

2014/1.

# FALU VÁROS RÉGIÓ

TERÜLETFEJLESZTÉSI SZAKMAI FOLYÓIRAT



A 2014–2020-AS EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ  
PROGRAMIDŐSZAK TERVEZÉSI FOLYAMATAIRÓL

HOGYAN ALKALMAZKODHATUNK KÖZÉP-EURÓPA  
DEMOGRÁFIAI KIHÍVÁSAIHOZ? – AZ ADAPT2DC PROJEKT  
INNOVATÍV MEGOLDÁSAI A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK  
ÉS INFRASTRUKTÚRA MEGVÁLTOZOTT IGÉNYEKNEK  
MEGFELELŐ FEJLESZTÉSÉRE

A FEJLESZTÉSPOLITIKA ÉS TERÜLETFEJLESZTÉS  
ÚJ KONCEPCIÓJÁRÓL

HORVÁTORSZÁG FELKÉSZÜLÉSE  
AZ UNIÓS CSATLAKOZÁSRA  
– AZ INTÉZMÉNYRENDSZER ÁTALAKULÁSA

A VISEGRÁDI ORSZÁGOK, VALAMINT ROMÁNIA  
ÉS BULGÁRIA (V4+2) EGYÜTTMŰKÖDÉSE  
A TERÜLETI TERVEZÉSBEN

FVR

NEMZETI ÉS UNIÓS FEJLESZTÉSI CÉLOK, 2014–2020



# BEKÖSZÖNTŐ GONDOLATOK

## Köszöntöm a Tisztelt Olvasót!

A magyar területfejlesztés eredményeit, és műhelymunkáinak részleteit bemutató folyóirat, a Falu Város Régió 2014. évi első számát ajánlom a figyelmébe.

Legújabb kiadványunk szerkesztését a *globális kihívások, válaszkeresések* kérdéskör jegyében indítottuk útjára 2013 őszén. Mivel a globálisan megoldandó feladatok jelentős „területi” dimenzióval bírnak, e lapszámban kívántuk összegyűjteni az e kihívásokra adható válaszok néhány elemét. Az elmúlt év végén azonban – mindamellett, hogy e kérdéskört kiemelkedő fontosságúnak tartjuk munkánkban – több, az ország fenntartható területi fejlődése szempontjából jelentős döntés született, melyek bemutatásával, elemzésével bővült repertoárunk.

Elsőként kell megemlítenünk, hogy Miniszterelnök Úr 2013. november 8-tól, a Nemzetgazdasági Minisztérium tervezéskoordinációs államtitkárává nevezte ki Dr. Komoróczy István Urat. Személyében mind a közigazgatásban, mind a versenyszférában tapasztalatot szerzett szakember irányítja többek között a területi tervezést és a területfejlesztést. Szíves figyelmükbe ajánlom az Államtitkár Úrral készült interjút.

Szólnunk kell a **területfejlesztésről és rendezéséről szóló törvény** módosításáról, melynek célja, hogy erősödjön a területi önkormányzatok, azaz a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok szerepe a területi tervezésben és a tervek megvalósításában. Nagyobb összhang teremthető így a hazai területfejlesztési célkitűzések, valamint az európai uniós támogatási források felhasználása között. A módosítással a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz kerül többek között a területfejlesztés teljes költségvetésének és intézményrendszerének irányítása is.

A területi politika másik kiemelkedő dokumentuma, melyet az Országgyűlés 2014. évi első számú határozatával fogadott el, a Nemzeti Fejlesztés 2030 – **Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió** címmel, a *nemzeti fejlesztéspolitika és területfejlesztés új koncepciójáról* szól. Erről, a fejlesztések irányítójaként szolgáló dokumentumról olvashatnak első cikkünkben, mely bemutatja az ország hosszú távú fenntartható céljait, s hogy ezek elérése érdekében milyen intézkedések szükségesek. A Konceptió kiemelt figyelmet fordít arra, hogy hogyan lehet Magyarország geopolitikai helyzetében és adottságaiban rejlő lehetőségeket proaktívan kiaknázni.

Úgy gondolom, nem túlzás kijelenteni, hogy az **EU következő, 2014–2020 éves programozási időszaka** paradigmaváltó fordulatot hoz mind a fejlesztési irányok, mind pedig a módszertan terén. Az Unió a célokat nagyon pontosan megfogalmazta. A tagállamoknak a globális kihívásokra válaszul, az okos, fenntartható és befogadó Európa kialakítását célul kitűzve, tematikus célkitűzések szerint kell megalkotniuk a programjaikat. A soron következő európai uniós finanszírozású programidőszakban is két olyan kitüntetett szintje van a tervezési folyamatoknak, amelyek eredményeit az Európai Unió Bizottságával is egyeztetni szükséges. A stratégia szintjén az úgynevezett Partnerségi Meg-

állapodás, az operatív szintet továbbra is operatív programok, illetve a Vidékfejlesztési Program jelenítik meg. A 2014–2020-as európai uniós finanszírozású programidőszak tervezési folyamatáról szóló cikk tájékoztatást nyújt a következő programidőszakra vonatkozó fejlesztési elképzelések kidolgozásának, egyeztetésének és elfogadásának folyamatáról, és bemutatja, hogy hol tartanak e munkálatok 2013 utolsó negyedében.

A Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal különböző nemzetközi projektekből vesz részt. Ezek közül két, a témába illő kezdeményezést mutatunk be. A területi vonzóképeség mérése Délkelet-Európában – *Az Attract-SEE projekt első eredményei* címmel kapunk tájékoztatást arról, hogy hogyan halad az egységes monitoring rendszer kialakítása a régiók közötti szorosabb együttműködés, valamint az átlátható tervezés és döntéshozás érdekében. A Hogyan alkalmazkodhatunk Közép-Európa demográfiai kihívásaihoz? – *Az ADAPT2DC projekt innovatív megoldásai a közszolgáltatások és infrastruktúra megváltozott igényeknek megfelelő fejlesztésére* című írás egy olyan nemzetközi együttműködést mutat be, melynek célja a tapasztalatok átadása és a jó példák összegyűjtése a negatív demográfiai folyamatoknak kitett térség országaiban.

Visszatérve saját dolgainkhoz, egy világváros útkereséséről, a kerületek és a főváros kapcsolatának alakulásáról olvashatnak fordulatot történelmi visszatekintést a közelmúltba a *Budapest önkormányzati rendszerének alakulása 1990–2013 között* című írásban. *Az agglomeráció múltbeli és jövőbeni fejlődési útja* című cikk egy nagyon izgalmas kutatás első szakaszáról ad tájékoztatást, mely azt mutatja be, hogy mennyire fontos a különböző térségek sajátos fejlődési ütemét, fázisait figyelembe venni különböző fejlesztési eszközök bevezetésekor.

Az Európai Unió régi adósságát törlesztette azzal, hogy Horvátországot 2013 júliusában felvette tagjai sorába. *Horvátország felkészülése az uniós csatlakozásra – az intézményrendszer átalakulása* címmel annak a twinning projektnek a tapasztalatairól kapunk beszámolót, melynek keretében Magyarország segítette Horvátország felkészülését az EU források fogadására.

A szomszédos, és kicsit távolabbi országokkal való – akár már történelmink is nevezhető – együttműködésünk során jelenleg a közös területfejlesztési stratégia kialakítása a legfontosabb feladat. Erről szól *A Visegrádi országok, valamint Románia és Bulgária (V4+2) együttműködése a területi tervezésben* címmel megjelenő cikkünk. Úgy gondolom, ezen együttműködés példaértékű, hiszen a globális kihívásokra adható egyik legkézenfekvőbb és leghatékonyabb válasz a közös érdekek mentén való őszinte együttműködés.



**Pece Tibor Csongor**  
elnök  
Nemzetgazdasági  
Tervezési Hivatal

Olvassák e szellemben írásainkat.

## A 2014–2020-as európai uniós finanszírozású programidőszak tervezési folyamatairól

A következő programozási időszak paradigmaváltó fordulatokat hoz a módszertan és a fejlesztési irányok terén, mind az európai uniós fejlesztéspolitikai keretekben, mind a hazai területfejlesztési és fejlesztéspolitikai szinten. A soron következő európai uniós finanszírozású programidőszakban is két olyan kitüntetett szintje van a tervezési folyamatoknak, amelyek eredményeit az Európai Unió Bizottságával is egyeztetni szükséges. A stratégia szintjén az úgynevezett Partnerségi Megállapodás (PM), az operatív szintet továbbra is operatív programok (OP), ill. a Vidékfejlesztési Program jelenítik meg. A cikk tájékoztatást nyújt a következő programidőszakra vonatkozó fejlesztési elképzelések kidolgozásának, egyeztetésének és elfogadásának folyamatáról, és bemutatja, hogy hol tartanak e munkálatok 2013 utolsó negyedében.

25

## Hogyan alkalmazkodhatunk Közép-Európa demográfiai kihívásaihoz? – Az ADAPT2DC projekt innovatív megoldásai a közszolgáltatások és infrastruktúra megváltozott igényeknek megfelelő fejlesztésére

A kis- és középvárosok a regionális fejlődés motorjai, a kiegyensúlyozott szolgáltatás-nyújtás segíthet megtartani és vonzani a lakosokat, vállalkozásokat és befektetőket, ezáltal hosszú távú lehetőségeket teremtve a népesség számára. Az ADAPT2DC (Adaptation to demographic change) projekt célja olyan új, innovatív megoldások kidolgozása, melyekkel átszervezhető a zsugorodó népességű régiók és városok infrastruktúrája és közszolgáltatásai, illetve kormányzása. A projekt hozzájárul az európai régiók fenntartható fejlődéséhez is, azáltal, hogy integrált beavatkozásokat és stratégiákat alkalmaz regionális szintű problémák megoldásában.

44

## A fejlesztéspolitika és területfejlesztés új koncepciójáról

A Magyar Országgyűlés 2014. évi első számú határozatával fogadta el a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK) című dokumentumot. A fejlesztéspolitika irányait másfél évtizedes időtávra kijelölő koncepciót jelen tanulmányban a megalapozást végző tervezői csapat egyes tagjai kívánják a szélesebb szakmai közönség számára szakmai szempontból kiértékelve bemutatni. A tanulmány elemzi azokat a folyamatokat és tervezési körülményeket, amelyek a dokumentum tartalmának kialakításához vezettek, röviden kitérve az előző koncepció tapasztalatainak értékelésére is, valamint bemutatja a koncepcióban körvonalazódó stratégia legfontosabb irányait és röviden összegzi a dokumentum tartalmát.

7



## Horvátország felkészülése az uniós csatlakozásra – az intézményrendszer átalakulása

10 évvel a csatlakozási kérelem benyújtása után, 2013. július 1-től Horvátország az Európai Unió teljes jogú tagállama lett.

A 2011-ben elnyert, összesen 26 hónapig tartó twinning projekt célja az EU források fogadására és kezelésére szolgáló horvátországi intézményrendszer kapacitásainak fejlesztése, és az ehhez szükséges jogszabályi háttér kidolgozása volt. A cikk egy olyan együttműködés eredményeiről számol be, amely jelentős hatással volt a kohéziós politika forrásait kezelő horvát intézményrendszer átalakulására és ezáltal a csatlakozás körülményeire is.

65

3	„Előszó”	
5	Tartalom	
<b>6</b>	<b>FÓKUSZBAN</b>	
7	Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció és a 2005-ös országos területfejlesztési koncepció érvényesítésének tapasztalatai <i>Salamín Géza, Kígyóssy Gábor, Borbély Mátyás, Tafferfer Bálint, Szabó Balázs, Tipold Ferenc, Péti Márton</i>	
25	A 2014–2020-as európai uniós finanszírozású programidőszak tervezési folyamatairól <i>Péti Márton, Kohán Zoltán, Csizmár Orsolya, Hoffmann Csilla</i>	
32	Interjú Dr. Komoróczy Istvánnal, a Nemzetgazdasági Minisztérium tervezéskoordinációért felelős államtitkárával <i>Jármí Gyöngyi</i>	
<b>34</b>	<b>TANULMÁNY</b>	
35	A területi vonzókéesség mérése Délkelet-Európában – Az Attract-SEE projekt első eredményei <i>Jaschitzné Cserni Tímea</i>	
44	Hogyan alkalmazkodhatunk Közép-Európa demográfiai kihívásaihoz? – Az ADAPT2DC projekt innovatív megoldásai a közszolgáltatások és infrastruktúra megváltozott igényeknek megfelelő fejlesztésére <i>Kelenné Török Lívia</i>	
51	Budapest önkormányzati rendszerének alakulása 1990–2013 között <i>Vajas Ákos</i>	
56	Az agglomeráció múltbeli és jövőbeni fejlődési útja <i>Szabó Mátyás, Szaniszló Nóra, Erdei Fanni</i>	
<b>64</b>	<b>KITEKINTÉS</b>	
65	Horvátország felkészülése az uniós csatlakozásra – az intézményrendszer átalakulása <i>Husztí Levente, Scherczer Károly Róbert</i>	
74	A Visegrádi országok, valamint Románia és Bulgária (V4+2) együttműködése a területi tervezésben <i>Jusztin Valéria, Guti András</i>	
<b>84</b>	<b>RÖVIDEN</b>	
84	Várostárségi Gazdaságfejlesztési Nagydíj 2013 <i>Kelenné Török Lívia</i>	
85	NTH Tudásmegosztás – Turizmus+ <i>Bánhidai Csilla</i>	
<b>85</b>	<b>SZAKMAI FOLYÓIRATOK, KÖNYVEK</b>	
85	Ismét megjelenik a turizmus bulletin <i>Halassy Emőke, Sulyok Judit</i>	

## A Visegrádi országok, valamint Románia és Bulgária (V4+2) együttműködése a területi tervezésben



A V4+2 Területi Tervezési Együttműködés a Visegrádi Országok Együttműködésének keretében 2008-ban indult, a kezdeményezéshez csatlakozott a Visegrádi Országokon kívül Románia és Bulgária is. A tevékenység célja, hogy a hat ország közös területfejlesztési stratégiát alakítson ki, amely segíti a makrorégió harmonikusabb és hatékonyabb területi fejlődését és alkalmas közös platform kialakítását alapozza meg az Európai Unió meghatározó folyamatainak alakításához a közös érdekek mentén. A jelenlegi szűkebb tervezési kezdeményezést kiszélesítő több elemű területfejlesztési, területi tervezési együttműködés eredményeként nyíltak lehetőségek a kelet-közép európai tér sajátosságainak összehangolt illetve közös kiaknázására a területi kohézió jegyében, e térség érdekeinek hathatós képviselőre az európai folyamatokban

# 74

### IMPRESSZUM

**Felelős kiadó:** Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal  
**Elérhetőség:** 1051 Budapest, József nádor tér 2–4.

**A lapszám szakmai szerkesztője:** Jusztin Valéria

**A szerkesztőbizottság tagjai:**

dr. Czira Tamás, dr. Csemez Attila, Fülöp Judit, Ongjerth Richard, dr. Péti Márton, dr. Szaló Péter, Szoboszlai Zsolt

**Arculatterv:** Baboss Buda

**Fotók:** Baboss Buda, Hoffmann Csilla, Kelenné Török Lívia, Jaschitzné Cserni Tímea, Jusztin Valéria, Vígh-Tarsonyi Gergő, Kecskeméti Hírhatár

**Nyomdai előkészítés, kivitelezés:**  
SICAMBRIA Communications Kft.



# Fókuszban

# A fejlesztéspolitika és területfejlesztés új koncepciójáról

## Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció<sup>1</sup> és a 2005-ös országos területfejlesztési koncepció érvényesítésének tapasztalatai

**Kulcsszavak:** koncepció, helyzetértékelés, jövőkép, fejlesztéspolitika, területfejlesztés, területrendezés, gazdaságfejlesztés, társadalomfejlesztés, környezetfejlesztés, fenntarthatóság, előzetes értékelés, stratégiai környezeti vizsgálat, népesedés, területi integráció, többközpontú térszerkezet

### Abstract:

#### The new concept of development policy and territorial development

The National Development and Territorial Development Concept and the experiences of implementation of National Spatial Development Concept 2005

The Hungarian Parliament adopted a new long-term development concept of Hungary, which is called 'National Development 2030, National Development and Territorial Development Concept'. The document is intended to create a direct coordination between the goals of the development and territorial development policies. The function of the concept is to integrate the national goals and needs and to define the territorial dimensions of these goals and needs, which on the one hand provides long-term vision for every sector, region and sphere of the country, on the other hand defines development policy objectives and principles for Hungary. Besides it serves as a foundation for the 2014-2020 EU programming period, defining the national priorities for this period. The adoption of the document was completed in 2013 at the end of a long preparatory work, and extensive partnership.

A Magyar Országgyűlés 2014. évi első számú határozatával fogadta el a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK) című dokumentumot. A fejlesztéspolitika irányait másfél évtizedes időtávra kijelölő koncepciót jelen tanulmányban a megalapozást végző tervezői csapat egyes tagjai kívánják a szélesebb szakmai közönség számára szakmai szempontból kiértékelve bemutatni. A tanulmány elemzi azokat a folyamatokat és tervezési körülményeket, amelyek a dokumentum tartalmának kialakításához vezettek, röviden kitérve az előző koncepció tapasztalatainak értékelésére is, valamint bemutatja a koncepcióban körvonalazódó stratégia legfontosabb irányait és röviden összegzi a dokumentum tartalmát.

A Magyar Országgyűlés 2014. évi első számú határozatával fogadta el a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK) című dokumentumot. A fejlesztéspolitika irányait másfél évtizedes időtávra kijelölő koncepciót jelen tanulmányban a megalapozást végző tervezői csapat egyes tagjai kívánják a szélesebb szakmai közönség számára szakmai szempontból kiértékelve bemutatni. A tanulmány elemzi azokat a folyamatokat és tervezési körülményeket, amelyek a dokumentum tartalmának kialakításához vezettek, röviden kitérve az előző koncepció tapasztalatainak értékelésére is, valamint bemutatja a koncepcióban körvonalazódó stratégia legfontosabb irányait és röviden összegzi a dokumentum tartalmát.

Immár harmadik alkalommal került elfogadásra a területfejlesztésre vonatkozó országos koncepció azóta, hogy a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (továbbiakban Tftv.) 1996-ban először előírta ennek feladatát. Bár e jogszabályi alap az 1998-as, majd a 2005-ös Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) elfogadásakor is hasonló volt, most merőben eltérő gazdasági és szakpolitikai helyzetben, új paradigmán alapuló stratégiát megjelenítő dokumentum született meg, amely hatókörében is sokkal bővebb az eddigi koncepcióknál. Az új stratégiai dokumentum ugyanis nem csak tartalmában és filozófiájában új, hanem – mint azt a címe is jelzi –, magában foglalja a legutóbb az OTK-val párhuzamosan készített és 2005-ben elfogadott,

ágazati és országos célokat rögzítő Országos Fejlesztési Koncepció (OFK) tárgykörét is. Ebből adódóan nem csak a területfejlesztés, de a teljes hazai fejlesztési politika iránymutató dokumentumát, egyfajta nemzeti víziót jelent.

A Koncepció a hazai fejlesztési célokat és igényeket integrálja, meghatározza azok területi dimenzióit, amellyel egyrészt hosszú távú jövőképet, fejlesztéspolitikai célokat és elveket jelöl ki Magyarország számára az ágazati és területi fejlesztési célokból kiindulva, másrészt a 2014–2020-as európai uniós tervezési és költségvetési időszakra készülő tervdokumentumok (Partnerségi Megállapodás, operatív programok) megalapozását szolgálja, azonosítva azok nemzeti és szakpolitikai súlypontjait. Az OFTK elődeihez képest lényegesen erősebb politikai karakterrel rendelkezik, hatóköre és készítésének módja alapján sokkal inkább összefogja a különböző szakpolitikák fejlesztési törekvéseit, miközben közvetlenül is kapcsolódik a 2014–2020-as EU programozáshoz. E dokumentum az első olyan kísérlet, amely az ágazati és területi célrendszereket közös stratégiába rendezi.

Tanulmányunkban elsőként azt szeretnénk bemutatni, hogy mely korábbi tapasztalatokra építve, milyen folyamatok mentén született meg a dokumentum, tartalmában és funkciójában hogyan kapcsolódik a szakma érdeklődésének homlokterében álló aktuális Európai uniós programozáshoz.

<sup>1</sup>Az OFTK-ról szóló OGY határozat hivatalos változata: [www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14001.pdf](http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14001.pdf)

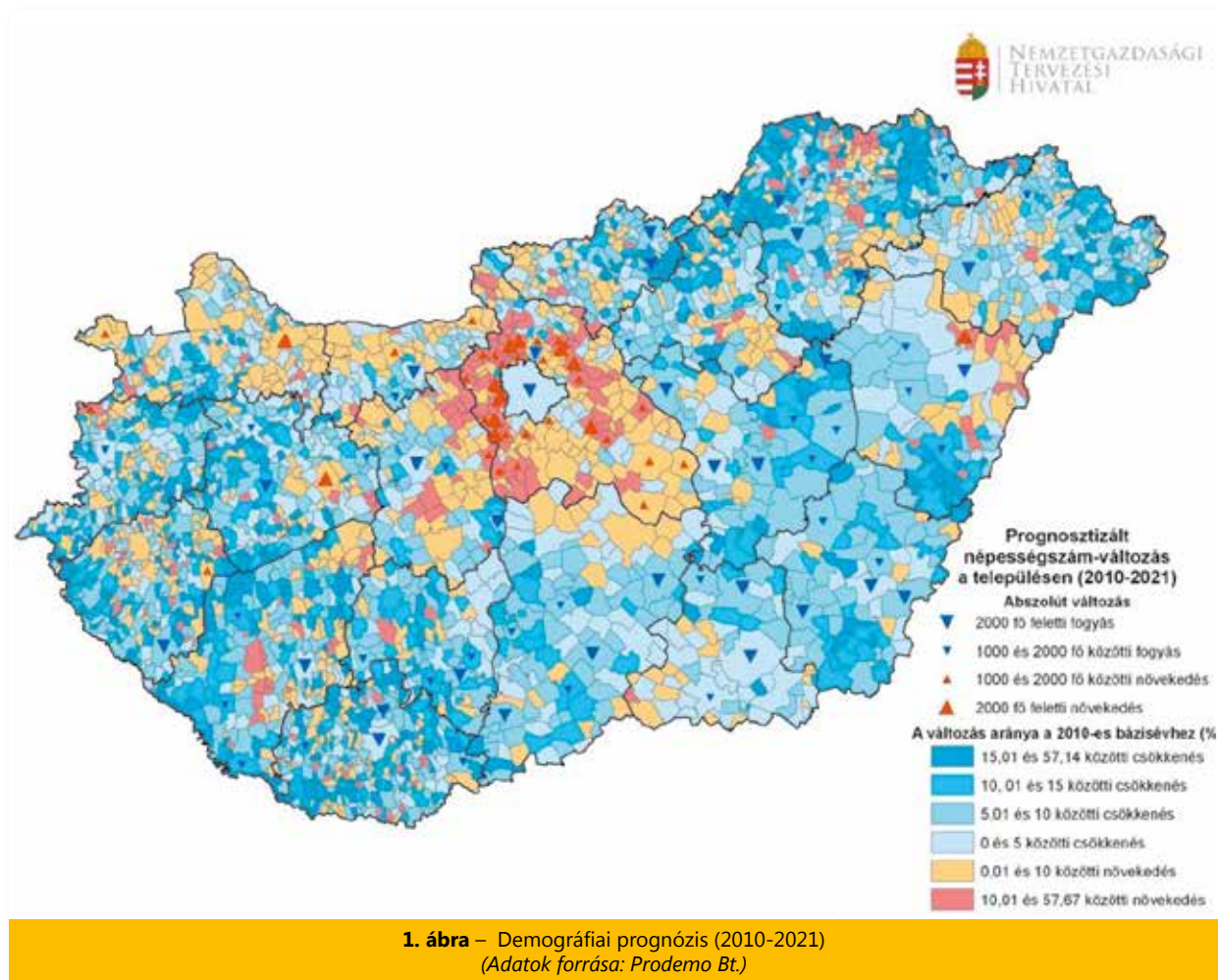
## A területi fejlődés, a területfejlesztés folyamatainak 2005–2010 közötti tapasztalatai

A területfejlesztési politika Területfejlesztési és Területrendezési Törvényben (Tftv) lefektetett hagyományának megfelelően az új dokumentum megújítására is átfogó értékelési folyamat után került sor. A törvény ugyanis nem csak az OTK (ill. a legutóbbi módosítás alapján immár OFTK) elkészítését írja elő, hanem annak időről időre való értékelését és felülvizsgálatát is. A területi folyamatok értékelését és az OTK eddigi érvényesülését értékelő ún. „Jelentés az ország területi folyamatainak alakulásáról, a területfejlesztési politika és a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól, az Országos Területfejlesztési Koncepció felülvizsgálatáról, valamint a magyar településhálózat helyzetéről”<sup>2</sup> című dokumentum (továbbiakban Jelentés) 2012 elejére készült el, és az év

júliusában került az országgyűlés elé benyújtásra, melyet annak bizottságai tárgyaltak meg.<sup>3</sup> A Jelentés célja volt, hogy számba vegye az ország és térségei, települései fejlődését befolyásoló trendeket, az ország társadalmi, gazdasági és területi állapotát, az OTK érvényesülését a területfejlesztés gyakorlatának eddigi tapasztalatait.<sup>4</sup>

A Jelentést a kormány tárgyalta és az alapján fogadott el egy olyan kormányhatározatot (1254/2012. (VII.19.)), amely az új koncepció elkészítéséhez politikai szinten legitimált előzetes irányelveket szolgáltatott.

A területfejlesztési politika irányelveinek, céljainak, hosszú távú prioritásainak elfogadása, valamint a korábbi, 2005-ös keltezésű Országos Területfejlesztési Koncepció megalkotása óta mélyreható változások következtek be a világgazdaságban, melyek hazánkban is döntően kedvezőtlen társadalmi-gazdasági folyamatokat indítottak el. A 2008-ban kiindult pénzügyi, majd gaz-



<sup>2</sup>Váti Nonprofit Kft – Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal – Nemzetgazdasági Minisztérium: „A Jelentés az ország területi folyamatainak alakulásáról, a területfejlesztési politika és a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól, az Országos Területfejlesztési Koncepció felülvizsgálatáról, valamint a magyar településhálózat helyzetéről” <http://www.parlament.hu/irom39/08102/08102.pdf>

<sup>3</sup>A koncepció előkészítési lépését jelentő jelentés elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/08102/08102.pdf>

<sup>4</sup>A Jelentés három, szakmailag a Vátiban, majd a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatalban előkészített háttéranyag szintézisére épült: Jelentés az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika, valamint a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól (2004–2009); Jelentés az Országos Területfejlesztési Koncepció felülvizsgálatáról; a magyar településhálózat helyzetéről szóló jelentés.



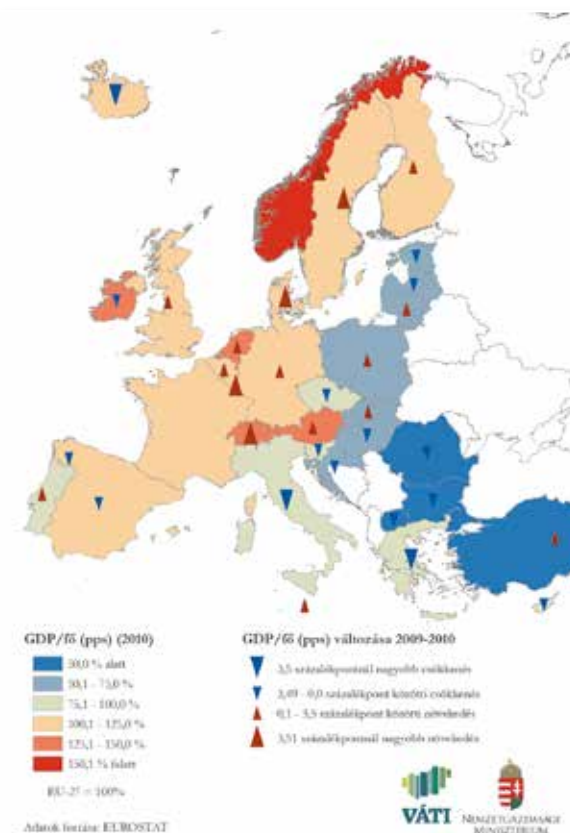
daságivá terebélyesedő világválság különösen súlyos állapotban érte Magyarországot. Elsősorban a 2010 előtti rohamos mértékben növekvő és magas szintet elérő államadósság, a költségvetési hiány, valamint az ország kedvezőtlen makrogazdasági szerkezete nem tette lehetővé a válság kedvezőtlen hatásainak eredményes mérséklését. A válság nyomán élesen megmutatkozó problémák újszerű megoldásokat igényeltek, így a területpolitikában is szükségszerű volt az új megközelítések lehetőségeinek felkutatása.

A világgazdaságban, ezen belül Európában különösen jellemző fejlődési faktorrá vált a függőségek erősödése. Magyarország nagymértékben integrálódott az európai, illetve globális vérkeringésbe. A globális folyamatoknak való kitettség nagyban meghatározza az ország és egyúttal a városok és térségek fejlődési lehetőségeit, illetve a szakpolitikai beavatkozások mozgásterét is. A különféle globális kihívások területileg eltérően érvényesülő közvetett vagy közvetlen hatással vannak az ország és az egyes térségek fejlődésére és a térségek közötti kapcsolatokra is.

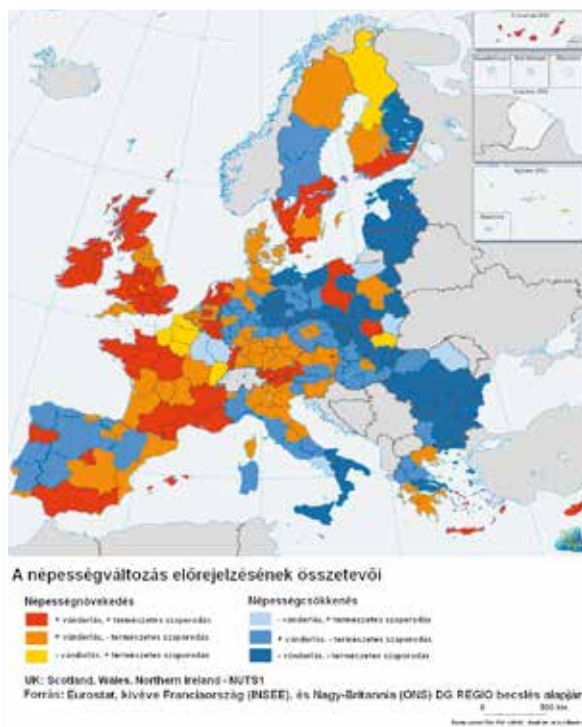
Elemzéseinkben nyolc olyan, európai szinten is érvényesülő trendet, kihívást azonosítottunk, amely Magyarország gazdasági és területi fejlődését befolyásolja. Első helyen ország fokozott kitettségéből adódó sérülékeny helyzetét markánsan érzékeltető gazdasági válság és annak következményei szerepelt. A makrogazdasági trendek jelezték, hogy hazánk számára a válság átlagon felüli gondokat jelentett. A demográfiai válság Európa-szerte érvényesül, de tágabb régiókkal együtt Magyarországot is halmozottan veszélyezteteti, hiszen a tartósan negatív természetes szaporodás a minőségileg is szelektív negatív migrációs mérleg veszélyével együttesen jelentkezik (1. ábra).

A társadalmi kihívások tekintetében a szegregáció és a területi kirekesztés fokozott veszélye mutatható ki a perifériákon (vidéki térségeken, de városon belüli területeken is), miközben a társadalmi struktúra átrendeződésével és az életforma változással a társadalom helyi közösségei is meggyengültek. A negyedik kihíváscsoportot jelentik a klímaváltozás és környezeti katasztrófák területileg eltérő hatásai, amelyek több vonatkozásban, mint pl. árvizek, aszályok és egyéb, fokozódó környezeti kockázatok közvetlenül is érintik a magyar gazdaságot. Erős külső függőségeink miatt a versenyképességet rövidtávon is már stratégiaileg befolyásolják az energia- és élelmiszerár-emelkedés trendje, valamint az energiabiztonság változásai. Mindeközben az európai integráció és a határokon átívelő folyamatok miatt a térségek egymásra utaltsága is erősödik. Magyarországon kiemelkedően érvényesült az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság problémája, de az elemzés szerint számolni kellett a természeti és kulturális örökség erodálásának veszélyeivel is.

Kulcskérdés, hogy ezekbe a folyamatokba hogyan kapcsolódik be, a változásokra hogyan tud Magyarország reagálni, hogy hogyan lehet az ország helyzetében és



2. ábra – A GDP alakulása az európai országokban 2009-2010 között



3. ábra – Vándorlás és természetes szaporodás prognózisa 2020-ra a jelenlegi trendek alapján (Forrás: Region2 2020 – Demographic Challenges for European Regions 2008.)

adottságaiban rejlő lehetőségeket proaktívan kiaknázni, a globális folyamatok iránti sérülékenységünket mérsékelni az ország egésze és az egyes térségek-városok szintjén egyaránt.

A válság nyomán előtérbe került a helyi-térségi adottságok és erőforrások kihasználásának, a helyi koordinációnak a szükségessége, a területi szempontok fokozott mértékű figyelembe vételének fontossága. A területi kohéziós szempontok fokozott érvényesítése, az európai uniós kötelezettségünk mellett alapvető nemzeti érdekünk is (2–3. ábra, lásd a 9. oldalon).

### **A 2005-ös Országos Területfejlesztési Konceptió érvényesülése**

A 2005-ben elfogadott koncepció egy szakmailag ambiciózus, szakértők által dominált tervdokumentumá vált. Szakmai előkészítői a tervezése során még a területpolitika új integrációs szakaszba való lépését vetítették előre azzal, hogy a korábban szelektíven beavatkozó és kompenzáló (felzárkóztató) területfejlesztés helyett a közsféra beavatkozásainak és a fejlesztéseknek a területi összehangolását, a területi harmónia megteremtését jelölték ki a területpolitika feladatául<sup>5</sup>. Az ágazati politikákat bizonyos mértékig integráló területi politika víziója és ennek megvalósítására indított szakpolitikai-szakmai kezdeményezések (pl. területi hatásértékelések, területi monitoring, területi szempontok szempontjainak technikai érvényesítése az operatív programokban, adminisztratív egységek helyett a valós térszerveződések funkcionális követése, az integrált városfejlesztési stratégiák rendszerének bevezetése) Európa-szerte szakmai elismerést váltottak ki, hiszen számos olyan gondolati elemet megelőlegeztek, amit az EU szintjén a területi kohézió fogalmának későbbi kiérlelése (vö. Zöld Könyv a területi kohézióról, Lisszaboni szerződés, Területi Agenda 2020) hozott csak elő.

Ugyanakkor a területfejlesztési gyakorlat során világgossá vált, hogy a szakmailag pionír, azonban politikailag gyenge „ownership”-el rendelkező dokumentum a valóságban nem lett a területpolitika irányítója.

A Jelentésből egyértelműen megállapítható, hogy a Tftv-ben, valamint az OTK-ban megfogalmazott célok kevéssé valósultak meg. A térségi versenyképesség nem nőtt, a területi felzárkózás nem következett be, sőt a területi különbségek növekedtek és nem sikerült az ország térségeit dinamizálni. A koncepcióban vizionált területi harmónia megteremtése, minden elem területi összehangolása nagyon bonyolult – és talán nem is reális – gondolatok voltak a valós politikai és fejlesztési gyakorlathoz. A területfejlesztési intézményrendszert átfedések, párhuzamosságok és alacsony hatékonyság jellemezte.

A NUTS 2 szinten létrehozott régiók delegálásán alapuló intézményi modellje a jó színvonalú kapacitásai kiépítése ellenére nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A koncepcióban konkrétan megfogalmazott területi tervezési rendszer nem újult meg, a visszacsatolás és az átláthatóság mérsékeltén érvényesült. Hiányzott a területfejlesztési politika céljainak érvényesítéséhez szükséges valódi kormányzati szándék, míg a kormányzati szerepmegosztásban is általában szerény helyet foglalt el a terület. A területfejlesztési rendszer pozícióját jól jellemezte az, hogy amikor az EU tagság után 2007-től egy teljes kohéziós ciklusban megjelenhetett Magyarország és a fejlesztési források volumene megsokszorozódott, – azaz, amikor a helyzet komollyá vált – akkor nem a területfejlesztés törvény szerint létrejött intézményrendszerére épült az uniós források felhasználása. Az uniós források felhasználásának tervezését alacsony szintű jogszabályok (például 1076/2004. Korm. határozat) szabályozták. Így valóságban a szabályozott rendszertől jelentős részben független és rendszerbe nem illeszkedő fejlesztéspolitikai tervezési gyakorlat alakult ki<sup>6</sup>. Ezen a kettősségen egyébként jelentősen segített nem csak az új OFTK egységes kezelése és érvényesítése az EU-s tervezésben (ld. később), hanem a Tftv közelmúltban történő módosítása is, amely világossá tette a területfejlesztési tervezés szerepét a strukturális és kohéziós alapokhoz kapcsolódó felkészülésben.

Az OTK-ban foglaltakat csak formálisan vették figyelembe a 2007–2013 tervezési időszak Nemzeti Stratégiai Referenciakeretének, Nemzeti Vidékfejlesztési Tervének, valamint az ágazati és a regionális operatív programjainak a kidolgozása során. Ennek egyik markáns példája, hogy az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program – mely helyzetelemzésében ugyan még utal az OTK vidéki térség kategóriáira – azonban félidei felülvizsgálata szerint a program hatásai az OTK alapelvei és jövőképe ellen hatottak. Egy másik példa: az OTK legfontosabb térhasználati elvei rögzítésre kerültek az Új Magyarország Fejlesztési Terv területi kohéziós horizontális célja részeként és még megjelentek az operatív programokban is, az azokat „aprópénzre váltani” hivatott akciótervekben és pályázati kiírásokban, ill. projektfejlesztési és pályázatértékelési szempontok között azonban már nem.

Az ágazati tervezés számára sem jelentett valós irányítót az OTK. Az ágazatok által a vizsgált időszakban elkészített szakpolitikai dokumentumok elemzéseiben, céljaiban döntően az országos – nem egy esetben adott politikai alkuknak megfelelően rendszeresen és átgondolatlanul változtatott – szint jelent meg, a területiség elvétve volt csak hangsúlyos. Az OTK elvei, céljai, ajánlásai sokszor még utalás szintjén sem kerültek említésre.

<sup>5</sup>Salamin G. – Péti, M. – Czira, T. (2005): Paradigmaváltás küszöbén: Az új Országos Területfejlesztési Konceptió és a területi tervezés. in: Területi Statisztika, 2005. (8. évf.) 5. sz. pp. 423 – 439.

<sup>6</sup>Salamin, G. (2006): A területi tervezés funkciójáról és aktuális feladatairól. in: Területi Statisztika 2006/5. sz. pp. 366-378

Az OTK-ban meghatározott sajátos térségtípusok és ezek céljai többnyire nem érhetők tetten az ágazati szakpolitikákban. Az ágazati források decentralizációja terén nem történt érdemi előrelépés. A gyakorlatban alig érvényesültek a térségi és táji szemlélet elvei, a projektek nagyon gyakran nem a helyi adottságokhoz igazodtak, nem használták a hagyományos helyi erőforrásokat. A helyi léptékű fejlesztések során hiányzott az összhang a terület- és vidékfejlesztés céljai, illetve eszközrendszere között a források hatékonyabb felhasználása érdekében. Az alapvető életesélyeket befolyásoló közszolgáltatások biztosítása során a térségi együttműködés gyenge volt, kevés figyelem fordult a város-vidék kapcsolatra.

A 2005-ös OTK-ban is szorgalmazott Kárpát-medencei kapcsolatok nem lettek számottevőek, a határmenti együttműködések és a határokon átnyúló gazdasági kapcsolatokat – különös tekintettel a Magyarország társadalmi-gazdasági integrációjára – nem sikerült elmélyíteni.

A térségi szintű fejlesztési koncepciók és programok elkészítésének a gyakorlatban nem volt jelentősége, mivel a programok végrehajtásának nem volt saját forrása, tartalmuk iteratív és koordinációs érvényesítésére (más programokban) csak elvétve, minimális mértékben került sor. A térségi szereplők közül csak a regionális fejlesztési tanácsok, és néhány térségi tanács rendelkezett decentralizált fejlesztési forrással fejlesztési elképzelései megvalósítására. A hazai területfejlesztési források – amíg voltak – évente változó összegű és feltételrendszerű pályázati rendszerek keretében kerültek felhasználásra, előre nem tervezhető módon.

A potenciális projektgazdák versenyeztetésére épülő, pályázati jellegű fejlesztés finanszírozási rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött hatékonysági reményeket – ti. a legjobb fejlesztési kezdeményezések kerülnek ki e sajátos „versenyből” győztesen. A közfejlesztések esetében a pályázati rendszer generálta ál-piac nem a stratégiai eredményesség és a közjóhoz való hozzájárulás vált a verseny sikerkritériumává, hanem az alapvetően adminisztratív, pénzügyi, jogi akadályversenyt jelentett és a valóságban ellehetetlenítette a területi koordinációt, a fejlesztések térben integrált megvalósítását, érdemi térségi tervezhetőségüket. A fejlesztéspolitikai rendszer igazi hiányossága az volt, hogy e struktúrák között a területi-helyi fejlesztések vonatkozásában gazdaszerep nem alakult ki, hiszen a pályázati források után „futó” önkormányzatok (és egyéb helyi pályázók) az előre nem tervezhető fejlesztési források és a fejlesztési tartalomért a helyi szereplőt felelőssé tevő végrehajtó intézmények keretei között, a választott testület helyett delegált formában funkcionáló fejlesztési tanácsok keretében a felelősség tisztázatlanná vált.

A felülvizsgálat elemzései során világossá vált, hogy olyan új, politikailag is erős, egységes és integrált nemzeti stratégiára van szükség, amely túlmutat az EU irányelveinek pusztá adaptációján, és amelyre a jövő

fejlesztési politikája – országos és helyi területi szinten egyaránt – épülni tud. A felülvizsgálat során olyan stratégia igény fogalmazódott meg, amely kitekint a Kárpát-medencére is és segíti a nemzetgazdaság és az egyes térségek, városok globális folyamatokkal szembeni sérülékenységének csökkentését, belső gazdasági és társadalmi stabilitásának erősítését. Világossá vált, hogy meg kell szüntetni azt a korábbi gyakorlatot, hogy túl sok szinten, túl sokféle tervet, programot készítenek a területfejlesztés kellő legitimitással (vagy éppen esz-közszel) nem rendelkező intézményei ahhoz képest, hogy e tervek megvalósításának feltételei, eszközei, a tervek egymáshoz való viszonya, az adott szereplők tervezési hatóköre egyáltalán tisztázott volna (megye, kistérség, régió, kiemelt térségek, települések). A szakmai elemzések mondatták ki azt is, hogy a megújuló szakpolitika kijelöléséhez az Országos Fejlesztési Koncepciót és az Országos Területfejlesztési Koncepciót egy, közös dokumentumban szükséges kidolgozni.

A koncepció előkészítésének kezdetén a cél tehát az volt, hogy, hogy megértve a korábbi időszak sok tekintetben terhes örökségét, azon túllépve új stratégia megfogalmazásával egy nemzeti érdekeket hatékonyabban szolgáló, a globális kihívásokra választ kínáló területfejlesztés és fejlesztéspolitika irányát alapozza meg.

### **Az OFTK tárgyköre, funkciója, időtávja és készítésének folyamata**

A nemzeti fejlesztés- és területfejlesztési politika céljai és prioritásai teljesülésének érdekében a Koncepció egyrészt átfogó gazdasági, környezeti és társadalmi szempontokat megjelenítő horizontális elveket fogalmaz meg, amelyeket a fejlesztéspolitika, a programtervezés és a megvalósítás egészében érvényesíteni kell, másrészt a fejlesztéspolitika keretében igénybe vett források felhasználásával kapcsolatos alapelveket határoz meg.

Az OFTK hosszú távon teljes tervezéssel az ország minden ágazata, térsége, szférája (ld. köz-, piaci és civil) számára jövőképet és célokat kíván adni a fejlesztéspolitika és a területfejlesztés terén. Időtávját tekintve jövőképe és célrendszere 2030-ig szól. Emellett fejlesztési prioritásokat fogalmaz meg a 2014–2020-as programidőszak fejlesztéspolitikája számára is. Markáns orientációs hatását jelzi, hogy a Partnerségi Megállapodás az OFTK-ban kijelölt prioritások összefüggésében vizsgálja Magyarország hozzájárulását az uniós célokhoz (a 1114/2013. (III. 8.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására vonatkozó Partnerségi Megállapodás célrendszeréről alapján).

A Koncepció az egyes ágazatokat, szakpolitikákat irányító minisztériumok, illetve államtitkárságok, valamint a megyei önkormányzatok és Budapest bevonásával, az általuk jelzett fejlesztési igényeket és elképzeléseket figyelembe véve, azokat összehangolva készült el. A tervezési folyamat első fontos mérföldköve a 2012

decemberében elindult széles körű társadalmi egyeztetés volt. Emellett az OFTK 2013 nyarán elkészült környezeti értékelése (SKV), illetve előzetes (ex-ante) értékelése is érdemben gazdagította egyrészt környezeti és fenntarthatósági teljesítményét, másrészt a belső és külső koherenciáját (lásd: a későbbiekben a társadalmasításról, az ex-ante értékelésről, valamint az SKV-ról szóló külön fejezet részeket).

A tervezési folyamatnak egyik markáns és meghatározó keretét az a sajátosság jelentette, ami mentén az OFTK valódi politikai víziót megjelenítő dokumentummá vált. A Kormány 2010-ben lefektette az alapprioritásokat: munka, otthon, család, egészség és rend, gazdaságpolitikájának középpontjába pedig – a verseny mellett – a munkát állította. Ebből adódik, hogy a folyamat során a normatív, politikai célkijelölés és szakmai elemző értékelő munka egyszerre érvényesült. Ehhez képest a 2005-ös koncepció készítése sokkal inkább technikai-szakmai folyamat volt. (Ebből is adódik talán, hogy érvényesítésükben sem voltak igazán aktívak a döntéshozók. A dokumentumok, mint valamiféle szakmai produktum megbecsült, ugyanakkor a valós politikai döntéshozatal kevésbé befolyásoló, kissé tudományos jellegű dokumentumok voltak.) Ezzel szemben a 2012-ben induló OFTK tervezés kezdettől politikai stratégián (is) alapuló, irányított mederben haladt. 2010–2011 során korábban soha nem tapasztalt intenzitással születtek meg a különböző szakpolitikák stratégiái (Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Nemzeti Vidékstratégia, Magyar Munkaterv, stb.). Fontos előzménynek tekinthető az ún. Növekedési Terv dokumentuma, melyet a gazdasági tárca 2011 végén társadalmi vitára bocsátott, és amely leginkább meghatározta az OFTK alapvető filozófiáját. A szakpolitikai stratégiai dokumentumok funkcióik betöltéséhez elsődleges fontosságú, hogy a kormányzat és az állam döntéshozóinak valós értékeit és elköteleződéseit tudja tükrözni. Mindez az OFTK esetében ugyanakkor nem jelentette a szakmai elemző munka háttérbe szorítását, hanem azzal, hogy a fő nemzeti értékek, irányok kijelölésre kerültek, tematikát és irányt adtak a szakmai munkának. Ebből adódik, hogy a Koncepció elemző-értékelő része tematikailag világosan megragadható témakörök elemzésére irányulhatott, amit az 1. fejezet megítélésünk szerint hűen tükröz. A kiterjedt szakmai egyeztetések, az ex ante és SKV értékelések azt jelezték, hogy a dokumentum politikai karakterén túl szakmailag is megalapozott és színvonalas eredményre vezetett. (E megalapozottságból (is) adódott a sokszor nehezményezett nagy terjedelem.) Mindezt a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal létrejötté tette lehetővé, melynek OFTK-val és területfejlesztési tervezéssel foglalkozó csapata értékes szakmai kapacitásokat tudott tömöríteni, elsősorban a korábbi Váti stratégiai tervező csapatából és a regionális fejlesztési ügynökségek tervező kapacitásaiból.

A dokumentum jellegéből adódóan egyszerre jelent egy ernyődokumentumot és iránytűt. A tervezési folyamat során valamennyi szakágazat és minden megyei önkormányzat részt vett a tervezésben, a saját tématerületeinek szöveges előkészítésében, amely tartalmak azután a közös stratégia keretében kerültek összehangolásra és véglegesítésre. A Koncepció ugyanakkor a kihívások és trendek egységes interpretációjával, közös jövőkép és egységes stratégiai célrendszer meghatározásával egységes irányt is mutat a következő időszak fejlesztési tevékenységei számára. Az átfogó jellegből adódóan szerteágazó – az ún. teljes tervezésre törekvő – távlatibb célrendszert a 2020-ig tartó időszakra szűkülő öt markáns cél fókuszálja.

A dokumentum fontos karaktere, hogy egyértelmű gazdasági orientációt jelenít meg és egyben az értékrendi váltást is közvetíti. Az OFTK fordulatokat jelző célokat rögzít, pl. amikor elmozdulást hirdet meg a „teljes” foglalkoztatás, az ország energiafüggetlenítése felé vagy éppen a demográfiai fordulatot céloz meg. Ezek a merész prioritások nem feltétlenül az indikátorokkal mérendő konkrét célokat jelentik, hanem azokat az irányokat, amelyek felé törekedni szükséges. A koncepció területi megközelítésében e szempontból kettős újdonságot emelnénk ki. A gazdaság helyi pillérének, a helyi gazdaságoknak megerősítése válik az elsődleges meghatározó területfejlesztési paradigmává, ill. a térszerkezet, a településhálózat is a gazdasági fejlődés szempontjából kerül megközelítésre.

Bár az OFTK szándékoltan az ország jelenleg értelmezhető saját stratégiai érdekeit megfogalmazó dokumentum, mégis világosak annak kapcsolódásai az Európai Unió kontextusához is.

### **Európai kontextus és kapcsolódás a 2014 utáni EU programokhoz**

Az új paradigmát kijelölő dokumentum tervezése során világos keretfeltétel volt, hogy Magyarország európai környezetének szerves része, közép-európai, Kárpát-medencei és európai uniós léptékben egyaránt. Éppen ezért a koncepciót megelőző jelentés is a korábbi, e témában készült jelentésekhez képest eltérő struktúrában, az európai folyamatok kontextusában mutatja be és értelmezi a hazai folyamatokat. A fejlődés mozgatórugóinak tekintett külső trendeket és azok hazai érvényesülését az európai folyamatokkal együtt tárgyalja. Bár az OFTK tisztán hazai motivációjú és hazai keretek között szabályozott dokumentum, azonban az mégsem kérdéses, hogy az abban kijelölt fejlesztések megvalósításának elsődleges forrását az EU kohéziós politikájának keretei jelenthetik a 2014–2020 közötti költségvetési időszakban.

