A FEW TOPICAL DILEMMAS RELATED TO REGIONAL DEVELOPMENT

CSISZÁRIK-KOCSIR, ÁGNES

Keywords: local authority administration, economic environment, regional development resources, named and earmarked subsidies.

Hungary's accession to the EU and the strong competitive requirement dictated by globalisation makes regional development increasingly important for all countries worldwide. It is worth approaching this from the side of local authorities. Based on analysis of the data, it can be determined that in addition to state subsidies, the majority of local authorities are forced to rely on their own resources to offer beneficial, attractive opportunities for potential inward investment capital. The relevant tools are local taxes and EU sources, the amount of which in current and future budgetary periods presents a positive picture. Development materialises in the functioning of the regions, which are capable of coordinating a larger area's development to the extent that it meets the requirements of inward capital investment and the EU.

TERÜLETFEJLESZTÉS NÉHÁNY IDŐSZERŰ DILEMMÁJA

CSISZÁRIK-KOCSIR ÁGNES

Kulcsszavak: önkormányzati gazdálkodás, gazdasági környezet, területfejlesztési források, címzett- és céltámogatások.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Hazánk csatlakozása az Európai Unióhoz, a globalizáció diktálta erőteljes versenykényszer miatt a világ országaiban egyre nagyobb fontosságú a területfejlesztés, amit az önkormányzatok oldaláról célszerű megközelíteni. Az adatok elemzése alapján megállapítható, hogy az állami támogatások mellett az önkormányzatok döntő többsége kénytelen a saját erejére támaszkodni azért, hogy kedvező, vonzó lehetőséget kínáljon a betelepülni szándékozó tőkének. Ennek eszközei a helyi adók, valamint az uniós források, melyek összege a jelen és a jövőbeli költségvetési időszakokban biztató képet mutat. A fejlesztés a régiók működésében ölthet igazán testet, melyek képesek egy nagyobb térség fejlesztését oly mértékben koordinálni, hogy az megfeleljen a beáramló tőke és az Európai Unió elvárásainak.

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS FORRÁSAI

Az 1. táblázatból látható, hogy a területfejlesztési források növekedése az uniós támogatások növekvő arányából származik, mintegy 14 milliárd forint értékkel. Továbbá, hogy a 2006-ra előirányzott cél- és címzett támogatások értéke a 2005-ös értéken maradt, ami a tervek és az igények ismeretében váratlan, de a támogatások elmúlt évek előirányzatai kapcsán nem.

1. táblázat

Területfejlesztési támogatások alakulása 2005-2006 között

(M. e.: Mrd Ft)

	2005	2006
HAZAI TÁMOGATÁSOK	**128,4**	**133,6**
Regionális hatáskörben	40,2	47,2
Megyei hatáskörben	16,9	18,9
TRFC keret	3,9	2,2
Országos programok	3,4	1,3
Cél- és címzett támogatás	64,0	64,0
UNIÓS TÁMOGATÁSOK	**43,7**	**58,0**
ROP	13,8	36,6
PHARE	24,7	12,7
INTERREG	5,2	8,7
ÖSSZESEN	**172,0**	**192,0**

