

LAMBERTNÉ KATONA MÓNICA*

STRUKTURÁLIS ALAPOK FORRÁSAINAK SZEREPE A KISTÉRSÉGEK FEJLESZTÉSÉBEN

„Minden stratégiai terv annyit ér,
amennyi megvalósul belőle”
(CSATH, 1994)

1. AZ EURÓPAI UNIÓ FEJLESZTÉSI POLITIKÁJA

Európai kohéziós politika

Az Európai Unió 250 belső régiója között napjainkban jelentős eltérések vannak. A gazdasági különbségek mellett természetesen további számos tagoltság létezik. Társadalmi, nyelvi, kulturális, földrajzi eltérések természetsszerűvé tesznek bizonyos különbözőségeket. Az EU célja az „egység a sokféleségben” elvvel összhangban nem a különbségek eltüntetése, hanem az ezekből fakadó hátrányok mérséklése, a régiók közötti versenyképesség javítása, a jövedelemkülönbségek csökkentése, az elmaradottság megszüntetése.

Az Unióban a *kohézió* fogalma jelenti a szociális és regionális különbségek csökkentését. Az uniós kohéziós politikájának alapvető célja a Közösség gazdasági és szociális összetartásának erősítése, a harmonikus fejlődése, a kevésbé előnyös helyzetű régiók felzárkóztatása. A kohéziós politika és annak támogató eszközrendszere a gazdasági és társadalmi konvergencia erősítésének legfontosabb uniós szintű biztosítéka.

Regionális politika

Az Európai Unió – a szolidaritás, a méltányosság és az igazságosság elvéből kiindulva – különös figyelmet fordít a tagállamok és régiók, településeik fejlettségbeli különbségeinek mérséklésére. [1]

* BGF Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar Zalaegerszegi Intézete, főiskolai adjunktus.

A regionális politika, vagy más néven gazdasági-, társadalmi és területi kohéziós politika célja az Unión belüli regionális fejlettségbeli különbségek mérséklése, az életszínvonalbeli eltérések csökkentése. A regionális politikát az elsődleges közösségi joganyagba az Egységes Európai Okmány (EEO) emelte be. Meghatározva a közösségi regionális és strukturális politika alapjait, és előírta az e célok elérését szolgáló strukturális alapok reformját.

A regionális politika mindenekelőtt a szolidaritás politikája, melynek keretében a nehéz helyzetbe került ipari térségek és a hanyatló mezőgazdasági vidékek szerkezetváltását, s végül az előregedő városrészek újjáélesztését, azaz az elmaradott régiókat támogatja.

A regionális politika célkitűzései:

- *Első célkitűzés:* A fejlődésben elmaradott régiók fejlesztésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítése. Azok a régiók tartoznak, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el a közösségi átlag 75%-át.
- *Második célkitűzés:* A strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltásnak támogatása. Ide tartoznak az ipari és szolgáltatási ágazatokban társadalmi-gazdasági átalakulásban lévő térségek, a hanyatló vidéki térségek, a nehézséggel küzdő városi térségek, és a halásztól függő, válságban lévő térségek. Az ilyen célkitűzés alá tartozó térségek népessége nem haladhatja meg a közösségi össznépességének 18%-át.
- *Harmadik célkitűzés:* Az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek kiigazításának és korszerűsítésének támogatása. E célkitűzés az első célkitűzés hatókörén kívül eső régiók pénzügyi támogatására irányul.

Az Európai Unió fejlesztési célkitűzéseinek megvalósítását az elmúlt évtizedek során létrehozott eszközrendszer működésével biztosítja. Ez alapján a finanszírozási források lehetnek: előcsatlakozási alapok, strukturális alapok, kohéziós alap, decentralis források és közösségi kezdeményezések.