Megközelítés és szemlélet tekintetében is egyértelmű kapcsolódás érzékelhető az Európai Unió szintjén zajló területpolitikai (leginkább területi kohéziós)

értelmezési folyamattal, ami abból is adódott, hogy a szakértői-tervezői csapat egy része egyben maga is úttörő szerepet vállalt az EU területi kohéziós paradigma stratégiai formálásában a 2011-es Magyar EU Elnökség és az arra való szakmai felkészülés során. A Magyar Elnökség sok érdeme közül, területfejlesztési szempontból ki kell emelnünk a Területi Agenda című dokumentum felülvizsgálatát és megújítását (TA2020), amely az Európa 2020 stratégiával összhangban megfogalmazza Európa üzenetét a nemzeti területfejlesztési politikák számára is. Ennek megközelítései sok vonatkozásban – pl. többközpontú területi fejlődés, összekapcsolt terek célja, területileg integrált fejlesztések, stb. – visszaköszönnek az OFTK területi tartalmaiban. A 2014–2020-as költségvetési időszak hajnalán elfogadott koncepció kapcsán fontos néhány, a kohéziós politika természetében bekövetkező változást is megemlítenünk. Az elmúlt évtizedben a területi kohézió szemléletének térhódításával párhuzamosan visszavonult a decentralizációt szorgalmazó EU szemlélet. Egyértelművé vált az is, hogy az EU források immár nem szabadon felhasználható kereteket jelentenek a kevésbé fejlett országok számára – annak ellenére, hogy továbbra is a fejletlenebb régiók kapják a források nagyobbik részét – hanem az EU közös céljainak megvalósításának eszközei. Ebből adódóan minden egyes támogatási eurónak az Európa 2020 Stratégiában megfogalmazott intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést kell koncentráltan szolgálnia, azon belül is annak a 11 tematikus célnak az érvényesítését, ami ezekhez kapcsolódóan kijelölésre került, s még ezek országokénti konkrétumaira is az Európai Bizottság tett javaslatot ún. pozíciós papírjaiban. Így adódik az, hogy pl. az eddig sok tagállamban oly népszerű turisztikai fejlesztések, a kultúra fejlesztése kevésbé tarthat számot EU-s forrásokra.

Ugyanakkor ha az EU 2014–20-as alappreferenciát vetjük össze az OFTK-ban megjelenő magyar stratégiával, akkor azt látjuk, hogy a főbb dimenziók tekintetében erősen egy irányba mutatnak a szándékok. Az Európa 2020 erős gazdasági, növekedési fókuszja összekapcsolható az OFTK világos gazdaságfejlesztési orientációjával. Ezt az erős gazdaságfejlesztési fókuszálást a koncepción túl az a nagyon markáns kormányzati döntés is jelzi, hogy a 2014–2020 közötti források kétharmada a gazdaság ösztönzésére kell, hogy felhasználásra kerüljön. Ugyanakkor a fő stratégián belül vannak olyan fókuszok, amelyek egy EU politika számára nem lehetnek célok – pl. patrióta gazdaságpolitika keretében a magyar cégek erősítése, importfüggés csökkentése – ill. olyanok, amelyek az OP tervezés során is külön magyarizációt igényelnek – a turizmus fejlesztése, a családok megerősítése, népesedési fordulat szorgalmazása az egyszerű demográfiai adaptáció helyett, stb.

Összefüggésben azzal is, hogy a pár éve ratifikált Lisszaboni Szerződésben is megjelent a területi kohézió célkitűzése, az új időszakban valóságosan fontossá

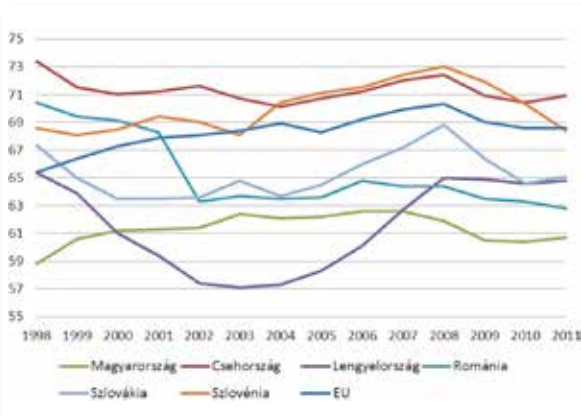
válnak a területi szempontok. Ezt jelzi a városfejlesztés előtérbe kerülése, hogy minden operatív programban külön részletezni kell annak területfejlesztési tartalmát, területi koordinációra vonatkozó mechanizmusokat és ami ennél is fontosabb, a vonatkozó rendeletekben intézményesítetten jelenik meg a területileg integrált fejlesztések eszközének a lehetősége, az ún. integrált területi beruházások és a közösségvezérelt helyi fejlesztések keretében. Magyarország az OFTK-ban és az uniós programdokumentumok készítésének folyamatában is erős elkötelezettséget mutat az integrált területi fejlesztések megvalósításában. (Erre vonatkozóan az elmúlt egy év során a programozási folyamat számára kormányhatározatok rögzítettek döntéseket az integrált területi fejlesztési eszközök mellett, mint ahogy arról is, hogy ezek hazai szereplői, a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok mekkora forráskerettel tervezhetik saját felelősségi körükbe rendelt integrált fejlesztési programjaikat.) Ha tehát azt a kérdést vetjük fel, hogy végeredményben mennyiben érvényesülnek a koncepció céljai a már folyamatban lévő hazai EU tervezésben, akkor jelenleg azt mondhatjuk, hogy bizonyosan jobban, mint a 2007–2013-as ciklus előtt elkészülő OTK és OFK dokumentumok esetében ez elmondható volt. Jelen fázisban a magyar 2014–20-as fejlesztési kereteket meghatározó ún. Partnerségi Megállapodásban rögzített országspecifikus prioritások tulajdonképpen egészében az OFTK 2020-ig megjelenő fókuszterületei.

A koncepció végleges elfogadását megelőzően megkezdődött a 2014–2020-as Partnerségi Megállapodás és az operatív programok előkészítése és egyeztetése, illetve az OFTK hosszú egyeztetési és partnerségi folyamat eredményeként kristályosodott ki végső formájára, így ez az időbeli átfedés a hazai koncepció és az EU dokumentumok összehangolására eredményesen nyújtott lehetőséget, és egyben megadta a magyar tárgyalás stratégiai alapját is az Európai Bizottsággal való szakmai egyeztetésekhez.

## A helyzetértékelés

Az OFTK helyzetértékelésre építve próbál kitérési pontokat azonosítani, lehetséges fejlődési pályákat kijelölni. Az OFTK egyfajta megalapozásként átfogó képet kíván nyújtani a magyar gazdaság ágazatainak helyzetéről, a fő kihívásokról. A helyzetértékelő fejezet részletesen bemutatja Magyarország globális környezetben elfoglalt helyzetét, pozícióját, a világgazdaságban tapasztalható főbb trendeket, változásokat, majd ismerteti az európai, közép-európai és kárpát-medencei helyzetet és a főbb kapcsolódásokat.

Részletesen jellemzi a fő gazdasági szektorokat, a legfontosabb adottságokat és a legnagyobb hiányságokat, amelyeket szem előtt tartva fejlesztési kulcsterületként megjelöli többek között az innováció támogatását, az innovációra épülő iparágak, valamint az



**4. ábra** – A 20–64 éves korosztály foglalkoztatási rátájának alakulása 1998 és 2011 között (%)  
(forrás: EUROSTAT)

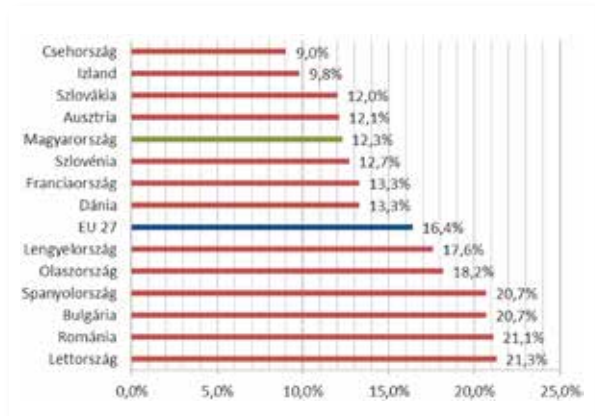
élelmiszergazdaság fejlesztését, illetve ezeken keresztül a foglalkoztatás növelését (4. ábra).

A helyzetértékelés hangsúlyos része a társadalmi viszonyok bemutatása, a társadalomban végbemenő változások felmérése, a legszükségesebb igények közé sorolva a társadalmi kohézió erősítését, a népegészségügyi problémák csökkentését, illetve az oktatás fejlesztését, beleértve a tanulás és a készségfejlesztést, az egész életen át tartó tanulás ösztönzését, továbbá a kulturális értékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítését, és a kutatás/innováció szerepének erősítését (5. ábra).

Bemutatásra kerülnek a globális folyamatok, természeti erőforrásaink, a környezetvédelem, a hulladékkezelés, továbbá az épített környezet értékeinek és a természeti erőforrásoknak a megőrzése, a termőföld, a vízkészlet és a bioszféra védelme, fenntartható hasznosítása, és a klímaváltozáshoz való adaptálása, ami rövidtávon is intézkedéseket igényel. A helyzetelemzés a térszerkezeti folyamatok, a területi különbségek elemzésével zárul. Összességében elmondható, hogy az ágazati elemzést is magába foglaló helyzetértékelés megfelelő alapot kíván nyújtani a fejlesztéspolitikai és területfejlesztési célkitűzéseknek, a szak- és területpolitikai irányoknak.

### Az OFTK jövőképe és célrendszere

Az OFTK jövőképe szerint Magyarország 2030-ban Kelet–Közép-Európa egyik vezető gazdasági és szellemi központja lesz, lakosságának biztonságos megélhetést biztosító, az erőforrások fenntartható használatára épülő versenyképes gazdasággal, azzal összefüggésben gyarapodó népességgel, megerősödött közösségekkel, javuló életminőséggel és környezeti állapottal. 2030-ra az ország közel két évtizede fenntarthatóan fejlődik, a gazdasági teljesítményünk és a foglalkoztatás jelentősen bővül. Patrióta gazdaságpolitika mellett az ország gazdasági teljesítménye és GDP-je jelentősen nő, ami helyi és térségi szinten is fokozatos, mérhető életminőség javulást eredményez.



**5. ábra** – Szegénység kockázatának kitett népesség aránya a teljes népességen belül néhány európai országban (2010)  
(forrás: EUROSTAT)

E vízió eléréséhez gazdaság- és társadalomstratégiai fordulatra, az ebbe az irányba megkezdett lépéseink folytatására van szükség. Ezért a Koncepció négy hosszú távú, 2030-ig szóló átfogó fejlesztési célt fogalmaz meg, amelyek a fordulatot igénylő területekre és a lehetséges kitérési pontokra irányulnak:

- 1. Értékteremtő, foglalkoztatást biztosító gazdasági fejlődés** (érték-, tudás- és munkaalapú, hozzáadott értéket és közhasznokat eredményező, valamint a takarékos és hatékony erőforrás-felhasználásra épülő gazdasági növekedés, fejlődés biztosítása; a kis- és középvállalkozások, a családi gazdaságok, a nemzeti vállalatok megerősítése)
- 2. Népesedési fordulat, egészséges és megújuló társadalom** (népességszám növelése, a gyermekvállalás ösztönzése; a társadalmi megújulás és gyógyulás elősegítése, az egészségi állapot javítása; hatékony és jó állam létrehozása, a közszolgáltatások megújítása)
- 3. Természeti erőforrásaink fenntartható használata, értékeink megőrzése és környezetünk védelme** (a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás megteremtése, az erőforrások megőrzése; élelmiszer-, az energia-, a környezet-, valamint a klímabiztonság megteremtése)
- 4. Térségi potenciálokra alapozott, fenntartható térszerkezet** (területileg összehangolt, harmonikusan és fenntartható módon működő térszerkezet kialakítása; az ország Budapest központúságának oldása; város-vidék kapcsolatok megújítása; az önellátó és önfenntartó képesség erősítése; területi kohézió és a térségi esélyegyenlőség erősítése)

Az átfogó célok elérése érdekében az OFTK **tizenhárom specifikus célt** tűz ki, köztük hét szakpolitikai jellegű célt és hat területi célt. A specifikus célok nemzeti jelentőségű ágazati és területi tématerületeket ölelnek fel.

*Szakpolitikai jellegű specifikus célok*

1. **Versenyképes, innovatív gazdaság** – a magyar gazdaság újra-pozicionálása
2. **Gyógyító Magyarország, egészséges társadalom, egészség- és sportgazdaság** – gyógyító és gyógyuló Magyarország megteremtése (elismert egészségipari központ)
3. **Életképes vidék, egészséges élelmiszertermelés és – ellátás** – a vidéki térségek népességeltartó és népességmegtartó képességének javítása
4. **Kreatív tudásalapú társadalom, piac képes készségek, K+F+I** – a kreatív képességeinkre, tudásunkra építő értékteremtés
5. **Értéktudatos és szolidáris, öngondoskodó társadalom** – tudatos, közösségi alapon szerveződő társadalom kialakítása
6. **Jó állam: szolgáltató állam és biztonság** – szolgáltató közzféra az ország javáért
7. **Stratégiai erőforrások megőrzése, fenntartható használata, és környezetünk védelme** – a természeti erőforrásokkal való takarékos és hatékony gazdálkodás

*Területi specifikus célok*

1. **Az ország makroregionális szerepének erősítése** – Magyarország közép-európai csomópont
2. **A többközpontú térszerkezetet biztosító város-hálózat** – kiegyenlített, működő kapcsolatokkal rendelkező településhálózat
3. **Vidéki térségek népességeltartó képességének növelése** – eltartó képességét saját értékei alapján megszervezni képes vidék
4. **Kiemelkedő táji értékű térségek fejlesztése** – integrált kezelés és értékőrző fejlesztés
5. **Területi különbségek csökkentése, térségi felzárkóztatás és gazdaságösztönzés** – leszakadó, hátrányos helyzetű térségek, külső és belső periferiák fejlesztése speciális eszközökkel
6. **Összekapcsolt terek: az elérhetőség és a mobilitás biztosítása** – települések és szolgáltatásaik gyors és könnyű elérhetősége

Ki kell emelni, hogy ez egy erősen **növekedés-orientált célrendszer**. Nem is lehet más, hiszen a helyzetértékelés egyik legfontosabb megállapítása szerint az ország és a nemzet fenntarthatósága jelentősen sérült. A gazdaságnak növekednie kell rövid- és középtávon, hogy kialakuljanak a hosszú távon stabil társadalmi, gazdasági rendszerek. Ennek ellenére **számos új fenntarthatósági szempontot** is beemel ez a célrendszer, ami komoly eredménynek tekinthető. Bár a fenntarthatóság környezeti megfontolásaihoz közvetlenül csak a „Természeti erőforrásaink fenntartható használata, értékeink megőrzése és környezetünk védelme” átfogó cél, valamint az „Életképes vidék, egészséges élelmiszertermelés és – ellátás” és a „Stratégiai erőforrások megőrzése, fenntartható használata, és környezetünk vé-

delme” specifikus célok kapcsolódnak, a **fenntarthatóság társadalmi-gazdasági dimenziójához** ennél jóval több, szinte a **célrendszer minden eleme kapcsolható** (egyik legfontosabb újszerű fenntarthatósági megközelítése az OFTK-nak a **térségi és helyi gazdasági rendszerek helyreállításának** kiemelt kezelése).

A fejlesztéspolitika elsődleges keretét az Európai Unió kohéziós és vidékfejlesztési politikája, illetve a **2014–2020-as programozási és fejlesztési időszakban rendelkezésre álló uniós fejlesztési források** képezik. A Konceptió a nemzeti szükségletekből és sajátosságokból kiindulva **középtávon** (2014–2020 között) kijelöli azokat a **stratégiai fókuszokat**, amelyek az ország hosszú távú céljainak megvalósulását szolgálhatják. A nemzeti prioritások igazodnak az Európai Unió által megfogalmazott programozási keretekhez, amelyeket érvényesíteni kell a hazai tervezés és végrehajtás során. Az egyes **nemzeti prioritások** alatt azonosított fejlesztési tématerületek az európai uniós források felhasználásának keretét képező 2014–2020-as fejlesztési programok tématerületeit is megalapozzák (6. ábra, lásd a 16. oldalon).

A nemzeti prioritások már **erősen fókuszált üzeneteket** próbálnak adni a 2014–2020-as programozási időszakra. Látni kell, hogy alapvetően a **társadalmi-gazdasági fenntarthatóság gyors helyreállításáról** szólnak, hiszen a helyzetértékelés megállapításai alapján is ez a legfontosabb rövid- és középtávú cél (7. ábra, lásd a 17. oldalon).

Tekintve, hogy az OFTK a koncepcionális fejlesztési elképzelések egyedüli fóruma, ezért mind területi, mind ágazati fejlesztési megfontolásokat megjelenít. Mindez eltér a korábbi koncepcionális szint kettős építkezésétől, ahol a 2005-ös Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK) alapvetően az ágazati elképzeléseket, a szintén 2005-ös Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) pedig a területi elképzeléseket jelenítette meg. Ezt a helyzetet még összetettebbé tette, hogy az OFK magában foglalta az OTK rövid kivonatát, ugyanakkor a két tervdokumentum között nem volt deklarált hierarchikus kapcsolat. Jogilag sem volt teljes az összhang: az OTK tervezését törvény írta elő, míg az OFK esetében ilyen előírás nem volt, de mindkét dokumentumot országgyűlési határozattal fogadták el. A korábbi koncepcionális tervek érvényesítésének tapasztalatai alapján (alacsony hatásokkal valósultak meg), a nagyobb eredményesség érdekében kerültek egy tervdokumentumba a területi és ágazati elképzelések. Ugyanakkor nem csak egyszerűen egy dokumentumban és egymás mellett vannak most a korábbi OFK és OTK tárgykörök. Az OFTK kísérletet tesz arra is, hogy integrált megközelítéssel foglalja egységbe az eddig külön kezelt ágazati és területi fejlődés folyamatait. Először készült olyan országos hatáskörű terv, amely az egyes ágazatok fejlesztési tennivalóit oly módon próbálja meghatározni, hogy eközben figyelembe veszi az ország térszerkezetéből fakadó adottságait, az egyes országrészek, tájegységek eltérő sajátosságait.

Nemzeti prioritások	Fejlesztési tématerületek
Patrióta gazdaság, kis- és középvállalati bázison, nagyvállalati partnerségben	<ul style="list-style-type: none"> <li>Innovatív gazdaságfejlesztés, kis- és középvállalkozások, stratégiai ágazatok versenyképessége</li> <li>Elérhetőség, megújuló közösségi közlekedés és tranzitgazdaság</li> <li>Életképes vidék, bővülő agrár- és élelmiszer-gazdaság, halászat</li> </ul>
Fordulat a teljes foglalkoztatottság és a tudástársadalom felé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foglalkoztatás növelése</li> <li>Tudástársadalom megalapozása</li> </ul>
Útban az erőforrás- és energiahatékonyság, illetve az energiafüggetlenség felé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Energia-hatékonyság, fenntartható erőforrás-gazdálkodás</li> <li>Klíma- és környezetvédelem</li> </ul>
Népesedési és közösségi fordulat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Befogadó- és gyarapodó társadalom</li> <li>Gyermekvállalás ösztönzése, népesedési kihívások kezelése</li> </ul>
Területi integráció, térségi és helyi fejlesztések a helyi gazdaság bázisán	<ul style="list-style-type: none"> <li>Területi integráció, területfejlesztés</li> <li>Vidéki térségek, vidéki gazdaság és közösségek</li> <li>Budapest és térsége vezető, agro-regionális szerepkörben</li> <li>Kiteljesedő Kárpát-medencei, Duna menti nemzeti és európai területi együttműködés</li> </ul>

6. ábra – Az OFTK által kijelölt Nemzeti prioritások és fejlesztési tématerületek

## Szak- és területpolitikai fejlesztési irányok

Az OFTK a rövidebb időtávra szóló, egyes ágazatokra vagy térségekre vonatkozó programok és tervek alapjául szolgál. Ehhez egyrészt mintegy húsz évre előretékintő, hosszú távú stratégiai dokumentumban reális, vonzó célokat fogalmaz meg. Másrészt a célokhoz kapcsolódó beavatkozásokat is megfogalmazza, amely kapcsán olyan részletezettséggel tárgyalja az egyes szakterületeket és ágazatokat, hogy egyértelmű alapot adhasson az ágazati, térségi és pénzügyi-gazdasági tervezéshez, továbbá a területrendezési tervek készítéséhez is.

Ebből fakadóan az OFTK ágazati és területi fejezeteinek kialakítása módszertanilag hasonló a korábbi OFK-ban és OTK-ban követett megoldáshoz. E fejezetek a teljesség igényével szinte minden ágazattal és alágazattal, valamint jelentősebb területegységgel kapcsolatos fejlesztési elképzelést megjelenítenek. Nem csak részletes célokat fogalmaznak meg, de már az eszközök szintjét is érintik, és megjelenítik a célok eléréséhez szükséges beavatkozások lehetséges körét. Az eszközök számbavételével az OFTK módszertanilag és tárgykörében túllép a koncepciók műfaján, ill. a nemzetközi tervrendszerekben (elsősorban az angolszász szakirodalomban és az uniós gyakorlatban) a politikaalkotás szintjéhez kötött tervdokumentumok műfaján (*policy paper*), és a stratégiák szintjére is lenyúlik (*strategy, plan*). Mindez természetesen jelentős terjedelmet is igényel, ezért az OFTK e tartalmak miatt nem lehet az értékválasztást és a

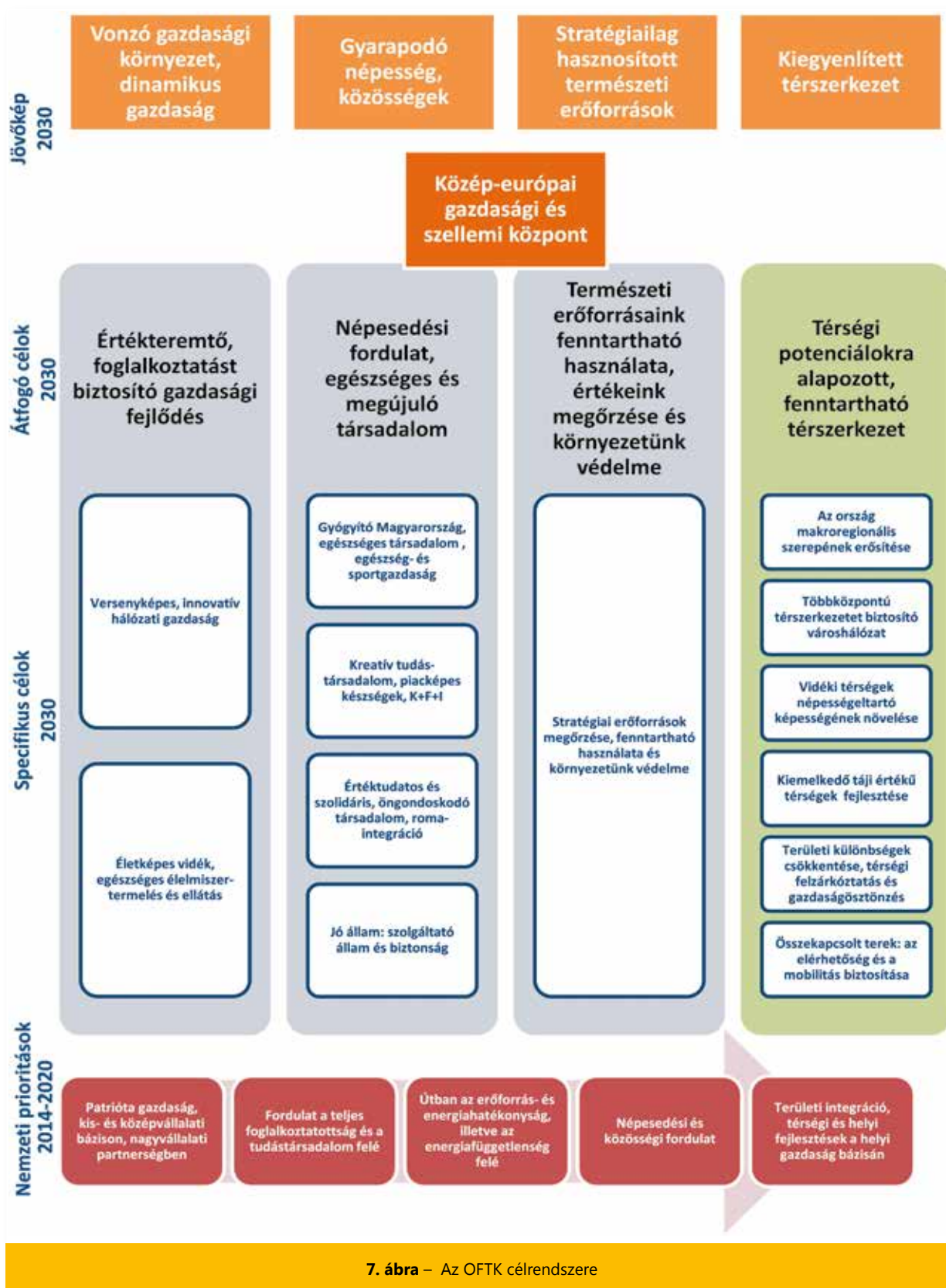
célokat röviden kijelölő szokványos koncepcionális politikaalkotási dokumentum, nem egy könnyed *policy paper*.

A célrendszerben meghatározott fejlesztési területek részletes – a fejlesztési célokon túl már eszközöket (beavatkozásokat) is bemutató – kifejtésre a „Szak- és területpolitikai fejlesztési irányok” című fejezetben kerül sor. E fejezet a Koncepció 2030-ig szóló átfogó és specifikus céljaihoz igazodva, a 2014–2020-ra kijelölt nemzeti, fejlesztési és gazdaságfejlesztési prioritásokra tekintettel az egyes szakpolitikák 2014–2020-ra megvalósítani kívánt fejlesztéspolitikai céljait és feladatait foglalja össze az elfogadott szakpolitikai stratégiák alapján. A szakpolitikai elképzelések, az OFTK 13 tematikus specifikus célkitűzése alá rendezve, azok megvalósítását szolgálják.

### Fontosabb ágazati üzenetek

A gazdaságfejlesztési prioritás főbb tartalmi elemei közé tartozik a versenyképes, innovatív és hálózati gazdaság megvalósítása, ideértve a foglalkoztatás növelését, a foglalkoztatás szempontjából hátrányos helyzetű célcsoportok érdekében teendő intézkedéseket. A gazdaságfejlesztés terén további kiemelt terület a versenyképesség növelése, a közlekedéspolitikai fejlesztések, valamint az iparfejlesztést szolgáló teendők. A szak- és területpolitikai fejlesztési irányok együtt-kezelése alapul veszi, hogy vannak kiemelt jelentőségű iparágak, melyek összehangolt működése, integrációja mélyebb beavatkozásokat igényel azok célrendszerébe, megte-





7. ábra – Az OFTK célrendszere

remtve így az egyes ágazatok törekvéseinek rendszerbe foglalását. A Konceptió az iparfejlesztésen belül egyes ágazatok és iparágak kiemelt fejlesztését javasolja, azzal

a kiegészítéssel, hogy a környezeti szempontokat és az IKT szektor fejlesztését horizontális témaként emeli ki. A Konceptió jelzi, hogy kiemelt ágazatok fejlesztésére

ágazati és iparstratégiákat kell készíteni, és felhívja a figyelmet a köztük való koordináció megteremtésének szükségességére is.

A *gyógyító Magyarország, egészséges társadalom, egészségügyi prioritás* kimondja, hogy a fenntartható gazdasági növekedés záloga a lakosság jó egészségi állapota, így fontos, hogy a lakosság minél egészség tudatosabb legyen, az egyének önmagukért és utódaikért felelősen gondolkodók legyenek. Össztársadalmi jelentőséggel bír az egészségvédelem és a betegségmegelőzés, a gyógyítás és a rehabilitáció, az egészségügy forráshiányának megoldása, a gyakran változó szabályozási háttér, a kiszámíthatatlanság feloldása és a megfelelő szakmai perspektívák biztosítása.

Az *életképes vidék vidékfejlesztési prioritás* próbál választ adni azokra a kihívásokra, melyekkel a vidék társadalma szembesül, azaz a gazdasági nehézségekre, a munkahelyek mennyiségi és minőségi csökkenésére, a helyi közösségek hanyatlására.

Az *oktatáspolitikai prioritás* foglalkozik a közoktatás problémáival, a társadalomban tapasztalható végzettség és szakképzettség hiányosságaiból fakadó kihívásokkal, a tehetséggondozással, a munkaerő-piac igényeire reagáló szakképzéssel és a felnőttképzéssel, a felsőoktatással, az oktatás fenntartható finanszírozásának biztosításával, illetve az élethosszig tartó tanulás jelentőségének szükséges növekedésével.

A helyzetértékelés feltárta, hogy a magyar társadalom túlzottan megosztott, széttöredezett az iskolázottság, a foglalkoztatottság, a fogyasztás és az életmód szempontjából, amit tovább súlyosbít az erőteljes területi szegregáció. Az azonosított társadalom- és szociálpolitikai problémák megoldására az OFTK szerint olyan fejlesztéspolitikai feladatokkal lehet válaszolni, amelyek elősegítik az értéktudatos és szolidáris, öngondoskodó társadalom kialakulását, a társadalmi felzárkózást, a diszkrimináció csökkentését, az esélyegyenlőség növelését. Utóbbi horizontális szempontként is megjelenik, amelyet a fejlesztéspolitika, a programtervezés és a megvalósítás egészében érvényesíteni kell.

Az erős társadalmi vonatkozások miatt a kultúra, a sport, a nemzet- és nemzetiségpolitika, a civil szektor és egyházak szerepét is tárgyalja az OFTK, a legfontosabb trendek alapján kijelöli az e területeket érintő fejlesztéspolitikai feladatokat. A fejlesztési igények között megjelenik, hogy a szervezet, a feladat, az eljárás, az átláthatóság és a humán erőforrás szempontjából is szükséges a közigazgatás megújítása. Fontos fejlesztési területként szerepel a környezetvédelem-termesztvédelem, a klímapolitika és a vízgazdálkodás. Ezek társadalmi, energetikai, urbanizációs szempontjai is megjelennek.

### **A területiség megjelenése**

A Konceptió területi víziója az egyes ágazati fejlesztések területi összehangolása mellett az ország eltérő

adottságú térségeinek eredményes fejlesztését is magában foglalja. Ennek fényében a Konceptió 3.1 Területpolitikai irányok és teendők fejezete kijelöli az egyes sajátos tematikájú lehetőségeket hordozó és kihívásokkal küzdő beavatkozási térségtípusokat és térszerkezeti elemeket, megadja a városias és vidékies terek fejlesztésének prioritásait, általános küldetését, valamint önálló szempontokat határoz meg a térszerkezet szempontjából kiemelten fontos mobilitást, a térhasználati elveket és ágazati területi orientációt illetően. A hatékonyabb, hazai sajátosságokra épülő fejlődést szolgáló térszerkezet kialakítása érdekében a Konceptió a gazdasági és társadalmi fejlettségben megmutakozó területi különbségek mérséklése mellett egyéb területpolitikai szempontokat is érvényesít.

A Konceptió az ország globális, európai és makroregionális kapcsolatrendszerének és szerepének erősítése céljából több témakörben azonosít területpolitikai feladatokat. Ilyen témakör hazánk közlekedési és kereskedelmi csomóponti szerepének erősítése, a Duna-térség fenntartható fejlesztésében való aktív részvétel és a Visegrádi együttműködés térségi szerepkörének növelése. Hazánk területi integrálódásának főbb dimenziói közé tartozik még a határon túli magyarlakta térségekkel és a diaszpórában élő magyar közösségekkel való kapcsolatok javítása (különös tekintettel Székelyföldre), az ország nemzetiségek által lakott térségeinek fejlesztése, valamint határ menti és határon átnyúló kapcsolatok erősítése is.

A kiegyenlített területi fejlődés elérése érdekében a Konceptió a többközpontú, decentralizált térszerkezetet biztosító, fenntartható városhálózat-fejlesztésre helyezi a hangsúlyt. Ennek kapcsán a legfontosabb területpolitikai feladatok a harmonikus város-vidék kapcsolatok létrehozása, a kompakt településszerkezetek kialakítása és a klíma- és családbarát fejlesztések támogatása mellett a leromlott állapotú városrészek hanyatlásának megállítása, a stratégiai szemléletű város- és várostérségi tervezés megerősítése és a különböző területi szintek együttműködésének segítése. Nagyon fontos, hogy a városhálózat-fejlesztés a városokat nem önmagukban, hanem vonzáskörzetükkel együtt, a helyi szint alapegységeiként szolgáló ún. funkcionális várostérségekként kezeli, figyelembe véve a valós térszervező folyamatokat (8. ábra).

A többközpontú városhálózat-fejlesztés megvalósítása érdekében a Konceptió különböző profilú városok és várostérségek csoportjait azonosítja. Ezek közül kiemelkedik **Budapest nagyvárosi térsége** – magába foglalva a budapesti agglomerációt, Pest megye agglomeráción kívüli részeit, valamint a nagyjából egyórányi távolságra lévő nagy és kisvárosokat –, mely lakosság száma (kb. 4 millió fő) és gazdasági teljesítménye alapján globális léptékben is számottevő városi koncentráció. Ennek megfelelően a cél, hogy Budapest és térsége, mint kiemelkedően vonzó üzleti és lakókörnyezet sikeresen

kapcsolódjon be a globális munkamegosztásba, csomóponti szerepet töltsön be Európa keleti nyitásában és a Nyugat-Balkán integrációjában, miközben országos feladatait megosztja a többi magyar nagyvárossal.

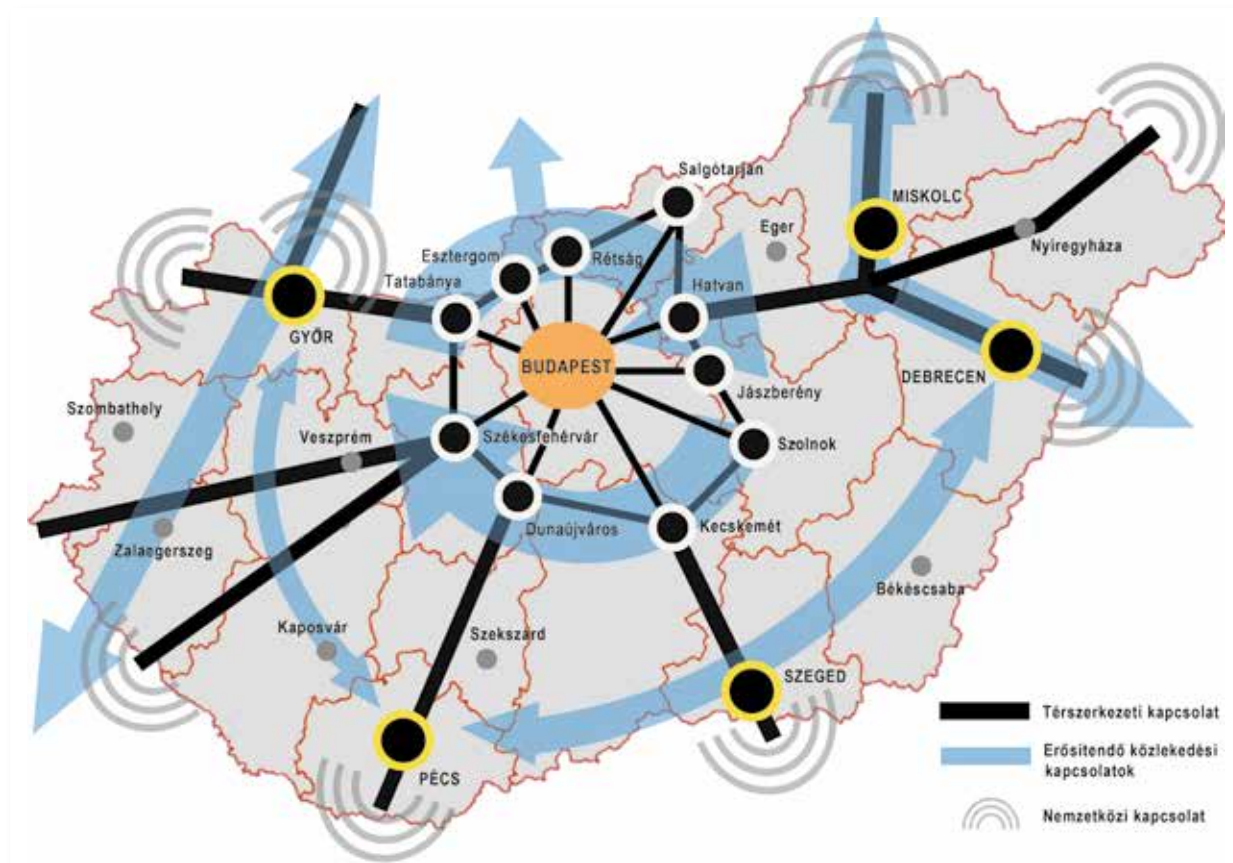
Budapest nagyvárosi térségét egy olyan városgyűrű öleli körbe, amelynek egyes elemei a fővárosból legfeljebb egy órán belül elérhetőek, ezért e térben (amelynek Budapest is része) egy jól összehangolt, a funkciókat egymás között megosztó városfejlesztés indokolt. Az összehangolt fejlesztések révén a térség együttesen tud igazán sikeresen részt venni a nemzetközi városversenyben, hiszen így gazdaságilag és népességileg is jelentős súlyt képvisel. A térség városai ugyanakkor önmagukban is életképes, változó nagyságú és profilú, önálló vonzáskörzetekkel rendelkező, dinamikus fejlődési pályát felmutató térségi központok. A Konceptió azonosítja e **belső városgyűrű** településeinek városprofiljait és lehetséges kitörési pontjait.

A többközpontú városhálózat-fejlesztés legnagyobb kihívása Budapest gazdasági túlsúlyának kiegyensúlyozása, melynek érdekében kijelölésre kerültek a **külső városgyűrű** települései is. E városok feladata, hogy a helyi adottságok és elképzelések figyelembe vételével a nemzeti gazdaságpolitika által kijelölt, tematikus fókusszal rendelkező komplex térségi gazdaságfejlesztési programot hajtsanak végre, és ez által a meglévő erős

gazdasági funkciók továbbfejlesztésével mindinkább csomóponti szerepet tölthessenek be tágabb térségükben, illetve az ország gazdasági térszerkezetében, akár az országhatáron is túlmutatóan. A Konceptió bemutatja a **külső városgyűrű** fontosabb településeinek városprofiljait is (9. ábra, lásd a 20. oldalon).

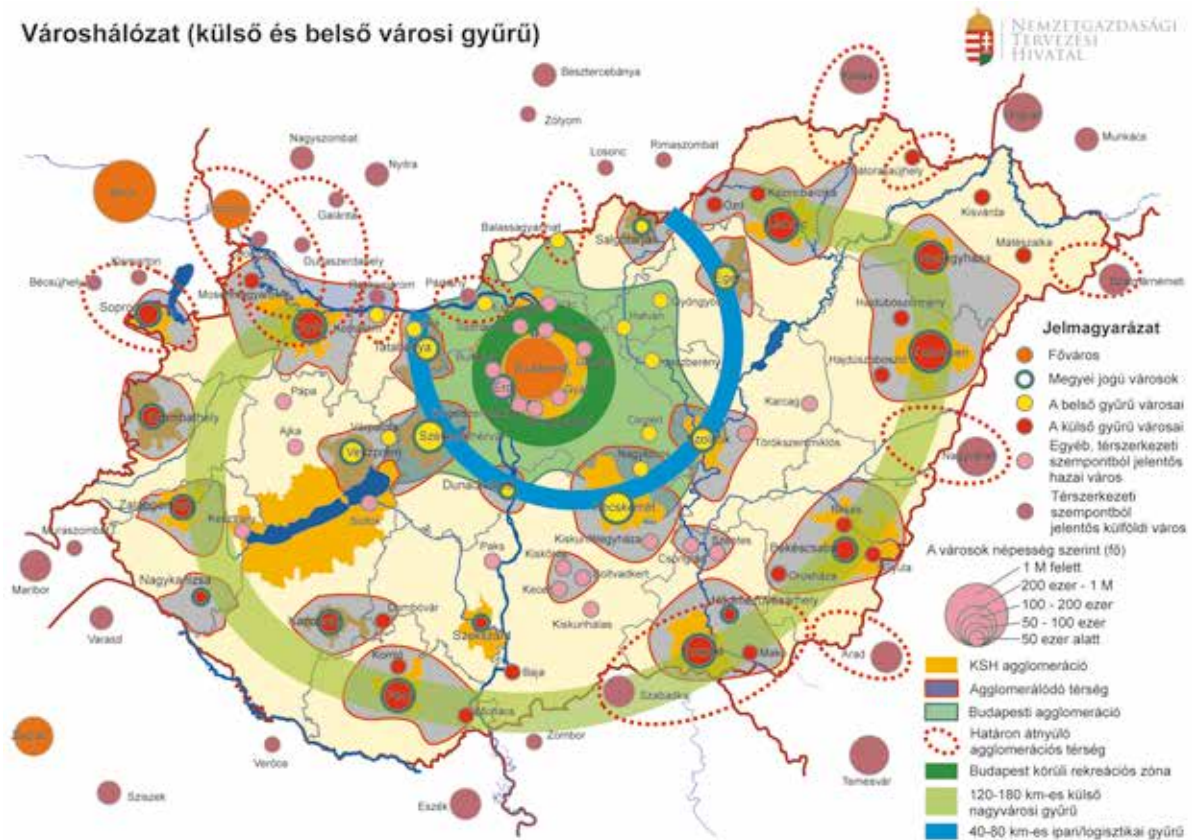
A Konceptió által vázolt területpolitika a városhálózat-fejlesztés mellett a vidéki térségeket is külön kezeli, melynek keretében a Vidékstratégiával összhangban **vidékpolitikai jövőképet** és átfogó **célkitűzéseket** fogalmaz meg, illetve kijelöli a vidékfejlesztés különböző fókuszú beavatkozási térségeit. Ezek közé tartoznak az általános jellemzők által kijelölt vidéki térségek mellett a speciális táji, környezeti problémák, adottságok alapján kijelölt vidéki térségek (a Duna-Tisza-közi Homokhátság, valamint a Tisza-völgy települései), a jelentős társadalmi hátrányokkal, problémákkal rendelkező, kiemelt felzárkóztatást igénylő vidéki térségek (Cserehát, Ormánság), illetve a speciális vidékfejlesztési feladatot jelentő térségek (tanyás és aprófalvas térségek). A vidékpolitika fontos eszköze az uniós vidékfejlesztési politika keretében kialakított és támogatott, autonóm helyi vidékfejlesztési közösségek működése is.

A **kiemelkedő táji értékű, rekreációs funkcióval bíró térségek** szintén az új területpolitika fókuszában állnak. Ezek közül is kiemelkedik a Balaton-térség, ha-



8. ábra – A stratégiai kapcsolatok szerkezete

## Városhálózat (külső és belső városi gyűrű)



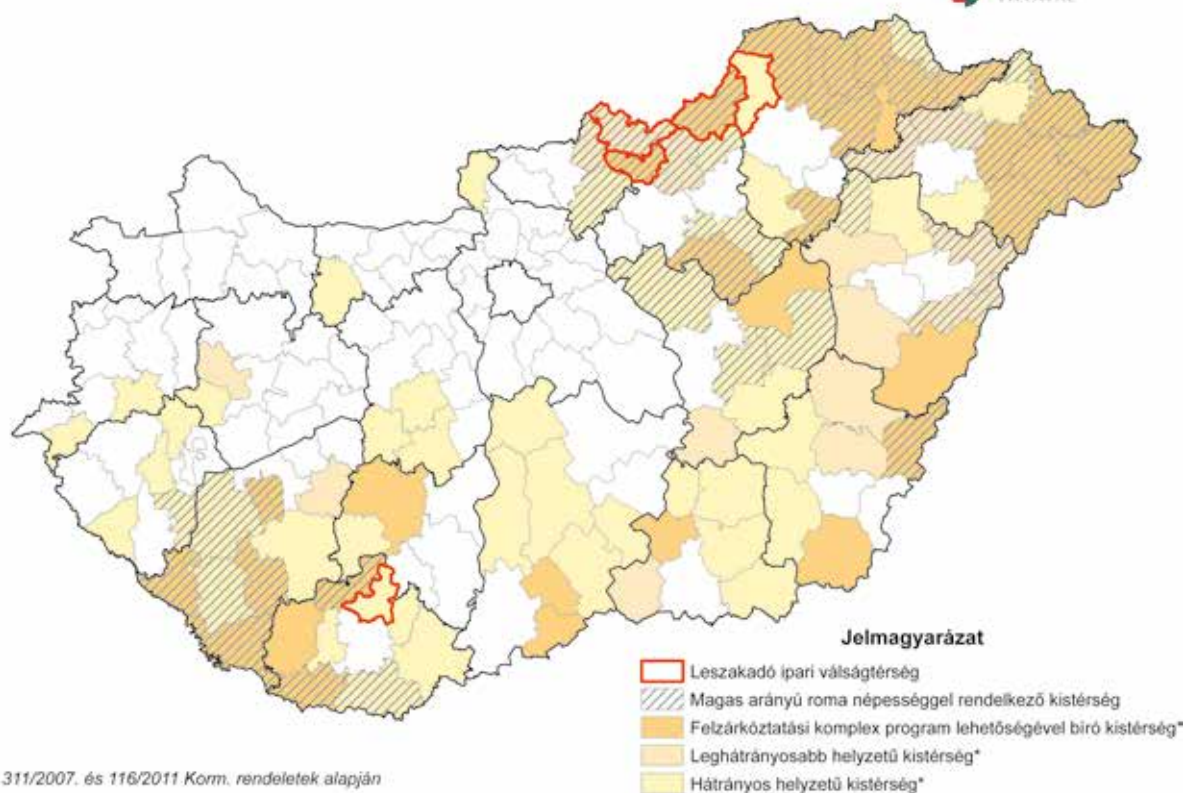
9. ábra – Az OFTK városhálózati rendszere

zánk egyik legkarakteresebb, ökológiai egységet alkotó, nagy kiterjedésű tájegysége, ahol a gazdasági és társadalmi struktúrák nagyon erősen függnek a környezeti rendszertől. A Balaton térségét kiemelkedő természeti, kultúrtörténeti és táji értékei, valamint az ezekre épülő idegenforgalma és tájgazdálkodása is az ország legmarkánsabb, önálló fejlesztési célokra igényt tartó térségévé teszik. A kiemelt táji értékű térségek, települések fejlesztésének speciális térségi eszközét a **Turisztikai Desztináció Menedzsment** jelenti, melyeken keresztül megvalósulhat a magyar turizmusirányítás megújítása, a versenyképes turisztikai termékfejlesztés megalapozása, és egyes térségekben a helyi gazdaság megerősítése.

Mint klasszikus területfejlesztési feladatnak, a területpolitikai irányok és teendők széles spektrumában természetesen helye van a területi különbségek csökkentésének, **térségi felzárkóztatásnak** is. A külső és belső perifériák közül a Konceptió két speciális térségtípust azonosít. A magas arányú roma népességgel rendelkező térségek társadalmi problémáinak megoldásában a szokásos térségfejlesztésen túlmutató megközelítés szükségessé teszi önálló fejlesztési célok kijelölését. Az ipari válságterületek strukturális problémáira pedig részben a speciális gazdasági övezetek kialakítása hivatott választ adni, amelynek keretében nem csak növekedési, hanem felzárkóztatási térségek is kijelölésre kerülnek (10. ábra).

A perifériák felzárkóztatásának másik fontos aspektusát ragadja meg az **elérhetőség és a mobilitás javítását** szolgáló területpolitika, amely a rugalmas, gyorsan alkalmazkodó közlekedésfejlesztés mellett magába foglalja a tudás- és információáramlás globális hálózataival való könnyű hozzáférés biztosítását is. Az elérhetőség és mobilitás fejlesztésének dimenziója kiterjed mind a nemzetközi (globális és európai térszervező szerepünk megerősítése), mind az országos (a többközpontú fejlődés elősegítése; a beszállítói hálózatok ösztönzése), mind a térségi (a foglalkoztatási központok elérhetőségének javítása; hatékony és fenntartható helyi és agglomerációs mobilitás; speciális településhálózati típusok eltérő kezelése) léptékekre.

Az eddig vázolt szempontok mellett a területpolitikának tekintettel kell lennie a természeti **erőforrásokat védő térszerkezetre** is. Védelmet igénylő erőforrásaink meghatározó térszerkezeti elemei közé tartoznak természeti értékeink, fenntartható tájgazdálkodás alá vont mezőgazdasági termőterületeink, erdőterületeink, ásványkincseink lelőhelyei, a klímaváltozás hatásai által legerősebben érintett övezetek, a vízgazdálkodási tevékenységek által érintett területek, kulturális örökségeink, valamint turisztikai értékeink. Szintén szükséges a fejlesztések által megvalósuló térbeli cselekvések – legyenek azok beruházások, vagy közlekedési, gazdasági



10. ábra – Elmaradott térségek

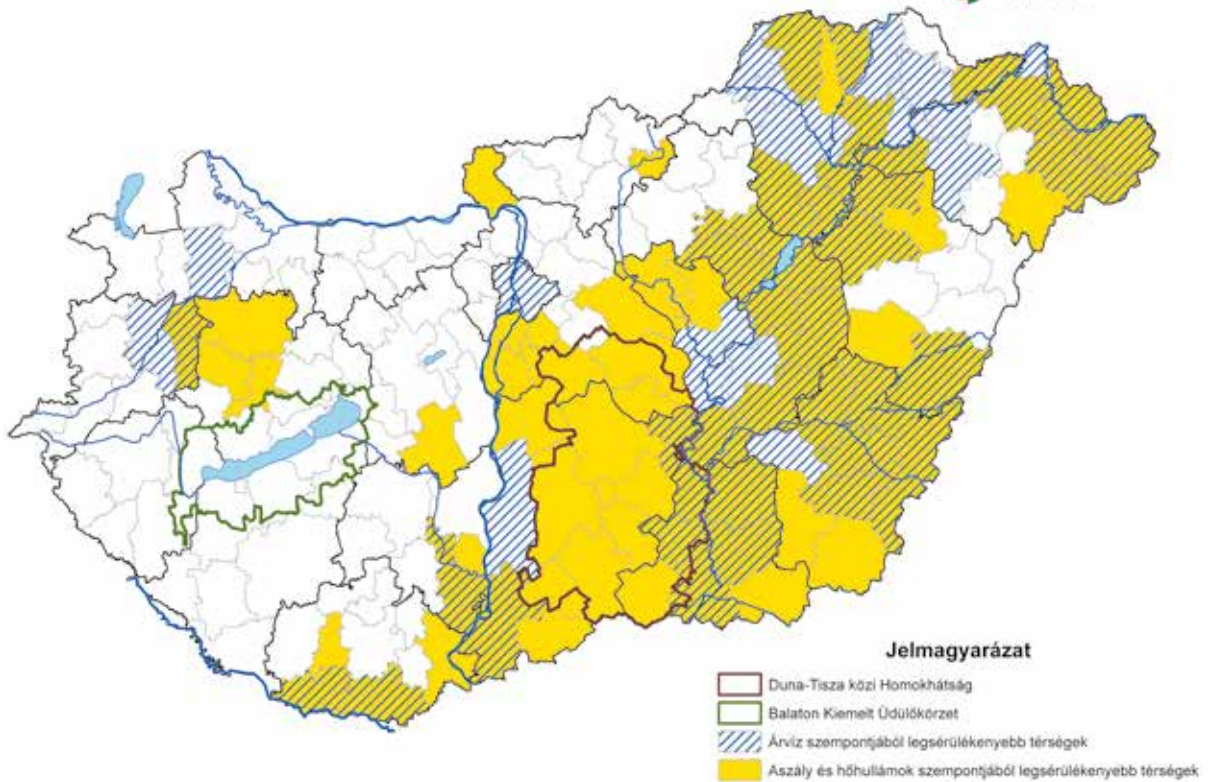
és információáramlási kapcsolatok, akár közigazgatási térszervezések – elvi szabályozása is a fenntarthatóság érdekében. Ezt az OFTK az úgynevezett **területhasználati elvek** mentén valósítja meg. A területfejlesztés – és a területhasználat szempontjából releváns többi ágazati politika – számára a **területrendezés** szabályrendszere jelenti az általuk megfogalmazott térszerkezet és térhasználati elvek szilárd hátterét, érvényesülésük egyik biztosítékát. Ugyanakkor ezt a szabályrendszert a területfejlesztés elképzeléseinek stratégiai szinten orientálnia kell, hogy a területrendezés folyamatosan megújuló, összehangolt rendszert tudjon alkotni az ország területi képét megalkotó fejlesztési stratégiákkal. A Konceptió így a jelenleg megújítás alatt álló **Országos Területrendezési Terv** megalapozását is szolgálva, azzal közös szempontrendszerben fogalmazza meg térhasználati elveit (11. ábra, lásd a 22. oldalon).

