

**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA**

**Az Országgyűlés 35/1998. (III.20.) számú OGY. határozatával  
elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió Felülvizsgálata**

(rövidített változat)

**2005.**

# TARTALOM

<b>BEVEZETÉS</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Az OTK mint dokumentum</b> .....	<b>3</b>
<b>2. A jövőkép</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Átfogó célok</b> .....	<b>7</b>
<b>4. Területfejlesztési prioritások megvalósulása</b> .....	<b>14</b>
Beavatkozási területekre vonatkozó prioritások .....	14
Ágazatokra vonatkozó prioritások .....	24
<b>5. Rövidtávú feladatok az ezredfordulóig</b> .....	<b>33</b>
<b>6. A megvalósítás eszköz és intézményrendszere</b> .....	<b>38</b>

## **BEVEZETÉS**

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. sz. törvény először az ország történetében meghatározza a Magyar Köztársaságban folyó területfejlesztési tevékenység kereteit, intézményrendszerét.

A törvény szövege rögzíti, hogy a területfejlesztés alapját országos és térségi szintű területi tervezési dokumentumok, koncepciók, programok és rendezési tervek képezik.

A törvényben előírt feladatnak eleget téve készült el az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK), amelyet az Országgyűlés 35/1998. (III. 20.) sz. OGY határozatával fogadott el.

Az OTK az első olyan legitim fejlesztéspolitikai dokumentum, amely meghatározta a hosszú távú átfogó területfejlesztési célokat, a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges területi irányelveket, és orientáló információkat biztosított az ágazati és kapcsolódó területi tervezés, valamint a területfejlesztés szereplői számára.

A törvény rendelkezik az OTK hatévenkénti felülvizsgálatáról is. Az OTK elfogadása óta eltelt hat esztendő, így a törvényi előírásnak megfelelően 2004-ben aktuális az OTK felülvizsgálata.

Az OTK felülvizsgálata a 35/1998. (III. 20.) sz. OGY határozat pontjai szerint elemzi és értékeli az OTK átfogó céljainak teljesülését, a célok és prioritások megvalósulását térségenként és ágazatonként, valamint a területfejlesztési politika rövidtávú feladatainak teljesítését.

A vizsgálat eredményeit, következtetéseit az összefoglaló megállapítások és értékelések jelenítik meg, javaslatokat is tartalmazva a megújított OTK készítéséhez.

A felülvizsgálat a területi folyamatokról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről szóló első Országgyűlési Jelentés [melyet az Országgyűlés 39/2001. (VI. 18.) sz. határozatával fogadott el] és a 2004-ben készült második Jelentés vizsgálati eredményeinek és az ágazatoktól kapott információk, valamint az ágazati szakpolitikák értékelésének felhasználásával készült.

## 1. Az OTK mint dokumentum

Az Országos Területfejlesztési Koncepció **jelentőségét** elsősorban az adja, hogy a rendszerváltozás után az első olyan átfogó fejlesztéspolitikai koncepcionális dokumentum volt, amely deklarált céljaiból adódóan sok vonatkozásban az ágazati és megyei, regionális fejlesztéspolitikai tervek és programok tartalmát is orientálta. Az OTK fontos érdeme volt, hogy a szűkebb értelemben vett területfejlesztési politikán túl horizontális elven a különböző ágazatok fejlesztéspolitikájának területi koordinációját is célul tűzte ki.

A Nemzeti Fejlesztési Terv készítése során azonban nem vették kellően figyelembe az Országos Területfejlesztési Koncepcióban foglaltakat, az ágazati tervezés és a régiókban folyó tervezési munkálatok nem az OTK sarokpontjaihoz igazodtak. A megújított OTK azonban – amennyiben készítése az Európa Terv készítésével kellően összehangoltan valósul meg – olyan alapidokumentum lehet, mely a területi szempontok érvényesítésének alapvető, s a korábnál hatékonyabb keretet adhat.

Az 1998-ban elfogadott OTK az alapvető kereteket lefektető területfejlesztési törvény egyértelmű előírása alapján készült el. Mint a rendszerváltozás utáni első nagy legitimitású fejlesztéspolitikai dokumentum más hazai tervdokumentumhoz nem kellett igazodnia, csupán az EU kompatibilitásra való törekvés jelentett kereteket.

1998-hoz képest ma lényegesen összetettebbek a **tervezés keretfeltételei**, hiszen az új OTK készítését jelenleg új körülmények befolyásolják, illetve lehetőségeit bizonyos mértékben behatárolják.

Hazánk már tagja az Európai Uniónak. Ebből adódóan a hazai területfejlesztési politikának törekednie kell arra, hogy a lehető legjobban kihasználja a tagságból adódó lehetőségeket, ugyanakkor a közösség egyenjogú tagjaként csökken a megfelelési kényszerünk és nagyobb hangsúlyt kaphat a nemzeti érdekek megfogalmazása és érvényesítése.

Eközben azonban a tervezésben alapvető viszonyítási pontot jelentő európai uniós regionális politika is átalakulóban van. Még mindig bizonytalan, hogy egyrészt a hatékonyság, másrészt az újonnan csatlakozó országok felzárkóztatási, kohéziós követelménye hogyan változtatja meg 2007 után a közösség regionális politikájának célkitűzéseit, eszközeit.

Az EU követelmények mellett erősödik a hazai társadalmi elvárás is a partnerség elvének fokozott érvényesítésére. Az Országos Területfejlesztési Koncepció legitimitása erősítendő a szereplők széles körének a tervezésbe – s nemcsak a véleményezésbe – történő bevonásával.

*Annak érdekében, hogy az OTK-ban megfogalmazásra kerülő célok és alapelvek az Európa Tervbe, a második NFT-be, valamint ágazati és a regionális stratégiákba is beépüljenek, fontos a célok tekintetében minél szélesebb - a politikai pártokra, ágazatokra, régiókra és civil szférára, a szakmai, tudományos életre egyaránt kiterjedő - konszenzus kialakítása. A jövőképek kialakítása, a területfejlesztési prioritások, célok azonosítása során támaszkodni kell a már kidolgozott és legitim ágazati stratégiákra.*

A területfejlesztés szereplőinek köre a régiók intézményeinek megerősödésével megváltozott.

Az OTK mellett az ország fejlesztéspolitikáját összefogó átfogó fejlesztési koncepció és az Európa Terv készítésével elkezdődött a következő programozási időszakra való felkészülés.

Az új tervezési körülmények azonban számos bizonytalanságot is hordoznak.

Az Európa Terv készítésének fontos érdeme, hogy egységes keretbe kívánja helyezni a hazai fejlesztéspolitikai tervezést. Kulcsfontosságú, hogy ebben a helyzetben a területfejlesztés – pl. az OTK révén – milyen szerepet tölt be. Az új dokumentumnak a területfejlesztés három funkcióját javasolt megalapoznia: a saját eszközrendszerére épülő szűkebb értelemben vett központi területfejlesztést; az ágazatok közti területi elvű koordinációt; és a régiók működésének összefogását, koordinálását.

A tervezést nehezítő körülmény, hogy a nemzeti szintű tervezés jogszabályi háttere szinte teljesen kidolgozatlan. A megindult tervezési kezdeményezések gyakran csak az EU támogatásokra vonatkozó elemekre koncentrálnak, éppen ezért a Strukturális Alapok szellemiségét tükrözik. Ez mindaddig így is lesz, amíg nem történik átfogó szabályozás a tervezésről, nem dől el, hogy Magyarországon milyen típusú és szintű terveket, kiknek, milyen tartalommal, és eljárási rendben, illetve végrehajtási eszközrendszer birtokában kell megalkotnia.

Az Országos Területfejlesztési Konceptió tervdokumentumának az OGY határozatba bekerült szövege **műfaját** tekintve meglehetősen vegyesnek tekinthető.

Mint az első nemzeti szintű fejlesztéspolitikai dokumentum az ország társadalmi-gazdasági fejlődésének sok, gyakran a területi vonatkozású kérdéseken túlmutató témájára is kitért. Ilyen nem területi vonatkozású célok voltak, pl. „a polgárok nemzeti kulturális, anyagi jólétének megteremtése” vagy a „szociális piacgazdaság kiépítése”.

Az OTK-ban keverednek a koncepcionális dokumentum és a cselekvési (operatív) terv elemei, hiszen az alapelvek, célok, prioritások mellett a dokumentum konkrét feladatok sorát is kijelöli.

Mindemellett a hagyományos szemléletű objektum orientált tervezés keveredik a stratégiai tervezéssel.

A háttérdokumentumból kitűnik, hogy a helyzetértékelés keveredik a javaslattevési résszel. Az elemzésben ugyanis a feltárt problémákhoz közvetlenül javaslatok is megfogalmazásra kerülnek, ami azt eredményezi, hogy problémánként külön-külön feladatokat nevesít, azaz a stratégiai szemléletű tervezés helyett – mely az átfogó célokhoz keresi a szükséges részcélokat és eszközöket – gyakran „tüneti kezelés” jellegű beavatkozásokat jelöl ki. Ebből adódik a dokumentum legtöbb elemében felmerülő problematika: a cél – eszköz viszony tisztázatlansága a helyes sorrend gyakori felcserélése.

Az OTK-t elfogadó OGY. határozatban és a háttérdokumentumában szintén csak mérsékelten jelenik meg a stratégiai szemléletű tervezés másik fontos jellemzője, nevezetesen a belső adottságokén túl a külső feltételrendszer (veszélyek, lehetőségek) kiértékelése és figyelembevétele. Ugyanakkor az Európába történő integrálódás mellett határozottan állást foglalnak a célok.

*A megújított OTK-nak célszerű koncepcionális jellegű dokumentumnak maradnia, vagyis a jövőre vonatkozó elvárások (jövőkép), átfogó és specifikus célok meghatározására korlátozódnia, részletekre csak olyan a területfejlesztés szervezeti kereteire vonatkozó kérdésekben szabad kitérni, melyek nem lehetnek részei a célok megvalósulását szolgáló*

*későbbi programoknak. Ennek megfelelően időtávját tekintve is elsősorban hosszú, de legalább középtávra kell korlátozódnia, s alapvetően nem szükséges részletezni a rövidtávra vonatkozó lépéseket.*

*Az új OTK készítésével párhuzamosan folyó tervezési folyamatokhoz, a koncepció tartalmi összehangolásának feltételeit is meg kell teremteni. Éppen ezért a megújuló koncepciónak kizárólag területi jellegű, integrált (több ágazatot érintő) prioritásokra kell korlátozódnia a főleges átfedések elkerülése és a többi tervhez való illeszthetőség feltételének megteremtése érdekében. Mivel az ágazatoknak már elkészült a maga fejlesztési koncepciója, az új OTK csak annyiban foglalkozzon az ágazati prioritásokkal, amennyiben térségi szempontból az Országgyűlés szükségesnek tartja ezek befolyásolását.*

*Az OTK-t az Országgyűlés fogadja el, jellegét tekintve olyan szigorúan koncepcionális jellegű dokumentumnak kell lennie, amely olyan alapértékeket, prioritásokat és választott célokat fogalmaz meg, amelyeket az országgyűlési képviselők támogathatnak. Operatív célok, intézkedések vagy konkrét fejlesztések kijelölése éppen ezért nem indokolt. A dokumentumban csak olyan konkrétumokra, részletekre célszerű kitérni, melyek a további operatív tervezési folyamat számára sarokköveket jelenthetnek, amelyek biztosítják a területi szemlélet és koordináció érvényesülését, vagy akár tisztázzák a különböző térségi szintek – főképp a régiók - szerepét. Az OTK-nak fő funkciója éppen ezért az lehet, hogy a nemzeti szintű tervezés, az ágazatok és a régiók tervezése-fejlesztése számára alapvető kereteket jelöljön ki.*

Az OTK OGY. határozatában számtalan cél, prioritás, irányelv, és feladat került kijelölésre, melyek döntő többsége valóban egy EU-konform területfejlesztési rendszer kialakítását, a területi problémák kezelését szolgáló elem volt. E számos elem ugyanakkor nem kellően rendszerszerű és strukturált **szerkezetben** került megfogalmazásra, amiből az adódik, hogy a különböző célok csoportjai nem egyértelműek, a célok és prioritások gyakran nem összehangolt, heterogén jellegű tervelemek felsorolását adják. A különböző fogalmak – cél, prioritás, irányelv, stb. – nem egyértelmű használatával, azonos célok különböző időtávokon való ismételt megjelenítésével a koncepció egy nehezen áttekinthető, és ebből adódóan érvényesítésében is korlátozott lehetőségekkel rendelkező dokumentum maradt.

A dokumentumban megjelenő sokféle, különböző szintű és jellegű cél egymáshoz való viszonya az egyértelmű célrendszer híján nem tisztázott.

*Egy megújított OTK-ban mindenképpen ajánlott a kijelölésre kerülő célok hierarchikus rendszerbe történő felépítése – lehetőség szerint ennek ábrán (célpriamis) történő megjelenítése. Javasolt továbbá az új OTK dokumentumának is a nemzetközi gyakorlatban használatos stratégiák felépítését követnie.*

Az 1998-ban elfogadott dokumentum a koncepcionális szintet túllépő jellegéből és tartalmi összetettségéből adódóan meglehetősen nagy terjedelmű.

*Az új OTK-nak – széleskörű alkalmazhatósága érdekében – alapvetően rövidnek, átláthatónak, tömörnek és közérthetőnek kell lennie, s nem szabad a megvalósítás eszközeire, részleteire kitérnie. Fontos, hogy a különböző fogalmak – mint alapelv, prioritás, cél, feladat – egyértelműen kerüljenek használatra. Ennek érdekében javasolt az európai fejlesztéspolitikai tervdokumentumok kifejezéstárának alkalmazása.*

## 2. A jövőkép

Az OTK háttéranyaga a jövőképet nem célállapotként, hanem „stratégiai irányok értékközpontú rendszereként” definiálta. Az országgyűlési határozatban megjelenő jövőkép ennek ellenére vegyes **műfajú**: a célállapot és a célhoz elvezető folyamatok vegyes, heterogén struktúrájú ábrázolását adja.

A jövőképet alkotó felsorolásban körvonalazódik az a térszerkezet, amely felé a területfejlesztési politika „törekszik”. A jövőképet alkotó felsorolásban a vágyott állapot jellemzői (pl. Magyarország hídszerepet tölt be) keverednek a kívánt fejlődési folyamatokkal (pl. mérséklődnek a területi egyenlőtlenségek). Ugyanakkor – bár a jövőkép alapvető funkciója, hogy az átfogó célok kiindulópontja legyen – egyértelműen eszköznek tekinthető elemek is szerepelnek, úgy, mint ipari parkok, vállalkozási övezetek, vagy akár kistérségi társulások.

Az OTK háttéranyaga a forgatókönyv típusú jövőkép-koncepcióból indult ki. Nem világos azonban, hogy a háttéranyagban vázolt három forgatókönyv közül melyikkel számolt a koncepció, s miképpen épített rá. A vázolt forgatókönyvek logikája az elmúlt időszak tapasztalatai alapján nem igazolódott, ugyanis a leírtakkal ellentétben a felgyorsult növekedés nem a kiegyenlítődéssé, hanem a területi különbségek növekedését hozta és éppen a növekedés visszaesésének időszakában jelentkezett bizonyos területi nivellálódás.

A jövőkép alapvető funkciójából adódik, hogy **elérését** a célok, a célokhoz rendelt részcélok, valamint az azokat megvalósító eszközök szolgálják. A jövőképbe foglalt célkitűzések az elfogadás időpontjában reálisnak annyiban tekinthetők, hogy a területfejlesztési szakpolitika létező különböző jellegű aktuális céljait fogta csokorba. Ugyanakkor az OTK – az ország egészére vonatkozó, általános érvényű, átfogó fejlesztéspolitikai koncepció hiányában – olyan célkitűzéseket is felvállalt, amely csupán a területfejlesztési politika eszköz és intézményrendszerével nem valósíthatók meg.

A jövőkép nem jelölt meg időtávot, de kétségtelen, hogy különböző elemeinek megvalósulása eltérő időben reális. Azt, hogy a jövőkép irányába mekkora előrehaladást sikerült megtenni, az egyes célok, prioritások teljesülésének értékelésével lehet megítélni.

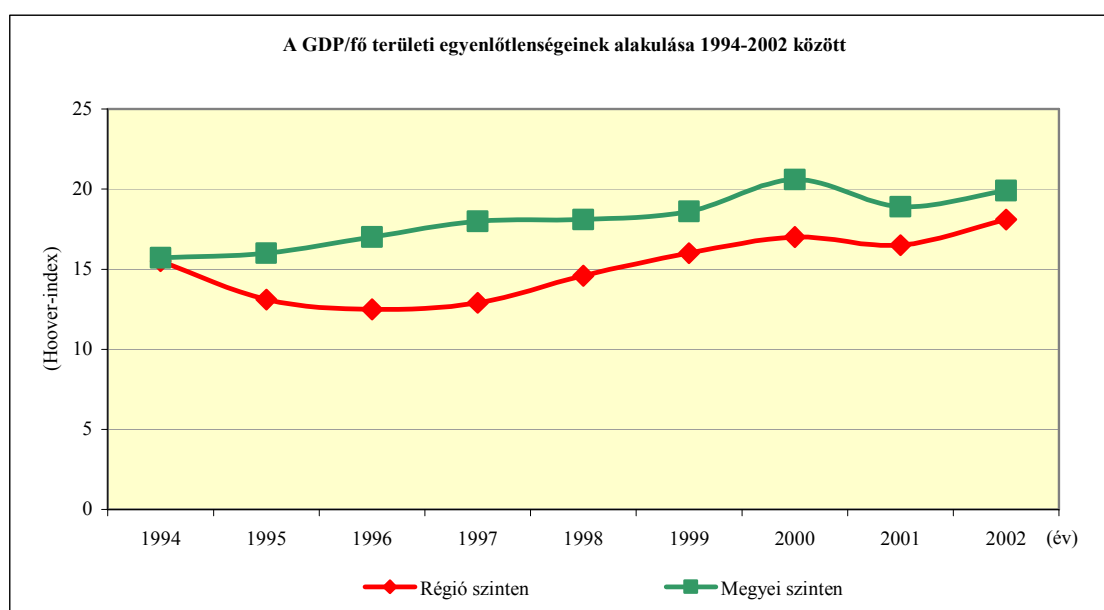
*A jövőkép vázolt műfaji és tartalmi heterogenitása miatt a megújított OTK esetében indokolt egy formájában új jövőkép megalkotása, melybe természetesen a jelenlegi változat általános érvényű célkitűzései beépülhetnek. Mivel az új dokumentum – a tervezői javaslat szerint – valóban koncepcionális jellegű lesz, a jövőképnek a legalapvetőbb végső célt (a célhierarchia csúcsát) kell megfogalmaznia tömören, néhány mondatban. Ugyanakkor alapvető követelmény, hogy ez az átfogó célkijelölés széleskörű konszenzuson alapuljon.*

*A területfejlesztési jövőkép nem lehet független az Európa Tervben megfogalmazott jövőképtől, annak területi dimenziójaként kell megjelennie.*

### 3. Átfogó célok

Az OTK egyik legfontosabb átfogó célja a **területi egyenlőtlenségek mérséklése** volt. A célt szolgáló intézkedések azonban a piaci alapú, az egyenlőtlenségeket fokozó folyamatokat csak mérsékelni tudták, megállítani nem, de megakadályozták újabb válságjelenségek kialakulását. Különösen a foglalkoztatási támogatások esetén mutatható ki jelentős hatás, ami azt jelenti, hogy – ha csak rövidtávon is – de jelentős szerepet tud betölteni az állam a foglalkoztatási feszültségek mérséklésében.

