogatásban a megyei decentralizált forrásokból, mint a humán erőforrás-fejlesztés, a multi- és interregionális kapcsolatok szélesítése, a megyeszervezés, vagy a környezet állapotának javítása.

Vas megyében összesen 283 pályázat nyert támogatást a három decentralizált előirányzat valamelyikéből 1996–1999 között a megyei területfejlesztési tanács döntése alapján. A támogatásban részesített pályázatok majdnem 90%-a közvetlenül szolgálta a Vas megyei területfejlesztési koncepcióban meghatározott prioritások megvalósítását. Ugyanakkor a felhasználás célját tekintve – a Győr-Moson-Sopron megyeihez hasonlóan – ugyancsak érvényesült a koncentráció, hiszen az összes támogatás 80%-a a vidékfejlesztés, térségi felzárkóztatás prioritás megvalósulásához járul hozzá elsődlegesen (ezen belül is előtérbe helyezve az infrastruktúra-fejlesztési programokat). E prioritás mellett Vasban is mindössze a gazdaságfejlesztés (a gazdaság összehangolt fejlesztése) részesült támogatásban, melynek részesedése azonban a TFC esetében is csak 17,5% volt. A gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó támogatások konkrét célja általában a munkahelyteremtés, és/vagy megőrzés volt. Ellentétben Győr-Moson-Sopron megyével, Vasban a CÉDE támogatások nagyobb része (kétharmada) is kapcsolatba hozható a koncepcióban foglalt célokkal. Összességében megállapítható, hogy a rendelkezésre álló források felhasználása néhány kiemelt program támogatására koncentrált annak ellenére, hogy a Vas megyei területfejlesztési koncepcióban meghatározásra került öt prioritáshoz 29 konkrét program kapcsolódik. Hasonlóan Győr-Moson-Sopron megyéhez, nem szerepelt célként a megyei decentralizált pénzeszközök felhasználása során sem a humán erőforrás-fejlesztés, sem a multi- és interregionális kapcsolatok fejlesztése, sem a természet- és környezetvédelem célkitűzése.

A decentralizált megyei területfejlesztési céllelőirányzatok felhasználását illetően Zala megyében is a támogatások 85%-a (a TFC támogatások 100%-a, a TERKI támogatások közel 90%-a, a CÉDE támogatások 59%-a) közvetlenül kapcsolódik a megyei koncepcióban megfogalmazott fejlesztési prioritásokhoz. Ez az összes 457 támogatásban részesített pályázatból 386-ot jelent. A TFC források felhasználása

során a célelőirányzat majd kétharmada a gazdaságfejlesztési prioritás megvalósulásához járult hozzá, míg egyharmada műszaki infrastrukturális beruházásokat szolgált. A TERKI természetesen elsősorban a műszaki infrastruktúra-fejlesztésre koncentrált, és a CÉDE támogatások is egyértelműen e prioritást részesítették előnyben. A gazdaságfejlesztés és a műszaki infrastruktúra-fejlesztés mellett még két további prioritás részesült – az előzőeknél jóval kevesebb – támogatásban: a vidékfejlesztés és a környezeti értékek megóvása.

A rendelkezésre álló decentralizált források felhasználását vizsgálva egyértelműen megállapítható, hogy az a Nyugat-dunántúli régióban összhangban van a megyei területfejlesztési koncepciókban meghatározott célkitűzésekkel, prioritásokkal. A megyei területfejlesztési tanácsok forráselosztási gyakorlatában elsőbbséget élveznek a koncepció prioritásainak megvalósulását szolgáló projektek. Egyedüli kivételt jelent a CÉDE támogatások elosztása, melynek központi szabályozása jóval korlátozottabb lehetőségeket ad a tanácsok számára. E források esetében különösen nagy súlyt képviseltek az önkormányzat által kezelt ingatlanok (iskolák, óvodák, művelődési házak, polgármesteri hivatalok) rekonstrukciójára, felújítására, bővítésére felhasznált támogatások. Megemlíthető azonban, hogy a koncepciók prioritásrendszere a fejlesztések rendkívül széles körét ölelik fel, a gazdasági-, társadalmi-, környezeti fejlesztések szinte minden területére kiterjednek. Ennek ellenére megfigyelhető, hogy a források a vizsgált időszakban, mindhárom megyében mindössze néhány prioritásra – elsősorban a műszaki, illetve termelő infrastruktúra-fejlesztésre, valamint a gazdaságfejlesztésre – koncentráltak. Nem, vagy csupán mérsékelten részesültek ugyanakkor támogatásban olyan fejlesztési célok, mint a humán erőforrás-fejlesztés, a multi- és interregionális kapcsolatok, vagy a természet- és környezetvédelem.