### Megyei fejlesztési irányok

A hazai önkormányzati és területfejlesztési rendszer közelmúltbeli átalakítása következtében a területfejlesztés területi főszereplőivé a megyék váltak. Ennek megfelelően a megyék készítik el saját területfejlesztési koncepciójukat és programjukat, valamint részt vesznek a 2014–2020-as időszakra vonatkozó területi alapú

fejlesztések megtervezésében is. A megyei területfejlesztési koncepciók alapját képező főbb fejlesztési irányok az OFTK-ban is rögzítve lettek. Ezeket – a megyei önkormányzatok által meghatározott – fejlesztési irányokat áttekintve az alábbi összegző megállapításokat tehetjük:

- Az országos célokhoz szorosan illeszkedve a megyei tervek döntő többségében is előkelő helyet foglal el a foglalkoztatás növelése, a munkahelyteremtés és a helyi gazdaság fejlesztése.
- Az alternatív és megújuló energiaforrások hasznosítása, az energiafelhasználás racionalizálása a megyék többsége esetében kiemelt fejlesztési irány.
- Az alföldi és a dél-dunántúli megyék többségében fontos szerepet szánunk a kedvező mező-és agrárgazdálkodásban rejlő lehetőségek jobb kihasználásának, valamint az élelmiszergazdaság megerősítésének.
- A megyék nagy részénél szerepel a fejlesztési célok között a felsőoktatási és szakképzési bázisok kiemelt fejlesztése, a minőségi alapoktatás és a vállalati igényekre rugalmasan reagálni képes szak- és felnőttképzési tevékenységek továbbfejlesztése.
- A közlekedési kapcsolatok és az elérhetőség javítását főként a dunántúli, döntően aprófalvas megyékben kezelik prioritásként.



**11. ábra** – A klímaváltozás hatásaival szemben leginkább sérülékeny térségek

- Az észak-magyarországi, alföldi és dél-dunántúli megyékben alapvető cél a periférikus térségekben az ellátórendszerek és térségközponti szerepkörök fejlesztése, a halmozottan hátrányos helyzetűek felzárkóztatása, mobilitásának elősegítése, valamint a jelentős arányú roma népesség társadalmi integrációjának segítése.
- A helyi adottságokhoz alkalmazkodó turizmusfejlesztés szinte minden megyénél szerepel a fejlesztési irányok között.
- A K+F+I is általánosan megjelenik, de erre a területre leginkább a közép- és észak dunántúli, valamint az észak-magyarországi megyék helyeznek hangsúlyt.
- A minőségi környezet kialakítása, a fenntartható települési infrastruktúra fejlesztése, valamint az épített és természeti környezet védelme több megye fejlesztési célkitűzései között szerepel.
- A határ menti megyék mindegyikénél kiemelt szerepet szánunk a határon átnyúló gazdasági és társadalmi együttműködések erősítésének.
- Néhány megye tervezi komplex területi program indítását a területén belül elhelyezkedő, sajátos adottságokkal rendelkező térségek problémáinak megoldására. Ilyen program például Bács-Kiskun megyében a Homokhátság program vagy Baranyában az Ós-Dráva program.
- A Duna mentén fekvő megyék esetében kiemelt prioritás az Európai Unió Duna Régió Stratégiájának megvalósításában való aktív közreműködés.

### Stratégiai környezeti vizsgálat folyamata és eredményei

Az OFTK kidolgozásának szerves részeként annak stratégiai környezeti vizsgálatát (SKV) 2013. május közepétől augusztus elejéig *Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Kormányrendelet* alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium megbízásából egy – az Env-in-Cent Kft. által koordinált – független szakértői munkacsoport folytatta le. A hivatkozott kormányrendelet az OFTK-hoz hasonló magas szintű politikaalkotási tervdokumentumokra nem feltétlenül vonatkozik, ahogy a kormányrendelet kezdeményező EU direktíva sem (2001/42/EK). A tervdokumentum jelentőségét és összetettségét mérlegelve született az a döntés, hogy a tervezési folyamatot SKV is támogassa, a környezeti és fenntarthatósági teljesítményének fokozása és az ezt szolgáló hatékony dokumentumszerkezet kialakítása érdekében.

Az SKV keretében június közepére előzetes értékelő jelentés készült, amelyben fenntarthatósági értékrend alapján értékelték az OFTK hosszú távú célrendszerét.

Az értékrendben a térségi fenntarthatóság kritériumai is helyet kaptak. Az értékrend kialakításában nagy segítséget jelentett, hogy támaszkodhatott az elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiára (NFFS). A cél- és eszközrendszer egy környezeti kritériumrendszer mentén is értékelésre került. Az értékelések eredményeként több mint 80 javaslattal éltek a Konceptió környezeti és fenntarthatósági teljesítményének erősítése, a hazai fejlesztéspolitika környezeti teljesítményének javítása, valamint a fenntartható fejlődés ágazati és területi érvényesítése érdekében.

Az SKV iteratív folyamata alatt lezajlott munkacsoport-üléseken az értékelő jelentés készítői megvitatták annak kérdéses pontjait az NTH és az NGM szakértőivel, és megállapodtak az SKV fókuszai tekintetében. Ezt követően számos SKV javaslat az OFTK-ban megjelenítésre került, melyek közül a legfontosabbak a kisméretű szálló por (PM10) csökkentés, a használt termálvizek energetikai hasznosítása és visszasajtolása, valamint a hulladékok keletkezésének megelőzése, a hasznosítása és ártalmatlanítása volt. Jelentős javaslat volt továbbá, hogy a helyi építőanyag-ipari és egyéb nyersanyagok bányászata a talaj- és rétegvizeket ne károsítsa, a térségi vízgazdálkodáshoz igazodó, integrált vízgazdálkodási rendszerek kerüljenek előtérbe, illetve a víztakarékos technológiai megoldások elterjesztésének szükségessége is.

Az OFTK SKV társadalmi egyeztetése 2013. július 1. és július 31. között közvetlen partnerségi bevonás keretében zajlott, a dokumentumok az NTH honlapján ([www.nth.gov.hu](http://www.nth.gov.hu)) voltak elérhetőek. A szakértők, szakmai és civil szervezetek által küldött összesen több mint 70 észrevétel a szakértők mérlegelését követően részben szintén beépítésre került. A társadalmi egyeztetés keretében 2013. július 19-én nyilvános fórum is megrendezésre került. Az SKV folyamata a társadalmisítási javaslatok alapján kibővített értékelő jelentés véglegesítésével augusztus elején ért véget.

### **Az OFTK ex-ante értékelése**

Az ex-ante vizsgálat elvégzésére irányuló megbízás oka a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, a kormányzati stratégiai irányításról, melynek 1.§-a a következőket írja elő: „Ez a rendelet a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg.” Az ex-ante értékelés elkészítésének másik fontos oka volt a felismerés, miszerint az OFTK annyira összetett műfaj/dokumentum, hogy egy független szakértői visszacsatolás mindenképpen szükséges a koherencia biztosítása érdekében. Indokolt volt figyelembe venni az Európai Unió tervezési előírásait is, így egyrészt az Európai Unió projektciklus folyamatokra

vonatkozó szabályozását, vagy az Európai Unió Tanácsa 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendeletének 40. és 41. cikkét, mely az ex-ante értékeléssel foglalkozik. Ez írja elő az értékelések elvégzését operatív programok és program kiegészítő dokumentumok, illetve tagállami szintű tervek szintjén, célja a megfelelőség vizsgálata, fő tényezői a korábbi tapasztalatok elemzése, köztük a társadalmi, gazdasági környezet, erős és gyenge pontok vizsgálata, a stratégiák és prioritások belső és külső koherenciájának teljesülésének, a célkitűzések megfelelőségének, a társadalmi, gazdasági hatásoknak a felmérése.

Az OFTK előzetes (ex-ante) értékelésével a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) a Magyar Urbanisztikai Tudásközpont Nonprofit Kft-t (MUT) bízta meg. A hatékony munka érdekében az értékelők létrehoztak egy munkacsoportot, amely a folyamat elejétől kezdve, előzetes munkaterv alapján heti rendszerességgel konzultált, komoly interakcióra építve így a munkát. Az ex-ante értékelési folyamat eredményeképpen 2013. július végére elkészült egy Összefoglaló jelentés, melynek megállapításai számos következtelen, javításra szoruló pontra, tartalmi elemre hívták fel a figyelmet. Az OFTK továbbfejlesztése jelentős mértékben az ex-ante értékelés eredményeire épült, törekedve arra, hogy az OFTK által érintett csoportok, a társadalom egésze, illetve Magyarország fejlődésének lehető legtöbb szempontját figyelembe véve a leginkább elfogadható dokumentum kerüljön jóváhagyásra.

A későbbi OFTK tervdokumentum verziók már tükrözték az észrevételek miatt végrehajtott módosításokat. Az időtávlatok összefüggéseinek rendezése során az OFTK olyan hosszútávra előretekintő dokumentummá vált, amely tartalmaz iránymutatásokat középtávon is (például 2020-ig), de nem veszi át a rövidebb időtávlatú tervek feladatait, ezeket mindössze csak megalapozza és előkészíti. A jövőkép és a célrendszer egyszerűsödött, kiszűrve ismétléseiket és átfedéseiket. Összehangolásra kerültek az ágazatok és a területi szempontok célrendszere és cselekvési irányai, és egyszerűsödött a felépítése. Erősödtek a nem kormányzati, az üzleti és az önkormányzati szféra szerepével kapcsolatos üzenetek.

### **Az OFTK társadalmi egyeztetése**

A legtöbb megjegyzés a területpolitikai irányokról és teendőkről szóló fejezettel kapcsolatban érkezett, ennek megfelelően ez a fejezet változott meg a legnagyobb mértékben. Jelentősen módosult a fejezet felépítése, az átalakításoknak köszönhetően az alfejezetek logikusabban kapcsolódnak egymáshoz, az ágazati politikák területi prioritásai pedig átkerültek a szakpolitikai fejlesztési irányokról szóló fejezetbe. A sok-sok apróbb kiegészítés, pontosítás mellett jelentősebbek is voltak, beépült például egy teljesen új rész a Turisztikai Deszti-

náció Menedzsment szervezetekről. A megvalósítás fel-tételrendszeréről szóló fejezet kiegészült a 2014–2020-as uniós tervezési időszak új térségi integrációs eszközeinek bemutatásával. A szakmai szervezetek hozzászólásai

alapján kiegészültek az ágazati fejlesztéspolitikai felada-tok, a helyzetelemzésben frissítésre kerültek az adatok, és jelentősen átalakult az OFTK célrendszeréről szóló fejezet is.



**Péti Márton**  
főtervező NTH



**Tafferner Bálint**  
tervező-elemző NTH



**Szabó Balázs**  
tervező-elemző NTH



**Borbély Mátyás**  
tervező-elemző NTH



**Salamin Géza**<sup>7</sup>



**Kígyóssy Gábor**<sup>8</sup>



**Tipold Ferenc**  
főosztályvezető  
NGM Tervezéskoordinációs  
Államtitkárság

<sup>7</sup>Salamin Géza jelenleg az MNB munkatársa, a Magyar Urbanisztikai Társaság alelnöke, 2011 és 2013 között az NGM területfejlesztési tervezési főosztályvezetője.

<sup>8</sup>Kígyóssy Gábor jelenleg a Fejér Megyei Önkormányzat munkatársa, 2011 és 2013 között a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal főosztályvezető-helyettese



## A 2014–2020-as európai uniós finanszírozású programidőszak tervezési folyamatairól

**Kulcsszavak:** Partnerségi Megállapodás, Operatív Program, Európai Unió, Európai Bizottság, fejlesztéspolitika, Európai Strukturális és Beruházási Alapok, Kohéziós Politika, Európai Szociális Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap, Kohéziós Alap, Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió, Európa 2020 Stratégia, tematikus koncentráció, térségi integráció, térségi decentralizáció, Pozíciós Papír, országspecifikus ajánlások, Közös Rendelkezések, tematikus cél, partnerség, tervezési sablon

### Abstract:

#### The planning processes of 2014–2020 programming period of the European Union

Member states have to face centralized, strongly regulated development process (in order to strengthen the concentration of the resource allocation) during the upcoming EU financed planning period between 2014 and 2020, which also gives new directions for the spatial planning within the EU. A new document is the top down driven Partnership Agreement, which is the unified country level strategy for all financial support of the European Structural and Investment Funds and shows the Member States' contribution to the Europe 2020 Strategy, based on the EU's country specific recommendations, the Position Paper and 11 thematic objectives of the Common Provisions. Resource allocations as well as the effective utilization of the financial resources are defined in the document. The PA includes the main steps of development objectives but details are published within the Operational Programmes (e.g. Rural Development Programme). Also an innovation within the new planning process is the possibility of multiple financed OPs – by ESF, ERDF, CF -, which helps the integration of the Funds. The whole PA and OP planning process is accompanied by strong partnership, based on the EU's related code of conduct on partnership. In the future, more significant emphasis will be placed on professional performance and measuring indicators of the developments. Regional integration appears by the possibility of multiple-supported territorial strategies (ITI, CLLD) from more priority axes of OPs, or more Funds of ESIF, or even more OPs.

Ez az írás rövid tájékoztatást kíván adni a következő programidőszakra vonatkozó fejlesztési elképzelések kidolgozásának, egyeztetésének és elfogadásának folyamatáról, és bemutatja, hogy hol tartanak e munkálatok 2013 utolsó negyedévében. Nem túlzás kijelenteni, hogy a következő programozási időszak paradigmaváltó fordulatokat hoz a módszertan és a fejlesztési irányok terén, mind az európai uniós fejlesztéspolitikai keretekben, mind a hazai területfejlesztési és fejlesztéspolitikai szintéren. A tervek kidolgozása még jelenleg is nagy erővel folyik a különböző szinteken, ágazatokban és térségekben egyaránt. Ezért a tartalmi és módszertani változásokkal kapcsolatos tapasztalatok szintetizálását, a folyamatok tervezéseméleti tipizálását, összehasonlító vizsgálatát és értékelését (pl. korábbi időszakokkal és más országok gyakorlatával), csak egy későbbi fázisban lehet megalapozottan megkísérelni. Így ez az írás most csak egyszerűen egy rövid tájékoztatást adhat a tervezési folyamatokról, számba veszi az elvégzett és még előttünk álló lépéseket.

Az európai és hazai szinten egyaránt nagy változást hozó következő programciklus tervezési folyamatát kialakító döntéseket számos megalapozó tanulmány és vizsgálat segítette. Ez a sok elemében újszerű tervezési folyamat izgalmas és hasznos tudományos igényű összehasonlító vizsgálatok és értékelések tárgya lehet a jövőben. Ezt segíti az a tényező is, hogy már Magyarországon is jelentős tagállami tapasztalatok halmozódtak fel az uniós források felhasználásában, hiszen már a harmadik hazai fejlesztési időszak kezdődik. Így többek között érdemes lenne feltárni a hazai fejlesztési igényeket azonosító koncepcionális irányok utóbbi 10–15 évben bekövetkezett változásait, ill. különösen ezek kap-

csolatát az uniós szintű lehetőségekkel. A különböző tervezési stílusok és módszerek összehasonlítása, vagy a forrásvezéreltség kihatásai is érdekes elemzések tárgya lehet. Izgalmas tudományos vizsgálatok szólhatnak a szakpolitikák és a fejlesztéspolitikák közötti kapcsolatok vagy a területi fejlesztési megoldások változásairól. Még akár a tervezés partnersége is egy olyan témakör, amely a későbbiekben alapos értékeléseknek lehet a terepe.

### Erősen kötött tartalmi és módszertani tervezési keretek, új lehetőségekkel

A soron következő európai uniós finanszírozású programidőszakban is két olyan kitüntetett szintje van a tervezési folyamatoknak, amelyek eredményeit az Európai Unió Bizottságával is egyeztetni szükséges. A stratégia szintjén az úgynevezett Partnerségi Megállapodás (PM) azonosítja Magyarország legfontosabb kihívásait, és kitűzi fő fejlesztési prioritásait. Az operatív szintet továbbra is operatív programok (OP), ill. a Vidékfejlesztési Program jelenítik meg. A PM rögzíti, hogy a Magyarországra érkező uniós fejlesztési források (az úgynevezett Európai Strukturális és Beruházási Alapok – ESBA) hogyan járulnak hozzá az Európai Unió Európa 2020 Stratégiájának (EU2020) céljaihoz. A programidőszak fontos újítása, hogy az EU Kohéziós Politikájának, Vidékfejlesztési Politikájának, valamint a Halászati Politikájának a tagállamba érkező támogatásait (ld. ESBA) egységes stratégiába, a Partnerségi Megállapodásba kell foglalni (kitekintve a Magyarországot érintő határmenti és a transznacionális programokra is.) Az alapok integráltabb kezelése az EU Kohéziós Politikájának reformtörekvései között felmerülő elvárás (EB, 2010). Ehhez hasonlóan segíti a

különböző európai uniós alapok közötti integrációt, hogy egy operatív programon belül is megjelenhet a Kohéziós Politika több alapja (Európai Szociális Alap – ESZA, Európai Regionális Fejlesztési Alap – ERFA, Kohéziós Alap – KA). Az ERFA és ESZA egy OP-n belüli tervezése a 2007–13-as időszakban nem volt lehetőség (azt megelőzően viszont igen).

A Partnerségi Megállapodásnak már a neve is tükrözi, hogy nem egy szokványos tervdokumentum. Sőt, inkább a strukturális alapok tervezési rendszerét domináló egyik tervezésemélet, a stratégiai tervezés (Faragó, 2005) felfogásában talán nem is tekinthető annak. A PM az európai célkitűzésekhez (Európa 2020 Stratégia – EU2020) való tagállami hozzájárulást mutatja be. A PM az EU2020 intelligens, fenntartható és befogadó növekedési célkitűzéseiben belüli nemzeti súlypontokat azonosítja. Így az EU Kohéziós és Vidékfejlesztési Politikáinak forrásai közvetlenül és szinte kizárólagosan az EU2020 stratégia szolgálatába állnak. Ez egy nagyon erős irányváltás az említett uniós politikákban.

A sajátosságaiból fakadóan – meglepő módon – a PM-nak nem kötelező eleme a tagállam önálló fejlesztési célrendszerének bemutatása, csak az uniós célrendszerhez való hozzájárulás kimutatása fontos. Magyarország PM-ában ennek ellenére helyet kapott az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióból (OFTK) levezetett (OGY, 2014) – a korábbi programidőszakokhoz képest erősebben fókuszált, kevesebb tématerületet kiemelő – egyfajta nemzeti célrendszer. Ez a célrendszer az OFTK úgynevezett öt középtávú prioritásán alapszik (ld. erős gazdaság, a teljes foglalkoztatottság felé, az energiatartósság oldása, népesedés és társadalmi felzárkóztatás, a helyi gazdaság fejlesztése). Az európai célokhoz való hazai hozzájárulás súlypontjai elvben ezekből a nemzeti prioritásokból vezethetők le. A hazai fejlesztéspolitikai tervezésben újszerű, hogy a nemzeti koncepciók ilyen explicit módon áthassák az uniós források felhasználásának terveit. Meg kell jegyezni, hogy a középtávú nemzeti prioritások és az EU2020 céljai között néhány kivételtől eltekintve erős az összhang (talán pont e kivételek vizsgálata képezhetné a legizgalmasabb kutatások tárgyát a későbbiekben). Szintén fontos tényező a hozzájárulás kialakításában a tagállam aktuális Nemzeti Reform Programja (NRP, 2013), hiszen ez a dokumentum az Európa 2020 Stratégiához kapcsolódó tagállami szerepvállalásokkal kapcsolatos vállalásokat és az elérésükhöz szükséges beavatkozásokat rögzíti (köztük fejlesztéspolitikai természetűeket is). A hazai és az uniós fejlesztési prioritások egyaránt közvetítik annak igényét, hogy a PM bemutassa a makroregionális EU Duna Régió Stratégia megvalósításának támogatását is (Korm., 2010; EB, 2010a).

A PM-ban rögzített hozzájárulásunkat azonban néhány más tényező is meghatározza. Ilyen tényezők az előző programciklusban megkezdett, a következő ciklusra áthúzódó fejlesztések (pl. egyes közlekedési

projektek), vagy az EU felé korábban tett szakpolitikai és jogi vállalásaink teljesítése (pl. a megfelelő ivóvízminőség biztosításában). A források nemzeti prioritásoktól független erős determinációját jelentik még az uniós források felhasználását meghatározó EU rendeletekbe (ld. később) foglalt úgynevezett tematikus koncentrációs előírások (EP, 2013; EP, 2013a; EP, 2013b; EP, 2013c).

A tematikus koncentráció szerint a források meghatározott minimális hányadát egyes témakörök fejlesztésére kell elkölteni. Az operatív programokon belüli forrásallokációra is vonatkoznak koncentrációs előírások. Ezek az előírások azt szolgálják, hogy erősebb legyen a forrásfelhasználás fókuszáltsága, amely az EU Kohéziós Politikájának reformja során lefektetett elvárás (EB, 2010). A fókuszok, a tematikus koncentrációs előírások természetesen az Európa 2020 Stratégiából adódnak. A már uniós szinten nagyon erősen forrásallokáció-vezérelt tervezési stílust tovább erősítik a hazai fejlesztéspolitikai megfontolások (ld. a gazdaságfejlesztésre fordítható források aránya [60%], ill. az egyes operatív programok és területegységek forraskerete már a tervezés korai fázisában meghatározásra került) (Korm. 2013a; Korm. 2013b).

A korábbi programciklusokhoz hasonlóan most is megjelennek a földrajzi kötöttségek a forrásfelhasználásban. Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a közép-magyarországi Régió fejlettségi besorolásának változása miatt, a vonatkozó EU szintű szabályozások értelmében az eddigieknél kevesebb forrás érkezik a térségbe a következő időszakban.

Nemcsak tartalmilag, de módszertanilag is nagyon erősen kötött a tervezés folyamata. Az operatív programok módszertani kötöttségei még erősebbek, mint a PM esetében. A tervezési dokumentumokra európai szinten egységes sablonok készültek. A dokumentumok tulajdonképpen űrlapok, amelyek informatikai rendszeren keresztül nyújthatók be az EU Bizottsághoz. Ezen űrlapok sok kötelező és egymással is összefüggő formai és tartalmi előírás ellenőrzésére szolgálnak, gyakran kötött karakterszámokkal. Mindez műfajában is nagyon más minőségű tevékenységgé változtatja a tervezést, mint ahogy az az eddigi ciklusokban zajlott.

A módszertani változások számbavételéből nem hiányozhat annak megemlítése, hogy a fejlesztések szakmai teljesítményére és az ezt mérő indikátorok és célértékeik bemutatására nagyobb hangsúly kerül (ezek az operatív programokban rögzülnek). Megjelennek továbbá európai szinten egységes indikátorok is. Ha az indikátorok OP-okban vállalt célértékei nem teljesülnek, csökkenhetnek az igénybe vehető források (ez a rendeletben rögzített ún. teljesítménykeret intézménye).

Végezetül szintén meg kell még említeni, hogy az erős tematikus koncentráció mellett az EU Kohéziós Politika reformfolyamatának egy másik törekvése, a térségi integráció (Barca, 2009; EB, 2010) is testet öltött a kohéziós politikai rendeletekben, és a PM-ra és az OP-kra

vonatkozó előírásokban. Ennek megfelelően lehetőség van egy területi stratégiát több OP prioritástengelyből, több ESB alpból, vagy akár több OP-ból is támogatni. E területi stratégiáknak két típusa van: az úgynevezett integrált területi beruházás (angol elnevezéséből származó, Magyarországon is elterjedt rövidítése: ITI), „felülről”, azaz a stratégiai és programszintű tervezések felelősei által kijelölt terület egységeken szerveződhet. Az úgynevezett közösségvezérelt helyi fejlesztéseket (angol elnevezéséből származó, Magyarországon is elterjedt rövidítése: CLLD) olyan alulról szerveződő helyi közösségek kezdeményezhetnek, amelyek döntéshozatalát a közsféra nem dominálhatja (a vidékfejlesztési forrásokból működtetett LEADER Programhoz hasonlóan).

Tekintve, hogy Magyarország él az előbb bemutatott térségi integrációs eszközök alkalmazásának lehetőségével, hazánkban nem csak ágazati szinten folyik a 2014–20-as időszak tervezése, de a megyékben és a nagyvárosokban is. Ez nem csak az előzőekben bemutatott térségi integrációs eszközök miatt van így, de azt feladatként az OFTK-ban (valamint az önkormányzati és a területfejlesztési törvényben) meghatározott új megyei és nagyvárosi (megyei jogú városi) szerepkörök is kijelölik. A területfejlesztés a korábbi regionalizációtól egy decentralizáltabb irányba mozdult el, főszereplőivé a demokratikusan választott testülettel rendelkező megyék váltak. A térségi decentralizáció ennél még elmélyültebb, mert nemcsak a megyei szint kap meghatározott kompetenciát és erőforrást (ld. megyei jogú városok, várostérségeket megjelenítő kistérségek, Balaton térsége). E térségi szintű tervezés mindenekelőtt a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programot (TOP) érinti, amely kijelöli a térségileg decentralizált fejlesztések keretét (tárgykörét és erőforrásait). Az említett decentralizált térségi szereplők e keretek között készítik el saját stratégiáikat, dedikált forrásokra és előre ismert tárgykörben. (A korábbi időszakokban ezzel szemben alapvetően regionális versenypályázatokon keresztül jutottak előre nem kiszámítható forrásokhoz.) A térségi decentralizált tervezés ugyanakkor inputokat ad más, ágazati OP-k tervezéséhez is. A Balaton-térség sajátos fejlesztéseit például elsősorban ágazati fejlesztések jeleníthetik meg. Általában is igaz, hogy az ágazati OP-k kialakítása során, az eddigi időszakokban tapasztaltakhoz képest erőteljesebb területi elképzelések merültek fel, de e tartalmak kialakítása még folyamatban van. A térségi tervezés az ágazati tervezéssel iterációban zajlik, az OFTK tervezési folyamatából megismert módon (amelyet szintén támogatott a megyei tervezés). A térségi tervezési folyamatok operatív fázisai – amely sok esetben már projektszintű tervezéseket jelentenek majd – várhatóan túlnyúlnak a PM és az OP-k tervezésén. A folyamatok szervezésében újszerű, hogy a területi szereplők módszertant és sablont kapnak, és tervezési munkájuk minőségbiztosításra kerül. Fontos az is, hogy az uniós források területi tervezése ezúttal a területfejlesztési tervezésről

szóló hazai jogszabályoknak megfelelően (Korm. 2009) és nem egy attól elkülönült rendszerben folyik (ahogy az a korábbi időszakokban, ld. pl. Szaló, 2006; Salamin, 2006; Péti et al., 2009).

Az eddig bemutatott tervezési megközelítéseket tovább növelik azok az eljárások, amelyeket az Európai Unió Bizottsága (EB) követ a saját pozíciójának kialakításakor, az EB és a tagállam tervezetekről szóló egyeztetési során. Az EB minden tagállamra egy úgynevezett Pozíciós Papírt (PP) készített (EP, 2012), amely meghatározza, hogy a 2014–20-as uniós források felhasználásában milyen irányokat kellene követnie az adott tagállamnak. A PP támaszkodik az aktuális, úgynevezett Országspecifikus Ajánlásokra is. Ezeket az adott ország gazdasági helyzetének elemzése alapján az EB által előkészített ajánlásokat az Európai Tanács fogadja el (ET, 2013). Az Ajánlások különböző szakpolitikai beavatkozásokra adnak javaslatokat, esetenként vannak köztük fejlesztéspolitikai vonatkozásúak is (alapvetően inkább szabályozási kérdéseket feszegetnek). A tagállamok általában nem fogadják el a PP-t, mint követendő tervezési irányvonalat, abban a mozgásterük beszűkítését látják, tervezeteikben nem jelenítik meg explicit módon a PP-nek való megfelelést. Az EB ennek ellenére a PP-re támaszkodva alakítja ki a tagállami elképzelésekkel (azaz a tervdokumentumokkal) kapcsolatos álláspontját.

## A tervezés folyamata

A PM szerkezeti és tartalmi elemei az EU Bizottsága által kiadott tervezési dokumentumokra épülnek, az azokban foglalt elvárások keretei kötik. Ezek közül a legfontosabb a decemberben hatályba lépett ún. Közös Rendelkezések (Common Provisions – CPR) (EP, 2013) és a „Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement” (EB, 2012a; EB, 2013) (az utóbbiak a fentebb említett tervsablonok). A PM – mint a korábbi Nemzeti Fejlesztési Tervnek, Új Magyarország Fejlesztési Tervnek és Új Széchenyi Tervnek megfelelő szintű dokumentum – a fejlesztési elképzelések stratégiai szintű összefoglalása. A PM fejlesztési üzenetei az említett rendeletben meghatározott, az Európa 2020 Stratégiából levezetett, 11 db úgynevezett tematikus cél témáira épülnek fel. A PM e témákban helyzetértékelést ad és számba veszi a forrásfelhasználással elérni kívánt eredményeket, megadja a témánkénti forrásallokációt. A PM programként és ESB Alaponként is forrásallokációt rögzít. A PM meghatározza e források eredményes és hatékony felhasználásának feltételeit is, azaz a végrehajtási rendszer egyes fontosabb aspektusait (pl. egyszerűsítés, szükséges kapacitások, teljesítménykeret, monitoring rendszer). A PM kötelező elemként bemutatja a területileg integrált fejlesztések rendszerét (ITI és CLLD, ezekről ld. fentebb). A területi decentralizált tartalmaknak csak a keretét szabja meg (pl. területileg decentralizált fejlesztések tárgyköre, térségi integráció végrehajtását szolgáló végrehajtási

garanciák), az egyes területegységek fejlesztési irányait ugyanakkor nem mutatja be. Továbbá a dokumentum horizontális elveket és célokat is definiál (köztük a területi kohéziót is, horizontális elvként).

A Partnerségi Megállapodásban kijelölt fejlesztési irányok részleteit az operatív programok rögzítik: a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásaira épülő ágazati és területi operatív programok (OP), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap forrásainak felhasználását meghatározó Vidékfejlesztési Program, az Európai Tengerügyi és Halászati Alap operatív programja, továbbá a Magyarország részvételével zajló európai (nemzetközi) területi együttműködési programok.

A PM és a programok tervezési rendszere felülről vezérelt hierarchikus (top down) és iteratív módszertani megfontolásokat egyaránt megjelenít. A tervezési folyamat kezdetén a stratégiai szint (PM tervezés) egyértelműen kijelölte az operatív programozás pályáját. Ez azért is volt lehetséges, mert a PM kidolgozottsága a tervezési folyamat során mindig az OP-k előtt járt. Ugyanakkor a PM és az OP-k tervezése időben párhuzamosan zajlik. Ebből adódóan van lehetőség iterációra e két szint között is. A tervezési folyamat későbbi szakaszában, a programok egyre részletesebb kidolgozásával, egyre fontosabbá vált ez az iteráció. Így a programtartalmak egyre gyakrabban visszacsatolódnak a PM-be. A sok-sok meghatározottsággal és kölcsönösen összefüggő tényezővel terhelt tervezési folyamatban a két szint közötti iteráció elengedhetetlen. A módszertanok lehetőséget adtak arra is, hogy a Partnerségi Megállapodás és az operatív programok tervezése szem előtt tartsa a többszintű kormányzást és a partnerség elvét.

A PM tervezése már 2012 októberében elkezdődött, mikor az EB közzétette a tervezéshez szükséges jogszabályokat, valamint kiadta az tervezési dokumentum formátumát meghatározó közös sablont (Fiche).

A tervezés folyamatában rendszeres egyeztetések zajlottak az EB küldöttségével. Ezek közül az eddigiekben három informális megbeszélés volt kiemelkedő 2013. február 26-án, május 28-án, valamint szeptember 18-án. Az EB-vel folytatott tárgyalásokkal párhuzamosan folyamatosak voltak a szakmai konzultációk az érintettek (civiliek, önkormányzatok, vállalkozások, stb.) bevonásával, illetve természetesen a szaktárcákkal.

Magyarország számára az eddigi legnagyobb eredmény, hogy az EB 2013 júliusában befogadta a PM első munkaközi változatát a főigazgatóságok közötti egyeztetésre, ahol az egyeztetések előtti úgynevezett érettségi teszten véleményezésre alkalmasnak találták azt. Magyarország PM tervezete az EU tagállamok közül első beadásra elsőként felelt meg az érettségi teszt szigorú ellenőrzési kritériumainak, összesítésben pedig másodikként sikerült a benyújtás (Finnország ugyan némileg hamarabb tudta benyújtani tervezetét, de számára ez már a második próbálkozás volt). Ezt követően a PM átdolgozásra került az EB észrevételei, valamint a széles-

körű szakmai konzultáció során beérkezett vélemények alapján. Az NGM még nyáron megkapta a főigazgatóságok egyeztetett, részletes véleményeit. A visszajelzések alapján a véleményezők módszertani és teljességi szempontból elégedettek voltak a dokumentummal.

Az ősz folyamán újabb jelentős előrelépések történtek a dokumentum kidolgozásában. Tovább folyt a Bizottság véleménye alapján a szöveg fejlesztése, a nyár végén kezdődött társadalmisítási eseményekről beérkezett vélemények feldolgozása, illetve az érintett szaktárcák javaslatainak beépítése. Az EB-vel folytatott formális egyeztetések további előrelépéseket hoztak a tervezésben.

A Partnerségi Megállapodás tervezését alapvetően befolyásoló, legfontosabb dokumentum az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, amelynek végleges változata 2013. december 22-én lépett hatályba (EP, 2013). A tagországoknak a hatályba lépéstől számított négy hónapon belül kell benyújtaniuk az Európai Bizottság felé a végleges, hivatalos Partnerségi Megállapodást. A PM benyújtásától számítva további három hónap áll a tagországok rendelkezésére az operatív programok végleges, hivatalos változatainak beadására.

A 2014–2020-as időszakra szóló operatív programok tervezése a PM-al párhuzamosan, már 2012 novemberében megkezdődött. A következő időszakban a korábbi periódushoz képest kevesebb OP kerül kidolgozásra. A közép-magyarországi régió kivül területi fejlesztéseknek egyetlen OP ad keretet a korábbi hat regionális OP helyett, és a közigazgatás nem szerepel önálló OP-ban. Az ágazati OP-ok témakiosztásában is vannak jelentős változások (pl. foglalkoztatás és a közigazgatás fejlesztésének helye).

Az Operatív Programok eddigi tervezésében négy fontosabb mérföldkövet azonosíthatunk azon kívül, hogy a teljes folyamatot Stratégiai Környezeti Vizsgálat (SKV) és előzetes programértékelés is kíséri. Az EB sablonja alapján első vázlatuk 2013 nyarára készült el. A tárcák 2013 nyarán készítették el a továbbfejlesztett OP változatokat, melyeket már a tárcák által legfontosabbnak ítélt szakmai partnerek (önkormányzatok, iparkamarák, egyházak, civil szervezetek) is véleményezhettek. Az e szakmai partnerektől beérkezett több ezer vélemény beépítése, a tárcák közötti lehatárolási kérdések megvitatása, valamint az Európai Bizottsággal lefolytatott rendszeres formális és informális egyeztetések alapján jelentkező javaslatok beépítése után készült el az OP-k következő változata, amely 2013 november és december vége között, a Miniszterelnökség koordinálásával nyílt társadalmisításra került.

A határ-menti programok és a Duna Transznacionális Program tervezését – a nemzetközi egyeztetések jelentős időigénye miatt – az operatív programoknál később kell

lezárni és benyújtani. A Duna Transznacionális Program közös menedzsment rendszerének kialakítása 2013-ban megkezdődött. A Vidékfejlesztési és a halászati programok esetében a későbbre ütemezett uniós szintű jogalkotási folyamat miatt várható az OP-któl eltérő, későbbi benyújtás.

### A tervezés legfontosabb szereplői

A Partnerségi Megállapodást az EU Bizottsága (EB) hagyja jóvá, Magyarország Kormányával folytatott egyeztetések után. A PM az 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat (Korm. 2012) alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) irányításával, a szaktárcák közreműködésével készül.

A jogszabályi háttér alapján a PM ütemezésének feladatát a Nemzetgazdasági Minisztérium koordinálja. Szintén az NGM feladata a folyamatos egyeztetés az Európai Bizottsággal. Az NGM felelős a PM szövegének szerkesztéséért (formai és tartalmi követelmények, szövegezés, belső konzisztencia), illetve a területi integrációs fejezetek kidolgozásáért. Az NGM-en belül kitüntetett szerepben van a Parlamenti és Gazdaságstratégiaért Felelős Államtitkárság (államtitkára, Dr. Cséfalvay Zoltán látja el a főtárgyalói feladatokat) és a Tervezéskoordinációért Felelős Államtitkárság (államtitkára dr. Komoróczy István). Az NGM PM-al kapcsolatos munkáit a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal segíti.

A következő programozási időszak fontos irányítás-módszertani és irányításpolitikai fordulata, hogy a fejlesztéspolitikai tervezés az egyes szakpolitikákhoz került. Nem csak a tervezés, de a végrehajtás is: a jövőben az OP-k Irányító Hatóságai a szaktárcák felügyelete alatt működnek tovább. E változás azt szolgálja, hogy a szakpolitika jelentősebb és közvetlen hatást gyakorolhasson a fejlesztéspolitikai beavatkozásokra. A megelőző programidőszakban a kormányzati szinten központosítottabb rendszer működött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretében, míg a 2007-ig fennálló rendszer szintén decentralizált volt.

A szakterületi tartalmakra ezért a PM-ban is az egyes szaktárcák adnak javaslatot, a tematikus célok témáinak bontásában (ld. fentebb), amely nagyban segíti az egyes szaktárcák által tervezett OP-kal való összhang kialakítását is. (Az NGM-hez tartozó ágazati szakterületi tartalmak javaslatainak elkészítéséért természetesen szintén az NGM felel.) Az Operatív Programok szereplőit, illetve azok feladatait a Partnerségi Megállapodáshoz hasonlóan, szintén az 1600/2012. (XII.17.) Kormányhatározat határozza meg (Korm. 2012), amely alapján a programok koordinációjával kapcsolatos feladatokat az NGM látja el. Az Operatív Programok tervezéséért az érintett szaktárcák vállalnak felelősséget. A Területi és Településfejlesztési Operatív Program (TOP), Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) és Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)

tervezését az Nemzetgazdasági Minisztérium koordinálja (munkáját az NTH segíti). Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) az Emberi Erőforrások Minisztériuma hatáskörébe, a Vidékfejlesztési Program (VP) és a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP) a Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörébe, az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP) a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Koordinációs Operatív Program (KOOP) pedig a Miniszterelnökség hatáskörébe tartozik. A Környezeti és Energetikai Hatékonysági Operatív Program (KEHOP) helyzete speciális, mivel főfelelősségben a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium tervezi, de tervezésében a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium is döntéshozó szerepben van. Az OP-k készítése az érintett tárcákon belül és az érintett tárcák között felálló munkacsoportokban zajlik. A Vidékfejlesztési Program a jelentős forrásai, az elkülönülő jogszabályi és módszertani háttérre és az előzmények miatt sajátos, számos munkacsoport által támogatott projektstruktúrában zajlik.

A transznacionális, interregionális és határon átnyúló programok tervezése szintén különleges, a nemzetközi szereplőket is megjelenítő intézményi keretek között folyik, amelyben hazánk intézményei jelentős szerepet vállalnak (köztük az NGM, az NTH és az ME). A Partnerországok megbízásából, a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal végzi a Duna Transznacionális Program nemzetközi program-tervezési feladatainak koordinációját. Magyarország, mint résztvevő tagállam képviselőjét, kormányzati főfelelősként, a Nemzetgazdasági Minisztérium látja el. A Duna Program stratégiai és végrehajtási kereteinek kialakítása mellett, a Hivatal intenzíven foglalkozik a Közép-Európa Transznacionális Program, illetve az Interreg Europe (korábban Interreg VC) interregionális program kialakításának támogatásával is. A határon átnyúló együttműködési programok tervezését (az osztrák és szlovén határszakasz kivételével) a jelenlegi időszak programjainak irányító hatósága, az NFÜ NEP IH kezdte meg, míg a 2014–2020 közötti határon átnyúló együttműködési programok irányítását a Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft. fogja ellátni (Korm., 2013c). A Programiroda emellett biztosítani fogja az INTERACT-program programozó munkacsoportjában való megfelelő részvételt.

A Miniszterelnökség felel a PM-ban rögzített, a végrehajtási rendszerre vonatkozó elképzelések kidolgozásáért (intézményrendszeri, eljárásrendi, monitoring-rendszerrel kapcsolatos kérdések). Ez azért is célszerű, mert a következő programidőszak kormányzatilag decentralizált (azaz a minisztériumok között decentralizált) intézményrendszerét erős központi koordináció fogja össze, amelynek a Miniszterelnökség ad helyet.

A térségi decentralizált megyei és nagyvárosi tervezési folyamatokat a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) koordinálja, a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal támogatja. A Vidékfejlesztési Program térségi tervezéseinek (CLLD keretében, ld. fentebb) koordinátora a Vidékfejlesztési Minisztérium.

## A tervezés partnersége

A partnerség a következő ciklus egyik európai uniós szinten nagyon fontosnak tartott tényezője. Külön EU szintű ajánlás is készült a partnerség megfelelő szervezéséről (EB, 2014). A partnerség az EB-vel zajló egyeztetéseknek is kiemelt témája, szervezésének a tervezési folyamatban is kitüntetett helye van, ezért érdemes külön is számba venni fontosabb jellegzetességeit.

A partnerség szempontjából a tervezés két szakaszra osztható. Az első szakaszban az uniós forrásfelhasználás tervdokumentumai az ágazati szakminisztériumok által rögzített fejlesztési törekvésekre (ld. a megalapozó átfogó fejlesztési tervezés, kiemelkedően az OFTK tervezése; ill. az egyes ágazatok, valamint a megyék és a nagyvárosok stratégiaépítése), valamint az EU Bizottsága által kidolgozott tervezési irányelvekre, útmutatókra és észrevételekre épültek. Ennek eredményeként készült el a PM és az OP-k szakmai konzultációra bocsátott tervezete. A partnerek bevonása alapvetően a tervezést megalapozó nemzeti stratégiák kidolgozásában jelent meg. Az elmúlt két évben 27 ágazati stratégia társadalmasítása zárult le (vagy zárul le a következő hónapokban) elektronikus fórumok és rendezvények, valamint a nyilvánosság biztosításával. Több mint 5000 személyt és szervezetet sikerült közvetlenül elérni, illetve több ezer észrevétel érkezett. Az összesen 43 megyei és nagyvárosi stratégia már lefolytatott vagy hamarosan induló társadalmasítása tovább szélesíti ezt a kört.

A második szakasz szakmai partneri egyeztetései már közvetlenül az uniós tervdokumentumokhoz kapcsolódnak. 2013. márciustól 2013 nyaráig a PM és az OP-k felelős tervezői az első fázis megalapozó stratégiaakészítése során kialakított szakmai kulcspartneri körrel

egyeztettek. A PM 2013 nyarán nyílt szakmai konzultáció tárgya is lett: 2013. július 9-től interneten elérhetővé vált a dokumentum aktuális változata (október végéig több mint 1300 alkalommal töltötték le, információs oldalának heti átlagos látogatószáma elérte a 300-at), mindezt szakmai rendezvények is kísérték (mintegy 30 fórumon). 2013. október 18-tól két hónapon keresztül központilag koordinált, rendszerszerű eszközökkel támogatott széles körű társadalmasítás is zajlott, amely az OP-okra és a PM-re egyaránt kiterjedt (rendezvénysorozat és elektronikus fórum). Összességében 52 forrásból, tételesen több mint 620 észrevétel érkezett.

A PM nyílt szakmai konzultációja egyaránt megjeleníti a kormányzati (az összes tárca képviseli magát a tervezéskoordinációs testületben és munkacsoportjában) és nem kormányzati szervezeteket, ill. az üzleti szféra érdekeinek képviselőit. A partnerség kiterjed a társadalmi, gazdasági és környezeti struktúrák fejlesztésében érdekelt és a fejlesztések által érintett központi és területi szereplőkre. Így kulcspartnernek a megyei és nagyvárosi önkormányzatok, a kormányzat mellett működő tanácsok és érdekegyeztető fórumok, egyes hatóságok és szakmai vagy érdekképviseleti civil szervezetek (különösen környezeti, esélyegyenlőségi, szociális, gazdaságfejlesztési), a gazdasági kamarák és a gazdasági szereplők egyéb tömörülései, az akadémiai szféra és az egyházak. A partnerektől érkezett rengeteg impulzus feldolgozása és beépítése egészen a PM benyújtásáig zajlik.

A partnerség a végrehajtásban is folytatódik, az ezt biztosító intézményi struktúrák keretében (pl. monitoring bizottság, konkrét támogatási konstrukciók előzetes véleményezési lehetősége).



**Hoffmann Csilla**  
vezető tervező NTH



**Csizmár Orsolya**  
tervező-elemző NTH



**Kohán Zoltán**  
osztályvezető NTH



**Péti Márton**  
főtervező NTH

## Irodalomjegyzék

- Barca, F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Brüsszel, 2009
- EB (2010): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak – A gazdasági, szociális és területi kohézióról szóló ötödik jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu\\_5cr\\_part1\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_hu.pdf))
- EB (2010a): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Union Strategy for Danube Region (<http://www.danube-region.eu/pages/what-is-the-eusdr>)
- EB (2012): Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Hungary for the period 2014–2020 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/hu\\_position\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/hu_position_paper.pdf))
- EB (2012a): Draft template for the main elements of the Partnership Contract ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/sfc2014/doc/templ\\_part\\_agr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/sfc2014/doc/templ_part_agr.pdf))
- EB (2013): Draft Template and Guidelines for the content of the Operational Programme ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/sfc2014/doc/templ\\_content\\_op.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/sfc2014/doc/templ_content_op.pdf))
- EB (2014): A Bizottság EU Felhatalmazáson alapuló Rendelete az Európai Strukturális és Beruházási Alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről (<http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D11350%26langId%3Den&ei=ARHUUpb3Den9ygPO5YLACg&usq=AFQjCNG8SD4o-VBqVZXMDcPBRWMPihuWjQ&sig2=pj09pTkwtifQL3d7kXzImA&bvm=bv.59026428,d.Yms>)
- EP (2013): Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU RENDELETE az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:HU:PDF>)
- EP (2013a): Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:HU:PDF>)
- EP (2013b): Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU Rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0470:0486:HU:PDF>)
- EP (2013c): Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU Rendelete a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0281:0288:HU:PDF>)
- ET (2013): Az Európai Tanács Ajánlása Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:217:0037:0041:HU:PDF>)
- Faragó, L. (2005): A jövőalkotás társadalomtechnikája. Dialóg-Campus, Pécs, 2005, p. 124.
- Korm. (2009): 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól
- Korm. (2010): 1150/2010. (VII. 9.) Korm. határozat az EU Duna Régió Stratégiájával kapcsolatos feladatokról
- Korm. (2012): 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról
- Korm. (2013a): 1322/2013. (VI. 12.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására irányuló programozási dokumentumok tervezésével kapcsolatos aktuális feladatokról
- Korm. (2013b): 1831/2013. (XI. 14.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól, az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai és a megyei jogú városok önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról, valamint a 2014–2020 közötti források területi koordinációjának kereteiről szóló 1115/2013. (III. 8.) Korm. határozat módosításáról
- Korm. (2013c): 1034/2013. (II. 1.) Korm. határozata a 2014–2020-as programozási időszakban az Európai Területi Együttműködési Programok intézményrendszerével és tervezésével kapcsolatos felelősségi rend, feladatok és tárgyalási mandátum kialakításáról
- NRP (2013): Nemzeti Reform Program (<http://www.kormany.hu/download/e/cb/d0000/Nemzeti%20Reform%20Program%202013.pdf>)
- OGY (2014): 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról
- Péti, M. – Czene, Zs. – Horkay, N. (2009): A területfejlesztés (örök?) dilemmái: Vitaindító. in: Falu Város Régió, 2009 (3), pp. 5–16.
- Salamin, G (2006): A területi tervezés funkciójáról és aktuális feladatairól. in: Területi Statisztika 2006/5. sz. pp. 366–378
- Szaló, P. (2006): Az alap mellé épült ház. Az EU kohéziós politikájának hatása a hazai eszköz- és intézményrendszerre. in.: Falu Város Régió 2006 (1), pp. 7–10.

## Interjú Dr. Komoróczy Istvánnal, a Nemzetgazdasági Minisztérium tervezéskoordinációért felelős államtitkárával

– *Tapasztalt diplomataként és üzletemberként hogyan tekint a brüsszeli bürokrácia útvesztőire?*

– Köszönöm a tapasztalt diplomata álláspontjára vonatkozó kérdését, bár itt szeretném jelezni, idestova 17 éve eljöttem arról a nagyon szép pályáról és az elmúlt másfél évtizedben a versenyszférában dolgoztam. Legutóbb, 3 évet a belga fővárosban töltöttem, ahol egy multinacionális cég európai igazgatójaként dolgoztam. Az Európai Unió döntéshozókkal és a brüsszeli Főigazgatóságokon dolgozó kollégákkal találkozáskor az a benyomásom alakult ki, hogy szakmailag jól felkészült és általában nyitott emberekkel állunk szemben. Ugyanakkor az is tény, hogy a kinti bürokrácia és a szabályozás időnként nehezen átlátható, a kívülálló számára bonyolultnak hat. A Lisszaboni Szerződés újrafogalmazta a három pilléren nyugvó demokratikus döntéshozatal és az irányítás uniós rendszerét. Főleg az előbbi (döntéshozatal és – előkészítés) napi nyomon követése és a tagországok érdekei mentén történő befolyásolása nem egyszerű feladat. Ezt a tagországok is így látják, s emiatt joggal, rendszeresen bírálják Brüsszelt. Mindamellelt én úgy vélem, hogy ez a diskurzus része a normálisan működő demokráciának.