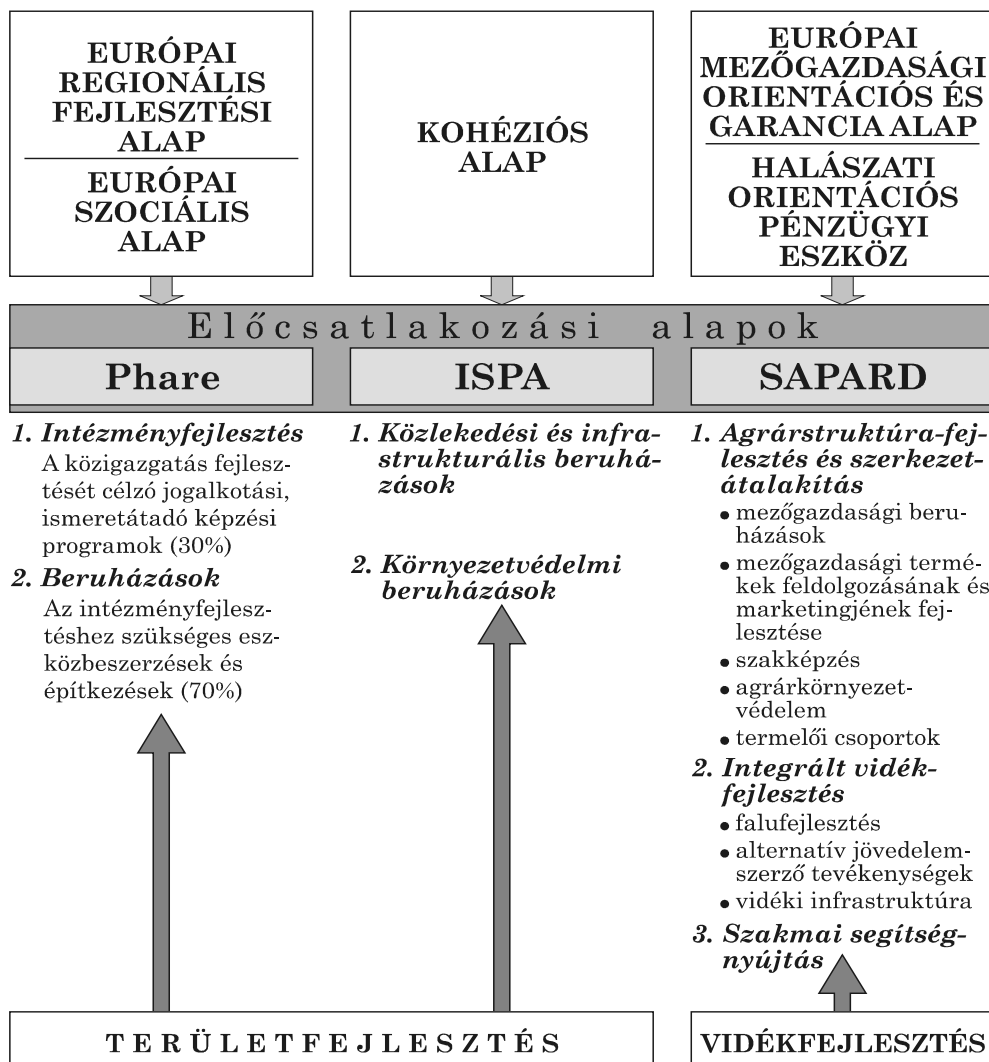
2. MAGYAR TERÜLETI ÉS GAZDASÁGFEJLESZTÉS

A területfejlesztés cél-, eszköz- és intézményrendszerét hazánkban törvények határozzák meg, melyekben már alapkövetelményként fogalmazódott meg az Unióban bevált alapelvekre – szubszidiaritás, partnerség, forrás koordináció, programozás, átláthatóság – való építkezés.

A területfejlesztés négy alapeleme:

- területi politika, mint a fejlesztés irányainak és stratégiai céljainak meghatározása,
- az eszközök a megvalósítás materiális és immateriális rendszerei,
- a szabályozás, mint a szükséges beavatkozások rendszere,
- a menedzsment, mint a megvalósítás intézményei. [5]

A regionális politika fejlesztéspolitikai célkitűzései Magyarországon alapvetően összhangban vannak az Európai Unió társadalmi és gazdasági kohéziós politikájának céljaival. A területfejlesztés céljai között szerepel a válságba jutott ipari térségekben a szerkezetátalakítás felgyorsítása, elsősorban az agrárgazdaságból élő térségekben a vidék átfogó, komplex fejlesztése, továbbá a tartós munkanélküliséggel sújtott térségekben a foglalkoztatás feltételeinek megteremtése [1].



1. ábra

Az Európai Unió támogatási rendszere 2000-2006¹

Az Európai Unió regionális politikája fejlesztési programokat támogat. Ezen programoknak az adott térség jövőbeni célkitűzéseire épülnek. A program két irányból indulhat. Egyrészt a közösségi szintről, másrészt országos vagy regionális szintről.