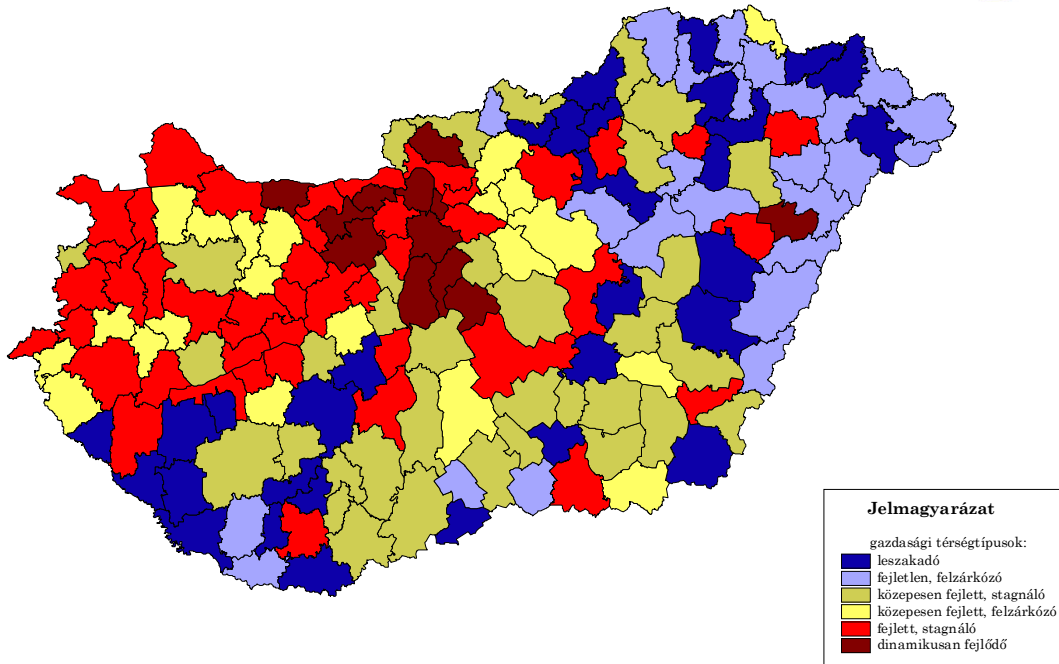
A kilencvenes évek közepére kialakult térszerkezet az ezredfordulóra alig módosult, a kiegyenlítő és a különbségeket növelő tendenciák egyidejűleg érvényesültek. Egyes, a területi különbségeket mérséklő folyamatok 2000 után indultak meg. E kiegyenlítődést azonban nem a fejletlen területek dinamikus fejlődése eredményezte, hanem egyrészt egyes korábban fejlett területek piaci folyamatokból adódó visszaesése, másrészt az állami beavatkozások.



A kiegyenlítődést irányában hatott a települési infrastrukturális ellátottság nivellálódása, a jövedelmi viszonyok terén pedig érvényesült a központi bérpolitikai intézkedések hatása. Nem javult azonban az ipari termelés koncentráltsága, nőtt a különbség a tőke területi eloszlásában is. Tovább erősödött a kelet-nyugat irányú és a centrum-periféria típusú megosztottság, nőtt az ország központi térségének gazdasági súlya. A budapesti agglomeráció és új elemként a főváros tágabb környezete dinamikusabban fejlődött. Nőtt a különbség a városok és községek fejlettsége között, a községek, különösen a kisebb lélekszámúak lemaradása fokozódott.

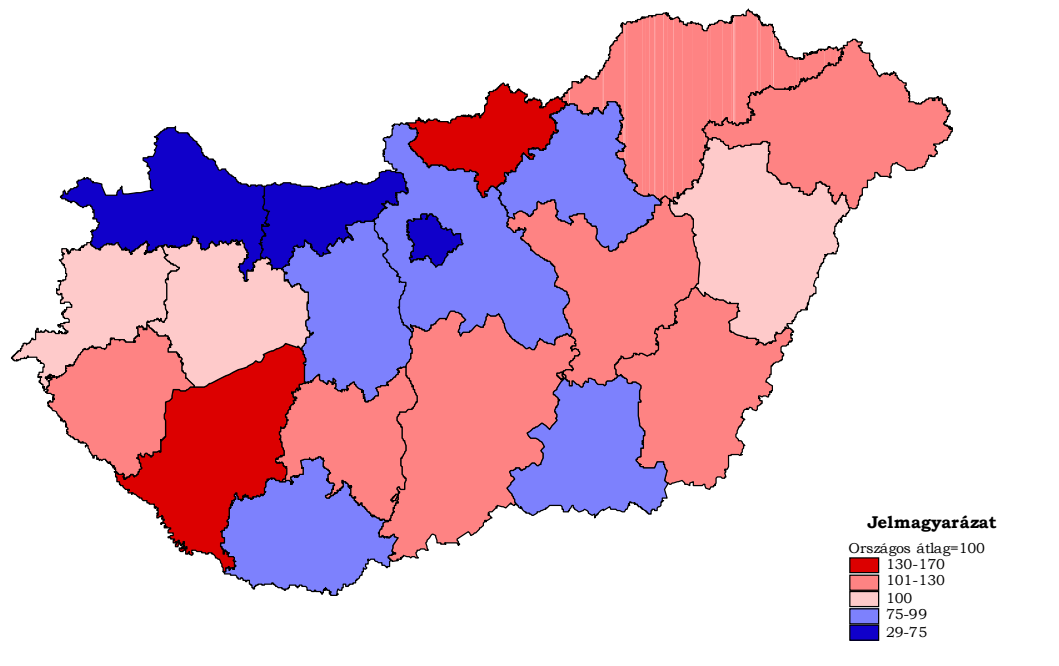
Az alapvető területi-társadalmi egyenlőtlenségek továbbra is egyértelműen a gazdasági folyamatokhoz kötődnek. Ezt legjobban a gazdasági fejlettséggel együtt változó, egyre nagyobb térségi, és települések közötti egyenlőtlenségeket mutató munkanélküliségi helyzetkép érzékelteti.

A gazdasági térszerkezet alakulása 1998-2002



A területi különbségek mérséklése érdekében tett erőfeszítések eredményességét alapvetően befolyásolta, hogy a területi kiegyenlítés követelménye nem vált horizontális célkitűzéssé, amit minden ágazati szakpolitika és kormányzati döntés kialakítása, megvalósítása során figyelembe kellene venni. Gondot jelent, hogy az egyenlőtlenségek mértékéhez képest a területfejlesztési célú források továbbra is csekély (10%-os) hányadot képviselnek az összes megítélt támogatáshoz képest, és az ágazati kezelésű célleírányzatok koordinációja során nem érvényesülnek kellő mértékben a területi szempontok.

Egy főre jutó összes támogatás 1999-2002



*A területi egyenlőtlenségek mérséklése továbbra is a területi politika legfontosabb céljai közé kell, hogy tartozzék, mert az életkörülményekben, a szociális és infrastrukturális feltételek terén nem kívánatos egyenlőtlenségek alakulhatnak ki, ill. súlyosbodhatnak, amelyek magukban hordják a hátrányos helyzetű térségek leszakadásának, a szegregációs folyamatok felerősödésének és újabb válságjelenségek kialakulásának veszélyét.*

*Fontos, aktuális kérdés annak felülvizsgálata és tisztázása, hogy mely területi egyenlőtlenségek tekinthetők nem kívánatosnak, hátrányosnak, s ezek közül melyek kezelését kell a területfejlesztési politikának kezelnie. Bizonyos területi aránytalanságok kezelése - pl. közoktatás, egészségügy, lakásállomány területi problémái - nem a területpolitika feladata, hanem az egyes - ideális esetben területi szempontokat is érvényesítő - ágazatoké.*

*A területi különbségek mérséklésének eszköztára a korábbiakhoz képest kevésbé a külső beavatkozásokat és a hosszú távon fenntartott állami segítségnyújtást kell, hogy magába foglalja, inkább a meglévő adottságokban rejlő előnyök feltárását és hasznosításának lehetőségét.*

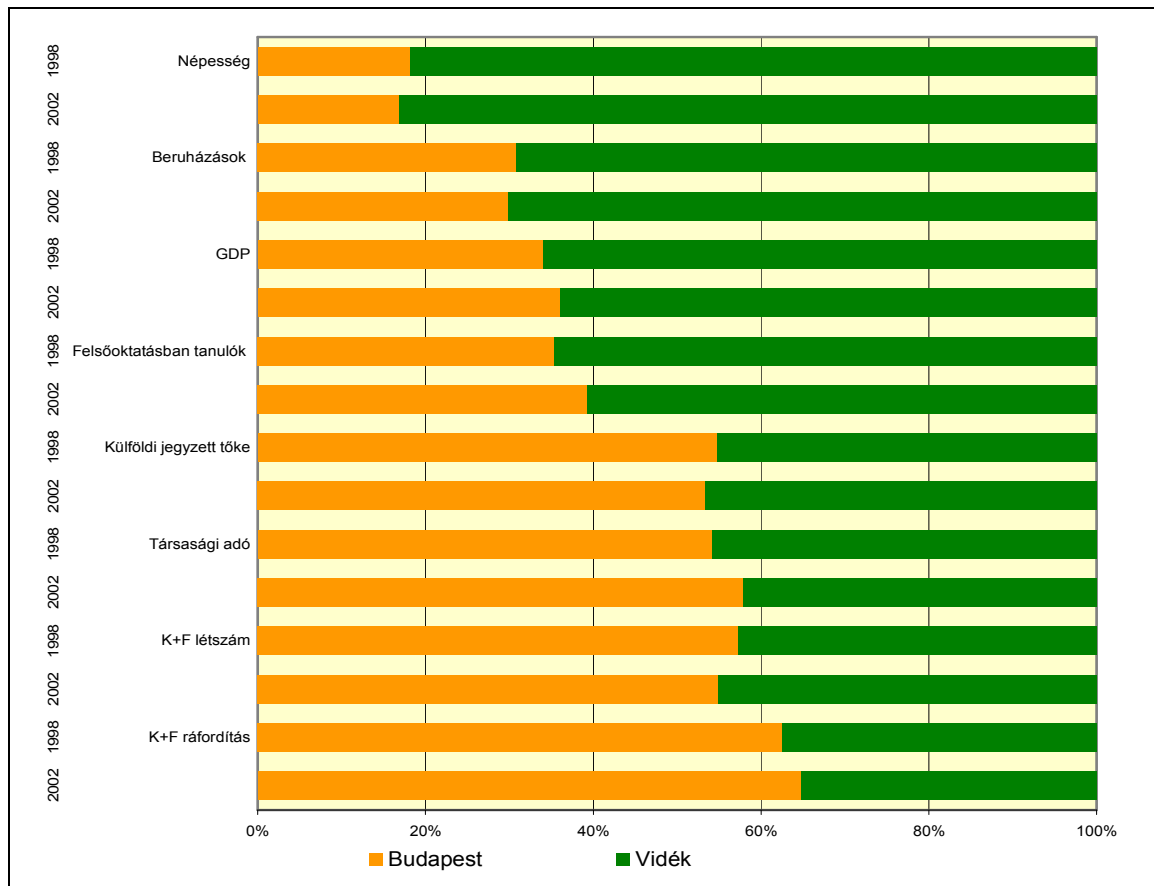
*Szükség van továbbá a területi kiegyenlítést szolgáló támogatások, a területfejlesztési hatású ágazati források, a térségi adókedvezmények rendszere és a költségvetési törvény nevesített nagyberuházásainak esetében a komplementaritás és a koncentráció elvének hatékonyabb érvényesítésére. Mindezen támogatások egységes koncepcióban, programdokumentumban történő tervezése, területi szempontból összehangolt célba juttatása és decentralizált megvalósítása esetén várható csak, hogy az alkalmazott eszközök a területfejlesztési politika céljait szolgálják, és ezzel hosszú távon elősegítik a területi felzárkózást.*

A Budapest-központúság, a főváros túlzott dominanciája évtizedek óta az egyik legnagyobb és egyre fokozódó térszerkezeti aránytalanság. Ennek megfelelően a **Budapest-központú térszerkezet oldásának** célkitűzése az OTK készítésekor teljes mértékben aktuális volt.

1998-2002 közötti a Budapest-központúság mérsékelten bár, de tovább erősödött; ugyanakkor a főváros mellett annak szűkebb és tágabb agglomerációja is dinamikus növekedésnek indult, ami a főváros pozitív gazdasági kisugárzó hatásának érvényesülésére vezethető vissza. Nem sikerült azonban mérsékelni a főváros túlsúlyát az ország életében, annak domináns szerepe a gazdaság, a társadalom és az igazgatás több területén továbbra is fennmaradt. A területfejlesztési politika főbb dokumentumaiban ez a prioritás többnyire megjelenik, azonban a megvalósítás során csak részben, vagy egyáltalán nem sikerült a megfogalmazottakat teljesíteni. A legfontosabb az öt legnagyobb vidéki város regionális innovációs központ szerepének fokozása lenne a fővárossal szemben, ami az elmúlt időszakban csak egy-két területen valósult meg. E regionális központokhoz kapcsolódó alközpontok, technológiai központok már regionális szinten kezelendő „ügyek”, s mint ilyenre az OTK-nak nem szükséges kitérnie.

*Mivel érdemi változás nem történt az egyközpontúság oldását illetően a '90-es évek második felétől sem, a Budapest-központú térszerkezet oldása továbbra is fontos területfejlesztési cél kell, hogy maradjon az új OTK tervezésekor is. Szükséges azonban a cél pontosítása és korrigálása.*

**A legfontosabb gazdasági-társadalmi mutatók megoszlása a főváros és a vidéki térségek között:**



A főváros, mint európai léptékű metropolisz, az ország egyetlen valódi nagyvárosa, így az egész ország érdeke, hogy Budapest minél intenzívebben kapcsolódjon be a világ kulturális és gazdasági életébe, s ebben a területfejlesztési politikának is inkább ösztönöznie, semmint korlátoznia kell. Törekedni kell arra, hogy a főváros gazdasági potenciálja mindinkább pozitív hatással legyen az egész országra.

*A Budapest-központú térszerkezet oldásának ezért elsődlegesen az alábbi prioritásokra kell épülnie:*

- kutatási és felsőoktatási aktivitás növelése a vidéki centrumokban;
- a közlekedési hálózat transzverzálisabbá tétele;
- regionális szint megerősítése.

*A cél továbbra is aktuális, azonban a nemzetközi jelentőségű funkciók tekintetében (pl. gazdasági-pénzügyi, menedzsment, kulturális funkciók) Budapest szerepének csökkentése nem lehet reális cél. Az egyközpontú térszerkezet oldására némelyik fővárosi funkció vidékre helyezése és a vállalkozások vidéki telephelyválasztásának ösztönzése mellett egyre inkább reális eszköz lehet a hazai városok, régiók integrálása a nemzetközi folyamatokba, elsősorban az európai térbe, amely folyamathoz az uniós csatlakozás kedvező feltételeket teremt. Ez utóbbit a hazai térségek versenyképességének erősítése, nemzetközi specializációjának ösztönzése, a nemzetközi programokba való bekapcsolódás és a határokon átnyúló kapcsolatok és együttműködések támogatása biztosíthatja.*

Az **innováció terjedésének elősegítése** az innovatív környezet, mint dinamizáló tényező megteremtés révén, az OTK-ban is releváns cél volt. Elmondható azonban, hogy az OTK bár figyelmet fordított az innováció térbeli terjedésének elősegítésére, mint elvre, azonban nem adott iránymutatást ennek pontos tartalmára, érvényesítésének lehetőségeire, sőt a cél

egyértelmű értelmezésére sem. Nem vizsgálta meg kellő hangsúllyal az adaptációt lehetővé tevő, az innováció-terjedésben fontos szerepet játszó közvetítő intézményrendszert, nem tisztázta szerepüket az innováció terjedésében.

Néhány ágazat stratégiájában megjelent ugyan az innováció, a K+F támogatás, azonban összehangolásukra nem került sor. Ugyanez a helyzet az innováció ösztönzés konkrét pénzügyi támogatásával is. Viszonylag kevés támogatási forrás kezelte ezt a célt, ezek területi összehangolására úgyszintén nem került sor. Az innováció ösztönző pénzügyi eszközök közül ki kell emelni az 1998 és 2001 között működtetett Műszaki Fejlesztési Alapprogramot, majd a későbbi Kutatási és Technológiai Innovációs Alapot, melyek elosztásánál területi szempontokat mérsékelten vettek figyelembe.

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Központi Műszaki Fejlesztési Alapprogram (millió Ft)</b>	6 727	6 336	6 508	8 938	12 285

Az OTK által meghatározott, az innováció terjedését elősegítő irányelvek csak kis mértékben érték el céljukat. A K+F tevékenység tekintetében továbbra is jellemző Budapest dominanciája, bár kisebb mértékben, de néhány nagy regionális szerepkörű város erősödött, miközben a K+F intézményeket és a termelő vállalkozásokat összekapcsoló, az adaptációt elősegítő transzfer intézményi struktúra még mindig hiányos és gyengén fejlett. Nem jött létre egységes kormányzati stratégia arra nézve, hogy a szellemi központok hogyan transzferálják a tudást és a technológiát a termelési területekre és milyen intézményrendszer kiépítése szükséges a hatékony kapcsolattartásra.

Eredményként elmondható ugyanakkor, hogy mind a felsőoktatási intézmények, centrumok, mind a termelői szféra felismerte az információs-kommunikációs technológiák (IKT) jelentőségét.

*Az állandóan megújuló, innovatív környezet megteremtése az ország egész területén továbbra is fontos cél kell, hogy legyen. Fontos azonban figyelembe venni, hogy a területi folyamatokat formáló innovációs jelenségek változnak.*

Míg a kilencvenes években a K+F tevékenység eredményei mellett a piacgazdaság kiépülésének elemei, pl. vállalkozások alapítása, civil szféra, a műszaki innovációkon belül a telefon, mobiltelefon terjedése voltak a legfontosabb térben terjedő innovációk, addig napjainkra az információs társadalom terjedése jelenti az egyik legfontosabb innovációs jelenségcsoportot.

A területfejlesztési politika szempontjából kiemelt, hogy az innováció terjedése ne álljon meg bizonyos területi csomópontokban (Budapest, regionális központok, működő tőke befektetési célpontok), hanem közvetítő, transzfer intézmények segítségével az ország egészében terjedjen, így elősegítve a kiegyensúlyozott területi fejlődést.

*Ennek érdekében célszerű a formálódó innovációs politikát összehangolni a területfejlesztési politikával, a területpolitikai célok érvényesülését beépíteni az innováció ösztönzés eszközrendszerébe. Szükséges meghatározni az innováció terjedését elősegítő intézmények körét, pontos szerepét, feladatát és ezen intézmények létrejöttét kormányzatilag javasolt támogatni a fejletlenebb, gazdaságilag-társadalmilag elmaradott térségekben. A helyi innovációs potenciál növelését szolgálja, ha erősödik a régiók innovációs tervezése és nő az innováció fejlesztéshez kapcsolódó források feletti kompetenciájuk.*

Az OTK egyik átfogó célja a **nemzetközi integráció elősegítése** volt. Magyarország földrajzi pozíciójából eredően az európai gazdasági tér része, a magyar gazdaság ezer szállal kötődik Európához, aminek további erősödését hozhatja Európai uniós tagságunk. A területfejlesztés integrációs összefüggéseivel kapcsolatban ezért az OTK elsősorban – indokoltan – arra helyezte a hangsúlyt, hogy az ország minél meghatározóbb része legyen az európai gazdasági térnek. Az elmúlt évek tapasztalatai ebben a tekintetben azt mutatják, hogy a földrajzi pozíció adta lehetőséggel Magyarország csak akkor tud élni, ha a magyar gazdaság egészének sikerül az egységes piacon érvényesülnie, s térségeink, illetve városaink is eredményesek legyenek a telephelyért, erőforrásokért folyó versenyben, illetve sikerül csökkenteni az ország kommunikációs és közlekedési elmaradottságát, s szervesen beépülni az európai közlekedési rendszerbe. Problémát jelent, hogy a gazdasági erőter kisugárzása egyoldalúan nyugatról áramlik felénk. Hosszabb távon az EU tagság korlátozhatja a gazdasági térszerkezet kapcsolódásait a keleti, déli és észak-keleti irányokba.

*A csatlakozás után az Unió területrendszerébe való integrálódás mellett nagy hangsúlyt kell kapjon a szomszédos régiókkal való térkapcsolatok kiépítése, különös tekintettel a magyar lakta területekre.*

A magyar területfejlesztési politika alakításában másfelől mind nemzeti, mind a különböző területi szinteken kiemelt szerepet kapott az elmúlt években az Európai Uniós tagságra való felkészülésből adódó követelmények teljesítése, amely szintén az integráció erősítését szolgálta. A területfejlesztési gyakorlat mindennapi elemévé vált a csatlakozással összefüggő teendők ellátása. A területfejlesztési politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének kialakítását egyre fokozottabban a Strukturális Alapok fogadásával összefüggő feladatok és követelmények határozták meg. Az integrációra való felkészülés célja hazánk EU csatlakozásával alapvetően teljesült.

