

Kedvezményezett települések Magyarországon 1949–2004

A település- és területfejlesztés gyakran látszólag nem kapcsolódik a politikai folyamatokhoz, azonban a fejlesztési döntéseket mindig a mindenkori politikai célok alapozzák meg. Az adott kormányzati politika, s a társadalmi közmegegyezés függvénye, hogy a település- és területfejlesztés mennyire található a – napi – politikai események erő- és előterében. Napjainkban a területfejlesztés a politikai életben viszonylag frekvenciát helyet foglal el. Nem csak az uniós támogatások miatt, hanem ide köthető a többcélú kistérségi társulások támogatása, az önkormányzati fejlesztési források alakulása és a területfejlesztés kedvezményezett területeinek lehatárolása.

A kedvezményezett települések meghatározása a település- és területfejlesztés eszközszerének egyik fontos eleme. A települések számára azért „értelmes” a kedvezményezett körbe kerülni, mert így a többi településsel szemben valamilyen szempontból **előnyt élveznek**, hiszen a kijelölés célja az így meghatározott települési kör **fejlődésének elősegítése**. Ez az előny azonban egyes települések számára gyakran csak elvi jelentőségű, ugyanis nem jár gyakorlati haszonnal, többletforrással. Sokszor a kormányzati szándék csak szándék marad, és a deklarált fejlesztési lehetőség mellé nem minden esetben, nem minden település számára társul tényleges kedvezmény.

A települési kedvezményezettiség tartalma, a fejlődés támogatása több dologban is megnyilvánulhat, mint pl. adókedvezmények biztosítása, normatív támogatásban történő részesítés, de mind közül a leglényegesebb a külön fejlesztési források juttatása. A fejlődés elősegítése, katalizálása szempontjából legfontosabb azoknak a többlettámogatásoknak a biztosítása, melyeket csak – vagy elsősorban – a meghatározott területeken lehet felhasználni. Azonban – mint majd látni fogjuk – a kedvezményezettiség nem mindig járt együtt fejlesztési források elkülönítésével.

Az alábbiakban annak a bemutatása következik, hogy **1949-től napjainkig mely településeket, milyen megfontolások alapján, milyen fejlesztési céllal soroltak a – kiemelten – fejlesztendő köze.**

Jogsabályi szinten legelőször az első öt éves tervben neveztek meg fejlesztendő tájegységeket, településeket. A középtávú terv feladataként jelölték meg az elmaradott mezőgazdasági jellegű vidékeknek, a Tiszántúlnak, a Duna-Tisza-közének, a Dunántúl iparban szegény megyéinek iparral való ellátását.¹ Célul tűzték ki két új ipari nehézipari köz-

¹ 1949. évi XXV. Törvény a Magyar Népköztársaság első öt éves népgazdasági tervéről, az 1950. január 1-től az 1954. december 31-ig terjedő időszakra

pont létrehozását – a borsodit és a pécs-mohácsit – továbbá konkrétan megneveztek 18 várost, amelyeket „iparosodó várossá” akartak fejleszteni. A fenti célkitűzéseket még az első ötéves terv során el kívánták érni, sőt, a terv módosítása, „feszítése” során az iparosítandó városok számát 33 településre emelték.²

A fejleszteni kívánt települések az ország területén elszórtan helyezkedtek el, megtalálhatók köztük megyeszékhelyek, vagy leendő megyeszékhelyek, alföldi mezővárosok és a „keret” bővítése után már szocialista várossá fejlesztendő falvak is, mint Dunapentele (ma Dunaújváros), Kazincbarcika.

Mivel magyarázható a fejlesztendő településeknek ez a széles skálája? Az iparosítandó települések listája két értelemben, közigazgatásilag és földrajzilag is átfogónak tekinthető. Egyrészt a településhierarchia szélső pontjai – falvak és nagyvárosok – szerepeltek benne, másrészt a települések elhelyezkedése nem koncentrált az ország egy-két térségére. A fejlesztendő települések nem alkottak összefüggő térséget, tehát szó sem volt egy meghatározott terület fejlesztéséről.

Ez a pontszerű fejlesztési szerkezet két – egymással összefüggő – tényezőre vezethető vissza. A 40-es évek végéig, az 50-es évtized elejére jellemző erősen centralizált struktúra maga után vonta a települési, területi fejlesztések központosítását is. Másrészt az egész szocialista korszakot áthatotta az ideológiai alapokra támaszkodó város-centrikusság, mely a fejlesztési források elosztását is erősen befolyásolta.

A város-centrikus szemlélet és fejlesztési célok igazi mozgatórugója, különösen a szocialista korszak kezdeti szakaszában, a nagyipari munkásosztály, a proletárbázis megteremtése volt. A szocialista rendszer logikájában a városok környezetükben irányító feladatot is ellátnak, ehhez azonban szocialista várossá kell válniuk, annak pedig előfeltétele a munkásosztály jelenléte, amit ipari üzemek, gyárak telepítésével láttak megoldhatónak. Ez alapján jelölték fejlesztésre az első ötéves terv kiemelt településeit, és tulajdonképpen ennek az iparosítási törekvésnek, a megfelelő telephelyek kiválasztásának eredményeképpen született meg a települések osztályba sorolási rendszere.

1950 elején elfogadták az ipartelepítési irányelveket, ami alapján hozzákezdtek egy országos program kidolgozásához. Ennek lényegében egyetlen célja volt: az ipartelepítésre legmegfelelőbb telephelyek „megtalálása”. A települések számára ez azt jelentette, hogy a kedvezményezettek, a telephelyül kiválasztottak lehettek azok, amelyekben – a kezdeti elképzelések szerint – az ötéves terv folyamán jelentős beruházásokat hajtanak végre. A telephelyek kijelölésével a településeket „népgazdasági fontosságuk”, gyakorlatilag fejlesztési lehetőségeik szerint rangsorolták.

Az előkészítés során többször változott a kedvezményezett települések köre, de ami ennél lényegesebb, az a településkategóriák alakulása. A magyarországi településfejlesztés történetében ugyanis ekkor jelent meg először a nem fejlesztendő települések kategóriája.

² 1951. évi II. törvény az ötéves tervről szóló 1949. évi XXV. törvény módosításáról

A Területrendezési Intézetben (TERINT) először 5 kategóriába rendezték a településeket:

1. Budapest
2. regionális jelentőségű nagyvárosok, Győr Miskolc, Pécs, Szeged, Szolnok
3. középvárosok,
4. kistájközpontok,
5. helyi jelentőségű települések.

A későbbiekben a kategóriák „egyszerűsödtek” s számuk 4-re csökkent:

1. országos fontosságú települések,
2. megyei fontosságú települések,
3. járási fontosságú települések,
4. **nem fejlesztendő települések.**

A negyedik, nem fejlesztendő kategóriába közel 1300 települést soroltak, az akkori településállomány 38%-át ítélték lassú sorvadásra. (Germuska 2004)

Mire az előkészítő munkából jogszabály született a hangsúly a településfejlesztésről eltolódott a településrendezés felé.³ Ugyanis **az elsődleges cél nem – egy komplex – településfejlesztés volt, hanem a nehézipari beruházásoknak a legmegfelelőbb telephely megtalálása.**

Abból indultak ki, hogy a beruházások megfelelő elhelyezésének előfeltétele a város és községrendezési tervek készítése, tehát a településeket ebből, a város- és községrendezés szempontjából kell osztályokba sorolni. Az első osztályba tartozó települések rendezési tervét központilag kell elkészíteni, a második osztályba tartozókat a megye készíti, de központilag hagyják jóvá, míg a harmadik osztályba sorolt települések tervének összeállítását teljes mértékben megyei hatáskörbe utalták. Az, hogy a rendezési tervek kerültek előtérbe a tényleges fejlesztési elképzelésekben nem jelentett változást és az sem, hogy a kategóriák számát tovább csökkentették. Igazából a negyedik, nem fejlesztendő kategóriát nem vállalták fel jogszabályi szinten, „nagy nyilvánosság” előtt, de ez nem jelentette azt, hogy nem számoltak ilyen településekkel.