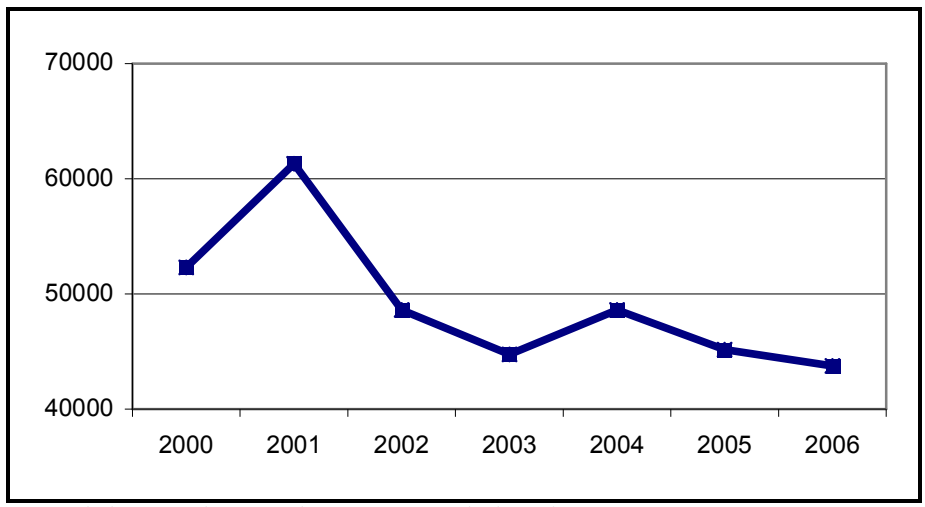
Forrás: ÖN-KOR-KÉP magazin

A 192 milliárd forint értékű támogatási összeg – a tervek szerint – a területi különbségek mérséklésére, a térségi versenyképesség növelésére, valamint az elmaradott térségek felzárkózására fordítható munkahelyteremtés, önkormányzati intézmények rekonstrukciója formájában. Véleményem szerint, ha hazánk második Nemzeti Fejlesztési Terve, az Országos Területfejlesztési Koncepció és a különféle szakmai fórumok, intézmények, a szakmát kiválóan ismerő szakemberek már számtalan nyilatkozatban, elemzésben érvényre juttatták a területfejlesztés fontosságát, az elmaradottság felszámolását, akkor kissé „abszurd" a 2006-os évre előirányzott hazai források mindösszesen 6 milliárd forintos növekedése. Azonban első ránézésre mégsem szabad elhamarkodott következtetést levonni a fenti adatokból anélkül, hogy megvizsgálnák a költségvetés főbb számait. Érdekesség, hogy – miközben a hazai, önkormányzatok által a területfejlesztésre fordítható források 6 milliárd forinttal növekednek – a helyi önkormányzatok előirányzata a központi költségvetésben mintegy 8%-kal csökken.

A 64 milliárd forintnyi összegből idén is a legnagyobb részt a címzett támogatások teszik ki az elmúlt évekhez hasonló programokkal. Továbbra is támogatottságot élveznek az egészségügyi, oktatási, szociális és kulturális beruházások, valamint a válsághelyzetek megelőzését célzó fejlesztések. A címek mellett azonban a célok is említést érdemelnek, melyek továbbra is a szennyvízkezeléshez és az egészségügyhöz kapcsolódnak.

1. ábra

A címzett- és céltámogatások előirányzatainak alakulása 2000-2006 között, folyó áron számolva (M Ft)[1]



Forrás: költségvetési törvények, KSH, OECD alapján saját számítás

Az 1. ábra alapján elmondható, hogy a támogatások összege folyó áron számolva folyamatosan csökken, a 2001-es és a 2004-es év kivételével. A 2001-es növekedés mögött magasabb költségvetési kiadási főösszeg áll. Ez évben a címzett- és céltámogatások összege 1,6%-ot képviselt a költségvetés tervezett kiadásaihoz képest (a vizsgált évek átlagában a legmagasabb arány!). A 2004-es növekedés hátterében is a kiadási főösszeg jelentős növekedése áll, amit kiegészít még a csatlakozás hatására megnövekedett uniós támogatás is, amihez nagyobb mértékű állami társfinanszírozás járul. Ebben az évben azonban a kiadási főösszeghez viszonyítva a címzett- és céltámogatások összege mindössze 1%-ot tett ki, ami a vizsgált évek átlagában az alsó határértéknek felel meg.

A támogatások reálértékén túl jelentős információt hordoz még azok arányának alakulása a költségvetés kiadási főösszegéhez képest. Általában elmondható, hogy 2000-2006 között az arány 0,9–1,6% között mozgott. A két szélsőértéket a 2006-os és a 2001-es év képviseli. Ez a tendencia az 1. ábráról is leolvasható, hiszen ezen évek jelentették folyó áron számolva a legmagasabb és a legalacsonyabb értéket.