*Ebben a tekintetben ma már nem a csatlakozás a cél, hanem az európai uniós regionális politikával való minél erősebb összhang megteremtése, a magyar érdekek határozottabb képviselete az EU-ban, továbbá a közösségi források minél hatékonyabb felhasználása, valamint az európai gazdasági térbe való integrálódás előnyeinek fokozása.*

Az OTK olyan, **az ország egészére megfogalmazott átfogó célokból** indult ki – helyesen – melyek döntően nem területi jellegűek. E célok többségére ugyan hat a területpolitika is, összességében azonban az ország teljes fejlesztéspolitikájának, társadalompolitikájának a célkitűzését jelentik, s elérésüket valamennyi kormányzati erőfeszítés együttesen szolgálja. Éppen ezért ezeket az általános átfogó célokat az OTK sem bontotta ki, s nem rendelt melléjük a megvalósítást biztosító részcélokat. Ugyanakkor mégis ki kellett térnie ezekre az általános nemzeti célokra, hiszen a területfejlesztési politika – bár jellegéből adódóan horizontális jellegű – az átfogó nemzeti célok megvalósításának csak egyik pillére, bár 1998-ban nem létezett olyan nagy legitimitású nemzeti fejlesztéspolitikai dokumentum, amelyre az OTK hivatkozhatott volna.

A területfejlesztés eredményeinek értékelésével éppen ezért az általános társadalom és gazdaságpolitikai célok nem megítélhetőek.

„A polgárok és a nemzet kulturális, anyagi jólétének megteremtését”, mint alapvető társadalmi célt, minden kormányzat elsődlegesnek tekintette. A területfejlesztési politika ennek főként területi vetületére, a jólét területi különbségeire irányul.

A rendszerváltozás után a *szociális piacgazdaság kiépítése* is olyan alapvető célkitűzés volt, amelyet változó hangsúlyok – vállalkozói szféra támogatása, esélyegyenlőség erősítése, stb. – mentén, valamilyen formában minden kormányprogram magába foglalt.

A *tartós gazdasági növekedés és a versenyképesség* növelése az ország egészére a legáltalánosabb gazdaságpolitikai célkitűzések. Az OTK-ban azonban nem került megfogalmazásra a gazdasági növekedés területi különbségeinek kérdésköre, sem a területi versenyképesség.

Az ország egészére megfogalmazott célok között is szerepelnek azonban közvetlenül területfejlesztési vonatkozásúak – pl. a területi különbségek csökkentése – melyek a dokumentum későbbi részeiben, esetenként többször is szerepelnek különböző prioritási szinteken.

A településrendszer fejlesztésével kapcsolatban azonban csak itt, az ország egészére vonatkozó célok között található egy meglehetősen általános célkitűzés.

A „*településrendszer harmonikus fejlődésének elősegítése*” című célkitűzés az OTK elfogadása óta a legkevésbé érvényesített célok közé tartozik. Az időszak során a településhálózat alakulását zömében kedvezőtlen folyamatok jellemezték. Az utóbbi évtizedben nagymértékben romlott a legalsó településosztályok, kis- és aprófalvak státusa, sőt, a demográfiai és társadalmi szempontból erodálódott települések ma már nem elszigetelten, pontszerűen jelennek meg, hanem egyre inkább összefüggő övezeteket alkotnak. A településrendszer legdinamikusabb elemei az agglomerációs települések, ezt azonban a főváros és a legnagyobb vidéki városok esetében az elköltözés, az erőforrások kiköltözése jellemzi, ami e városok bizonyos belső lakóterületeinek lepusztulásához, az agglomerációs térségekben pedig környezeti konfliktusokhoz vezet. A valódi funkcióktól függetlenedő várossá nyilvánítási gyakorlat is ellentmondásos.

Ugyanakkor bizonyos lehetőségeket kínáló folyamatok is megindultak, pl. a kistelepülések jelentős részének üdülési, rekreációs funkciókkal való gazdagodása, vagy a települési infrastruktúra terén történt egyértelmű felzárkózás.

A településrendszer problémáira azonban az OTK általános célkitűzésén túl az időszak fejlesztéspolitikája nem fogalmazott meg válaszokat. A településrendszer harmonikussá tételével kapcsolatban semmiféle kormányzati, szakpolitikai stratégia nem született és a problémát közvetetten érintő kevés támogatási formán kívül eszközök sem álltak rendelkezésre a településrendszer gondjainak kezelésére.

*A településrendszer állapotának széleskörű kiértékelése és a fejlesztésével kapcsolatos határozott stratégia kialakítása megkerülhetetlen tervezési feladatot jelent a jövőben.*

## 4. Területfejlesztési prioritások megvalósulása

### *Beavatkozási területekre vonatkozó prioritások*

A területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségek rendszerét a területfejlesztési törvény alapozta meg, amely az akkor érvényben lévő EU regionális politika célterületeinek mintáját követte. Az Országos Területfejlesztési Koncepció négy hátrányos helyzetű kedvezményezett térségtípus fejlesztési prioritásait jelölte ki, valamint speciális földrajzi adottságú térségekre is fejlesztési prioritásokat fogalmazott meg. A területfejlesztési szempontú kedvezményezettség elve összességében nem kellő mértékben érvényesült a fejlesztéspolitikai támogatások területi elosztásánál, s még a területfejlesztési célú források felhasználásában sem tükröződött megfelelően az elmaradott térségek többlettámogatása. Az elsődlegesen ágazati kezelésű, azonban területfejlesztési hatással is bíró támogatások esetében pedig az OTK-ban meghatározott kistérségi alapú kedvezményezettség figyelembe vétele általában nem valósult meg, s a területi szempontok a célok és elosztási rendszer szintjén alig jelennek meg.

A beavatkozási térségtípusok rendszerének három fő problematikája állapítható meg:

- Sok beavatkozási térségtípus került kijelölésre, s ettől a rendszer nehezen áttekinthető, sok átfedés és párhuzamosság jellemzi.
- A kedvezményezettség túl sok területet érint, így nem eredményez koncentrált erőforrás felhasználást. A támogatásból részesülő népesség aránya (a lakosság egyharmada) túl nagy.
- A térségenként megfogalmazott, többnyire nagyszámú prioritás és feladat érvényesítésének nem volt egyértelmű, szabályozó, illetve felelősségi rendszere.

*A térségtípusok közti, valamint az ágazatokkal szemben megjelenő jelentős átfedések miatt megfontolandó, hogy a területfejlesztési szempontú kedvezményezett térségeknek egyetlen, a társadalmi, gazdasági fejlettség alapján elmaradottnak tekinthető típusa legyen, amelynek mindenkor területe az ország népességének csak limitált (a koncentráció és a hatékonyság szempontjainak érvényesítése miatt) arányát érintő térségeket foglal magába. E térségek lehatárolásához új, a jelenlegi társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek meghatározásától eltérő módszertan kifejlesztése szükséges.*

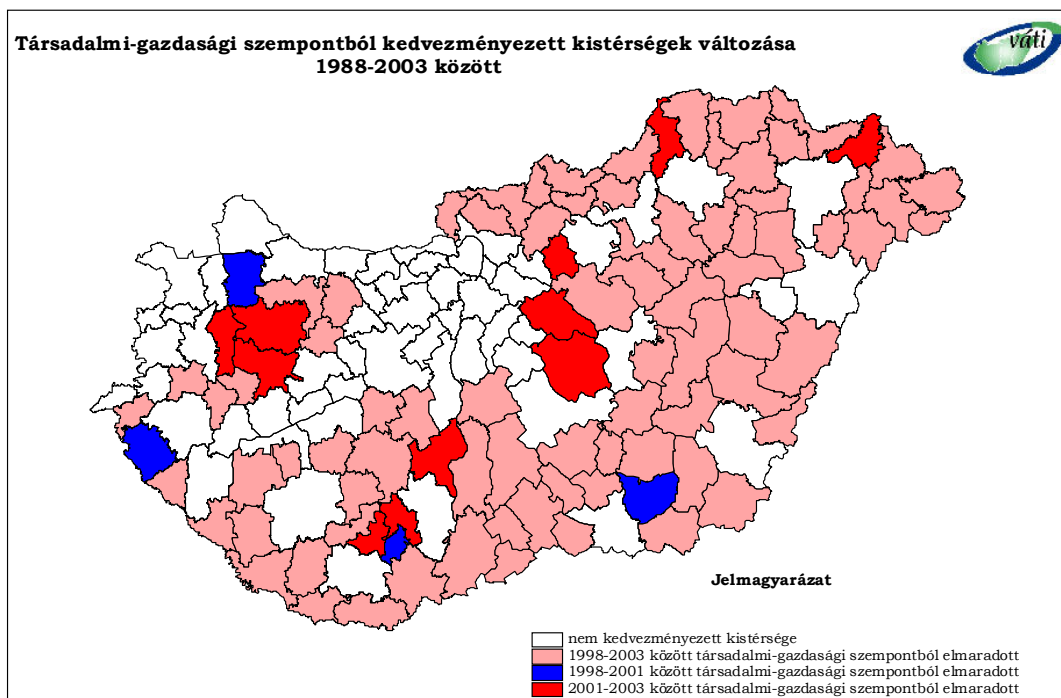
Ugyanakkor az elmaradott, kedvezményezett térség(ek) mellett továbbra is megkülönböztetett fejlesztési előírások, korlátozások és ajánlások megfogalmazása indokolt egyes speciális földrajzi adottságú térségtípusok esetére, melyek körét azonban – az OTK-ban szereplő jelenlegi négy típust – felül kell vizsgálni. Az új speciális térségtípusok meghatározásánál szükséges a hazai területi folyamatokhoz, térségi-településrendszerbeli adottságokhoz alkalmazkodó problémaorientált típusok kialakítása.

A további, főleg átfedések elkerülése és a szinergiahatások erősítése érdekében a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek rendszere összehangolásra vár a vállalkozási övezetek területi eloszlásával és egyéb, ágazati beavatkozási térségek rendszerével.

Az egyes hátrányos helyzetű kedvezményezett és a speciális földrajzi adottságú térségekre az OTK által meghatározott prioritások teljessége az alábbiak szerint értékelhető.

A **társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott területek** felzárkóztatására irányuló törekvések eredményessége mérsékelt volt. Ezt tükrözi, hogy az elemzések alapján az e kategóriába tartozó kistérségek többségének társadalmi-gazdasági helyzetét tekintve nem történt jelentős pozitív elmozdulás. Míg a gazdasági fejlődés tekintetében az 1998-ban kijelölt kedvezményezett térségek 45%-a megkezdte a felzárkózását, a társadalmi fejlődés tekintetében csak 25% mutat felzárkózást, míg 25-25% tekinthető súlyosan leszakadónak mindkét vonatkozásban.

*Éppen ezért e kedvezményezett területek besorolásának és támogatási rendszerének felülvizsgálata indokolt.*



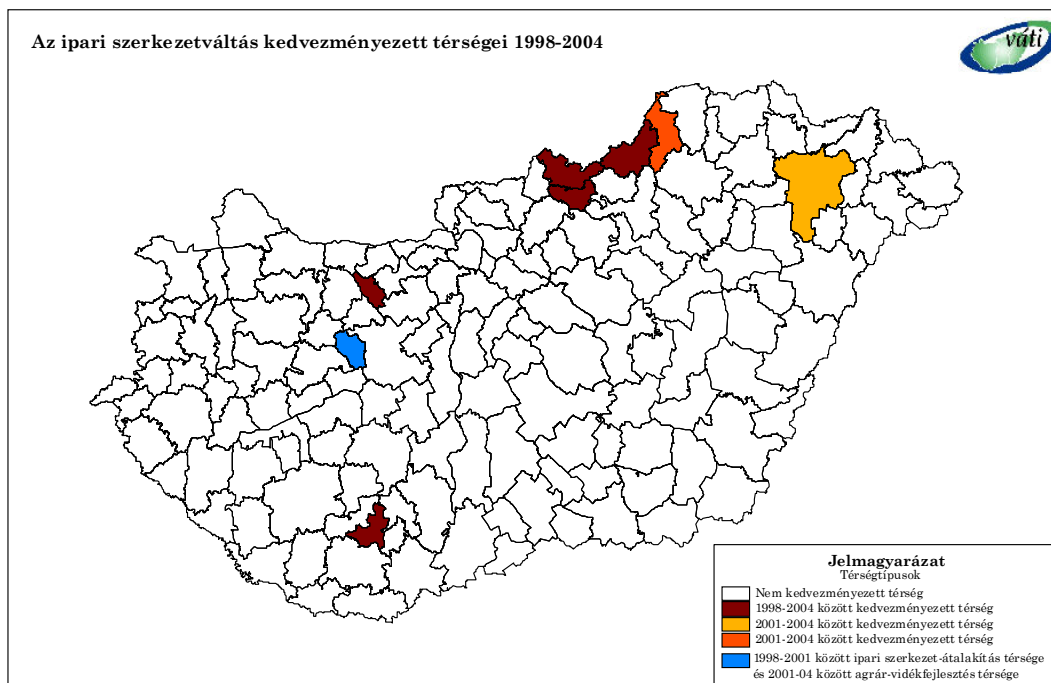
**Az 1998-ban társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek megoszlása a fejlődési ütem és fejlettség szerinti kistérségek sorrendjében**

	Átlag alatt (alsó tercilis)		Átlag körüli (középső tercilis)		Átlag feletti (felső tercilis)		Összes	
	kist. (db)	%	kist. (db)	%	kist. (db)	%	kist. (db)	%
Társadalmi fejlettség változása 98-01	23	25,8	44	49,4	22	24,7	98	100
Gazdasági fejlettség változása 98-02	21	23,6	28	31,5	40	44,9	98	100
Társadalmi fejlettség állapota, 2002	49	55,1	37	41,6	3	3,4	98	100
Gazdasági fejlettség állapota, 2003	49	55,1	38	42,7	2	2,2	98	100

(A gazdasági és a társadalmi fejlettség 8-8 mutatón alapuló komplex értékelés alapján, a 2004-es kistérségi beosztásra vetítve)

Az **ipari szerkezetváltás** legsúlyosabb helyzetben lévő térségeiben az állam jelentős forrásokat biztosított a környezeti károk elhárításához és a környezetvédelmi infrastruktúra kiépítéséhez. A tőkebefektetések szempontjából lényeges nagytérségi elérhetőség fizikai infrastrukturális feltételei azonban e térségekben – különösen a Dél-dunántúli térségben – továbbra is hiányoznak. A betelepülő, modern technológiával termelő vállalatok számára a humán feltételek megteremtése alapvető jelentőségű az új technológiák és az innovációk

befogadása és alkalmazása szempontjából. A valóságban a helyi munkaerő átképzésének objektív akadályai miatt elsősorban a szociális célú foglalkoztatás dominált. Az állami támogatások ellenére a bátonyterenyei, komlói és az ózdi kistérség gazdasága továbbra is a leszakadás jeleit mutatja.



#### 1998-tól az ipari szerkezet-átalakítás kedvezményezett térségei

1998-tól az ipari szerkezet-átalakítás kedvezményezett térségei	Az egy főre jutó támogatások* mértéke (Ft/fő)	Gazdasági fejlettség a komplex térszerkezet alapján
Bátonyterenyei	101.087	Leszakadó térség
Komlói	26.115	Leszakadó térség
Ózdi	77.329	Leszakadó térség
Salgótarjáni	228.016	Közepesen fejlett, stagnáló
Kazincbarcikai 2001-től	65.990	Közepesen fejlett, stagnáló
Oroszlányi	93.913	Fejlett, stagnáló
Várpalotai 2001-ig	142.888	Fejlett, stagnáló
<b>Országos átlag</b>	<b>119.518</b>	-

\*A Munkaerő-piaci Alap kivételével, mivel az adat kistérségi szinten nem áll rendelkezésre.

A mezőgazdasági **vidékfejlesztés térségeiben** az 1998-2002 közötti időszak piaci folyamatainak és az állam támogatáspolitikájának hatására nem változott érdemben a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeinek társadalmi-gazdasági fejlettsége. A vidékfejlesztés térségeit támogató eszközök közül ki kell emelni az 1999-től működő Vidékfejlesztési Célelőirányzatot (VFC), amely a falvak megújítását, a vidéki örökség, kihalóban lévő mesterségek és hagyományok megőrzését, a roma közösségek termelő tevékenységét, valamint közösségfejlesztést és alternatív jövedelemszerzési lehetőségek fejlesztését és helyi speciális termékek előállítását támogatta. A VFC ugyanakkor nem csak a vidékfejlesztési térségeket támogatta.

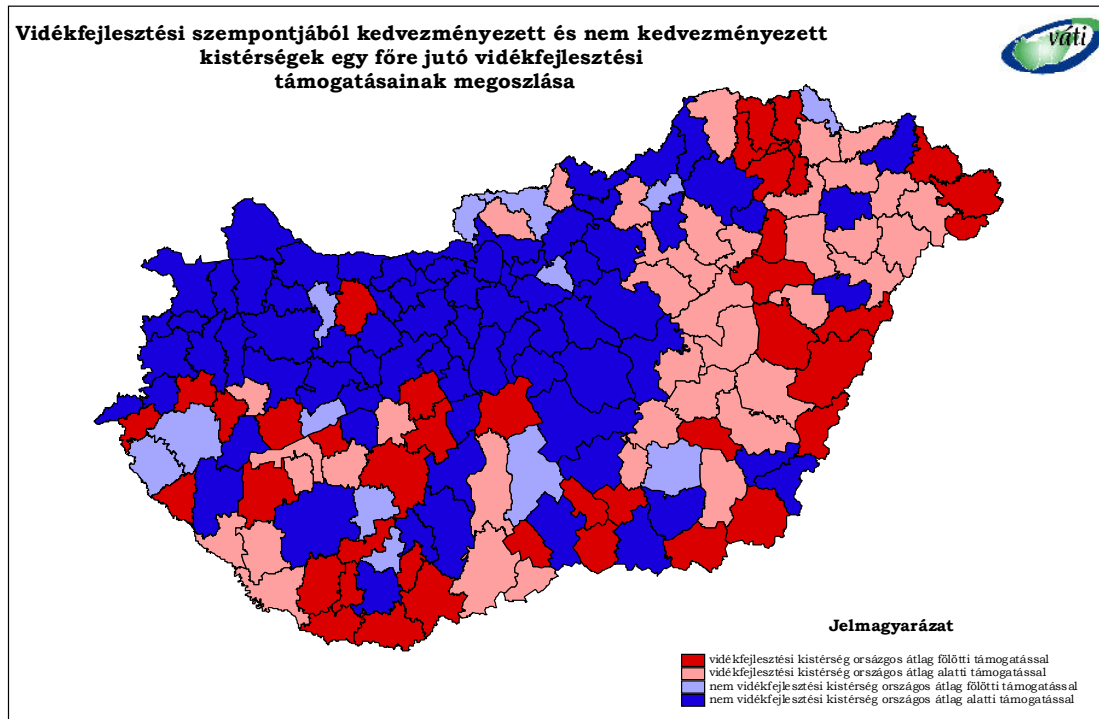
1998-tól a vidékfejlesztés kedvezményezett térségei

1998-tól az agrár- vidékfejlesztés kedvezményezett térségei	1999-2002 között megítelt támogatás* (Ft/fő)	Gazdasági fejlettség 2002	2001-2004 között agrár- vidékfejlesztés kedvezményezett térségei	1999-2002 között megítelt támogatás* (Ft/fő)	Gazdasági fejlettség 2002	
Bácsalmási	25.157	Leszakadó	Füzesabonyi	48.730	Leszakadó	
Barcsi	201.614		Kisteleki	43.895		
Csurgói	167.376		Letenyei	60.383		
Encsi	133.888		Marcali	33.200		
Kunszentmártoni	38.732		Polgári	53.948		
Lengyeltóti	61.715		Tiszavasvári	35.987		
Mátészalkai	39.961		Jánoshalmi	38.279	Fejletlen, felzárkózó	
Mezőkovácsházai	62.621		Mórahalmi	113.052		
Nagyatádi	44.878		Bajai	104.369	Közepesen fejlett, stagnáló	
Pétervásárai	109.374		Csongrádi	163.441		
Püspökladányi	76.457		Enyingi	17.881		
Sárbogárdi	40.695		Hajdúszoboszlói	16.716		
Sásdi	36.944		Kalocsai	118.120		
Sátoraljaújhelyi	194.620		Karcagi	71.045		
Siklói	89.116		Kiskunmajsai	139.062		
Szeghalomi	38.201		Kunszentmiklósi	22.624		
Szerencsi	23.158		Mezőkövesdi	70.596		
Tamási	65.855		Mohácsi	97.959		
Törökszentmiklósi	42.079		Orosházai	33.170		
Vásárosnaményi	28.114		Szarvasi	160.762		
Hajdúböszörményi	63.544	Közepesen fejlett, stagnáló	Tapolcai	75.971		
Tabi	47.660	Közepesen fejlett, felzárkózó	Kisbéri	59.517		Közepesen fejlett, felzárkózó
Baktalórántházai	83.824	Fejletlen, felzárkózó	Makói	85.369		
Balmazújvárosi	77.440		Óriszentpéteri	115.021		
Berettyóújfalui	140.867		Sümegei	123.162		
Csengeri	92.061		Vasvári	93.514		
Edelényi	155.723		Zalaszentgróti	122.094		
Fehérgyarmati	112.123		Fonyódi	73.333		
Hevesi	27.645		Rétsági	113.632		
Nagykállói	48.105		<i>Országos átlag:</i>	<i>59.759</i>		
Nyírbátori	53.433					
Sarkadi	78.973					
Sárospataki	224.653					
Sellyei	48.472					
Szécsényi	170.154					
Szigetvári	49.336					
Szikszói	267.488					
Tiszafüredi	93.790					
<i>Országos átlag:</i>	<i>59.759</i>					

A további leszakadás megállítására az agrárgazdaság fejlesztése mellett e térségek helyi adottságokra alapuló gazdasági diverzifikációja és a piaci alapú beruházások letelepedésének ösztönzése szükséges, tervezésük során megteremtve az összhangot a kiemelt állami infrastrukturális beruházásokkal.

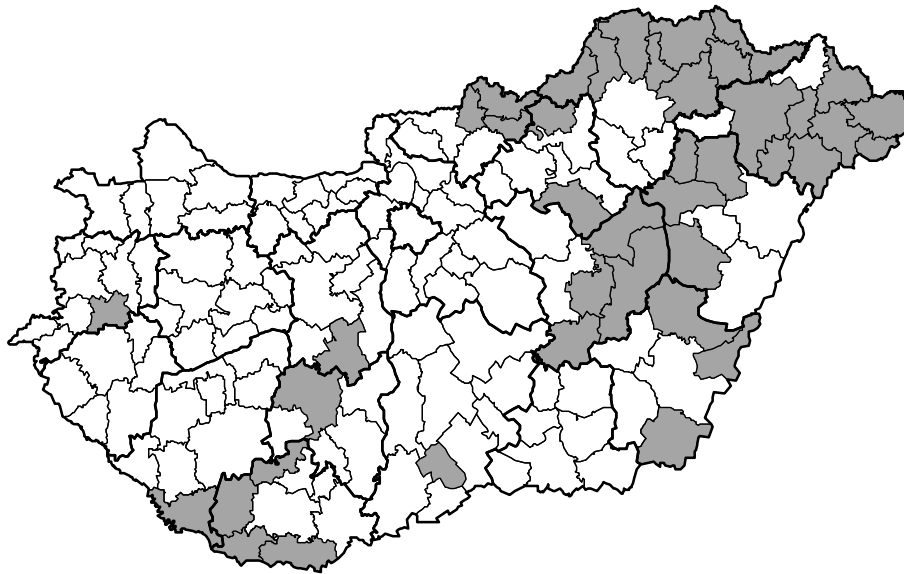
*Az ország rurális térségeiben nagy hangsúlyt kell fektetni a gazdaság több lábra állítására, a helyi adottságokra épülő turizmus, rekreáció, feldolgozóipar megtelepítésére, valamint e térségek ökológiai funkcióinak fejlesztésére.*

A mezőgazdaság ugyanis a versenyképessé válásához szükséges szerkezetváltás után is egyre kevesebbeknek lesz képes megélhetést biztosítani.



*A kialakult helyzet megköveteli e térségekben az adottságokhoz alkalmazkodó önerős térségfejlesztési kezdeményezéseknek és a vidék népességmegtartó szerepének az eddiginél hathatósabb támogatását. A térségtípus felülvizsgálatához mindenek előtt a vidékfejlesztés és területfejlesztés feladatkörének stratégiai tisztázása szükséges. A térségtípus OTK-ban szereplő megnevezéséből azonban a „mezőgazdasági” jelző mindenképpen mellőzendő, a rurális szóval helyettesítendő.*

A tartós, jelentős munkanélküliséggel sújtott térségek kategóriája 2001-ben megszűnt, ugyanis gyakorlatilag teljes átfedésben volt a többi térségtípussal. A munkanélküliség azonban továbbra is az a társadalmi tényező, amely esetében kistérségi szinten jelentősek a területi különbségek, s ezek iránya a munkanélküliség tömegessé válása óta változatlan. A vizsgált időszakban egyedül a TFC, TEKI támogatásoknál játszott szerepet a kedvezményezettség. Ezen belül ugyanakkor nem volt jelentősége a kedvezményezettség típusának, így pl. a munkahelyteremtő támogatásoknál sem élveztek előnyt a tartós, jelentős munkanélküliséggel sújtott térségek. A probléma súlya miatt ezekben a térségekben így is több munkahelyteremtő, vagy közhasznú foglalkoztatást elősegítő támogatás jutott, de a képzéssel kapcsolatos támogatásoknál már nem érvényesült ez a tendencia. Indokolt tehát, hogy a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek csoportjában a tartós munkanélküliség kezelése kiemelt szempontként érvényesüljön.



*Ennek értelmében továbbra is megfogalmazható feladatok: munkahelyteremtéssel járó fejlesztések; részfoglalkoztatási és közmunkaprogramok támogatása; oktatás és átképzés térségi igényekhez igazodó fejlesztése. Az önálló térségtípus újbóli létrehozása nem indokolt.*

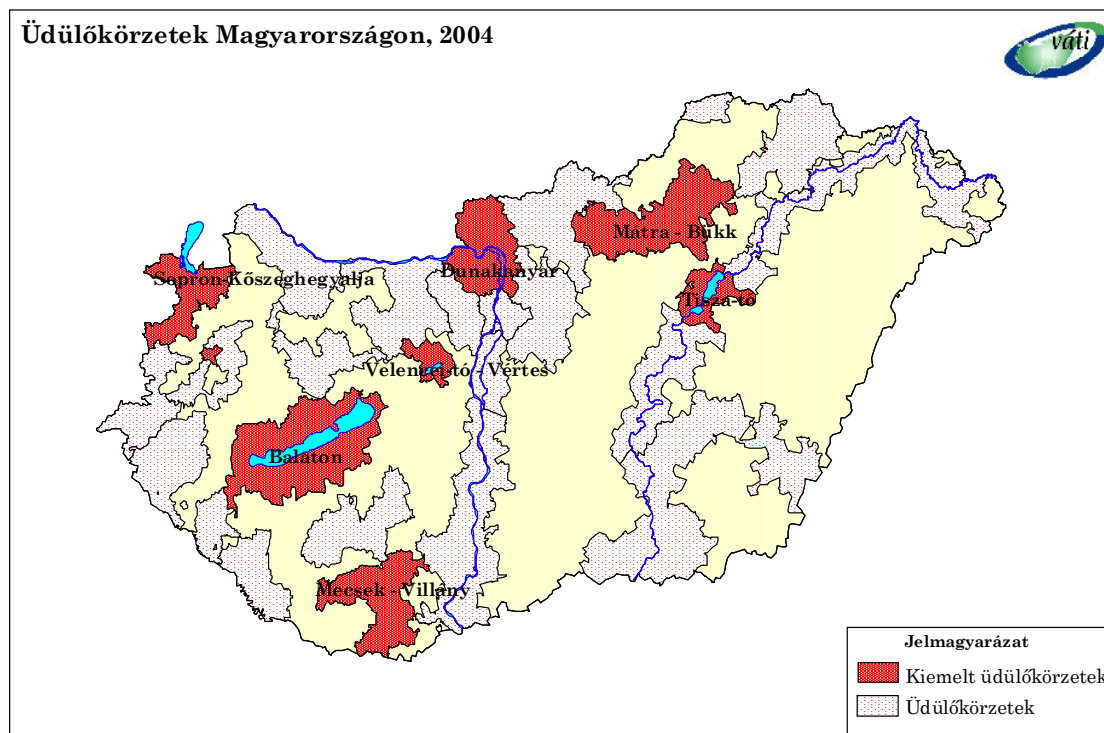
Az OTK-ban a speciális földrajzi adottságú térségekre meghatározott prioritások elérése az alábbiak szerint értékelhető.

Az **üdülőkörzetek** prioritásaként a minőségi, környezetbarát turizmus fejlesztése jelent meg. E célokat a koncepció szerint mindenképp a területi tervezésben és a terület-felhasználás szabályozásában kellett érvényre juttatni, amit a kiemelt üdülőkörzetek nagy részére az elmúlt években elfogadott komplex fejlesztési koncepciók és programok, valamint területrendezési tervek, egyebek mellett a 2000-ben elfogadott Balaton-törvény is szolgált. A turisztikai fejlesztési célokat szolgáló különböző állami támogatások elosztásánál ugyanakkor a területi preferenciák között jellemzően nem kaptak prioritást az üdülőkörzetek. E tendencián változtat a Nemzeti Fejlesztési Terv, amely 2004 és 2006 között egyértelmű prioritást biztosít az üdülőkörzetekben megvalósuló turizmusfejlesztési projekteknek.

*A hatékonyabb területi turizmusfejlesztési rendszer megvalósítása érdekében javasolt felülvizsgálni az üdülőkörzetek funkcióját és létrehozásának célját, az egyes üdülőkörzetek lehatárolását és a települések besorolását, valamint az üdülőkörzetek és az egyes idegenforgalmi régiók kapcsolatát.*

Az üdülőkörzetek központi lehatárolása ellen szólnak az idegenforgalomban is megjelenő regionalizációs törekvések (idegenforgalmi régiók intézményrendszere és e regionális egységek megjelenése a marketingkommunikációban, termékfejlesztésben) valamint az a szempont, hogy a központilag meghatározott körzetekre koncentrált támogatáspolitikai

visszaveti a helyi, alulról jövő kezdeményezéseket az üdülőkörzeteken kívüli térségekben. A turizmusnak felértékelődő, és speciálisan terület-, ill. vidékfejlesztési hatású formájára, a falusi turizmusra nem jellemző, hogy csak a kijelölt üdülőkörzetekre korlátozódna.



A **természetvédelem területeire** megfogalmazott célok – az ökoturizmus infrastrukturális feltételeinek javítása, a természetvédelemmel összhangban lévő mezőgazdasági termelés – valóban hozzájárulnak a területfejlesztés alapvető céljához, a gazdasági-társadalmi kiegyenlítődés elősegítéséhez, hiszen olyan terekben valósítják meg a szükséges fejlesztéseket, amelyek általában adottságaiknál és a szigorú szabályozásnál fogva nem képesek külső segítség nélkül fejlődni. A védett területek a természeti adottságaikból és a védettségéből adódó korlátozások miatt nem rendelkeznek olyan infrastrukturális és gazdasági adottságokkal, amelyek alapvető feltételei a fejlődésnek. A célkitűzést az egyes ágazati fejlesztések során figyelembe vették, mind a környezet- és természetvédelem, mind a vidékfejlesztés és agrárpolitika kezelésében lévő célleírányzatokból, programokból (KAC, NAKP, SAPARD).

A természetvédelemmel összhangban lévő mezőgazdasági termelés kialakítását szolgálta a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program (NAKP), illetve ezen belül az Érzékeny Természeti Területek rendszerének kialakítása, melyet a 2/2002. (I. 23.) KÖM-FVM együttes rendelet az Érzékeny Természeti Területekre vonatkozó szabályokról alapján jelölték ki. A NAKP célprogramjai közül az úgynevezett zonális vagy térségi célprogramok egy meghatározott terület környezet- és természetvédelmi szempontú mezőgazdasági földhasználatát segítik. Céljuk az, hogy hozzájáruljanak az egyes térségek adottságaihoz illeszkedő gazdálkodási formák elterjedéséhez, az úgynevezett tájgazdálkodás kialakulásához, a terület környezeti, természeti értékeinek megőrzéséhez és fejlesztéséhez.

**Kijelölt Érzékeny Természeti Területek**

MINTATERÜLETEK	NP- igazgatóság	NP		TK		TT		Nem védett		Összesen (ha)
		(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	
Észak-Cserhát	Aggteleki	-	-	-	-	-	-	9 814	100,0	9 814
Marcal-medence	Balaton-felvidék	-	-	-	-	-	-	10 381	100,0	10 381
Hevesi-sík	Bükkalja	-	-	3 320	30,1	-	-	7 694	69,9	11 014
Borsodi-Mezőség	Bükkalja	5 200	49,8	32	0,3	-	-	5 219	49,9	10 451
Drávazug fás legelői	Duna-Dráva	5 570	8,2	-	-	-	-	62 105	91,8	67 675
Turjánvidék	Duna-Ipoly	-	-	3 607	23,4	145	0,9	11 660	75,7	15 412
Szentendrei-sziget	Duna-Ipoly	-	-	1 158	14,1	-	-	7 079	85,9	8 237
Őrség-Vendvidék	Őrségi	-	-	8 963	97,9	-	-	192	2,1	9 155
Szatmár-beregi terület	Hortobágyi	-	-	1 265	19,0	166	2,5	5 243	78,6	6 674
Duna-völgyi-síkság	Kiskunsági	-	-	3 071	36,5	-	-	5 346	63,5	8 417
Dévaványa	Körös-Maros	10 534	47,5	-	-	-	-	11 659	52,5	22 193
<b>Összesen:</b>		<b>21 304</b>	<b>11,9</b>	<b>21 416</b>	<b>11,9</b>	<b>311</b>	<b>0,2</b>	<b>136 392</b>	<b>76,0</b>	<b>179 423</b>

A célkitűzésnek megfelelő támogatásokra a jövőben egyre nagyobb szükség lesz, hiszen a Natura 2000 területek kijelölésével a védett természeti területek aránya megduplázódhat, mely területek gazdasági-társadalmi életképességének fenntartása eszközöket igényel.

**Érzékeny természeti területen folytatott gazdálkodás támogatása**

Térség	Beérkezett	Támogatott	Összköltség (eFt)	Megítélt támogatás (eFt)	
	Pályázat (db)			2003	egy főre jutó
Pest	59	51	219 367	219.367	4.301
<b>Közép-Magyarország</b>	<b>59</b>	<b>51</b>	<b>219 367</b>	<b>219.367</b>	<b>4.301</b>
Fejér	0	0	0	0	0
Komárom-Esztergom	0	0	0	0	0
Veszprém megye	49	41	90 372	90.372	2.204,2
<b>Közép-Dunántúl</b>	<b>49</b>	<b>41</b>	<b>90 372</b>	<b>90.372</b>	<b>2.204,2</b>
Győr-Moson-Sopron	2	2	12 295	12.295	6.147,5
Vas	36	35	12 488	12.488	356,8
Zala	0	0	0	0	0
<b>Nyugat-Dunántúl</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>24 783</b>	<b>24.783</b>	<b>6.698,1</b>
Baranya	10	6	5 882	5.882	980
Somogy	0	0	0	0	0
Tolna	0	0	0	0	0
<b>Dél-Dunántúl</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>5 882</b>	<b>5.882</b>	<b>980</b>
Borsod-Abaúj-Zemplén	313	265	418 320	41.8320	1.579
Heves	72	49	114 910	114.910	2.345
Nógrád	0	0	0	0	0
<b>Észak-Magyarország</b>	<b>385</b>	<b>314</b>	<b>533 230</b>	<b>533.230</b>	<b>1.698</b>
Hajdú-Bihar megye	51	14	46 052	46.052	3.289
Jász-Nagykun-Szolnok	18	7	26 116	26.116	3.731
Szabolcs-Szatmár-Bereg	95	86	37 611	37.611	437
<b>Észak-Alföld</b>	<b>164</b>	<b>107</b>	<b>109 779</b>	<b>109.779</b>	<b>1.026</b>
Bács-Kiskun	132	103	129 140	129.140	1.254
Békés	124	73	91 443	91.443	1.253
Csongrád	11	11	14 424	14.424	1.311
<b>Dél-Alföld</b>	<b>267</b>	<b>187</b>	<b>235 007</b>	<b>235.007</b>	<b>1.257</b>
<b>Összesen</b>	<b>972</b>	<b>743</b>	<b>1.218.420</b>	<b>1.218.422</b>	<b>1.639,9</b>

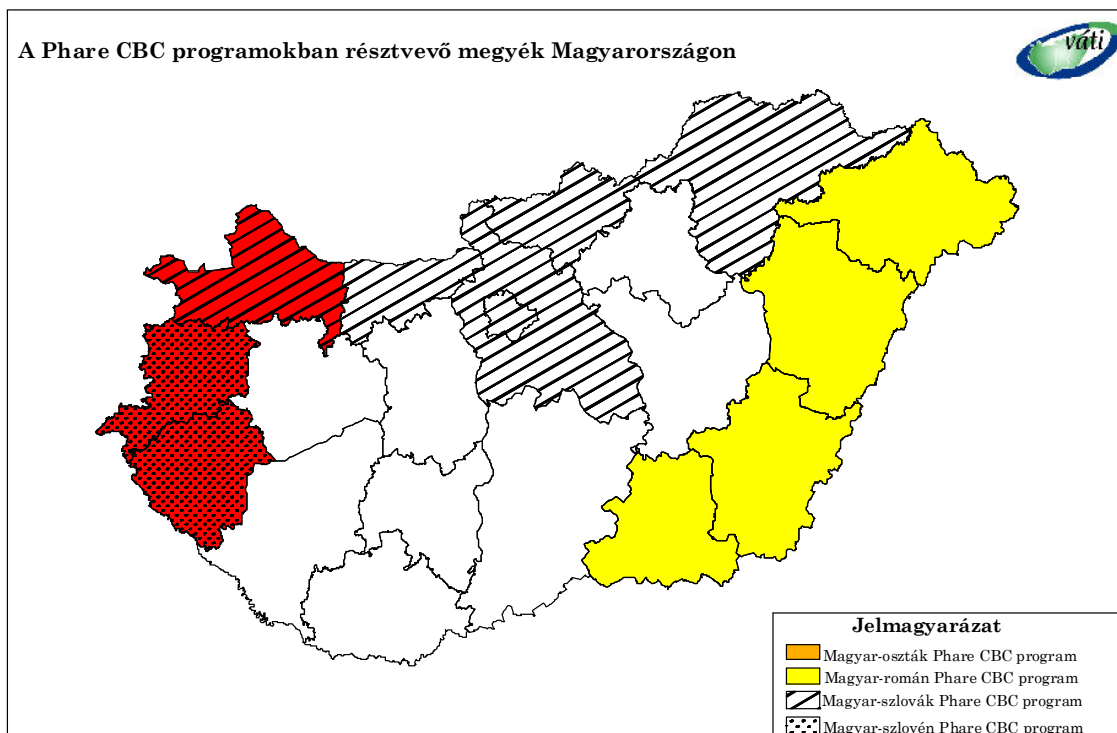
*A területfejlesztés számára olyan célokat kell a védett területek vonatkozásában megfogalmazni, amelyek eszközei e területeken is biztosítják a kívánatos gazdasági tevékenységek továbbélését, ha kell a jelenlegiek kiváltását, illetve az infrastruktúra-hálózatok környezetbarát átépítését, vagy kiépítését.*

A **környezeti szempontból veszélyeztetett térségekre** kijelölt célokat területfejlesztési eszközök is támogatták. (TEKI, CÉDE, TFC alapok jelentős része jutott ilyen célokra). Különösen igaz ez a környezetvédelmi infrastruktúrát javító intézkedésekre és elsősorban a szennyvízközmű és regionális hulladékgazdálkodási fejlesztésekre. Bár a veszélyeztetettség figyelembe vételére, így a megfelelő prioritások meghatározásának alátámasztására az elmúlt években megszülettek a szükséges jogszabályok, azonban a környezeti szempontból veszélyeztetett térségek kijelölése ilyen formában nem történt meg.

*A térségtípus elsősorban ágazati jelentőségű, ezért, mint önálló területfejlesztési speciális beavatkozási terület nem javasolt.*

A **határmenti térségek** fejlesztése és a határon átnyúló együttműködések ösztönzése az OTK-ban kiemelt prioritást kapott. A Koncepció mindehhez alapvető eszközként a PHARE CBC programot jelölte meg, melybe Magyarország először 1995-ben kapcsolódott be, s a program 2004-ig az osztrák, a román, a szlovák és a szlovén határ mentén összesen 140 millió euró fejlesztést eredményezett. Amellett, hogy a program által támogatott helyi kezdeményezések, kétoldalú projektek szerepet játszottak az eurorégiók formálódásában, igazi jelentőségüket az adja, hogy hatásukra jelentősen megnőtt a határon átnyúló gazdasági, intézményi kapcsolatok intenzitása. Részben a PHARE CBC program is hozzájárult ahhoz, hogy a már 1998-ban dinamikus peremnek tekinthető, Ausztriával szomszédos térségek megőrizték fejlettségi pozíciójukat, és a Dunántúl északi határmenti területe dinamizálódott. Ugyanakkor déli és keleti határmenti perifériák elmaradottsága a vizsgált időszakban konzerválódott, amit a schengeni határok áthelyezése tovább súlyosbíthat.

*A határmenti térségek továbbra is fontos, speciális célterületek lesznek, finanszírozásukat elsősorban az INTERREG program biztosíthatja.*



Az **agglomerálódó térségek** meghatározása és a rájuk vonatkozó, OTK-ban megfogalmazott célkitűzés – amely elsősorban az extenzív növekedést és annak káros környezeti, településszerkezeti, társadalmi veszélyeit próbálta orvosolni – vitathatatlanul fontos, releváns eleme volt a Konceptciónak. Mivel az időszak során nem volt határozott agglomerációs politika és az OTK nem határozta meg egyértelműen az érintett agglomerációk körét, a térségtípussal kapcsolatos célkitűzések nem épültek bele a fejlesztési döntésekbe, és nem érvényesültek a finanszírozás során sem. Így a célkitűzés lényegében nem teljesült, bár bizonyos, a területpolitikától független fejlesztések – pl. városrehabilitációk – hozzájárultak az agglomerációs problémák kezeléséhez.

Az egészséges környezet, a művi és természeti környezet egyensúlyának és összhangjának megteremtését az agglomerálódó térségek és agglomerációkon népességre (népsűrűség, népesség), lakásállományra, valamint a lakások környezeti infrastruktúrákkal való ellátottságra (csatornázottság és települési szilárd hulladékgyűjtés) vonatkozó mutatói jellemzik.

#### Agglomerációk, agglomerálódó térségek helyzete

Térség	Terület (km <sup>2</sup> )	Népsűrűség (fő/km <sup>2</sup> )		Lakónépesség			Lakásszám		
		1998	2002	1998	2002	Változás (%)	1998	2002	Változás (%)
Budapesti	2538,3	972	950	2467373	2410691	-2,3	1044799	1077073	3,1
Miskolci	551,6	481	491	265173	271000	2,2	105182	105202	0,1
Pécsi	899,2	229	232	206129	208902	1,3	81815	83207	1,7
Balatoni	1239,6	101	104	124689	129241	3,7	55989	55324	-1,2
Győri	885,7	209	216	185353	191299	3,2	69876	73370	5,0
Salgótarjáni	464,9	175	176	81343	81790	0,5	33970	33820	-0,4
Szombathelyi	726,7	177	177	128433	128605	0,1	46966	47823	1,8

#### Agglomerációk, agglomerálódó térségek környezetvédelmi infrastruktúrája

Agglomeráció, agglomerálódó térség	Csatornázott			Hulladék-szállításba kapcsolt		
	lakások aránya (%)					
	1998	2002	Változás (%pont)	1998	2002	Változás (%pont)
Budapesti agglomeráció	78,9	83,9	5,0	97,8	97,1	-0,7
Miskolci agglomeráció	78,1	81,3	3,3	98,0	96,2	-1,9
Pécsi agglomeráció	72,8	79,6	6,8	92,9	89,6	-3,3
Balatoni agglomerálódó térség	68,1	82,2	14,0	74,7	84,1	9,4
Győri agglomerálódó térség	68,5	72,3	3,9	96,6	97,9	1,3
Salgótarjáni agglomerálódó térség	50,3	57,4	7,1	89,5	93,5	4,0
Szombathelyi agglomerálódó térség	78,7	82,4	3,7	87,4	90,8	3,5

*E térségekben elsősorban a területhasználat további extenzív növekedése miatt akut módon jelentkeznek a környezeti, közlekedési, településszerkezeti problémák, ezért mindenképpen érdemes továbbra is foglalkozni e térségtípusokkal. Ugyanakkor egyértelműbben kell megfogalmazni a rájuk vonatkozó területfejlesztési célokat, valamint konkrétan meg kell határozni, hogy mely térségek tartoznak a célterületek közé.*

## ***Ágazatokra vonatkozó prioritások***

A területfejlesztési politika horizontális jellegéből adódóan céljait csak a többi tárca együttműködésével tudja érvényesíteni. Mivel minden tárca a maga ágazati politikája mentén tervez, alapvető kérdés, hogyan lehet a szektorális politikákat regionális politikává ötvözni. A különböző ágazatok beavatkozásainak térségeken belüli összehangolásának azonban országos koordinációval meglehetősen korlátozottak a lehetőségei.

*Megoldást a szubszidiaritás elvének fokozott érvényesítésével, az alacsonyabb területi szintek (régiók, megyék, kistérségek) számára történő feladatátadás hozhat. Ehhez azonban mindenekelőtt elemzéseken alapuló egyértelmű állásfoglalás szükséges arról, hogy mely ágazati feladatok milyen területi szinten oldhatóak meg a leghatékonyabban. Éppen ezért az ágazatok számára megfogalmazódó területi ajánlások illetve követelmények mellett egyre inkább a decentralizáció jelenthet hathatós eszközt a fejlesztések területi koordinációjára, a területi szinergiák erősítésére.*

Az Országos Területfejlesztési Konceptió megjelölte a területfejlesztés szempontjából legfontosabb ágazati prioritásokat az ipar, a mezőgazdaság, az idegenforgalom, a humán és műszaki infrastruktúra valamint a környezetvédelem területén. A területfejlesztés szempontjából releváns részpolitikák köre ugyanakkor 1998 óta változott, új részpolitikák, stratégiák és fejlesztéspolitikai eszközök jöttek létre, melyekre az OTK nem tér ki. Ennek érdekében az elemzés az OTK-ban megfogalmazott feladatok megvalósulásának értékelése mellett kitért annak vizsgálatára is, hogy az aktuális és legitim szakpolitikai dokumentumokban (konceptiók, fejlesztési programok, jogszabályok) foglalt ágazati-fejlesztéspolitikai prioritások és a megvalósulásukat szolgáló támogatási eszközök milyen viszonyban vannak a területfejlesztés céljaival.

Az OTK-ban megjelenő ágazati prioritásokról összegzően megállapítható, hogy az egyes tárcák aktuálisan létező – nem minden esetben – területi vonatkozású elképzeléseit és kifizetett feladatait fogta össze és kevésbé adott progresszív, proaktív iránymutatást az ágazatok számára.

*A jövőben az OTK-nak célszerű határozott elveket és egyértelmű területi szempontokat adnia az ágazati fejlesztéspolitikák formálásához és végrehajtásához egyaránt, s meghatározni a támogatások, és kormányzati fejlesztések egységes területi nyomon-követési rendszerének ágazatokat érintő kritériumait is.*

Az ágazatok területfejlesztési koordinációja terén jelentős előrelépést hozott a 24/2003. számú kormányrendelet, amely alapvető lehetőségét megteremti annak, hogy az ágazati támogatási rendszerek kialakítását befolyásolja a területfejlesztési politika.

## ***Gazdaság***

Az ágazati prioritások között a gazdaságfejlesztés vonatkozásában az Országos Területfejlesztési Konceptió az ipar, a mezőgazdaság és az idegenforgalom területén jelölt ki ágazati fejlesztési prioritásokat.

A gazdaságpolitika hangsúlyai részben a gazdasági folyamatok irányából adódóan 1998 óta megváltoztak. A jövőben az OTK-nak is célszerű ezen rész-ágazati megközelítéstől elmozdulnia, s kitérni a kis- és középvállalat – (KKV) fejlesztési politikára, a befektetés-

ösztönzési politikára, az innovációs politikára, melyek nem részei az iparpolitikának. A turizmus és agrárpolitika elkülönült kezelése továbbra is indokolt.

Az OTK-ban az *ipar fejlesztése* számára megfogalmazott területi feladatok teljesülése terén egyes tényezőkben jelentős előrehaladás történt az 1998 óta eltelt időszakban. A beruházási ráta szintje tartósan elérte a kitűzött célt, de továbbra is gond a beruházások erős területi koncentrálttsága, aminek oldása kulcskérdés a térségi felzárkóztatás szempontjából. Létrejött és működik a hazai ipar beszállítói rendszerének fejlődését elősegítő szervezetek rendszere, de további vállalkozáserősítő intézkedésekre van szükség a kis- és középvállalkozói szféra megerősítéséhez és beszállítóvá válásához. Az innováció elősegítése érdekében a 2003. évi XC. törvény előremutató módon rendelkezett a Kutatás Technológiai Innovációs Tanács és a Kutatás Technológiai és Innovációs Alap létrehozásáról, amelynek hatásai azonban csak hosszabb időszak után válnak jelentőssé.

**Az iparszerkezet korszerűsítését szolgáló egyedi kormánydöntések főösszege**

Tervezési-statisztikai régió	Beruházási költség (eFt)	Támogatás (eFt) (egyszeri támogatás és öt évre szóló adókedvezmény együtt)
Budapest	5.355.669	2.038.120
Közép-Magyarország (Budapest kivételével)	657.934	263.173
Észak-Alföld	903.194	468.772
Dél-Alföld	280.745	140.972
Észak-Magyarország	480.248	240.124
Dél-Dunántúl	684.372	342.186
Közép-Dunántúl	11.213.572	5.606.792
Nyugat-Dunántúl	811.005	375.845
<b>Összesen</b>	<b>20.386.739</b>	<b>9.475.984</b>

Az Északkelet-magyarországi szerkezetváltás elősegítése terén elsősorban bizonyos infrastruktúra-elemek pótlása történt meg, de befektetők és betelepült vállalkozások híján továbbra is kihasználatlan a helyi ipari kultúra. A válsághelyzetből való kilábaláshoz továbbra is elengedhetetlen a foglalkoztatási céllal – akár állami szerepvállalással is – létrejött térségi vállalkozások támogatása. Hosszú távon a felzárkózás esélyeit a nemzetközi gazdaságba való bekapcsolódás jelentheti, aminek feltételei még nem jöttek létre teljesen.

A KKV-szektor működési feltételeinek javítása terén történt a legnagyobb előrelépés 1998-2002 között. Létrejött a támogatásukat szabályozó törvény és jelentős hazai és külföldi források segítették elő a kis- és középvállalkozások eredményes működését. Azonban számukra továbbra is gondot jelent a működési finanszírozás megteremtése és az EU-csatlakozással kapcsolatban megváltozott előírások teljesítése.

Az iparpolitika jelenleg átmeneti fázisban van. Nincsenek a szakpolitika prioritásainak megvalósítását szolgáló eszközök, stratégiája kidolgozás előtt áll. A gazdaság állam által befolyásolt fejlesztéseire vonatkozóan az iparpolitikát részben helyettesíti a KKV politika, K+F politika és a befektetés-ösztönzés, melyek a gazdaságpolitika ágazat-semleges újabb típusú eszközei.

A *KKV politikában* a területfejlesztés területi kiegyenlítést célzó legfőbb célkitűzései csak mérsékelten jutottak érvényre. A Széchenyi Vállalkozásfejlesztési Program céljai között azonban megfogalmazásra került a hátrányos helyzetű területek esélyegyenlőségének javítása. A vállalkozásfejlesztő pályázatok közül néhány esetében érvényesül a terület-specifikus szemlélet a pályázati források elosztásánál, ami a hátrányosabb helyzetű megyék magasabb

támogatási intenzitásban való részesülését jelenti. Az egyéb támogatási konstrukciókba nem kerültek beépítésre a vállalkozások területi elhelyezkedését figyelembe vevő, a területi kiegyenlítést célzó faktorok.

A *befektetés-ösztönzési politika* a piaci beruházások orientálása révén alapvető jelentőségű hatással van a területpolitikai célok érvényesülése szempontjából. Az egymással szoros összhangot és átfedést mutató befektetés-ösztönzési programok megfogalmazzák a regionális egyenlőtlenségek mérséklésének eszközeként az elmaradottabb, hátrányos helyzetű térségek tökevonzó képességének erősítését és a beszállítói hálózatok kialakulásának ösztönzését is, melyek elősegítik a fejlesztések pozitív térségi kisugárzó hatását. A beruházások ösztönzését és a háttérfeltételek megteremtését elősegítő pályázati rendszerek tartalmazzák terület-specifikus szempontokat. Ez elsősorban a hátrányosabb helyzetű régiókban megvalósuló fejlesztések magasabb költségvetésű támogatási intenzitásában jelenik meg.

**A beruházási ráta értékének alakulása 1993-2002**

Év	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Beruházási ráta (%)	18,9	20,1	19,3	19,5	19,92	21,2	21,3	21,6	21,3	21,1

*A befektetési politika és a területfejlesztés egészének szorosabb összehangolása mellett szükséges a régiók intenzív stratégiai szerepvállalása is.*

A befektetés-ösztönzés során nem csak az ország egésze, hanem egy konkrét régió, térség marketingje valósul meg (ill. kellene, hogy megvalósuljon) éppen ezért különböző területeket különböző formában, különböző befektetői célcsoportoknak kell meghirdetni. A régiók törekvéseivel való szorosabb összehangolás alapvető fontosságú.

Az *innovációs politika* cél- és prioritásrendszere gyakorlatilag nem tartalmaz területi szempontokat. Ez alól csak a Kutatás és Technológiai Innovációs Alapról szóló törvény kivétel, melynél már megjelennek területi preferenciák, amennyiben a források leosztásánál figyelembe veszik a régiók, kistérségek igényeit. A két politika együttes hatásáról összességében megállapítható, hogy az innovációs tevékenység meggyökeresedése, az innováció terjedése számos területi funkció együttes teljesülését követeli meg. Ahol ezek a funkciók együttesen léteznek, kölcsönösen erősítve egymást, beszélhetünk a területfejlesztési politika eszközrendszerének segítségével megvalósuló innovációs tevékenységről, azaz ebben az esetben – ipari parkok, innovációs központok, inkubátor házak létesítése révén – a területfejlesztési politika közvetetten járul hozzá az innovációs politika céljainak teljesüléséhez.

Az *agrárgazdaság* vonatkozásában megfogalmazott célok egy része terén jelentős eredmények születtek.

1998 óta előrehaladás történt a vidékfejlesztési politika eszköz- és intézményrendszerének megteremtésében, amit az EU előcsatlakozási alapjai is elősegítettek. Az intézkedések céljaikban rögzítették a vidéki népesség helyben maradását, bár ezek hatásai még nem jelentkezők. Az agrárgazdálkodók szakmai képzése megindult és továbbra is támogatandó a helyi közösségek hagyományainak, a falvak, tanyák kulturális örökségének fennmaradását elősegítő fejlesztések létrejötte. A profitorientált agrártermelés megteremtése érdekében támogatásra került az egyéni agrártermelők új típusú szövetkezéseinek létrehozása, valamint a feldolgozás és értékesítés egységes infrastruktúrájának megteremtése. Jelei vannak már a kedvező változásoknak, azonban az ezredfordulón meghozott erőfeszítések hatásai csak hosszabb távon válnak jelentőssé az agrárium egészét tekintve. A célok elérését szolgáló

eszközök közül ki kell emelni a Vidékfejlesztési Célelőirányzatot, melynek céljai jelentős átfedést mutatnak az OTK-ban megfogalmazott agrárprioritásokkal.

A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program keretében erőfeszítések történnek az agrártermelés terén is a fenntartható fejlődés elveinek érvényesülése érdekében. A mezőgazdasági szempontból kedvezőtlen adottságú térségekben állami támogatás segítette elő a gazdálkodók termelési feltételeinek javítását és a földhasználat megváltoztatását. Mindezek hosszú távon jelentős hatással vannak a környezetbarát gazdálkodás elterjedésére is.

A *turizmussal* kapcsolatban az OTK alapvetően kétpólusú fejlesztéspolitika szükségességét fogalmazta meg, a kiemelt üdülőkörzetekben a minőségi turizmus komplex fejlesztésével, valamint a kiváló idegenforgalmi adottságokkal rendelkező, de elmaradott térségekben az idegenforgalmi infrastruktúra- és szolgáltató hálózatának fejlesztésével.

#### Idegenforgalmi régiók Magyarországon (2004)

Idegenforgalmi régiók	Illetékességi terület	Székhelye
<b>Budapest – Közép-Dunavidéki</b> (ezen belül: Dunakanyar kiemelt üdülőkörzet)	Budapest, Komárom-Esztergom, Pest, Nógrád egy része	Budapest
<b>Észak-Magyarországi</b> (ezen belül a Mátra-Bükk kiemelt üdülőkörzet)	Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves - a Tisza-tó - és Nógrád – a Dunakanyar kiemelt üdülőkörzethez tartozó települések kivételével	Eger
<b>Észak-Alföldi</b>	Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok megye – a Tisza-tó kiemelt üdülőkörzethez tartozó települések kivételével	Szolnok
<b>Tisza-tavi</b> (ezen belül a Tisza-tó kiemelt üdülőkörzet)	Borsod-Abaúj-Zemplén Hajdú-Bihar, Heves, és Jász-Nagykun-Szolnok megyék Tisza-tó kiemelt üdülőkörzethez tartozó részei	Tiszafüred
<b>Dél-Alföldi</b>	Bács-Kiskun, Békés, Csongrád megye	Gyula
<b>Közép-Dunántúli</b> (ezen belül: Velencei-tó és Vértes kiemelt üdülő-körzet)	Fejér, Komárom-Esztergom – a Dunakanyar kiemelt üdülőkörzethez és Veszprém – a Balatoni régióhoz tartozó települések kivételével	Székesfehérvár, Agárd
<b>Balatoni</b> (ezen belül: a Balaton kiemelt üdülőkörzet)	Somogy, Veszprém és Zala megyék egy része	Balatonfüred
<b>Dél-Dunántúli</b> (ezen belül: Mecsek-Villány kiemelt üdülőkörzet)	Baranya, Tolna és Somogy megye – a Balaton régióhoz tartozó települések kivételével	Pécs
<b>Nyugat-Dunántúli</b> (ezen belül: Sopron-Kőszeghegység kiemelt üdülőkörzet)	Győr-Moson-Sopron, Vas megye, és Zala megye a Balatoni régióhoz tartozó települések kivételével	Sopron

A minőségi turizmus komplex fejlesztése érdekében több üdülőkörzetben főként a területi tervezést illetően történtek jelentős lépések. A Turisztikai célelőirányzat (TURC), mint a turizmusfejlesztést közvetlenül támogató állami forrás, céljait tekintve szintén a minőségi turizmus fejlesztését szolgálta: a turisztikai fogadóképességek és a kapcsolódó szolgáltatások színvonalának emelését, a turisztikai kínálat bővítését és a turizmusban alkalmazásban állók képzését célzó projektek támogatásával. A támogatások területi eloszlását tekintve ugyanakkor megállapítható, hogy a kiemelt üdülőkörzetek fejlesztésére összességében nagyon kevés forrás jutott. A támogatások elosztásánál jelentkező területi preferenciákat tekintve ugyanakkor egyre jellemzőbbé vált – főként 1998-at követően – a jó idegenforgalmi adottságokkal rendelkező de társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott területek előtérbe helyezése. Ezt mutatja, hogy a tárca 2001-től külön turisztikai keretet irányozott elő és adott a hátrányos helyzetűnek minősített megyék fejlesztési tanácsainak.

A fenti két prioritás megfogalmazása vitatható abban a tekintetben, hogy minőségi turizmusra nemcsak a kiemelt üdülőkörzetekben, hanem a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, de kiaknázható idegenforgalmi vonzerővel rendelkező térségekben is szükség van. Számos turisztikai látványosság környezetében a bevételek azért maradnak tartósan alacsonyak, mert nincs a közelükben maradásra készítő megfelelő minőségű szálláshely és szolgáltatás.

*A jövőben olyan, a turisztikai termékek versenyképességét, a tartózkodási idő meghosszabbítását szolgáló, főképp a minőségi turizmust szolgáló fejlesztések támogatása javasolt, melyek a vonzerők, a turisztikai infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztésének területi integrálását tartják szem előtt.*

### **Társadalom**

Az OTK-t elfogadó határozatban megfogalmazott ágazati prioritások között a társadalmi folyamatokat meghatározó tényezők közül a humán infrastruktúra fejlesztése jelent meg. A megfogalmazott célok egyrészt az infrastruktúra mennyiségi fejlesztését irányozták elő, az oktatás, egészségügy, szociális alapellátás területén ezek a mutatók javultak is, köszönhetően annak, hogy az önkormányzatok ilyen irányú fejlesztései jelentős támogatásban részesültek. Ugyanakkor a jövőben hangsúlyosabban kell megjelennie az ellátás színvonalában meglévő területi különbségek csökkentésének.

Az egészségügyben eredményesnek tekinthető a háziorvosi rendszer fejlesztése, valamint az, hogy minden kistérség rendelkezik szakrendelővel. Nem történt meg ugyanakkor az aktív és a krónikus kórházi ellátás elkülönítése. További feladat a krónikus ellátás és a lakosság életkor szerinti összetételéhez igazodó ellátási formák fejlesztése, az Irányított Betegellátási Rendszer kiterjesztése. Nagyobb figyelmet kell fordítani az egészségi állapot befolyásolását szolgáló programokra: az egészségügyi infrastruktúra fejlesztése önmagában nem megoldás az egészségi állapot javítására.

A szociális ellátás területén a bővülő ellátások ellenére a demográfiai folyamatokkal összhangban növekszik az igény egyes ellátások (különösen a házi segítségnyújtás és az időskori bentlakásos elhelyezés) iránt, főként az elmaradott régiókban. A jövőben az ellátásokhoz és szolgáltatásokhoz történő hozzáférés javítása érdekében a falu-, illetve tanyagondnoki hálózat további fejlesztésére van szükség, az elmaradott és különösen a nagyarányú roma lakossággal rendelkező településeken pedig speciális felzárkóztató, válságkezelő, gyermekvédelmi programok, szociális földprogram folytatása szükséges. A településszerkezet térségi eltérései komoly szociális szolgáltatási hiányokkal súlyosbodnak az aprófalvas, tanyás, funkcióhiányos városok térségeiben. Ezért kistérségi szintű összehangolt közszolgáltatás-tervezésre és fejlesztésre van szükség. A szolgáltatások jelenleginél jobb összehangolása ágazatközi léptékben is kezelendő, feladat megtalálni az oktatás-, ifjúság-, foglalkoztatáspolitikai, egészségügy együttműködésének formáit – különös tekintettel a gyermekszegénység erősödésének visszaszorításában.

Az oktatás terén az általános iskolák száma ugyan számottevően nem csökkent, azonban a tanulólétszám csökkenése miatt egyre nagyobb nehézséget okoz az alacsony tanulólétszámú iskolák fenntartása. Ezért előtérbe kerül a kistérségen belüli közlekedés feltételeinek javítása, az iskolabuszok üzemeltetésének, a falugondnoki szolgálat szállítási feladatainak és a települési önkormányzatok kistérségi összefogásának fejlesztése. A felsőoktatás terén megtörtént az integráció, továbbra is erőteljes a felsőoktatás és ennek megfelelően a kutatás-fejlesztés koncentrációja is. Nem került sor az oktatási, képzési struktúra területi

összehangolására a gazdasági szféra igényeivel, amelyre a szakképzés terén a jövőben szükség lesz. Az intézményrendszer elérhetőségének, mennyiségi mutatóinak javítása mellett az oktatási és képzési rendszer minőségének fejlesztése, az iskolák szelektív jellegének csökkentése a területi felzárkóztatás kulcskérdései. Utóbbi természetesen megköveteli a térségi vizsgálatok lefolytatásához szükséges átfogó indikátorrendszer kifejlesztését.

Növekedett a *lakásépítés* üteme (különösen az agglomerációs övezetekben). Az „önerőből nem piacképes csoportok támogatása” azonban csak korlátozottan valósult meg, a lakáshitelek kamattámogatásának javulásával elsősorban a középrétegek lakásépítési és vásárlási esélyei javultak. A bérlakásépítés volumene számottevően nem javult, elmaradt a lakótelepi lakásállomány felújítása, nem oldódott meg az épületvagyon, a műemlékek fenntartása. Az elkövetkezendő időszakban a bérlakásépítés mellett a lakásfelújítás lesz a lakáspolitikai súlyponti feladata.

A *kulturális intézményrendszer* terén átfogó kormányzati közművelődési stratégia, program hiányában alig érvényesültek területi megfontolások, az intézményrendszer részben piaci alapon, illetve nagyvárosokhoz kötődően működik. Területi szempontból leginkább meghatározóak a települési, kistérségi szinthez kötődő intézmények, így a közösségfejlesztésben szerepet játszó művelődési házak fejlesztése, a könyvtárhálózat korszerűsítése pedig az információs társadalom fejlődéséhez is hozzájárulhat.

Az OTK ágazati prioritásai között nem szerepelt a *foglalkoztatás*. Ugyanakkor a javuló munkanélküliségi mutatók ellenére a foglalkoztatottság szintje nemzetközi összehasonlításban nagyon alacsony. Ezen a területen különösen nagyok a területi különbségek, melyek az OTK elfogadása óta kistérségi szinten tovább növekedtek.

*A megújított OTK-ban éppen ezért mindenképp indokolt a foglalkoztatáspolitikai ágazati céljainak megjelenítése.*

### ***Környezetvédelem***

A területfejlesztés és a környezetvédelem, valamint a vízügy prioritásainak, céljainak állami szintű összehangolását az OTK és az első Nemzeti Környezetvédelmi Program részben biztosította. A környezet- és természetvédelmi szakpolitika vízgazdálkodást is magába foglaló stratégiai rendszeréből következik, hogy az egyes támogatásokat elsősorban a második Nemzeti Környezetvédelmi Programban meghatározott célok szerint osztják el azokra a területekre, ahol a környezeti problémák a leghangúlyosabban jelentkeznek, illetve a környezet veszélyeztetettsége a legnagyobb. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi fejlesztési célok közül az infrastrukturális fejlesztések, a helyi erőforrásokra alapozott energiagazdálkodási projektek, és a lakosság életminőségét közvetlenül befolyásolókégyértelműen a területfejlesztésnek is célterületei.

Az alapvetően természetföldrajzi tájak és vízgyűjtő területek által meghatározott környezetvédelmi, természetvédelmi és a vízgazdálkodási célok területesítésének a fejlesztési tevékenységet érintő problémája, hogy nem azonos területegységekben gondolkodik a területfejlesztéssel. Így már a stratégiák, programok készítésénél, a támogatások megítélésénél is nehéz e szakterületek céljainak és eredményességének összevetése. Szükség van ezért a környezet védelemének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény előírásainak megfelelően a regionális és megyei környezetvédelmi programokban olyan munkarészek kidolgozására, ahol közigazgatási és fejlesztési

területegységekre vonatkozóan határoznak meg környezet- és természetvédelmi vízgazdálkodási célokat.

Szükség lenne azonban az egyes szakpolitikák összehangoltabb működtetésére, a források koordináltabb felhasználására, mert a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi célokat nagyon sokféle állami és EU-s forrásból támogatják (sok esetben területfejlesztési célú alapokból, előirányzatokból), amelyek között jelentős átfedések lehetnek.

*Törekedni kell a támogatási rendszer átláthatóbbá tételére, hogy mindenkor az adott szakpolitika elveinek és céljainak megfelelően kerüljenek elosztásra a területfejlesztési támogatások.*

Az OTK a területfejlesztés egyik legfőbb ágazati céljaként nevesítette az életminőség biztosítását, amely továbbra is kiemelt fontosságú.

*Az ennek érdekében a megvalósuló és a területfejlesztés által is befolyásolható programok az ágazati szakpolitikához rendelve kell, hogy megjelenjenek, és nemcsak a környezetvédelmi ágazatra vonatkozóan. A célok megfogalmazásának egyértelműnek és lehetőség szerint konkrétan kell lennie.*

E szempont az első OTK-ban foglalt környezeti prioritások esetében nem teljesült maradéktalanul.

*Az OTK megújítása kapcsán fontos, hogy a dokumentum segítse elő a fenntartható fejlődés elvének integrálását az egyes ágazati és térségi területfejlesztési elképzelésekbe. Ezen túlmenően továbbra is lényeges azon környezetvédelmi prioritások meghatározása, amelyeknek a térségi, terület-, és településfejlesztési politikákban szükségszerűen meg kell jelenniük. A megújított OTK-nak nem szükséges önálló környezetvédelmi célrendszert kialakítania, hanem a középtávú környezetpolitika célkitűzéseire kell hivatkoznia, a környezetvédelmi céloknak az OTK-ban is megjelenő ágazati szakpolitikák területi céljaival együtt kell integráltan megjelenniük.*

#### Az életminőség javítását is szolgáló programok Magyarországon

Országos energiatakarékosági cselekvési program	Folyamatos
A magyar erőműrendszer fejlesztési program	1989-2010
Az olajiparnak a gázolaj, kén és a benzin ólomtartalmát csökkentő programja	1997-2002
Földgázellátási program	Folyamatos
Tömegközlekedési fejlesztési program	1998-2005
Településeket elkerülő utak építése	Folyamatos
Kerékpárút hálózat fejlesztése	1994-2005
Gépjárművek környezeti jellemzőinek javítása, korszerűtlen közlekedési eszközök lecserélése, ellenőrzések korszerűsítése	Folyamatos
Magyarország Szennyvízelvezetési és Szennyvíztisztítási Programja	1996-2015
Egyedi Szennyvízkezelés Nemzeti Megvalósítási Programja	2003-2020
Levegő-tisztaságvédelmi Ágazatközi Intézkedési Program	1994-1998
Akcióprogram a 75 dBA feletti zajterheléssel járó helyzetek megszüntetésére	1997-2002
Az üzemelő és távlati ivóvízbázisok védelmére vonatkozó célprogram	1996-2004
Nemzeti Környezet-egészségügyi Akcióprogram	Folyamatos
Települési hulladékgazdálkodás fejlesztése	Folyamatos
Országos Hulladékgazdálkodási Terv és programjai	2002-2008
Kémiai Kockázatcsökkentési Program	Folyamatos

## ***Műszaki infrastruktúra***

Az OTK-ban a műszaki infrastruktúra területén a kiemelt fejlesztési célok között hat közlekedési, hat vízgazdálkodási és hat (összevontan négy) energiaellátási ágazati prioritás került meghatározásra. A 18 fejlesztési cél teljesen átfogta az adott ágazat fejlesztési elképzeléseit, bár nem azonos mélységgel. A közlekedés és vízgazdálkodás esetében konkrét, részletes beavatkozási irányok kerültek meghatározásra, az energiaellátás területén azonban inkább általános célok.

*A közlekedéspolitiká* jelentősen befolyással van a területfejlesztési célok érvényesülésére. Az OTK részletesen kitért a közlekedési ágazat követendő fejlesztési irányaira, konkrét prioritások jelennek meg valamennyi szegmensben. A közlekedés területén a leghangsúlyosabb kérdés továbbra is a gyorsforgalmi úthálózat-fejlesztés, és az EU folyosókhöz kapcsolódó közlekedési útvonal-fejlesztés. Nem sikerült jelentősen előrelépni a transzverzális irányú gyorsforgalmi útépitésben, a vállalkozói alapú repülőtér fejlesztésben, és nem javult a tömegközlekedés helyzete sem.

Éppen ezért az ágazat számára megfogalmazott prioritások továbbra is a közlekedési tárca fejlesztési irányait jelölhetik.

*A helyi kistérségi és települési elmaradottság felszámolásához az alsóbbrendű, az összekötő- és önkormányzati utak, a helyi tömegközlekedés javítása nélkülözhetetlen. A közlekedéspolitikának az ágazat kezelésében lévő támogatási forrásokból fokozottan szükséges a hátrányos helyzetben lévő térségeket támogatni. Célszerű lenne, ha elválasztódnának a fenntartásra felhasználható források a fejlesztési forrásoktól, hiszen csak ez utóbbiaknál kell a területi preferenciát alkalmazni.*

Az *energiaellátás* OTK-ban kijelölt fejlesztési prioritásai közül megvalósult az egyoldalú importfüggés mérséklése, a stratégiai készletek növelése, javult az energiafelhasználás hatékonysága. Probléma az energiaszerkezet túlzott földgázfüggősége, ezen a téren a földgáz további térnyerése várható, ami komoly problémaforrás lehet jelentősebb áremelkedések esetén. Nagy hangsúlyt kap a megújuló energiahordozók szélesebb körű elterjesztése és a környezetvédelmi szempontok érvényesítése, egyelőre csekély eredménnyel.

*Az energiapolitika legfontosabb feladata a továbbiakban is az ország energiahordozói szerkezetében a megújuló energiaforrások részarányának növelése, ehhez az állami támogatások biztosítása, valamint az energiatermelő- és ellátó rendszerek, valamint létesítményeik karbantartása, esetleges fejlesztése, rekonstrukciója országon belül, illetve a szomszédos államok irányába.*

*Az energiaszektor a területi társadalmi, gazdasági folyamatokra ma már kisebb mértékben hat, éppen ezért a megújított OTK-ban az energiaellátás kérdéskörének ilyen hangsúlyos megjelenítése nem indokolt.*

A *vízgazdálkodás* prioritásai közül a vízkár-elhárítási létesítmények fejlesztése a legégetőbb probléma, amely az elmúlt évek ár- és belvízkárai miatt kiemelt jelentőségű.

Az OTK-ban megfogalmazott célokat szennyvízkezelés terén csak részben és egyenlőtlenül sikerült teljesíteni. Probléma, hogy mintegy 3,5 - 4,0 millió ember szennyvize szakszerűtlenül kerül elhelyezésre, jelentősen veszélyeztetve a felszíni- és felszín alatti vizeket. A

szennyvíztisztító telepek kihasználtsága alacsony, működésük ebből fakadóan nem megfelelő, ezek is súlyosan veszélyeztetik a befogadó felszíni vizeket. A nagy tavaink és a nagyobb folyók vízminőségében sikerült javulást elérni, a kis vízfolyások esetében azonban – elsősorban a nem megfelelő szennyvíztisztító telepek miatt – egyre több panasz tapasztalható.

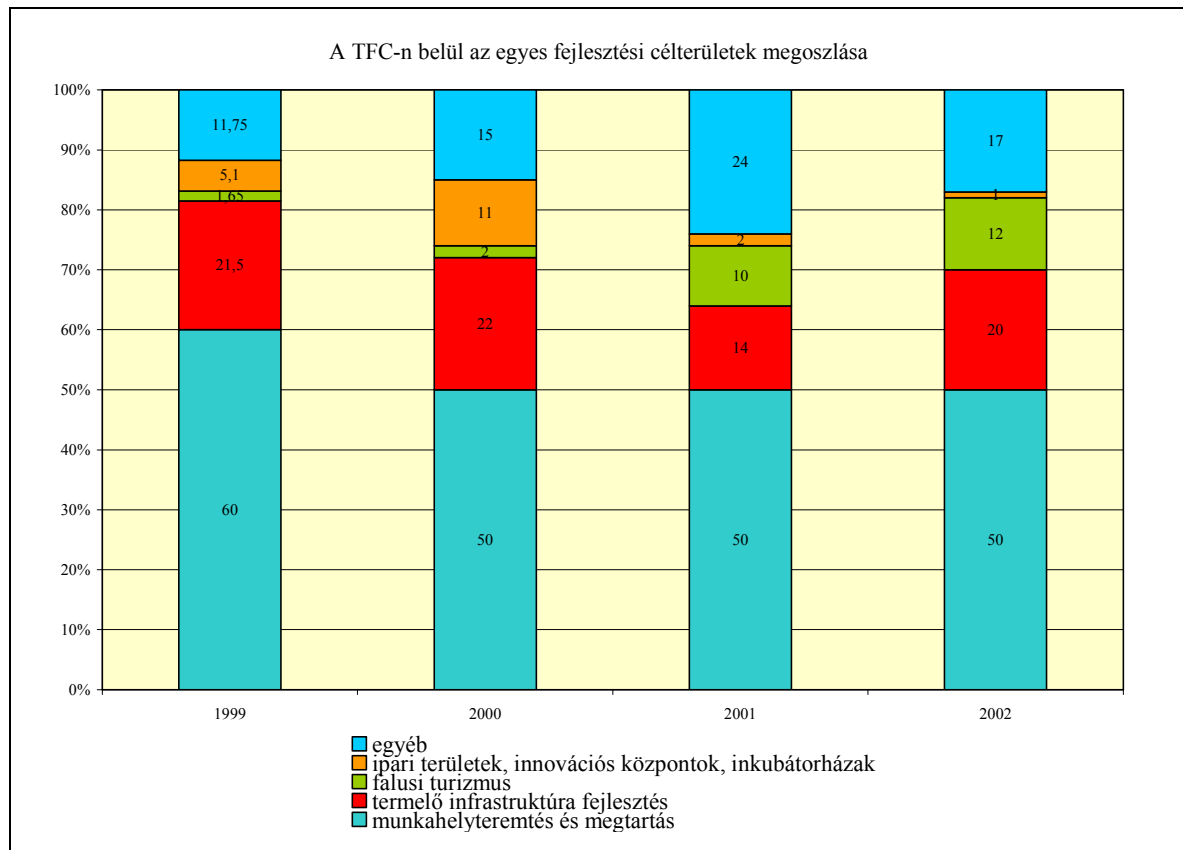
*A jövőben az OTK ágazatok számára megfogalmazott prioritásai között a vízgazdálkodást a környezetvédelemmel összekapcsolva, komplexen kell kezelni.*

A műszaki infrastruktúrában belül az OTK 1998-ban csak érintőlegesen foglalkozott az *információs szektorral*, az informatikai (kommunikációs) infrastruktúrával. Az információs társadalmat, mint új jelenséget nem érintette, az abban rejlő területfejlesztési lehetőségeket még nem vette figyelembe. Az információs szektor szerepének felértékelődéseként szükséges volt elkészíteni az ágazat fejlesztési elképzeléseit. A szaktárca kidolgozta a Magyar Információs Társadalom Stratégiát (MITS), mely az információs társadalom fejlesztéséhez szükséges egységes kormányzati szakpolitikai stratégiát tartalmazza. Készülőben van a Nemzeti Szélessávú Stratégia is, ami az Európai Unió eEurope 2005 akciótervével összhangban a szélessávú kommunikáció fejlesztésével kívánja támogatni a gazdasági versenyképességet, a társadalmi kohéziót.

*Mindezeket figyelembe véve a megújított OTK-ban szükséges az információs társadalom fejlesztésének megjelenítése a területfejlesztés szempontjából legfontosabb ágazati prioritások között, továbbá ezzel párhuzamosan a MITS kiemelten fejlesztendő főirányait és beavatkozási területeit össze kell hangolni a területi egyenlőtlenségek mérséklésének szempontjából fontos kritériumrendszerrel.*

## 5. Rövidtávú feladatok az ezredfordulóig

Az Országos Területfejlesztési Konceptióban a területfejlesztési politika legfontosabb, hosszú távú stratégiai céljaihoz kapcsolódva megjelölte azokat a feladatokat, amelyek teljesítése már rövidtávon is alapvető fontosságú. Ezek többsége azonban a felülvizsgálat időszakában, 2004-ben sem teljesült maradéktalanul.



*Az ország nyugati és keleti régiói közötti fejlettségi, életszínvonal és életminőségbeli különbségek növekedésének lefékezése, lehetőség szerint megállítása* érdekében tett intézkedések ellenére (az elmúlt években megvalósult közúthálózat-fejlesztések leginkább az északkeleti országrész közlekedési problémáin javítottak) továbbra is az észak-magyarországi, észak-alföldi és dél-dunántúli régiók helyzete a legrosszabb.

A legkedvezőtlenebb helyzetű megyék részére biztosított többlettámogatások ellenére megállapítható, hogy az azok felhasználásával megvalósított beruházások számottevő változást nem idéztek elő a megyék társadalmi-gazdasági helyzetének alakulásában. Megindultak ugyanakkor olyan pozitív folyamatok, amelyek a jövőben megakadályozhatják a leszakadási tendenciákat. Már a vizsgált rövid időszakban sem lebecsülendő a többlettámogatásoknak a munkahelyek teremtésére és megtartására, vagy a megyék termelő infrastruktúrája kiépítettségének javulására kifejtett pozitív hatása.

Enyhített a hátrányos helyzetű, nagy munkanélküliséggel sújtott térségek foglalkoztatási problémáin, hogy a Területfejlesztési Céllelőirányzatból 1998-at követően a legnagyobb támogatási volumen minden évben a munkahelyteremtést és -megtartást jellemezte. A területfejlesztési politika rendelkezésére álló szűkös források legnagyobb részét az elmaradott térségekben lévő vállalkozások támogatására fordították. Ezzel ugyan javították a helyi

vállalkozások életképességét, piaci pozícióját, de alapvetően nem változtatnak a térségek tőkevonzó képességén.

**A hátrányos helyzetű megyék többlettámogatási keretének összefoglaló táblázata**

(decentralizált támogatások nélkül) (millió Ft)

Megye	1996	1997	1998	1999	Összesen
Borsod-Abaúj-Zemplén	2.550	2.645	3.286	3.899	<b>12.380</b>
Nógrád	-	1.130	1.047	1.208	<b>3.385</b>
Szabolcs-Szatmár-Bereg	-	4.059	2.681	3.116	<b>9.856</b>
<b>Összesen:</b>	<b>2.550</b>	<b>7.834</b>	<b>7.014</b>	<b>8.224</b>	<b>25.622</b>

**A hátrányos helyzetű megyék többlettámogatási keretének összefoglaló táblázata (millió Ft)**

Megye	2003	2004	2005-2006	2003-2006 összesen
Bács-Kiskun	1 860,0	1 159,8	523,3	<b>3 543,1</b>
Békés	1 546,0	927,9	418,6	<b>2 892,4</b>
Borsod-Abaúj-Zemplén	2 841,0	1 701,1	767,5	<b>5 309,5</b>
Jász-Nagykun-Szolnok	1 546,0	927,9	418,6	<b>2 892,4</b>
Nógrád	1 049,0	618,6	279,1	<b>1 946,6</b>
Somogy	1 260,0	773,2	348,9	<b>2 382,0</b>
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2 702,0	1 623,7	732,6	<b>5 058,3</b>
<b>7 megye összesen:</b>	<b>12 803,8</b>	<b>7 732,1</b>	<b>3 488,5</b>	<b>24 024,4</b>

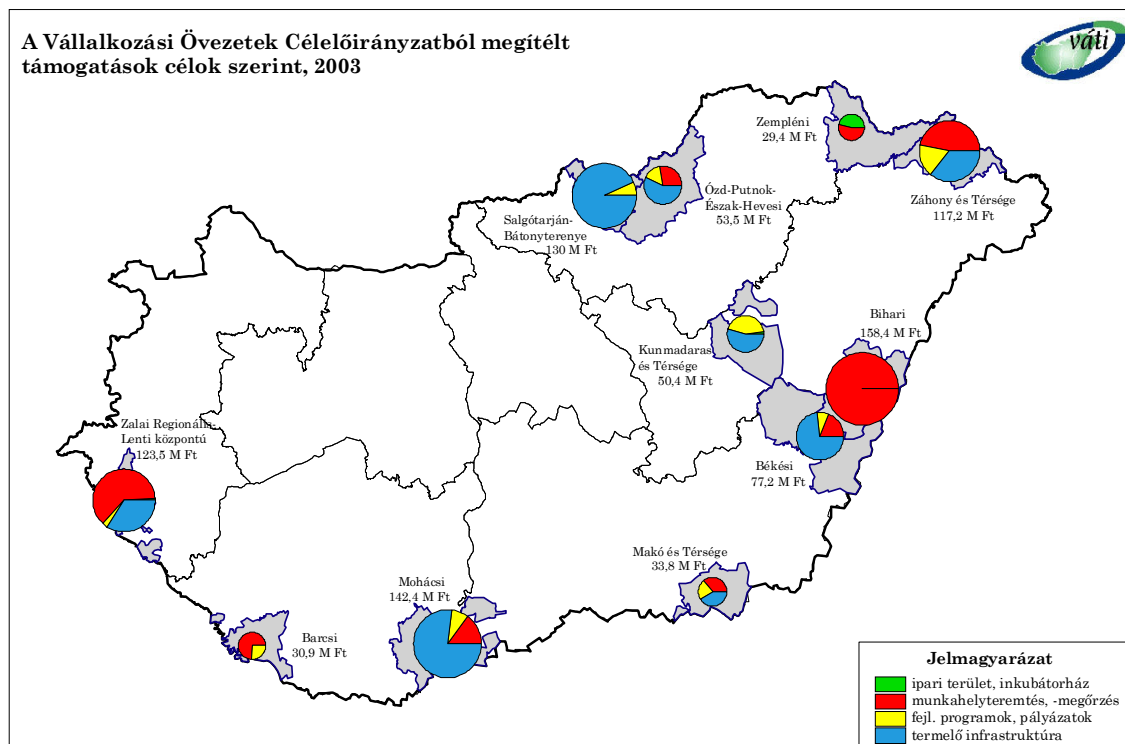
*A jövőben elsősorban a humán és műszaki infrastruktúra-fejlesztésre, a regionális vállalkozói központok, hálózatok, a külföldi piacokon történő érvényesülést ösztönző, a kereskedelmi kapcsolatokat fejlesztő intézmények támogatására kell helyezni a hangsúlyt. A területi különbségek csökkentése érdekében pedig koncentráltabb, célzottabb, a helyi adottságokhoz igazított befektetés-ösztönzési tevékenységet kell folytatni.*

*A válságban lévő ipari és agrárkörzetek szerkezetváltásának elősegítése* érdekében folytatódott az ipari parkok fejlesztését szolgáló célprogram. Ennek eredményeként 2003-ban már 165 ipari centrum rendelkezett az ipari park címmel, amelyek viszonylag egyenletesen oszlanak meg az ország területén.

**Az ipari parkok jellemzőinek alakulása Magyarországon 1997-2003**

Mutató	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Az ipari parkok száma (db)</b>	28	75	112	133	146	160	165
<b>Az ipari parkok területe (ha)</b>	2350	4950	6790	7640	8100	8800	9050
<b>Beépítettség (%)</b>	21,5	30,0	34,5	32,9	38,4	40,1	42,7
<b>Betelepült vállalkozások (db)</b>	320	685	980	1495	1760	2152	2450
<b>Betelepülő vállalkozások által foglalkoztatott létszám (ezer fő)</b>	27	59	82	110	115	128	139
<b>Betelepült vállalkozások beruházása (Mrd. Ft)</b>	166	316	427	662	1003	1264	1256
<b>Betelepült vállalkozások árbevétele (Mrd Ft)</b>	619	930	1651	2665	3294	3483	3430
<b>Betelepült vállalkozások export értékesítése (Mrd. Ft)</b>	514	698	1281	2211	2560	2596	2270
<b>Exportbevétel aránya (%)</b>	83	75	78	83	78	75	66

Kialakult a vállalkozási övezetek országos hálózata. A vállalkozási övezetekbe betelepülő cégek jelentős állami támogatásokat kaptak az elmúlt években, melyek nagysága minden esetben több százmillió forintot jelentett, némely esetben elérte a 700-800 millió Ft-ot is. Ezek az állami támogatások – a különböző decentralizált céllelőirányzatokból – pályázatok útján voltak hozzáférhetőek. Összességében azonban megállapítható, hogy az elmúlt években nem változott jelentősen e hátrányos helyzetű térségek helyzete. Számos övezetben most sem alakult ki egy jól funkcionáló működtető szervezet, de még a megfelelő működést biztosító jogszabályi háttér sem.

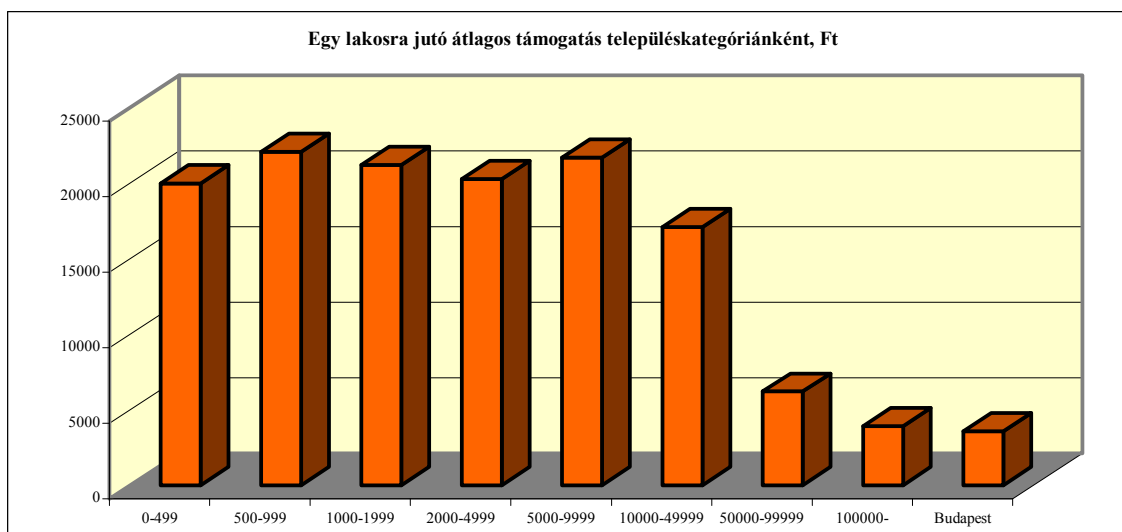


A vidék fejlesztését és az elmaradott térségek felzárkóztatását szolgálta a Szociális Földprogram, melynek hatóköre az 1992-es kezdetektől folytonosan bővült. 1998-tól 2003-ig 183-ról 240-re nőtt az érintett települések száma, melyek nagyrészt Északkelet-Magyarország illetőleg a Dél-Dunántúl aprófalvas, elmaradott, határmenti térségeiben található. 2000-ben elindult a SAPARD program, kialakult az intézményrendszere és elkezdődött a program végrehajtása is a támogatott intézkedések pályázatos meghirdetésével. 2001-ben elkezdődött a Regionális Operatív Program (ROP), az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) és a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv az EMOGA Garanciarészleg intézkedéseire vonatkozó tervdokumentumok kidolgozása, melyek 2003 decemberében az EU által elfogadásra kerültek.

*A települések között az alapvető közszolgáltatások kiépítettségében és színvonalában lévő különbségek csökkentésének felgyorsítása* terén kevés érdemi előrelépés történt.

A hazai önkormányzati finanszírozási rendszer egyik legfontosabb elemét képező cél és címzett támogatások elosztásánál a jogszabály nem írja elő területi szempontok érvényesítését. Nem kell alkalmazni a területfejlesztési szempontból kedvezményezettként kezelt térségtípusokat, és differenciált támogatási rátákat sem biztosítanak az elmaradott térségeknek.

A fejlesztési célú támogatások közül továbbra is csak a Területi Kiegyenlítő Támogatás szolgálja deklaráltan a területi kiegyenlítést, ebből a célleírányzatból ugyanis csak a külön jogszabályban meghatározott, területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségekben lévő és a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, ill. az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések részesülhetnek. A tényleges térségi felzárkóztatási hatás elérését azonban hátráltatja, hogy a TEKI-t erőteljesen szétaprózódott támogatási rendszer jellemzi. A konkrét fejlesztési projektek elemzése tükrében kitűnik, hogy a támogatások elsősorban a települések kisebb intézmény- és infrastruktúrafejlesztési feladatait oldják meg és az esetek döntő többségében semmilyen térségi hatással nem bírnak. A támogatások volumene tekintetében, a rendelkezésre álló keret szűkössége szintén megkérdőjelezi a tényleges felzárkóztatási hatás elérését.



*A nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségek kihasználását* szolgálták a határon átnyúló együttműködések támogató *Phare CBC programok*, melyek keretében mintegy 140 millió euró (kb. 35 milliárd Ft) felhasználásra nyílt lehetőség a határ-menti térségek fejlesztésére. A program eredményeként – a kézzel fogható közös gazdaságfejlesztési, környezetvédelmi és infrastrukturális beruházásokon túl - számos euroregionális együttműködés bizonyítja, hogy az érintett régiók a határmentiséget már nem a fejlődést korlátozó, hanem azt elősegítő adottságnak tekintik.

**PHARE CBC programok támogatásainak\* megoszlása határszakaszonként 1995–2004 (millió EUR)**

PHARE CBC program	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	összesen
Magyar-osztrák	7	11	14	10	10	10	10	10	<b>82</b>
Magyar-szlovák	1,5	1,5	-	2	2	2	2	2	<b>13</b>
Magyar-román	-	5	4	5	5	5	5	5	<b>34</b>
Magyar-szlovén	-	1,5	-	-	2	2	2	2	<b>11</b>
<b>Összesen:</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>140</b>

\*A teljes kerethez hozzá kell még számítani az EU külső határszakaszainak fejlesztésére szánt Mo-ra jutó 5,3 Meuro összeget is.

*Az ország egypólusú településszerkezetének oldása* érdekében az OTK kiemelt rövidtávú feladatként jelölte meg az innováció térbeli terjedése szempontjából meghatározó centrumok fejlesztését. Az innováció terjedését segítő intézmény típusok közül az ipari parkok, innovációs központok, inkubátorházak elterjedtek ugyan az országban, azonban eredményességük, innováció közvetítő hatásuk mérése nehézségekbe ütközik. Bár az OTK által javasolt innovációs városhierarchia nagyjából kialakult, és a gazdasági, piaci

folyamatok csak néhány település esetében nem igazolták vissza a neki szánt szerepkört, a K+F intézményeket és a termelő vállalkozásokat összekapcsoló, az együttműködés szervezeti kereteit megteremtő intézményi struktúra még mindig hiányos, és gyengén fejlett. Az egyetemi intézményes innovációs kapcsolatok hiánya a vállalkozások felé elsősorban a régiókban érezteti hatását. A tudás és technológia gyenge terjedéséből következően a jelentősebb kutatóhelyek tudományos eredményei nem tudnak a régióban termék- és szolgáltatás-innovációkban megjelenni.

Az OTK a kiemelten fontos, rövidtávon megoldandó feladatainak zömét *a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének továbbfejlesztése* érdekében fogalmazta meg. Ezek közül az intézményrendszer fejlesztéséhez kapcsolható konkrét feladatok nagy része teljesült. A megyei területfejlesztési tanácsok és a regionális fejlesztési tanácsok megalakultak. A területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása a kistérségi fejlesztési tanácsok intézményének a bevezetésével azonos elvi alapokra helyezte a területfejlesztés különböző területi szintjein – országos, regionális, megyei és kistérségi szinten - működő területfejlesztési szervek összetételét és működési szabályait is.

Különösen a Phare programok szakmai támogatásának is köszönhetően az országban sikeresen felállt az EU fejlesztési forrásainak felhasználásáért felelős intézményrendszer, elkészült a támogatások felhasználásának feltételét jelentő Nemzeti Fejlesztési Terv és a kapcsolódó operatív programok. Megemlíthető, hogy az érintett szakembergárda nemcsak a képzések keretében, hanem a gyakorlati munkavégzés folyamatában is széles ismereteket szerzett az EU-ban alkalmazott gyakorlati tervezési, intézményfejlesztési, végrehajtási, ellenőrzési és értékelési feladatokról.

A támogatási rendszert érintő rövidtávú feladatok a hatékonyság, a koordináció és a decentralizáció érdekében fogalmazódtak meg. Továbbra sem történt meg egy összehangolt, koordinált rendszer megteremtése a területfejlesztési politikában, amit a területfejlesztési politika ágazatközi, horizontális jellege tenne indokolttá. A területfejlesztési célú támogatásoknak szűkös keretük és mozgásterük következtében önmagukban ugyanis nincsen szignifikáns hatásuk a területi folyamatok alakulására.

*A területi hatással is bíró állami fejlesztési eszközök esetében a területi politika elveinek, céljainak érvényre juttatása jelentősen javíthatja a térségi különbségek problémáját.*

A 2004-2006 közötti időszakra vonatkozó NFT tervezésekor, majd a jelenleg folyó végrehajtás során is megfogalmazódott, hogy a közösségi és a tisztán magyar finanszírozású fejlesztési tevékenységek elkülönültsége, s az ebből fakadó összehangolatlanág gyakran vezet átfedésekhez, s ezzel egyidejűleg az ország számára fontos prioritások figyelmen kívül hagyásához. Nyilvánvalóvá vált, hogy a hatékony forrásfelhasználás, a fejlesztések egymást kiegészítő jellegének megteremtése megköveteli a közösségi és a hazai forrásból finanszírozott fejlesztési elképzelések, lehetőségek és források együttes tervezését. A fentiek érdekében a Kormány – mivel kiemelt feladatának tekinti a stratégiai tervezést kormányzati és tárcaszinten – célul tűzte ki, hogy készüljön el a Nemzeti Fejlesztési Tervet is magába foglaló, a tisztán hazai költségvetési és az uniós forrásokat integráló Európa Terv, amely az ország hosszú és középtávú fejlesztési stratégiai terve lesz.

## 6. A megvalósítás eszköz és intézményrendszere

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény egyebek között a területfejlesztési **intézményrendszer** létrehozásával eredményezett markáns változást. Az intézményrendszer – az EU NUTS rendszer követelményeinek megfelelő – területi szintjeinek kialakításánál a törvény keretjellegeből adódóan tág teret adott az alulról jövő kezdeményezéseknek. Az OTK-t elfogadó 35/1998. OGY. határozat a törvélynél jóval szűkszavúbban, csupán a regionális intézményrendszerrel kapcsolatban fogalmazott meg feladatokat. Ennek keretében megjelölte – bármilyen kapcsolódó feladat, intézmény nélkül – azokat a kiemelt térségeket (Nemzeti Parkok, kiemelt üdülőkörzetek, Vállalkozási Övezetek) „melyek fejlesztéséhez országos érdekek is fűződnek”, a tervezési-statisztikai régiók kapcsán pedig annyit irányozott elő, hogy „a megyei információs rendszerek bázisán regionális statisztikai megfigyelési rendszert kell kialakítani”.

Az alulról való építkezés lehetőségével élve a területfejlesztési törvény és az OTK elfogadását követően fokozatosan kialakuló intézmények működőképessége, hatékonysága – különösen regionális és kistérségi szinten – nem érte el a kívánatos szintet. A területfejlesztési törvény 1999. évi módosításának éppen ezért az egyik legfontosabb indoka a területfejlesztés intézményrendszerének megreformálása és stabilizálása volt, mindenekelőtt a regionális szint megerősítésével, a tervezési-statisztikai régiók kötelező kijelölésével és az EU források kialakításához szükséges munkaszervezetek megalakításával. A 2004. évi törvénymódosítás a kistérségi fejlesztési tanácsok intézményének a bevezetésével végül azonos elvi alapokra helyezte a területfejlesztés különböző területi szintjein – országos, regionális, megyei és kistérségi szinten – működő területfejlesztési szervek összetételét és működési szabályait.

A törvényi szabályozásnak és a regionális politika európai uniós alapelveinek megfelelően kiépült területfejlesztési intézményrendszer jellemezői, eredményei és hiányosságai az alábbiakban foglalhatók össze.

1998-ban a területfejlesztés felügyelete kikerült a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium feladatköréből és átkerült a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumba. A területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos tevékenységek 2002. évben a Miniszterelnöki Hivatalba integrálódtak, 2004 elején pedig megalakult a *Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal* és a *Nemzeti Fejlesztési Hivatal*. Mivel Magyarországon a területfejlesztési politika viszonylag kevés önálló eszközzel rendelkezik, s a területi folyamatokat az ágazati fejlesztéspolitikák is befolyásolják, a területfejlesztés céljait a többi tárca együttműködésével tudja csak érvényesíteni. Továbbra is sarkalatos kérdés, hogy mekkora a súlya a területfejlesztésért felelős tárcának a kormányzati struktúrában, mekkora „nyomást tud gyakorolni” a többi minisztériumra a területfejlesztési politika érvényesítése érdekében.

A Kormány javaslattevő és koordináló szerveként működő *Országos Területfejlesztési Tanács* (OTT) legfőbb feladatai közé tartozott az elmúlt időszakban az Országos Területfejlesztési Koncepció egyeztetése, a Kormányhoz benyújtott területfejlesztési törvénytervezetek (OTRT és Balaton törvény, valamint a területfejlesztési törvény módosításának) véleményezése és a rendeletek tartalmában a konszenzus megteremtése. Az Országos Területfejlesztési Tanács szerepét, súlyát növeli, hogy a területfejlesztési törvény 2004. évi módosításának értelmében a Tanács véleményét a területfejlesztést érintő jelentős kormány-előterjesztésekhez ezután mellékelni kell. Annak ellenére, hogy az Országos Területfejlesztési Tanács – összetétele alapján – a horizontális, tárcaközi és vertikális, a régiók és a kormányzat közötti koordináció

eszközül egyaránt szolgál, a területfejlesztés intézményrendszerének továbbra is az egyik leggyengébb láncszeme. Az alapvető gond, hogy nem tisztázódott a tanács jogi státusza és gyenge a felhatalmazása is.

Regionális szinten az Országos Területfejlesztési Konceptió alapján 7 tervezési-statisztikai régió került kialakításra. A területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása kötelezővé tette az ezekre épülő *Regionális Fejlesztési Tanácsok* létrehozását. A regionális fejlesztési tanácsok leglényegesebb feladata a régiók fejlesztési koncepciójának, illetve regionális fejlesztési programjának elkészítése. A régiók eleget tettek ennek a feladatnak, mivel mára valamennyi régió rendelkezik elfogadott területfejlesztési koncepcióval és programmal, melyek megvalósításához bizonyos eszközök is a rendelkezésükre állnak. A régiók 2001-től egyre bővülő decentralizált forrásokkal is rendelkeznek. Először a Területfejlesztési Céllelőirányzat 30%-át decentralizálták regionális szintre, majd 2003-tól a Terület- és Térségfejlesztési Célú Támogatások (TTFC) jelentős része, 2004-ben pedig a Terület- és Regionális Fejlesztési Célú Támogatások (TRFC) forrásainak már 70%-a került a regionális fejlesztési tanácsok kompetenciájába, melyet a régió fejlesztési prioritásaival összhangban, pályázati úton kell elosztaniuk.

A tanácsok munkaszervezeteiként működnek a *Regionális Fejlesztési Ügynökségek* (RFÜ), melyek nonprofit szervezetként feladataik nagyobb részét a Regionális Fejlesztési Tanáccsal kötött közhasznúsági szerződések alapján végzik. A közhasznúsági szerződésekben foglaltakon túl a regionális fejlesztési ügynökségek az NFT Regionális Operatív Program lebonyolításában – projektértékeléssel és információszolgáltatással kapcsolatos – közreműködő szervezeti feladatokat is ellátnak.

Azokban a térségekben, amelyek ökológiai, természetvédelmi, idegenforgalmi vagy településszerkezeti szempontból együttes probléma-kezelést kívánnak, *Térségi Fejlesztési Tanács* kialakítását tette lehetővé a törvény, külön nevesítve a Balaton és a Budapesti Agglomeráció Térségi Fejlesztési Tanácsot.

Annak ellenére, hogy 1990. évi önkormányzati törvény elfogadásával a megyék jelentősen veszítettek hatáskörükből, az 1996. évi területfejlesztési törvény a *Megyei Területfejlesztési Tanácsokat* juttatta kulcsszerephez, a decentralizált források elosztása, az országos, ágazati programok véleményezése, tervezése szempontjából. A Megyei Területfejlesztési Tanácsok és a közvetlenül választott, s éppen ezért erős legitimitással rendelkező megyei önkormányzatok közti kompetencia és felelősség-megosztás nem megfelelően tisztázott, ellentmondásos, s mindez magában hordja a párhuzamosság veszélyét. A megyei szintet alapvetően érinti továbbá a régiók megerősödése, és ez felveti a megyei területfejlesztési tanácsok jövőbeni szerepének kérdését. A kettő nem zárja ki egymást, azzal a feltétellel, hogy ésszerű és szakmai alapokon álló munkamegosztást kell a két területi szint között kialakítani, tudomásul véve azt, hogy az Európai Unió fejlesztési források megszerzésében és a kapcsolódó fejlesztési programok kidolgozásában és végrehajtásában az elsődleges szerep a régióé. A kistérségi szintű fejlesztések menedzselése, a helyi önkormányzatok településfejlesztési tevékenységének segítése viszont megyei szinten ellátandó feladatok.

Az egységesen közhasznú társaságként működő regionális fejlesztési ügynökségekkel ellenében az egyes megyei fejlesztési tanácsok mellett kialakult munkaszervezetek, titkárságok eltérő szervezeti struktúrában működnek. Összességében megállapítható, hogy a területfejlesztési törvény elfogadása óta sem tisztult le, hogy a tanácsok mellett működő munkaszervezetek milyen szerződéses kapcsolatban és főleg milyen kiszámítható pénzügyi

fedezettel hajtják végre az egyes feladatokat a területfejlesztési célok megvalósulása érdekében.

A statisztikai kistérségek és a társulások területi problémáját oldotta meg a területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása, amely rendelkezett az ország egész területét maradéktalanul lefedő, a statisztikai kistérségek területével azonos működési területű *Kistérségi Fejlesztési Tanácsok* létrehozásáról, amelyek ellátják a területfejlesztés átfogó, általános kistérségi feladatait. A kistérségi fejlesztési tanácsok feladat- és hatáskörének szabályozása mellett legalább annyira fontos, hogy a tanácsok kidolgozott és elfogadott fejlesztési szempontjaik megvalósításához, megfelelő forráshoz jussanak, s így egy-egy eseti projekt kivitelezés helyett lehetőség legyen a fejlesztési programra felfűzött, egymás hatását erősítő projektek kivitelezésére.

Szintén 2004-ben alkotta meg a Kormány a többcélú kistérségi társulások támogatására vonatkozó rendeletét, amely egyrészt a települési önkormányzati közszolgáltatási feladatok kistérség egészét átfogó társulásban történő ellátását, másrészt a kistérségi területfejlesztési feladatok biztosítását szolgálja.

Kistérségi szinten általában nem jellemző, hogy a társulások vagy a Kistérségi Fejlesztési Tanácsok mellett intézményesített szakmai munkacsoport jött volna létre, mivel csak néhány társulás tud saját térségfejlesztési menedzsert finanszírozni. Ezt a feladatot jelenleg a statisztikai kistérségenként működő kistérségi megbízottak látják el.

*Összességében a területfejlesztés elmúlt években formálódott intézményrendszere jó alapokat adhat a területfejlesztés céljainak megvalósításához. A rendszer hatékonyságát azonban gyengíti, hogy túlzottan sokelemű, minden térségi szint beavatkozási egység is egyben, ami a feladatokat tekintve sok átfedést jelent. További megoldandó feladatként jelentkezik a döntéshozatali pozícióban lévő területi intézmények legitimitásának kérdése, a szubszidiaritás és decentralizáció elveinek hathatós és egyértelmű érvényesítése.*

A **pénzügyi eszközök** vonatkozásában a *területfejlesztési célú és hatású állami támogatások* 1999-2002 közötti felhasználásának elemzését összevetve a területi folyamatok ezen időszak alatt bekövetkezett alakulásával megállapítható, hogy sem a területfejlesztési célú, sem a területi hatással bíró egyéb – területfejlesztési hatású – ágazati támogatások esetében nem beszélhetünk jelentős területi hatásmechanizmust kiváltó állami forráselosztásról. Ennek ellenére az ilyen jellegű állami beavatkozások, tudatos, célzott, összehangolt politika révén, befolyásoló szereppel bírhatnak a társadalmi-gazdasági folyamatok alakulására a területfejlesztési politika céljainak érvényesítése érdekében.

A támogatáspolitikai hatásossága a fejlesztési források volumenétől, a tervezési és az elosztási mechanizmustól, a végrehajtás rendszerétől függ. A hatásosságának fokozása érdekében elsősorban az elosztási rendszer fejlesztésére kell koncentrálni.

Az állami támogatások elosztási rendszerének legfőbb jellemzői közé sorolható: támogatás volumene; támogatási hányad; támogatási célok; kedvezményezettek köre; döntéshozatal szintje; támogatások utókövetése, visszacsatolás. Az OTK-ban megfogalmazott célok érvényesülésének vizsgálata során a felsorolt elemek mindegyikénél azonosítható számos problémaforrás, melyek az állami források elosztásának hatékonyságát rontják.

A területfejlesztési célú és hatású támogatások egyik legfőbb tulajdonsága a források elaprózottsága. Ez egyrészt a sok kicsi, szerteágazó jellegű projektből, másrészt a különböző területfejlesztési hatású támogatások célkitűzéseinek átfedéseiből adódik. A kis volumenű pályázatok nem tudnak érezhető hatást kifejteni a társadalmi-gazdasági folyamatokra, különösen abban az esetben, ha figyelembe vesszük a támogatások ad hoc elosztásának módját. A kis összegű projektek döntő többségénél egyáltalán nem beszélhetünk koncepcionalitásról. E pályázatok sokszor nem képezik részét valamely magasabb szintű fejlesztési tervnek, programnak, ami a fejlesztési források adott területi szinten (település, kistérség stb.) történő összehangolatlan felhasználását eredményezi. A koordinátlanságot fokozza, hogy egy-egy fejlesztési célterület több előirányzat, több tárca esetében is támogatásra kerül bármilyen előzetes egyeztetés, koordináció nélkül. Ennek eredményeként számos fejlesztési terület esetében (pl.: szennyvízgyátdájkodás) a rendelkezésre álló szűkös források nem koncentráltan kerülnek felhasználásra.

A támogatási célok esetében is az erőteljes szétaprózottság nehezíti a támogatási rendszer átláthatóságát mind a potenciális kedvezményezettek, mind a területfejlesztés intézményrendszerének képviselői felé. E mellett a párhuzamosságok a szűkös erőforrások célzottan történő elosztását, koncentrációját is akadályozzák. A célrendszeren belül a párhuzamosságok mellett a folytonosság, kiszámíthatóság hiánya gátolja még a fejlesztéspolitika hatékonyságát. A célok gyakori, évenkénti (nem mindig nyomon követhető szempontok alapján történő) változtatása, valamint a hosszabb távon érvényben lévő fejlesztési célok megnevezésének hiánya a hosszú távon való gondolkodást, több évre szóló fejlesztési tervek, elképzelések végrehajthatóságát, megvalósítását gátolja.

*A koncentráció, a célok összehangolása és a projektek közti szinergiahatások erősítése érdekében a forrásfelhasználásban fokozottan érvényesítendő a tervszerűség, programozás – az OTK-ban is megfogalmazott – alapelve. Az uniós források megszerzése során felhalmozott tapasztalatokra alapozva a hazai támogatási rendszer forrásait is koncepcionálisan megalapozott több évre szóló fejlesztési programok mentén kell elosztani.*

Mindez lehetővé tenné a Strukturális Alapokból érkező támogatásokkal való összhang megteremtését, javítaná a támogatási rendszer átláthatóságát, a forrásfelhasználás értékelhetőségét, s elősegítené a hosszú távú tervezés elvének minél szélesebb körben történő elterjesztését.

*A decentralizáció számos állami beavatkozási területen segítené elő a támogatások hatékonyabb, területileg összehangoltabb felhasználását. A forráselosztás alacsonyabb szintre történő delegálása lehetővé teszi a fejlesztések helyi adottságokra és igényekre szabott végrehajtását, ami szintén a támogatáspolitikai határfokát növeli. Ugyanakkor a decentralizáció önmagában nem garantálja a területi politika céljainak megvalósítását, ahhoz egyéb területi preferenciák (decentralizált keretek differenciált leosztása, eltérő támogatásintenzitás, területi elvű prioritizálás a pályázatok elbírálásánál, stb.) támogatási rendszerekbe történő beépítésére is szükség van.*

A területfejlesztési politika szempontjából kiemelt jelentősége van a tárcaközi együttműködésnek, koordinációnak. A legtöbb ágazat befolyásoló hatással bír a területi folyamatok alakulására, s ezen keresztül hatást gyakorol a területfejlesztési politika céljainak alakulására.

*E hatásoknak a tudatos irányítása, a területi politika céljaival összhangban történő alakítása érdekében valamennyi érintett ágazatok támogatáspolitikájában érvényesíteni kell a területi szempontok figyelembe vételét.*

Már a kilencvenes évek végétől érezhető a kormányzati szándék a területfejlesztési célú, hatású támogatások összehangolt felhasználásának megteremtése érdekében. Ezt a célt szolgálja a területfejlesztési célok megvalósulását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználása összehangolásának rendjéről szóló Kormányrendelet (24/2003. (III. 4.) Korm. rend.). E rendelet alapján egyrészt a területfejlesztésért felelős miniszter véleményt nyilváníthat az előirányzat felhasználási szabályairól, javaslatot tehet a területfejlesztési eszközrendszer elemeinek érvényesítésére, további egyeztetést kérhet. Továbbá a területfejlesztés szempontjából kedvezményezettnek minősülő térségeknek magasabb támogatási rátát kell biztosítani, ill. regionális-térségi kereteket lehet elkülöníteni. Ugyanakkor a gyakorlatban mégis gyengén érvényesülnek a területi szempontok az ágazatok eszközrendszere esetén.

**Decentralizáltan elosztásra kerülő területfejlesztési források nagysága, 1999-2004** (millió Ft)

Megnevezés	1999*	2000**	2001**	2002**	2003*	2004*
<b>Regionális Fejlesztési Tanácsoknak decentralizált keret összesen</b>	-	-	5 519	6 044	11 800	22 640
- ebből Területfejlesztési cél-előirányzat (TFC)	-	-	5 519	6 044	2 400	-
- ebből Térség- és település-felzárkóztatási cél-előirányzat (TTFC)	-	-	-	-	9 400	-
- ebből Terület- és régiófejlesztési cél-előirányzat (TRFC)	-	-	-	-	-	11 192
- ebből egyéb cél-előirányzatok***						11 448
<b>Megyei Területfejlesztési Tanácsoknak decentralizált keret összesen</b>	23 322	24 513	23 608	24 452	19 172,5	16 873
- ebből Területfejlesztési cél-előirányzat (TFC)	7 322	7 073	6 735	7 579	2 299,5	-
- ebből Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI)	10 000	10 900	10 573	10 573	10 573	10 573
- ebből (CÉDE)	6 000	6 540	6 300	6 300	6 300	6 300
<b>Decentralizált területfejlesztési célú források összesen</b>	23 322	24 513	29 127	30 496	30 972,5	39 513

\* Területfejlesztésért felelős tárca adatai alapján

\*\* Állami Számvevőszék V-1011-183/2002-03 jelentésének adatai alapján

\*\*\*66/2004. (IV.15.) Korm. rendelet alapján az összeg magában foglalja a Belügyminisztérium, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, Informatikai és Hírközlési Minisztérium Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, valamint a Gyermek- Ifjúsági és Sportminisztérium egy-egy fejezetének/előirányzatának decentralizált részét.

A hazai támogatáspolitikai folyamatos aktualizálása, a társadalmi-gazdasági szereplők igényeivel összhangban történő továbbfejlesztése megköveteli a visszacsatolást a pályázatok végrehajtásáról a kedvezményezettektől a felelős döntéshozó szervek felé. Ugyanakkor e területen tapasztalható a legnagyobb hiányosság, párhuzamosság, koordinátlanság. Jelenleg nincsen olyan egységes nyilvántartási rendszer, mely teljes körűen tartalmazza az állami támogatásokat, és a pénzügyi monitoringon kívül alkalmas lenne egyéb értékelések, elemzések elkészítésére, például a támogatások felhasználásának területi alakulása vagy a támogatások eredményeinek, hatásainak számbevétele terén. Ez egyrészt megnehezíti a támogatási, fejlesztési célterületek relevanciájának vizsgálatát, másrészt ellehetetleníti az állami források hatásosságának a mérését, ami a legfőbb információs bázist jelentené a döntéshozók felé mind helyi, mind kormányzati szinten.

Az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III. 20.) OGY. határozat a területfejlesztési politika eszközszerével kapcsolatban számos problémára rávilágít, kijelöl néhány fejlesztési irányvonalat, de csak a támogatási rendszer egy-egy elemével kapcsolatosan. Ugyanakkor az eszközszer egészére vonatkozó hat évre szóló összehangolt fejlesztési perspektívát nem kínál. Ha a területfejlesztési politika a jövőben az eszközszerére révén mérhetőbb, érzékelhetőbb eredményeket kíván elérni, az új OTK-ban elsősorban a finanszírozási rendszer e hiányosságait orvosolnia kell.

1998-2003 között a területfejlesztési **tervezés** gyakorlata egyrészt kibővült, másrészt az EU gyakorlathoz közelítve formálódott. A tervek készítését, a területfejlesztési támogatáspolitikát is ösztönözte, a Területfejlesztési Célelőirányzat megyei decentralizált kereteiből egyre nagyobb arányban ítélték meg támogatást térségi fejlesztési programok, megvalósíthatósági tanulmányok készítésére. Az Európai Unióban alkalmazott tervezési, programozási gyakorlat elsajátítása szempontjából lényeges előrelépés volt, hogy a regionális fejlesztési tanácsok 1998-2002 között régióként 390 millió forintot használhattak fel regionális fejlesztési programok kidolgozására. 2001-től új célként jelent meg a megyei, (2002-től a megyei és kistérségi) fejlesztési programokban szereplő beruházások támogatása, illetve a megyei területfejlesztési tanács határozatában rögzített roma programok támogatása. 2001-től a területfejlesztési PHARE programokból kimaradó dunántúli régiók, valamint Közép-Magyarország és a Balaton az elkészített 3 éves Előzetes Regionális Fejlesztési Programjaik megvalósítására kaptak decentralizált forrásokat a TFC-ből, ami szintén a programfinanszírozás irányába tett jelentős lépés volt.

A területfejlesztés országos szintjén az elmúlt időszak legfontosabb elkészült tervdokumentuma a (az OTK-ról szóló határozatban még Nemzeti Fejlesztési Programként nevesített) Nemzeti Fejlesztési Terv és annak Regionális Fejlesztési Operatív Programja. Ennek készítése során az ágazati és regionális fejlesztési prioritások egyidejű érvényesítése nem valósult meg, az intézkedések ágazati operatív programokba szerveződtek, a ROP „maradékelnv” alapján tartalmaz kisebb volumenű intézkedéseket, területi prioritások is csak itt érvényesülnek. Az OTK által ugyancsak előirányzott átfogó fejlesztési program kidolgozásának előkészítése is csak a vizsgált időszak végén, jelenleg kezdődött meg. A területrendezés területén országos szinten a legjelentősebb eredmény, hogy 2003-ban megszületett az Országos Területrendezési Tervet elfogadó törvény. A kiemelt térségek rendezési tervei közül a Balaton kiemelt üdülőkörzetének rendezési tervét 2000-ben fogadta el az Országgyűlés, ugyanakkor más kiemelt térség, így a Fővárosi agglomeráció rendezési tervének elfogadására viszont eddig nem került sor.

Az ágazati és térségi fejlesztési célok visszacsatoláson alapuló tervezési mechanizmusainak kiépítése szempontjából lényeges változás, hogy a területfejlesztési koncepciók és programok, területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet 2001-ben jelentős változtatáson ment át. A különböző szintű tervek egyeztetésében részt vevők köre szintenként eltérő mértékben kibővült. Lényeges továbbá, hogy minden térségi szinten követelménnyé vált a szomszédos terület egységgel való egyeztetés is.

A területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló 18/1998. (VI. 25.) KTM rendeletet is módosították 2003-ban, a tárca nélküli miniszter 1/2003. (IX. 9.) rendeletével. Ez a koncepciókat, programokat nem érintette, a rendezési tervek esetében pedig a terület-felhasználási kategóriák, térségi övezetek kerültek módosításra.

A tervek közti összhang megteremtése szempontjából jelentős előrelépést hozott, hogy 2000-ben megszületett a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek nyilvántartásáról, továbbá az építésügyi műszaki dokumentációk megőrzésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 5/2000. (II. 11.) FVM rendelet. Utóbbi előírja az elfogadott tervek papíron és elektronikus úton történő megküldését a VÁTI által működtetett Dokumentációs Központnak. Az előírással ellentétben a tervek nyilvántartása továbbra sem teljes körű, mivel a területi tervek átküldése a Dokumentációs Központnak – szankcionálás jogkör hiányában – még mindig esetleges. E rendeleten túl elsősorban a nemzeti szintű tervezési folyamatok – Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv, Nemzeti Fejlesztési Terv – járulnak hozzá ahhoz, hogy a regionális tervek metodikájukban és funkciójukban egységesüljenek.

A hazai területfejlesztési vonatkozású tervezés egyik legfontosabb eredménye, hogy a tervek – főképp EU vonatkozású operatív jellegűek – elkezdtek valódi útmutatóivá válni a fejlesztési források felhasználásának. Az EU követelményei által előírt rendszerszerű -fejlesztés-tervezési gyakorlat kezd megjelenni a tisztán nemzeti fejlesztési tervezésben is, ami a tervezési módszertanok egységesülését, a tervezés rendszerszerűségét eredményezi.

*A tervezés orvosolandó kulcsproblémáit jelenleg az alábbiak jelentik:*

- *Sok összehangolatlan, gyakran tisztázatlan szerepű, mégis elfogadott terv van minden szinten, melyek tartalmilag koordinálatlanok, egymással átfedésben vannak;*
- *A rendezés és fejlesztés tervezése nem kapcsolódik össze;*
- *A rövid politikusi ciklusok nem kedveznek a hosszú távú stratégiák kialakításának;*
- *Az ágazatiság és a területiség kapcsolata tisztázatlan;*
- *„Hagyományos” támogatási rendszereink nem kompatibilisek a programszerű tervezéssel;*
- *A politikaformálásba és a közigazgatás működésébe nem épült be a stratégiai tervezési kultúra, nincs egyértelmű és széleskörű közvélekedés a tervdokumentumok funkciójával, a tervezési szerepekkel kapcsolatban;*
- *A partnerség, a bevonáson alapuló (részvételi) tervezés még kialakulatlan, az utólagos egyeztetés gyakorlata dominál.*