Megfogalmazható tapasztalatok

Megállapítható, hogy a területfejlesztési törvénnyel és a törvény által előírt források bizonyos részének a megyékhez való rendelkezésével egyértelműen elindult a területfejlesztési források decentralizációja. Bár a decentralizált eszközök megyék közötti elosztása a területi egységek fejlettségbeli különbségét viszonylag jól tükrözi, a rendelkezésre álló keretösszegek első néhány évben tapasztalható reálértéken történő lassú növekedése megtorpanni látszik. A decentralizált területfejlesztési források GDP-hez mért összege rendkívül csekélynek mondható. Országos szinten épp hogy csak eléri a 0,2%-ot, ami a fejlettebb térségekben – ahol a GDP relatíve magasabb, míg a területfejlesztési tanácsok számára rendelkezésre álló eszközök jóval szűkebbek (lásd Vas megye) – még jóval alacsonyabb.

Ennélfogva a megyei decentralizált területfejlesztési források nagyságuknál fogva nem voltak képesek számottevően befolyásolni a megvalósuló beruházások alakulását, és ezzel a térség hosszú távú fejlődését. Mint azt a megyei területfejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek vezetői közül többen is

megjegyezték, a források jelenlegi mértéke nem alkalmas a hosszú távú stratégiai gondolkodás érvényesítésére. Szerény mértékük ellenére is számottevően hozzájárultak azonban a megyék gazdaságának növekedési pályára állásához szükséges feltételek megteremtéséhez, de legnagyobb érdemüknek talán az tekinthető, hogy hozzájárultak az Európai Unióban is elfogadott területi politika kialakításához, az új típusú területfejlesztés intézményrendszerének kiépüléséhez, valamint szerepük megerősödéséhez. Ezt bizonyítja, hogy a Nyugat-dunántúli régióban megyénként 10–20 kistérségi fejlesztési stratégia, program, tervdokumentum elkészítéséhez biztosított – általában a jogszabály által engedélyezett legmagasabb (70%) – támogatást.

Bár a decentralizált források felhasználásáról a megyei területfejlesztési tanácsok dönthetnek, azonban az erős központi meghatározottság miatt a követendő célok sokkal inkább az általános területpolitikai célkitűzéseket követik, semmint az egyes területi egységekben megfogalmazásra került fejlesztési elképzeléseket. Az alapvetően eltérő célokat szolgáló fejlesztési források különbözősége (területi kiegyenlítés, infrastruktúra-fejlesztés, munkahelyteremtés, gazdaságfejlesztés, önkormányzati intézményfejlesztés) sokszor nehézséget okozhat az átláthatóság tekintetében, illetve több esetben a területi szereplők és források megosztottságához vezethet. Ugyanakkor, figyelembe véve, hogy a támogatások általában tényleges értékük többszörösét voltak képesek megmozgatni a különböző fejlesztések érdekében kiderül, hogy bizonyos mértékben alkalmasak a térségi erőforrások hatékony koordinálására.

A hatékonyság növelése, valamint az alulról jövő elképzelések és a helyi speciális – megyénként, térségenként más és más – igények és megfogalmazásra került célok megvalósítása érdekében szükség lenne a jelenlegi rendszer újragondolására. Ezek a reformok azonban természetesen nem választhatók el az Európai Unióhoz való csatlakozással egyre inkább felértékelődő regionalizációs törekvések megvalósításától, a különböző területi szintek funkcióinak, feladatainak, azok lehetséges intézmény- és eszközrendszerének pontos definiálásától. Erre nemcsak az EU regionális politikájának való megfelelés és a strukturális alapok fogadása, hanem legalább olyan mértékben a haza területi politika hatékonyságának optimalizálása miatt is szükség van.

Jegyzetek

¹ MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet, Győr.

² 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és a területrendezésről.