Területfejlesztési tervet kell készítenie minden olyan tagállamnak, amelynek egész területe támogatott terület, vagy az ország jelentős része az első célkitűzés alá

¹ Forrás: Kónya Edit: „A SAPARD program, valamint eredményeinek bemutatása” c. előadása, Pünkösdfürdő, 2004. december 14.

tartozik. A fejlesztési tervet szükséges benyújtani akkor is, ha a lehívandó összeg meghaladja az 1 milliárd eurót. A tervet az EU Bizottsággal egyeztetik, majd elfogadásukat követően meghatározódik a Közöségi Támogatási Keret (CSF), illetve a programok listája. Mind a közösségi támogatási keret, mind az egységes programozási dokumentumok prioritásokat élvező intézkedéseket tartalmaznak, és megadják a szükséges támogatási összegeket.

1. táblázat

Az EU strukturális alapjaiból és azokhoz kapcsolódó egyéb forrásból származó fejlesztési támogatások összege [Mrd HUF] 2004-2006 között Magyarországon¹

Támogatási terület	Strukturális alapok forrás	Hazai forrás	Unió + hazai forrás
Gazdasági versenyképesség	109,4	45,2	154,6
Humán erőforrások	143,5	47,8	191,3
Környezetvédelem, energetika és közlekedési infrastruktúra	83,42	28,9	112,4
Agrár- és vidékfejlesztés	80,8	26,9	107,7
Regionális fejlesztések	91,7	29,7	121,4
Összesen	508,9	178,6	687,4

A Nemzeti Fejlesztési Terv az egyik legfontosabb és leghatékonyabb eszköz egy ország kezében arra, hogy hosszú távú stratégiáját az Unióval megismertesse és elfogadtassa. A tervnek tartalmaznia kell mindazokat a fejlesztési elképzeléseket és célkitűzéseket, amelyek megvalósítása érdekében a strukturális és kohéziós alapok támogatását a térség igénybe kívánja venni. A Magyarország NFT I. tervében meghatározásra került célstruktúrát a 2. ábra szemlélteti.

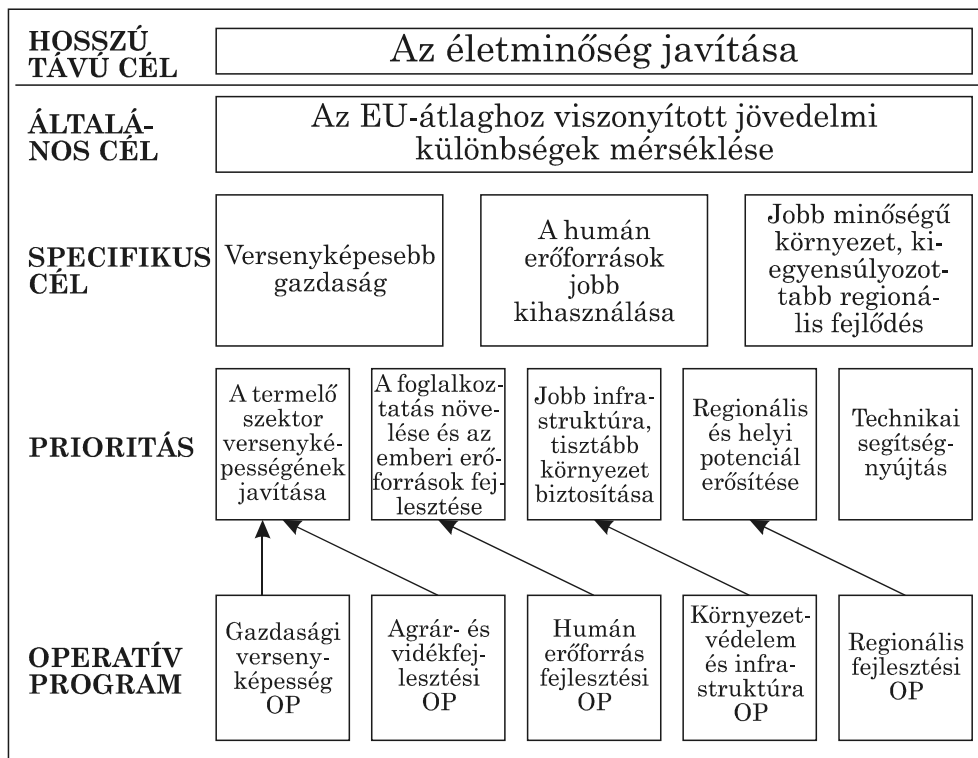
3. A REGIONÁLIS SZERKEZET MAGYARORSZÁGON

Hazánk az elmúlt években a legtöbb uniós forrást a területfejlesztés témakörében kapta. E jelentős összegnek meghatározó része a régiókba áramlik, de nem automatikusan. A tervezési-statisztikai régiók kialakításánál hazánkban alapvetően két szempont játszott szerepet. Egyrészt a régiók feleljenek meg a megyehatároknak, másrészt a régiók lakónépessége lehetőleg azonos nagyságrendű legyen.