Hazánk 2014-ben, immár 10 éve egyenjogú, aktív és megbecsült tagja az EU-nak, amely sokfajta kötelezettséget ró és lehetőséget teremt a tagországok számára. Kormányunk mindent megtesz annak érdekében, hogy Magyarország fejlődése tekintetében jól tervezze és aknázza ki az Unióban rejlő lehetőségeket, így konkrétan a tárcánkat is érintő fejlesztési forrásokat.

Kétségtelen, hogy egy sikeres és fejlődésre képes Magyarország mindig nagyon fontos lesz a globális gazdasági versenyben helyt álló Európai Unió számára.

– *Miben látja a legfontosabb döntési pontokat a Nemzetgazdasági Minisztérium felelősségébe tartozó három gazdaságfejlesztési célú operatív program tervezése kapcsán?*

– Számos témában fontos döntés előtt állunk az operatív programok (OP) tervezése kapcsán. Meg kell találni az optimális megoldást például a közép-magyarországi régió esetében, hogy a korábbi időszakhoz képest kevésbé csökkenjen a 2014 utáni időszak forráskerete. Az ütemezésénél szükséges megvizsgálni a rendelkezésre álló forrásokat és a fejlesztési elképzeléseket. Tisztán kell látni, hogy melyek azok a projektek, amelyek gyorsabban kivitelezhetőek, és melyek azok, amelyek nagyobb körültekintést igényelnek. Ezzel a vizsgálattal optimális fejlesztési és beruházási ütemezés érhető el. További egyeztetések szükségesek abban a témában is, hogy milyen formában használhatjuk fel az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) forrásait az élelmiszeripar, az agrár innováció vagy az agrár-energetika területén. E téren a kormány arra törekszik, hogy az élelmiszeripart bevonhassa az ERFA alá is, ezzel támogatva a vidék fejlődését.

Külön említésre méltó a növekedési zóna újonnan bevezetett fogalma, ami a kormányzati stratégiai megállapodásokhoz kapcsolódóan működési keretet biztosít a fejlesztési elképzeléseknek. Hasznos lenne egy projekt-előkészítő alap létrehozása is, amely biztosíthatná a finanszírozandó programok ütemezett megvalósítását, akár a növekedési zónákra koncentráva.



Mindezek mellett nagyobb hangsúlyt kívánunk fektetni a kis- és középvállalkozások (kkv) támogatására is, úgy, hogy közben megtaláljuk az egyensúlyt a kkv-k és nagyvállalatok támogatása között. A kormányzat ösztönözni kívánja azokat az együttműködéseket, amelyben a már meglévő nagyvállalatok támogatják a helyi kisebb társaságokat, mint beszállítókat és szolgáltatókat.

Az Európai Bizottsággal közös akarat az integrált fejlesztési programoknak ún. integrált területi beruházásként történő finanszírozása, amely biztosítja a programok egymásra épülő elemeinek az ütemezett végrehajtását, illetve célunk a helyi közösségi kezdeményezéseknek a pilot jellegű támogatása is. A kormány a múlt év végén döntött az integrált területi beruházás eszköz alkalmazásának módjáról, valamint az eszköz használatához szükséges feltételekről. Továbbra is lehetőséget kívánunk biztosítani visszatérítendő pénzügyi eszközök igénybevételére, melyek aránya a korábbiakhoz képest nő, s a gazdaságfejlesztési téma területek jelentős részében ez finanszírozhatja a vissza nem térítendő támogatásokat.

Annak a helyi szintről jelentkező igénynek a kiegészítettségét is egyeztetnünk kell még az Európai Bizottsággal, hogy a kkv-kat közvetlen támogatás formában a gazdaságfejlesztési programon túl a terület- és településfejlesztési program is finanszírozza, bővítve az elérhető forrás nagyságát.



– *Mi a jelentősége az új Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK) parlamenti elfogadásának és a területfejlesztési törvény változásainak?*

– A korábbi időszakhoz képest jelentős előrelépés az Országos Fejlesztési Konceptió és az Országos Területfejlesztési Konceptió integrálása egyetlen dokumentumban, amely rögzíti az ágazati fejlesztési és a területfejlesztési célokat is, tervezési szinten összehangolva azokat. Ez a 2014-20-as uniós tervezéshez is kiinduló alapot jelent. Az OFTK készítése során áttekintettük a hazai és nemzetközi szakpolitikai stratégiákat, elemeztük a jövőt befolyásoló trendeket, kihívásokat, és mindezek alapján tettünk javaslatot a nemzeti fejlesztési és területfejlesztési célrendszerre, a fejlesztési beavatkozásokra. A korábbi koncepcióktól eltérően az OFTK átfogó és kimerítő helyzetértékelést is tartalmaz, alátámasztva és megalapozva a fejlesztési célokat. A fejlesztési célok részleteikben is erősebben épülnek a korábbi értékelések eredményeire. Az OFTK céljait tekintve a gazdasági válság utáni világ kihívásaihoz igazodó új fejlesztéspolitikai irányokat és elveket fogalmaz meg, miközben megerősíti és összeköti velük a továbbra is követendő fejlesztési irányokat. Hangsúlyosabb szerepet kap benne Magyarország nemzetközi kapcsolatrendszere és szerepe is, a tervezés messzemenően épít a határon átnyúló kapcsolatokra. Fontos része a településhálózat egészét integráló területi célok megfogalmazása, ami a települési önkormányzatok számára jelent fontos iránymutatást saját fejlesztéseikben. Új fejlesztéspolitikai szereplőként a megyék fejlesztési céljait is integrálja a koncepció.

A területfejlesztési törvény módosítását nagyrészt az önkormányzati törvény módosítása tette szükségessé, amely a megyei önkormányzatok feladataként nevesítette a területfejlesztést, a vidékfejlesztést, a területrendezést és a koordinációt. Ennek megfelelően szabályoztuk újra a megyei (budapesti) önkormányzatok feladatkörét is, és határoztuk meg a regionális fejlesztési ügynökségek szerepét az új struktúrában. A módosítás reagál továbbá az Állami Számvevőszék tervezési rendszer kapcsán megfogalmazott javaslataira, és az Országos Területrendezési Tervről szóló törvény felülvizsgálatából következő, szükségszerű változtatásokra is. Megjelenik a területfejlesztési szakemberek minősítésének és regisztrálásának feladata, amely kifejezetten új elem.

– *Egyre többet hallani a 2014–2020-as uniós tervezési időszak új fejlesztési forrásainak érkezéséről. Véleménye szerint mikor várhatóak az új pályázati felhívások?*

– Első lépésben le kell zárunk a tárgyalásokat az Európai Bizottsággal a Partnerségi Megállapodás tartalmáról, ez a főtárgyaló feladata, majd ezután három hónapon belül meg kell állapodnunk az egyes Operatív Programokról is. A Partnerségi Megállapodás egyeztetése, illetve kormány általi jóváhagyása már a végső fázisban van. Tavaly ősszel megküldtük a Bizottságnak tanulmányozásra és véleményezésre az OP-k előzetes verzióját is. Ezzel párhuzamosan lefolytattuk az OP-tervezetek hazai társadalmi egyeztetését is. Számos hasznos észrevételt kaptunk a partnerektől, érintettektől, jelenleg még zajlik a vélemények feldolgozása és a programba való beépítése. A terveink szerint ezek figyelembe vételével hamarosan elkészülhet az OP-k következő változata, mely már tartalmazza a társadalmi véleményeket is. A Bizottság jóváhagyását követően kezdődhet meg a részleteknek, az egyes konstrukcióknak és pályázati felhívásoknak

a kidolgozása, melyek esetében kisebb arányt képviselnek majd a „hagyományos”, versenyt generáló egyfordulós pályázatok. Az első felhívások megjelentetését 2014 második felére tervezzük.

– *A vállalkozások számára milyen változásokat hoz az új időszak?*

– A Kormány döntése alapján a 2014–2020-as fejlesztési források 60 százalékát, ami számszerűleg kb. 2.000 milliárd forintot tesz ki, közvetlenül gazdaságfejlesztésre fordítja Magyarország. Ezen keretből az egyik kiemelt cél a kkv-szektor versenyképességének javítása, amely cél a gazdasági növekedést és a foglalkoztatás bővülését segíti elő. Mindezekben belül kiemelt szempont a kkv-szektor növekedési potenciáljának a javítása, a külső finanszírozási forrásokhoz való hozzáférés megkönnyítése és gyorsítása, a vállalkozói környezet fejlesztése.

A kkv-szektor gazdasági teljesítményének javítása érdekében a bővülésre képes vállalkozások életciklusához igazodó, differenciált támogatását kívánjuk megvalósítani, a versenyképes költségű finanszírozását, ezen kívül a kkv-k piacra jutását, valamint a beszállítóvá válását kívánjuk segíteni. A kkv-k számára elérhető támogatásokat döntően a gazdaságfejlesztési OP-ban tervezzük. Korábban a kkv-k több OP-ból is kaphattak támogatást különböző célokra, és különböző pályázati kiírások, intézményi szereplők voltak velük kapcsolatban. Most egy OP-n belül, egy közreműködő szervezettel együtt dolgozva, egységes logikájú pályázati kiírások alapján juthatnak hozzá a támogatásokhoz. A korábbi ciklusban a vállalkozástámogatás kevésbé volt fókuszált és hatékony, most a kiemelt ágazati és térségi gazdaságfejlesztések kerülnek középpontba. Az eddigi vállalkozói támogatások mellett lehetőség nyílik a finanszírozás könnyítésére a növekedést generáló visszaforgó hitelek, tőke és garancia befektetések révén. Hatékonyabb támogatási rendszert építünk ki, nagyobb mértékű, célzott, programszerűen felépített támogatási rendszer kerül létrehozásra. Valamennyi mikro-vállalkozás támogathatóvá válik, függetlenül a korábbi időszakra jellemző szigorú feltételektől, például a lakosság-szám szerinti, differenciált támogatási rendszertől. Megduplázzuk a kutatás-fejlesztés és innovációra (K+F+I) fordítható forrásokat. A tudástranszfer segítségével növekedési pályára állítunk ágazatokat. A K+F+I segítségével a hazai gazdaságba integráljuk a globális piacra termelő nagyvállalatokat, és az egyetemeken meglévő tudást eljuttatjuk a gazdaságba annak érdekében, hogy az valóban gyorsan és jól hasznosuljon. Az induló, innovatív vállalkozások kiemelt támogatása révén Magyarország akár Közép-Európa start-up központja is lehet. Összehangoljuk a képzési jellegű, a munkaerő-piaci és a beruházási jellegű támogatásokat, amelyeket eddig a TÁMOP és a GOP külön-külön finanszírozott. Ez lehetőséget ad a kétféle támogatási eszköz jobb koordinálására, esetenként egy projekten belüli komplex kezelésére.

2014-ben új, mindnyájunk számára fontos korszak kezdődött a korábbi tervezési időszak projektjeinek lezárása és a következő, hétéves időszak uniós forrásainak tervezése terén. Rengeteg, jól használható tapasztalat gyűlt össze, amelyek hozzásegítenek bennünket ahhoz, hogy a legmegfelelőbb fejlesztések valósulhassanak meg. Célunk az, hogy a fejlesztésre szánt források felhasználása a lehető leghatékonyabban történjen meg.

**Járm Gyöngyi**



# Tanulmány

# A területi vonzóképesség mérése Délkelet-Európában – Az Attract-SEE projekt első eredményei

**Kulcsszavak:** területi vonzóképesség, területi tőke, közös területi monitoring rendszer, szakpolitikai koordináció, ATTRACT-SEE, South East Europe Programme

## Abstract

### Assessing Territorial Attractiveness in South East Europe – the first results of the ATTRACT-SEE project

In South-east Europe policy makers dealing with territorial development require sound evidence and comparable regionalised information as well as development trends in order to draw up sustainable and polycentric development of metropolitan areas and regional settlement systems. One of the best instruments for evaluating territorial development is territorial monitoring, which is the main theme of project Attract-SEE. The project is based on real needs expressed by policy and decision makers from different sectors and administrative levels. It aims to develop tools and approaches, improve the competence and skills needed to monitor and understand interrelated territorial trends and to incorporate the acquired knowledge into an integrated policy development process in order to achieve territorial cohesion.

A délkelet-európai térség Európa egyik legheterogénebb és egyben legkomplexebb régiójának tekinthető. A többször újrarajzolt határok és az átalakulási folyamatok új politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális mintázatokat hoztak létre és új kapcsolatokat teremtettek. A térség alapvető, a termelést is nagyban érintő gazdasági változásokon ment keresztül az 1990-es évek óta. Míg egyes régiók – különösen a fővárosok és térségeik – jól tudtak alkalmazkodni az új kihívásokhoz, addig más régióknak új utakat kellett felkutatniuk a gazdaság fellendítéséhez. A programterületet jellemzik a városi és vidéki térségek közötti, a gazdasági hatalom megosztottságából, valamint az innováció, versenyképesség és elérhetőség különbségeiből fakadó regionális egyenlőtlenségek.

Délkelet-Európa Észak-, Dél-, Kelet- és Nyugat-Európa közötti híd-szerepe egyértelmű az európai kapcsolat-tartásban, az azonban vitathatatlan, hogy a jelenlegi közlekedési hálózat nem tud lépést tartani a növekvő igényekkel és a megfelelő színvonalú feltételek biztosítását sem képes ellátni. Léteznek ugyan eszközök és elgondolások a térség közlekedésének javítására, mint például a Transzeurópai Hálózatok (TEN) és Páneurópai Folyosók koncepciója, ám indokolt ezek további fejlesztése. A tengeri útvonalak mellett a térség egyik fontos, áru fuvarozásra alkalmas, nemzetközi vízi útja a Duna, amely nemcsak közlekedési, hanem kereskedelmi és környezeti szempontból is összekötő kapocsként funkcionál a régióban.

Délkelet-Európa biológiai sokszínűsége, természeti erőforrásai magas környezeti értékkel bírnak. A környezetbarát technológiák egyre szélesebb körű használatában és a gazdasági-, társadalmi fejlődésben rejlő potenciál a térség erősségeként könyvelhető el, ám nem szabad figyelmen kívül hagyni a megörökölt környezeti károkat sem. A területfejlesztés aktuális kihívásai a globalizáció egyre növekvő hatásai, a gazdasági válság

okozta strukturális változások, a demográfiai és társadalmi kihívások, valamint az aktuális EU-bővítés (1. ábra).

## Az EU területi kohéziója

Az EU Területi Agenda 2020 dokumentuma alapján az európai kohéziós politika egyik fő célkitűzése a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése, ezen belül a legfontosabb kérdések pedig a következők:

Hogyan lehet:

- kihasználni az egyes területek erősségeit, annak érdekében, hogy a lehető legjobban előmozdítsák az EU egészének fenntartható és kiegyensúlyozott fejlődését?
- a koncentrációkat kezelni? A városoknak pozitív és negatív hatásai egyaránt vannak: intenzívebbé



1. ábra – A Délkelet-európai Nemzetközi Területi Együttműködési Programban résztvevő tagországok<sup>9</sup>

<sup>9</sup><http://www.southeast-europe.net/hu/>

teszik az innovációt és a produktivitást, ugyanakkor növelik a szennyezést, és megerősítik a társadalmi kirekesztést.

- jobban összekapcsolni a területeket? Lehetővé kellene tenni, hogy az emberek ott élhessenek, ahol akarnak, és emellett az egész térségben hozzáférjenek a közszolgáltatásokhoz, a hatékony közlekedéshez, a megbízható energiahálózatokhoz, valamint a szélessávú internethez.
- fejleszteni az együttműködést? Az éghajlatváltozás és a forgalomtorlódás hatásait nem állítják meg a hagyományos közigazgatási határok, ezért szükség van az országok és régiók közötti együttműködés új formáira. Új makroregionális megközelítés a Balti-tengeri térségre vonatkozó uniós stratégia és a Duna-régióra vonatkozó uniós stratégia.
- erősíteni a város-vidék kapcsolatokat?<sup>10</sup>

### Délkelet-Európa monitoringjának aktuális helyzete

A területi kohézió célkitűzéseinek érvényesítése a gyakorlatban többé-kevésbé lelassult a különböző ágazatok és adminisztratív szintek döntéshozói közötti koordináció hiányában. Ebből kifolyólag csak kevés figyelem irányul arra, hogy az ágazati döntések mennyiben hatnak ki egy régió egészére. Annak ellenére, hogy számos jó gyakorlat létezik helyi, illetve regionális szinten, a területi fejlődés és területi trendek monitoringjához, elemzéséhez szükséges összeegyeztetett módszerek és eszközök hiányoznak nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. A monitoring azonban hasznos eredményekkel szolgálhat a tényalapú és stratégiai fejlesztések megalapozásához, egy monitoring rendszer pedig eszközként szolgál a területi és ágazati politikák végrehajtásának átfogó megfigyeléséhez<sup>11</sup>. A közös monitoring rendszer iránti igény az átlátható tervezés és döntéshozás, valamint a régiók közötti szorosabb együttműködés érdekében egyre erősödik a térségben. Felmerül azonban a kérdés, hogyan lehet létrehozni egy egységes monitoring rendszert Délkelet-Európában?

### Attract-SEE projekt tevékenységek

#### A projekt célja és felépítése

Az Attract-SEE projekt „A Területi Vonzóképesség Mérése Délkelet-Európában” választ kíván adni a fent említett kérdésre. A projekt célja egy nemzetközi monitoring rendszer kifejlesztése, amely támogatja majd a szakpolitikai koordinációt az érintett régiókban, valamint olyan eszközök nyújtása a döntéshozók számára, amelyek még színvonalasabb fejlesztési döntéseket eredményeznek

a jövőben. A projekt a Délkelet-európai Transznacionális Együttműködési Program keretében valósul meg, időtartama 2 év (2012. október 1. – 2014. szeptember 30.). A konzorciumot tíz partner alkotja: Szlovén Geodéziai Intézet (vezető partner, Szlovénia), CEIT Alanova (Ausztria), Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal (ONEP – Magyarország), Emilia-Romagna Régió (RER – Olaszország), Infrastruktúra-fejlesztési és Területfejlesztési Minisztérium (MZIP – Szlovénia), Közép- és Dél-európai Regionális Környezeti Központ (REC – Szlovénia), Szerb Köztársaság Területfejlesztési Ügynöksége (RAPP – Szerbia), Délkelet-európai Önkormányzatok Egyesületének Hálózata (FYROM – Macedónia), Kapronca-Körös megyei Területfejlesztési Intézet (ZAVOD – Horvátország) és a Területrendezési Szövetségi Minisztérium (FMPU – Bosznia-Hercegovina). Ezen kívül egy EU-szintű stratégiai partner, valamint számos megfigyelő partner bevonására került sor. (1. kép.)

A projekt két párhuzamos munkafolyamatból tevődik össze, ezeken belül is számos, szorosan összekapcsolódó tevékenységből áll. Az egyik fő munkafolyamat egy a partnerrégiókra, partnerországokra alkalmazható közös területi monitoring keretrendszer kidolgozása (Common Territorial Monitoring Framework) lesz, a másik pedig a szakpolitikai koordinációs folyamat elősegítése, amely a területi monitoring és a szakpolitikai döntéshozás közötti kölcsönhatást igyekszik fokozni. A szakpolitikai koordinációs folyamatba számos érintett kerül bevonásra, – leginkább a projekt időtartama alatt megrendezett műhelymunkák alkalmával – hogy területi információkkal kapcsolatos konkrét igényeik és elvárásaik megosztásával részt vállalhassanak a területi monitoring keretrendszer kidolgozásában. Az érintettek bevonásával tehát megtudhatjuk, mely területi információk bizonyulnak a leghasznosabbnak és azokat hogyan lehet a legpraktikusabb módon bemutatni.

A projekt hat munkacsomagból áll (Work Package). Az első munkacsomag (WP1) a nemzetközi projekt- és pénzügyi menedzsmentet fedi le, a második (WP2) a kommunikációs tevékenységeket, a harmadik (WP3) a közös területi monitoring keretrendszer kidolgozását foglalja magában, a negyedik (WP4) a délkelet-európai térség vonzóképességét kutatja, az ötödik (WP5) a közös területi monitoring jelentések kidolgozását, míg a hatodik (WP6) a szakpolitikai koordinációhoz kapcsolódó tevékenységeket tartalmazza. A munkacsomagokon belül számos tevékenység fut egy időben, amelyek közül a legtöbb már elkezdődött, illetve néhány már be is fejeződött. A projekt kezdete óta két periódus zárult le, amelynek legfőbb eredményei a következők: a WP2-n belül megtörtént a projekt közös arculatának és Kommunikációs Stratégiájának kidolgozása, a projekt

<sup>10</sup>[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/cohesion/index\\_hu.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_hu.cfm)

<sup>11</sup>The Royal Town Planning Institute (2008), Measuring the Outcomes of Spatial Planning in England, Final Report; United Nations (2007), Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies

honlapjának (<http://www.attract-see.eu/>), valamint a promóciós anyagoknak a megjelenítése. A WP3 keretében a Közös Területi Monitoring Rendszer megalapozása az EU jó gyakorlatainak áttekintésével vette kezdetét. Az ESPON Program<sup>12</sup> és az EUROSTAT<sup>13</sup> megoldásai (pl. a NUTS klasszifikáció), valamint az INSPIRE Direktíva<sup>14</sup> (pl. az adategyeztetés és interoperabilitási modellek) mind górcső alá kerültek. A Területi Monitoring Rendszerek Vizsgálata című részletes kérdőívben minden partnernek információt kellett szolgáltatnia a saját országában, régiójában elfogadott monitoring rendszerekkel és azok szabályozási hátterével kapcsolatban, majd ezen információk alapján kerültek meghatározásra a délkelet-európai térségre releváns közös igények és a megvalósításhoz szükséges közös inputok. A térségre vonatkozó közös vonzóképességi indikátorkészlet munkálatai jelenleg is zajlanak, a WP4 keretében pedig elkészült a Területi Vonzóképességi Jelentés végső verziója. A közös monitoring rendszer kifejlesztése a területi adatkészletekről szóló információk összegyűjtésével vette kezdetét (WP5). Az összeegyeztethető adatok áttekintése a partnerországok, partnerrégiók bevonásával történt, amelynek segítségével fény derült arra, hogy a délkelet-európai térségben (SEE programterület) milyen számban és mi-

nőségben vannak jelen elérhető és egyben összevethető adatok. Az adatok forrása, az adatbázisokkal kapcsolatos szabályozások, az adatok elérhetősége és maga az adatkezelés (frissítések stb.) is felmérésre kerültek az érintett régiókban. A WP6 keretében a Szakpolitikai Koordinációs Kézikönyv 2. munkaverziója is megszületett, amelynek végső formája egyfajta közös módszertani segédletként fog szolgálni a projektpartnerek számára a megvalósítás során, ezen felül hasznos útmutatásokat tartalmaz majd a jövőben hasonló témával foglalkozó szakemberek, döntéshozók számára is.

A projekt keretében a partnerrégiókban, partnerországokban már létező monitoring rendszerek vizsgálatával és a legjobb gyakorlatok felhasználásával kerül kidolgozásra a térségre releváns, közös monitoring rendszer koncepciója a területi fejlődés és területi trendek nyomán követésére. A koncepció meghatározza a délkelet-európai térség területi monitoringjának menetét az adatok összegyűjtésétől és kiértékelésétől, az indikátorok létrehozásán keresztül a területi jelentés elkészültéig.

A projekt további outputjai között szerepel majd a nemzetközi vonzóképességről szóló szintézis jelentés. A szintézis jelentés alapjául szolgáló egyes területi jelentések az adott régió belüli területi struktúráról,



1. kép – Attract-SEE partnerek a Budapesten megrendezett Kick-off meetingen

<sup>12</sup><http://www.espon.eu/main/>

<sup>13</sup><http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

<sup>14</sup><http://inspire.jrc.ec.europa.eu/>

lehetőségekről és trendekről számolnak be, amelynek kvantitatív alapja a partnerországok, -régiók területi szintjén egyeztetett indikátor rendszer lesz. Amennyiben rendelkezésre állnak használható és alkalmazható adatok a délkelet-európai térség egyéb országaiból, úgy azok is a vizsgálat részét képezik majd. A projekt további célja felhívni a döntéshozók figyelmét arra, hogy az ágazati döntéseik meghozatalakor számba kell venni azok tágabb térségre gyakorolt hatásait is. A jelentés végső változatával az érintettek a projektzáró konferenciával párhuzamosan megrendezett nemzetközi műhelymunkán ismerkedhetnek meg.

Az egyes mintaterületeken még részletesebb területi jelentések készülnek majd az adott térségben elérhető indikátorok felhasználásával a területi vonzóképeség és minőség vizsgálatát követően. Ezen területi vonzóképeségi jelentések nemzetközi szinten történő összehasonlíthatósága érdekében kidolgozásra kerül egy közös módszertan is, amely tartalmaz egy sablont is a jelentések tartalmi és formai összevetésének megkönnyítésére.

### Az érintettek bevonása

A projekt a szakpolitikai koordinációs folyamat eredményeként egy a projekt életciklusán túlmutató koordinációs hálózat létrehozását is célul tűzte ki. A folyamatot segíti majd a Szakpolitikai Koordinációs Kézikönyv, amely már a projekt korai végrehajtási fázisában is hasznos információkat nyújthat a területfejlesztő szakembereknek címzett útmutatásaival arról, hogyan kell létrehozni egy tartós, szilárd alapokon nyugvó érintetti hálózatot és milyen technikákkal érdemes bevonni a mintaterületek különböző szereplőit. A Kézikönyv egy kidolgozott stratégiát vázol fel a bevonás lépéseire, említést tesz a különféle szemléletmódokról, a bevonás fontosságáról, a végrehajtás legfontosabb irányelveiről, az alkalmazandó technikákról. Az elméleti fejezeteken kívül helyet kapnak olyan gyakorlati útmutatások is, amelyek mélyebben foglalkoznak a bevonás előnyeivel, sorra veszik a lehetséges akadályokat és javaslatokat adnak azok áthidalására.

A Kézikönyvből elsajátított tudás segítségével a projektpartnerek bevonási tervet készítenek a saját országukat/régiójukat jellemző specifikumok integrálásával. Az érintettek bevonását a partnerek ezen tervek segítségével valósítják meg a gyakorlatban hazai műhelymunkáik alkalmával. Minden projektpartner négy hazai műhelymunkát szervez, ahol a projekt addigi eredményeit és a munka további menetét vitatják meg az érintettekkel. Az így megvalósuló információ- és tapasztalatcsere, valamint a helyi és regionális szereplők visszajelzései együttesen járulnak hozzá ahhoz, hogy az egyes tevékenységek helyes irányban folyjanak tovább.

## A területi vonzóképeség fogalma

### Attract-SEE koncepció

Mit is értünk a vonzóképeség alatt? Bár gyakran találkozhatunk ezzel a fogalommal a különféle fejlesztési dokumentumokban, ehhez nem mindig társul a szó adott kontextusban aktuális jelentését tisztázó, pontos definíció. Az Attract-SEE projekt a korábbi ESPON ATTRREG projekt<sup>15</sup> eredményei alapján, valamint számos európai esettanulmányt figyelembe véve a vonzóképeség következő definíciójából indult ki: „egy térség adottságainak kölcsönhatása a területi tőke bizonyos formáinak jelenlétén alapul, amely különféle csoportokat vonz az adott térségbe a lakhatási vagy munkavállalási szándékkal érkező népességtől a pusztán rövid távú, látogatói szándékkal érkezőkig és ezen két csoport közötti átmenetet képviselő csoportokig”. Ebben az értelemben a vonzóképeség egy hely-specifikus érték, amely egyfajta társadalmi-gazdasági stabilitást képes biztosítani, a területi tőke különböző dimenzióit illetően (környezeti, gazdasági és humán, antropikus, társadalmi-kulturális és intézményi tőke).

Az Attract-SEE partnerek szerint ez a nézőpont a vonzóképeség koncepciójához egyértelműen hozzárendeli a területi dimenziót. A területi vonzóképeség tulajdonképpen a mobilitás koncepcióján alapul, hiszen utal egy térség azon képességére, hogy kedvező vagy kedvezőtlen tulajdonságai alapján milyen mértékben képes vonzani vagy taszítani más területekről bizonyos funkciókat, illetve az emberek egyes csoportjait. Eddigi kutatásaink során kijelenthetjük, hogy egy több szempontból „vonzó régióknak” két, egymást kiegészítő dimenziót kell szem előtt tartania:

- Belső tényezőként, hazai oldalról fontos a minőségi települések és ökoszisztémák megléte, amelyek képesek a társadalmi kohézió és tudás megteremtésére, megfelelő munkahely-kínálatot biztosítanak és ideális helyszínt jelentenek a vállalkozások számára: ezek kulcstényezők a már ott élő népesség, képzett szakemberek és vállalkozások helyben tartásához.
- A külső tényező ezen területi minőség nemzetközi elismertségén alapul, amely azt jelenti, mennyire tudja elvonzani és megtartani a beruházásokat, és a különféle céllal érkező látogatókat, turistákat (kultúra, üzlet, természet stb.) más régiókból, valamint fontos ezen csoportok lojalitásának megőrzése is, hogy később is szívesen térjenek vissza a térségbe.

Ez a megközelítés segít a koncepciót elhelyezni az EU kohéziós politikájában és értékelhetővé tenni délkelet-európai szinten nemzetközi és hazai szempontból egyaránt.

<sup>15</sup>[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/attreg.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/attreg.html)

## Módszertan

A módszertani megközelítés 3 egymást kiegészítő lépésből tevődik össze, amely egyben három gyakorlati eszközt is kínál a projekt partnerek és az érintettek számára.

Az első lépésben a „területi vonzóképeség” definíciója került meghatározásra, a projektpartnerek hivatalos területfejlesztési dokumentumaiban foglalt meghatározások összevetésével (stratégiai és operatív programok egyaránt). Ehhez szükség volt egy olyan vizsgálatra, amely nemcsak az egyes partnerországokban, -régiókban használatos monitoring rendszerekre irányul, hanem rávilágít arra is, milyen koncepciók léteznek a vonzóképeség növelésére és ezek hogyan jelennek meg a partnerek fejlesztési dokumentumaiban.

A második lépésben a területi vonzóképeség a partnerek stratégiai dokumentumaiból kigyűjtött eltérő fogalmait kiértékelésre, valamint a területi vonzóképeség szempontjából stratégiai fontosságúnak ítélt értékeket, tényezőket gyűjtöttük össze. Ennek eredményeit a 2012. december 13–14-én megrendezett ljubljanai konferencián és partneri találkozón az érintettek és a partnerek egyaránt véleményezhették. Az esemény alatt a partnerek egy tisztább képet kaphattak a területi vonzóképeség mibenlétéről, aktuális jelentéstartalmáról (kiket, hová és hogyan vonz egy régió?), másrészt a „területi tőke” összetevőinek előzetes klasszifikációját is megismerhették az érintettek. A partnerek által összegyűjtött helyi elképzelések, szakpolitikák és az EU fő stratégiai dokumentumai közötti lehetséges kapcsolódási pontok szintén feltérképezésre kerültek.

A harmadik lépésként a nemzetközi szintű érintetteket és partnereket kértük fel a „területi tőke” a Területi vonzóképeségi vizsgálatban előzetesen meghatározott összetevőinek véleményezésére, amelyet egy kérdőív kitöltésével tehetek meg Ljubljanában. Egyrészt a felsorolt összetevők mindegyikét értékelniük kellett az alapján, hogy saját belátásuk szerint relevánsak, vagy figyelmen kívül hagyhatóak a területi tőke meghatározásakor, másrészt rangsorolniuk kellett a relevánsnak tartott tényezőket fontosságuk szerint.

Széleskörű szakmai vitát követően makro témák szerint lettek csoportosítva az érintettek és a partnerek által megállapított összetevők, amely témákhoz célcsoportokat rendeltünk az egyes összetevőkhöz fűződő érdekeltségi szintjüknek megfelelően (3. ábra, lásd a 40. oldalon). Az Attract-SEE partnerek következő feladata megfelelő indikátorok előállítása a vonzóképeség egyes elemeihez, amelyek mind helyi, mind pedig nemzetközi szinten értelmezhetőek és alkalmazhatóak lesznek, emellett megalkotják a Közös Területi Monitoring Keretkonceptiót.

### A munkafolyamat eredményei

Mindenekelőtt az Attract-SEE partnereknek meg kellett állapodniuk néhány sajátos jellemzővel kapcsolatban:

1. A helyek minőségi jellemzői komoly fontossággal bírnak: a kohézió/befogadás, közszolgáltatások és hatékony kormányzás kulcsfontosságúak a célközönség odavonzásához és helyben tartásához egyaránt. Például a városok, mint a regionális fejlődés motorjai esetében a vonzóképeség nemcsak a meglévő létesítményektől és infrastruktúrától függ, hanem az arra való képességtől is, hogy a város milyen mértékben képes odavonni és megtartani az embereket.
2. A területi lépték és sokszínűség a helyek esetében lényegesek a vonzóképeség mérésekor: a sokszínűség az, ami a munkaerő, lakónépesség stb. az egyik helyről a másikra történő „áramlását” eredményezi, a különböző stratégiák hatékonysága pedig nagyban függ attól, milyen kontextusban, léptékben vizsgáljuk az adott térséget.
3. A vonzóképeség driver-ei különbözőek, a „területi tőke” összetevői tehát nagyban függenek attól, ki és mi által „vonzódik” adott térséghez. Például:
  - a környezeti tőke jó klimatikus viszonyokkal és magas táji értékekkel a nyugdíjas népességet vonzza;
  - a gazdasági-, tudástőke – az európai városok magvában koncentrálódva – vonzza mind a befektetéseket, mind a tehetségeket;
  - a társadalmi befogadóképesség, valamint a jó kormányzás serkenti az új állampolgárok és vállalkozások migrációját és az új ötletek, információk és erőforrások terjedésével termékeny táptalajt biztosít új ötletek, innovációk megszületéséhez is.
4. A szükségletek és elvárások kettőssége megalapozza az igényt a különböző szereplőket célzó megosztott politikákra, ami azt jelenti, hogy különböző célú igények kielégítéséhez a fejlesztési politikáknak gyakran meg kell harcolniuk a közös területekért, például az ökoturizmus olyankor elmentébe kerülhet az épített infrastrukturális politikákkal (ipari és logisztikai pólusok), ha azonos helyet kívánnak elfoglalni. Ez megkívánja a területfejlesztési, -rendezési folyamatok összehangolt kormányzását és a szükséges kompromisszumok belátó alkalmazását.
5. A vonzóképeség fenntarthatósága vagy éppen fenntarthatatlansága: az egyes területek pozícionálása a legtöbb esetben stabil vonzerőre kell, hogy épüljön a hosszú távú stratégia felállításának érdekében. Azonban a vonzóképeség egyes komponensei igen változékonyak lehetnek (pl. nagy események gyakorisága), amennyiben nincs kellően megalapozott jövőkép a háttérben. Például:
  - a 2008-as gazdasági válság következtében a helyi innovációs kapacitást támogató társadalmi tőke károsodásával számos térség sérülékennyé vált;

Területi tőke összetevői		Célcsoportok	Vállalatok/ Beruházások	Turisták	Lakók	Migránsok
<b>Környezeti tőke</b>						
Környezeti minőség	Környezeti minőség (levegő, víz, hulladék, üvegházgázok stb.)			x	x	x
Területi/ökoszisztéma integritás	Területi/ökoszisztéma fragmentáció			x	x	
	Biodiverzitás			x	x	
	Kockázatkezelés		x		x	
Természeti erőforrások és energia	Természeti erőforrás-menedzsment (megújuló/nem megújuló)				x	
	Energia menedzsment (foszilis tüzelőanyagok/megújuló erőforrások)		x		x	
<b>Antropikus tőke</b>						
Városi minőség	Köszolgáltatásokhoz való hozzáférés		x		x	x
	Városi/települési revitalizáció/hálózatossodás				x	x
	Városi egészség/élhetőség/környezeti szolgáltatások				x	x
Táji értékek	Vizuális vonzóképeség			x	x	
	Táji sokszínűség			x	x	
	Kiegyensúlyozott város-vidék kapcsolatok				x	
Infrastruktúra	Helyi/globális elérhetőség		x	x	x	x
	A mindennapi élethez szükséges alapvető infrastruktúra		x	x	x	x
<b>Társadalmi-kulturális tőke</b>						
Kultúra	Kulturális örökség			x	x	
	Sokrétű kulturális szolgáltatások			x	x	x
Életminőség	Jólét/életminőség ára		x	x	x	x
	Társadalmi méltányosság/szegénység csökkentése				x	
	Multikulturális integráció				x	x
	Kötődés/állampolgárság				x	
	Nemek közötti esélyegyenlőség					
<b>Gazdasági/humán tőke</b>						
Tudás és innováció	Kutatás		x			x
	Oktatás/kapacitás fejlesztés		x		x	x
	Szakértelem vonzás/megtartása		x			x
Foglalkoztatás	Foglalkoztatás		x		x	x
Specializációk / Kulcs ágazatok	Gazdasági tevékenységek/szolgáltatások változatossá tétele		x			
Turizmus	A turisztikai portfólió vonzóképesége		x	x		
Befektetés-ösztönzés	Külföldi beruházások vonzása		x			x
	Minőségi üzleti szolgáltatások		x			
	Partneri kapcsolatok		x			x
Népesség	Népesség növekedés a 15–64 éves népesség körében (%)				x	x
<b>Intézményi tőke</b>						
Kormányzás	Hatékony kormányzati rendszer		x		x	
Nemzetközi kapcsolatok	Határmenti együttműködések		x			x
	Nemzetköziesedés		x			x

3. ábra – A területi tőke összetevői és a hozzájuk kapcsolódó célcsoportok<sup>16</sup><sup>16</sup>RER, ERVET S.p.a.: ATTRACT SEE – Defining „Territorial attractiveness” Summary report alapján



- amint kedvezőbb körülmények adódnak egy másik térségben, a tudástőke és pénztőke abban a pillanatban oda fog „elvonódni”;
- a klímaváltozás nagymértékben befolyásolhatja a területi minőséget, például kevésbé vonzóvá tehet egy-egy régiót a turisták, látogatók számára; a pénzügyi válság a kulturális és természeti erőforrások menedzsmentjét kevésbé megbízhatóvá teheti, ellehetetlenítve így a felelős, megelőző környezeti politikák érvényre jutását (3. ábra).

Összegzésként elmondható, hogy a „területi vonzóképeség” nem egy abszolút fogalom: egy terület vonzóképesége a területi tőke céljai és összetevői szerint változik és egy terület pozicionálása nagyban függ attól, hogy ezen célok és összetevők mennyire egészítik ki, vagy gátolják egymás funkcióját a „vonzás” érdekében. Ezt a megállapítást szem előtt tartva érdemes egy térség átfogó fejlesztési stratégiáját és jövőképét megalapozni.

### **Az első hazai műhelymunka eredményei**

Az első hazai műhelymunka a „Területi monitoring jövője – a vonzóképeség fejlesztéspolitikai vetülete” címmel került megrendezésre 2013. március 26-án Budapesten a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal szerve-

zésében. Az eseményre több különböző szakterület képviselő résztvevő érkezett, hogy megosszák velünk véleményüket és tapasztalataikat a témában.

Kiindulásként a téma aktualitásáról, a nemzetközi területi együttműködések fontosságáról és a Délkelet-európai Program keretén belül megvalósuló Attract-SEE projektünk legfőbb céljairól kaptak tájékoztatást a meghívottak. A műhelymunka első felében szó esett a monitoring hazai szabályozási hátteréről és a TeIR aktuális fejlesztéseiről, az adatok összeegyeztethetőségének problémaköréről is. Bemutatásra kerültek továbbá a vonzóképeség témakörét taglaló korábbi ESPON ATTREG projekt eredményei és az Attract-SEE projekttel kapcsolatos párhuzamok. A Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal gondozásában készülő Szakpolitikai Koordinációs Kézikönyv aktuális munkafázisába is betekintést nyerhettek a résztvevők, ezt követően pedig a vonzóképeség definiálásának és mérésének problematikáját jártuk körül.

A műhelymunka második felében, a következő kérdéseket kellett megválaszolniuk az érintetteknek:

- *Hogyan definiálná a területi vonzóképeség fogalmát? Melyek egy adott terület vonzóképeségének egyéb objektív aspektusai a turisztikai szemponton túl?*
- *Az Önök véleménye szerint milyen elvárásoknak kell megfelelnie egy délkelet-európai monitoring*



**2. kép** – Első hazai műhelymunka az érintettek bevonásával

*rendszernek? Önök hogyan tudnának hasznosítani egy ilyen monitoring rendszert?*

- *Milyen többletet nyújthat egy közös délkelet-európai indikátor készlet? Sorolják fel az ezzel kapcsolatos előnyöket!*

A diskurzus során alkalom nyílt az eszmecsere és élénk vita kerekedett a vonzókéesség definícióját és mérhetőségi korlátait illetően is. A fő problémaként azt jelölték meg a résztvevők, hogy meglehetősen nehéz objektív adatokra támaszkodni az egyes indikátorok kidolgozásakor, hiszen országonként más és más mérési módszerek létezhetnek például a turisztikai potenciál mérésére is (pl. a vendégéjszakákon kívül az átmenő turista forgalmat érdemes-e számba venni? Ha igen, milyen módszerrel? Stb.). A közös indikátorkészletre számos javaslat érkezett a rendezvény után is, amely nagyban segítette a partnerek felé közvetített magyar álláspont kialakítását. Abban mindannyian egyetértettek a meghívottak, hogy a vonzókéesség esetünkben szorosan kapcsolódik egy térség tőkevonzó képességéhez, amely egyúttal annak versenyképességét is meghatározza mind regionális, mind globális szinten. (2. kép, lásd 41. oldalon)

A műhelymunka sikeresnek mondható, hiszen a több szakterületről érkező kutatók és döntéshozók érdeklődéssel fogadták a projektet és jelezték, hogy aktív részesei kívánnak lenni a közös munkának, valamint folyamatos visszajelzést szeretnének kapni a projekt aktuális eredményeiről is. A következő hazai műhelymunka 2014 első félévében várható, amelyen bemutatásra kerül a Területi Monitoring Konceptió, a délkelet-európai térségre releváns indikátorok, valamint a nemzeti és nemzetközi vonzókéesség jelentések koncepciója is a Szakpolitikai Koordinációs Kézikönyv következő változatával.

## A területi döntések monitoringja

### *Területi monitoring eszköz kifejlesztése*

A közösségi politikák, valamint az ágazati/stratégiai döntéshozók számára a fenntartható és kiegyensúlyozott területi fejlődés érdekében szükség van olyan monitoring eszközre, amelynek segítségével könnyen és folyamatosan lépést tudnak tartani azon helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi szintű trendekkel és hatásokkal, amiket tulajdonképpen az ő döntéseik idéztek elő.

Területi, időbeli nézőpontból ezeknek a monitoring eszközöknek szükséges lenne megteremteniük egy a különböző területfejlesztési feltételeket, eseményeket időben is számon tartó, különféle típusú adatok és információk gyűjtésére szolgáló platformot; a közpolitikai folyamat szempontjából egy monitoring eszköznek a „területfejlesztési tudást” kell támogatnia az időben

bekövetkező, hatékony döntéshozatalhoz elengedhetetlen elemzésekkel, összehasonlításokkal és értékelési módszerek ismertetésével. Az említett területfejlesztési sajtóságok okán, valamint a szakpolitika-alkotás és menedzsment folyamatok szükségessége miatt a területi monitoring eszközöket általában GIS technológia is támogatja, amelyet sok esetben további részletes szakmai, illetve döntéstámogató rendszerek is erősítenek (többszempontú elemzéseken vagy rendszerdinamikai megközelítésen alapulva).

Ezért a Területi Agenda 2020 az EU tagállamokban és tagjelölt országokban/régiókban a megfelelő szakpolitika fejlesztéssel és végrehajtással elérni kívánt területi kohézióját követve a projekt egy olyan monitoring eszköz megtervezését tűzi ki céljául, amely hatékonyan támogatja a területi vonzókéességi politikák és döntéshozás folyamatának koordinálását a délkelet-európai térségben.

### *A monitoring koncepció megtervezése és megvalósítása*

A vonzókéességi szakpolitika-fejlesztés és megvalósítás, valamint a projekt térségén belüli koordináció elősegítése érdekében létrejövő monitoring eszköz kidolgozása alatt egyrészt a közös információs platformnak a társadalmi, és technikai dimenzióit is figyelembe kell venni és úgy megtervezni, hogy minden partnerrégió jellegzetességei reprezentálva legyenek, másrészt mind helyi, mind délkelet-európai szinten meg kell teremteni a vonzókéesség fejlesztéséhez kapcsolódó döntéstámogatást.

A projekt partnerek, valamint a SEE Program célkitűzései és az EU kezdeményezések aktuális területfejlesztési gyakorlatától a projekt hatáskörének technikai és társadalmi vetületéig egy „közös területi monitoring keretkonceptió” kerül kidolgozásra. Ennek körvonalai a releváns európai kezdeményezések és programok (pl. ESPON, INSPIRE/Plan4all<sup>17</sup>, OECD, ENSZ) eredményei, továbbá ajánlásai mentén ismerhetők fel.

A vonzókéesség mérésére alkalmas közös területi monitoring rendszer technikai oldaláról a projekt partnerek a következő eredményekre számíthatnak:

1. A területi vonzókéességi indikátorok azonosításához szükséges közös módszertan az OECD és ENSZ „hatás-állapot-válasz” megközelítésén alapul; a partnerországokban, - régiókban és a délkelet-európai térségben végbemenő és a vonzókéesség-fejlesztés szempontjából relevánsnak ítélt események, folyamatok nyomon követésére. A partnerek további célja az egyrészt a hatásértékelést és a stratégiai döntéshozatal, másrészt a vonzókéesség szempontjából azonosított ér-

<sup>17</sup><http://www.plan4all.eu>

tékeket és célcsoportokat összevető szakpolitikai kölcsönhatás-mátrix megalkotása is.

2. Az INSPIRE/Plan4all javaslatok és adatspecifikációk alapján a vonzóképeségi indikátor meghatározásokra, továbbá a partnerek eddigi tapasztalataihoz, egyéni igényeihez igazított közös adat és meta adat modell kerül kidolgozásra. Ezen felül a vonzóképeségi indikátor értékek értelmezései a vonatkozó ESPON projekt eredményeiből kerülnek adaptálásra. A Délkelet-Európára alkalmazható területi vonzóképeség monitoring eszköz kapcsán társadalmi oldalról szakpolitikai és egyéb ágazati/stratégiai döntéshozókból álló érintettek bevonására kerül sor a projekttevékenységek megvalósítása kapcsán megrendezett négy műhelymunka alkalmával. Ezen műhelymunkák legfőbb célja a projekt céljának, a tevékenységeknek és eredményeknek a bemutatása a résztvevők számára. Ugyanakkor a területi monitoring eredményeinek megértéséhez és hasznosításához szükséges készségek fejlesztése is kiemelt cél, amely hozzásegíti az érintetteket ahhoz, hogy a projekt eredményeit magukénak érezzék.

3. Végül a partnerrégiókban a már létező területi monitoring tapasztalatok hiányosságait alapul véve, a kifejlesztett közös területi monitoring keretkonceptió mellett biztosítani kell a projekt eredmények tartósságát a partnerek által kidolgozott akciótervek segítségével, amelyben azonosítják a területi monitoring célokhoz elengedhetetlen lépéseket.<sup>18</sup>

### Kitekintés

Az Attract-SEE projekt eredményeit politikusok és döntéshozók egyaránt tudják hasznosítani az európai országok közötti hálózatok és együttműködések megteremtésekor, továbbá hozzájárul a délkelet-európai területi kohézió és fejlődés támogatásához. A projekt munkálatainak következő lépése a közös monitoring koncepció tervezésének véglegesítése, a meghatározott módszertan szerint előállított monitoring indikátorok kijelölése és a közös adatmodell kidolgozása. A projekt egyes fázisaiban mindvégig szem előtt kell tartani a szakpolitikai koordinációs folyamat hatékonyságát és az érintettek bevonását.



**Jaschitzné Cserni Tímea**  
tervező-elemző  
Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal

<sup>18</sup>Neuschmid, J.; Eizinger, Ch.; Barborič, B.; Guaragno, G.; Miklavčič, T.; Marani, S.; Živković, L.; Altomare, F.; Milić, Đ.; Esposito, G.; Selva, A. (2013): Attract-SEE – Assessing Territorial Attractiveness in South East Europe. Establishing a Common Territorial Monitoring Framework In: Manfred SCHRENK, Vasily V. POPOVICH, Peter ZEILE, Pietro ELISEI (Eds.), Proceedings REAL CORP 2013. PLANNING TIMES. ISBN: 978-3-9503110-4-4 (CD-ROM); ISBN: 978-3-9503110-5-1 (Print) pages 1105–1112.

# Hogyan alkalmazkodhatunk Közép-Európa demográfiai kihívásaihoz? – Az ADAPT2DC projekt innovatív megoldásai a közszolgáltatások és infrastruktúra megváltozott igényeknek megfelelő fejlesztésére



**Kulcsszavak:** demográfiai változás, ADAPT2DC, Central Europe Programme, előregedés, csökkenő népességű térségek, közszolgáltatások, adaptáció, nemzetközi stratégia

## Abstract:

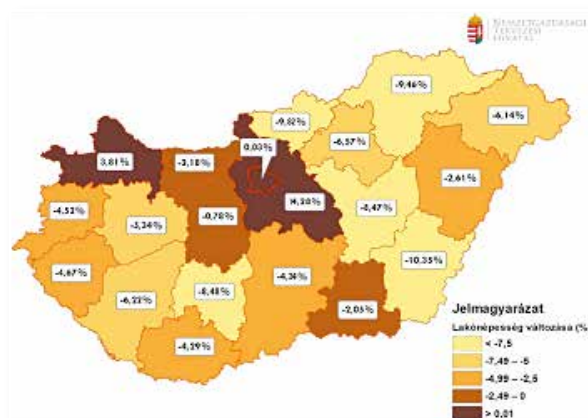
### How to adapt to the demographic challenges of Central-Europe? Innovative solutions of ADAPT2DC project to adapt governance and management of public infrastructure and services

Numerous decision makers in Central Europe have to face with challenges rooted in their shrinking or/ and ageing population, which processes in many cases goes hand in hand with decreasing financial sources for public services and infrastructure. The specific objectives of ADAPT2DC are the development of transnational strategies in the field of public infrastructure and services of general interest which will help to reduce the maintenance and provision costs in regions and cities under shrinking population conditions. The project aims at finding solutions for regions and small and medium sized cities affected by demographic decline by creating deepened awareness and understanding of the impacts of such decline processes. ADAPT2DC will develop cost effective options and political recommendations for the management of infrastructure and services in these regions and initiate pilot actions to frame and adapt to shrinking processes. The article summarises the aim, the so far progressed results and pilot projects of the work. It anticipates also the following phases and expected results of the project.

A globális népességnövekedéssel szemben az elmúlt húsz évben Európa egyik legfőbb társadalmi és gazdasági kihívását a kedvezőtlen népesedési folyamatok és a demográfiai változások kezelése jelenti. A lakosságszám csökkenése, az idősek évről-évre növekvő aránya és a minőségi elvándorlás csak néhány azon tendenciák között, amelyek komoly kihívások elé állítják a társadalmat és a jóléti ellátórendszereket.