A RÉGIÓK – A FEJLESZTÉS ÉLETKÉPES EGYSÉGEI

A *centralizáció – decentralizáció* kérdésköre már évek óta vitatéma hazánkban. Történelmünkből, helyzetünkből fakadóan elmondható, hogy Magyarországon már mindkét formát kipróbálták. A rendszerváltás előtti gazdálkodás a centralizáció fontosságát hangsúlyozta mind a döntések, mind az erőforrások kapcsán. A centralizált modell kevés teret enged a helyi kezdeményezéseknek. A rendszerváltás utáni második évtized ennek az ellenkezőjét, a decentralizációt helyezte középpontba. A decentralizáció lényege, hogy a feladatok, döntések és eszközök arra a szintre kerüljenek, ahol

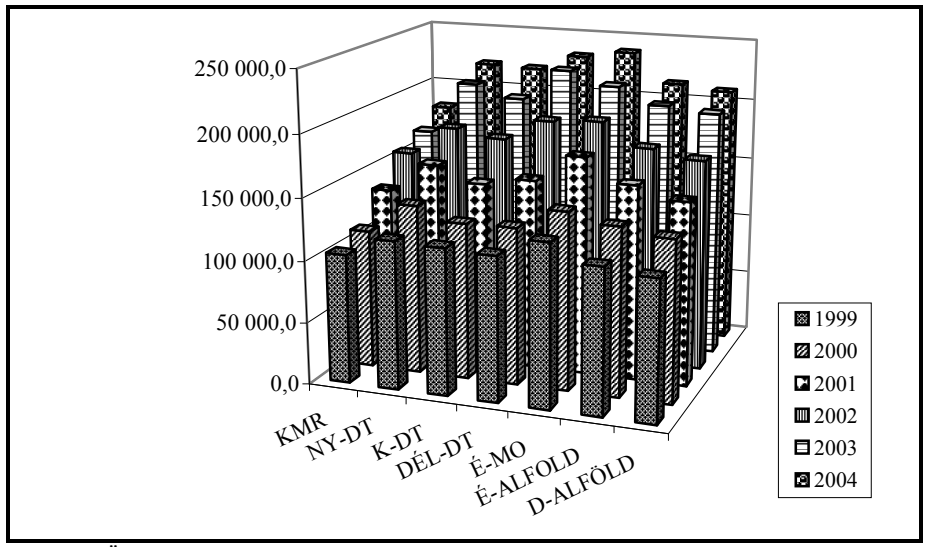
ezek hatékonyabban képesek érvényesülni. A teljesen decentralizált modell ezen törekvést juttatja érvényre, vagyis itt megvalósul a teljes függetlenedés a központtól, minden döntést regionális, térségi szinten hoznak meg. Ezért több elemzés, tanulmány is kimondta, hogy a magyar decentralizációs folyamatok középpontja és célzottja a régió legyen. A magyar közigazgatási, így az önkormányzati struktúra is – sajnálatos módon – a rendszerváltást követően túlzottan decentralizálttá vált (mintegy 3200 önkormányzat, melynek döntő többsége méreténél és működésénél fogva alacsony hatékonyságú).

Magyarországon már 1996-ban kialakultak a régiók, valódi jogosítványok nélkül. A regionális politika célja *Forman Balázs* szerint: „egy adott ország területén élő valamennyi ember számára méltányos szintű jövedelem és életkörülmények eléréséhez való hozzájárulás", amely valóságos formát öltve segíti az üzleti szféra termelési folyamatait, beruházásra ösztönöz és jövedelmet termel (*Forman, 2003*). Azonban nem részesül minden régió támogatásban, ehhez meg kell felelni az EU elvárásainak, miszerint a régió GDP-je nem lehet magasabb az uniós átlag 75%-ánál. E kérdéskör kapcsán elmondható, hogy jelenleg hazánk összes régiója alkalmas a támogatásra, ami számos lehetőséget hordozhat magában.