Ahhoz, hogy a magyar régiók az Európai Unió regionális politikájának megfelelően tudják felhasználni a támogatásokat, növelni kell súlyukat a megyékkel szemben. Ehhez új törvényi keretekre, és tágabb költségvetési önállóságra van szükség.

A partnerség elve szakít a különböző közigazgatási egységek közötti hierarchikus alá- és fölérendeltségi viszonyokkal, helyette egy egyenlő felek együttműködésének lehetőségét kínálja, valamint horizontális és vertikális partnerség kialakítását szorgalmazza.

¹ Forrás: www.nfh.hu.



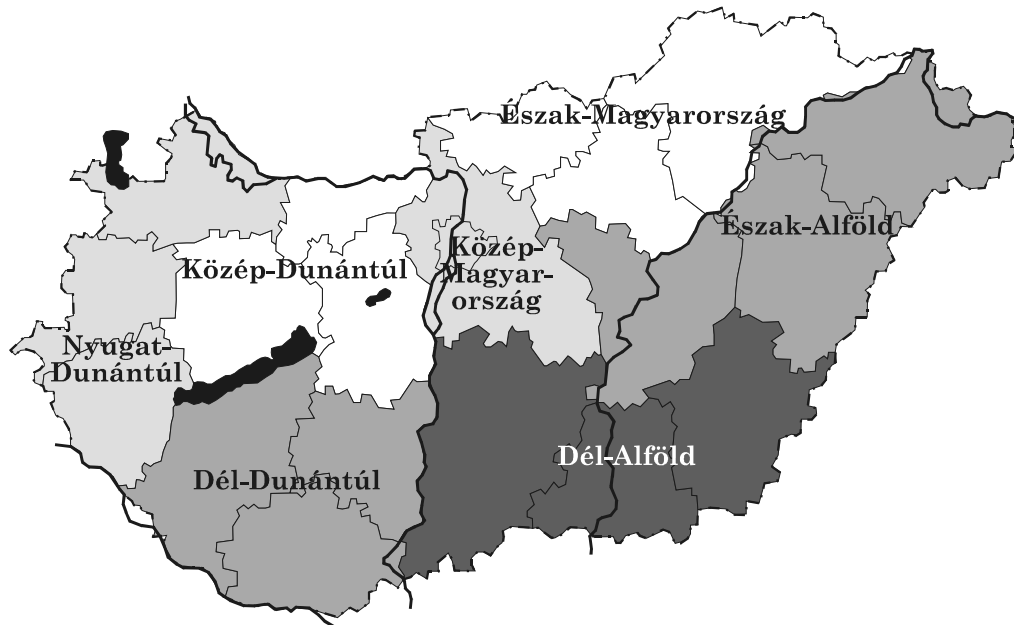
2. ábra
Az NFT céljai, prioritásai és operatív programjai¹

Magyarországon a regionális szint erősítését sürgeti az a lehetőség is, mely szerint a jövőben a decentralizált források egy része már nem csak nemzeti szinten, azaz a központi költségvetésen keresztül, hanem a régió szinten is lehívhatóvá válnak. Ezen összegek lehívásához azonban elkerülhetetlenek lesznek a régiók, kistérségek adottságait, és lehetőségeit pontosan ismerő a lehetséges fejlesztési irányokat pontosan körvonalazó régió szintű fejlesztési tervek kidolgozása.

4. A KISTÉRSÉGEK SZEREPE AZ UNIÓS FORRÁSOK BEVONÁSÁBAN ÉS FELHASZNÁLÁSBAN

Ahhoz, hogy a kistérségek uniós forrásokat tudjanak bevonni fejlesztési céljaik megvalósításához rendelkezniük kell kistérségi koncepciókkal, melyeknek illeszkedniük kell a nagyobb egységek, megye, régió, ország területfejlesztési koncepciójához és az azokban integráltan és szintetizáltan megjelenő ágazati (agrár, turizmus, infrastruktúra stb.) koncepciókhoz, illetve az EU társfinanszírozási elvén alapulva illeszkednek az uniós finanszírozási, támogatási elvekhez.