A kedvezőtlen demográfiai folyamatok növelik a területi polarizációt, térségenként eltérő társadalmi, gazdasági és szociális hatást eredményezve. A vidék és a perifériális térségek komoly problémája az elnéptelenedés, melynek számos következménye van a társadalmi kohézió, a közszolgáltatások biztosítása és a munkaerőpiac vonatkozásában<sup>19</sup>. Amennyiben a jelenlegi demográfiai folyamatok változatlanok maradnak, akkor az előrejelzések szerint 2020-ra a demográfiai kihívások valamely formája kivétel nélkül érinteni fogja a kontinens valamennyi országát. Számos európai régió fog szembesülni a munkaképes korú lakosság számának csökkenésével, mely alapvetően meghatározza az érintett térségek gazdasági helyzetét, fejlődését és ezzel összefüggésben szociális, egészségügyi, közlekedési, infrastrukturális és emberi erőforrásainak, pénzügyi lehetőségeinek mértékét.

Hazánkat a demográfiai válság halmozottan sújtja. A népességfogyás, a társadalom idősödése és a minőségi elvándorlás egyaránt súlyos kihívást jelent. Az országban több évtizede a népesség számának csökkenése jellemző, mely elsősorban a születések számának folyamatos csökkenésére vezethető vissza. A 2011. évi



**1. ábra** – A lakónépesség változása megyénként, 2002. január 1. és 2012. január 1. között  
(forrás: KSH)

<sup>19</sup>Helyünk és jövőnk Európában, ESPON eredmények magyar szemmel, VÁTI, 2011, 40.old

népszámlálás eredményei szerint Magyarországon 9 millió 957 ezren élnek, 217 ezerrel kevesebben, mint tíz éve. A lakosság száma az ezredforduló óta az ország csaknem valamennyi területén csökkent, kivételt csak Budapest, valamint Pest és Győr-Moson-Sopron megyék jelentenek. A megyék között Békés megye népessége csökkent a legnagyobb mértékben (10,4%-kal), de Nógrád, Tolna, Jász-Nagykun-Szolnok és Borsod-Abaúj-Zemplén megyék népességszám csökkenése is 7,5% fölötti<sup>20</sup> (1. ábra).

Az EU28 tendenciáihoz hasonlóan Magyarországon is jelentős mértékű az elöregedés. A 65 év feletti népesség aránya a teljes népességből az 1990-ben mért 13,2%-ról 2010-re 16,6%-ra emelkedett, 2020-ban pedig előreláthatólag már a lakosság több mint ötöde lesz 65 évesnél idősebb.

A demográfiai válság leginkább a vidéki térségeinket és külső perifériákat érinti különösen érzékenyen, amelyeket a népességcsökkenés mellett azon magasabb képzettségű társadalmi csoportok elvándorlása is jellemz, akik leginkább hozzájárulhatnak az adott térség, vagy település felemelkedéséhez.

Mind európai, mind országos szinten fontos társadalomstratégiai cél a kedvezőtlen népesedési folyamatok következményeinek összehangolt és komplex kezelése, az abban megmutatkozó területi összefüggések feltárása és a területi különbségek mérséklése. A következőkben bemutatott ADAPT2DC nemzetközi projekt ehhez igyekszik támpontokat, megoldási javaslatokat nyújtani.

## Az ADAPT2DC projekt

A 2011 novemberében 14 projektpartner, 6 közép-európai országot képviselve együttműködési megállapodást kötött és elindították az „Adaption to demographic change” (ADAPT2DC)<sup>21</sup> „A demográfiai változásokhoz való alkalmazkodás” elnevezésű, 3 év időtartamú nemzetközi projektet, mely az Európai Regionális Fejlesztési Alap által finanszírozott Közép-Európa Program keretében kerül támogatásra<sup>22</sup>. Magyarországot a projektben országos szintű partnerként a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal (NTH), regionális partnerként az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség (ÉARFÜ) képviseli. A projekt vezető partnere a Turingiai Építésügyért, Regionális Fejlesztésért és Infrastruktúráért Felelős Minisztérium.

Az ADAPT2DC projekt segítséget nyújt a negatív demográfiai folyamatoknak kitett kelet-közép-európai régiók és települések számára a megfelelő, fenntartható közszolgáltatási megoldások tervezésében és megvalósításában. A projekt célja egy, a demográfiai változások kezelésére szolgáló tudástranszfer megvalósítása, melyben európai

szakértők, állami partnerek és beruházók egyaránt bemu-tathatják és megismerhetik egymás közszolgáltatás- és infrastruktúrafejlesztési tapasztalatait és elképzeléseit.

A projekt első fázisában egy **társadalmi-gazdasági összehasonlító háttérelmzés** (WP 3.1 *Socio-economic background analysis*) készült a résztvevő kelet-közép-európai országok demográfiai helyzetéről és kilátásairól, mely a statisztikai adatok elemzésén kívül kitért a résztvevő országok lényeges demográfiai változásokra reagáló szakpolitikáinak áttekintésére is. A dokumentumban a projektpartnerek egységesen definiálták „a csökkenő népességű térségek” fogalmát, mely országonként és régióként más-más jelentéssel bír. A társadalmi-gazdasági háttérelmzéssel párhuzamosan a közreműködő partnerek egységesített interjúk, kérdőívek formájában a **közszolgáltatásokkal és az infrastruktúrával kapcsolatos adatokat gyűjtene** az érintett régiókban, melyeket **az infrastruktúrális** (közlekedés, közutak, vízellátás, lakáshelyzet) **és humán közszolgáltatási** (szociális és egészségügyi ellátás) **költségek változására fókuszálva** (WP3.2.) elemezznek. Az eredmények alapján, a projekt későbbi szakaszaiban a kutatásban résztvevő szakértők európai, nemzeti és regionális szintű szakpolitikai ajánlásokat fogalmaznak meg.

A projekt keretében összeállításra kerül a **„legjobb gyakorlatok katalógusa”** (WP 4.1 *Best Practice Catalogue*) és fontos feladat a gyűjteményben felvázolt jó gyakorlatok alkalmazhatóságának vizsgálata. Az elemzés felhívja a figyelmet, hogy a Közép-Európában a közeljövőben várhatóan számos újabb régiót is érinteni fognak a negatív demográfiai folyamatok, melyekre érdemes előre felkészülni. A felkészülés és tervezés elősegítése érdekében, a mintaprojektek és legjobb gyakorlatok során összegyűlt tudásanyag alapján, **regionális és transznacionális szintű felhasználók számára készülő, rendszerezett tervezési útmutató** készül (WP 4.2. *Regional- Transnational Guidebook*).

Az ADAPT2DC középpontjában az ún. **minta projektek** (WP 4.3) megvalósítása áll. Minden egyes résztvevő országban végrehajtanak egy-egy kísérleti projektet, melyek célja olyan különböző fejlesztési módszerek tesztelése, amelyekkel költségmegtakarítás érhető el a jelenlegi szolgáltatás és infrastruktúra színvonalának megtartása, illetve esetleges javítása mellett. A partnerek változatos szakterületeken, különböző lehetséges megoldásokat próbálnak ki, pl. újszerű megoldásokat a közösségi közlekedés szervezésében, költségmegtakarítási lehetőségeket a köztulajdon menedzsmentjében és fenntartásában, új szolgáltatások bevezetését az egészségügyi és szociális ellátásban, valamint generációk együttélésének innovatív formáit.

<sup>20</sup>Nemzeti Fejlesztés 2020, NGM-NTH, 2013

<sup>21</sup>Németország, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia és Olaszország

<sup>22</sup>A projekt összköltségvetése 2.167.075 EUR

Az ADAPT2DC projekt átfogó célja egy, a demográfiai változások és az elnéptelenedési trendek ellensúlyozására szolgáló, **európai stratégiai dokumentum** (WP 5.3) kidolgozása. A projekt utolsó szakaszában elkészülő Európai Stratégia innovatív megoldásokat keres a demográfiai válságterületek közszolgáltatásainak és az infrastruktúrának olyan fejlesztésére, melyek segítik csökkenteni a közszolgáltatások fenntartási költségeit és hatékony irányítási modellek kidolgozását.

A magyar projektpartner – a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal – által irányított munkacsomag (WP6) feladata a projekt során feltárt tudásanyag terjesztése. A tervek szerint ezt **oktatás (e-tankönyv, transznacionális és nemzeti szintű tanfolyamok)**, konferenciák, partnertalálkozók és szakmai műhelybeszélgetések formájában kívánja megvalósítani, amelyek célja, hogy felhívják a figyelmet a demográfiai kihívások hatásaira és következményeire, továbbá lehetőséget terem a tapasztalatcserére.

A következőkben a projekt eddig elért eredményeit foglaljuk össze, s egyúttal vázoljuk a hátralévő időszakban várható munka tartalmi sajátosságait.

### **Közép-Európa társadalmi-gazdasági összehasonlító elemzésének eredményei a demográfiai változás tükrében**

A népességcsökkenés folyamatát országonként és térségtípusonként eltérő tényezők határozzák meg. Az elemzés során a csökkenési folyamatokat befolyásoló tényezők kerültek feltárására, különös tekintettel azok közszolgáltatási fenntartási és fejlesztési költségeire gyakorolt hatására.

Az elöregedés kihívásával, különböző mértékben ugyan, de Közép-Európa közel minden országa küzd. A kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy a kelet-közép-európai térségben inkább a népességcsökkenés okoz problémát, mint a népesség elöregedése. De a jelenlegi demográfiai trendek alapján, a most még fiatalabb korstruktúrával rendelkező országok, felgyorsult formában, a következő évtizedekben szintén szembesülni kényszerülnek az elöregedés problémájával is. Az inaktív népesség növekedésének mértéke már a közeljövőben olyan szociálpolitikai kérdéseket vet fel, mint a nők és idősök munkaerő-piaci integrációja, a generációk közötti szolidaritás elősegítése, a nyugdíjrendszer átalakítása, vagy az egészségügyi intézmények iránti megnövekedett igények.

A népesség számának alakulása Közép-Európa különböző térségeiben meglehetősen különböző tendenciákat mutat. Míg a térség több régiója évtizedek óta a népességcsökkenés kihívásával küzd, addig az észak-olaszországi, nyugat-ausztriai és dél-németországi területeken, valamint Közép-Európa legtöbb metropolisz térségében hosszú ideje növekszik a lakosság létszáma. Ugyanakkor az említett térségtípusokon belül is szem-

betűnő különbségek tapasztalhatók. A metropolisztérségek némelyikében a magterületek lakossága csökkenő tendenciát mutat, míg a várostérségek lakosságszáma folyamatosan emelkedik (pl.: Budapest, Milánó, Łódź). Más metropolisztérségekben ennek pont az ellenkezőjét figyelhetjük meg (pl.: Lipcse, Drezda). Ezek esetében éppen a magtérségek lakosságszáma nő, míg a várostérségek népessége csökken. Az is tetten érhető, hogy a kisebb, gazdaságilag fejletlenebb metropolisztérségek kevésbé vonzóak a lakosság számára, így természetes népességfogyásukat nem tudják ellensúlyozni a növekvő bevándorlási folyamatok sem.

Közép-Európa demográfiai fejlődését a jövőben jelentős mértékben befolyásolja a régiók demográfiai változásokra való „érzékenysége” és „reakcióideje”. Az ADAPT2DC projekt megállapítása szerint egy térség közszolgáltatásainak és infrastruktúrájának fejlettsége, a térség megközelíthetősége és annak ára szignifikáns hatást gyakorol a népességszám alakulására.

Az elemzés foglalkozik Közép-Európa következő 20 évben várható népesedési folyamataival is. A legkedvezőbb demográfiai folyamatokra a metropoliszok körüli várostérségek számíthatnak (Budapest, Prága, Poznań stb.). A jelenleg fiatalabb korstruktúrájú népességgel rendelkező vidékies térségek középtávon szintén pozitív folyamatokra számíthatnak (pl. Kelet-Szlovákia, Nyugat-Ausztria és Északnyugat-Lengyelország).

Az elemzők egységesíteni kívánták a „csökkenő népesség” fogalmát. A projektben elfogadott értelmezés szerint, népességcsökkenésről abban az esetben beszélhetünk, ha a teljes népesség számában 10 éves viszonylatban 2 százaléknál nagyobb relatív csökkenés tapasztalható. A népességcsökkenés abszolút és relatív értelemben is megkülönböztetendő. A „relatív népességcsökkenés” megegyezik az egységesen elfogadott fent említett definícióval. Az „abszolút népességcsökkenés” értelmezés azonban félrevezető lehet, mivel figyelmen kívül hagyja a vizsgált térség népességszámát (2–3. ábra).

Az elemzés Kelet-Közép-Európa nyers népességváltozását szemléltető térképe bemutatja az élveszületési és halálozási ráták 2001 és 2011 között tapasztalható különbségét a térségben. Az élveszületési és halálozási arányok különbségét egy adott földrajzi régió belül (NUTS3) évente 1000 lakosra vetítve vizsgálják. Mivel ez a térkép csak a természetes népességváltozási folyamatokat ábrázolja, érdemes kitérni a migrációs folyamatok népességváltozást befolyásoló hatására is.

A migrációs folyamatok figyelembevételével, a kutatás mátrix rendszerben, 9 kategóriába (3x3) sorolja a vizsgált térséget. A teljes népességváltozás (migrációval) lehet negatív (>2%), stabil (+/-2%) és növekvő (<2%). Hasonlóképpen a természetes népességváltozás 3 kategóriájához, mely negatív (>1%), stabil (+/- 1%) és növekvő (<1%) bontásba került, szintén évente, 1000 lakosra vetítve. A térkép jól mutatja, hogy jelentős különbségek mutatkoznak a népességváltozás szempontjából a tér-

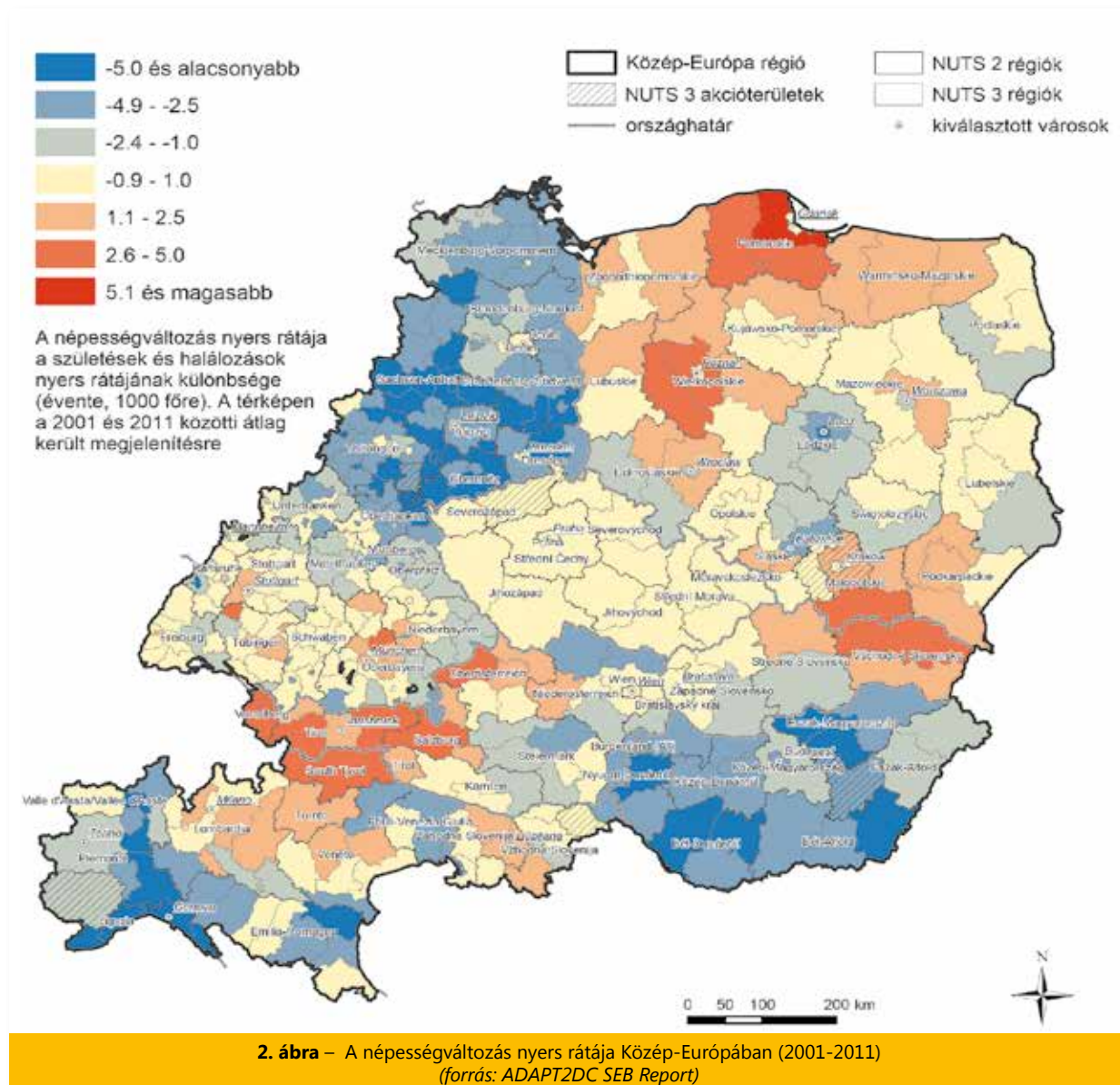
ségben. A nyugat-német régiókhöz hasonlóan, hazánk szinte teljes területe a 2001–2011 közötti időszakban a negatív változásoknak leginkább kitett régiók kategóriájába került.

A projektben résztvevő országok demográfiai kihívásokra reagáló szakpolitikai megoldásait összehasonlítva az elemzés megállapítja, hogy az elöregedés problémájára közép-európai viszonylatban, több szakpolitikai „visszajelzés és válasz” születik, mint a népességcsökkenésre. A népességcsökkenés hatásainak figyelmen kívül hagyása már rövidtávon is jelentős problémákat okozhat, ezért ennek megfelelő szintű kezelése igencsak sürgető feladat. A különböző mértékű népességcsökkenés „tudatos tervezésének” be kell épülnie a jövő stratégiakészítési folyamatába. A demográfiai változásokat bemutató adatok és a népességfejlődési scenáriók nélkülözhetetlen elemei kell, hogy legyenek az országos és helyi szintű döntés-előkészítési folyamatoknak.

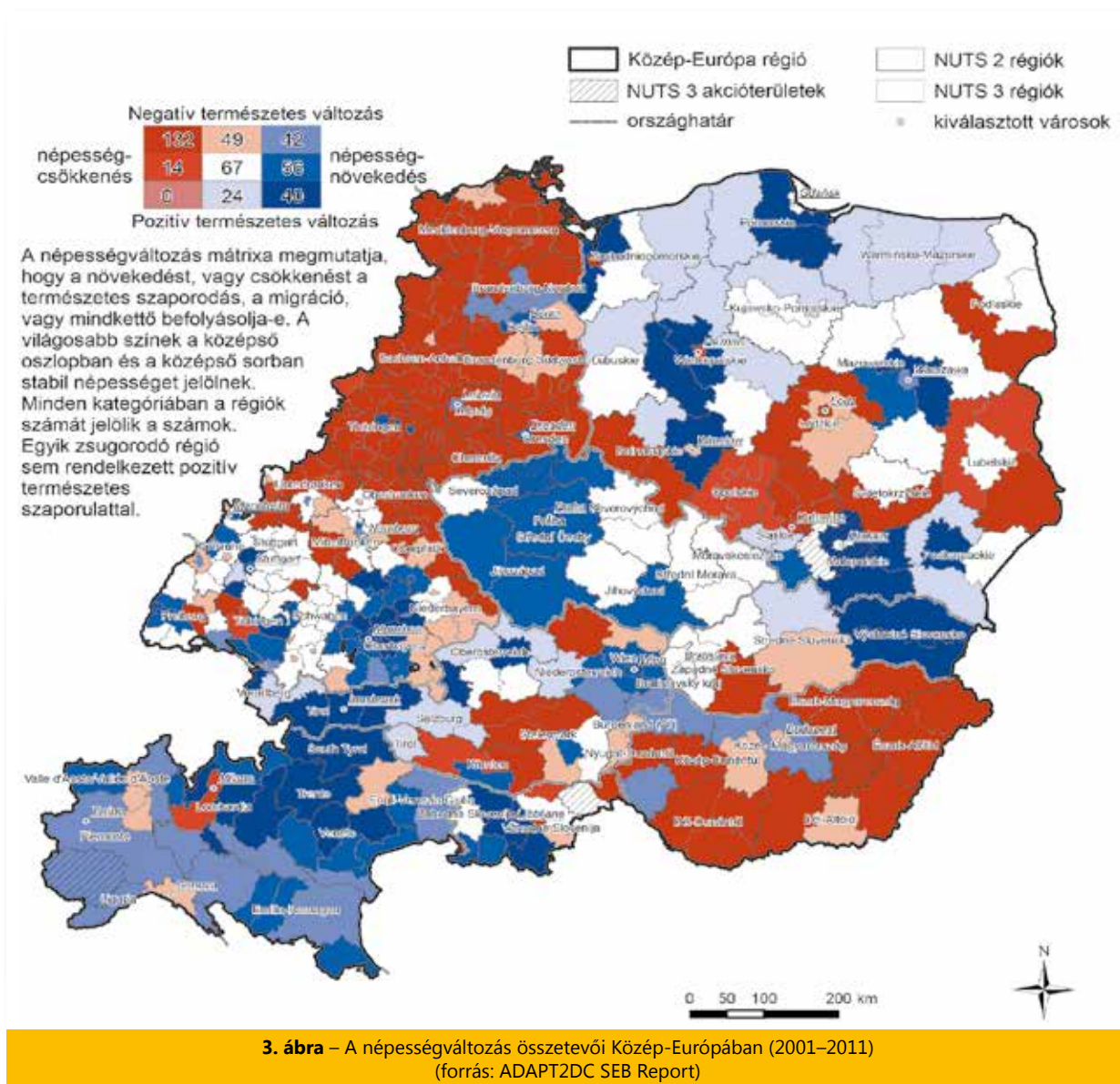
## Jó gyakorlatok a demográfiai kihívások kezelésére

A projekt egyik fontos eredménye a demográfiai változásokra reagáló, már megvalósult nemzetközi jó gyakorlatok gyűjteménye. A projektgyűjtés során fontos szempontot jelentettek a változó szükségletek, a rendelkezésre álló források, az elért költséghatékonyság és költségcsökkenés mértékének figyelembe vétele. A Katalógus külön fejezetekben foglalkozik az ADAPT2DC projektben mintaprojektként megjelenő műszaki és szociális közszolgáltatásokra kifejlesztett jó gyakorlatokkal, ugyanakkor problémaköröket is felvet, mint a mobilitást és közlekedést, valamint a víz- és szennyvízkezelést.

A szociális és egészségügyi jó gyakorlatok között szerepel például önkéntesek által vezetett, helyi, elhagyott épületek életre keltésével létrehozott ellátó központok működtetése; generációk közötti tudásátadást ösztönző



2. ábra – A népességváltozás nyers rátája Közép-Európában (2001–2011)  
(forrás: ADAPT2DC SEB Report)



közösségi terek kialakítása; speciálisan felszerelt autóban működő, mobil fogászati rendelő kialakítása; vagy családorvos-akadémia működtetése a fiatal orvosok vidéki térségekbe vonzása érdekében.

Közlekedés és mobilitás témakörben bemutatásra kerül egyebek mellett a németországi ún. „faluk mobil projekt”, mely magában foglal az aktuális szükségleteknek megfelelően működő, több település összefogásával, önkéntes buszvezetőkkel megvalósított buszszolgáltatást; kereskedelmi központok és önkormányzatok összefogásával üzemeltetett ingyenes buszjáratokat; vagy iskolabusz járatok szabad kapacitásainak felkínálását a lakosság számára.

A közszolgáltatások hatékony irányítási modelljeinek jó példái között szerepel az 5 település összefogásával megvalósuló, közel 10 éve sikeresen működő közigazgatási egyesülés, melynek során a résztvevő települések közösen működtetett közlekedési infrastruktúrával, ügy-

intézési lehetőséggel és vállalkozásösztönző központtal rendelkeznek.

A vízellátási és szennyvízkezelési jó gyakorlatok több esetben kitérnek a szennyvízkezelés során felszabaduló biogázok hasznosítására, települések közötti együttműködésekkel megvalósuló, hatékony tisztítási tervek kidolgozására, közös víz- és szennyvízhálózat kialakítására.

Az összegyűjtött jó gyakorlatok többsége helyi, nemzeti vagy európai szintű közfinanszírozással valósulhatott meg, és sok esetben önkéntesek bevonásán alapul. A projektek nagy része csupán néhány éves múltat tekint vissza, miközben költséghatékonyságuk csak hosszútávon lesz bizonyítható. Nem elhanyagolható, hogy több bemutatott projekt esetében ún. indirekt költségmegtakarításról beszélhetünk. Azáltal például, hogy a lakosság hosszabb távon marad aktív, ez elősegíti egészségük javulását is, ezáltal csökkentve az egészségügyi szolgáltatásokra fordítandó kiadásokat. Itt említhető akár



a közösségi közlekedés igényekre szabott átalakítása, amely csökkenti a környezetterhelést, ezáltal hosszabb távon indirekt költségmegtakarítást generál.

A demográfiai kihívásokhoz történő alkalmazkodás más-más jelentéssel bír a döntéshozók és a lakosság szemszögéből nézve. Míg a döntéshozók igyekeznek összevonni, megszüntetni, centralizálni vagy mobil rendszerűvé átalakítani közszolgáltatásaikat és infrastruktúrájukat, addig a lakosság egyéni alkalmazkodási stratégiái alapján, egyre inkább saját társadalmi kapcsolatrendszerére hagyatkozik.<sup>23</sup>

A jó példák gyűjtése során kiderült, hogy a projektek átláthatóságát nagymértékben befolyásolja, hogy milyen nemzeti keretek (gazdasági helyzet, politikai-adminisztratív berendezkedés) között valósulnak meg.

A jó gyakorlatok alkalmazhatóságának feltételei közé tartoznak: a különböző és/vagy hasonló funkciójú intézmények közötti együttműködések egy adott infrastrukturális és/vagy szolgáltatási területen; a tervezett beruházás nyereségességének vizsgálatánál összetett szempontrendszer figyelembevétel; a figyelemfelkeltés és elfogadás érdekében a polgári lakosság bevonása a demográfiai változások hatásaira reagáló alkalmazkodási stratégiák készítésébe; mintaprojektek működtetése az alkalmazkodási modellek tesztelésére; valamint különböző szintű támogatási konstrukciók alkalmazása.

## Mintaprojektek

Az olasz projektpartnerek által kidolgozott regionális szintű tervezési útmutató, a mintaprojekteket elemezve megállapítja, hogy alapvetően kétféle, közszolgáltatásokra és infrastruktúrára fordítandó költségcsökkentési módszertan alapján került kidolgozásra.

Az egyik csoportba azok a mintaprojektek sorolhatóak, amelyek helyi viszonylatban újszerű megoldásokat dolgoztak ki. Ide sorolható:

A **lengyel** Małopolska régió két településén tesztelt **„távgyógyászati” szolgáltatásokat**. A projekt az állapotuk és lakhelyük alapján kiválasztott nyugdíjasok életminőségének javítását, valamint az egészségügyi ellátórendszer tehermentesítését célozza. A páciensek egy „távgyógyászati eszközt” kapnak általános egészségügyi állapotuk otthoni mérésére (vérnyomás, pulzus, EKG stb.). A mért értékek alapján, a kommunikációs technika segítségével (internet, telefon), közvetlen kapcsolatba léphetnek kezelőorvosukkal, akitől megkaphatják aktuális diagnózisukat, illetve az állapotuk javítását szolgáló egyéb orvosi tanácsokat, anélkül, hogy utazniuk vagy várakozniuk kellene.

A **magyar** mintaprojekt szintén az újszerű megoldásokat alkalmazó projektek csoportjába sorolható.

A mintaprojekt helyszíne az Észak-alföldi régió keleti részén elhelyezkedő, negatív demográfiai folyamatokkal érintett három település: Jánoshida, Jászfényszaru és Jászárokszallas. A kísérleti projekt a viszonylag magas születési arányszámmal bíró, mégis csökkenő népességű mintatelepüléseken, **a nők munkaerő-piaci viselkedését segítve, integrált nevelési szolgáltatások bevezetésével** igyekeznek a térség népességmegtartó erejét növelni. A projekt a nevelési szolgáltatások racionalizálásával, a terület egyedi szükségleteihez igazodó, rugalmasabb, költséghatékonyabb családi-napközi szolgáltatás bevezetésének megvalósíthatósági tanulmányát és országos szintű szakpolitikai ajánlásokat dolgozott ki a Debreceni Egyetem szakértőinek bevonásával.

Szintén ebbe a projektcsoportba került az **olasz**, Pó-völgy vidékén alkalmazott mintaprojekt, melynek célja a fiatalok helyben tartása, térségbe vonzása, és az elnéptelenedő, elöregedő térség közösségi életének fellendítése. Az olasz kísérleti projekt keretében egy olyan integrált **szolgáltató központot** hoztak létre a helyi lakosság aktív bevonásával, mely magába foglalja a közösségi találkozóhely, könyvtár és előadóterem funkciókat, kiegészülve egy helyi kis üzlet szolgáltatásaival.

Az elemzők az ADAPT2DC mintaprojektek másik csoportjába azokat a kísérleteket sorolták, melyek együttműködési megállapodások segítségével valósultak, a helyi érintettek bevonásával elsősorban PPP konstrukciók formájában.

Ide sorolható a korábbi Német Demokratikus Köztársaság és Nyugat-Németország közötti egykori határ régióban (ma Thüringia és Bajorország határa), Saale-Orla-ban megvalósuló mintaprojekt. A térség jelenleg Thüringia tartomány egyik gazdaságilag legfejlettebb területe, ennek ellenére kisebb városainak vonzóképesége jelentősen meggyengült, és az elmúlt 10 évben lakosságának közel egynegyede elvándorolt. A szomszédos Oberfranken-Ost régió hasonló demográfiai problémákkal küzd, azzal a különbséggel, hogy a városi területein kívül, a vidéki térségeit is érinti a népességcsökkenés. A német kísérleti projekt célja egy olyan, elsősorban helyi önkormányzatok számára készült **demográfiai mentor program** kidolgozása, melynek segítségével fenntartható vagy akár javítható a mintatárség infrastruktúrája a demográfiai változások ellenére. A program konkrét intézkedések megtervezését és lebonyolítását is támogatja szakértő mentorok segítségével.

A **cseh** mintaprojekt szintén az összefogáson és együttműködésen alapuló projektcsoportba sorolható. A Szászország közvetlen szomszédságában fekvő, Érc-hegységet körülvevő térségben fekvő Vejprty előregedő népességű hegyvidéki település, mely a II. világháború utáni német lakosságának áttelepítése következtében elveszítette lakosságának közel 80%-át. Számos ki-

<sup>23</sup>Steinführer/Küpper, Strategien der Daseinsvorsorge unter Bedingungen von Alterung un Bevölkerungsrückgang: Fallstudien im Ost- und Westharz, 2011

használatlan, **elhagyott**, vagy csak részben kihasznált **épülettel** rendelkezik, melyek fenntartási költségei jelentős terhet jelentenek a helyi önkormányzat számára. A kísérleti projekt keretében, három kiválasztott épületben **csökkenti** próbálják a **fenntartási költségeket**, azok megfelelő energetikai korszerűsítésével és hasznosításával.

Az ADAPT2DC mintaprojektek sokszínűsége, eltérő földrajzi adottságaik, politikai berendezkedésük, települési struktúrájuk és gazdasági fejlettségük miatt számos más európai település számára tanulságos példaként, ötletként szolgálhatnak a jövőben. A felvázolt mintaprojektek jelenleg – a projekt befejezése előtt egy évvel – eltérő készültségi fázisban vannak. A kísérleti projektek befejezését követően elkészülő transznacionális szintű tervezési útmutató összegzi majd a projektekben elért eredményeket, sikereket és kudarokat egyaránt, hasonló európai térségek számára tanulságos és alkalmazható ismeretanyag formájában.

### Kitekintés

A Katowicei Egyetem vezetésével folyó, a partners országok közszolgáltatásainak és települési infrastruk-

túrájára konkrét költségeit elemző kutatások szintén a közeljövőben fejeződnek be. A hátralévő egy év feladata a mintaprojektek megvalósítása, és a felkért szakértők közreműködésével egy közös európai stratégia kidolgozása, és az európai döntéshozók tájékoztatása.

Az ADAPT2DC projekt végső fázisában, 2014 elejétől a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal irányításával, széles körű disszeminációs munka indul. A projekt eredményei és tapasztalatai egy e-tananyag formájában interaktív módon, adott területtípusokra és demográfiai kihívásokra szabottan, elérhetőek lesznek minden érdeklődő számára. Háromnapos képzés és tanulmányút formájában helyi szintű mentorok képzésére kerül sor, akik a hazai körülményekre szabottan, a helyi döntéshozók és érintettek figyelmét hívhatják fel a várható demográfiai kihívásokra való tudatos felkészülés fontosságára, és az ADPT2DC projekt tudásbázisára támaszkodva konkrét ötleteket adhatnak a már máshol, korábban kipróbált, sikeres módszerek helyi bevezetéséhez. A projekt eredményei, folyamatosan aktualizált formában elérhetőek a [www.adapt2dc.eu](http://www.adapt2dc.eu) honlapról.



**Kelené Török Livia**  
tervező-elemző  
Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal

# Budapest önkormányzati rendszerének alakulása 1990–2013 között

**Kulcsszavak:** önkormányzat, Budapest, reform, kerület

## Abstract:

Change of local government system of Budapest in 1990–2013

The history of our country's local government system goes back to two decades in time, even so the last period wasn't untinged from problems, functional troubles. Examining the root of the problems we have found a very multiple and complex group of problems, which is mixed with the historical memories and daily political events. In the first part of my study, I concisely present how our self-governing system evolved and influenced the relationship between the capital (Budapest) and its districts. In addition, I outline what kind of reform plans were born at the beginning of the 1990's. Then, I review the 1994's and 2011's self-governing amendments and their consequences. In the last section of the study I present those governing ideas that should be considered in relation to a contingent self-governing reform

## Általánosan az 1990-es évek utáni hazai és fővárosi önkormányzati viszonyokról

A polgári demokratikus úton választott Országgyűlés 1990-ben az alkotmány módosításával, az önkormányzati törvény és az ahhoz kapcsolódó törvények megalkotásával megteremtette a feltételeket a jogállam egyik alapintézményének, az önkormányzati rendszernek a kialakításához (Beluszky 2007). Érdekes azonban ennek előzményeit kicsit jobban megvizsgálni.

A politikai rendszerváltás teljessé tétele érdekében mielőbb szükségessé vált az új demokratikus önkormányzatok létrehozása. A tanácsrendszerről az önkormányzati rendszerre való áttérés dátuma eredetileg 1990. június 8-án lett volna, amikor is a tanácsok megbízatása lejárt volna. Nyilvánvaló volt azonban, hogy az új önkormányzati rendszerre és az erre vonatkozó új választási elvre vonatkozó törvények addig nem készülnek el, ezért májusban az Országgyűlés a tanácsok megbízatását 1990. szeptember 23-ig meghosszabbította. Először 1990. augusztus 2-án az 1990. évi LXIII. törvény került elfogadásra a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról, majd augusztus 3-án került megszavazásra a *helyi önkormányzatokról* szóló 1990. évi LXV. törvény<sup>24</sup> (közkeletű nevén: az Önkormányzati törvény) (Réfi 2004), ami a térség egyik *legdecentralizáltabb rendszerét* hozta létre hazánkban (Hegedűs 2008).

Az önkormányzati törvény megalkotása és módosítása is kétharmados szavazati arányhoz kötött, lényegében alkotmányos jelentőségű, stabil norma<sup>25</sup> (Pálné 2008).

A rendszer szakmai előkészítése során felmerült egy olyan nézet is, hogy külön törvényben kellene szabályozni a szinteket. A törvény megalkotásához hazánk haladó önkormányzati hagyományait és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának alapkövetelményeit vették figyelembe. Ezekon túlmenően az előkészítés során szakmailag áttekintették a különféle európai és tengerentúli önkormányzati modelleket. A megszerzett ismeretanyag alapján végül a törvényhozók a hazai sajátosságok és igények szerint hozták létre a magyar önkormányzati rendszert (Réfi 2004).

A fővárosban *kétszintű önkormányzati rendszer*<sup>26</sup> alakult ki az 1990-es években, ami a mai napig fennáll. De miért kellett külön szabályozást bevezetni a főváros számára? A fővárosok általában privilegizált pozíciót élveznek a területi közigazgatásban, különösen akkor, ha méretük is extrém a többi városéhoz képest. Budapest esetében ez a „speciális szabályozás” kényszere többszörösen is adott volt:

- a fővárosi rangját az *alkotmány* garantálja;
- gazdasági és politikai súlyát a *mérete* biztosítja;
- térbeli *tagottsága, agglomerációja* pedig egyenesen szükségessé teszi az egyedi megoldást.

A törvényhozó tehát akaratlanul is (!) gyengítette a főváros kormányzásának a hatékonyságát azzal, hogy a kerületeknek szinte korlátlan önkormányzati autonómiát adott. Ezt támasztja alá az 1990-es Ötv.-hez fűzött indoklás is, ami arra helyezi a hangsúlyt, hogy az egykori egységes modellhez képest kiemelje a kerületek megváltozott jogállását, nagyobb önállóságát<sup>27</sup> (Pálné 2008).

<sup>24</sup>A törvény ugyanazon törvényhozó, ugyanolyan logika és értékrendszer szülötte, időben egymáshoz közel került elfogadásra (Pálné 2008).

<sup>25</sup>1990. április 29-i MDF és SZDSZ megállapodás rendelkezett arról, hogy az önkormányzatokról szóló törvény a kétharmados törvények közé legyen sorolva, azzal a kitéttel, hogy ez a többség csak az alkotmányba kerülő rendelkezésekre vonatkozik, vagyis azokra, amelyek az önkormányzati rendszer szervezetének és működésének legalapvetőbb szabályait tartalmazzák (Réfi 2004).

<sup>26</sup>A kétszintű kormányzat első változatát London képviseli (már a XIX. század végén), de ezek a modellek csak később – az 1960-as és 1970-es években – válnak népszerűvé Angliában (Csanádi et al. 2008)

<sup>27</sup>Ez igen csak eltér a francia rendszertől, amelyben az 1982-es „Paris – Lyon – Marseille törvény” úgy határozza meg a kerületeket, hogy azok a települési önkormányzat alegységei, tehát nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel (Blais et al. 2000).

Ennek eredménye az lett, hogy a fővárosi önkormányzat úgy működött, mint egy XXIV. kerület. A körülményeket nehezítette a kerületek önállósága és a politikai harcok egyrészt a kerületek, másrészt a kerületek és a főváros képviselő-testülete között (Blais – Szeszler. 2000).

Az 1990-es törvény megfogalmazása szerint a *feladat- és hatáskörök megosztása a főváros és a kerületi önkormányzatok* között oszlott meg. A kerületek feladata volt pl.: a helyi közutak fenntartása, általános iskolai nevelés, oktatás biztosítása, egészséges ivóvízellátás, tehát mindazon szükségletek, amelyek a helyi élet „fenn tartásához” szükségesek. A főváros feladata a kerületek határain átnyúló, az egész várost érintő ügyek intézése volt (pl.: az általános rendezési terv kialakítása, a fővárosi városrendezési szabályzat megalkotása, a lakásgazdálkodás, a tömegközlekedés és a parkolás megszervezése). A törvény érdekvédelmi része azonban kimondta, hogy „a fővárosi önkormányzat képviseli a főváros egészének érdekeit”. Ennek értelmében a főváros tehát egy egységes és egész rendszer, ami nem a kerületek összessége (Agg 1998), hanem egy „primus inter pares”, azaz „első az egyenlők között”.

A fenti modellel azonban sem a fővárosi önkormányzat, sem a kerületi önkormányzatok nem voltak elégedettek. A főváros fő gondja az volt, hogy a kerületek elhatárolódtak az „összbudapesti” problémák megoldásától és akadályozták azok megvalósítását. A nem következetes önkormányzati modell miatt például képtelenség volt egységes rendezési koncepciót létrehozni vagy a közösségi szolgáltatásokat fejleszteni. A forrásmegosztás sem volt tökéletes, mert a kerületek úgy vélték, hogy gyakorlatilag redistribúció zajlik, így a területükön képződő forrásukat lényegében más-hova csoportosították más felhasználási céllal (Perger 2002). Ráadásul a megosztott kétszintű modell eleve a kooperáció kényszerére alapozott, magában hordozva a konfliktusokat (Pálné 2008).

## **Önkormányzati reformjavaslatok az 1990-es évek után**

A fennálló kétszintű rendszer rövid időn belül érezte reform szükségességét, ezért 1992-ben a főpolgármester megbízást adott a főváros közigazgatását érintő reformjavaslatok kidolgozására. A megbízás keretén belül három munkacsoport jött létre és tett javaslatot. Az elsőt *Szegvári Péter*, Budapest főjegyzője vezette, a másodikat *Kilényi Géza* alkotmánybíró készítette, a harmadikat pedig a *Városkutatás Kft.* munkatársai készítették el (Fővárosi reformtervek 1993).

### **1. Szegvári Péter javaslata**

A volt főjegyző által vezetett munkacsoport javaslata egy „city – koncepció” lett volna, ahol a belvárost – a cityt – egy önálló települési önkormányzatnak tekintet-

ték volna. Ez nyolc pesti és budai kerületet foglalt volna magába és a fennmaradó tizennégy peremkerület pedig önálló települési önkormányzati státuszt kaphatott volna. A meglévő kerület- és városrész tagozódást a modell megtartotta volna, de csak úgy, mint ha előljárásságok lettek volna. Az így létrejövő *tizenöt önkormányzat* – a „belváros” és a peremkerületek – együtt alkották volna *Budapest városmegyét* (Fővárosi reformtervek 1993). Tehát a nagy-budapesti és az agglomerációs igazgatás megszervezése a francia mintához hasonlatos *társulások városközösségeket* hozott volna létre, illetve *önkéntes csatlakozásokon alapuló céltársulásokon* keresztül épült volna fel. Az elképzelés követte volna a térszerkezetet, de olyan nagy változtatásokkal járt volna, hogy az akadályozhatta volna a térség fejlődését is (Perger 2002).

### **2. Kilényi Géza javaslata**

Az egykori alkotmánybíró és munkacsoportjának javaslata *egy egységes igazgatású nagyvárosi központ* létrehozása lett volna, ahol a kerületi testületeknek a *véleményező, javaslattevő és ellenőrző szerepköre mellett származtatott hatáskörökkel* is rendelkeztek volna (Perger 2002). Ebben az esetben Budapestnek csak *egyetlen önkormányzati képviselő testülete* lett volna, aki birtokolta volna a törvényben meghatározott önkormányzati alapjogokat. A modellben természetesen a kerületek is megtarthatták volna a képviselő-testületüket, de ezeknek a működése lényegében a fővárosi közgyűlés által megbízott jogkörökkel – önkormányzatokként külön-külön – folytatódott volna, valamint a lakossági ügyintézés is ezeken a kerületi előljárásságokon oldották volna meg (Fővárosi reformtervek 1993). Így egy *felülről szerveződő, föderális rendszer jött volna létre*, ami kiegészült volna egy sokfunkciójú agglomerációs önkormányzati rendszerrel (Perger 2002).

### **3. Városkutatás Kft. javaslata**

A cég munkatársainak modellje tért el legkevésbé az akkori rendszertől, ugyanis a főváros – kerület szerepkört gyakorlatilag megfordították volna (Fővárosi reformjavaslatok 1993). A Tosics Iván által vezetett csoport az önálló kerületeket megtartotta volna, de felettük helyezték volna el a fővárosi önkormányzatot. Lényegében *a fővárosi testületet helyezték volna döntő pozícióba*, mely közvetett módon szabályozta volna a kerületeket és egyben az újraelosztó központ szerepét is betöltötte volna a források tekintetében (Perger. 2002). A főváros pozícióját a koordinálást igénylő fejlesztési és rendezési feladatoknál erősítették volna meg, illetve a kerületeket egy sajátos támogatási rendszerrel kívánták ösztönözni arra, hogy eredményesebben gazdálkodjanak a rájuk bízott vagyonnal (Fővárosi reformtervek 1993).

Mindhárom tervezet alapvetően eltért az akkori közigazgatási gyakorlattól, viszont mindegyik valami-

lyen szinten központosítani szeretne volna a rendszert (Fővárosi reformtervek 1993). Természetesen a hivatalos megbízásokon kívül önálló kezdeményezések is születtek. A fővárosi főépítészek társaságaként létrejött és működő „23 SZÉK” is tett javaslatot az önkormányzati rendszer megreformálása során. Ez az elképzelés egy vitaindító tanulmányként jött létre a „Budapest jövője – a jövő Budapestje” című konferencia kapcsán. Ők egy olyan új megoldási javaslatot dolgoztak ki, amelyben nem csak a saját szakmai problémáikra kerestek választ, hanem számba vették mind a településpolitika, mind a közigazgatás szempontjait is, amikre szintén megoldást kívántak adni (Berényi 1994).

#### 4. Budapest szövetségi főváros (a tervezet tartalmának rövid összefoglalása)

A szövetségi fővárosban *egyszintű önkormányzati rendszer működött* volna, ahol a városi és a városrészi önkormányzatok gyakorolták volna az önkormányzatokkal járó jogokat. A *fővárosi szövetségi törvény (Szt.)* hozta volna létre az *önálló és független önkormányzatok szövetségét*, valamint meghatározta volna az *önkormányzatok számát és területi beosztását*. A szövetségi fővárost alkotó önkormányzatok közös céltársulást hozhattak volna létre, melynek *döntéshozó szerve a Szövetségi Gyűlés* lett volna. A delegált tagokból álló testület a polgármesterekből és önkormányzatonként azonos számú képviselőből állt volna. A Szövetségi Gyűlés élén a „választott polgármester” állt volna, aki a főváros egységét képviselte volna. Ebben az esetben a *főpolgármester állt volna a polgármesterek előtt*, az akkor törvényben foglalt szabályozásokkal pont ellentétesen. A főváros területén csak a szövetséget alkotó városrészek rendelkeztek volna önkormányzati tulajdonnal, de az önkormányzatok ezeket a tulajdonokat szövetségi tulajdonba is adhatták a döntési többség alapján. Ebben az esetben a jogokat a Szövetségi Gyűlés gyakorolta volna (Berényi 1994).

A fent említett reformok mellett voltak ennél kisebb horderejű próbálkozások is a rendszer megváltoztatására. Az egyik ilyen kísérlet 2005-ben történt, amikor is az akkori kormány a területei közigazgatás reformja terén felgyorsította a munkáját, és 2006. júniusában két darab törvényjavaslatot is benyújtott az Országgyűlés elé, amiből az egyik külön fejezetben foglalta össze a

fővárosra vonatkozó módosító rendelkezéseket. A javaslat meghatározó része az lett volna, hogy az Ötv. keretein belül csupán a *garanciális jelentőségű kérdéseket kívánta szabályozni*<sup>28</sup> és újra külön törvényi szabályozást szeretett volna létrehozni a fővárosi rendszer szabályozására, beleértve a forrásmegosztást is. A törvényjavaslat lehetőséget adott volna a kerületeknek – önállóan, vagy közösen – városrészi önkormányzatok megalakítására, sőt ezt kötelezővé tette volna az 1950-es *városegysítés előtt önálló települések területén*. Az Ötv. módosításához azonban nem volt meg a kellő kétharmados többség (Beluszky 2007).

#### Az 1994-es önkormányzati törvénymódosítás és következményei

A rendszerváltás utáni időszak a kelet-európai nagyvárosokat fontos döntés elé állította. A megszűnt szocialista rendszer centralikus mivolta, illetve az általa teremtett hierarchikus közigazgatási rendszerben is megtalálható volt a kerületi szint, de ezek nem rendelkeztek önálló döntési jogosultsággal (Hegedűs 2008). Az Ötv. módosítása<sup>29</sup> során a hatályos fővárosi törvényt megszüntették és behelyezték az újonnan kialakított Ötv.-be<sup>30</sup>. Az új törvény egyértelműen a fővárosi térség közigazgatási problémáira keresett megoldást, de ezt nem tudta maradéktalanul teljesíteni, ugyanis a fővárosi önkormányzatnak juttatott többletjogosítványok nem voltak elegendők<sup>31</sup>. A polgármesteri felhívásra készült *reformjavaslatokat nem követték híven* az új szabályozásban (Perger 2002) és megjegyzendő, hogy a reform *nem volt független a politikai helyzettől*. Abban az időszakban született, amikor a főváros azonos politikai oldalon állt, mint az országot 1994 és 1998 között vezető kormány, tehát a hatalom növelését az állam is támogatta (Blais – Szeszler, 2000). A törvénymódosítás nem tett jelentős áttörést egy világosabb közigazgatási szerkezet kialakításához, sőt a három modell keveredett és új problémákkal egészült ki<sup>32</sup>. A megszavazott törvény végül is a centralizáció felé irányuló lépésekkel akarta megteremteni a főváros egységét: *„Megőrizte a kerületek jogi egyenlőségét, de elfogadta a kétszintű igazgatást. A Fővárosi Önkormányzat közvetlenül továbbra sem avatkozhat bele a kerületek döntéseibe, azonban általános szabályozással kényszerítheti a kerületeket a rendeleteik*

<sup>28</sup>Például: a kétszintű struktúrát, a kerületi önkormányzatok önállóságát, a hatáskör-telepítés szabályait, a testületek sajátosságait, a gazdálkodás keretszabályait (Beluszky 2007)

<sup>29</sup>A módosítást az SZDSZ kezdeményezte saját polgármestereiknek (főpolgármesterüknek) bebetonozásának céljával, ugyanis egyedül az SZDSZ-nek voltak már a politikai kampány szempontjából ismerettséggel rendelkező polgármesterei (Juharos 2005).

<sup>30</sup>A fővárosi törvény hatályon kívül helyezésével és a szabályok önkormányzati törvénybe való integrálásával a rendszer stabilitását szerették volna biztosítani. A túlságosan részletes szabályok azonban felborították a törvény belső arányait (Pálné 2008). A feles többséggel módosítható Fővárosi Törvény beintegrálása a kétharmados Ötv.-be valójában politikai célokat is szolgált: az SZDSZ ezáltal tudta szavazat- és pozíciómaximalizálási terveit megvalósítani, valamint az MSZP ennek támogatásával az SZDSZ-szel együtt nagykoalíciót alkotott a kormányban (Juharos 2005).

<sup>31</sup>A módosításban az a cél fejeződött ki, hogy a Főváros valóságos politikai hatalommal rendelkezzen, amely a német tartományokéhoz hasonló (Blais et al. 2000)

<sup>32</sup>A közjogi modell hibát felerősítette az önkormányzati szereplők autark, együttműködésre alig hajló attitűdjé, a finanszírozási-, az érdekeltségi rendszer és a funkcionális integrációt elősegítő eszközök (Pálné 2008).

összehangolására, dönthet a területfejlesztéssel és – rendezéssel összefüggő kérdésekben, forrásmegosztást eszközölhet a kerületek között, illetve a kerületi fejlesztések egy részét pályázati alapon finanszírozhatja.” (Perger 2002)

A törvény két másik fontos változtatást is végrehajtott. Az egyik a fővárosi önkormányzat képviselő testület összetételének a megváltozása volt<sup>33</sup>. A kerületek területi alapú képviseleti lehetősége megszűnt a fővárosi testületben, és sajnos nagyobb hangsúlyt kapott a politikai pártok szerepe. A kerületekben még mindig jelentős „ellenállási eszközök” maradtak meg (pl.: építési engedély kiadása, telekadó, helyi szabályozások megalkotása), amelyek folyamatosan elősegíthetik a konfliktusok kiéleződését a kerületek és a főváros szintje között (Perger 2002).