A 2. ábra az önkormányzati bevételek lakosság szerinti alakulását mutatja régiónkénti bontásban. Megállapítható, hogy a legnagyobb egy lakosra jutó bevétellel az Észak-Magyarország Régió rendelkezik, amely kedvezőtlen gazdasági helyzetéből, a munkanélküliség magas arányából, az agrárszektor magas arányából adódóan kiemelt állami finanszírozásban részesül, amit a 3. ábra is szemléltet. A második helyet a vizsgált hat évben (2002 kivételével) a Nyugat-Dunántúl Régió foglalja el. E régió helyezésének hátterében a gazdaságilag egyre kedvezőbb helyzete áll. A régió az osztrák határ közelsége miatt jelentős határokon átnyúló kapcsolatrendszerrel, képzett munkaerővel és egyre erősebb gazdasággal rendelkezik, amely az önkormányzati saját bevételek (elsősorban a helyi adóbevételek) arányát jelentősen megemeli. A rangsorban az utolsó helyet a Közép-Magyarország Régió foglalja el. E régió utolsó helyezése kissé meglepő, az ország gazdaságában elfoglalt vezető szerepe ellenére. A régió magában foglalja Budapestet is, így a főváros és Pest megye lakossága az ország lakosságának mintegy 30%-át képviseli. A kiemelkedően magas lakosságszám, valamint a régiónak az országos GDP-ben való domináns szerepe miatti csekély állami finanszírozottság miatt válik alacsonnyá az egy lakosra jutó önkormányzati bevételek aránya.

2. ábra

Az egy lakosra jutó önkormányzati bevételek alakulása 1999-2004 között (Ft/fő)



Forrás: KÖZINFO adatbázis, KSH adatok alapján saját számítás

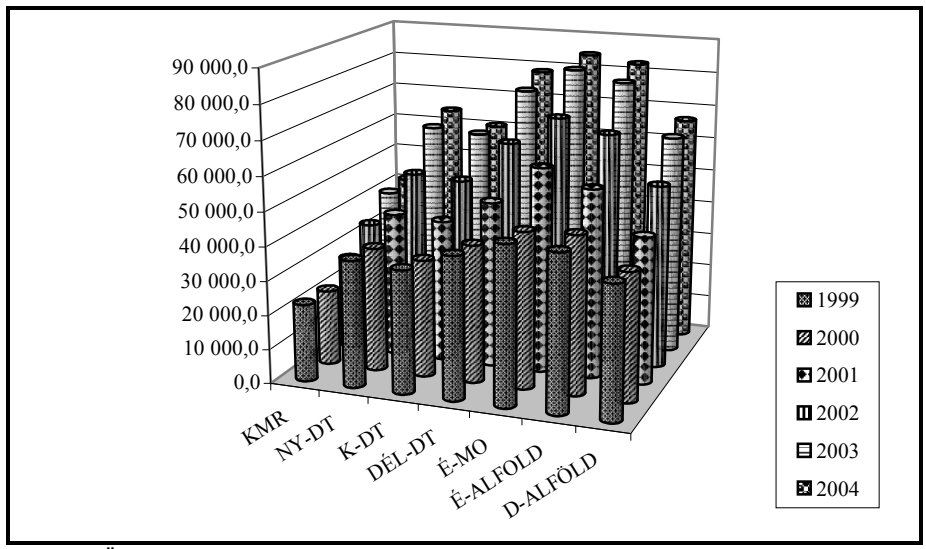
A magyar önkormányzati rendszert gyakran éri az a kritika, hogy erősen függ az állami finanszírozás arányától, csak ezek elégtelensége, illetve a pályázatos úton elnyerhető támogatások sikertelensége esetén fordulnak más finanszírozási forrásokhoz (kötvénykibocsátás, hitelfelvétel, uniós pályázatok). Amennyiben a Nemzeti Fejlesztési Hivatalhoz az egyes operatív programok kapcsán beérkezett és támogatott pályázatok számát vizsgáljuk, elmondható, hogy az eddigi ismérvek alapján az utolsó helyre „szorult" Közép-Magyarország Régió vezet, és az eddigi első Észak-Magyarország Régió mindössze a negyedik helyet foglalja el, amely (erős leegyszerűsítéssel élve) bizonyítja a kritika alapját. Természetesen nem szabad elfelejteni, hogy a súlyos finanszírozási problémákkal küzdő régiók számára sokszor problémát jelent a pályázáshoz szükséges önrész előteremtése, mely csökkenti esélyeiket a részvétel kapcsán.

Az állami finanszírozás egy lakosra jutó aránya szinte azonos képet mutat a 2. ábrával. Mint az egy lakosra jutó bevételek kapcsán is, az Észak-Magyarország Régió egyértelmű előnyt élvez, a lakosságszám szerinti állami finanszírozás tekintetében szintén e régió vezet. A második helyet az Észak-Alföld Régió foglalja el. E térség is, hasonlóan az Észak-Magyarország Régióhoz, kedvezőtlen gazdasági helyzettel, alacsony foglalkoztatottsággal, alacsony működő tőkével rendelkezik. Ezen tényezők miatt elengedhetetlen az állam nagyobb arányú hozzájárulása a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatokhoz. A sorban az utolsó helyet a vizsgált évek átlagában szintén a Közép-Magyarország Régió foglalja el, az előbb részletezett indokok kapcsán.