³ A területfejlesztési céllelőirányzat neve a területfejlesztésnek a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumtól a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz történő áthelyezését és a politika irányvonalában bekövetkezett hangsúlyeltolódást követve 1999-ben vidékfejlesztési céllelőirányzatra (VFC) változott, majd 2000-tól ismét területfejlesztési céllelőirányzat lett. Jelen tanulmányban az egyszerűség kedvéért mindvégig területfejlesztési céllelőirányzatként (TFC) hivatkozunk rá.

- ⁴ 89/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól (illetve a már hatályon kívül helyezett, előző évekre vonatkozó jogszabályok).
- ⁵ 91/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről (illetve a már hatályon kívül helyezett, előző évekre vonatkozó jogszabályok).
- ⁶ 32/1998. (II. 25.) Korm. rendelet a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználásának részletes szabályairól.
- ⁷ 9/1998. (I. 23.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásának, a céljellegű decentralizált támogatásának igény-bejelentési, döntés-előkészítési és elszámolási rendjéről, valamint a Magyar Államkincstár finanszírozási, elszámolási és ellenőrzési feladatairól, továbbá a TÁKISZ feladatairól. 7001/1998. (BK 9.) BM irányelv a céljellegű decentralizált támogatás pályázati rendszerének működtetéséről.
- ⁸ 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről (illetve az általa hatályon kívül helyezett 30/1997. OGY határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről).
- ⁹ Győr-Moson-Sopron megyében 1996-ban egy kedvezményezett kistérség volt (19 település), 1997-ben mindössze 10 kedvezményezett település, 1998-tól pedig két kedvezményezett kistérség (összesen 61 település) és hat kedvezményezett település. Vas megyében 1996-ban egy kedvezményezett kistérség volt (23 település), de a kör 1998-tól további eggyel bővült (22 település), és 1997-től 33 település is kedvezményezettnek számít. Zala megyében 1996-tól kezdve három kedvezményezett kistérség található (összesen 103 település). 1997-ben ezen kívül 45, 1998-tól pedig 43 település tartozik még a kedvezményezettek körébe.
- ¹⁰ Többek között a Győr-Moson-Sopron megyei területfejlesztési koncepció során készült vizsgálatoknak is köszönhető, hogy 1998-tól a csornai és a Tét-pannonhalmi kistérség bekerült a kedvezményezett térségek közé.

Irodalom

- A regionális szintű területfejlesztés finanszírozási rendszerének megalapozása.* (2000) Győr, MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet. Kutatási zárójelentés.
- A területfejlesztési források felhasználása.* (1999) Budapest, KSH.
- A területfejlesztési koncepciók és programok összehasonlító értékelése.* (2000) Győr, MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet. Kutatási zárójelentés.
- Javaslatok a megyék és a tervezési-statisztikai régiók támogatási eszköztárára és a programok végrehajtásának intézményrendszerére.* (1998) Pécs, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet. Kutatási zárójelentés.
- Győr-Moson-Sopron megye területfejlesztési stratégiája.* (1996) Győr, MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet.
- Vas megye területfejlesztési koncepciója.* (1998) Szombathely, MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet Vas megyei Kutatócsoport.
- Zala megye területfejlesztési koncepciója – I. kötet.* (1997) Zalaegerszeg, Pylon Kft.

EXPERIENCES OF THE EXPENDITURES OF THE DECENTRALISED REGIONAL DEVELOPMENT SUPPORTS IN WEST TRANSDANUBIA

ANDRÁS GROSZ

The decentralisation of regional supports started in 1996 with the pass of the act on regional development and physical planning and the decentralisation to counties of a certain share of regional development sources. The differences in the level of socio-economic development of the counties is reflected in the distribution of the funds, but the current amount of these sources is extremely small (about 0,2% in the country) so they are unsuitable for the implementation of strategic priorities in the long term. However these supports assisted to the initiation of the required conditions for a dynamic development of the counties. Nevertheless they considerably contributed to the formation of an EU-compatible institutional and financing system of regional development in Hungary. The paper's aim is to present the most important experiences of the expenditure of the regional development funds in county level. Beside some general information on the principle and the regulation of the decentralisation and the distribution of the funds between the counties, we would like to examine the projects supported by the county development councils in West Transdanubia between 1996 and 1999.