¹ Forrás: www.nfh.hu.



3. ábra

Magyarország NUTS II szintű tervezési-statisztikai régiói

Véleményem szerint a kistérségek szintjén az uniós források bevonását és felhasználását az alábbi elemek indikálják:

- földrajzi elhelyezkedése,
- demográfiai jellemzők,
- kistérségek gazdasági fejlettsége.

A földrajzi elhelyezkedés az adottságok és a ebben rejlő lehetőségek kiaknázása a kistérségek elsődleges törekvése. A demográfia és gazdasági jellemzők az ezekben rejlő lehetőségek – működő tőke és szellemi tőke- kihasználása és az ebben rejlő veszélyek – előregedő település, gazdasági kitettség- generálnak egyrészt a települések szintjén problémák megoldására irányuló projekteket, másrészt fejlesztési koncepciókat és stratégiai programokat.

Kistérségi stratégiák szempontrendszerének megfogalmazása az uniós forrásbevonási képessége érdekében:

- Fejlesztési keretek kijelölése illeszkedve a megyei, a regionális, és a nemzeti fejlesztési célokhoz.
- Lehetséges erőforrások elemzése, a törvényi keretek figyelembe vétele együttműködési területek lehetséges formáiban, a fejlesztési projektek megvalósítása érdekében forrásallokációs stratégiák kidolgozása.
- A stratégiai célok taktikai elemekre bontása, az együttműködések szerződésekké foglalása (pl. konzorciumi partnerség).
- A fejlesztési programok szereplőinek – önkormányzatok, társulások, gazdasági szereplők – meghatározása.

- A fejlesztési projektek konkretizálása, a projektek beavatkozási területeinek meghatározása.
- A projekt finanszírozási kereteinek meghatározása- végleges forrásallokációs lépések meghatározása.
- A fejlesztési projekt személyzetének meghatározása, a projektmenedzsment kialakítása.
- További fejlesztési programok tervezése, a programfinanszírozás elvének figyelembe vétele.
- A fejlesztési projektek értékelése, a projektek információs rendszerének működtetése.
- Az együttműködő partnerek további fejlesztési céljainak koordinációja, egységes térségi fejlesztési programok kidolgozása.

Megvizsgálva az EMIR adatbázisát, láthatjuk, hogy 40 592 beérkezett pályázat van, melyből 15 533 projekt rendelkezik hatályos szerződéssel. A projektek különféle megvalósulási szakaszban vannak.

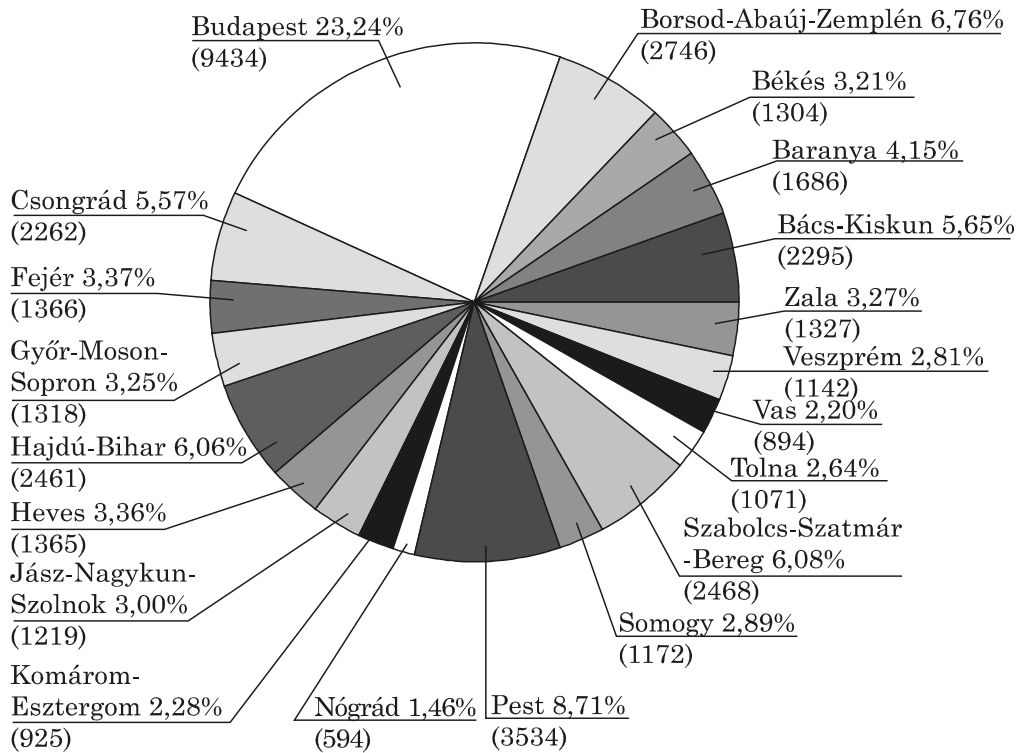
A sikeres pályázatok területi eloszlását elemezve láthatjuk, hogy pályázatok nagyobbik része a fejlett településekről érkezett, a nyertes pályázók elsősorban megyei jogú városokból egyéb területi szinten meghatározó városokból adódnak. Ebből a szempontból viszont az következik, hogy a jelenlegi pályázati rendszer a már meglevő különbségeket erősíti, a fejlettebb települések tovább fejlődnek, az elmaradottabb települések fejlődése stagnál, s ezen települések továbbra is lemaradnak.

A pályázó szervezetek száma (illetve aránya) szerint a mikrovállalkozások nyerték a legtöbb pályázatot, ezután jöttek a kisvállalkozások, majd az önkormányzatok, illetve egyéb, a központi költségvetés által finanszírozott szervezetek. A pályázó önkormányzatok körét vizsgálva láthatjuk, hogy egyrészt jelentős azon önkormányzatok szerepe a sikeres pályázatokban melyek önállóan pályáztak, másrészt ezen önkormányzatok társulási formában is sikeres pályázatokat tudhatnak magukénak.

Érdekes tehát megvizsgálni, hogy az egyes települések pályázati sikeressége mivel magyarázható. A nyertes pályázatok eredményeit vizsgálva megállapítható minél nagyobb és minél fejlettebb egy település, annál nagyobb mértékű támogatást tudott megszerezni. Ezen megállapítás egyrészt magyarázható azon elemmel, hogy a települések gazdálkodását tekintve ezen települések éves költségvetésében adódnak tartalékok – melyek alkalmasak a saját erő biztosítására-, másrészt ezen ún. „centrumok” megfelelő humán erőforrással rendelkeztek a pályázati források fogadására.

A kistérségek pályázati sikerességét elemezve a következő megállapításokat tehetjük:

- A legerősebb befolyásoló tényező a kistérség központjának típusa, vagyis minél nagyobb, befolyásosabb várossal rendelkezik egy-egy kistérség, annál több erőforráshoz tudott jutni a fejlesztési versenyben.
- Minél több pályázat érkezett be egy-egy kistérségből, annál több erőforrást tudtak szerezni a fejlesztési versenyben. Ez az összefüggés arra utal, hogy minél kiépültebb és intézményesebb egy-egy kistérség fejlesztési rendszere, annál sikeresebben tudott szerepelni a fejlesztési versenyben.
- Magas a kistérségek azon pályázati ablakokon való részvétele, ahol nem szükséges saját erő a pályázaton való induláshoz.



4.ábra

A hatályos szerződések megoszlása megyénként (darabszám szerint)¹

IRODALOMJEGYZÉK

- [1] DR. HORVÁTH GYULA – DR. SZALÓ PÉTER: Területfejlesztés és régiók. Regionális politika, strukturális eszközök koordinációja, Európai füzetek 11., Budapest.
- [2] RECHNITZER JÁNOS: A területi tervezés rendszere a területfejlesztési törvényben. Település- és városszociológia szöveggyűjtemény, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.
- [3] BARNA ZOLTÁN: Monitoring és értékelés. Munkaanyag, 2005.
- [4] SZARKA PÉTERNÉ: EU-források ellenőrzése. I-II. Állami Számvevőszék belső anyagok 2005.
- [5] 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.
- [6] http://www.nfh.gov.hu/doc/Uj_NFT/NFT_jelentes_2003.12.pdf
- [7] <http://magyarorszag.hu/terseg20030219.html>
- [8] <http://oth.hu/kistárségek.php.html>
- [9] <http://www.otk.hu/cd99/szek1/altagra.htm>
- [10] <http://www.mvpp.hu/modules.php>
- [11] <http://www.fejlesztéspolitika.gov.hu/kutatasiösszefoglaló>

¹ A kimutatás az **EMIR** (Egységes Monitoring Információs Rendszer) adatai alapján készült. Elkészítés ideje: 2007. január 4., <http://www.nfh.hu>