Az előző összehasonlítások mellett említést érdemelnek az önkormányzatok fejlesztési és felhalmozási célú bevételei és kiadásai.

3. ábra

Az egy lakosra jutó állami finanszírozás alakulása 1999-2004 között (Ft/fő)



Forrás: KÖZINFO adatbázis, KSH adatok alapján saját számítás

A 2. táblázat alapján megállapítható, hogy a fejlesztési bevételek az összbevételek mintegy 59-62%-a, a felhalmozási bevételek 38-41%-a között alakulnak. Ez az arány mindenképpen a saját erő nagyobb hányadát feltételezi az önkormányzatok fejlesztési célú munkálataiban. Ha a kiadások arányát nézzük, akkor ott jóval nagyobb arányt – 88-89%-ot – képviselnek a fejlesztési kiadások, a felhalmozási kiadások aránya pedig 11-12% között alakul.

A fejlesztési és felhalmozási tevékenység forrásokat legnagyobb részt az állami és a saját bevételek teszik ki, és kisebb részt képviselnek az önkormányzatok kötvény- és hitelműveletei. További érdekesség, hogy az önkormányzatok többsége a folyó működés bevételei és kiadásai pozitív egyenlegének egyre nagyobb hányadát fordítja a fejlesztési és a felhalmozási tevékenység finanszírozására, így a fejlesztési és a felhalmozási tevékenység kiadásai mintegy 16,4%-át teszik ki a 2004-es összes kiadásnak, ami az előző évek arányához képest mindenképpen javuló tendenciát sejtet, ami a fejlesztési tevékenység prioritásként való előtörését jelenti.

2. táblázat

A helyi önkormányzatok fejlesztési és felhalmozási célú bevételei és kiadásai

(M. e.: M Ft)

	2002 teljesítés	2003 teljesítés	2004 teljesítés
BEVÉTELEK			
Tárgyi eszközök, föld, immateriális javak értékesítése	82 978,6	93 003,8	91 713,9
Részvények értékesítése	7 036,6	4 578,7	8 658,4
Vállalat-értékesítésből származó bevételek	4 612,7	4 404,4	2 244,0
Államháztartáson belüli felhalmozási bevételek	63 437,0	66 323,9	60 397,6
Államháztartáson kívüli felhalmozási bevételek	50 530,7	43 921,0	56 191,4
Fejlesztési célú állami hozzájárulások és támogatások	87 961,5	72 736,4	68 631,2
ÖSSZESEN	**296 557,1**	**284 968,2**	**287 836,5**
KIADÁSOK			
Tárgyi eszközök, föld, immateriális javak felhalmozása, pénzügyi befektetések	294 887,3	256 447,0	269 446,9
Államháztartáson belüli felhalmozási átutalások	1 434,4	1 131,3	1 437,6
Államháztartáson kívüli felhalmozási átutalások	52 628,7	53 827,2	54 547,9
Nagyértékű tárgyi eszközök felújítása áfával	65 946,4	57 969,3	65 534,9
Beruházások áfája	66 190,2	57 761,3	57 770,1
ÖSSZESEN	**481 077,0**	**427 136,1**	**448 737,4**
BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK EGYENLEGE	**-184 519,9**	**-142 167,9**	**-160 900,9**

Forrás: Ön-Kor-Kép magazin

A 2. táblázat adatait célszerű összehasonlítani a folyó működés adataival is. A bevételek aránya a működési bevételekhez képest 2002-ben 16% volt, addig ez az arány 2003-ra már csak 13%, ami tovább csökkent 2004-ben, 12%-ra. A kiadások hasonló módon csökkentek a működési kiadásokhoz viszonyítva, a 2002-es 27%-ról 20%-ra (2003 és 2004). A fejlesztési kiadások kapcsán további érdekesség, hogy az mindössze fele az önkormányzatok személyi kiadásainak (járulékok nélkül), és nagyjából 1/3-a a dologi kiadásoknak, ami első ránézésre továbbra is háttérbe szorítja a fejlesztéseket. Azonban ha megvizsgáljuk az önkormányzatok által ellátandó feladattömeget, nem is „fest rosszul" a fentebb részletezett arány. Az önkormányzatok több mint 522 ezer munkavállalót foglalkoztatnak, és több száz intézményt tartanak fenn, ami jelentős összegű működési forrást köt le. Ebből az aspektusból, és az elmúlt évek költségvetési anomáliáit figyelembe véve, nem mondható ki egyértelműen a helyzet negativitása.