### A 2011-es önkormányzati törvénymódosítás és következményei

A 2010-es országgyűlési választások során a kormány kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben, így lehetőség nyílt az olyan sarkalatos törvények újbóli módosítására, mint például a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény. Hosszú idő után újabb esélyt kapott Budapest, hogy racionalizálhassa a fővárosi rendszert és annak működését.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény értelmében a főváros még mindig a kétszintű önkormányzati modellt követi [22. § (1) bekezdés], valamint fővárosi és kerületi szintű önkormányzatokból áll. Alapjogaikat tekintve továbbra is egyenlőek maradtak. A feladat- és hatásköri szabályokat átnézve lényegi változások nem történtek a főváros és kerületei között [23. § (4) – (5) bekezdés]. A törvény 23. § (1) és (2) bekezdése továbbra is kimondja, hogy a fővárosi önkormányzat látja el mindazon terület- és településfejlesztési valamint területrendezési- és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az egész országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak. A paragrafus (2) bekezdése kitér a több kerületet érintő helyi önkormányzati feladatok ellátására, amit szintén a fővárosi önkormányzat hatáskörébe utal.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörökben jelentősebb változtatást a 2012. évi XCIII. törvény hozott, aminek értelmében 2013. január 1-én életbe lépett a járási rendszer, ami a magyar közigazgatásban újdonságnak számít, ugyanis egy államigazgatási szint bukkant fel a fővárosban (Miklóssy 2012), amiről a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218 / 2012 (VIII.13.) Korm. rendelet határozott. A törvény értelmében a kerületek váltak járási szintté, és lényegében a kerületi járási hivatalokhoz kerültek a helyi önkormányzatok és jegyzők azon

feladatai, amelyek az államigazgatással voltak kapcsolatosak, ezzel is csökkentve a kerületi önkormányzatok leterheltségét, és javítva a feladatellátás hatékonyságát.

A másik jelentősebb változást a kormányhivatalok létrehozása jelentette (2011. évi CLXXXIX. tv. 127. §), ezáltal garantálva a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, illetve a 132. § (1) bekezdése részletesen meg is határozza ezeket a feladat- és hatásköröket. Fontos kiemelni, hogy a kormányhivatal „az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén alkotmánybíróvági felülvizsgálatot kezdeményezhet, illetve az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának bíróvági felülvizsgálatát kezdeményezheti” (a törvény 135. § (2) bekezdésének vége).

A törvény nem hozott radikális változást az eredeti 1990. évi LXV. törvényhez (Ötv.), illetve annak 1994-es módosításához képest sem. A problémát a még mindig gyengén meghatározott fővárosi és kerületi feladat- és hatáskörök felosztása jelenti. A törvény lényegében érintetlenül hagyta ezt a részt, ami valószínűsíthetően a háttérben zajló politikai viták eredményeinek tudható be és kimondatlanul is későbbre halasztja ennek megoldását. Pozitívumként a kormányhivatalok létrejöttét lehetne kiemelni, amely várhatóan az állami források felügyeletében fog jelentkezni.

### Összegzés

A régóta várt Önkormányzati törvény módosítása nem hozta meg azokat a várt hatásokat, amit a szakma várt volna. Az új törvény továbbra is „súlytalan” maradt, ugyanis nem adott konkrét, határozott válaszokat a város legkritikusabb közigazgatási problémáira (pl.: Budapest és a kerületek közötti konkrét feladat- és hatáskörök lehatárolása). A kerületek nem képesek feladni azt a túlzott önállóságot, amit az 1990-es években, illetve a főváros által hozott hibás döntések során nyertek el, másrészt nem képesek figyelembe venni a város egészének egyetemes fejlődését szorgalmazó célokat. A rövid távú elgondolásai és az „ad hoc” megoldások csak ideig-óráig lesznek kifizetődőek, ezért fontos lenne elgondolkodni egy olyan önkormányzati rendszeren, ahol a kerületek és a főváros együttesen határoznák meg a célokat, félretéve az idők folyamán felhalmozódott ellentéteket. Ez csakis úgy működhet, ha mindkét fél partnerként kezelné egymást a tárgyalásokon, és hajlandóak lennének akár kisebb – nagyobb kompromisszumok megkötése révén a közös együttműködésre.

A múltban és napjainkban is megfogalmazott reformjavaslatokat, tervezeteket és törvénymódosításokat nem csak a szakmai szempontok, hanem a politikai

<sup>33</sup>Fontos elmozdulás volt a fővárosi szint javára, ugyanis a közgyűlés „megszabadult” a kerületi képviselőktől, a kerületek delegáltjai csupán tanácskozási jogot kaptak a közgyűlésben (Pálné 2008). Korábban a 88 képviselői helyből 22 a kerületek küldöttjeinek volt „fenntartva” (Blais et al. 2000). A közgyűlés a jelenlegi szabályozás alapján 67 tagú (66 pártlistákról bekerült képviselő és a főpolgármester) (Beluszky 2007). Az önkormányzati rendszer 2010-es átalakítása során azonban a fővárosi képviselők létszámát 33 főre csökkentették.

megfontolások és törekvések is erőteljesen befolyásolhatják, melyek árnyalják a szükséges változtatások irányait, erősségét és lehetőségeit. A komoly változtatásokat előirányozó – főleg a magasabb szinten hozott – döntések során célszerű lenne mérlegelni azok súlyát és hatásait, ugyanis azok hosszú időre befolyásolják a város harmonikus fejlődését és meghatározzák a város mindennapi működésének keretrendszerét.

*Mindkét félnek* – a fővárosi és a kerületi önkormányzatoknak egyaránt – törekedni kell a jelenlegi „status

*quo” feloldására*, ugyanis csakis ezáltal válhat a város valóban „szerves egységgé”, kiaknázva és kihasználva a városban rejlő rejtett potenciálokat, ami a város minden polgárának és döntéshozójának az érdeke. Ennek az ideális állapotnak az eléréséhez az első és megkerülhetetlen lépés a kölcsönös bizalom megteremtése, ami megfelelő bázist teremtene a későbbi konszenzuson alapuló és közös érdekek mentén meghozott döntésekhez, ezzel egyaránt szolgálva mind Budapest, mind a kerületek jövőjét.

Vajas Ákos<sup>34</sup>

### Irodalomjegyzék

- Aczél G. (2009): Kalandozások Urbanisztikában. Pallas Páholy Kulturális és Kiadó Kft., Budapest
- Agg Z. (1998): Közigazgatási ismeretek geográfusoknak. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest
- Beluszky P. (2007): Közép-Magyarország. Dialóg Campus, Pécs – Budapest (Kárpát-medence Régiói 6.)
- Berényi A. (1994): Budapest szövetségi főváros, avagy a fővárosi törvény továbbfejlesztésére vonatkozó másfajta elképzelések. Magyar Közigazgatás, XLIV. évf. 5. sz., pp. 306–308.
- Blais H., Szeszler Zs. (2000): Városok Magyarországon, avagy az urbanizáció változásai. Budapest, [http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/hongrois\\_cle53e797.pdf](http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/hongrois_cle53e797.pdf)
- Csanádi G., Csizmadya A. (szerk.) (2008): Társadalom – Tér – Szerkezet. ELTE TÁTK Városi és Regionális Kutatások Központja, Budapest Fővárosi Reformtervek. – Önkormányzat 1993 3. évf. 9. sz. p. 23.
- Hegedűs J. (2008): A nagyvárosi kormányzatok és az önkormányzati rendszer. Tér és Társadalom, XXIII. évf. 1. sz., pp. 59–75.
- Juharos R. (2005): Hogyan épüljön Budapest?. Vertigo Publishing Kiadó Kft., Budapest
- Miklóssy E. (2012): A járás és vizsontagságai. Területi Statisztika, 15. (52.) évf. 2. szám, pp. 102–124.
- Pálné K. I. (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest – Pécs
- Pollák J. (1993): Budapest: Egység? Kétség?. Önkorkép, 3. évf. 2. sz., pp. 16–18.
- Réfi A. (2004): A magyarországi helyi közigazgatás történetének 1945 utáni fordulópontjai (1949–1950, 1989–1990). In: Gergely J. (szerk.), Strausz P. (szerk.), Zachar P. K. (szerk.) (2004): Autonómiák Magyarországon 1848–1998. ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola Új- és Jelenkori Magyar Történeti Program, Budapest

<sup>34</sup>ELTE TTK PhD hallgatója, az MNB munkatársa, a Magyar Urbanisztikai Társaság Fiatal Urbanisták Tagozatának vezetője

## Az agglomeráció múltbeli és jövőbeni fejlődési útja

**Kulcsszavak:** Agglomeráció, területfejlesztés, településfejlesztés, tervezés, ITI, 2014–2020.

### Abstract

The past and future development paths of the agglomeration

According to some results of the science the different development path in the past of the different places lead to a different future, thus their development should be also different. On the occasion of the launch of the new complex development tool for cities and its surroundings (the ITI) in the EU programming period 2014–2020, it is worth to examine whether there are different internal structure by the development paths of Hungary's capital and its agglomeration, which have a key role in the national economy. This was the objective of the ELTE-TÁTK international studies' research study group when it launched a one-year long research whose first, mid-term results are presented in this article.

Örökzöld terület- és településfejlesztési téma az agglomerációk fejlesztése. Általában hamar felmerül az elméleti kérdések között a központ és vonzaskörzetének kapcsolatrendszere, kölcsönhatásai és az együttkezelésük igénye, kevesebb szó esik magának az agglomerációnak a belső szerkezetéről, munkamegosztásáról, funkcióiról, esetleg eltérő fejlődéséről. Területfejlesztési programok készítésénél fontos tudatosítani, hogy lehet hasonló adottságú területeknek hasonló problematikája, de a területek különböző múltjából, jelenből eltérő jövőperspektívák következnek, ezért fejlesztési terveik is különbözőek lehetnek (Korompai 2006). Ez persze azt jelentheti, hogy nem lehet fejlesztéseiket egységesíteni, még ha például a támogatási politika dokumentumai erre hatnak is. Az eltérő fejlődési út nemcsak az azonos szinten lévő egységekre igaz, hanem az eltérő szinteken lévő hierarchielemekre is, kiegészítve azal, hogy a nagyobb területi egységek jövőképei nem azonosak a kisebb elemek jövőképeinek összességével (Korompai 2006.). Az egységesíthetőség ma leginkább a fejlesztéspolitikai kezelhetőséget és a tematikus koncentrációt preferáló érdekeire vezethető vissza, ami az intézményrendszer-működtetése szempontjából érthető is. Érdemes azonban feltenni a kérdést, hogy valóban homogén-e az agglomeráció a fejlesztéseink szempontjából, majd a válaszokat végiggondolva, szükséges-e módosítani a vonzaskörzet-fejlesztési elképzeléseinket, tevékenységünket bármilyen csekély mértékben is? Van-e valóban érdemi eltérés a fejlődési utakban, amelyek változtatásokat indukálhatnak a fejlesztési koncepciókban?

Egyetemi kutatócsapatunkkal ezekre a kérdésekre kerestük a választ, oly módon, hogy a következtetések hasznosíthatóak legyenek a következő uniós fejlesztési időszakban alkalmazható város és vonzaskörzetének fejlesztésére használható Integrált Területi Beruházások (Integrated Territorial Investments, a továbbiakban ITI) tervezésénél. A vizsgálat során összehasonlítható településeket kerestünk fel, interjú megkérdezési technikát alkalmaztunk, szekunder kutatást végeztünk a szakirodalomban, és a statisztikai adatbázisokban. A vizsgálat időtávja az 1989 óta eltelt időszak. Ebben a periódusban történt változásokra voltunk kíváncsiak, mivel vélemény-

nyünk szerint a transzformációval együtt járó trendtörés általánosan újraindította a városok fejlődését, így az összehasonlításhoz megfelelő 0. pont. A kiválasztott települések olyan kis- és középvárosok, amelyek hasonló távolságra fekszenek a fővárostól. Annak érdekében, hogy elkerüljük az agglomeráció lehatárolási problémáját, azaz, hogy meddig agglomeráció a tér, a lehető legközelebbi településeket vizsgáltuk (Dunakeszi, Maglód, Üllő, Dunaharaszti, Szigetszentmiklós, Budaörs, Szentendre).

Interjúink során ugyanarra a hat kérdésre kerestük a választ, a rendszerváltás óta eltelt időszak fejlődési kronológiájának és tényezőinek feltérképezése érdekében:

1. Milyen endogén tényezőcsoportok voltak megfigyelhetők a fejlődési ciklus elején és közben és ezek mennyire tudnak ezek érvényesülni?
2. Az agglomerációs központ rendelkezik-e/rendelkezett-e a környezete számára is hasznosítható tökevonzó képességgel? Ha igen, a vizsgált település rendelkezik-e/rendelkezett-e az ezek kihasználásához szükséges települési infrastruktúrával?
3. Létrejött-e a termelést gazdaságosabbá tevő, ezáltal a gazdasági növekedést serkentő térségi gazdasági koncentrációk?
4. Rendelkezésre álltak/állnak-e egységes fejlesztési koncepciók és tervek, lehet-e számítani az innováció terjedését ösztönző politikai és intézményi környezetre? Mennyiben segítik ezek elő a növekedés/fejlődés szervezettebbé válását?
5. Milyen mértékben voltak elérhetők az uniós források és ezek felhasználása milyen elért, illetve jövőbeni fejlődésre utal?
6. A növekedés beindulása az agglomerációs térségben milyen népességmozgáshoz/urbanizációs folyamatok beindulásához vezetett? Ezek hogyan hatottak vissza a növekedési folyamatokra?

A vizsgálatot az egyetemi szorgalmi időszakokhoz kötötten 2013-ban, a tavaszi és őszi félévre időzítettük. A kutatási terv öt irányított interjút tartalmaz településenként, az adott város fejlesztésében részt vett vagy részt vevő szakemberekkel. Jelen cikk a vizsgálat félidei eredményeit mutatja be, valamint a téma elméleti meg-



alapozását és a jövőbeni következtetésekhez szükséges ITI-ről elérhető információk összefoglalását, valamint az első teljes mértékben kiértékelt városról (Budaörs) kapott kutatási eredményeinket tartalmazza. Az őszi fél év során kerül sor a „le nem kérdezett” városok interjúira, és a meglévő anyagok kiértékelésére valamint az ITI tervezéshez kapcsolható következtetések megfogalmazására.<sup>35</sup> A kutatás fél távjánál történő eredményösszegzést indokoltnak látjuk, mivel olyan kérdések merülhetnek fel, az első részvizsgálatok alapján, amelyekre a további munkákban kereshetjük a választ vagy ráfókuszálhatunk azokra (új kutatói kérdések definiálása).

Bár a szakma számára evidensnek tűnhetnek, de mint egyetemi kutatás fontosnak éreztük az elméleti háttér feldolgozását és itt történő összefoglalását, amely ismerete nélkül a kutatás céljai sem értékelhetők. Ilyen alapvető elméleti kérdés a gazdasági növekedés és fejlődés közti fogalmi különbség. Míg az előbbi egy mérőszámokkal jól leírható mennyiségi változást jelent, addig az utóbbi esetében olyan komplex minőségi változásról beszélhetünk, mely az összkibocsátás időbeni növekedésén túl, már a megvalósuló szerkezeti átalakulást és a társadalmi-gazdasági feltételek (oktatás, infrastruktúra fejlesztése stb.) javulását is magában foglalja (Lengyel, Rechnitzer 2004). Noha a növekedés vizsgálata önmagában nem elégséges a változások átfogó értékeléséhez, a klasszikusnak mondható közgazdasági modellek eleinte mégis a gazdaságok növekedési mechanizmusainak egyszerű elemzésére helyezték a hangsúlyt, következtetéseiket általános érvényűnek tekintve bármely területre nézve. A felfogásmód hátránya azonban, hogy a gazdasági folyamatok értelmezése nem hozhatott, csak részleges eredményt mindaddig, míg az egyes területek egyedi mivolta felismerést nem nyert, és be nem épült az eredeti modellek újabb változataiba.

A kérdéskör egyik fő elméleti mozgatójának az 1960-as évektől jelenlevő neoklasszikus (exogén) irányzat tekinthető, mely a gazdasági növekedés hagyományos erőforrásai közül – természeti erőforrások, tőkeállomány, munka és technológiai fejlődés (innováció) – már az utóbbi hármat állította vizsgálatának középpontjába. Ez azért lényeges, mert kiemelte a technológiai fejlődés által eredményezett teljesítménynövekedés jelentőségét, mely egyszerűen képes a csökkenő hozadék elve miatt egyébként behatárolt, alapvetően tőke és munkaerő vezette kibocsátás-növekedés továbbindítására (Varga 2009). Kritikára adott okot ugyanakkor, hogy a technikai haladás maga nem része a modellnek, az csak mint külső, exogén adottság jelenik meg, és így hiába egyértelmű, hogy a technológia milyen fontos, ha annak forrását vagy eltéréseit nem képes, és meg sem próbálja magyarázni. Ráadásul a modell optimista alapfeltevését, miszerint a fejlett és fejletlen területek

között bekövetkező tényezőáramlás eredményeként a területi egyenlőtlenségek hosszú távon kiegyenlítődnék, a gyakorlat nem igazolta, ahogy az is világossá vált, hogy az elmaradottabb térségek a technikai újításokból csak kellően fejlett intézményrendszer rendelkezésre állása esetén képesek profitálni, ami igen ritka.

Éppen e kérdésekre próbál válaszolni a neoklasszikus endogén irányzat, melyben a technológiai fejlődés már, mint endogén, „belső” tényező szerepel, ami azzal jár, hogy a modellben fontos prioritássá válik a technológiai újítások és a tudás kialakulásának, valamint ösztönzőinek felkutatása. A neoklasszikus elmélet e továbbfejlesztett változatában a tudás már a tőke meghatározó formájaként jelentkezik, rámutatva, hogy az egyes területek számára rendelkezésre álló adottságok eredményes kihasználása a humán erőforrások minősége és az ismeretek terjedését elősegítő intézményi környezet erőteljes függvénye is. Mindez azt jelenti, hogy a fennálló területi egyenlőtlenségek mértékét hosszú távon elsődlegesen az határozza meg, hogy egy-egy térség milyen erősen képes motiválni saját fejlődését. Az „endogenitás” számára a valódi áttörést a korábbi növekedési források kimerülése és a világgazdaság körülményeinek mind erőteljesebben érzékelhető változása hozta el, hiszen ezek következtében kerülhettek az új területi politikák középpontjába a térségek, régiók adottságai, amelyek aztán a fejlesztésekhez, mint belső, endogén erőforrások álltak rendelkezésre. Így került sor a növekedés beindításáért felelős regionális potenciál fogalmának meghatározására is, mely az egyes térségekben található földrajzi, környezeti, történelmi, kulturális, társadalmi és gazdasági tényezők rendszerének (pl.: tőkeellátottság, munkaerő rendelkezésre állása, infrastruktúra felszereltsége) exogén hatásokra aktivizálható összességét jelenti (Lengyel, Rechnitzer 2004). Itt fontos rámutatni az exogén és endogén megközelítések közötti alapvető különbségre is: míg az exogén neoklasszikus irányzatok esetében ugyanazt a modellt még bárhol alkalmazhattuk, azaz passzív térről beszélhettünk, addig az endogén irányzatok esetében a tér már aktív, mivel a térbeli elhelyezkedés, az elérhető szomszédság, a településszerkezet (mint agglomerációs előnyök forrása) stb. eltérései miatt mindegyik térség egyedi (Lengyel 2012).

Ezen felfedezések egyfajta szintéziseként ki kell emelni Paul Krugman, neves közgazdász, „új gazdaságföldrajz” vagy „térgazdaságtan” elnevezésű irányzatát is, mely egy olyan új társadalmi gazdasági feltételekre alapozódó közgazdaságtudományi modell, amelyben a tér és térbeli elhelyezkedés endogén változóként szerepel, nyomatékositva, hogy napjainkban a gazdasági elemzés tényleges alapegységei már nem a nemzetgazdaságok, hanem a régiók – lényegében agglomerációs gazdaságok. Az eddigiekhez kapcsolódóan az irányzat valódi

<sup>35</sup>A kutatói csapat terve szerint hasonló cikkben számolhatunk majd be a kutatási projekt eredményeiről.

jelentősége abban áll, hogy célja egy olyan általános térbeli egyensúlyelmélet kidolgozása, amely a gazdasági tevékenységek térbeli struktúrájának kialakulását és változását modellezi (Krugman 2000).

Am mit nevezünk agglomerációnak és hogyan függhet össze a gazdasággal? Bár a kutatásunk során kifejezetten olyan településeket vizsgáltunk, amelyek biztosan agglomerációsok, érdemes ezt a fogalmat is áttekinteni nagyon röviden. Az agglomeráció fogalma valójában két aspektusból is megközelíthető, ám akár közgazdaságtani, akár társadalomföldrajzi meghatározását vesszük alapul, lényeges eleme a térbeli koncentráció. Gazdasági szempontból az agglomeráció egymás közelében lévő, adott jellemzőkkel bíró gazdasági tevékenységek sűrűsödésére utal, melynek révén a termelési költségek nagymértékben csökkenthetők, míg társadalomföldrajzi megközelítése szerint a fogalom olyan összetömörült településegyüttest, általában nagyvárost és vonzáskörzetét jelenti, ahol a különböző terület felhasználási módok egymás mellett, egymást váltva, többszörös körgyűrűben helyezkednek el (Bartke, Illés 1997). Mindehhez kapcsolódóan célszerű szót ejteni az urbanizációról is, mely elsősorban a városias jelleg erősödésében megnyilvánuló minőségi átalakulást takar. Jelentősége, hogy egyrészt a térszerkezet, másrészt az emberi erőforrások vándorlási motivációinak alakításán keresztül szintén nagymértékben hozzájárul a területi gazdaságok működési mechanizmusainak pontosabb megértéséhez, társadalmi és egyéb dimenziók bevonása által. Így összességében jól látható, hogy bármelyik agglomerációs megközelítést vizsgáljuk is, a koncentráció mindenképp egyfajta együttműködést feltételez a résztvevők között, és az urbanizáció jelenségét is bevonva még egyértelműen látszódnak a térbeli kölcsönhatás-rendszer folyamatok, valamint a koncentráció gazdaságra gyakorolt hatása, ahogy az egyszerű növekedésből végérvényesen szerves fejlődés teljeseedik ki.

### **A kiértékelt település: Budaörs**

A kutatás első teljes körűen kiértékelt települése Budaörs. A következőkben a kapott eredmények összefoglalója következik, itt nem bemutatva a hely földrajzi, történelmi múltját (amelyekre vonatkozó szakirodalom szintén feldolgozásra került a vizsgálat során). Kiindulásként csupán azt látjuk indokoltnak itt kiemelni Budaörs előtörténetét tekintve, hogy a legkorábbi időpont, melyre érdemes visszatekinteni, a 18. század eleje, ugyanis az éppen elnéptelenedő területre ekkor települt nagyszámú németajkú (sváb) lakosság, akik mind a kiváló földrajzi adottságokra tekintettel érkeztek, és hozzá is láttak a nagy mennyiségben fellelhető, jó minőségű föld megműveléséhez. Az általuk megkezdett mezőgazdasági tevékenység, valamint a magukkal hozott hagyományok hosszú időn át meghatározták a település mindennapjait, kihatva ezáltal a jövőére is. Beköltözésük eredményeként a falu népességszáma hamarosan oly mértékben megnövekedett,

hogy a 19. század végére már, az addig egytűcs faluból fokozatosan többtűcsává váló község bontakozott ki. Ennek a korszaknak a II. világháború vetett véget, ugyanis az erőszakos kitelepítéseknek köszönhetően a német származású lakosság jelentősen megfogyatkozott, és az etnikai összetétel teljesen megváltozott. Tulajdonképpen az ezt követő időszakról mondható el, hogy Budaörs alaprajzi és népességbeli fejlődését a legnagyobb mértékben befolyásolta, hisz az 1960-as évektől Budaörs már, mint Budapest agglomerációjának része, népességbefogadó település lett. Mivel ennek következtében a népességszám megugrott, a megnövekedett lakosság igényeinek kielégítésére lakótelepi építkezések indultak, melyet a nyolcvanas években a budapesti városhatárig húzódó keleti, és nyugati irányú terjeszkedés követett. A folyamat gazdasági és foglalkoztatási szerkezetre gyakorolt legfontosabb hatása az volt, hogy az új, vegyes lakónépesség érkezésével, az egykori sváb hagyományok háttérbe szorulása következtében, a mezőgazdaság leépülése is megindult. Mindezt az ipar térnyerése, valamint a mezőgazdasági művelésre, szőlőtermesztésre alkalmas hegyvidéki területek folyamatos benépesülése addig erősítette, míg végül az 1980-as évektől kezdve a tevékenység teljesen háttérbe nem szorult, először az ipar, majd mindinkább a szolgáltatási szektor javára. Budaörs 1986-ban érte el a városi jogállást.

Fontos azonban, hogy a város arculatát ma oly mértékben meghatározó szolgáltatási tevékenységek, illetve földrajzi elhelyezkedésének előnyei, csak az 1990-es évektől tudtak kibontakozni. Ennek magyarázata, hogy a térségi adottságoktól független, tágabb gazdasági-politikai környezetet tekintve, Budaörs növekedésének beindulását alapjaiban határozta meg a rendszerváltás, mely a gazdaság addigi nemzeti határok közé zártságát feloldva, utat nyitott a külföldi, nyugati tőke és az innováció megjelenésének, valamint elterjedésének. Ezáltal a gazdaságot addig meghatározó két termelési tényező, a szűkösen rendelkezésre álló tőke és munkaerő mellé felzárkózhatott a technológia, az innováció is, megnövelve a termelékenységet és javítva a tevékenységek határfokát. Emellett az átalakulást támogatta a magángazdaságok folyamatos megjelenése, melynek következtében a minél nagyobb fokú eredményesség lett a fő cél, ami teljesen új vállalati struktúrák kialakításán keresztül segítette a gazdaság fellendülését.

A változások politikai és közigazgatási vetületét nézve kulcsfontosságú volt az a mozzanat, hogy az addigi központosított irányítással szemben, a helyi közösségek önkormányzati jogot kaptak, mely végre lehetővé tette a települések számára is, hogy önállóan határozzanak céljaikról és eszközeikről. Ebben mérföldkőnek egyrészt az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) számít, mely az önálló helyi önkormányzatok megalakulásáról szól, másrészt az 1990. évi C. törvény, amely a helyi adók bevezetésének alapját teremtette meg az állami támogatásokat kiegészítve. Ezen helyi adók törvényben meghatározott

kivethető fajtái közül a gazdasági növekedés szempontjából leglényegesebb a helyi iparüzési adó, mely az önkormányzat illetékességi területén végzett vállalkozási tevékenységre nézve jelentett adókötelezettséget, függetlenül annak állandó vagy ideiglenes jellegétől.

Mivel a város az addigi gazdaságpolitikának és a szűkre szabott lehetőségeknek köszönhetően egészen a rendszerváltásig mintegy 300 millió forintos adósságot halmozott fel, az 1991-ben megválasztott új városi vezetés elsődleges célként ennek felszámolását tűzte ki, melyet extenzív gazdaságfejlesztéssel kívánt elérni, a terület földrajzi adottságait kihasználva. Ez nem jelentett mást, mint a hatalmas mennyiségben rendelkezésre álló szabad földterületek nagyberuházók részére való értékesítését, melynek eredményeként nagyrészt zöld- illetve barnamezős beruházásként, megépültek a város gazdaságát még ma is jellemző ipari és kereskedelmi egységek. Az újonnan elfogadott gazdasági kerettörvényeken kívül, a vállalkozások és külföldi tőkebeáramlás ösztönzésében a jól kiépített helyi intézményi környezetnek hatalmas szerepe volt. Mivel a település korábban járási székhely volt, sok olyan intézmény állt azonnal rendelkezésre, melyek elősegítették az innováció terjedését. Ezek az alapfeltételek azonban mit sem értek egységes koncepció nélkül: az önálló, helyi szintű politikai, valamint gazdasági tervezés feltételeinek megteremtése utat nyitott az egyedi lehetőségek feltérképezéséhez, illetve kiaknázásához, amit Budaörs remekül ki is használt, és melynek következtében már a város több olyan konkrét adottsága is megnevezésre került, amik addig – a megfelelő külső feltételek hiányában – inkább, mint hátrányos tényezők jelentek meg. Az új stratégia tehát felismerte a földrajzi adottságokban rejlő lehetőségeket pl.: kedvező közlekedési infrastruktúra, jelentős tőkevonzó képességgel rendelkező főváros közelsége, és azokat erőteljes vállalkozás-barát politikával párosítva, a beruházói figyelem felkeltésének alapjává nyilvánította.

Ezen új koncepció megvalósításának első lépcsőfoka volt az iparüzési adó mértékének meghatározása, melynek értékét a környező településeknél alacsonyabban szabta meg az önkormányzat. Ez a vállalkozások számára rendkívül kedvező volt, hiszen elhelyezkedését tekintve, Budaörs semmivel sem volt hátrányosabb helyzetben, mint más agglomerációs települések vagy akár a főváros, adókedvezményével viszont egyedülálló könnyebbséget tudott biztosítani a beruházóknak. Jól látható tehát, hogy míg Budapest közelsége az 1990-es éveket megelőzően inkább elhalványította Budaörs lehetőségeit, addig a rendszerváltást követően a nyugati nyitás és a globalizáció megjelenése következtében, végre előtérbe kerültek földrajzi fekvésének pozitívumai. Mivel Budapest tömegesen vonzotta az olyan nagy kereskedelmi láncokat, melyek befogadása a főváros számára inkább terhet jelentett volna, Budaörs az új partnerekben rejlő lehetőségeket felismerve és kihasználva, ténylegesen elindulhatott azon a saját úton, melyet a maga számára kijelölt.

A tudatos tervezés első valódi sikerének az az eredmény nevezhető, hogy a francia tulajdonú Auchan üzletlánc itt nyitotta meg 1998-ban első magyarországi áruházát. Tulajdonképpen ez a beruházás nevezhető a gazdasági fellendülés katalizátorának is, hisz azáltal, hogy Budaörs az áruház betelepülését infrastrukturális fejlesztések megvalósításához kötötte, egyúttal még vonzóbbá tette a települést a további beruházók számára. Ugyanakkor, mivel a település élhető jellegének fenntartása és a lakosok jólétének megőrzése az önkormányzati célokat tekintve mindvégig kiemelt prioritás volt, a vállalkozások részére történő építési engedély kiadása sokszor kötődött valamely fejlesztési feltétel teljesítéséhez. Ez azért is fontos, mert felhívja a figyelmet az összehangolt helyi politikai akarat szükségességére és eredményességére. Az Auchan esetén kívül kiváló példa erre a nem sokkal később, 2000 karácsonya előtt átadott Tesco bevásárlóközpont is, mely az engedélyért cserébe a közös M1/M7-es autópálya-szakasz fölött a korábbi egysávos híd helyén egy korszerű, körforgalmas felüljárót hozott létre. Az efféle „árukapcsolásokkal” létrejövő, javuló feltételrendszer következtében az autópálya két oldalán egyre több áruház és logisztikai központ telepedett meg, egyértelművé téve, hogy egy-egy nagyobb vállalkozás felbukkanása, a szükséges feltételek javításán keresztül, több hasonló jelentkező érkezését indukálja. Ez pedig nem csak a kereskedelmi láncokra és logisztikai központokra igaz, hanem a sorra megjelenő és a városba/város határába települő „multik” mellett, a kis- és középvállalkozások is igen nagy számban hozzájárultak Budaörs gazdasági aktivitásának emeléséhez, kihangsúlyozva ezáltal a gazdasági koncentrációkra épülő elméletek gyakorlati jelentőségét.

A sikeresen beindított gazdasági növekedés eredményeként, a város elképzelései és tervei 2004-re új irányt vettek. A saját identitás, gazdasági arculat és pénzügyi bázis megteremtése után, a jövedelmek felelős felhasználása és a fenntartható gazdaságfejlesztés módjának megtalálása váltak új célokká. Mivel a 2004-es év végére a város szabad földterületei már olyan mértékben beépültek, hogy az addigi extenzív gazdaságfejlesztés helyett új stratégia kidolgozására volt szükség, a település az intenzív gazdaságpolitikára való átállásba kezdett. Ez azt jelenti, hogy az eddigiekhez képest az új cél kis helyigényű, magas hozzáadott értéket termelő, tudásintenzív vállalatok, K+F cégek megtelepítése lett. Mindez jól mutatja, hogy a város erre az időszakra egy valóban új fázisba ért, mivel az egyszerű gazdasági növekedés mellett, a felhalmozott vagyon által közhasznú, társadalmi célú fejlesztések gyakorlati megvalósítása is kezdetét vehette, minőségi átalakulást eredményezve. Ezt illetően az önkormányzat kiemelt célja volt, hogy az egyre bővülő lakosság igényeit kielégítő szolgáltatásokat teremtsen, bővítse a szükséges intézményrendszert, és mint a térség vezető gazdasága, a környező településekről érkezőket is minőségi ellátásban részesítse. E koncepció keretében valósultak meg az időszak olyan nagyberuházásai, mint például a város

oktatási kapacitásainak bővítése, útfelújítások, környezetvédelmi projektek, vagy éppen az állami panel felújítási program. Az említett „megújulás” ugyanakkor nem mind önkormányzati önerőből, vagy állami támogatással jött létre, hanem a fejlesztésekhez nagymértékben hozzájárult az Európai Unióhoz való csatlakozás is, hisz Budaörsön számos beruházás valósult meg az Unió támogatásával.

Ezeket tekintve Budaörs 2004 utáni prioritásait és elért gazdaságfejlesztési szakaszát remekül jellemzi, hogy akár a 2004–2006-os, akár a 2007–2013-as fejlesztési időszakot tekintjük, az önkormányzati pályázatokat illetően elsősorban oktatási célú források kerültek lehívásra, melyek meghatározó jelentőségűek a humánerőforrás-fejlesztés szempontjából. Emellett számos budaörsi vállalkozás is pályázott támogatásra, és noha az első periódus nyertes projektjeit vizsgálva még az ipari és kereskedelmi-szolgáltató jellegű pályázók voltak többségben, a legnagyobb összegben támogatást elnyerő vállalkozások között, már ekkor több tudás alapú, innovációs tevékenységet folytató cég képviseltette magát. Ezt a tendenciát erősítette tovább a második fejlesztési periódus is, melyben a lehívható források jelentős növekedése volt tapasztalható, ám az oktatásfejlesztés mellett, ekkorra már a kerékpárforgalmi hálózat fejlesztése is kiemelt prioritásként jelent meg, a környezetvédelem és minőségi lakókörnyezet kialakításának jegyében. Ami a vállalkozások időszaki pályázatait illeti, a legnagyobb értékben támogatottak között, már ténylegesen a K+F, innovációs és technológiai fejlesztési célú vállalkozások kerültek többségbe.

Az elnyert támogatások tehát jól mutatják, hogy a gazdasági dimenzióhoz képest milyen mértékben erősödött a társadalmi-kulturális dimenzió is. A gazdaság fellendülése és az új tudás elterjedése nyomán, a mind képzetesebb munkaerőt képviselő lakosság igényeit kielégítendő, a budaörsi vezetés elsődleges céljává valóban az élhető környezet és a magas színvonalú szolgáltatások megteremtése vált. Ennek szellemében pedig Budaörs jelenlegi, jövőre vonatkozó stratégiája is olyan fenntartható fejlődést célzó terveket tartalmaz, melyek a helyi társadalom, a képviselők és a városhasználók vagyis a gazdasági szereplők elvárásait és szükségleteit is figyelembe veszik, különös tekintettel az infrastrukturális fejlesztésekre, valamint az életminőség folyamatos javítására.<sup>36</sup> Ehhez kötődően azonban a város kiemelt feladata, hogy megtartsa politikai akaratának egységességét és közigazgatási autonómiáját a sikeres projektek megvalósítása végett.

Ami a város fejlődésének tanulságait illeti, elmondható, hogy kulcsfontosságú mozzanat volt a rendszerváltás következtében kialakult szabad gazdasági környezet, mely lehetővé tette egyrészt a külföldi tőke beáramlását,

ami a növekedés központi tényezője, másrészt pedig az innováció megjelenését, mely a tőke és a munkaerő termelékenységének növekedését mozdította elő. A tőke által az országba hozott új tudás, a megfelelően kiépített intézményi és egyéb infrastruktúrát kihasználva, megtelepedése után olyan területi koncentrációk kialakításába kezdett, mely a vállalkozások számára a működést tette gazdaságosabbá, a kiválasztott telephely és környezete számára pedig megalapozta a gazdasági növekedést és fellendítette a foglalkoztatást. Mindez pedig különös jelentőséggel bír, hisz az agglomerációs és urbanizációs folyamatok eredményeit is kiemeli, ami viszont az endogén területi jellemzők mind erőteljesebb szerepét hangsúlyozza. Mindenképp fontos tehát látni, hogy ha Budaörs nem kap lehetőséget arra, hogy a gazdasági növekedéshez szükséges alapvető, *általános tényezőknél* kívül, *egyedi adottságait* (például, hogy a város polgármesteri posztján 1991 óta nem történt változás, ami megkönnyítette a sikerhez nélkülözhetetlen stabil, kiszámítható háttér és gazdasági környezet kialakítását) érvényesíthesse, akkor sokkal visszafogottabb fejlődés valósult volna meg. Az adott időszakra nézve ilyen egyedi adottságok voltak még az autópálya melletti fekvés, melynek a nyugati tőke és kereskedelem felé való nyitás adott jelentőséget és a főváros közelsége, melyet a külföldi tőke megjelenésén túl az önálló, szabad, helyi (gazdaság)politikai döntéshozatal értékelt fel. Mindemellett továbbra is meghatározóak voltak azok a fővároshoz kötődő folyamatok, melynek következtében Budaörs önálló gazdasággal és jelentős népességgel rendelkező település lett, immár saját urbanizációs és agglomerációs folyamattal, ami végül kistérségi vezető szerepének kialakulásához vezetett. A település fejlődését mindenképpen sikeresnek lehet nevezni, Budaörs a rendszerváltás óta eltelt időszakban rendkívüli fejlődési utat járt be. A KSH éves összesítése alapján 2007-ben az ország „legfejlettebb települése” címet is elnyerte.

### Új eszköz a területfejlesztésben

A kutatás során, ahogy a bevezetőben látható volt, a már lekérdezett városok kiértékelésére és további interjúkra kerül majd sor a fel nem keresett települések esetében. A továbbiakban az Integrált Területi Beruházás bemutatására<sup>37</sup> kerül sor, amely eszköz, véleményünk szerint alapjaiban határozza meg e települések következő hét évre vonatkozó fejlesztéseit. Az ITI általános bemutatása azért is lényeges, mert csak ezek ismeretében vizsgálhatók meg alapkérdéseinek, hogy lesz-e és kell-e egységes agglomeráció fejlesztés, és ha igen akkor milyen eszközökkel vagyis amelyek esetleg figyelembe veszik a helyi sajátosságokat, eltérő fejlődési utakat.

<sup>36</sup>Budaörs Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája. Budapest 2009.

<sup>37</sup>Ahogy az a lentebb kifejtésre is kerül, az ITI-ről szóló információk még nem véglegesek, hiszen ahogy a teljes ciklus költségvetése, úgy a fejlesztési alapok, eszközök szabályozása sem végleges még a cikk megírásakor. A cikkben az utolsó elérhető információk kerültek feldolgozásra.

Az Európai Bizottság 2011 júniusában fogadta el a 2014 és 2020 közötti időszak pénzügyi keretére vonatkozó javaslatát, amelynek címe „Az Európa 2020 stratégia költségvetése”. Majd ugyanezen év októberében pedig a kohéziós politikát szabályozó jogalkotási javaslatokat fogadták el. Ezen Bizottsági kezdeményezések alapozták meg az ún. Közös Stratégiai Keret koncepcióját bevezető, az Európai Parlament és a Tanács rendelet-tervezetét (KSK rendelet-tervezet), mely elsőként 2012 márciusában jelent meg (COM (2011) 615), legutóbb pedig 2013 áprilisában módosították rajta (COM (2013) 246).

A rendelet-tervezet szerint a Közös Stratégiai Keret (ezután KSK) a következő alapokat kapcsolja össze, az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA), az Európai Szociális Alapot (ESZA), a Kohéziós Alapot (KA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapot (ETHA). A javaslatból kiolvasható az előbbi öt eszköz szinergiáinak kihasználására való törekvés és ezáltal a hatékonyság növelése a fejlesztések során. A KSK „Területfejlesztés” című fejezetében a térségi, „place-based” megközelítés alapján az egyik új, legfőbb térségi integrációs eszközként bevezetésre kerül az „Integrált Területi Beruházás”. A jogszabályjavaslat kimondja, amennyiben egy vagy több operatív program több prioritási tengelyével kapcsolatos beruházás egy városfejlesztési, illetve egyéb területi stratégia vagy megállapodás szerint integrált megközelítést igényel, akkor az intézkedést ITI-ként lehet megvalósítani. Az ITI-ket a tagállam vagy az irányító hatóságok által kijelölt egy vagy több szervezet hajtja végre, melyek lehetnek a helyi hatóságok, regionális fejlesztési szervezetek vagy civil szervezetek is.

A kiválasztási folyamat tehát felülről vezérelt, és a tagállam dönthet arról, hogy a végrehajtás mely elemét kívánja delegálni. Az ITI végrehajtás formájáról és mértékéről az adott tagországnak vagy régióknak kell egyeztetnie. A tagországoknak lehetőségük nyílik arra, hogy az operatív programok prioritási tengelyeiből eredő támogatásokat összekapcsolják, illetve felhasználják azokat többdimenziós, ágazatokon átívelő beavatkozásokhoz, így az operatív programokat átfogó módon realizálhatják. Egyfelől az ITI révén a tagállamok rugalmasan alakíthatják ki az operatív programokat, másfelől pedig a finanszírozás egyszerűsítésével lehetővé válik, hogy az integrált intézkedéseket hatékonyabban ültessék át a gyakorlatba (Péti et al 2012; Péti 2012).

Az ITI-k csak akkor alkalmazhatóak hatékony eszközként, ha a kérdéses területnek integrált, több ágazatot is magában foglaló stratégiája van. Az ITI alapvető fontosságú elemei közé tartozik a kijelölt terület és az integrált területi fejlesztési stratégia, a végrehajtásra szánt intézkedéscsomag, és az irányítással összefüggő kormányzati egyeztetések. Lényeges továbbá, hogy az integrált

fejlesztési stratégiát oly módon dolgozzák ki, hogy az intézkedések a koordinált megvalósítás folyamán kiépített szövetségeken alapuljanak. Az ITI tárgya bármely, meghatározott területi jellemzőkkel bíró földrajzi övezet lehet, beleértve a városi, nagyvárosi, városi-vidéki, körzeti és régióközi szinteket, illetve a városkörnyékeket és az agglomerációt is. Mindezek mellett egy régió belül lévő, hasonló tulajdonságú különálló földrajzi területek (pl. kis vagy közepes városok alkotta hálózatok) esetén is alkalmazhatóak az összehangolt intézkedések. Nem előírás viszont, hogy az ITI fedje le egy adott közigazgatási egység teljes területét. Felhasználásának körét bővíti, hogy az Európai Területi Együttműködés (European Territorial Co-operation) keretében kialakított intézkedések is megvalósíthatóak a segítségével (Jaschitz 2012) (pl. határokon átnyúló városok integrált városfejlesztési stratégiái esetén). Az ITI épülhet egy tematikus fókuszra is, pl. egy agglomerációs térség közlekedési hálózatának fejlesztésére. Az ITI-tervezésű beavatkozásoknak illeszkedniük kell az alkalmazott operatív programok prioritásaihoz.

Az intézkedések finanszírozhatóak az ERFA-n, az ESZA-n, illetve a KA-n keresztül, viszont az egyes ITI-knél nem szükséges feltétlenül az összes alapot felhasználni. Az ITI juttatások és pénzügyi eszközök formájában is támogathatja a kedvezményezetteket azon esetekben, ahol a fejlesztési stratégia alapján megfogalmazott tevékenységekhez arra szükség van. Az ITI-k egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatásokat használják fel, előzetesen rögzített, dedikált többéves forráskerettel. A javaslatokban szereplő másik fontos követelmény, hogy a tagországok a partnerségi szerződésükben<sup>38</sup> határozzák meg az ITI-k felhasználásával összefüggő kondíciókat, tehát a kijelölés módszertanát (Európai Bizottság 2011).

A fentiek tükrében a top-down tervezési módszertan révén fejlesztett ITI megfelelő eszköznek bizonyulhat egy adott várostérségben – különös tekintettel az agglomerációs térségekre – a különböző integrált tevékenységek támogatásához, hiszen az eltérő tematikájú támogatásokat egyesíti (Geocentric Bt. – Aquaprofit Zrt. 2013). Az integrált városfejlesztés új értelmezést kap, melynek alapvető építőköve a város és vonzáskörzete közötti kapcsolatok, együttműködések erősítése lesz. Az Európai Bizottság (2011) javaslataiban megfogalmazza, hogy speciális befektetési prioritásokra van szükség az intelligens, fenntartható, és inkluzív növekedés céljainak támogatását előnyben részesítő várostérségek esetén. Továbbá, arról is szó van benne, hogy az ERFA-források minimum 5%-át az összes tagállamban a városok részére különítsék el és fordítsák a fenntartható városfejlesztésre. Megállapítható tehát, hogy a fenntartható városfejlesztés a későbbiekben akár az ITI – mely egyfajta integrált be-

<sup>38</sup>Ennek társadalmi vitája kezdődött meg a cikk írásával egy időben. Tehát ebben a megállapodásban már kereshetjük a kijelölt ITI-ket, de végleges kijelölésről csak a felek részéről elfogadott megállapodás esetében beszélhetünk majd.

fektetési stratégiaként funkcionál majd – révén is finanszírozhatóvá válik. A következő programozási időszakban a város és vonzásokörzetének stratégiai kapcsolódása szempontjából döntő tényező lesz, hogy ITI megvalósítása esetén a városnak és vonzásokörzetének egységes, és koherens stratégiai szemléletet tükröző programot kell véghezvinnie (Geocentric Bt. – Aquaprofit Zrt. 2013).

Az ITI-k magyarországi felhasználását, alkalmazását is tartalmazó Partnerségi Megállapodás tervezet hangsúlyozza, hogy az ITI által egyaránt megvalósíthatóak lesznek decentralizált területi fejlesztések (megyék, nagyvárosok), és központi irányítású, országosan kiemelt területfejlesztési beavatkozások is. Az új fejlesztési eszköz egyik előnyeként említi, hogy segítségével egyszerűbben jeleníthetőek meg az egymást kiegészítő társadalmi, infrastrukturális, és környezeti fejlesztési elemek, melyek egy meghatározott térség gazdasági növekedését alapozzák meg. Az eszköz hazai alkalmazásának fő területei a megyék, illetve minden megyei jogú város és közvetlen térsége. Ezen decentralizált fejlesztési csomagok tematikái és forráskeretei részben a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban, Pest megye fejlesztései pedig a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programban szerepelnek majd, a fejlesztési csomagok ERFA és ESZA forrásokat fognak majd össze. Megyei szinten az önkormányzatok előre megszabott forráskeretű fejlesztési csomagot terveznek, melyeket ITI formájában realizálnak, és a csomagjaik végrehajtására is lesz hatáskörük. A megyei jogú városok fejlesztési csomagjai – Budapest és agglomerációjának vagy Budapest és Pest megye fejlesztései is – nagyrészt ITI – keretek között érvényesülnének. A városi ITI-k legfőbb célkitűzései közé tartozik a városok helyi gazdasági szerepköreinek erősítése, a zöld gazdaságra való átállás könnyítése, a fenntartható közlekedés és a városi környezet fejlesztése, továbbá a leromlott városi területek komplex megújítása. Folyamatban van a megyei jogú városok és vonzásokörzeteik, valamint Budapest és agglomerációja integrált településfejlesztési stratégiájának átdolgozása az Európa 2020, illetve az új kohéziós politika céljainak alárendelten, mely kiindulópontként szolgál a fenntartható városfejlesztési ITI projektcsomagokhoz<sup>39</sup>.

## Következtetések helyett: kérdésselvetések

Végezetül érdemes áttekinteni az eddigi eredményeket. Hipotéziseinket nem tudjuk igazolni, hiszen csak a kutatás felénél tartunk. Még nem tudjuk megmondani, hogy valóban mind időben, mind minőségében eltérő utat jártak-e be eddig az agglomeráció települései. Csupán kérdéseket vehetünk fel, hiszen „csak” a szakirodalom alapján és tapasztalati úton sejtjük, hogy igazunk van, de még nincs mit összehasonlítani a cikkben vizsgált település példájával. A Budaörsről bemutatott eredményeket még újnak sem lehet mondani, hiszen már korábban ismert tudományos eredmény, hogy a város több hullámban mindig más-más tényezőre támaszkodva fejlődött, de ezek alapján felvethető egy pár kritikus pont. Ha hipotézisünk igazolást nyer és a többi település is több fázisban, hol endogén, hol exogén tényezőkre támaszkodva fejlődött, és ez a folyamat térben és időben elcsúsztatott, akkor az azt fogja jelenteni, hogy a budapesti agglomeráció fejlődési útja nem egységes, mozaikos képet mutat, ezért abban az esetben fejlesztését is ennek megfelelően kellene tervezni. (Nem homogén tér múltja szempontjából és ezáltal a lehetséges jövőik is eltérőek.)

Ez a gyanítható eredmény meg kell, hogy határozza az ITI-k tervezését is. Javaslatként felvethető, hogy el kell kerülni egy egységes fővárosi agglomerációs ITI kialakítását. Az előzőekben bemutatott fejlődési hullámok vizsgálata az ITI-k lehatárolásában kell, hogy szerepet kapjon. Csak az azonos fázisban lévő települések fejleszthetőek együtt. Ilyen például Érd Megyei Jogú Város és környékének lehatárolása. Ebből az következik, hogy több ITI-t indokolt felállítani és legfeljebb ágazati logikán (közlekedés, egészségügy stb.), tehát „ellátási körzeteknél” lehet ettől eltérő módon fejleszteni. A vizsgálat második részében erre a kérdéskörre fókuszálva kell előrehaladnunk, tehát cáfolni vagy megerősíteni az ITI-tervezéshez szükséges, lényeges feltételezéseket.



**Szabó Máttyás**

egyetemi tanársegéd  
Eötvös Lóránd Tudományegyetem  
Társadalomtudományi Kar  
Európai Tanulmányok Tanszék

**Társszerzők: Szaniszló Nóra, Erdei Fanni**  
ELTE-TÁTK nemzetközi tanulmányok MA hallgatók

<sup>39</sup>Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra – szakmai egyeztetésre bocsátott tervezet. Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest, 2013. pp. 87–88.

## Irodalomjegyzék

- Bartke I., Illés I. (1997): Telephelyelméletek. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest  
[http://www.nth.gov.hu/files/download\\_files/327/ITICLLD\\_espon\\_megyeinap\\_rovid\\_hontlapra\\_120717\\_NTH.pdf](http://www.nth.gov.hu/files/download_files/327/ITICLLD_espon_megyeinap_rovid_hontlapra_120717_NTH.pdf) Letöltés: 2013. jún. 24.
- Enyedi Gy. (1996): Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest
- Európai Bizottság (2011): Integrált Területi Befektetés – Kohéziós Politika 2014 és 2020 között [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf) Letöltés: 2013. jún. 18.
- Geocentric Kutatási és Szaktanácsadó Betéti Társaság – Aquaprofit Zrt. (2013): Képzési anyag a Dél- Alföldön és a Vajdaságban elkészítendő városfejlesztési dokumentumokhoz. Joint Urban and Agglomeration Network projekt, Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület, [http://www.juan.hu/download/JUAN\\_kepzesi\\_anyag.pdf](http://www.juan.hu/download/JUAN_kepzesi_anyag.pdf), Letöltés: 2013. jún. 22.
- Gyulay Z. (2004): Budaörs az Európai Unióban. Ceba Kiadó, Budapest  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_hu.pdf) Letöltés: 2013. jún. 19.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0246:FIN:HU:pdf> Letöltés: 2013. jún. 6.
- Izsák É. (2003): A városfejlődés természeti és társadalmi tényezői. Budapest és környéke. Napvilág Kiadó, Budapest
- Jaschitz, M. (2012): A 2014–2020-as időszak lehetőségei a határ menti gazdaságfejlesztésben: Az EGTC-k lehetséges szerepe határ menti ITI-k megvalósításában. In: Falu Város Régió, 2012. (1–2), pp. 80–86. old.
- Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. Brüsszel, 2012.3.14. COM (2011) 615 final/2 2011/0276 (COD)
- Korompai A. (2006): Kérdések a területfejlesztési dokumentumok jövőképeinek változásai kapcsán. In: Kristóf T., Tóth A. (szerk.) (2006): „Globális és hazai problémák tegnaptól holnapig” VI. Magyar (Jubileumi) Jövőkutatási Konferencia. Arisztotelész Stúdió Bt., Budapest. 216–219. old.
- Krugman P. (2000): A földrajz szerepe a fejlődésben. Tér és társadalom, 4., 1–21.
- Lengyel I. (2012): Regionális növekedés, fejlődés, területi tőke és versenyképesség. In: Bajmóczy Z., Lengyel I., Málóvics Gy. (szerk.): Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság. JATEPress, Szeged, 151–174.
- Lengyel I., Rechnitzer J. (2004): Regionális gazdaságtan. Dialóg Campus Kiadó, Pécs
- Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra- szakmai egyeztetésre bocsátott tervezet. Nemzetgazdasági Minisztérium, 2013, Budapest.
- Módosított javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. COM (2013) 246 végleges
- Péti Márton et al. (szerk.) (2012): Térségileg integrált fejlesztések. Területfejlesztési Füzetek (3), NFM – VÁTI – NTH, Budapest, 2012, pp. 5–6., 10–18.
- Péti Márton – Czene Zsolt – Csizmár Orsolya – Gálóczi Balázs – Petrás Ferenc – Szabó Balázs (2012): Helyi gazdaságfejlesztési perspektívák a fejlesztéspolitikában. in: Falu Város Régió, 2012 (1–2), pp. 87–91
- Studio Metropolitana Kht. és ECORYS Magyarország (2009): Budaörs Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája. Budapest, Budaörs Város Önkormányzata
- Varga, A.(2009): Térszerkezet és gazdasági növekedés. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Veresegyházi B. (2006): Budaörs földrajza diákoknak. Budaörs, Illyés Gyula Gimnázium



# Kitekintés



## Horvátország felkészülése az uniós csatlakozásra – az intézményrendszer átalakulása

### Szakmai beszámoló az „EU kohéziós politika pénzügyi alapjai hatékony menedzsmentjének kapacitás erősítése (HR 08 IB SPP 02)” című IPA Twinning projektről és az elért eredményekről

**Kulcsszavak:** EU bővítés, Horvátország, intézményrendszer, kohéziós politika, programozás, twinning program, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

#### Abstract:

**Preparation of Croatia for accessing the European Union – the change of institutional system**

**OVERVIEW OF THE TWINNING IPA PROJECT „Enhancement of capacity for effective management of EU Cohesion policy funds (HR 08 IB SPP 02)” – implemented by the Ministry of Regional Development and EU Funds of the Republic of Croatia, Ministry of Finance of the Republic of Croatia, Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, Central Project Management Agency (CPMA), Lithuania, National Development Agency (NDA), Hungary and the Project Contracting Authority – Central Finance and Contracting Agency (CFCA), Croatia.**

The overall impact of the Project goes far beyond the mandatory results fixed in the Contract. Without doubt this project together with parallel EU supported projects significantly contributed to the main step of the preparation of beneficiary institutions for management of EU structural funds in Croatia.

#### Bevezetés

**2011. június 30-án**, pontosan a magyar EU elnökség utolsó napján mind a 33 tárgyalási fejezet lezárult, és 10 évvel a csatlakozási kérelem benyújtása után, **2013. július 1-től Horvátország az Európai Unió teljes jogú tagállama lett.**

Az Európai Bizottság 2012. október 10-én hozta nyilvánosságra éves bővítési csomagját: a stratégiai dokumentum mellett a Bizottság országjelentéseket készített valamennyi tagjelölt (Törökország, Izland, Montenegró, Macedónia, Szerbia) és potenciális tagjelölt országról (Albánia, Bosznia-Hercegovina), Koszovó esetében publikálta a Stabilizációs és Társulási Megállapodásra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmányt és monitoringjelentésben értékelte a csatlakozó Horvátország teljesítményét.

Szomszédunk új tagállamként előkelő helyzetbe került, hogy kezdeményező szerepet vállaljon a regionális együttműködésben, s ezzel támogassa a térség többi országának csatlakozási folyamatát.

Az Európai Unió Horvátország csatlakozásával a nyugat-balkáni bővítési folyamatnak adott lökést egy olyan időszakban, amikor a pénzügyi válság és az Európai Unió belső problémái miatt az Unió a befelé fordulást is választhatta volna.

Horvátország célba érése **politikai üzenet** a térség többi országa számára is: a tagság elérhető cél a csatlakozási feltételek teljesítése után. (Megjegyzés: a 2009 áprilisában történt NATO csatlakozás már ennek a folyamatnak az egyik előhírnöke volt.)

Brüsszel fő célja a horvát csatlakozási folyamattal és annak lezárásával feltehetően az volt, hogy a horvát csatlakozási feltételek teljesítésével a 2013. júliusi belépés megvalósulhasson. Horvátországgal lehetett demonstrálni

a bővítéspolitikai hitelességét. A **horvát modell átvétele** a balkáni országok számára ösztönzést nyújt az EU-integrációra, a reformok elvégzésére, egyúttal a **régió biztonságpolitikai kockázatainak** a felszámolására.

**Horvátország az EU-csatlakozási tárgyalások lezárásával** bizonyította, hogy kiépültek és működnek a demokratikus intézmények. Gazdasága az átmeneti mentességek fokozatos kivezetésével esélyt kaphat a közös piacba való beilleszkedésre, a többi tagállammal való belső piaci versenyzésre.

Az emberi jogok és a háborús bűnügyek kapcsán még egy ideig biztosan a nemzetközi szervezetek (UNHCR, ICTY, ICJ) és néhány EU tagállam figyelmének előterében maradhat („Lex-Perkovic” körüli EU Bizottság vs. horvát állam vita). A háborús múlt és a jugoszláv állam szétválási problémái – lezáratlan határviták, a menekültügyek és háborús bűncselekmények – befolyásolhatják az ország délkelet-európai szomszédság-, ill. regionális politikáját.

Az alábbiakban egy olyan együttműködés eredményeiről számolunk be, amely jelentős hatással volt **a kohéziós politika forrásait kezelő horvát intézményrendszer átalakulására** és ezáltal a csatlakozás körülményeire is.

Az elmúlt két évben egy litván-magyar-horvát együttműködés keretében közel húsz magyar szakember vett részt az IPA előcsatlakozási források kezelését ellátó intézmények felkészítésében, hogy 2013 júliustól már a tagsággal járó forráskezelés gyakorlatát tudják alkalmazni. Mindez különösen érdekes abból a szempontból, hogy technikailag a csatlakozás évében még éppen hat hónap maradt Horvátország számára részt venni a 2007–2013 közötti költségvetési időszak forrásainak felhasználásában, miközben a többi 27

tagállamban zajló 2014–2020 költségvetési periódus tervezésével is fel kellett venni a versenyt – nem bezárva a folyamatban lévő IPA projektek zárásáról és a támogatások elszámolásáról.

Az **egyszerre három szinten zajló tervezés**, programozás és megvalósítás tette igazán egyedivé a projektet, melynek részletei a következő hasábkon kerülnek bemutatásra.

**A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség** közreműködésével 2011-ben elnyert, összesen **26 hónapig tartó** twinning projekt **célja az EU források fogadására és kezelésére szolgáló horvátországi intézményrendszer kapacitásainak fejlesztése, és az ehhez szükséges jogszabályi háttér kidolgozása volt.**

### **Horvátországi helyzetkép a csatlakozás előkészítése és a projekt megvalósítása közben**

Ahhoz, hogy megérthessük, miért volt szüksége Horvátországnak a twinning projekt keretében az intézményi kapacitásainak megerősítésére, röviden lássuk a projekt indulása előtti állapotokat.

**Ezt legalább három terület érintésével lehet közvetlenül megvilágítani: az előcsatlakozási alapok felhasználásának tapasztalatai, a horvát regionális politika reformja, továbbá belpolitikai átalakulások a 2011-es választásokat követően.**

### **Az IPA előcsatlakozási források felhasználásának értékelése**

*Horvátország számára – ugyanúgy, mint Magyarországnak számára a taggá válás előtti években – a csatlakozás előkészítésével egy időben megnyíltak az előcsatlakozási alapok (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA).*

A felkészülési időszakot – és ezáltal az IPA források felhasználásának eredményességét alapvetően befolyásolta **a stratégiai programozás gyakorlatának hiánya.**

Horvátország függetlenségének elnyerése óta ugyanis nem készült átfogó gazdasági és iparfejlesztési stratégia. A mindenkor horvát kormányok ehelyett, elmulasztva egy átfogó stratégia kidolgozását, hivatalba lépésük **kezdetén szektorokra lebontva (iparfejlesztés, innovációs, energetikai)** határoztak meg bizonyos fejlesztési prioritásokat. Ez különösen akkor válik érthetővé, ha hozzátesszük, hogy jelenleg **20 minisztériumból áll a horvát központi államigazgatás. A minisztériumok elaprózottsága és azok nagy száma egy sajátos, – a volt Jugoszláviához köthető – történelmi adottság.** A különböző szektorokra szétaprózott minisztériumok egymással szembeni vetélkedésének egyik eredményének tekinthetjük azt, hogy korábban nem készültek átfogó stratégiák.

Miután a múlt évtizedben véghezvitték egyes állami nagyvállalatok privatizációját (olajipar, távközlés, bank-

szektor, turizmus, gépipar stb.), nem készült a versenyképes horvát gazdaság létrehozását elősegítő központi fejlesztési terv új beruházások, illetve iparágak megtelepedésének ösztönzéséért.

A tudatos gazdaságtervezés hiányát jól jellemzi, hogy **a horvát GDP 17%-t adó** (évi cca. 7 MRD EUR) **turizmus fejlesztésére** sem készült az elmúlt két évtizedben átfogó hosszútávú fejlesztési terv.

A horvát gazdaság szerkezeti gondjainak megoldására vonatkozó stratégia hiányát mind a külföldi, mind a belföldi gazdasági szereplők jelenleg is folyamatosan kritizálják: az elavult gazdaságjogi környezet, valamint a bonyolult bürokratikus intézkedések hátráltatják a dinamikus üzletmenetet, meggátolják az újabb beruházások megjelenését. A helyzet megoldásának szükségességére ezen túl több nemzetközi szervezet is felhívta a figyelmet, ugyanis számos nemzetközi felmérés azt mutatja – példaként említhető a Világbank Doing Business 2012-es kiadványa –, hogy a nyugat-balkáni térségben csak Bosznia-Hercegovina rendelkezik kedvezőtlenebb gazdasági klímával.

**2012 tavaszán** a zágrábi EU misszió rendszeresen szervezett „EU Assistance Co-ordination meeting”-ek zajlottak. A rendezvényeken uniós szakdiplomatakat vettek részt, előadóként pedig a horvát közigazgatás felső vezetői tartottak tájékoztató előadásokat.

Egyik alkalommal Matija Derk, a horvát regionális fejlesztési minisztérium uniós pénzekért felelős helyettes államtitkára, helyi NIPAC (vagyis nemzeti IPA koordinátor) vezető – aki egyszemélyben a twinning projekt kedvezményezett oldali projektigazgatója – tartott részletes beszámolót az előcsatlakozási alap felhasználásáról és a csatlakozásra való felkészülés állásáról.

**Az értékeléséből egyértelműen kiderült, hogy az IPA projektek kifizetések aránya elmaradt a vártnál: 2007 és 2011 között Horvátország részére összesen 668 millió EUR alap állt rendelkezésére, amiből csupán 276 millió EUR-t használt fel, azaz a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök 42 %-át.**

Az IPA Program első öt komponensének implementációja során adódott nehézségek elsősorban a III.-as (infrastrukturális projektek), valamint az V.-ös (mezőgazdaság és vidékfejlesztés) komponens területét érintették. Ebből kifolyólag kényszerűségből olyan projekt átütemezési feladatok adódtak, **melyekből 23 millió euró forrás szabadult fel. Ezt az összeget Horvátország kénytelen volt visszautalni Brüsszelnek.**

A megmaradt IPA források az alábbi célokkal kerültek kiírásra:

- A) I. komponens
  - a. Egységes földhivatali rendszer kiépítése
  - b. Bíróságok informatikai rendszerének fejlesztése
  - c. Határőrizeti információs rendszer kiépítése
  - d. Vízumrendszer informatikai fejlesztése

- B) II. komponens
  - a. Utolsó körös CBC pályázatok kiírása Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Szerbia vonatkozásában.
- C) III. komponens
  - a. Közlekedésfejlesztés
    - i. Vasútfejlesztés
      1. Tenderdokumentáció előkészítése Zapresic-Horvati-Rugvica-Brckovljani vonalakon
      2. Dugo Selo és Novska közötti pálya rekonstrukciós munkálatok előkészítése
      3. Vinkovci és Vukovár közötti szakasz villamosításának hatástanulmányának előkészítése
    - ii. Folyami közlekedés fejlesztése
      1. Vukovári és északi kikötők fejlesztésének technikai segítségnyújtása
      2. Száva folyó rehabilitációja, hajózhatóságának előkészítése
  - b. Környezetvédelem
    - i. Mariscinai és kastijuni víztisztítómű fejlesztése
    - ii. Sisak városának szennyvíz tisztítási fejlesztési programja
  - c. Regionális versenyképesség
    - i. KKV fejlesztési programok
- D) IV. komponens: Humán erőforrás fejlesztés
  - a. Munkaügyi központok oktatási tevékenységeinek támogatása

**Matija Derk ezen a rendezvényen mutatta be a Regionális Fejlesztési Minisztérium új struktúráját,** amely már ellátja a korábban külön hivatalként funkcionáló Horvát Nemzeti Fejlesztési Ügynökség NIPAC munkáját is. Beszámolója szerint Minisztériumának számos nehézséggel kellett megküzdenie a programozási feladatok területén. Kapacitásbeli problémáik forrása már ekkor is az volt, hogy egyszerre három programozási periódusnak az előkészítésében, illetve kivitelezésében kell közreműködniük (IPA és kohéziós források előkészítése két különböző költségvetési periódusra vonatkozóan). A helyettes államtitkár beszámolt arról is, hogy annak érdekében, hogy teljes mértékben lehívhatóak legyenek a strukturális alapokból származó források, **mintegy 15–20%-kal több projektet kell előkészíteniük,** mint amennyi forrás rendelkezésre áll – ez a felültervezés egyébként minden tagállamban gyakorlat.

### Az ország regionális felosztása

A twinning program megvalósításával párhuzamosan a horvát állami szervek az EU képviselőivel folytatott konzultációk után **Horvátország új statisztikai regionális felosztásáról határoztak: 2013. január 1-jétől az eddigi három helyett két statisztikai régióra osztották fel az ország területét.** A kormány szerint ezzel

a következő 14 év folyamán jelentős támogatási többlet nyerhető EU-s alapokból.

A Horvát Statisztikai Hivatal, a horvát kormány, az EB-vel és EUROSTAT-tal folytatott tárgyalását követően, határozatot hozott az ország új statisztikai regionális felosztásáról. A statisztikai régióra osztás alapját az Európai Parlament és Európai Tanács által 2003-ban elfogadott 1059/2003. számú rendeletében meghatározott NUTS-rendszer kritériumai képezik, amelyek szerint a NUTS 2 statisztikai régió lakosságának száma 800 ezer és 3 millió között lehet. **Az eddigi, 2007-ben elfogadott felosztás szerint** az ország területe három statisztikai régióra – Északnyugati régióra (Zágráb város, továbbá Zágráb, Krapina-Zagorje, Varazsd, Kapronca-Križevci és Muraköz megye), Pannonvidéki Horvátországra (Bjelovár-Bilogora, Verőce-Drávamente, Požega-Szlavónia, Brod-Szávamente, Eszék-Baranya, Vukovár-Szerémség, Karlovac és Sisak-Moslavina megye) és Adriai régióra (Tengermellék-fennsík, Lika-Senj, Zadar, Šibenik-Knin, Split-Dalmácia, Isztria és Dubrovnik-Neretva megye) – oszlott. **Az új felosztás szerint az Adriai régió változatlan maradt, az ún. Kontinentális régió pedig az Északnyugati és Pannon régió együttes területéből tevődik össze.**

**Az új statisztikai felosztást 2012. augusztus 29-én Branko Grčić miniszterelnök-helyettes és regionális fejlesztési miniszter, Vesna Pusić külügyminiszter és Ivan Kovač, a statisztikai hivatal igazgatója jelenlétében szemléltette.** Grčić hangsúlyozta, hogy **az eddigi régiós felosztás megváltoztatására azért volt szükség, hogy a korábbi három régió ezáltal egyenlő eséllyel pályázhasson az EU-s alapoknál.** Tekintettel arra, hogy az Északnyugati régió egy főre jutó GDP-je az EU átlagának 78%-át teszi ki, az eredeti régió felosztás alapján a támogatások összege mintegy 30%-kal alacsonyabb lett volna, 50%-os önrészt kellett volna vállalni egyes projekt finanszírozásában, alacsonyabb szintű állami támogatásban részesült volna a gazdaság, **továbbá Zágráb fejlettségi szintje csökkentette volna a régió támogatási hányadát is.** (Pro domo: Ezekre a tényekre felhívta a figyelmet Radimir Čačić volt miniszterelnök-helyettes és gazdasági miniszter is, aki 2007-ben Varasd megye akkori zsupánjaként azt kifogásolta, hogy a megye évi 30 millió EUR-val kevesebb támogatásra pályázhatna).

A kormány képviselői kiemelték: Horvátország teljes területén kedvezőbb feltételek mellett lehet majd pályázni legalább 2027-ig; az egységes támogatási feltételek könnyebbé teszik a fejlesztési projektek tervezését és kivitelezését; Zágráb város ilyen támogatási feltételek mellett növeli az ország támogatás-befogadóképességét; könnyebbé válik az operatív programok adminisztrációja. **A 2013-es év folyamán 450 millió EUR áll majd rendelkezésre az EU-alapokból, míg 2020-ig további 13,7 Mrd EUR támogatás nyerhető majd el.**

Az új statisztikai regionális felosztás ellenlábaisai – elsősorban horvát ellenzéki körök – ugyanakkor jelezték, hogy a fejletlenebb, többnyire szlavóniai megyék, nehezebben fognak hozzáférni a támogatásokhoz. Meglátásuk szerint Horvátországot előnyösebb lenne 4 vagy 5 régióra felosztani, ahol Zágráb város egy külön körzetet képviselne.

### **A horvát belpolitikai helyzet jellemzői a csatlakozáskor**

#### **Az uniós csatlakozást levezénylő új Kormány motívációit jól jellemezte a 2011-es választások eredménye és az utána következő változások.**

Horvátország hetedik parlamenti ciklusára megválasztott képviselőházának alakuló ülésére 2011. december 22-én került sor. A december 4-i választásokon győztes balközép koalíció javaslatára, egyhangúan Boris Sprem szociáldemokrata képviselőt választották házelnöknek. Az öt alelnöki poszt közül hármat a győztes balközép koalíció, kettőt az ellenzéki jobbközép HDZ párt töltött be. A 151 fős képviselőházban az új balközép koalíciós kormánynak 80 saját, és a kisebbségi képviselők részéről biztosított 8 támogató mandátuma lett.

Bebic leköszönő házelnök emlékeztetett arra, hogy Horvátország 2009 áprilisában csatlakozott a NATO-hoz. Egyúttal hangsúlyozta, hogy a képviselőház legnagyobb feladata a jogharmonizáció elvégzése volt, több mint háromszáz, az acquis-hez kapcsolódó horvát jogszabály elfogadására, illetve módosítására került sor.

Boris Sprem megválasztott házelnök ünnepi beszédében kitért arra, hogy Horvátország történelmének leg súlyosabb válságát éli át a megváltozott gazdasági körülmények miatt. Jelezte, hogy a törvényhozás munkája nem lesz könnyű: egyszerre kell megfelelni az EU-tagsági követelményeknek, és az Európát, de a Horvátországot is súlyosan érintő válság kezelésének. Előrebocsátotta, hogy a gazdasági válságból való kilábaláshoz mind a törvényhozásnak, mind a kormánynak népszerűtlen intézkedéseket is kell hoznia. A horvát gazdaságnak alapjaiban kell megváltoznia ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetből az ország kilábalhasson.

**A jobbközép erők vereségével történelmi korszaváltás kezdődött a kereszténydemokrata értékeket valló pártok soraiban. Horvátország a 2011-es parlamenti választásokkal indult el a közép-európai rendszerváltó pártok sorában korábban végbement átalakulás irányába. A HDZ egyrészt a 20 éven át tartó mozgalmi jellegéből (220 ezer párttag) klasszikus polgári párttá alakulhat. Másrészt a '90-es évek nagy öregjei, Sekset kivéve kikoptak: Bebic házelnök és Hebrang frakcióvezető visszavonult, Jarnjak pártfőtitkár az illegális párt pénzek körüli botrányok miatt szintén távozott a pártból. A parasztpárt elgyengülésével és a horvát EU-csatlakozással a horvát agrártársadalom átalakulása ugyancsak valószínűsíthető.**

### **A kapacitásfejlesztést támogató twinning projekt részletei**

#### *Az ikerintézményi stratégia és a twinning program*

Twinning pályázat benyújtására, twinning projekt megvalósítására az EU tagállamok bármely közigazgatási szerve jogosult, és átfogó célja az intézményi tapasztalat-átadás elősegítése.

Magyarország Kormánya az ikerintézményi programban való magyar részvétel elősegítéséről 1296/2011. (VIII. 24.) számmal fogadott el Kormányhatározatot. Ezzel összhangban készült el, és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) 2012. január 31-i, 361. ülésén fogadta el az Ikerintézményi akciótervet.

Az ikerintézményi program – ismertebb nevén twinning program –, mint az EU bővítési és partnerségi politikájának eszköze az uniós külpolitikai és külgazdasági törekvéseket képezi le. Értelemszerű tehát, hogy az ikerintézményi programban való magyar részvétel eredményesen járulhat hozzá hazánk EU határain túlmutató külpolitikai és külgazdasági érdekeinek érvényesítéséhez.

A program nemzeti szintű koordinációját, a Nemzeti Twinning Koordinátorok (National Contact Point, NCP) látják el. Magyarország esetében a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Nemzetközi Együttműködési Programok Irányító Hatósága (NFÜ NEP IH) töltötte be ezt a szerepet, az NFÜ megszűnését követően pedig a feladatkör a Miniszterelnökséghez kerül.

#### **Magyarország 1998-tól kedvezményezett orszákként vett részt az ikerintézményi programokban.**

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően viszont jogosulttá váltunk, hogy „donorként” twinning projekteket valósítsunk meg a helyünkre lépő tagjelölt, potenciális tagjelölt és partnerségi országok intézményeinek fejlesztése érdekében. Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta jelentős eredményeket mutathatunk fel: 2004-től hazánk 31 Twinning projekt megvalósítását nyerte el, ebből 5 projektet önállóan pályázva, 7 projektet pedig több tagállamból álló konzorcium vezetőjeként. 19 projektben valamely más tagállam mellett junior partnerként vettek részt a magyar intézmények. Ugyanezen időszakban 9 sikeres Twinning Light projekt megvalósítását nyerte el hazai intézmény. 2012-ben 5 hazai beadott Twinning pályázat született, és az elmúlt évi statisztika szerint **2013-ban összesen 16 magyar érdekkel beadott pályázatból 6 nyert.**

A twinning projektekre érdemes stratégiai szempontból is gondolni: hatékony diplomáciai eszköz (lehetőség), ami a részt vevő partner országok között évekre megalapozza/megalapozhatja az együttműködést sok más téren is, nemcsak azon a területen, amire egy adott twinning projekt felépül.

Németország például a twinning kontakt pontot a Szövetségi Gazdasági és Technológiai Minisztériumban helyezte el, és szorosan a német gazdasági érdekek ko-

ordinációjával összhangban választanak partnereket és twinning célországokat.

### Magyar részvétel a horvátországi twinning projektben<sup>40</sup>

A litván-magyar együttműködés története 2011-ben egy szokványos nemzetközi partner kereséssel kezdődött. Kevéssel a beadás előtt a litván Központi Projektmenedzsment Ügynökség és a litván Pénzügyminisztérium kereste meg a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget, hogy közös pályázat keretében, ún. junior partnereként az NFÜ vegyen részt a HR 08 IB SPP 02 számú horvátországi twinning felhívás pályázatán. Gyors vezetői döntést követően került beadásra a litván-magyar pályázat. Az elbírálás több hónapos procedúráját követően kiderült, hogy olyan konzorciumokat utasított maga mögé az ajánlat, mint Olaszország-Svédország-Csehország; Franciaország-Lengyelország; Németország és Szlovákia. Az eredmény azt bizonyítja, hogy a horvát intézmények nagy bizalommal fordultak az új, még viszonylag friss csatlakozási tapasztalattal rendelkező tagállamok alkotta litván-magyar konzorcium felé.

Az NFÜ tehát a **litván Központi Projektmenedzsment Ügynökség és a litván Pénzügyminisztérium junior** partnereként vett részt a projekt megvalósításában, melynek kedvezményezettjei a horvát Regionális Fejlesztési és EU támogatások Minisztériuma, valamint a horvát Pénzügyminisztérium voltak. A projektben a litván és magyar rövid távú szakértők mellett pár hétig brit kollégák is részt vettek.

**A projekt összköltségvetése 2 millió EUR**, melynek 95%-a IPA, 5%-a a horvát állam által biztosított nemzeti társfinanszírozás. A projekt megvalósítása 2011 augusztusában kezdődött és 2013 novemberében fejeződött be, és **két fő komponensre** tagolódott:

- **egyrészt elkészültek a stratégiai és programozási dokumentumok, kialakításra kerültek a monitoring és jelentéstételi rendszerek, valamint a belső eljárásrendek;**
- **másrészt a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerek kidolgozása, a horvát intézmények megfelelési vizsgálatra való felkészítése valósult meg.**

A projektben résztvevő magyar és litván szakértők legtöbbje személyesen is aktív részese volt 10 évvel ezelőtt a strukturális alapok fogadásához szükséges előkészítő folyamatoknak. Mindkét komponens megvalósulását egy-egy állandó Twinning Tanácsadó segítette (RTA – Resident Twinning Advisor).

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részéről összesen **16 szakértő** vett részt a munkában. A twinning projektek kulcsfigurája az RTA – ő az „állandó” vagy „rezidens” projektmenedzser, aki a projekt teljes idejére fizikailag is a kedvezményezett országba települ – feladata beszoztani a rövid távú, jellemzően pár napra vagy hétre érkező szakértők munkaidejét, folyamatosan kapcsolatot tart a kedvezményezett szervezetekkel, ellátja az előrehaladás monitoringját, minőségbiztosítást végez és folyamatos menedzsment háttérrel biztosít. Bár jogilag még nem sikerült elérni, több tagállam kezdeményezte már, hogy az RTA-k kapjanak diplomata státuszt – hiszen köztisztviselők és szaktudásukkal hazájukat képviselik egy idegen országban.

Általában egy, legfeljebb két RTA státuszt terveznek egy twinning projektben. Esetünkben mindkét komponensnek volt egy-egy hosszú távú szakértője, és mindkettőt a litvánok adták. Megfontolt intézményi stratégia szükséges ahhoz, hogy jellemzően kulcs pozícióból 1–2 évre a projekt vezetésére szakértőt tudjon delegálni egy közigazgatási szervezet. Tapasztalatok szerint valóban csak a legjobbnak számító szakemberekkel lehet elnyerni twinning pályázatot, ahol a hosszú távú szakértő személyesen is részt vesz az ajánlat szóbeli prezentációján.

Az NFÜ szakértői negyedéves bontásban a projekt ütemezésének megfelelő páros kiküldetéseken vettek részt az RTA-k irányítása mellett az azonos területre, ill. tevékenységre kijelölt litván rövid távú szakértőkkel.

A szakértők jelölésének protokollja intézményenként meglehetősen hasonló; az NFÜ-ben a kiválasztás feltétele az adott szakterületen megszerzett több éves elméleti és gyakorlati tapasztalat volt, de természetesen a kiváló angol nyelvtudás, előadói és kommunikációs készség alapvető követelmények – a bevont szakértők a főosztályvezetők jelölése alapján, a litván vezető partnerekkel egyeztetve, a horvát fogadó intézmények jóváhagyásával kerültek kiválasztásra.

### A projekt felépítése és gyakorlati eredményei

A projekt megvalósítása tehát egy választások előtt álló, felbolydult igazgatási környezetben kezdődött.

- A megvalósításban az alábbi szervezetek vettek részt:
- Regionális Fejlesztési és EU Források Minisztériuma, Horvátország
  - Pénzügyminisztérium, Horvátország
  - Pénzügyminisztérium, Litvánia
  - Központi Projekt Menedzsment Ügynökség, Litvánia
  - Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Magyarország
  - Projekt Szerződés-kötési Hatóság – Központi Pénzügyi és Szerződés-kötési Ügynökség (CFCA), Horvátország

<sup>40</sup>További, párhuzamosan futó horvát twinning projektek magyar részvétellel:  
– bevándorlási-menekültügyi területen,  
– közbeszerzések jogi szabályozása,  
– horvát Parlament EU csatlakozására való felkészítése

Indulásnál a makrogazdaságot átható ágazati szemlélet és átfogó stratégiák hiányán túl további nehézséget okozott a választások okozta fordulat 2011 decemberében, majd az azt követő több hónapos bizonytalanság és szervezeti átalakulások, amelyet követően csak megfelelő rugalmassággal és bravúrral sikerült a projektet visszahozni az eredeti ütemterv mérföldköveihez.

Utólag elmondható, hogy szerencsésen landolt a kedvezményezettre háruló feladat a korábban már hivatkozott Matija Derk helyettes államtitkár asztalán. Ám ennek kialakulására hosszú hetekig várni kellett, miközben az eredeti szerződő partnereket a horvát minisztériumok gyakorlatilag bekebelezték és teljes mértékben átszervezték.

### Mi jellemezte a horvát intézményrendszert ekkor?

- gyenge stratégiai keretek;
- a minisztériumok közötti együttműködésnek semmiféle hagyományát nem találtuk (talán épp az ellenkezőjét: a jó szakemberekért folyó rivalizálás gyakran elmérgesítette az együttműködést és befagyasztotta a kommunikációt);
- a közpénzekből finanszírozott projektek menedzsmentjének (beleértve a kontroll és monitoring tevékenységeket) meglehetősen rövid és felszínes gyakorlata alakult/alakulhatott ki;
- az EU kohéziós politikájának szabályozása 2014-2020-ra folyamatosan változott a projekt előrehaladása közben, „mozgó célpont” volt a folyamatos álláspontok nyomán követése, értelmezése.

### Az intézményrendszer felkészítése

Az IPA előcsatlakozási forrásokat kezelő szervezeti egységek részletes elemzését és mélyinterjúk sorozatának feldolgozását követően azonosításra kerültek a legfontosabb intézkedések és szerepkörök: koordináció, igazoló hatóság, irányító hatóság, közreműködő szervezet, kifizető hatóság, ellenőrzési hatóság. Ezt követően a twinning szakértők közreműködésével elkészült az a törvénycsomag, amely egyrészt definiálta az „EU strukturális eszközeinek intézményi keretrendszerét”, másrészt egy ezt kiegészítő Kormányrendelet, amely az „irányítási és kontroll rendszer működésében” részt vevő szervezetek feladat- és hatáskörét azonosította.<sup>41</sup> Szintén a twinning projekt eredményeként kerültek megszövegezésre azok a kézikönyvek és eljárásrendek, amelyek leírták az egyes szervezetek operatív működését és egymás közötti felelősségek megosztását.

**A végleges horvát intézményrendszerben négy Irányító Hatóság kapott helyet – Közlekedés OP, Környezetvédelmi OP, Regionális Versenyképesség OP, Emberi Erőforrás Fejlesztés OP. Ők delegálják a feladatokat a közreműködő szervezeteknek – összesen 12 KSZ jött létre a 4 OP kezelésére.**

A magyarországi gyakorlattól eltérően, részben a központi pénzügyi és szerződéskötési ügynökség (CFCA) szerepkörének megőrzése és „átörökítése” érdekében **kétszintű KSZ rendszer jött létre.**

**Az első szint (KSZ 1) az ágazati minisztériumok szintje.**

**Az ő felelőségük az adott OP-ban meghatározott prioritási tengelynek megfelelő kiválasztás és forráslekötés.**

**Végrehajtó ügynökségek kerültek kijelölésre (KSZ 2) azzal a szerepkörrel, hogy a konkrét szerződéseket megkössék, megvizsgálják a megfelelőségi kritériumok teljesülését és felügyelik a projekt végrehajtását.**

**Ennek a működési mechanizmusnak az az előnye, hogy a minisztériumok bekapcsolódnak a projektkiválasztás folyamatába, bizonyos mértékű közvetlen kontroll gyakorolhatnak a közpénzek elköltésére – itt a hangsúly a közvetlen van – és az indikátorok teljesülésére; ezáltal pedig a teljes OP megvalósulásának folyamatára. Ugyanakkor a nemzeti források felhasználásának esetében ugyanazt az eljárásrendet fogják követni, mint az EU-s projektek kiválasztásánál.**

A projekt keretében kidolgozott 2007-2013 programozási időszak csatlakozást követően fennmaradt mindössze fél éves időszakra létrejött intézményrendszer legfontosabb jellemzője, hogy **a menedzsment és irányítási struktúra gyakorlatilag azonnal átkonvertálható a 2014–2020-as időszak elvárásainak megfelelően.**

2012 őszén a horvát kormányzat speciális koordinációs testületeket állított fel valamennyi minisztérium csúcvezetőinek bevonásával, akiket a következő programozási időszak előkészítésével bíztak meg.

2012 decemberében, az akkorra már ismertté vált **11 tematikus célkitűzés azonosítására** és programozási munkálataira **hat tematikus munkacsoport került felállításra.** Emellett **egy külön szakértő munkacsoport jött létre Horvátország 2013-as gazdasági programjának előkészítésére.**

A projekt litván és magyar szakértői közvetlen részvételt vállaltak e munkacsoportok működtetésében, így – mivel többségük odahaza is részt vett a 2014–2020-as felkészülésben – párhuzamosan 3 tagállami felkészülés tapasztalatai cseréltek gazdát Zágrábban: magyar, litván és horvát hatás együtt alakította ki a nemzeti priori-

<sup>41</sup>Act on Establishment of Institutional Framework for the Use of European Union Structural Instruments in the Republic of Croatia (adopted by the Croatian Parliament on 6 July 2012, published in the Official Gazette No. 78/2012 of 13 July 2012 and entered into force on 21 July 2012)

Decree on the Bodies of the Management and Control System for the Use of European Union Structural Instruments in the Republic of Croatia (adopted by the Government on 23 August 2012, published in the Official Gazette No. 97/2012 of 24 August 2012 and entered into force on 1 September 2012)

tásokat az új időszak programozási dokumentumaira vonatkozóan.

### Emberi erőforrás fejlesztése

A legfontosabb kérdés talán, a projekt fenntarthatósága és a kialakított koncepció megvalósítása szempontjából, hogy lesz-e megfelelő munkaerő, aki rendelkezik a szükséges kompetenciákkal a rendszer egészének hatékony működtetéséhez?

A twinning projekt keretében egy mélyreható képzési portfólió került kidolgozásra, melynek eredményeként **összesen 14 tréning modulban 800 fő részesült képzésben a következő főbb témakörökben: stratégiai programozás, Strukturális Alapok jogszabályi környezete, a programozás pénzügyi aspektusai, pénzügyi tervezés és OP menedzsment, kedvezményezettek bevezető képzése, projektkiválasztás, state aid (állami támogatás) szabály alkalmazása, költség-haszon elemzés, kifizetés, igazolások kezelése, pályázati értékelés, kötelezettségsgzés.**

Mintegy 20 fő részesült munka-közbeni (on-the-job) tréningben olyan változatos, pályázati ügykezeléshez kötődő területeken, mint a kiadási bizonylatok előkészítése, helyszíni ellenőrzés lefolytatása vagy pályázati útmutató készítése.

10 fő lett képzőnek képezve, 20 fő monitoring bizottsági tag és 50 fő kedvezményezett szintén részt vett a képzéseken.

Összesen 50 fő horvát köztisztviselő vett részt összesen három alkalommal három napos tanulmányúton Budapesten az NFÜ-ben és Vilniusban, ahol a strukturális alapok programozásának és koordinációjának gyakorlatát tanulmányozták.

### Technikai és informatikai háttér

Horvát részről meglehetősen nagy érdeklődés kísérté **a pályázati és monitoring rendszert kiszolgáló informatikai megoldásokat.** Nem elég, hogy korszerű technológiai háttérrel kellett kidolgozni (rendszerleírás, programozás, fizikai kiszolgáló egységek és hálózat), annak minden részletében alkalmasnak kell lennie a jogszabályi keretek betartására és betartatására. A budapesti tanulmányúton ebből adódóan központi téma volt az EMIR működésének bemutatása.

A projekt eredményeként elkészültek a horvát igényekhez illeszkedő részletes javaslatok, ami alapján később elkészült a közbeszerzési kiírásának technikai specifikációja. Ezek az igények többek között tartalmazzák egy olyan központi információs rendszer felállítását, amely az EMIR-hez hasonlóan alkalmas **a teljes projekt életciklus nyomon követésére:** a pályázatok benyújtásától az ütemezésen át a projekt beszámoló összeállítására és teljes körű digitális adatrögzítésre, archiválásra is.

### Intézményi együttműködés fejlesztése

A horvát uniós támogatások kezelésében **a központi koordinációs szerepet a Regionális Fejlesztési és EU Források Minisztériuma tölti be.** A projekt indulásakor ez a szervezet még nem létezett, de a projekt végére közvetlenül **17 szervezet** koordinációjáért felelt. Ezen szervezetek közreműködésével készült el a projekt második évében a strukturális eszközökre vonatkozó nemzeti szintű szabályozás (Common National Rules for structural instruments), köztük a legfontosabb érintett szervezetek, az **audit hatóság, a létrehozott összesen négy irányító hatóság, és az igazoló hatóság munka- és felelősségi körének kialakításával.**

Az RTA-k kapcsolatépítésének köszönhetően a minisztériumokban hasonló témakörben, nemzetközi együttműködés keretében párhuzamosan futó projektekbe is **sikerült bekapcsolódni,** köztük az integrált menedzsment informatikai rendszer (MIS – management information system) kidolgozásába, a Technikai Segítségnyújtás (TA) keretből finanszírozott Regionális Versenyképesség OP előkészítésébe és a kohéziós politikához kapcsolódó tanácsadásba.

A **2014-2020-as programozási időszak** előkészítése Zágrábban mintaszerűen zajlott, amihez a projekt is jelentősen hozzá tudott járulni. **2013 júniusára lett kész az a megalapozó dokumentumcsomag, amelyet nyilvános vitára lehetett bocsátani,** és 2013 szeptemberében az akadémia köreiben zajlott elmélyült vita a jövőre vonatkozó tervekről, irányvonalakról és ezen keresztül a nemzeti szintű gazdasági és társadalmi prioritásokról.

Projektmenedzsment szempontból a projekt **talán legnehezebb részének bizonyult** a horvát kollégákat meggyőzni arról, hogy az EU csatlakozást követően az IPA rendszer helyébe másik, strukturális alapok és kohéziós alap (SCF – Structural Funds and Cohesion Fund) kezelésére képes új rendszert kell felépíteni. Számos érintett szervezetnél sokáig az a meggyőződés élt, hogy csatlakozás után továbbra is az IPA szabályai lesznek érvényesek, csak más forrásokból lesznek majd elszámolva a projektek, vagy egy sokkal kisebb átállással le lehet bonyolítani a pénzügyi-technikai-jogszabályi átállást. Ez a téves feltételezés sokak számára a csatlakozást követően dőlt meg, bár szerencsére a legfontosabb érintett minisztériumok és hivatalok az ütemezésnek megfelelően haladtak a felkészüléssel.

### A projekt tanulságai – a menedzsment szempontjából

A projektemendzsment szempontjából leszűrhető tanulságok jól jellemzik egy twinning – és általában, uniós támogatással létrejövő nemzetközi projekt – megvalósításának nehézségeit. Ezekből gyűjtöttük össze a legfontosabbakat.

- a projekt teljes időszakára vállalt kötelezettség volt, hogy havonta munkaértekezletek legyenek a kedvezményezett horvát fél bevonásával – a tapasztalat szerint ezek túl formálisra sikerültek és a probléma felvetésre, ill. megoldásra sokkal hatékonyabbnak bizonyultak az informális egyeztetések;
- a CFCA kiemelkedő rugalmassággal kezelte a projekt megvalósítása során eszközölt változásokat – junior projekt vezető, ill. RTA váltás, személyi változás és bővítés a rövid távú szakértők sorában, határidő hosszabbítás, költségvetés módosítás stb: **összesen 2 szerződésmódosítás, és 14 kisebb módosítás történt a teljes megvalósítás alatt;**
- a twinning programban előírás, hogy a kedvezményezett (esetünkben a horvát fél) „a projekt igényeinek megfelelő” **irodai infrastruktúrát** biztosít. Ez a valóban ideális környezet csak a projekt végére alakult ki. Aki twinning projektben részt vesz, érdemes már a projekt indulásánál, a legelső fázisban diplomatikusan kitérni annak részleteire: ki, mit ért „projekt igényeinek megfelelő” irodai infrastruktúra alatt. Előfordult például (más twinning projekt beszámoló szerinti!), hogy ablaktalan raktárhelyiséget ajánlottak twinning irodának, ahol sem nyomtató, de még internet és telefon hozzáférés sem volt;
- a litván partnerek kezdeményezésére **kiépítésre került egy webportál** a litván-horvát-magyar szakértők együttműködésére, de utólag kiderült, hogy csak dokumentumok digitális archiválására, illetve a dokumentumok véleményezésének nyomon követésére volt leginkább használható: csoportmunka felületként nem működött;
- a rövid távú szakértők kiutazásaihoz, a kiküldetés pontos szakmai céljának meghatározásához szükséges részletes leírást készíteni. Bár az uniós jogszabályok értelmezése elvileg egységes platformot teremt, mégis **tagállamonként más-más fogalomhasználat gyakorlata rögzült.** A tagállamokban nincs két tökéletesen egyforma intézményrendszer. Ennek megfelelően a konzorcium tagjai között is szükséges alapvető fogalmak egyeztetése – legalább az indulásnál;
- a munkaterv a körülmények folyamatos változása miatt, meglehetősen sokszor változik, ezért **kerülni kell, hogy túl részletes legyen;**
- a **kiküldetések hosszának tervezése** a költségvetésben a megvalósítás rugalmasságának rovására megy – érdemes a tervezésnél a minimálisan előírt részletességgel tervezni, vagyis inkább az egyes tevékenységek szintjén, mint minden kiküldetés vonatkozásában előre meghatározni az idő igényt (munkanapban számolva);
- mivel van rá elvi lehetőség, **minőségbiztosításra** is ajánlott betervezni külön kapacitást, hogy az elkészült dokumentumok egységes szerkezetűek és minőségűek legyenek;
- a szakértői kört javasolt az egyes tevékenységek helyett **szakterületenként meghatározni** – ez szintén a megvalósítást teszi rugalmasabbá;
- a kedvezményezett, vagyis esetünkben a fogadó horvát intézmény humánerőforrás kapacitását is érdemes felmérni;
- közbeszerzési szabályrendszer egyeztetése: nemzeti jogszabály, illetve a PRAG előírásai ugyanis különböző feltételeket, összeghatárokat jelölnek meg.

## Értékelés – Legfőbb eredmények 2 év elteltével

Horvátországban a projekt 2013. novemberi zárásáig **közel 150 twinning projekt valósult meg**, amelyek az uniós feladatokra történő felkészülést segítették. A projektek megvalósulását több mint **100 millió EUR IPA forrás** felhasználása tette lehetővé. A litván-magyar együttműködés keretében megvalósult projekt nemcsak **a legnagyobb költségvetésű, de független bizottsági értékelések szerint is a legnagyobb horderejűnek is bizonyult**, így a horvát CFCA felterjesztette a Bővítési Főigazgatóság által jegyzett „év legsikeresebb projektje” kategóriában az első helyre.

A projekt hatásai messze túlnyúlnak a twinning szerződésben vállalt célokon. Ennek illusztrálására összegyűjtöttük, mely eseményekre gyakorolt közvetlen hatást a felszáz szakértő jelenléte és folyamatos közreműködése a nemzeti szintű szabályozás kidolgozásában:

- Az Európai Bizottság elfogadta Horvátország 2007–2013 programozási dokumentumait (2013 ősz).
- A 2007–2013 közötti időszak menedzsment és kontroll rendszere felállításra és megfeleléségi vizsgálaton történt minősítése alapján elfogadásra került.
- Horvátország gazdasági programja kidolgozásra és elfogadásra – majd Európai Bizottság általi elismerése került (2013. április).
- Elkészült a 2014–2020 időszak Partnerségi Megállapodásának szövegezése és a Bizottságnak történő bemutatása (2013. július és október).
- Megvalósult a 2014–2020 időszak operatív programjainak kidolgozása előbb koncepciók szintjén (2013. július), majd előterjesztések formájában (2013. ősz).

Mindezen túl, a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer szempontjából szakmailag és pénzügyileg is értékelhető a projektben való részvétel. Ez volt ugyanis az első olyan nemzetközi együttműködés, amelynek keretében lehetőség nyílt közvetlen módon átadni a kohéziós politika forrásainak felhasználásához kapcsolódó tapasztalatokat.

A projekt témája és időzítése önmagában is kitűnik más twinning pályázatok és együttműködések sorában, mert **egyedülálló referenciát hozott létre** egy tagjelölt ország támogatása az **IPA előcsatlakozási alap felhasználásáról a Strukturális Alapok és Kohéziós Alap közti**



### átállítás folyamatában, mely mintaként szolgálhat a Balkán többi országainak.

A litván-magyar együttműködés hozzájárul a Nemzeti Ikerintézményi Programban meghatározott stratégiai célok megvalósításához, és lehetőséget adott a magyar közigazgatás számára, hogy határainkon kívül bizonyítsa szakmai felkészültségét, kompetenciáit.

Nem utolsó sorban a projekt olyan uniós forráshoz segítette hozzá a projektben részt vevő magyar intézményt és a szakértőket, ami **100 %-ban brüsszeli támogatással valósulhatott meg.**

Az NFÜ a szakértők biztosításával és a projekt menedzselésének felvállalásával hozzávetőlegesen **40 millió Ft-tal járult hozzá a központi költségvetéshez.** Ezen felül a rövid távú szakértők az Európai Bizottság által meghatározott napi díj (180 EUR/nap), szakértői díj (250 EUR/nap) és járulékos költségeik elszámolására voltak jogosultak.

*Husztli Levente<sup>42</sup>*

### A projekt számokban...

A rövid távú szakértői kiküldetések átlagos időtartama 5 nap volt. Összesen 9 irányító bizottsági ülés keretében vitatták meg a résztvevők a projekt előrehaladását (negyedévente). 12 közreműködő szervezet került létrehozásra a kohéziós források felhasználására. Összesen 50 rövid távú szakértő vett részt a projekt megvalósításában: 32 litván, 16 magyar és 2 szakértő Angliából. 34 képzés zajlott. 800 horvát köztisztviselő vett részt a képzéseken. Az első komponensben összesen 5040 munkaóra, a másodikban 4972 munkaóra került elszámolásra – ez összesen 10012 óra, amit ha egyetlen embernek kellene ledolgoznia, akkor az folyamatosan 42 hónap, vagyis 3,5 év!

Ami pedig a legfontosabb: Horvátország az Európai Unió 28. tagállama.

*Scherczer Károly Róbert*

<sup>40</sup>A cikk szerzője területfejlesztő közgazdász, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkatársaként vett részt a twinning program megvalósításában. A Pécsi Tudományegyetem Regionális Gazdaság és Politika Doktori Iskola végzős hallgatója.

A cikk társszerzője Scherczer Károly Róbert, a Külügyminisztérium IPA ill. TAIEX és SIGMA programokért felelős nemzeti koordinátora. A projekt megvalósítása alatt Horvátországban, Zágrábban, Magyarország Nagykövetségének Külgazdasági Irodájában vezető külgazdasági szakdiplomataként látott el diplomáciai szolgálatot.

- A cikk megírásának alapját a projektben részt vevő litván projekt menedzserekkel (RTA-k), név szerint Viktoras Sirvydis-szal, Ana Stankaitiene-vel és Jekaterina Sarmaviciene-vel készített interjúk adták; akik a litván Központi Projekt Menedzsment Ügynökség munkatársai;
- felhasználásra kerültek azok a szakmai és pénzügyi beszámolók, amelyeket a twinning projekt megvalósításában részt vevő NFÜ szakértők, továbbá a projekt menedzsment munkatársai; Kondor Zsuzsanna, Dr. Velikovszky László projektvezetők, valamint Németh Mónika és Tóbiás Petra biztosítottak, akik elkötelezett munkájukkal hozzájárultak a projekt sikeréhez.

## A Visegrádi országok, valamint Románia és Bulgária (V4+2) együttműködése a területi tervezésben

**Kulcsszavak:** Visegrádi országok, területfejlesztés, nemzetközi együttműködés, területi kohézió

### Abstract:

In the framework of the Visegrad Countries' co-operation (the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia – the Visegrád group – V4) and completed by Bulgaria and Romania (+2) the **co-operation in the field of spatial development** has been launched in 2008. The **Common Spatial Development Strategy of the V4+2 Countries** (Common Strategy) is the main milestone of their cooperation. A Common Document was elaborated as a background for the update of the national spatial development documents of the participating countries. Continuing the co-operation after the elaboration of the Common Document, the Common Strategy focuses on the coordination of the solving of common spatial development problems and on the support of spatial cohesion in Europe. The Common Strategy is intended especially for the field of spatial planning and regional policy, which is oriented on planning, preparation and implementation of changes within an area with the aim to provide it with necessary services of general interest. As of the planned schedule the Common Strategy would be adopted by the responsible ministers in the first half of 2014 during the Hungarian presidency of the V4.

### A Visegrádi Együttműködés általános bemutatása

A Visegrádi Együttműködés Antall József magyar miniszterelnök kezdeményezésére az 1990-es évek elején bontakozott ki azon törekvés eredményeként, hogy a közép-európai régió országai az összeurópai integráció keretein belül közösen lépjenek fel a számukra fontos területeken.

Az együttműködés elnevezése arra a történelmi 1335-ös találkozóra utal, amelynek során a visegrádi királyi palotában a magyar, a cseh és a lengyel uralkodó politikai és kereskedelmi célú, stratégiai döntéseket hozott a régió szerepének megerősítése céljából.

A megújított Visegrádi Együttműködés 1991. február 15-én jött létre azzal a fő céllal, hogy segítse az kelet-közép-európai térség három rendszerváltó országának – Magyarország, Csehország és Lengyelország – euro-atlanti integrációját. (A V4 formáció Csehország felbomlásával, a független Cseh Köztársaság és Szlovákia megalakulásával jött létre.) Már az 1991-ben aláírt ún. Visegrádi Nyilatkozatban megfogalmazásra került, hogy az érintett országok intenzívebb együttműködésének fejlesztéséhez kedvező alapot biztosítanak az ezen országokban végbemenő hasonló, nagy jelentőségű változások, a történelem folyamán kialakult hagyományos kapcsolatrendszerük, kulturális és szellemi örökségük.



Az a helyzet, hogy a Visegrádi Csoport létrehozásának eredeti célja, a NATO-tagság, majd az EU-csatlakozás sikerrel megvalósult új és magasabb szintű elvárásokat támasztott a V4 együttműködéssel szemben. A négy ország kormányfői 2004. május 12-én, a csehországi Kromeřížben elfogadott Új Visegrádi Nyilatkozatban erősítették meg újra, hogy a Visegrádi Együttműködésnek az EU keretein belül is van helye: a jövőben a közös érdekekre koncentrálva igyekeznek kihasználni a közös fellépés lehetőségeit. A felek hangsúlyozták, hogy hosszú távú együttműködésre volna szükség a közös agrárpolitikában, a strukturális és kohéziós alapok ügyében, a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos kérdésekben, illetve a schengeni rendszer működtetésében. A környezetvédelem és az energiabiztonság szintén olyan területek, amelyek a Visegrádi Csoport érdekei sok tekintetben közösek.

### A V4+2 Területi Tervezési Együttműködés

A V4+2 Területi Tervezési Együttműködés a Visegrádi Országok Együttműködésének keretében 2008-ban indult, a kezdeményezéshez csatlakozott a Visegrádi

Országokon kívül Románia és Bulgária is. A tevékenység célja, hogy a hat ország közös területfejlesztési stratégiát alakítsanak ki, amely segíti a makrorégió harmonikusabb és hatékonyabb területi fejlődését és alkalmas közös platform kialakítását alapozza meg az Európai Unió meghatározó folyamatainak alakításához a közös érdekek mentén. A jelenlegi szűkebb tervezési kezdeményezést kiszélesítő több elemű területfejlesztési, területi tervezési együttműködés eredményeként nyílnak lehetőségek a kelet-közép európai tér sajátosságainak összehangolt illetve közös kiaknázására a területi kohézió jegyében, e térség érdekeinek hathatós képviselőjére az európai folyamatokban.

A szakmai együttműködésben résztvevő országokat a területfejlesztésért és/vagy a területrendezésért felelős tárcák képviselik (Magyarországot 2011-től az NGM Területfejlesztési Tervezési Főosztálya, melynek munkáját a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal támogatja). A felelős minisztériumok szükség esetén bevonják az országaik szaktárcáit is (pl. közlekedésügy). A résztvevő országok féléves rotációban töltik be az elnökségi funkciót. Egy-egy elnökség legalább egy ügynevezett irányító testületi csoportülést tart (Steering Group – SG meeting). A legutolsó Steering Group ülés Prágában szerveződött 2013 novemberében. Szintén félévente általában egy munkacsoportos ülés (Working Group – WG meeting) is zajlik döntően a részt vevő minisztériumok szakértőinek és háttérintézményeinek részvételével. A WG ülések rendszeres helyszíne az együttműködés munkaszervezeti funkcióit ellátó cseh területi tervezési intézet (ÚÚR) brnói székháza.

A Területi Tervezési Együttműködés eddigi legfontosabb lépései:

- Több változatban elkészült a V4+2 országokra vonatkozóan a transznacionális fontosságú fejlesztési területeket és tengelyeket, valamint közlekedési (közúti, légi, vasúti és belső vízi) folyosókat tartalmazó dokumentum munkaanyaga a cseh Területfejlesztési Intézet koordinációjában. Az anyaggal kapcsolatban több alkalommal került sor 4–5 oldalú munkaértekezletre.
- Magyar kezdeményezésre elkészült egy magyar-szlovák vonatkozású területfejlesztési glosszárrium és kétoldalú egyeztetésre került sor a tervezési folyamat szlovák-magyar kapcsolódási vonatkozásai tárgyában.
- 2008-ban sor került a V4 országok nemzeti területfejlesztési alapidokumentumainak összehasonlító értékelésére („A comparative analysis of the principle territorial policy documents of the Visegrad Four Countries” c. tanulmány).
- 2008 októberében Budapesten tartott V4+2 találkozóan magyar kezdeményezésre megindult az együttműködés stratégiai elmélyítéséről való közös gondolkodás, a lehetséges együttműködési területek meghatározása.

Összességében az együttműködés eddigi legjelentősebb eredménye a 2010-re elkészített ún. Közös Dokumentum, mely az egyes tagországok legfontosabb területrendezési (közlekedési hálózatok) és területfejlesztési (fejlesztési tengelyek, pólusok) elemeit egy térképen ábrázolta, és azonosította a tagállamok szorosabban összehangolt területi fejlődésének útjában álló szűk keresztmetszeteket, döntően a határokon megszakadó tengelyeket. A Közös dokumentumot a hat ország felelős miniszterei 2010 márciusában nyilatkozattal fogadták el. A nyilatkozat szerint a megkezdett munkát folytatva a hat ország egy Közös Területfejlesztési Stratégiát készít el, melyet a tagországok felelős miniszterei a tervek szerint várhatóan 2014 első félévében fogadnak el miniszteri szinten.

### A V4+2 közös területi stratégia felépítése

A V4+2 országok közös területfejlesztési stratégiája jelenleg nem legitim, elfogadott dokumentum. Munkaanyagának felépítését, tartalmát 2013 áprilisában Budapesten tárgyalta és hagyta jóvá a Steering Group Meeting, meghatározva egyben a továbbfejlesztés szükséges lépéseit. Ezt követően a 2013 júniusában a Brnóban tartott munkacsoportos ülésen egyeztettek az érintett tagállamok szakértői. A dokumentum végső jóváhagyása a tervek szerint 2014 első félévében várható.



A fejezet címe	A fejezet tartalma	Koordináló tagország
Fejlesztési pólusok, tengelyek és folytonossági hiányok	A főbb fejlesztési pólusok és tengelyek illetve a közöttük lévő folytonossági hiányok azonosítása	cseh
A közúti és vasúti közlekedési hálózat és folytonossági hiányai	a V4+2 tagországok szintjén stratégiai jelentőséggel bíró közlekedési hálózatok és folytonossági hiányok	cseh
Technikai infrastruktúra	Az energetikai hálózatokról (elektromos hálózat, olaj- és gáz vezetékek) szóló helyzetelemzés tagországonként kitérve a jelenlegi helyzetre, a folytonossági hiányokra és a további fejlesztési irányokra)	cseh és bolgár
Társadalmi-gazdasági környezet	a V4+2 országok legjellemzőbb társadalmi, gazdasági trendjeinek, problémáinak leírása alapvetően a TSP stílusában, ahol lehet EU átlaghoz való hasonlítással. Részét képezi a társadalmi-gazdasági jellemzők alapján azonosított tértípusok leírása is térképpel.	magyar
Környezeti feltételek	Alapvetően leíró jellegű fejezet a V4+2 országok földrajzi helyzetéről, geológiai viszonyairól, éghajlatról, élővilágról, földhasználati jellemzőkről (földkataszter és CORINE alapján), természetvédelmi területekről és a Natura 2000-ről 5 nagy térképpel (földhasználati jellemzők, Natura 2000, természetvédelem)	szlovák
Területi akadályok	A fejezet határok átjárhatóságát osztályozza. Ennek megfelelően számos szűk keresztmetszetet határoz meg az országok között és országon belül is.	cseh

1. táblázat

A V4+2 országok közös területfejlesztési dokumentum egyeztetési változata jelenleg 6 tematikus fejlesztési területet ölel fel (1. táblázat).

Az egyes fejezetek az alábbi tagolódást követik:

- Az adott téma relevanciájának indoklása a közös stratégia vonatkozásában, az alkalmazott módszertan, az elemzési folyamat bemutatása);
- Helyzetelemzés – lehetőség szerint tagállami összehasonlítással és európai kitekintéssel, szükségletek és problémák azonosítása);
- Javaslatok, fejlesztési elképzelések meghatározása.

Ezen utóbbi részfejezetek adnak inputot a közös területfejlesztési dokumentum stratégiai részéhez (Common territorial development perspectives and priorities of the V4+2 countries).

### Fejlesztési pólusok, tengelyek és azonosított folytonossági hiányok

Ahogy a már 2010-ben elfogadott V4+2 miniszteri következtetések is felhívták a figyelmet az egységes módon meghatározott fejlesztési pólusok és fejlődési tengelyek fontosságára úgy a közös területfejlesztési stratégia is kiemelten foglalkozik a fejlesztési pólusok és tengelyek ügyével illetve a közöttük azonosított folytonossági hiányokkal. A fejlesztési pólusok és fejlődési tengelyek megjelölése – a V4+2 országok közös dokumentumában alkalmazott módszer szerint – az egyes nemzeti területfejlesztési dokumentumokon alapult.

A népességet és a beruházásokat egyaránt vonzó **fejlesztési pólusok** kiemelt elemei a terület/település szerkezetnek. Jellemzőjük a számottevő népességszám



1. ábra – A V4+2 országok fejlesztési pólusai és tengelyei, a folytonossági hiányokkal és a javasolt, új tengelyekkel

és nagy népsűrűség, az átlag feletti gazdasági teljesítmény, a modern közlekedési és műszaki infrastruktúra, a magasan képzett munkaerő, a magas hozzáadott értéket képviselő ágazatok jelenléte, a kutatási és fejlesztési kapacitások koncentrációja és a felsőoktatási intézmények (főiskolák, egyetemek) léte. Ezek a jellemzően nagyvárosi régiók vagy agglomerációk kulcsszerepet játszanak tágabb környezetük vonatkozásában, befolyásolva a külvárosi és vidéki területeken a fejlődést.

**Fejlesztési tengelyek** általában a fejlesztési pólusokhoz kapcsolódó, azokat összekötő keskeny területsávok, amelyek hasonló (azonos) tulajdonságokkal rendelkeznek, mint a fejlesztési pólusok, de alacsonyabb intenzitással képviselik ezeket a szolgáltatásokat. A fejlődési tengelyek előfordulása ott jellemző, ahol a (közlekedési és műszaki) infrastruktúra magasabb minőségű, nagyobb teljesítményű.

Minden érintett ország nemzeti területfejlesztési dokumentumában értelemszerűen kiemelt szerepet kapnak a fejlesztési pólusok és fejlesztési tengely mely a fent említett funkciók. A nehézséget ezek összevetésében az egyes tagállamok által alkalmazott eltérő kategorizálás, szempontok és módszerek okozzák (1. ábra).

Az első csoport, az úgynevezett „Fő fejlesztési pólusok és a főbb fejlődési tengelyek „magában foglalja pólusok és tengelyek első (legmagasabb) kategóriáját, beleértve a fővárosokat is – amely gyakran képezik a szabadon álló, úgynevezett” zéró kategóriát „). (A „másodlagos fejlesztési pólusok és a másodlagos fejlődési tengelyek” alkotják a pólusok és tengelyek második (alsó) kategóriát az egyes

nemzeti dokumentumok szerint. Magyarország esetében a V4+2 területfejlesztési stratégiai is kiemeli a kiegyensúlyozott policentrikus fejlődés fontosságát (meghivatkozva a magyar Parlament által 2005-ben elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepciót).

A közös területfejlesztési dokumentum a nemzeti szinten meghatározott főbb fejlesztési pólusok és tengelyek összevetése során azonosította a határokon átnyúló fejlődési tengelyek esetében a problémákat, az ún. folytonossági hiányokat („no-continuations”), két fő okot megjelölve:

- fejlesztési tengely hiánya a nemzeti határ egyik oldalán;
- a különböző kategóriájú tengelyek interferenciája a nemzeti határok két oldalán.

Ilyen folytonossági hiányok Magyarország és a szomszédos V4+2 országok, Szlovákia és Románia felé is jelentkeznek, amelyek az OFTK kapcsán is jelölnek javaslatokat a következők szerint (2. táblázat):

A fejlesztési tengely hiánya az országhatár egyik oldalán (3. táblázat):

### Közlekedési hálózatok és azonosított folytonossági hiányok

A V4 + 2 országok közös területfejlesztési dokumentumában a közlekedési hálózatok megjelenítése egységes módon történik (lásd a TEN-T megállapodást),

ország	települések	probléma	Javasolt megoldás
HU-SK	Losonc – Salgótarján	Nem csatlakozik magyar tengely a másodlagos szlovák tengelyhez	Az új OFTK-ban másodlagos tengelyként lenne megjelölve ez az irány, így a teljes folytonossági hiány feloldásra kerülhetne (de ezután is probléma marad a különböző kategóriájú tengelyek „találkozása” a határ két oldalán.

2. táblázat

ország	települések	probléma	Javasolt megoldás
HU-SK	Pozsony – Győr	Csak másodlagos magyar tengely kapcsolódik a szlovák elsődleges tengelyhez	Az új OFTK tartalmazza a Pozsony-Győr tengelyt, a szlovák oldalhoz hasonlóan elsődleges fontosságú tengelyként.
HU-SK	Kassa – Miskolc	Csak másodlagos magyar tengely kapcsolódik a szlovák elsődleges tengelyhez	Az új OFTK-ban a magyar fél az eddig másodlagos tengelyként jelölt irányt (M30 autópálya térsége) elsődleges tengelyként jelöli.
HU-RO	Nagyvárad – Debrecen	Csak másodlagos magyar tengely kapcsolódik a román elsődleges tengelyhez	Az új OFTK tartalmazza a Debrecen-Nagyvárad tengelyt, a román oldalhoz hasonlóan elsődleges fontosságú tengelyként.
HU-RO	Arad – Szeged	Csak másodlagos magyar tengely kapcsolódik a román elsődleges tengelyhez	Az új OFTK tartalmazza az Arad-Szeged tengelyt, a román oldalhoz hasonlóan elsődleges fontosságú tengelyként.

3. táblázat



2. ábra – A V4+2 országok vasúthálózata és folytonossági hiányai



3. ábra – A V4+2 országok közúthálózata és folytonossági hiányai

ezáltal a folytonossági hiányok – a V4 + 2 országok nemzeti területfejlesztési dokumentumaiban foglaltaknak megfelelően – jól meghatározhatók. A térség közötti elérhetősége sokat javult 2004 után (elsősorban Csehországban, DNy-Lengyelországban és Magyarország nyugati részén), de a nagy sebességű vasúti fejlesztések nyugat-európai koncentrációja (és gyakorlatilag teljes hiánya közép-és (Dél-) Kelet-Európában) reprodukálja a hagyományos centrum-periféria mintázatot. A visegrádi országok egyik legsúlyosabb közlekedési problémája az észak-déli közlekedési folyosók hiánya. A fő közúti és vasúti beruházások zöme tranzit orientált. A helyzet tovább romlik az elsődleges közlekedési rendszerek uniós támogatásának logikájával (lásd TEN-T hálózatok

priorizálása az uniós források felhasználásánál). Állami költségvetési források hiányában pedig paradox módon sokszor fontos országon belüli szakaszok hiányoznak. A helyzetet súlyosítja egyes régiókban – a megfelelő közúti és vasúti kapcsolatok hiánya, az elsődleges és a másodlagos rendszerek között (2. ábra).

Magyarország vonatkozásában a Közös Területfejlesztési Stratégia az alábbi folytonossági hiányokat jelölte a V4+2 szintű együttműködésben releváns szerepet játszó közlekedési hálózatok kapcsolódásában, egyben az érintett tagállamokkal egyeztetve az alábbi javaslatokat adta a kedvezőtlen helyzet feloldására (3. ábra).

A megfelelő szintű közlekedési kapcsolat hiánya az országhatár egyik oldalán (4. táblázat):

ország	települések	probléma	Javasolt megoldás
HU-SK	Esztergom – Párkány	A tervezett magyar gyorsforgalmi úthoz alacsonyabb kategóriájú út kapcsolódik szlovák oldalon.	Amennyiben a magyar fél - a várakozásokkal ellentétben - csak főútvonalat épít, hasonlóan, mint Szlovákia, akkor a probléma megoldódik.
HU-RO	Nyíregyháza – Szatmárnémeti	A tervezett magyar gyorsforgalmi úthoz alacsonyabb kategóriájú út kapcsolódik a román oldalon.	Az új OFTK-ban a magyar fél az eddig másodlagos tengelyként jelölt irányt (M30 autópálya térsége) elsődleges tengelyként jelöli.
HU-RO	Békéscsaba – Kiszjenő	A tervezett magyar gyorsforgalmi úthoz alacsonyabb kategóriájú út kapcsolódik román oldalon.	A probléma megoldása érdekében a bilaterális tárgyalások folytatódnak.

4. táblázat

ország	települések	probléma	Javasolt megoldás
HU-SK	Pozsony – Győr	A tervezett magyar nagysebességű vasúthoz alacsonyabb kategóriájú és sebességű hálózat kapcsolódik szlovák oldalon.	Az azonosított folytonossági hiány továbbra is fennáll, javasolt tárgyalásokat kezdeményezni ez ügyben a következő TEN-T felülvizsgálat (2015) során.
HU-SK	Szeged – Arad – Temesvár	Szegedtől a román határig tartó tervezett gyorsforgalmi úthoz román oldalon csak alacsonyabb rendű, 2x1 sávós pálya kapcsolódik;	Az új OFTK-ban a magyar fél az eddig másodlagos tengelyként jelölt irányt (M30 autópálya térsége) elsődleges tengelyként jelöli.

5. táblázat

Nem egyforma kategóriájú és kapacitású közlekedési kapcsolat az országhatárok két oldalán (5. táblázat):

### Technikai infrastruktúra

A közlekedési hálózatokhoz hasonlóan a cseh és bolgár fél által koordinált fejezetben a V4+2 tagországok energia felhasználásának jellemzői és a stratégiai szempontból kiemelt jelentőséggel bíró energetikai hálózatok került elemzésre az egyes országok által szolgáltatott információk alapján (4. ábra).

### Villamosenergia-hálózatok és létesítmények

- 750 kV-os távvezeték nagyon nagyfeszültségű;
- 400 kV-os távvezeték nagyfeszültségű;
- 220 kV-os távvezeték nagyfeszültségű;
- 750/400, 400/220 kV-os elektromos állomások.



4. ábra – A V4+2 országok gázvezeték-hálózata

### Földgázhálózat és létesítmények

- tranzit gázvezeték;
- VTL gázvezetékek, ha átlépik az államhatárt;
- földalatti gáztárolók;
- LNG2 terminálok.

### Kőolajvezetékek és kapcsolódó létesítmények

- nemzetközi kőolaj csővezetékek;
- terminál átrakodása, olajos tárolók.

A fentiek közül is kiemelt szerepet kapott a nemzetközi jelentőséggel bíró tranzit csővezetékek meghatározása és a határon átnyúló vezetékek esetén az esetleges folytonossági hiányok, szükségessé fejlesztési elemek azonosítása. A fejezet részét képezet az energetikai hálózatok kapcsán V4+2 szinten meghatározó



5. ábra – A V4+2 országok kőolajvezeték-hálózata

korlátok, akadályok, elmaradt fejlesztések megjelölése, továbbá javaslatok születtek a lehetséges megoldásokra, további közös érdekű energetikai fejlesztések megvalósítására (1. ábra, lásd a 79. oldalon).

### A technikai infrastruktúrát érintő fejlesztési javaslatok:

#### Villamos energia hálózatok és létesítmények (6. ábra):

##### Szlovákia – Magyarország összekapcsolása:

- 2x400 kV Bős – Gönyű között;
- 2x400 kV Rimaszombat- Sajóivánka között;
- 2x400 kV Nagykapus – Magyarország vonal (a hely nincs megadva).

#### Gáz hálózat

##### V4+2 szinten is kiemelt érdek az alábbi transznacionális projektek előkészítése:

- Nabucco gázvezeték (Kaspi-tenger, Azerbajdzsán-Törökország-Bulgária-Románia-Magyarország-Ausztria és lehetőség szerint Szlovákia és a Cseh Köztársaság).
- Déli Áramlat gázvezeték (az északi ág: Szerbia, Magyarország, Szlovénia Ausztria; a déli ág: Görögország és Olaszország).

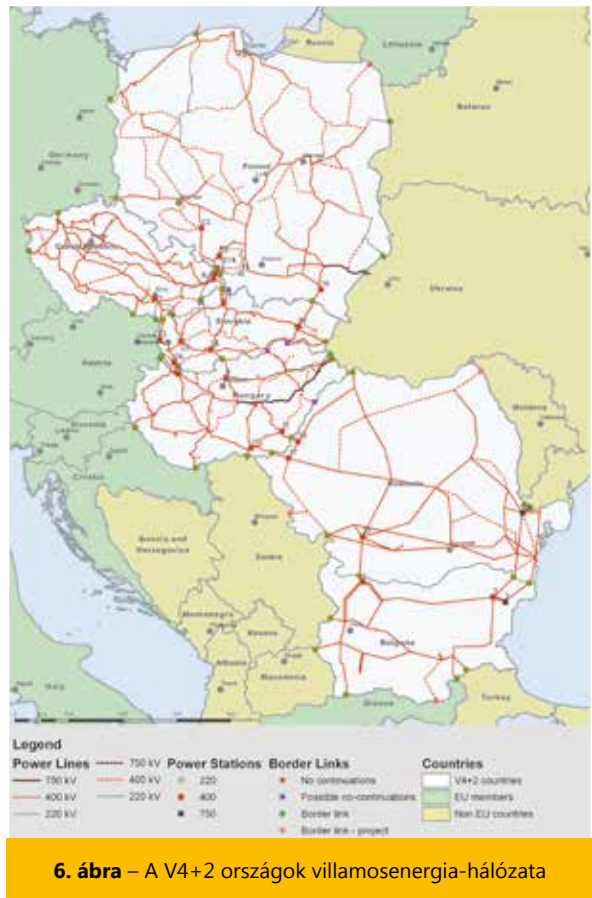
##### Az egyes V4 +2 országok szintjén azonosított főbb projektek közül Magyarországot érinti:

- Az ún. LNG terminál Swinoujscie (PL) végrehajtása és ezzel kapcsolatban egy lehetséges észak-déli irányú gázvezeték (Lengyelország – Szlovákia – Csehország – Magyarország, illetve Adria LNG-terminál Horvátországban).
- Magyarország és Szlovákia összekapcsolása Vecsés – Nagy-Zellő (Veľké Zlievce) irányába.

### Társadalmi-gazdasági fejlődést befolyásoló tényezők

A közös területfejlesztési stratégia Magyarország által koordinált fejezete – a már korábban bemutatott módon összegyűjtötte a V4+2 országok fejlődését befolyásoló legfontosabb társadalmi-gazdasági jellemzőket és trendeket (lásd 3. fejezet), illetve a V4+2 országok területi struktúrájának elemzése során kiemelte az azonos társadalmi-gazdasági jellemvonásokkal bíró területegységeket (lásd 4. fejezet), egyben a V4+2 térség számára az alábbi stratégia együttműködési és fejlesztési irányokat javasolta:

- Erősíteni kell a **V4+2 országok nagyvárosi-térségeinek együttműködését**, különös tekintettel Prága, Pozsony, Varsó, Budapest, Bukarest és Szófia egyre erősödő szerepére a hálózatos együttműködés- a V4+2 térség területi versenyképességét és erősödését Európában



6. ábra – A V4+2 országok villamosenergia-hálózata

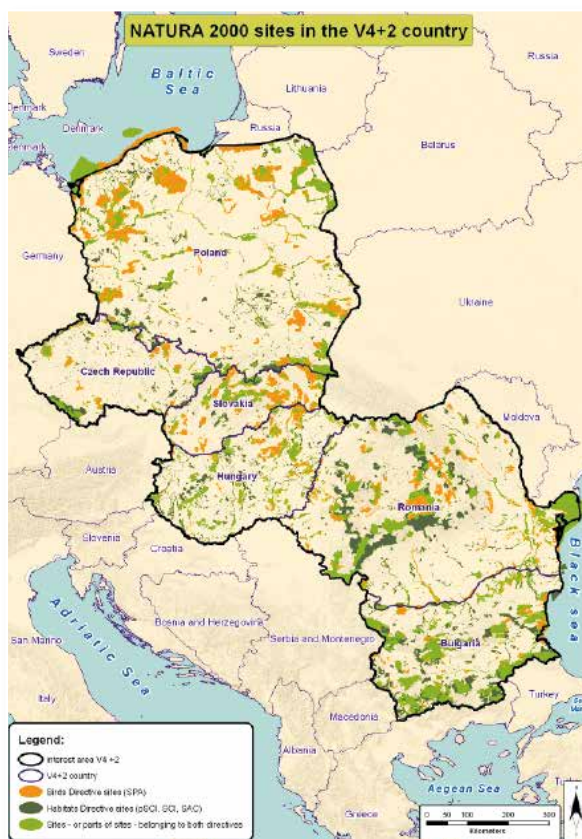
- **A policentrikus városfejlesztés** a Területi Agenda és az EU 2020 célkitűzéseivel összhangban a V4+2 térségben is követendő irány kell, hogy legyen: ösztönözni kell a többközpontúságot mind nemzeti, mind regionális és makro-regionális, mind határokon átnyúló szinten.
- **A városi-vidéki partnerség ösztönzése** ebben a közép-kelet-európai térségben kiemelten fontos, mivel történelmi okokból az együttműködés a városok és „hátországuk” között általánosan gyenge.
- **A speciális adottságokkal bíró vidéki térségekben alapvető belső potenciáljuk hatékonyabb kihasználása** – a legfontosabb kitorési pontok (pl. a falusi turizmus, határon átnyúló együttműködés, a gazdasági diverzifikáció – helyi termékek és az alternatív mezőgazdaság, rekreációs funkció) azonosításával. A vidéki területek komoly elnéptelenedéssel fenyegetett típusában hosszú távú megoldást kell találni, hogy növeljék a gazdasági aktivitást, a munkalehetőségek számát, vonzó életkörülményeket és megfelelő minőségű, elérhető közszolgáltatásokat biztosítsanak a lakosság és a vállalkozások számára.
- Az **ipari válságtérségek helyzetének megoldása** szintén közös kihívás, amely minden V4 +2 országot érint.



- **A határ menti régiókban, különösen a határokon átnyúló agglomerációkban** a határok által megosztott területi társadalmi és gazdasági potenciálok kihasználása számos esetben összehangolt és átlátható területi tervezési rendszert feltételez az érintett országok részéről, különösen az együttműködés kezdeti szakaszában. A határokon átnyúló és transznacionális együttműködések lényege, hogy megkönnyítse az emberek, intézmények, vállalatok és társadalmi szervezetek közötti kapcsolatokat kialakulását.

## Környezeti jellemzők

A V4+2 országokat sokszínűség jellemzi mind természeti, mind kulturális szempontból. Ebben a régióban a természeteshez közeli tájak aránya jóval magasabb, főként Európa sűrűn lakott területével összevetve. A földrajzi sokszínűség következtében a régió jelentős potenciálja a természettel és a tájjal kapcsolatban, amelyeket meg kell őrizni. A szocialista iparosítás miatt minden V4 +2 ország jelentős környezeti károkat szenvedett. Az elmúlt bő egy évtizedben azonban egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a sérülékeny természeti területek védelmére és egyre több terület kap nemzeti vagy magasabb szintű védelmet (például nemzeti parkok, Natura 2000 területek, világörökségi helyszínek). A kijelölt területek magas biológiai és ökológiai érték képviselnek, státuszuk és sebezhetőségük összhangban van az adott nemzeti jogszabályokkal. Ezen kívül, az érintett országok számos nemzetközi megállapodást és egyezményt ratifikáltak, amelyek célja, hogy javítsa a természeti örökség védelmét a Földön (Bioszféra Rezervátum, UNESCO Világörökség listája, Ramsari Egyezmény, NATURA 2000 hálózat). Ugyanakkor a kevésbé fejlett V4 +2 országok tervezési és építési szabályozása még mindig nem elég erős ahhoz, hogy a drámaian növekvő fogyasztásból eredő károkozást megfékezze. Az elmúlt évtizedek szigorú határvédelmi politikájának szinte egyetlen pozitív hozadéka volt, hogy a nagy kiterjedésű országhatáron átnyúló természeti területek az emberi tevékenység korlátozása következtében szinte érintetlenül megmaradtak.



7. ábra – A V4+2 országok NATURA 2000 területei

A természet és környezetvédelem tekintetében történő közös fellépést ugyanakkor még mindig nehezíti az egyes tagországok eltérő szabályozási rendszere, ezért nehéz összehasonlítani a nemzeti szinten az adott védettség fokba sorolt területeket, azok jellemzőit. A V4 +2 tagországok védett területeinek elemzése kimutatta, hogy vannak bizonyos besorolási kategóriák, amelyek nem szerepelnek más országokban természetvédelmi szabályozásában, ráadásul az egyes tagországi besorolások mindig hordozzák a szubjektív kockázatát (7. ábra, 6. táblázat).

A fentiek miatt a – a Közös Területfejlesztési Stratégia elemzése szerint is – a NATURA 2000 hálózat jobb alapot

	BGR		CZE		HUN		POL		ROM		SVK	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Nemzeti park	3	1,70	4	1,52	10	5,18	23	1,00	13	1,33	9	6,61
Tájvédelmi terület	849	0,80	25	13,78	38	3,60	386	22,6	15	3,24	14	10,91
Természeti park	11	2,30	141		6	2,91						
Geopark			4	6,78	1	1,34	3		1	0,42	3	2,21
Bioszféra rezervátum	18	0,40	6	5,85	5	1,45	10	1,50	3	2,79	4	5,04
Ramsari egyezményrel érintett terület	11	0,30	12	0,64	29	2,62	13	0,50	8	2,85	14	0,87

6. táblázat – A védett területek száma és aránya a V4+2 országokban  
Forrás: Environmental conditions in the V4+2 countries – projekt részjelentés

Országok	területek száma		terület (km <sup>2</sup> )		arány (%)		
	SPA	SCI	SPA	SCI	SPA	SCI	együtt
Bulgária	118	231	25 666	33 912	22,60	30,00	34,30
Cseh Köztársaság	41	108	7 034	7 857	8,90	10,00	14,00
Magyarország	55	466	13 514	13 974	14,53	15,02	20,96
Lengyelország	145	825	55 752	37 950	17,80	12,10	21,80
Románia	148	383	36 944	41 522	15,50	17,41	23,37
Szlovákia	41	473	13 109	5 840	26,59	11,85	29,62
EU-27	5 347	22 594	517 340	583 888	12,50	14,00	17,50

**7. táblázat** – A NATURA 2000 hálózat részét képező területi adatok a V4+2 országokba  
*Forrás: Environmental conditions in the V4+2 countries – projekt részjelentés*

adhat a környezeti feltételek közös értékeléséhez és a V4 +2 országok közös természetvédelmi és környezetvédelmi együttműködéséhez. Amellett ugyanis, hogy a NATURA 2000 területek a legtöbb esetben átfedést mutatnak országos hálózatokkal, a NATURA 2000 területek besorolási kritériumai európai szinten egységes keret alkotnak, így az hálózathoz sorolt területek kölcsönösen összehasonlíthatók. Valószínűleg a Natura 2000 hálózat adhatja a természetvédelmi jogharmonizációs egyeztetések alapját V4+2 szinten (7. táblázat).

A földhasználat V4+2 szintű értékelése arra hívta fel a figyelmet, hogy általában csökkent a mezőgazdasági területek és a szántóterület részesedése az egyes országokban. Ezen a téren arra kellene összpontosítani, hogy a legjobb minőségű mezőgazdasági területek más célra való használatát meg kell akadályozni. (Ezt a kérdést nemzeti szinten javasolt megoldani, ahol az intézkedések nagyobb hatással, következményekkel bírhatnak).

Az elemzésben nagy hangsúlyt kap az éghajlatváltozás, mint olyan globális környezeti probléma, amely minden ország területét érinti, és amelynek negatív hatásait (akár V4+2 szinten is kezdeményezett) nemzetközi együttműködésekkel hatékonyabban lehet mérsékelni.

### A V4+2 Területi Tervezési Együttműködésben rejlő lehetőségek azonosítása

A közös területfejlesztési stratégia legfontosabb küldetése, hogy felhívhatja a figyelmet ezen új tagállamok térszerkezeti sajátosságaira, hozzájárulva az EU fejlesztéspolitikáján belüli közös érdekek formálására, mely eddig sajnálatos módon némileg alárendelt szerepet kapott a jelenlegi uniós szintű területpolitikai akciókban.

A közös területfejlesztési stratégia elkészítése elősegíti e makro-térség harmonikusabb és hatékonyabb területi fejlődését. A jelenlegi szűkebb tervezési kezdeményezést kiszélesítő több elemű területfejlesztési, területi tervezési együttműködés eredményeként lehetőség nyílik a kelet-közép-európai tér sajátosságainak összehangolt, illetve közös kiaknázására a területi kohézió

területében, továbbá a V4+2 térség érdekeinek hathatós képviselésére az európai folyamatokban.

A közös területfejlesztési együttműködés elmélyítésének, egy közös területfejlesztési stratégia elkészítésének jelentősége az alábbi területeken hozhat előrelépést:

- A V4+2 országok hosszú távú közös területfejlesztési céljainak, kilátásainak meghatározása, közös fejlesztések, akciók megalapozásához és a **nemzeti szintű területpolitikák összehangolásához**.
- A térség közös érdekeinek érvényesítése a kohéziós politika 2014-et követő jövőjének kialakítása során, a területi együttműködési programok jövőjének befolyásolása, különös tekintettel a következő időszak prioritásainak és allokációs mechanizmusainak alakulására.
- A **régiók és a városok közötti együttműködés erősítése** és ezáltal egy versenyképesebb, fenntarthatóbb területi szerkezet kialakítása.

A közös V4+2 érdekérvényesítés hatékonyabbá tételéhez azonban az alábbi lépések megtétele kiemelten fontos:

- A cseh Területfejlesztési Intézet által koordinált, a közös közlekedési és fejlesztési területek és tengelyek meghatározását célzó dokumentum (mint a továbblépéshez alapot jelentő első fázis) lezárása és benne a nemzeti szintű szándékok együttes megjelenítése.
- A V4+2 közös területfejlesztési stratégiája kereteinek megfogalmazása, közös területfejlesztési stratégiai állásfoglalás/deklaráció elfogadása szakértői és miniszteri szinten. Ez adhatná egyik legitimitásját a további közös területfejlesztési elképzelések megvalósításának, illetve közös álláspontot fogalmazhat meg az EU jövőjét alakító folyamatokhoz kapcsolódóan.
- További rendszeres tapasztalat- és információcsere lehetőségének biztosítása a területi tervezésről és a területfejlesztésről az érintett országok szakértői és döntéshozói számára.

- Ehhez szükséges a területfejlesztési glosszárrium mintájára további közös lépések megtétele az érintett országok közös szakmai nyelvének kialakítására („V4 glosszárrium”).
- A V4+2 közös területfejlesztési célok megvalósítása érdekében végül alapvető fontosságú, hogy

azok a tagállamok nemzeti szintű szakpolitikái (pl. energiapolitika, közlekedéspolitikai) számára is alapot adjanak a nemzeti szintű stratégiai fejlesztési irányok meghatározásánál vagy felülvizsgálatánál.

**Jusztin Valéria**  
vezető tervező  
Nemzetgazdasági Tervezési

**Guti András**  
tervező-elemző  
Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal

### Irodalomjegyzék

- ESPON Atlas-Mapping the Structure of the European Territory Federal Office for Building and Regional Planning 2006
- ESPON FOCI (Future Orientation of Cities) Growing Regions, growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion European Commission 2007
- ESPON Typology Compilation
- For a better integration of cross-border agglomeration in the urban policies of the EU, MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE (MOT)
- Future perspectives of the V4 countries in the European Research and Innovation Area, Balázs Borsi Information society, 2006. (6. évf.) 3. sz. 54–70. old. [www.infonia.hu/infotars/archivum.html](http://www.infonia.hu/infotars/archivum.html),
- Ministerial conclusions of the meeting of Ministers responsible for regional development of the Visegrad Four countries, Bulgaria and Romania held in Budapest (Hungary) on the 1st of April, 2010 (Draft)
- Metropolitan areas in Europe, BBSR-Online-Publikation, Nr. 01/2011 European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007–2013 Indicative Programme 2007–2010
- Regional policies and Cross-border cooperation: new challenges and new development models in Central EU, Milan Bufon, Vesna Markelj, Revista Româna de Geografie Politica, Year XII, no. 1, May 2010, pp. 18-282011
- New Evidence on Smart, Sustainable and Inclusive Territories – First ESPON 2013 Synthesis Report 2010
- Regional geography of Europe 1–2., GÁBRIS GY. – PROBÁLD F. – SZABÓ P. (edit.), ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest, 782 p.
- Territorial Agenda of the European Union 2020
- Territorial observation No. 3 – Territorial Dynamics in Europe- Trends in Economic performance of European Regions 2000–2006 ESPON, European Union 2010
- The territorial State and Perspectives of the European Union, 2011 update
- The impact of European demographic trends on regional and urban development, Synthesis report, Hungarian Presidency of the Council of the European Union, 2011

## Várostérségi Gazdaságfejlesztési Nagydíj 2013

A Városfejlesztési Gazdaságfejlesztési Nagydíj Pályázat úttörő jelleggel, 2013-ban első alkalommal került kiírásra a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal és a Magyar Urbanisztikai Tudásközpont kezdeményezésében. A pályázat elsődleges célja az volt, hogy a terület- és gazdaságfejlesztési együttműködések gyakorlati megvalósulási formáit alakító városok és környékük önkormányzatai számára követhető példákat találjon, illetve azokat széles körben bemutathassa. A benyújtott pályázatokban ismertetett „jó példák” hozzájárultak a gyakorlat-orientált, többszintű és decentralizált területfejlesztés eszköztárának gyarapításához.

A kiírásra összesen négy hazai város, Kecskemét, Gyula, Tata és Veszprém nyújtotta be pályázatát. A pályaművek megfeleltek az előírt követelményeknek, vagyis olyan 2010 előtti, dokumentáltan megtervezett és meg is valósult, a térség egészét, vagy kulcsfontosságú területrezsét érintő, a különböző szereplők együttműködésével tervezetten, szervezeten létrehozott – terület- és/vagy gazdaságfejlesztési fejlesztések, tervek, akciók kerültek bemutatásra, amelyek tervezésük és/vagy megvalósításuk eljárásával, körülményeivel, eredményeivel jó például szolgálhatnak más várostérségek, városkörnyékek, illetve a terület- és gazdaságfejlesztés egyéb szereplői számára.

Pályázatot nyújthatott be az a városi, vagy városkörnyéki önkormányzat, vagy annak a terület- és gazdaságfejlesztés megvalósításában illetékes szervezete, illetve városok és környékük önkormányzatainak bármilyen módon formalizált együttműködésének képviselője, vagy munkaszervezete, amely az akció megvalósításában érdemi szerepvállalással közreműködött. Az értékelési szempontok között előnyt élveztek azok a fejlesztések, tervek, illetve akciók, amelyek egymást erősítő hatással segítették a térség, vagy egy részének fejlődését. Az értékelési szempontok között szerepelt továbbá a projekt példájának máshol való alkalmazhatóságának vizsgálata, az eredetiség és kreativitás kritériuma, a magángazdasági szereplők bevonásának módja, valamint a befektetett közpénzek magánberuházást gerjesztő hatása.

A pályázat eszmei mondanivalóját tisztán és határozotlan közvetítve kerül megalkotásra, a Díj elnyerője számára,



Fotó: Kecskeméti Hírhatár



Fotó: Kecskeméti Hírhatár

a VPI építésziroda által készített, a Várostérségi Gazdaságfejlesztési Nagydíjat megtestesítő alkotás. A díjtárgy egy elegáns, fa-beton tárgy. Többszerűsége a stabilitást valamint a várostérségi együttműködések szilárd alapjait és fontosságát jelképezi. Az alkotás sugallja azt a magabiztosságot, amelyet a Díj alapítói a város és környéke közötti kölcsönös és sikeres kapcsolat zálogának tekintenek. A fa és beton, különböző anyagainak ötvözése látványosan jelképezi az együttműködést. A fa részek oszlopai a gazdaságot jelképező oszlopdigramokra, illetve a várost jelképező toronyházakra is utalnak egyben. A mű kialakítása lehetővé teszi a díj felnagyított formában, köztéri szoborként való kivitelezhetőségét is.

A nyertes pályamű Kecskemét a központban – a város karakterváltozása címmel került beadásra az Alföldi Iparfejlesztési Nonprofit Közhasznú Kft. gondozásában. A pályázat mind formailag, mind tartalmilag kitűnően mutatja be egy a tágabb várostérség fejlődését érdemben meghatározó – a térség szereplőit széleskörűen és változatos formában bevonó komplex projektet.

A díjkiosztó ünnepséget 2014. január 15-én Kecskeméten tartották, ahol Dr. Komoróczy István tervezéskoordinációért felelős államtitkár, a Nemzetgazdasági Minisztérium képviselőjében gratulált Dr. Zombor Gábornak, Kecskemét város polgármesterének.

Köszönjük a pályázók munkáját és ezúton gratulálunk Kecskemét városának modellértékű térségi gazdaságfejlesztési programjához és kívánunk sok sikert a jövőben is!

**Kelenné Török Livia**

## NTH Tudásmegosztás – Turizmus+

A Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal 2013-ban indította el **NTH Tudásmegosztás – Turizmus+** címmel online szakmai és K+F+I folyóiratát.

Ebben az időszakosan megjelenő Kitekintőben a Hivatal a gyakorlatban is jól hasznosítható elemzéseket, fejlesztési és innovatív információkat, kutatási eredményeket, jó példákat és gyakorlatokat, aktuális szakmai híreket kíván összegyűjteni és publikálni. Jelenleg a turizmushoz és határterületeihez kapcsolódó innovációnak nincsen közös és célzott megjelenési felülete, ezért ezt a hiányt szeretné az elektronikus formában megjelenő kiadvány – a turisztikai szakma közreműködésére is számítva – betölteni.

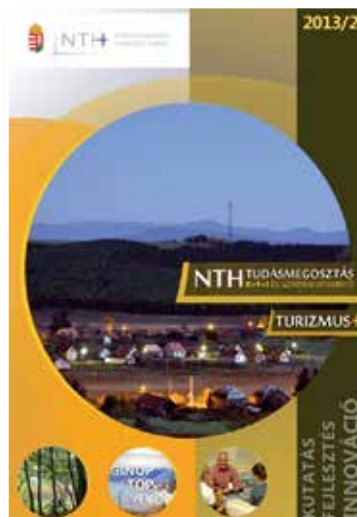
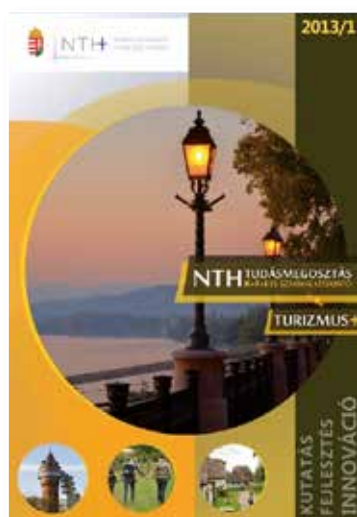
Az innovatív ötletek közül a válogatás, a saját szervezetre való igazítás, a gyakorlati megvalósítás már az olvasóra vár. A K+F+I és szakmai kitekintő ahhoz tud hozzájárulni, hogy a publikált ötletek, jó gyakorlatok összefoglaló bemutatásán túl ezeket röviden kiértékeli, azok technológiai korlátait elemzi, és előrejelzi a várható sikereket és kudarokat. Felsorakoztatja a tervezéshez

szükséges kérdéseket, hogy a megvalósítás már reális alapokon indulhasson el.

Ezekben a kiadványokban természetesen megjelennek a desztináció turizmusához szorosan kapcsolódó helyi gazdaságfejlesztés kérdései, a hazai és nemzetközi jó példák, lehetőségek feltárása is. Mivel az innováció a versenyképes és hosszú távon is fenntartható turisztikai szektor egyik alapeleme lehet, ezért komoly lehetőség van az innovációs lehetőségek bemutatásában, és az innovációhoz való hozzáállás fejlesztésében. Felmerülhet azonban sokakban a kérdés, hogy ha megosztom másokkal az én tevékenységem eredményeit, sikereit, vesztek-e a (vélt vagy valós) versenyelőnyömből. Mi mindenetre azt valljuk, hogy a megosztott tudás a jövőt építi, és előre visz. Ne felejtsek el: **együtt többre jutunk.**

A kiadványok elérhetőek a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal honlapján: <http://www.nth.gov.hu/folyoiratok>

**Bánhidai Csilla**



## Ismét megjelenik a Turizmus Bulletin

A Magyar Turizmus Zrt. (MT Zrt.), a nemzeti turisztikai marketingszervezet kiemelt céljának tekinti a turisztikai döntéshozók, szakemberek tájékoztatását, ezért 2013-ban a Turizmus Bulletin szakmai és tudományos folyóirat újraindításáról döntött. Az 1997-ben alapított, a tervek szerint ismét évente négy alkalommal elkészülő, a maga nemében egyedülálló folyóirat célja, hogy tanulmányokkal, kutatási összefoglalókkal és statisztikai

elemzésekkel – a nemzetközi és a hazai turizmust érintő aktuális témákról naprakész, az elméleti és a gyakorlati szakemberek munkájában egyaránt használható ismereteket nyújtva – segítse a hazai turisztikai szakma tájékozódását.

A Turizmus Bulletinben 1997 és 2010 között több mint 350 tanulmány, emellett számos statisztikai elemzés, konferenciabeszámoló, könyvajánló kapott helyet.

A megjelent írások a világ és a magyarországi turizmus aktuális kérdéseinek széles körét vizsgálják. A magyarországi kutatóműhelyekben, oktatási intézményekben és profitorientált vállalkozásoknál, tanácsadó szervezeteknél folyó turizmuskutatás eredményei mellett a folyóirat fontos „szócsöve” a MT Zrt. több szempontból is egyedülállónak tekinthető kutatásainak.

A Turizmus Bulletin létrehozását egy, a szakmai szövetségeket képviselő tanácsadó testület, valamint széles körű szerkesztőbizottság támogatja. A folyóirat szerkesztési feladatait az MT Zrt. Kutatási Irodája látja el. A szakmai és tudományos igényesség jegyében a folyóiratban megjelenő cikkeket a szerkesztőség mellett külső, anonim szakmai lektor is véleményezi. Ezen felül lehetőség van a tudományos elvárásoknak megfelelő, ún. lektorált cikkek elhelyezésére, amelyeket további két anonim lektor értékelt.

A Magyar Turizmus Zrt. gondozásában publikált folyóirat 2013-tól online formátumban, ingyenesen érhető el a társaság megújult szakmai oldalain keresztül. A korábban megjelent számok az archívumból szintén letölthetők. A folyóirat-kiadás tendenciáiba illő változások mellett a kiadó és a szerkesztőség az értékek megőrzésére törekszik, így például a jól „bevált” rovatstruktúra is változatlan.

A folyóirat XV. évfolyamának 1. száma 2013 novemberében jelent meg. Az MT Zrt. megbízásából a *déli szomszédos országokban* készült kutatás eredményeinek bemutatása a Piac- és országtanulmány rovatban a horvát, szlovén és szerb küldőpiacokon érdekelt döntéshozók, szereplők számá-

ra kíván bepillantást nyújtani ezen területek turizmusába. Ugyanebben a rovatban kapott helyet a *magyar lakosság utazási szokásainak* bemutatása az MT Zrt. 2012 decemberében készült kutatása alapján. Ez a tanulmány túlmutat a kutatási eredmények leírásán: a módszertan következetes (de folyamatosan fejlesztett) alkalmazása révén lehetővé vált a lakosság utazási szokásaiban az elmúlt évtizedben bekövetkezett változások feltérképezése.

A Turisztikai termékek rovat különösen gazdag: „felvezetésül” az olvasók megtalálják az Európai Utazási Bizottság (European Travel Commission, ETC) és a Turisztikai Világszervezet (World Tourism Organization, UNWTO) együttműködésében készült *turisztikai*

*termékfejlesztési kézikönyv* összefoglalóját. A további cikkek révén a *bor- és gasztronómiai turizmus mint termék* értelmezése és nemzeti szintű turisztikai marketingjének főbb irányvonalai mellett az érdeklődők bepillanthatnak a Magyar Turizmus Zrt. Agrármarketing Centrum megbízásából a *magyar lakosság borfogyasztási szokásairól* készült kutatás eredményeibe is, amelyben kiemelten szerepelnek a turizmussal való kapcsolódási pontok.

Nem kevésbé izgalmas téma az egészség-turizmus, ennek oroszországi vonatkozásaival két tanulmány is foglalkozik. Az *oroszországi egészség-turizmus* rendszerének, annak *magyar-országitól eltérő specifikumainak* feltérképezése alapjaiban befolyásolhatja a hazai szolgáltatók orosz piacon elért eredményeit.

A magyarországi oldal vizsgálatát pedig az *orosz nyelvű honlappal rendelkező gyógy- és wellness-szállodák* körében végzett felmérés a gyakorlatban is haszonnal forgatható eredményekkel segíti.

A Turizmusmenedzsment rovatban megismerhető, primer kutatásra épülő tanulmány célja, hogy feltérképezze és átfogó képet adjon a *hazai utazási irodák humán erőforrás-menedzsment gyakorlatáról*. A Tallózó rovatban továbbra is megjelennek az aktuális konferencia-felhívások, konferenciabeszámolók, recenziók és kiadvány-ajánlók.

A Turizmus Bulletin XV. évf. 2. számában ismét több nagy témakör kerül górcső alá: a Balaton, hazánk igen népszerű turisztikai régiója, a márkázás, a vallási turizmus, mint új lehetőségekkel kecsegtető terület,

továbbá a filmek esetleges csalódást kiváltó hatása. A nemzetközi kitekintést szolgálja számos, az Európai Unió és az ETC tevékenységével összefüggő aktuális projekt és esemény bemutatása.

A további számokba a szerkesztőség tapasztalt szerzők és fiatal, a felsőoktatásban vagy a doktori képzésben részt vevő kutatók, valamint a turizmusban érintett gyakorlati szakemberek írásait egyaránt várja a folyóirat oldalán közölt szerzői útmutató szerint.

A folyóirat letölthető a Magyar Turizmus Zrt. szakmai oldalairól, ahol a folyóirattal kapcsolatos további információk is megtalálhatók.

**Halassy Emőke, Sulyok Judit**