A besorolás irányelveiből kiderül, hogy a III. osztályú települések esetében összemosták a határokat, egy kategóriába kerültek a fejleszthető és a nem fejlesztendő falvak. Ebben a csoportban szerepeltek már olyan falvak, amelyeket – kizárólag helyi igények kielégítése céljából falusias jelleggel – lehetett fejleszteni, s azok, amelyekbe „rossz gazdasági és területi adottságaik miatt” az ötéves tervben ipari beruházást nem, vagy csak nagyon kivételes esetben telepíthettek.

Második osztályba kívánták sorolni azokat a településeket, amelyeknek városias fejlődést kell biztosítani, de nem fejlődhetnek az átlagon felül, s amelyekbe olyan intézményeket kell telepíteni, amelyek környékük szükségleteit is kielégítik. Első osztályba kellett sorolni azokat a településeket, melyek már az ötéves tervidőszakban átlagon felül fejlesztendők, továbbá, amelyekbe nagyberuházásokat szándékoztak telepíteni.

Az osztályba sorolás szükségességét magasabb jogszabályi szinten is megfogalmazták, amelyben azzal indokolták, hogy a városok és a községek szocialista fejlődésének

³ 609/31/1950. N. T. sz. A területrendezés és a beruházások tervszerű elhelyezésének biztosítása.

előmozdítására, valamint a népgazdasági beruházások tervszerű elhelyezésének biztosítására város- és községrendezési terveket kell készíteni.⁴ Első megközelítésben, mintha tényleg nem lenne másról szó, mint hogy magasabb jogszabályi szinten megismételték a települések osztályba sorolásának követelményét. Azonban az előző változatokkal szemben, ekkor már úgy tűnt, nem csak az ötéves tervidőszakra szánták az osztályba sorolást. Igazából nem nevezhetjük településfejlesztési koncepciónak ezt a kategorizálást, de mégis – elvileg – a települések hosszabb távú fejlesztési lehetőségeiről döntött.

A másik szembetűnő változás, hogy ugyan a településhierarchiát a korábbi elképzelések is rendre átlépték, hisz városokat és községeket soroltak ugyanabba a kategóriába, de korábban minden várost fejlesztendőnek tartottak. Ebben a besorolásban viszont városok kerültek az egyéb, a nem vagy csak helyi igényeknek megfelelően fejlesztendő kategóriába.

Az I. osztályba sorolták tehát azokat a városokat és községeket, amelyeket az egész népgazdaság szempontjából nagyjelentőségűnek ítélték; a II. osztályba tartozónak ítélték az I. osztályba nem sorolt jelentősebb városokat és községeket; a III. osztályba pedig az egyéb városok és községek kerültek.

Végül 1951 májusában született meg az I. osztályba sorolt városok jegyzéke, amely az előzetes elképzelésekkel szemben Budapestet és Miskolcot kiemelte a kategorizálásból, osztályon felüli településekként eltérő szabályozási lehetőségeket biztosítva ezeknek a városoknak. A lista 71 kedvezményezett települést tartalmazott, s előírták, hogy az országos jelentőségű ipari beruházásokat ezekbe a településekbe kell telepíteni, a közlekedési hálózatot úgy kell fejleszteni, hogy elsősorban az első osztályú települések közti összeköttetést biztosítsa, továbbá a kommunális, szociális, valamint kulturális jellegű beruházásokat is ezekben kell megvalósítani.

Az I. ötéves tervről szóló törvényben megnevezett városok mindegyike megtalálható az első osztályú települések listáján, ahol szerepelnek olyan falvak is, amelyeket a későbbi évtizedekben sem fejlesztettek – pl. Bodajk, Kál-Kápolna – és – a kézirat lezárásakor – még manapság sem városok.⁵ Ezek a települések azért „felejtődtek el”, mert vagy egyáltalán nem, vagy mégsem azon a településen valósult meg a kiemelt nagyberuházás.

Az év folyamán a megyei tanácsokkal „egyeztetve”, de mindenhol a központi akaratot érvényesítve megtörtént a másod és harmadosztályú települések kijelölése is. A kategóriák esetében szintén változás történt, megtartották a II. és III. osztályú kategóriákat, de visszatértek egy részletesebb csoportosításhoz. A másodosztályú települések csoportját tovább bontották, az „A”-ba kerültek azok a települések, amelyeket a vonzáskörzetnek megfelelő igények szerint lehetett fejleszteni, míg a „B”-be soroltak vonzáskörzet nélkül „belső” szükséglet szerint fejleszthetők.

A III. osztályt 3 további kategóriára bontották, amelyek közül a C-be kerültek azok a települések, amelyekben központi fejlesztéseket egyáltalán nem terveztek. Ide tartozott az akkori településállomány csaknem fele, az ország lakosságának 85%-a. (Hajdú 1990)

⁴ 1951. évi 1. törvényerejű rendelet a város- és községrendezésről

⁵ Bodajk nagyközség 2008-ban pályázott a városi cím adományozására, így lehet, hogy a kötet megjelenésekor már városi címmel rendelkezik.

Alig két évre rá, 1953-ban a második ötéves terv előkészítése során már csak 39 települést minősítettek fejlesztendőnek. A fővárossal együtt 10 települést ítéltek „országos jelentőségűnek”, míg a többit „átlagos mértékű” fejlesztésre érdemesnek.

Ebben az időben fogalmazódik meg az is, hogy Budapest ellensúlyozásaképpen Miskolcot, Debrecent és Győrt regionális központtá kell fejleszteni. Az ötvenes évek közepén azonban nem indult el a II. ötéves terv, s a későbbi tervtörvényekben már nem nevesítettek kedvezményezett területeket. Előfordult ugyan, hogy egy-egy települést kiemelték valamely nagyberuházás kapcsán, de általánosságban, koncepcionálisan már nem jelöltek meg fejlesztendő települési kört.

Az ötvenes évek közepén a települések osztályozása, fejlesztése lekerült a napirendről, mert a közigazgatás rendezése, a megyerendszer átalakítása került az érdeklődés középpontjába. A települések fejlesztésének kérdése az ötvenes évek végén került újra, ha nem is a figyelem középpontjába, de előtérbe.

1956 után a kollektivizálás, a nagyüzemi mezőgazdaság kialakítása következtében tömeges városba áramlás indult meg. A városok, elsősorban Budapest, hisz mindenekelőtt a fővárost érintette ez a probléma, nem tudtak mihez kezdeni az emberáradattal. Ezért a központi vezetés úgy döntött, hogy helyben, illetve lakóhelyhez közel kell munkahelyeket, mégpedig ipari munkahelyeket teremteni. Ennek köszönhető, hogy az ipartelepítés szempontjai között a területiség is hangsúlyos szerepet kapott.

Az ipar területi elhelyezkedésének alakulásával először 1958-ban foglalkozott a párt vezetése.⁶ Az MSZMP PB határozata az ipartelepítéssel kapcsolatos fő célokról és feladatokról azért jelentett újdonságot, mert a területi aránytalanság mérséklését nem egy konkrét üzem, egy (nagy)beruházás létesítése kapcsán vetette föl, hanem elvi megközelítésben tárgyalta.

A megoldást az ipar-kitelepítésben látták, célul tűzték ki Budapest ipari súlyának csökkentését, és az iparilag elmaradott területek iparosítását. A mezőgazdasági jellegű területeket, elsősorban a Nagy-Alföld nagylélekszámú városait jelölték meg fejlesztendő területként, továbbá könnyűipari üzemeket szándékoztak telepíteni a nehézipari központokba is – a nők foglalkoztatásának érdekében. Konkrét településeket nem jelölt meg sem ez a határozat, sem a az elveket és a feladatokat részletező GB határozat.⁷ Az ipar (ki)telepítési intézkedés sorozat 1960-ban ért le kormány szintre, amikor már konkrét településeket is kijelöltek.⁸ Továbbvitték a Budapest ellenpólusát képező nagyvárosok – Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged – kiemelt fejlesztésének elképzelését s még további 30 települést soroltak az ipartelepítés célterületébe.

A kedvezményezett települések meghatározásakor összefüggő területet is kijelöltek, pontosabban összetartozó településpárokat, közösen fejlesztendő település együtteseket.

Két egymáshoz közel fekvő és iparosításra egyformán célszerűnek tartott települést egy egységnek fogtak fel. Ilyen iker települések voltak pl.: Csongrád-Szentes, Tatabánya-

⁶ Az MSZMP Politikai Bizottságának határozata az ipartelepítésről 1958. X. 29.

⁷ A Gazdasági Bizottság 10.155/1959. sz. határozata az ipartelepítéssel kapcsolatos feladatokról

⁸ A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 3075/1960. sz. határozata

Oroszlány. Duna-mentéhez tartozott Lábatlan, Szőny, Almásfüzitő, Esztergom, míg pl.: a „Várpalota és környéke”, az ipari város mellett ahhoz tartozónak tekintette a környező falvakat, Balatonfüzfőt, Papkeszit, Peremartont. A későbbiekben azonban ezeknek a településcsoportoknak az együttes fejlesztése nem valósult meg következetesen.

Megfigyelhető egyfajta folytonosság az ipartelepítésre kijelölt települések és az ötvenes évek elején kedvezményezettek között. Tiszapalkonya az egyetlen, amely nem szerepelt az ötvenes évek elején fejlesztendőnek ítélt települések között, a többiek, illetve a településcsoportokból valamelyik, az első osztályú kategóriába tartozott.

Tétova területfejlesztés 1968–1985

1968-ban az új gazdasági mechanizmus bevezetése maga után vonta a területfejlesztés eszközrendszerének átalakítását is. Az átalakítás szükségszerű volt, hisz a közvetlen (terv)utasítások helyett a vállalatok már saját hatáskörben, gazdasági szabályozókkal meghatározott térben dönthettek fejlesztési alapjuk felhasználásáról. A nagyberuházások telepítése ugyan továbbra is központi kézben maradt, de amennyiben a kormány területileg orientálni akarta a **vállalati** beruházásokat és márpedig természetesen akarta, az új szemléletmódnak megfelelően szintén szabályozókhoz kellett folyamodnia. És mi ösztönözhetne jobban, mint a költségvetési támogatás? Ezért 1968-ban létrehozták az **Iparfejlesztési Alapot** a vidék iparosításának támogatására, valamint az **Ipar-kitelepítési Alapot** a fővárosi üzemek kitelepülésének ösztönzésére.⁹

A két alap azt, a már az ötvenes évek közepén kitűzött cél hivatott szolgálni, mely szerint Budapest – ipari – növekedésének gátat kell szabni, és a fővárossal szemben vidéki ellenpólusokat kell létrehozni. (Akkor a célkitűzések mellé nem különítettek el forrást.)

Az Új Gazdasági Mechanizmus célkitűzéseinek megfelelően megjelent a szerkezetváltás igénye is. Mindössze egy fél mondattal utaltak a korszerű technológia alkalmazásának szükségességére, az alapokból pedig nem támogattak kitermelő iparágakhoz kapcsolódó fejlesztéseket.

Mindezek ellenére az Iparfejlesztési Alap elsődleges célja mégiscsak az ipari foglalkoztatottság mennyiségi növelése volt, mégpedig a korábbi gyakorlatot követve, pontszerű, viszonylag nagy volumenű fejlesztések megvalósításával. Ezt, mai szóhasználattal élve, forráskoncentrációval kívánták elérni. Nem segítették a kizárólag helyi igényeket kielégítő tevékenységek fejlesztését, és a támogatás kritériumaként nagy létszámú munkaerő növekedést írtak elő. A foglalkoztatottak létszámának minimum 20%-kal, de legalább 100 fővel kellett emelkednie. Szintén az elaprózódás elleni biztosítéknak szánták, hogy a támogatásnak a beruházás minimum 20%-át kellett kitennie. (A felső határ 50% lehetett.)

⁹ Az Országos Tervhivatal elnökének és a pénzügyminiszternek 3/1967. (XII. 15.) OT-PM számú együttes rendelete az ipar arányos területi fejlesztését és a kitelepítési célkitűzések fokozott megvalósítását elősegítő intézkedésekről

Az alap összegét az OT elnöke állapította meg, a megyei szintű tanácsi szervek bevonásával az egész ötéves tervidőszakra. Az alaphoz történő beruházások finanszírozásáról a megyei tanács vb döntött, de döntésekor szem előtt kellett tartania, hogy mind az Iparfejlesztési Alap, mind a vállalati saját eszközök felhasználása koncentráltan történjen.

Az iparfejlesztés kedvezményezettjeinél, ha nem is neveztek így meg, de gyakorlatilag két szintet határoztak meg. A 24 elsősorban fejlesztendő településen történő beruházáshoz a vállalatok költségvetési támogatást kaptak és kedvezményesen vehettek fel hitelt. A másodsorban fejlesztendő településeken – 37 ilyen neveztek meg – a vállalatok beruházásait költségvetési támogatással nem, csak kedvezményes hitellel támogatták. A kedvezményezett települések zöme alföldi volt, illetve több olyan, a déli határ mellett fekvő település is fejlődési lehetőséget kapott, amelyek az ötvenes években Jugoszlávia közelsége miatt nem fejlődhettek.

Továbbra is jellemző, hogy a kedvezményezett települések között középvárosok, megyeszékhelyek keverednek községekkel. A községek zöménél a fejlesztési törekvés a várossá nyilvánítási szándékkal magyarázható. Egy részük a 70-es évek fordulóján vált várossá, azonban sok település, főleg a másodlagosan kedvezményezettek közül, csak a 80-as években induló várossá nyilvánítási hullámmal, városhiányos térség központjaként, nyert városi „rangot”. A kedvezményezett települések közül végül 1990-ig mindegyik város lett, az egyetlen kivétel Szob, mely csak 2000-ben kapta meg a címet.

1969-ben a szénbányászat „korszerűsítése”, leépítése következtében fellépő munkanélküliség kezelésére, hivatalosan a keletkező szabad munkaerő foglalkoztatásának előkészítésére külön keretet hoztak létre, az „iparfejlesztési alapot egyes elkülönített bányavidékek részére”.¹⁰

Ezzel a kedvezményezettek köre tovább bővült immár megyékkel, mert az alapot az ország kijelölt 10 megyéjében, (Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Heves, Komárom, Nógrád, Tolna, Veszprém) és két megyei jogú városában (Miskolc, Pécs) decentralizáltan lehetett fölhasználni. Elvileg a megyei tanács vb rendelkezett fölötte, s a támogatás odaítéléséről az érdekelt bányavállalatok meghallgatásával döntött. Gyakorlatilag azonban a megye inkább végrehajtó, szervező szerepkört töltött be.

A megyei tanács végrehajtó bizottsága gyűjtötte össze az igényeket, és lehetőségeket. A bányavállalatok nekik jelezték mennyi munkaerő „szabadul fel”, azok az új üzemet telepítők pedig, amelyek állami támogatást igényeltek, konkrét beruházási terveikkel – amelyek pontosan tartalmazták a foglalkoztatni kívánt munkaerő létszámát is – a megyénél jelentkeztek. A megyei tanács vb a telepítéshálózati tervek figyelembevételével javaslatát a kísérő dokumentumokkal fölterjesztette a Nehézipari Minisztériumba. A NIM, a PM és az OT elbírált a javaslatokat és azok alapján döntött a megyei alapok nagysága, az éves keretösszegek felől. Az összegek megszabásával együtt azt is meghatározták, hogy mennyi munkahelyet kell teremteni. Ezek után „dönthetett” a megyei tanács vb, ez tehát már nem jelentett valódi döntéshozatalt.

¹⁰ 11/1969 (NIM. É. 21.) NIM-OT-PM számú együttes utasítás az egyes bányavidékeken történő ipartelepítés támogatásáról, valamint a szénbányászatban feleslegessé váló egyes eszközök hasznosításáról és selejtezéséről

1970-ben ebből az előzőekben említett három alapból létrehozták a Központi Területfejlesztési Alapot.¹¹ Az összevonás igazából csak az elnevezésben nyilvánult meg, mert a korábban önálló alapok a továbbiakban **önálló alaprészként** működtek, s így megkülönböztették:

- a támogatott területek iparfejlesztési alapját,
- a szénbányászati területek ipari szerkezetének változtatására szolgáló alapot,
- a fővárosi iparkitelepítési alapot.

Az alaprészek önállósága olyannyira érvényesült, hogy a szénbányászati területek ipari szerkezetének változtatására szolgáló alaprész működését az új rendeletben ki sem fejtették, csak utaltak az azt létrehozó jogszabályra. Lényegi változások a másik két alaprész működésében sem történtek, de figyelemreméltó módosítások igen.

Az alapot tágabb kontextusba helyezték, belefoglalták a területfejlesztés eszközrendszerébe, ennek megfelelően kettős célt határoztak meg:

- a lakosság életkörülményeinek javítását, azokon a területeken, amelyek tartósan elmaradtak az ország többi területéhez viszonyítva;
- az ipari termelés struktúra változását, gazdasági szerkezetátalakítást.

Korábban csak a lehetőségét biztosították annak, hogy a budapesti ipar kitelepítését az Iparfejlesztési Alapból is lehessen támogatni, az új jogszabályban már ösztönözték a támogatások összevonását. Az Iparfejlesztési Alapból adható támogatás mértékét 40%-ra csökkentették, de az alaprészekből együttesen adható támogatás a fejlesztési beruházás 70%-át érthette el. A beruházások hatékonyságának növelése érdekében a jogszabály szerint a megyei tanács a támogatás elnyerésének feltételeit nyilvánosan meghirdethette.

Bár csak pár év telt el az előző lehatárolás óta, a kedvezményezett települések köre mégis drasztikusan megváltozott. Az iparfejlesztési támogatásra kijelölt települések kiválasztása koncepciózusan, több lépcsőben történt.

Először azokat a megyéket választották ki, amelyek számára iparfejlesztési támogatást kívántak nyújtani. A kiválasztásnál 5 szempontot vettek figyelembe:

- a foglalkoztatottság színvonalát,
- az iparban foglalkoztatottak arányát,
- az ipari állóeszközök volumenét,
- a távoli ingázás mértékét,
- a népesség vándorlását.

Támogatásra azokat a megyéket jelölték, ahol a fenti 5 mutatóból 4 kedvezőtlennek minősült. Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar, Somogy, Szabolcs-Szatmár, Szolnok, Tolna, és Zala megye került a kedvezményezettek közé. Következő lépésben a megyéken belül választották ki a kedvezményezett területeket. Jellemző volt, hogy térségi szinten gondolkodtak így összefüggő területeket, egész járásokat, sőt Szabolcs-Szatmár megye egész területét, illetve városokat választottak ki. A kiválasztás alapjául a foglalkoztatási színvonal, a munkakerő kapacitások kihasználása szolgált. A szocialistának nevezett korszakban nem létezett

¹¹ 1/1970. (XI. 15.) OT-PM együttes rendelet a központi területfejlesztési alap felhasználásának és a területi iparfejlesztés egyéb szabályozóinak megállapításáról

deklarált munkanélküliség, de manapság ezt úgy fogalmaznánk, hogy lehatárolták a munkanélküliséggel sújtott térségeket, amelyekben munkahelyteremtő beruházásokat szándékoztak támogatni.

A megyei tanácsok a rendelkezésükre álló támogatási forrás, valamint az infrastrukturális lehetőségek ismeretében keresték meg a vállalatokat, melyek ipari beruházásaik telepítéséről a tanácsok ajánlatai és saját érdekeik figyelembevételével döntöttek. A fejlesztések megvalósításához általában hitelre is szükség volt, s a hitelbírálat egyben központi ellenőrzési lehetőséget is biztosított. A bank nem adhatott hitelt olyan fejlesztéshez, mely valamilyen központi rendeletbe ütközött, s a beruházás gazdaságosságát is mérlegelheték. Ha nem tartották gazdaságosnak, akkor megtagadhatták a hitelt, a forráshiányos időszakban a vállalatokat a bankok rangsorolták.

Összességében, formailag egy nagyon korszerű, pályázati rendszerben megvalósuló, decentralizált területfejlesztési eszközt hoztak létre. Azonban ez csak formailag volt így. Az alap beépült a tervalkuba, a megyei tanács az Iparfejlesztési Alapról tervet készített „az ágazatilag érintett minisztériumok meghallgatásával”, tehát a decentralizált döntés ellenére a felsőbb ellenőrzés megmaradt.

A 70-es évek elején mind gazdasági, mind politikai téren egy bizonyos fokú visszarendeződés következett be, és ez a területfejlesztésben is érezte hatását. A következő ötéves tervidőszakra, 1975-ben egységesítették az alapot, valóban összevonták az addig különálló részeket. Ez gyakorlatilag azzal járt, hogy a támogatott célok közül csak az iparkitelepítést tartották meg¹². A bányavidékek korszerűsítését már egyáltalán nem támogatták, és a támogatott területeket is leszűkítették. Igazából a kedvezményezettység is másodlagos szempont lett, hiszen a fővárosi üzemek kitelepítésekor nem volt kötelező ezeken a településeken telephelyet keresni. A kitelepítést elsősorban nem új üzemek létrehozásával, hanem már meglévő vidéki telepek bővítésével kellett megvalósítani, illetve amennyiben mégis új üzemet hoznak létre, akkor **elsősorban** a kedvezményezettek közül kellett választani. Tehát kellő indoklással más települést is lehetett választani, illetve, a meglévő telephely bővítésekor eleve adott volt a település, ahol megvalósulhatott a beruházás. A kedvezményezett településeken ugyan **elvileg** lehetett támogatást nyújtani ipari beruházáshoz, de csak **kivételes** esetben lehetett támogatni olyan beruházást, ami nem iparkitelepítés részeként jött létre.

Az újraközpontosítási törekvéseknek megfelelően megváltozott a felhasználás rendje is. Az alapot központi kezelésbe vonták, a vállalat támogatási kérelmét az ÉVM-be nyújtotta be, s a megyei tanács végrehajtó bizottságának már csak véleményezési jogköre maradt. A végső döntést az OT elnöke, a pénzügyminiszter és az építésügyi és városfejlesztési miniszter együttesen hozta meg. A kérelmek elbírálásakor, elsődleges szempontként, az adott üzem kitelepítésének sürgősségét kellett szem előtt tartani.

A következő ötéves tervben az alap „működése” kiüresedett, valójában már nem funkcionált. A jogszabály szerint támogatást már csak a kitelepítendő fővárosi üzemek vidékre telepítéséhez lehetett kapni, amelyről a döntés, hasonlóan a korábbi módszerhez,

¹² 4/1975. (XI. 29.) OT-PM-ÉVM együttes rendelet a Központi Területfejlesztési Alap felhasználásáról

továbbra is központi kézben maradt. Kedvezményezett települést, területet pedig már egyáltalán nem jelöltek meg.¹³

Az átmenet évei 1986–1992

A hetvenes évtized végén egyre erősebb bírálatok érték az addigi településfejlesztési gyakorlatot. Az egyoldalú városfejlesztés, a falvak intézmény és népességvesztése a „Gyűrűfű szindróma” végül oda vezetett, hogy újragondolták a településfejlesztés feladatait. Az 1985-ös országgyűlési határozat, amely meghatározta a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatait, már szemléletbeli változásról tanúskodik.¹⁴ Ekkor beszéltek először nyíltan, programszinten arról, hogy **Magyarországon léteznek elmaradott térségek és felzárkóztatásukhoz területi kiegyenlítésre van szükség.** Újdonságnak számított, hogy az elmaradott térségek problémáját már nem egyoldalúan iparcentrikusan kezelítették meg, hanem több szempontot is figyelembe vettek.

Célul tűzték ki a gazdasági fejlődésben elmaradt térségek felzárkóztatását, a lakossági életkörülményekben meglévő különbségek mérséklését, a sajátos adottságú térségek fejlesztését – akár állami hozzájárulás igénybevételével is. A területi kiegyenlítést hasonlóképpen képzeltek, mint a 60-as évtized végén, egy külön erre a célra szolgáló fejlesztési forrás létrehozásával, melyet csak egy meghatározott települési körben lehet felhasználni.

A kedvezményezett települések, a gazdaságilag elmaradott térségek lehatárolását célzó munka az Országos Tervhivatal (OT) irányításával indult meg.

Első lépésként azokat a kritériumokat választották ki, amelyek egy besorolás alapjául szolgálhatnak. A 70-es évtizedben több kutatói műhelyben – MTA Földrajzkutató Intézet, VÁTI, és magán az OT-n belül is – folytak vizsgálatok, melyek a települési elmaradottság az életszínvonalban megmutatkozó különbségek feltárása irányultak. A kutatásokban használt mutatókat is felhasználva végül a következő mutatórendszer mellett döntöttek:

- kedvezőtlen mezőgazdasági adottság,
- foglalkoztatási lehetőségek hiánya,
- magas ingázási és elvándorlási arány,
- a népesség elöregedése,
- alacsony jövedelmi színvonal,
- aprófalvas településszerkezet,
- közlekedési peremhelyzet,
- szakemberek hiánya,
- fejletlen infrastruktúra.

A fenti szempontok alapján, hosszas egyeztetések után hét – Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy, Szabolcs-Szatmár, Vas, Zala – megyében 571 települést választottak ki.¹⁵

¹³ 5/1980. (XI. 25.) OT-PM-ÉVM együttes rendelet a Központi Területfejlesztési Alap felhasználásáról

¹⁴ 12/1980-85 számú Országgyűlési határozat

¹⁵ 2015/1986. /XI.5./ Mt. Sz. határozat

Az így lehatárolt térségek az ország területének 10, népességének 4%-át tették ki. Hasonlóképpen az 1970-es lehatároláshoz, összefüggő területek meghatározására törekedtek, amelyek elsősorban a városok kihagyása miatt – pl. az addig többször kedvezményezett Fehérgyarmat, Vásárosnamény – Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében foghíjasra sikerült.

A bekerült települések zömében perem helyzetűek. A kedvezményezetteknek majdnem a fele az ország északkeleti határa mentén, Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében terül el. A többi település döntően a Dunántúlon, az ország nyugati és a déli határa közelében fekszik, illetve kiválasztásra kerültek belső periférikus települések is, mint pl. Tab és Környéke.

A szemléletváltást tükrözi, hogy a kiválasztott települések zömére jellemző az aprófalvas település szerkezet, s mintegy háromnegyedükben nem működött tanács, társközségként funkcionáltak. (KSH 1987.)

Annak ellenére, hogy a városok kihagyására törekedtek, kedvezményezett lett három frissen, illetve nem régiben várossá vált település; Lenti (1978), Encs (1984), Vasvár (1986) továbbá 3 városi jogú nagyközség Csurgó, Tab, Letenye, melyeket 1989-ben nyilvánítottak várossá. Ezek a települések azért kerülhettek a kedvezményezett körbe, mert a várossá nyilvánítási folyamat és tényleges fejlettség elszakadt egymástól, így városi jogállásuk ellenére funkcióhiányosak voltak. (Fekete-Rózsa 1988.)

A területfejlesztési program hosszú távú céljai közé tartozott az elmaradott térségek gazdasági bázisának erősítése, továbbá az, hogy a gazdasági fejlődés eredményeképpen a területen élő népesség életszínvonala közelítse meg az ország többi területén élőkét. Ennek elérésére, az elmaradott térségek fejlesztésére hozták létre 1986-ban a Területfejlesztési és Szervezési Alapot.¹⁶ Az Alap pénzeszközeit két részre bontották. Egyik részét megtartották központi kezelésben, míg a másik részét decentralizálták, felosztották az érintett megyei tanácsok között. Az alaprészek közös vonása volt, hogy mindkettőt nyílt pályázati rendszerben kellett működtetni.

A múlttól nehéz volt szabadulni, a központi alaprészt felhasználási céljai között továbbra is megjelent az iparkitelepítés. Támogatták a „korszerű ipari állóeszközök átcsoportosítását” elsősorban a gazdaságilag elmaradott térségekbe, ezzel is „gyorsítva” azok fejlődését. A rendelkezésre álló pénzeszközök szűkös volta miatt a támogatással mozgósítani kívánták a helyi – lakossági, tanácsi – forrásokat is.

A rendszerváltás után dönteni kellett arról, hogy a területfejlesztési „program” folytatódjon-e és ha igen miképpen. A rendszerváltás átmeneti időszakában átmeneti megoldás született, területfejlesztési koncepció helyett tűzoltó jellegű válságkezelési program indult. 1991-ben a hátrányos helyzetű, elmaradott települések támogatását a kormány egy rendeletben szabályozta.¹⁷ Ebben, a gazdasági-társadalmi szempontból elmaradott települések mellett, új támogatási célterületként jelent meg a nagyarányú munkanélküliséggel sújtott települések kategóriája. Ennek megfelelően a támogatás célja is kettős volt:

¹⁶ 4/1986 (XII. 30.) OT-PM-ÉVM együttes rendelete

¹⁷ 75/1991. (VI. 13.) Korm. r.

- az elmaradott területek gazdasági, infrastrukturális fejlesztése, egy majdani önerős gazdasági fejlődés reményében;
- a gazdasági szerkezetváltás elősegítése a munkanélküliséggel leginkább sújtott területeken.

A pályázati formát megtartották, de a forrást központi kezelésbe vonták. Ez abban az értelemben kényszerűség volt, hogy a középszintű igazgatás hiánya, a megye döntési, forráselosztási jogkörének felszámolása miatt nem is volt mód a decentralizálásra.

A kedvezményezett települések köre jelentősen bővült, összesen már közel 1000 falut sorolva a gazdasági-társadalmi szempontból elmaradott kategóriába. A munkahelyteremtést szolgáló támogatásra jogosult településekkel együtt a támogatható települések száma meghaladta az 1200-at, ami azt jelentette, hogy **a magyarországi települések 40 %-a valamilyen formában kedvezményezetté vált!**

1992-ben a támogatási forma változatlanul hagyása mellett új rendeletet alkottak, ami-ben újdonságként hangsúlyozottabban megjelent a térségfejlesztés igénye. Ösztönözni kívánták a térségi jellegű válságkezelési programokat, üzletfejlesztő szolgáltatásokat is, és a gazdasági fejlődés feltételeinek megteremtései között pedig kiemelten támogatandóvá vált a több települést is érintő infrastruktúra fejlesztése.¹⁸

A kedvezményezett területek alakulása 1993–95

Az átmenet évei után 1993-ban történt az első előrelépés a területfejlesztés terén. **A rendszerváltás után, jogszabályi szinten. ebben az évben határoztak meg először hosszabb távra területfejlesztési elképzeléseket.**

Az előzmények 1992-re nyúlnak vissza, mert már az állami elkülönített pénzalapokról szóló törvénynek a Területfejlesztési Alapról szóló fejezetében¹⁹ körvonalazódott az a törekvés, hogy a területfejlesztés irányelveit, koncepcióját meghatározzák. A törvény a támogatás céljainak, a kedvezményezett területek besorolási feltételrendszerének megálapítását az országgyűlésre bízta.

Az országgyűlés 1993-ban foglalt állást a területfejlesztés támogatási irányelveiről és a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről.²⁰ A határozat abból indult ki, hogy a kedvezőtlen gazdasági folyamatok elsősorban a keleti országrészt sújtják, míg a nyugati országrész helyzete viszonylag kedvezőbb, ott az elmaradottság és a strukturális feszültség kistérségi, illetve települési szinten jelentkezik. Ezért elsődlegesnek tartották a Kelet- és Nyugat-Magyarország közötti különbségek mérséklését. Ennek érdekében a területpolitika fő céljait a következőképpen határozták meg:

- regionális együttműködés kiépítése,
- regionális válságkezelés,
- a legelmaradottabb térségekre koncentráló szelektív infrastruktúra fejlesztés,

¹⁸ 92/1992. (VI. 16.) Korm. r.

¹⁹ 1992. LXXXIII. törvény

²⁰ 84/1993. (X. 11.) Országgyűlési határozat

- a települési szintű infrastrukturális ellátottság színvonalában meglévő különbségek mérséklése.

A fenti célok elérését szolgálta a **Területfejlesztési Alap**. Az Alap pályázati rendszerben működött, de abból finanszíroztak kiemelt területfejlesztési célú kormányzati programokat is, és elsőbbséget biztosítottak a kormányzati programba illeszkedő fejlesztéseknek.

A pályázati rendszer keretein belül az Alapból támogatást kaphattak:

- a társadalmi gazdasági szempontból elmaradott területek
- azok a foglalkoztatási körzetek, amelyekben a munkanélküliség az országos átlagot jelentősen meghaladta.

Igazából, ami támogatandók körét, a területfejlesztés célterületeit illetően, a korábbi évekhez képest nem történt változás. Változás történt viszont a kedvezményezett területek meghatározásának menetében.

A szempontrendszerében nyilvános lett, az országgyűlés határozatában hagyta jóvá, azokat a mutatókat, amelyekkel az elmaradottság meghatározható:

- tartós munkanélküliek aránya,
- mezőgazdasági aktív keresők aránya,
- külterületi szántó átlagos aranykorona értéke,
- egy lakosra jutó SZJA),
- vízhálózatba bekapcsolt lakások aránya,
- telefon főállomások 1000 lakosra jutó száma,
- a hatvanéves és idősebb népesség aránya,
- a hétéves és idősebb népesség által végzett átlagos osztálylétszám,
- az 1980–89 közötti vándorlási egyenleg az 1980. évi népesség%,
- az 1980–89 között épült lakások aránya,
- a gépjárműállomány 1000 lakosra jutó száma.

Újdonságot jelentett, hogy a lehatárolást már nem csak településenként hajtották végre, hanem körzetszinten is. Így végül megkülönböztettek társadalmi- gazdasági szempontból elmaradott településeket, olyan településeket, amelyek ilyen körzetben találhatók, valamint az országos átlagot másfélszeresen meghaladó munkanélküliségi arányú foglalkozási körzet településeit.

A településkör megállapításakor – pénzügyi – küszöbértéket jelentett, hogy az érintettek száma ne haladja meg az előző évét, illetve az ott élő népesség az egy millió lakost.

Bár a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott települések köréből 1993-ban kerültek ki először községek, de összességében mégis 1081-re növekedett a számuk, az összes kedvezményezett száma pedig már elérte az 1320 települést.

Az előbbieken vázolt metódus 1995-ig maradt érvényben, s ennek megfelelően a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott települések körében 1993–96 között nem történt változás. A kedvezményezett kör csak a nagyarányú munkanélküliség változása miatt módosult.

A kedvezményezett területek meghatározása 1996–2004

1996-ban, közel 6 évi vajúdas után megszületett a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény.²¹ Át- és kialakult a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszere. A Megyei **Területfejlesztési Tanácsok** életre hívásával megszületett az a középszint, amely részt vehetett a források decentralizált elosztásában.²²

Külön feladatként és külön támogatási rendszerben foglalmazták meg a területfejlesztés és a területi kiegyenlítés célrendszerét. A területfejlesztés céljait elsődlegesen gazdaságfejlesztésben, munkahely-teremtésben jelölték meg, míg az elmaradott területek felzárkóztatását, az önkormányzatok kommunális jellegű infrastrukturális fejlesztését, a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (TEKI) segítették. A kétféle célrendszerhez kétféle kedvezményezett települési kört rendeltek.

A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások

A TEKI-ben őrződött meg tulajdonképpen a korábbi évek támogatási gyakorlata. Ami alapvetően újat jelentett, az a forrás teljes mértékű decentralizálása. Igazából ez csak a 90-es évek gyakorlatában jelentett újat, hiszen a tanácsrendszerben a 70-es évek elején, illetve a 80-as évtized végén a megyei tanácsok hasonló jogosítvánnyal rendelkeztek, mint a 90-es években a megyei területfejlesztési tanácsok. További hasonlóság, hogy a decentralizált forrást pályázati rendszerben kellett működtetni. A települési önkormányzatok – elsősorban a termelő – infrastruktúra bővítéséhez, a turizmushoz, a természetvédelemhez és szociális célú, illetve a szociális foglalkoztatáshoz kapcsolódó fejlesztésekre pályázhattak, de ebből a forrásból egészíthették ki a céltámogatással megvalósuló beruházások saját forrás igényét is.

A támogatást alapvetően a központilag meghatározott települések önkormányzatai vehették igénybe. A lehatárolás település szinten történt, és mint a korábbi években két kategóriát különböztettek meg: társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések csoportját.

A kedvezményezett települések listáját kezdetben évente – 1996, 1997 – majd 2–3 éves időközönként – 1999, 2003, 2006 felülvizsgálták.²³

Területfejlesztési Célelőirányzat

A területfejlesztési támogatási célelőirányzat feladataként a térségi társadalmi, gazdasági esélyegyenlőtlenségek mérséklését, a szerkezetátalakítási programok segítségét és a határ menti térségek összehangolt fejlesztésének támogatását jelölték meg.

²¹ 1996. XXI. törvény

²² A megyei területfejlesztési tanácsok intézményesítése már 1994-ben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításával megtörtént.

²³ 219/1996. (XII. 24.) Korm. rendelet; 215/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet; 180/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet; 7/2003. (I. 14.) Korm. rendelet; 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet

1996-ban a kedvezményezett települések meghatározását már térségi alapon végezték, mégpedig a KSH által kidolgozott kistérségi besorolásból kiindulva. A lehatárolás elvégzésekor mind a kedvezményezett térségek típusait, mind a mutatórendszereket igyekeztek az EU tagországaiban használatosakhoz igazítani. Négy térségtípus meghatározására került sor: társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek, az ipari szerkezetátalakítás térségei, mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei, tartósan magas munkanélküliséggel sújtott térségek.²⁴

A térségek besorolásánál demográfiai, foglalkozási, foglalkoztatási, gazdasági, infrastrukturális mutatókat vettek figyelembe és különböző kritériumokat állapítottak meg a kedvezményezett körbe való kerüléshez.

A társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségeket faktorelemzés segítségével választották ki, a többi típus esetében az országos átlagnál kedvezőtlenebb helyzetű kistérségek sorolták a kedvezményezettek közé.

A területfejlesztési törvény a kedvezményezett térségek kiválasztásához alkalmazott mutatórendszer megállapítását az Országgyűlésre bízta, míg a kistérségek besorolását a kormány hatáskörébe utalta.

1997-ben annak az eldöntésére, hogy mely kistérségek kerülhessenek a kedvezményezettek közé kidolgoztak egy új szempontrendszert, amelyet – a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény felhatalmazása alapján – az Országgyűlés fogadott el.²⁵

A térségek besorolásánál figyelembe kellett venni a demográfiai, foglalkozási, foglalkoztatási, gazdasági, infrastrukturális ellátottsági és egyéb speciális mutatókból képzett komplex mutatót.

Társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségnek kellett minősíteni azokat a statisztikai vonzáskörzeteket, amelyeknek mind a 6 mutatószám csoportból képzett komplex mutatója nem érte el az országos átlagot.

Tartós munkanélküliséggel sújtott térségnek kellett minősíteni azokat a térségeket, amelyekben 1994., 1995. és 1996. években mért tartós munkanélküliek aránya legalább két évben meghaladta az országos átlagot.

Az ipari szerkezetátalakítás térségei közé kellett besorolni azokat a térségeket, amelyekben az iparban foglalkoztatottak aránya 1990-ben meghaladta az országos átlag kétszeresét, továbbá az iparban foglalkoztatottak arányának csökkenése 1990–1995. között, valamint a munkanélküliség 1996. június 20-án az országos átlagot meghaladta.

A mezőgazdaság, vidékfejlesztés térségei közé kell besorolni azokat a térségeket, amelyeknek alacsony az urbanitás/ruralitás indexe, az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt az agrárfoglalkoztatási arány, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyi jövedelemadó alap, és a munkanélküliség az országos átlagot meghaladta.

A KSH 1997 közepén módosította a statisztikai kistérségek rendszerét. A kistérségek száma 138-ról 150-re nőtt és ez szükségessé tette a kedvezményezett kistérségek újbóli

²⁴ 80/1996. (VI. 7.) Korm. rendelet

²⁵ 30/1977. (IV. 18) Országgyűlési határozat

meghatározását. A lehatárolás elvégzésekor gyakorlatilag ugyanazokat a mutatókat használták – némelyiket, mint pl. a munkanélküliek arányát frissítették.

A számítási módszer annyiban változott, hogy igyekeztek csökkenteni a központi települések súlyát. Azokban a kistérségekben, ahol a központ, vagy központok egy állandó lakosra jutó szja-alapot képező jövedelme több, mint 25%-kal meghaladta a térségi központ nélkül számított egy állandó lakosra jutó szja-alapot képező jövedelmet, a vizsgálatot a térség egészére és a térségre központ nélkül is elvégezték és a besorolásnál a kétféle számítás átlagát vették figyelembe.

Az új lehatárolás eredményeként a kedvezményezett területek köre – 3 kistérség került ki és 15 került be – tovább növekedett.²⁶

A korábbi években a lehatárolást többváltozós matematikai–statisztikai módszerekkel – diszkriminancia analízis, faktoranalízis végezték – most azonban az átláthatóság és követhetőség érdekében visszatértek az egyszerűbb matematikai módszerekhez. A kedvezményezettség meghatározásakor minden kategóriára jellemző volt, hogy a kritériumokat az országos átlaghoz kötötték. Akkor kerülhetett egy kistérség valamelyik – vagy akár több – kategóriába, ha meghatározott számú mutatója az országos átlagnál kedvezőtlenebb értéket mutatott. Leegyszerűsítve az mondható el erről, hogy az országos átlagnál kedvezőtlenebb helyzetű kistérségek mind kedvezményezettek lettek. Pontosabban lehetek, mert a lakónépesség alapján felső korlátot állítottak a kedvezményezett településeknek. A kedvezményezett térségek lakónépessége nem haladhatta meg az ország lakosságának egyharmadát. A határozat szerint amennyiben a kedvezményezett kistérségek lakónépessége meghaladja az ország lakosságának az egyharmadát, az országos átlagtól való eltérés mértékét úgy kellett meghatározni, hogy összességében az egyharmados felső határ teljesíthető legyen.

Az 1998-ban elfogadott **Országos Területfejlesztési Konceptió** megerősíti, hogy a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatására többeltámogatást kell biztosítani, figyelembe véve a megyéken belüli térségi különbségeket is.²⁷ A kedvezményezett térségek típusaiban nem hoz változást és meghatározza a hosszú távú fejlesztési prioritásokat hátrányos helyzetű térségenként.

Lényegi változás 2001-ben történt a szempontrendszerben. A magas munkanélküliségű térségek a mutatórendszer 2001-ben történt felülvizsgálatakor már kimaradtak a kedvezményezett területek közül. Ez a típus kilógott a többi közül, abban az értelemben, hogy az Európai Unióban nem különítették el, nem tekintették önállóan kedvezményezett térségnek a magas munkanélküliségű körzeteket.

A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékét 3 évente vizsgálják felül, de a külön rendelet szerinti szabályozott társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak, illetve a jelentős munkanélküliséggel sújtottnak minősített településeket területfejlesztési szempontból is kedvezményezettnek kell tekinteni.²⁸

²⁶ 19/1998. (II. 4.) Korm. rendelet

²⁷ 35/1988.(III. 20.) Országgyűlési határozat

²⁸ 19/1998. (II. 4.) Korm. rendelet; 91/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet; 64/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet

A kedvezményezettség jelentősége

Alapvetően a kedvezményezett települések, térségek kijelölésének jelentőségét az adja, adhatja meg, hogy a kormányzat deklarálja, kinyilvánítja szándékát ezeknek a településeknek a fejlesztésére. Amikor azt próbáljuk megítélni, hogy egy ilyen kijelölés mennyi haszonnal járt egy település életében, akkor célszerűnek tűnik számba venni azokat a – többlet –forrásokat, amelyek a kedvezményezettség révén áramlottak a településre. Azonban a források számszerűsítése nélkül, pusztán a szabályozási környezet és az „eredmények” figyelembevételével is levonhatunk következtetéseket.

Az ötvenes évtizedben, bár elvben tervgazdálkodási rendszer működött, a gyakorlatban ez kevésbé valósult meg. Nem létezett településfejlesztési, területfejlesztési koncepció, a fejlesztési elképzelések gyakran változtak. Valójában egy fordított logika működött. Nem egy koncepció részeként fejlesztettek településeket, hanem beruházási elképzelésekhez kerestek telephelyeket. A települések így a (nagy)beruházáshoz kapcsolódóan fejlődhettek. Ennek eredményeképpen az elvben fejlődésre kedvezményezett

Az esetlegesség, a fejlesztési elképzelések változása, valamint a hadigazdálkodás miatti erőforráshiány eredményeképpen, az elvben fejlődésre kijelölt településeknek csak viszonylag kis része jutott ténylegesen forrásokhoz. Ugyanakkor olyan településeket – is – fejlesztettek, amelyek elvben nem voltak kedvezményezettek. Gondoljunk csak a szocialista városokra, amelyek közül pl. Tiszaújváros, Százhalombatta egyetlen kiemelt településeket tartalmazó listán sem tűnik fel.

Az ötvenes évezed végén, a hatvanas elején jelenik meg a gondolkodásban a területiség. Kedvezményezett településekről azonban, akkoriban nem is lehetett tudni, hiszen a kijelölről szóló kormányhatározat titkos volt. Az ipartelepítés céljaira megnevezett mintegy 30 város és – esetenként a környező települések által közösen alkotott – ipari övezet nem is jelentett valódi kedvezményt, mert forrást sem különítettek el fejlesztésükre.

A 60-as évek végén úgy tűnt az Új Gazdasági Mechanizmus fordulatot hoz a településfejlesztésben is. Elmaradott, munkanélküliség veszélyével szembenéző településeket, összefüggő térségeket s „természetesen” néhány különálló várost jelöltek fejlesztendőnek. A kedvezményhez pedig elkülönített forrás, az iparfejlesztési alap is társult. A falvak fejlődése szempontjából áttörést azonban ez nem jelentett. Hiába a kedvezményezettség, ha a támogatás kritériumai, a forráskoncentráció előírása, a felhasználást gyakorlatilag csak nagy(obb) településen, városban tették lehetővé. Ráadásul az 1971-ben elfogadott OTK a településhierarchiában magasabb pozíciót elfoglaló nagyobb települések, jelentősebb városok fejlesztésére ösztönzött, s a falvak problémája, így a kedvezményezettek is, teljesen háttérbe szorult.

Így a 70-es évek elején bekövetkező visszarendeződés, s a rendelkezésre álló források szűkülése következtében a kedvezményezettség teljesen elveszti jelentőségét, annyira, hogy már nem is jelölnek ki fejlesztendő településeket..

Fordulat a 80-as évek közepén következett be, amikor ténylegesen az elmaradott települések fejlesztése mellett tették le a voksot. Elhatározásában teljes mértékű fordulatról, az addigi városcentrikus szemlélettel történő felhagyásról beszélhetünk. A kedvezményezettek

között – gyakorlatilag – nem szerepeltek városok, s mintegy – elkésett(?) – kompenzációként zömében tanács nélküli társtelepülések támogatását határozták el. Hiába különítettek el decentralizáltan elosztható támogatást, az egyre mélyülő gazdasági válság eleve nem tette lehetővé a kedvezményezett települések erodálásának megállítását.

A rendszerváltás után a kormánynak egyszerre kellett – volna – segítenie a tradicionális, tanácsrendszerből örökölt elmaradottsággal bíró településeket és a depressziós, gazdasági szerkezetváltással küszködő válság-térségeket. A kedvezményezett települések kijelölésénél különbséget tettek ugyan a magas munkanélküliségű és a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott települések között, de a problémákat egy közös forrásból próbálták orvosolni. Ez a központi gyógymód – a támogatást nem decentralizálták – nem vezetett eredményre, már csak az elkülönített forrás szűkössége miatt sem.

Újabb fordulat a területfejlesztési törvénnyel következett be. A területi kiegyenlítés és a térségfejlesztés elválasztásával kétfajta lehatárolás jött létre. Egy uniós jellegű kistérségi és egy településszintű. A kettő nem kiegészíti, hanem átfedi egymást, s egy település akár több szempontból is kedvezményezett lehet. Mindenféleképpen előrelépés, hogy a lehatárolás szempontrendszere a 90-es évek első felétől kezdve teljesen nyilvános. A mutatórendszer egyre összetettebb, egyre több tényező figyelembevételével történik a kedvezményezett területek meghatározása, ugyanakkor a kiválasztás módszere egyszerűsödött, „áttekinthetőbbé” vált.

A kedvezményezett területek lehatárolásának professzionalizálódása, és a területfejlesztésre, felzárkóztatásra fordított egyre nagyobb összegek azt jelentik, hogy akkor az elmaradott települések helyzete sínen van? Korántsem. A kutatások azt mutatják, hogy polarizálódik a településállomány. Egy 10 évet átfogó vizsgálat azt mutatta ki, hogy 1995-höz képest 2005-re csökkent az átlagos helyzetű települések aránya, s addig amíg a kedvező társadalmi összetételűeké megduplázódott, a szegénységbe süllyedteké megháromszorozódott. (Kovács K. 2007.) Ez a tendencia mindenképpen figyelemre méltó még akkor is, ha az elszegényedés a népesség arányát tekintve „csak” 5%.

Irodalom

- Barta Györgyi – Enyedi György** (1981): Iparosodás és a falu átalakulása. KJK Budapest Fekete – Rózsa (1988): Ez a falu város. Szociológia 1988. január
- Germuska Pál** (2004): Indusztria bővületében. 1956-os Intézet. Budapest.
- Hajdú Zoltán** (1992): Település- és településhálózat-fejlesztési politika Magyarországon az államszocializmus időszakában. Földrajzi Közlemények 1992. 1–2. sz.
- Hajdú Zoltán** (2001): Magyarország közigazgatási földrajza. Dialóg Campus. Pécs – Budapest.
- Kovács Katalin** (2007): A leghátrányosabb helyzetű térségek, települések helyzete és fejlesztési lehetőségei. A falu. 2007. nyár
- Tatai Zoltán** (1984): Iparunk területi szerkezetének átalakítása. Kossuth, Budapest