3. táblázat

2004-ben folyósított támogatások megoszlása a régiók között

(M. e.: %)

	K-Mo	Ny-DT	K-DT	D-DT	É-Mo	É-Alföld	D-Alföld
Címzett t.	15	7	13	12	19	21	13
Cél t.	20	9	13	8	12	24	14
TEKI	6	7	9	14	20	25	19
CÉDE	12	11	10	14	17	18	18
Kp.előir.	30	7	8	15	22	8	10
ÁTLAG	**16,6**	**8,2**	**10,6**	**12,6**	**18**	**19,2**	**14,8**

Forrás: ÖN-KOR-KÉP magazin

A 3. táblázat adatai megerősítik a 3. ábra alapján felvázolt tendenciát az Észak-Alföld Régió vezetésével, második helyen feltüntetve az Észak-Magyarország Régiót. Ezen adatok azonban a dobogó alsó fokára parancsolják a központi régiót, ami az állami finanszírozás kapcsán a második és a harmadik hely között szerepelt. Elmondható, hogy a támogatási összegek megállapításánál mindenképpen a település, a térség adottsága dominál, amit a hátrányos helyzet tovább súlyoz. Az állami finanszírozási keretek elosztása a 2004-es évben is követte a fejlesztés kijelölt irányvonalait a területi elmaradottság, a különbségek felszámolása érdekében. Azon térségek, melyek súlyos gazdasági és társadalmi problémák megoldásával néznek szembe, mindenképpen nagyobb mértékű állami segítségnyújtást igényelnek, amit a támogatások elosztásánál a kormányzat figyelembe is vesz.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Bartke I. (szerk.) (1995): Területfejlesztés. ELTE, Budapest – (2) Faragó L. (1993): Területfejlesztés: fantom vagy realitás. In: Kovács K. (szerk.): Település, Gazdaság, Igazgatás. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs – (3) Forman B. (2003): Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. INTERPRESS Kft, Budapest – (4) Hall, R. – Taylor, J. (2003): Makroökonómia, KJK-Kerszöv Kiadó Kft, Budapest – (5) Horváth Gy. (1998): Európai Regionális Politika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs – (6) Kovács K. (1993): Dilemmák a településfejlesztés kapcsán. In: Kovács K. (szerk.): Település, Gazdaság, Igazgatás. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs – (7) Losoncz M. (2005): Az EU tagság magyar gazdaságpolitikával szembeni kihívásai. Európai Tükör, 2005. október – (8) Magyar Államkincstár: KÖZINFO adatbázis (http://www.kozinfo.hu/regiok) – (9) Németh E. (2005): Mértéktartóan gazdálkodtak a települések. ÖN-KOR-KÉP Magazin, 2005. augusztus-szeptember – (10) Országos Területfejlesztési Koncepció, Országos Területfejlesztési Hivatal, 2005 – (11) Rajnai G. (2005): Lezárult az egyeztetés a fejlesztési koncepcióról. ÖN-KOR-KÉP Magazin, 2005. augusztus-szeptember – (12) Sarudi Cs. (2003): Térség- és vidékfejlesztés. Agroinform Kft, Kaposvár – (13) Süli-Zakar I. (szerk.) (2003): A terület- és településfejlesztés alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs – (14) Szegvári P. (2005): „Abszurdisztán vagy Csodaország” – 15 év tükrében a regionális önkormányzás esélyei. ÖN-KOR-KÉP Magazin, 2005. október – (15) 1999. évi CXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről – (16) 2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről – (17) 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről – (18) 2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről, és az államháztartás hároméves kereteiről – (19) 2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről – (20) 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről.