



Területfejlesztési és területrendezési szakmai folyóirat

2011/2



Mi várható az EU 2014-20-as fejlesztési ciklusában?

MI VÁRHATÓ A 2014-20 IDŐSZAKBAN AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁBAN?

GONDOLKOZZUNK ÚJ RENDSZEREKBE -
SZAKPOLITIKAI GONDOLATOK A TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TENNIVALÓKRÓL

TANULJUNK A HIBÁKBÓL - AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ IDŐSZAK AZ EDDIGI TERVEZÉSI
ÉS FEJLESZTÉSI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

2011

FALU VÁROS RÉGIÓ

2011/2.

A Falu Város Régió folyóirat támogatói:

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Felelős kiadó: VÁTI Nonprofit Kft.



Vezérigazgató: Dr. Vereczkey Zoltán

A kiadó címe: 1016 Budapest, Gellérthegy u. 30-32.

Főszerkesztő: Salamin Géza

A lapszám szakmai szerkesztője: Dr. Péti Márton

A szerkesztőbizottság tagjai:

Dr. Csemez Attila, Dr. Czira Tamás, Fülöp Judit, Gauder Péter, Ongjerth Richárd,
Dr. Péti Márton, Salamin Géza, Dr. Szaló Péter, Szoboszlai Zsolt

Szerkesztő: dr. Bíró Benjamin

Lapzárta: 2011. november 30.

Nyomdai kivitelezés: Iamart Design Kft.

ISSN: 1218-2613

A lap olvasható az interneten: www.vati.hu

Kedves Olvasó!

A területfejlesztési és ágazati tervezők, valamint a vidékfejlesztési, fejlesztéspolitikai és gazdaságpolitikai szakemberek egyre nagyobb figyelemmel övezik az elkövetkező két év nagy tervezési munkáiról szóló híreket. Az eljövendő tervezési hullám az európai uniós politikai folyamatoknak köszönhető: idén nyáron megkezdődött az EU 2014–20-as időszakra szóló költségvetésének a tárgyalása, és az ősszel elindultak az EU Kohéziós Politikájának jövőbeli irányairól szóló egyeztetések. A tagállamoknak 2014-ig kell elkészíteniük az uniós fejlesztési forrásaik felhasználásáról szóló terveiket.

2004 és 2007 között, a 2007–13-as fejlesztési ciklusra készülve már átéltünk egy hasonló időszakot, de a most következő tervezés nagyobb kihívásokat tartogat. Ennek egyik oka, hogy a jövőben a közfejlesztéseink anyagi háttere szinte kizárólag uniós eredetű lehet. A hazai eredetű fejlesztési források 2007-től tapasztalható csökkenése fokozódik. Mindeközben a Magyarországra – és más tagállamokra – jutó uniós fejlesztési források jelentősen csökkenhetnek a következő fejlesztési ciklusban. Mozgásterünket tovább szűkítheti, hogy az uniós közpénzek felhasználását – mire, mennyit és hogyan költhetünk – a korábbinál erősebb kontroll kísérheti.

Ebben a helyzetben csak megalapozott, valódi hozzáadott értéket produkáló fejlesztési elképzeléseket engedhetünk meg magunknak. Ezek kialakításához sok idő kell, már szinte késésben is vagyunk. Szerencsére a szakmai körök és a szakpolitikusok már felismerték, hogy cselekedni kell, ezt bizonyítja a Falu Város Régió folyóirat jelen lapszáma is. A felismerést remélhetőleg döntések követik, és a szakmai munka mielőbb kibontakozhat.

Olyan szakmai munkában reménykedünk, mely végre választ ad a hazai területfejlesztés és fejlesztéspolitika elmúlt évtizedekben nyitva maradt kérdéseinek jó részére. Számos ilyen témát boncolgatunk már a Falu Város Régió 2009/2010. évi lapszámaiban. A 2014–20-as időszak küszöbén dilemmáinkat egyetlen kérdésbe sűrítjük: *Szelmánk végre*

képes lesz-e a nevéhez illően érdemben és pozitív irányban befolyásolni a jövőnket és az életminőségünket? E lapszámmal segíteni szeretnénk, hogy minél határozottabban mondhassunk igent erre az alapkérdésre, nevezzük a szakmánkat akár terület- és településfejlesztésnek, akár fejlesztéspolitikának, akár vidékfejlesztésnek.

A közölt írásokkal szolgálni szeretnénk a reményeink szerint hamarosan megkezdődő – a kormányzat szintjén, a megyékben, a városi és vidékies térségekben egyaránt folyó – tervezési munkákat, az alábbi tematika szerint:

- **A lapszám első fejezetének** cikkei bemutatják az EU kohéziós politikájának várható változásait.
- **A második fejezetben** a területi-települési és fejlesztéspolitikai tervezésben kiemelten érintett minisztériumok szakpolitikai műhelyei mutatják be a következő fejlesztési időszakokkal kapcsolatos elképzeléseiket.
- **A harmadik fejezetben** egykori vagy jelenleg is működő szakmai intézmények vagy szervezetek vezetői – akik egyben szakterületük vezető szakemberei – fejtik ki álláspontjukat az előttünk álló teendőkkel kapcsolatban.

E lapszám tematikája és struktúrája egyeztetésre került a kiadást finanszírozó Nemzeti Fejlesztési Minisztérium munkatársaival. Tudjuk, hogy a megszólalók köre messze nem lehetett teljes. Ugyanakkor biztosak vagyunk benne, hogy e témában nagyon gyorsan – már az elkövetkező hetekben és hónapokban – élénk eszmecsere fog kibontakozni a különböző szakmai fórumokon, így minden érintettnek alkalma lesz álláspontját kifejteni.



*Péti Márton, PhD
geográfus, irodavezető
Stratégiai Tervezési és Vidékfejlesztési Iroda
VÁTI Nonprofit Kft.
Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóság*

TARTALOM

Mi várható az EU 2014-20-as fejlesztési ciklusában? (Dr. Nyikos Györgyi).....	4
---	---

I. MI VÁRHATÓ A 2014-20 IDŐSZAKBAN AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁBAN?

Elindult a 2014-2020 támogatási időszak vitája (Dr. Szabó Zsolt, PhD).....	5
A kohéziós politika reformjának eddigi eredményei (Bató Márk, PhD)	11

II. GONDOLKOZZUNK ÚJ RENDSZEREKBE – SZAKPOLITIKAI GONDOLATOK A TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TENNIVALÓKRÓL

Hazai kormányzati stratégiai elvárások a 2014-2020-as programciklusban: vidékfejlesztés (Dr. Ángyán József)	16
A településfejlesztés kihívásai a 2014–2020-as programciklusban (Dr. Szaló Péter).....	22
Megújuló nemzetgazdasági tervezés Magyarországon (Csizmadia Norbert)	25
Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában – lehetőség, kötelezettség vagy ábránd!? (Dr. Nyikos Györgyi)	35

III. TANULJUNK A HIBÁKBÓL – AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ IDŐSZAK AZ EDDIGI TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

Vitára szánt felvetések a magyar területi- és vidéktervezés (-fejlesztés) közeljövőjéről (Dr. Csatári Bálint)	42
Szempontok a magyar területfejlesztés megújításához az uniós változások tükrében (Dr. Horváth Gyula)....	45
Stratégiai programozás 2014–2020, magyar teendők (Dr. habil. Faragó László PhD)	53
Merre tovább urbanisztika? (Ongjerth Richárd)	58
EU 2014-2020: két évtized útravaló tanulságai (Boros Imre).....	66
Paradigma- és paradogmaváltás szükséges 2014-2020-ra a Magyar Nemzeti Fejlesztéspolitikában (Horkay Nándor).....	71

FÓRUM

Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért (Sain Máttyás).....	77
---	----

Mi várható az EU 2014–20-as fejlesztési ciklusában?

2011 első félévében Magyarország lehetőséget kapott arra, hogy az Európai Unió Tanácsának soros elnökeként lefektesse Európa új, a 2014-2020 időszakra szóló integrált kohéziós politikájának alapjait. Feladatunk nem volt egyszerű: olyan politika kialakítása mellett tettünk hitet, mely igazodik a növekedést és foglalkoztatást célzó Európa 2020 Stratégiához, és egy következetes, a forrásokat az eredményesség érdekében hatékonyan felhasználó rendszeren keresztül képes Európát újra növekedési pályára állítani, miközben nem téveszti szem elől a tagállamok egyéni versenyképességi céljait, fejlesztési igényeit sem.

A tagállamok és az Uniós intézmények által a kohéziós politika jövőjéről folytatott konzultációk első reflexiója 2011. október 6-án, az Európai Bizottság által publikált jogalkotási csomagban öltött konkrét formát. Új keret- és szabályrendszerével, cél- és teljesítményorientált működésével valamint forráskoncentrációjával tükröt tart a 2007-13 időszak elé: a hatékonyság érdekében három helyett öt Alapra kiterjedő egységes szabályozást vezet be; a támogatási forrásokat három helyett két cél elérésére fordítja, s az ún. tematikus koncentráció bevezetésével kevesebb beruházási prioritásra összpontosítja forrásait. Világos célok és mérföldkövek kijelölésével megerősíti a stratégiai programozás rendszerét, és integrált megközelítéssel biztosítja, hogy az egyes

Alapok egymáshoz kapcsolódó céljai kölcsönösen erősítsék egymás hatását.

A javaslatcsomag a hatékony működés vezérelve alatt mindazonáltal számos új elem bevezetésével egyre komolyabb feltételeket és szigorúbb kööttségeket támaszt a tagállamokkal szemben, s ezzel megnehezíti a támogatási források felhasználását.

A tagállamok, köztük Magyarország célja, hogy a rendelkezésre álló fejlesztési források a lehető legnagyobb mértékben szolgálják növekedési és versenyképességi céljainkat, fejlesztési igényeinket. Ennek érdekében biztosítanunk kell, hogy a kohézióra szánt források a felzárkóztatást szolgálják, s e források ne szűküljenek. A kohéziós politikát az eredményesség szolgálatába kell állítanunk, melyet csak rugalmas, egyszerű, bürokratikus korlátoktól mentes végrehajtási rendszerrel érhetünk el. Azért kell dolgoznunk, hogy az Európai Unió kohéziós politikája a változások mozgatórugója, a konvergencia és a kiegyensúlyozott fejlődés legfőbb eszköze legyen.



*Dr. Nyikos Györgyi
fejlesztési ügyekért felelős
helyettes államtitkár
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium*

I. MI VÁRHATÓ A 2014-20 IDŐSZAKBAN AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁBAN?

Elindult a 2014-2020 támogatási időszak vitája

Alig került pont a gazdasági kormányzásról szóló hatos jogszabálycsomag végére az Európai Parlament plenáris ülésén, egy héten belül, 2011. október 6-án máris megjelent egy újabb "hatos csomag". Az Európai Bizottság javaslata a kohéziós politika következő időszakáról ugyanis szintén hat jogszabályból, hat rendelet-tervezetből áll. Az új költségvetési időszak 2014-es indulásáig a tagállamokra és az uniós intézményekre hosszú tárgyalások várnak.

Előzmények

Bár a 2013 utáni kohéziós politika kérdései már a jelenlegi támogatási időszak kezdete, 2007 óta számos fórumon fölvetődtek, az igazi – bár még informális – vita 2010 novemberében kezdődött. Az uniós közös érdekeit képviselő szupranacionális szerv, az Európai Bizottság akkor mutatta be a gazdasági, társadalmi és (a Lisszaboni Szerződés óta) területi kohézióról szóló, a sorban immár ötödik jelentését. A Bizottság a vaskos dokumentumhoz kapcsolódó következtetéseket,¹ egy rövid, stratégiai jellegű dokumentumban fogalmazta meg először, hogyan képzei el a politika jövőjét. A hívószavak a tematikus koncentráció, a feltételek, az eredményesség voltak – a közel egy évvel később megjelent több mint 300 oldalas jogszabálytervezetek szorosán a tízoldalas dokumentumban kijelölt irányban haladtak. A következtetéseket az Európai Parlament és a tagállamokat összefogó Tanács is megtárgyalta. Utóbbiban a féléves uniós elnökségek rendje szerint 2010 második félévében sorra került Belgium a liége-i kohéziós politikai informális miniszteri találkozáson ugyan napirendre vette a kohéziós politika következő időszakát, ám a koncepció megvitatásában a magyar elnökségnek is jócskán maradt feladata.

A magyar elnökség – az „Erős Európa” mottó jegyében – kiemelt szerepet szánt a kohéziós politikának: fő célja az volt, hogy azonosítsa a tagállamok közti konszenzusos, illetve további vitát igénylő kérdéseket, ezáltal előkészítse a Tanács további munkáját.

Mindez egy, a tagállamok által elfogadott dokumentumban (tanácsi következtetések)² öltött testet, amelynek konszenzusos elfogadtatása elnökségünk egyik első jelentős sikere volt. Sikert a tagállamokat felsorakoztatni a kohéziós politika mellett, aminek létjogosultságát mértékadó hang már nem kérdőjelezi meg. A másik fontos törekvésünk a következő időszakra való tagállami és uniós szintű felkészülés segítése, és az ehhez szükséges jogszabályi környezetet mielőbbi kialakítása volt. Reméltük, hogy még a staféta Lengyelországnak történő átadása előtt elkezdhetjük a jogszabálytervezetek tárgyalását, vagy legalább azok bemutatását napirendre tűzhetjük. A februári tanácsi következtetéseket a tagállamok által kért 2011. június végéig képest a tervezetek megjelenésére végül is október 6-ig kellett várni. A formális vita előtt is igyekeztünk megvitatni a jövő legjelentősebb kérdéseit, a források tematikus koncentrációját és az eredményesebb felhasználásokat biztosító eszközöket (feltételek, ösztönzők).

Az elosztási elvek mellett persze igen fontos kérdés az is, hogy mennyit lehet elosztani. A kohéziós politika részaránya a közös költségvetésben eddig folyamatosan nőtt. Az Európai Bizottság 2014-2020-as keretköltségvetésre vonatkozó, a magyar elnökség utolsó napjaiban tett – a pénzügyi biztos megfogalmazásával – „ambiciózus, de realista” javaslata³ azonban inkább szinten tartást tartalmaz. Ami a költségvetés főösszegét illeti, a Bizottság a kötelezettségvállalások esetén az uniós GNI 1,05%-ában, a kifizetések esetén a GNI 1%-ában javasolja a felső határ meghatározását, ami a jelenlegi nagyságrend fenntartását jelenti, ám ez a további tárgyalások során tovább csökkenhet. Több nettó befizető tagállam előre kikötötte, hogy egy bizonyos szint fölé nem

¹COM(2010) 642/3

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_hu.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/119400.pdf

³ A 2014-2020 közötti időszak többéves pénzügyi keretéről (MFF) szóló jogszabálytervezetek és közlemény, 2011.06.29.

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm#doc1

akar menni,⁴ hivatkozva saját költségvetésének konszolidációjával kapcsolatos törekvéseire.

A kohézióra allokált forrásoknál a javaslat a jelenlegi időszakhoz képest, valamivel alacsonyabb kerettel számol: az eddigi 348,4 milliárd eurós kerethez képest 336 milliárd eurót különítene el, ezen belül jelentősen, 10 milliárd euró körüli összeggel nőne az Európai Szociális Alap összege (75 milliárdról 84-85 milliárd euróra). A javaslat talán legszembetűnőbb eleme a legkevésbé fejlett (konvergencia) régiók részesedésének csökkenése. Míg jelenleg e régiók – a Kohéziós Alap nélkül – 57%-os arányban részesednek a kohéziós forrásokból, a jövőben ez 48%-ra apad, igaz, kevesebb régiót fog majd érinteni. A Bizottság számításai szerint a jövőben a Strukturális Alapok költségvetésének kevesebb mint fele, 162,6 milliárd euró jutna a legkevésbé fejlett régióknak, ugyanakkor 38,9 milliárdot kapnának az újonnan kialakított, átmeneti kategóriába tartozó régiók és 53,1 milliárdot a legfejlettebbeknek.

Ami a költségvetés másik jelentős tételét illeti, a közös agrárpolitikához (KAP) kapcsolódó kiadások a 2013-as szinten kerülnének befagyasztásra, ami szintén stagnálást jelent. A jelenlegi 39,4%-kal szemben a következő többéves pénzügyi keret 36,2%-a kerülne a KAP-ba, amelynek a jövőben megmaradna a közvetlen támogatásokból, és vidékfejlesztésből álló kétpilléres szerkezete, azzal, hogy az utóbbi a strukturális alapokkal egy tervezési keretbe kerülne. Az Európa 2020 Stratégiával összhangban a javaslat egy igazságosabb, zöldebb agrárpolitikát céloz: a közvetlen támogatások 30%-a a zöldítésnek történő megfelelés alapján kerülne folyósításra, a vidékfejlesztési források allokálása objektívabb kritériumokhoz kötött formában valósulna meg.

A kohéziós csomag és várható fogadtatása

A Bizottság a kohéziós politikát érintő részleteket az MFF-fel szorosan összefüggő kohéziós politikai jogszabálycsomagban fejtette ki⁵. A javaslatcsomag – a jelenlegi időszakhoz hasonlóan – általános rendeletből, valamint alap-rendeletekből (ERFA, ESZA, KA) és az Európai Területi Társulásokról szóló rendeletből áll, újdonság azonban, hogy az Európai Területi

Együtműködésről (ETE) külön rendelettervezet jelent meg (korábban az ETE specifikus szabályait az ERFA-rendelet tartalmazta). A rendeletek száma és terjedelme egyaránt meghaladja a jelenlegi időszak szabályozását – a jelenlegi általános rendelet 103 cikkével szemben az új tervezet például 147 cikket tartalmaz. A javaslat a következő időszak kohéziós politikájának középpontjába az Európa 2020 Stratégia céljait állítja. Kevesebb prioritásra kellene arányosan több forrást költeni egy szigorúbb, stratégia-vezéreltebb szabályozási környezetben. Az alábbiakban a javaslat néhány lényeges elemét járjuk körbe, különös tekintettel azok várható fogadtatására az Unió különböző részein.

1. Az egyik jelentős újítás az, hogy az eddigi kettő (phasing out és phasing in) helyett már csak egy „átmeneti” kategória létezne a kategóriát váltó fejlődő (vagy „hanyagló”) régiók számára. Az eddigi phasing-in és phasing-out kategóriák a teljes kohéziós borítékban 2007-2013 között 6,81%-ot képviseltek, az új átmeneti kategória viszont jóval több régió számára lesz elérhető, és az összes forrás 12%-át teszi ki. Ráadásul az „ex-konvergencia”, azaz a 75% „fölé fejlődő” régiókra igen kedvező, külön szabály fog vonatkozni: a hirtelen, nagymértékű forrásvesztés elkerülése érdekében jövőbeli allokációjuk nem lehet kevesebb, mint a jelenlegi kétharmada („biztonsági háló”). Ez az 51-ből 17, a jövőben átmeneti kategóriába tartozó, valamint három legfejlettebb kategóriás (Nyugat-Szlovénia, Bukarest, Kréta) régiót érint. A német, görög, spanyol és lengyel átmeneti régiók többségében a biztonsági háló lép működésbe. A fennmaradó átmeneti régiók Franciaországban, Olaszországban és Belgiumban, azaz a „régii” tagállamokban vannak. A három jövőbeli kategória együttesen minden tagállamot lefed majd, azaz fehér folt a következő időszakban sem lesz az EU térképén, még a legfejlettebb régiók is részesülhetnek valamilyen támogatásban. Mindez valószínűleg a folyamatos bővítések miatt egyre alacsonyabb részesedésre jogosultak (déli országok, volt keletnémet tartományok), valamint a „régii” tagállamok kohéziós politika számára történő „megnyerésének” érdekében van így. Magyarország – régióink helyzete miatt – sem a biztonsági háló, sem az átmeneti kategória adta lehetőségekkel nem tud élni.

2. Szintén húsbavágó eleme a javaslatnak a GDP-arányos lefölözési szint (capping), azaz a lehívható források felső határának csökkentése. Jelenleg a capping differenciált, legfeljebb 4% lehet, Magyarország esetében jelenleg 3,54%. Ehhez képest a Bizott-

⁴ David Cameron, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Mark Rutte és Mari Kiviniemi 2010. december 18-i levele az Európai Bizottság elnökéhez.

⁵ 2011.10.06., http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

ság arra tett javaslatot, hogy a tagállamok legfeljebb GDP-jük 2,5%-át hívhassák le az uniós forrásokból, még ha fejlettségi szintjük alapján többre lennének is jogosultak. Nem csoda, hogy a leginkább érintett magyar, az észt, a lett és a litván miniszterelnök még szeptember 30-án, a tervezet megjelenése előtt levélben fejezte ki ezzel kapcsolatos nemtetszését.⁶ A Bizottság arra hivatkozik, hogy bizonyos tagállamok, nehéz költségvetési helyzetük miatt nem tudják biztosítani a hazai tárfinanszírozást, így olyan kereteket kell teremteni, amelyek lehetővé teszik a támogatások felhasználását anélkül, hogy emiatt megszorításokat kelljen végrehajtani. A nemzeti tárfinanszírozás kötelező arányára vonatkozó javaslat egyébként Magyarország számára csak a központi régió esetén jelentene változást, hiszen a legfejlettebb régiók esetében ez (a jelenlegi arányhoz hasonlóan) marad 50 százalék, míg maximum 85-85 százalék a legelmaradottabb térségek és a kohéziós alap esetében. A Bizottság a tárfinanszírozás mértékének esetleges 5-10%-os időleges emelését a költségvetési konszolidáció alatt lévő országok számára lehetővé tenné.

3. Már a vita kezdetétől világos volt, hogy a következő időszak egyik alapvető kérdése az, hogy hogyan lehet összehívni a gyengébb tagállamok sokrétű fejlesztési igényeit a valódi változást hozó kritikus tömeg eléréséhez szükséges, uniós szintű célokra történő fókuszálással és forrás-koncentrációval. A fókuszálás azt jelentheti, hogy a kedvezményezettnek kisebb szabadságfoka lesz a fejlesztések megvalósításában. A Bizottság végül a rugalmassági elemet is tartalmazó viszonylag erős tematikus koncentrációra tett javaslatot, a 11 tematikus célkitűzést tartalmazó listával. A javaslat alapján tehát a jövőben a kohéziós politikába aligha fog „beleférti” minden terület, a tagállamoknak szelektálniuk kell majd. A logika szerint a jövőben kevesebb prioritás alapján kevesebb terület kaphatna a jelenleginél több pénzt, hogy a források kritikus tömege rendelkezésre álljon. Azon tagállamokat, amelyek sokféle szektort érintő fejlesztéseket kívánnak uniós forrásból megvalósítani, ez érzékenyen érintheti majd.

4. A vita izgalmas kérdése, hogy meddig lehet elmenni az eredményes forrás-felhasználás biztosítása érdekében, szükség van-e szankciókra és ösztönzők-

re. A bizottsági javaslat számos ilyen elemet tartalmaz annak érdekében, hogy az uniós adófizetők által összedobott közös pénz a kedvezményezett tagállamok a lehető leghatékonyabban használják fel. A Bizottság ennek megfelelően a jövőben jogot formálna arra, hogy – ultima ratioként – kérje egyes, már jóváhagyott beruházások felülvizsgálatát vagy az uniós támogatás felfüggesztését, ha – Hahn biztosnak a csomag bemutatásakor használt megfogalmazása szerint – „a gyenge adminisztratív kapacitás, illetve a fenntarthatatlan makro-költségvetési politika veszélyeztetheti az uniós beruházások növekedésre és munkahelyteremtésre gyakorolt hatását.”⁷ A jelenlegi időszakban makrogazdasági feltételek a Kohéziós Alap szabályozásában jelennek meg. A javaslat szerint azonban ez a jövőben minden alapra kiterjedne, és a szankcionálás a jelenleginél automatikusabb lenne: ha egy tagállam letér a megfelelő makrogazdasági pályáról és a Bizottság javaslatára sem végez korrekciót, akkor a testület automatikusan – mérlegelés nélkül – kezdeményezze az alapok zárolását. A javaslat megfogalmaz a programindításra vonatkozó bizonyos előzetes feltételeket (ún. ex-ante kondicionalitások) is, amelyeknek minden tagállamnak előre meg kell felelnie ahhoz, hogy a források lehívhatóvá váljanak. Ha nem állnak fenn, akkor a program elfogadásának feltétele, hogy a tagállam akcióttervet készítsen azon intézkedésekkel, amelyek biztosítják, hogy a feltételek 2016 végéig teljesüljenek. Azoknak a tagállamoknak tehát, amelyek ezeknek a feltételeknek megfelelnek (pl. rendelkeznek a megfelelő stratégiákkal, hatékony közigazgatást működtetnek), ezzel semmi dolguk nem lesz – a többieknek azonban a szükséges lépéseket előre meg kell tenniük.

A vidékfejlesztés jövője

A közös agrárpolitika következő időszakáról szóló javaslatcsomag,⁸ benne a vidékfejlesztésre vonatkozó tervvel, a kohéziós csomag után egy héttel, 2011. október 12-én jelent meg. A javaslat azt célozza, hogy a vidékfejlesztés a következő időszakban az Európa 2020 Stratégiában megfogalmazott célokra, a versenyképesség javítására és az innováció támogatására összpontosítson. További cél a vidéki munkahelyteremtés, és vállalkozói szellem serkentése, valamint a

⁶ Lásd a Bruxinfo 2011. október 6-i cikkét (A kevés kohéziós pénz miatt tiltakozik a kormányfő) <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20111006-a-keves-kohezios-penz-miatt-tiltakozik-a-kormanyfo.html>

⁷ Bizottsági sajtóközlemény, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1159&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>

⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

fiatal gazdálkodók induló tevékenységének megkönnyítése. A vidékfejlesztés a jövőben a Strukturális Alapokkal közös stratégiai keretben fog megvalósulni, ami több lehetőséget fog biztosítani a szinergiák kihasználására. Több, a kohéziós szabályozásból ismerős szabály is megjelenik a tervezetben: az 5%-os teljesítménytartalék, valamint a társfinanszírozás aránya, amely a kevésbé fejlett régiókban (nem egyértelmű, hogy ez a konvergencia régiókat jelenti-e) 85% lesz. A fejlettebb régiókban ugyanez 50%, de az új időszakban lehetőség lesz arra, hogy egy tagállam magasabb támogatási arányú alprogramokat dolgozzon ki a fiatal mezőgazdasági termelők, a kistermelők, a hegyvidéki területek és a rövid élelmiszerellátási láncok szükségleteinek kielégítésére. A Bizottság javaslata alapján az eddigi vidékfejlesztési koncepció nem változna, azonban a gazdasági, környezeti és társadalmi kérdésekhez kapcsolódó egy-egy tengely helyett, amelyekkel kapcsolatban előre meghatározták, hogy mekkora legyen felhasznált támogatások összege, az új programozási időszakra az alábbi hat prioritás fog vonatkozni:

- a tudásátadás és az innováció előmozdítása;
- a versenyképesség növelése;
- az élelmiszer-ellátási lánc megszervezésének és a kockázatkezelésnek az előmozdítása;
- az ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása;
- az erőforrás-hatékonyság és az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás elősegítése;
- a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdaság fejlesztése a vidéki térségekben;

A felsorolt prioritásokkal kapcsolatos számszerűsített célok elérése, valamint saját szükségleteik figyelembevételére érdekében a tagállamok (régiók) vidékfejlesztési programjaikban többfajta intézkedést kombinálnak majd, amelyeket egy egyszerűsített menüből választanak ki. A tagállamoknak a területrendezéshez és az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez kapcsolódó célokra viszont továbbra is el kell különíteniük a vidékfejlesztési keretük 25%-át. A költségvetést illetően változást jelentene, hogy a vidékfejlesztési nemzeti pénzügyi keretek elosztása objektívebb, a Bizottság által saját hatáskörében meghozott kritériumok szem előtt tartásával történne. Ez a tagállami hatáskört csökkentő javaslat a források csökkenését is jelentheti.

A következő lépések – a tárgyalási folyamat

Az MFF, illetve a kohéziós és agrárcsomag tárgyalásai a következő két év uniós napirendjének legfontosabb pontjait alkotják. A kohéziós politika területén először kerül sor új jogszabályok együttdöntési eljárás keretében történő elfogadására, bár már a jelenlegi időszak rendelet-módosításait is így fogadták el. Az Európai Parlamentnek a Lisszaboni Szerződés elfogadása óta e területen is egyetértési jog illeti meg, a tagállamokból álló Tanáccsal azonos hatásköre van a bizottsági javaslat elfogadásában, vagy elutasításában. Ez hosszas tárgyalásokat vetít előre a tagállamok és uniós intézmények között. A Parlament a döntéseit az illetékes szakbizottság – esetünkben a regionális politikával foglalkozó (REGI) – véleménye alapján, egyszerű többséggel hozza. A Tanács a döntéseit a tagállamok téma szerint illetékes minisztereiből álló formációkban, a tagállamok nagyságát figyelembe vevő, arányos szavazási rendszerben hozza. E formációk munkáját tagállami kormánytisztviselők-ből álló munkacsoportok készítik elő.

A Tanács élén egymást követő három elnökségből álló lengyel-dán-ciprusi trió az általa elfogadott munkaprogramban⁹ célul tűzte ki az MFF-tárgyalások 2012 végéig történő lezárását. Valószínű azonban, hogy az új pénzügyi perspektíva elfogadására a kohéziós csomaggal együtt kerül majd sor, amely így – a várható viták és érzékeny kérdések miatt – áthúzódhat 2013-ra is. A trió a kohéziós politika területén nem is jelöl meg határidőt a megegyezésre: a csomagról „időben” szeretne megállapodást elérni az Európai Parlamenttel. A három elnökség legfontosabb célkitűzései egyébként a költségvetési konszolidáció és a fenntartható növekedés és foglalkoztatás megteremtése, az új költségvetési keret és az Unió közösen kialakított céljainak összhangba hozása, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézió támogatása. A trió elkötelezte magát a kohéziós politika egyszerűsítése, és eredményességének növelése mellett is. Világos azonban, hogy – a kohéziós politika legnagyobb haszonélvezőiként – leginkább a lengyelek elkötelezettek a jövőbeli erős kohéziós politika és az ahhoz vezető tárgyalási mód mellett.

⁹ 11447/11 számú tanácsi dokumentum, elérhető: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/18miesieczny_en.pdf

A 2011 második felében az elnökséget adó Lengyelország elnökségi programjában¹⁰ a kohéziós politika főhelyen szerepel „Az integráció, mint a növekedés forrása” prioritáson belül. A program szerint a politika az Európa 2020 stratégiát szolgálja, az európai szinten történő költés erősíti az egységes piac alapjait, a modern infrastruktúrába vagy humántőkébe történő befektetés versenyképes Európai gazdaságot teremt. A kohéziós politikával hatékony és területileg differenciált válasz adható az EU fejlesztési kihívásaira. A lengyel tervek szerint a kohéziós csomagot, melynek legfontosabb elemei a hatékonyság növelése, a stratégia tervezés rendszere, a tematikus koncentráció, a feltételek rendszere, a területi együttműködési programok, valamint a programok értékelése, 2012 végéig el kell fogadni.

A Tanácsban a következő hónapok során az összes tagállam részvételével folyó, heti rendszerességgel, vagy szükség esetén ennél is gyakrabban tartott munkacsoport-üléseken kerül sor a jogszabálytervezetek részleteinek tárgyalására. A kohéziós politika területén a lengyel elnökség négy témát választott, amelyek a jövő legfontosabb kérdéseit érintik és amelyek a legvitatottabbak – ám a 300 oldalnyi javaslatnak csupán egy részét fedik le. A munkacsoport az elnökség végéig a következő témákban folytat tárgyalásokat a tagállamok között: stratégiai tervezés rendszere (kapcsolódó definíciók, alapelvek, Közös Stratégiai Keret, Partnerségi Szerződés), tematikus koncentráció (beleértve a „pántlikázott” forrásokat is), feltételek (kondicionalitások: ex-ante, ex-post és makro-gazdasági kondicionalitás, teljesítménytartalom), területi fejlesztések (városfejlesztés, integrált helyi fejlesztések). Ezek a témák a rendelettervezetek több pontját érintik, az elnökség tehát nem a javaslat szerkezetét követi fejezetenkénti tárgyalásokkal, hanem tematikus megközelítést alkalmaz, hiszen a négy téma a bizottsági javaslatot átszövi.

A tárgyalások a tematikus blokkok alapján a jogszabály-csomag minden rendelet-tervezetének minden kapcsolódó bekezdéséről egyszerre folynak majd. A lengyel elnökség célja, hogy legalább egy tematikus blokk – várhatóan az első és a második közül az egyik – esetében elnökségi kompromisszumos javaslatot tudjon elfogadni. A többi témánál azonosítani kívánják a továbblépéshez szükséges döntési pontokat és megoldási alternatívákat. Nehezíti a helyzetet,

hogy a legfontosabb – pénzügyi – kérdésekről más formációkban is folynak majd tárgyalások: a kohéziós politika alapvonalait az MFF-tárgyalások határozzák majd meg.

A tanácsi munka féléves eredményeit a lengyel elnökség a decemberi Általános Ügyek Tanácsa elé viszi, amely kizárólag kohéziós politika napirenddel kerül megrendezésre. A lengyelek – a magyar elnökséghez hasonlóan – magas szinten kívánnak tárgyalni a kohéziós politikáról: ezen a vitán terveik szerint külügyminiszterek helyett a tagállamok kohézióért felelős miniszterei vesznek részt. A 2012 első félévében sorra kerülő dán elnökség szintén heti egy-két munkacsoport-ülést tervez. Kérdés, hogy a kohéziós politikában kevésbé érdekelt dánok hogyan, milyen intenzitással viszik majd előre az eseményeket. Kérdés az is, hogy a hagyományosan erős, közös politikák iránt elkötelezett Európai Parlamentben kik kerekednek majd felül: a kohézió barátai, vagy az ellentábor. „Zsebre” menő, tagállami érdekeket érzékenyen érintő kérdésekben ugyanis az egy tagállamhoz tartozó európai képviselők többnyire egy irányba szavaznak, mintha nem is más politikai családhoz tartoznának. Tanulságos volt például az Ötödik Kohéziós Jelentésre készített parlamenti reakció „színeváltozása”: míg a Markus Pieper által jegyzett tervezet eleinte elutasította az átmeneti kategóriákra tett bizottsági javaslatot, a plénum által elfogadott végső változat már támogatta azt. Lapzártáig az Európai Parlamenttel még nem kezdődtek el a hivatalos tárgyalások, hiszen még nincs is kivel tárgyalni: sem az MFF, sem a kohéziós politika témakörében nincsenek kijelölve a jelentéstevők, vagyis azok a képviselők, akik szavazásra előkészítik az álláspontot.

Ha ez előbb-utóbb be is következik, a jogszabályok elfogadása még nem jelenti a folyamat végét: a támogatások tagállamonkénti eloszlásáról és az egyes kategóriákban támogatható régiók listájáról csak az elfogadást követően születik döntés. Az tehát, ami mindenkit leginkább érdekel, hogy az – új infrastruktúra-alap nélküli – 336 milliárd euróból az egyes országok mennyit kaphatnak, pesszimista jóslatok szerint csak 2013 legvégén derül majd ki. Bár az érdemi tagállami programozás már a jogszabályok hatályba lépése előtt elindulhat, a programok jóváhagyása, és a végrehajtás csak ezt követően történhet. A rendeletek hatályba lépése után a Bizottság javaslatot fog tenni a Közös Stratégiai Keretre, amely a Strukturális Alapok mellett a vidékfejlesztésre is kiterjed, és amely alapján a tagállamok kidolgozzák

¹⁰ http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/programme_of_the_polish_presidency_of_the_council_of_the_eu.pdf

a rájuk vonatkozó forrás-felhasználást meghatározó
Partnerségi Szerződésüket és operatív programjai-
kat.

Dr. Szabó Zsolt Ph.D
vezető tanácsos
Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Koordinációs Irányító Hatóság



A kohéziós politika reformjának eddigi eredményei

1. Ötödik Kohéziós Jelentés – a stratégiai irányok felvázolása

A kohéziós politika reformjának 2013-at követő főbb irányait először az Ötödik Kohéziós Jelentés vázolta fel 2010 novemberében. Ez a közlemény még többnyire a részletek bemutatása nélkül, stratégiai szinten adja meg a bizottsági elképzelés főbb irányait. Meghatározó eleme a javaslatnak az európai hozzáadott érték növelése, ennek keretében:

- az Európa 2020 stratégiával való rendkívül szoros összhang a kohéziós politika stratégiai programozása révén,
- a tematikus koncentráció fokozása a kritikus tömeg és az érzékelhető hatás elérése érdekében,
- a teljesítmény fokozása az ún. kondicionalitások és ösztönzők révén,
(A kondicionalitások keretében a tagállamoknak a források lehívásához olyan reformintézkedéseket szükséges bevezetniük, melyek szükségesek azok hatékony felhasználásához.)
- az értékelés fejlesztése, a teljesítmény- és eredményközpontú szemlélet megerősítése,
- az új típusú pénzügyi eszközök további terjesztése.

(A pénzügyi eszközök rendszerint abban térnek el a hagyományos támogatásoktól, hogy a kedvezményezettnek visszatérítési kötelezettsége van, azonban a támogatások keretében a piacon elérhetőnél kedvezőbb feltételekkel juthat forráshoz.)

A kormányzás megerősítése érdekében a javaslat tartalmazza a Lisszaboni Szerződéssel összhangban a területi kohézió jobb érvényesítését és a partnerségi együttműködések fokozását. Az egyszerűbb végrehajtási rendszert a javaslat jelentős módosításokkal érné el. Alapvető változás, hogy éves elszámolási rendszert javasol a Bizottság, emellett megjelenik szándékként az adminisztratív terhek csökkentése, a pénzügyi fegyelem és a hatékony forrásfelhasználás közötti megfelelő egyensúly kialakítása, a pénzügyi ellenőrzések célirányos fejlesztése.

A kohéziós politika felépítése tekintetében a javaslat megőrizné a többszintű kormányzás rendszerét. A kohéziós források felhasználására a továbbiakban is jogosult lenne minden régió, de alapvető különbség a jelenlegi rendszerrel szemben, hogy új, állandó köztes kategória jönne létre a konvergencia célkitűzés és a regionális versenyképességi és foglalkoztatási célkitűzés között elhelyezkedő régiók részére.

2. Az Európai Unió Tanácsának véleménye – a tagállamok álláspontja

A Tanács 2011 februárjában, a magyar elnökség időszaka alatt foglalt állást a Bizottság javaslatával kapcsolatban. A tagállamok összességének egyetértését tükröző állásfoglalás –jellegéből fakadóan– a legfontosabb alapelvek lefektetésére szorítkozik, ez biztosítja a teljes körű támogatottságát. A dokumentum elismeri a kohéziós politika eddigi eredményeit, elismerően szól a politika felépítéséről, hangsúlyozza, hogy a politikára a jövőben is szükség lesz. A tagállamok megállapítják, hogy a politikának illeszkednie kell a lokális igényekhez.

A Tanács szerint az Európa 2020 stratégia céljai csak akkor érhetőek el, ha tovább csökkennek a regionális fejlettségi különbségek. Ugyanakkor a kohéziós politika eredeti céljai mellett kiemelt hangsúlyt szükséges fektetni az Európa 2020 stratégia céljaira is. Az átfogó stratégiai célok támogatására az egyedülálló, többszintű kormányzási mechanizmusa miatt különösen alkalmas a kohéziós politika.

A tagállamok ösztönzik a programozás stratégiai jellegének megerősítését, a közös stratégiai keret megjelenését, a kohéziós politikát szolgáló alapok összehangolását a vidékfejlesztési és a halászati politika forrásaival. Hitet tesznek az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap összehangolt felhasználása mellett. Szükségnek látják a több alapról finanszírozható programok tervezésének lehetővé tételét is.

A Tanács egyetért a források koncentrált felhasználásával, elismeri ennek előnyeit, felhívja viszont a figyelmet a szükséges rugalmasság biztosítására, ami szükséges a specifikus helyi igényekhez való alkalmazkodás, az ezekből fakadó előnyök kiaknázhatósága miatt. Jelzik a tagállamok, hogy a fentiek miatt bizonyos térségek esetében továbbra is kiemelt szerepe lehet az infrastrukturális fejlesztéseknek.

A Tanács által kiadott dokumentum is kiemelten kezeli a programok eredményességének kérdését, amelynek előtérbe helyezéséhez a közös értelmezést, az ehhez szükséges módszertani fejlesztéseket emeli ki. A tagállamok üdvözlik a területi kohézió jelentőségének növekedését is.

3. A következő többéves uniós pénzügyi keret-re vonatkozó javaslat – a költségvetési keretek

Az EU 2013 utáni többéves pénzügyi keretköltségvetésére vonatkozó, 2011 júniusában megjelent javaslat már több konkrétumot is tartalmaz a fent bemutatott stratégiai irányok mentén, a költségvetési relevanciával bíró kérdések esetében. A teljes kohéziós keretet a javaslat 376 milliárd euróban határozta meg. A kohéziós politika szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, hogy a kohéziós támogatások felső határát („capping”) a GNI 2,5%-ánál húzta meg a javaslat, melynek magyarázatául az abszorpció és társfinanszírozási problémákra hivatkozik.

Az új átmeneti régiós kategóriába az uniós átlag 75 és 90%-a közötti GDP szinttel bíró régiókat teszi a Bizottság. Létrehozásra kerül egy biztonsi háló is a konvergencia célok alól kikerülő régiók számára, annak érdekében, hogy ezek a térségek ne kapjanak a korábbi támogatási összegük két harmadánál kevesebb támogatást. A tervezet az ESZA források részarányára kötelező előírásokat irányoz elő: ez 25% a konvergencia régiók, 40% az átmeneti régiók és 52% a versenyképességi régiók esetében. Az ESZA források magukba foglalják majd a társadalmi és humán tőkebefektetésekhez kapcsolódó eszközberuházásokat is.

A Kohéziós Alap eszközeiből a terv szerint 10 milliárd euró kerül lehatárolásra az európai infrastruktúrák kiépítésére („Connecting Europe facility”). Megjelenik a tervezetben, hogy a pénzügyi segítségben részesülő tagállamok magasabb társfinanszírozási arányban részesülhetnek. A programok több alpból is finanszírozhatóak lesznek, szükség esetén az egyes programokhoz vezető alap kerül kijelölésre. Telje-

sítménytartalékra a kohéziós költségvetés 5%-át irányozza elő a javaslat.

4. Kohéziós politikai jogszabálytervezet – a részletes bizottsági elképzelések

A Bizottság kohéziós politika jövőjére vonatkozó elképzelésének teljes kibontását a 2011 októberében megjelent jogszabálytervezetek tartalmazzák. Az Általános Rendelet tervezete két fő részből áll: az első részben szereplő rendelkezések minden strukturális és kohéziós alpra vonatkoznak, miközben a második rész kifejezetten a kohéziós politika kompetenciájába eső alapokat érinti (Európai Regionális Fejlesztési Alap – ERFA, Európai Szociális Alap – ESZA, Kohéziós Alap – KA). A korábban megismert stratégiai és költségvetési elképzelések tükröződnek a tervezetben. A kohéziós politikai jogszabálycsomag további elemei:

- három alap specifikus rendelet (ERFA, ESZA, KA rendelet),
- rendelet az Európai Területi Együttműködésről, illetve az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról.

A Bizottság javaslatai a **tematikus célok** vonatkozásában a következők:

- a kutatás, technológiai fejlődés és innováció megerősítése;
- az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, a felhasználás és a minőség javítása;
- a kis- és középvállalatok versenyképességének fokozása;
- az alacsony szénkibocsátású gazdasági szerkezet irányába való elmozdulás;
- a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és kockázatmenedzsment elősegítése;
- környezetvédelem, az erőforrás hatékonyság javítása;
- fenntartható közlekedés elősegítése, a kulcs hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek lebontása;
- foglalkoztatás és munkaerő mobilitás támogatása;
- társadalmi befogadás támogatása, harc a szegénység ellen;
- beruházás az oktatásba, képességek és élethosszig tartó tanulás;
- intézményi kapacitás erősítése, hatékony közígazgatás.

A rendeletervezet alapján a Bizottság **Közös Stratégiai Keretet (KSK)** készít elő, melynek fő célja, hogy az Európa 2020 stratégia céljait úgynevezett kulcsakciókra fordítsa le a strukturális és kohéziós alapok számára. A kulcsakciók mellett a KSK beazonosítja a fő területi kihívásokat, a horizontális alapelveket, a makro regionális stratégiák szerepét (pl. Duna stratégia) és az Európa 2020 eszközeivel (integrált iránymutatások, ország specifikus ajánlások) való összehangolás módját. A Bizottság saját hatáskörben fogadná el a KSK-t, az Általános Rendelet elfogadását követő három hónapon belül.

A legmagasabb szintű nemzeti programozási dokumentum a **Partnerségi Szerződés (PSZ)** lesz, mely a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret szerepét veszi át. A dokumentum a 2014. január 1. és a 2020. december 31. közötti időszakot fogja felölelni. A KSK-hoz hasonlóan minden strukturális és kohéziós alapra kiterjed. A PSZ benyújtási határideje a KSK elfogadását követően három hónap. A szokásos stratégiai elemek (helyzetelemzés, beavatkozás, célok) meghatározása során kiemelt figyelmet szükséges fordítani az Európa 2020 keretében definiált általános és ország specifikus irányokra. Ex ante értékeléseknek kell alámasztania, hogy a programok a valós igényekkel összhangban készültek. Itt kell megadni a programok listáját és a teljesítménytartalék felhasználását megalapozó kerettervet is. Az ex ante kondicionalitások teljesülését meg kell vizsgálni, nem teljesülésük esetén kapcsolódó akcióterv és menetrend összeállítása szükséges. A Bizottságnak a benyújtott PSZ elfogadásáról a benyújtástól számított hat hónapon belül kell döntenie.

A **teljesítményközpontú szemlélet** megerősítése és a **teljesítménytartalék** szétosztása végett teljesítményértékelésre kerül sor a programozási időszak során két alkalommal, 2017-ben és 2019-ben a tagállam által javasolt értékelési keret alapján. Az első értékelés eredményei alapján javaslatokat tehet a Bizottság, míg a teljesítménytartalék felosztásához a második értékelési kör nyújt alapot. Szintén a teljesítmény középpontba állítását szolgálják a **közös akciótervek („Joint Action Plan“)**. A közös akciótervek kialakítása és menedzsmenete is az eredmények mentén történik, kapcsolódva a program céljaihoz.

Az elmúlt időszak makrogazdasági turbulenciáinak eredménye a **makrogazdasági kondicionalitások** bevezetésére irányuló javaslat, melynek keretében a különböző uniós szintű makrogazdasági koordinációs mechanizmusok tagállami szintű teljesítését szab-

ják a kifizetések feltételül (pl. túlzott deficit eljárás keretében megfogalmazott ajánlások). Az átmeneti költségvetési nehézségekkel küzdő tagállamok kérhetik a társfinanszírozási ráta emelését.

A Partnerségi Szerződésben foglalt stratégiai célok elérése érdekében **programok** kialakítására kerül sor. A kohéziós politika keretében kialakításra kerülő programokat **operatív programoknak** nevezzük. A programokat a PSZ-szel egyszerre kell benyújtani, kivéve az európai területi együttműködés programjait, amelyek határideje a KSK elfogadásától számított hat hónap.

Az Általános Rendelet és a fő programozási dokumentumok (KSK, PSZ) felépítése is tükrözi a korábban eltérő mechanizmusok alapján működő strukturális és kohéziós alapok összehangolásának szándékát, egységes keretbe foglalását. Az alapokra vonatkozóan **közös irányítási módszerek** alkalmazását javasolja a Bizottság. Az irányítási és ellenőrzési rendszerek kialakítása során a fő feladat a szabályosság és az eredményesség igénye közötti megfelelő egyensúly megtalálása. A tervezet szerint a Bizottság szerepe –az arányosság jegyében– kockázatelemzésen fog alapulni, elsősorban a magas kockázattal járó programokra fókuszálnak. A Bizottság éves zárások rendszerében gondolkodik, elkerülendő a hosszú ideig lezáratlanul maradó dokumentumokból és projektekből fakadó kockázatokat. Az időközi kifizetések esetében a Bizottság az igényelt összeg 90%-át térítené, a maradék 10% átadására pedig az éves zárások után, a szabályosság bizonyossága esetén kerülne sor. Előfinanszírozási intézkedések biztosítják, hogy a tagállamok rendelkezzenek a megfelelő likviditással a kedvezményezettek felé. Kiemelt prioritást élvez az elektronikus kommunikáció további erősítése, amely elősegíti az ellenőrzést és csökkenti az adminisztratív terheket. Ennek keretében 2014 végéig kell kiépíteni a megfelelő rendszert ahhoz, hogy a kedvezményezettek a szükséges információkat elektronikusan megadhassák.

Az új szabályozás speciális helyi kezdeményezések támogatására is lehetőséget ad az ún. **közösségvezérelt helyi fejlesztések** keretében. E kezdeményezéseket a helyi érdekcsoportokat képviselő szereplőkből álló akciócsoportok tervezik, amelyekben egyik fél sem bírhat a szavazatok 49%-át meghaladó szavazati joggal. A beavatkozásoknak integrált, multiszektoralis megközelítésen kell alapulniuk. A kezdeményezés alapjául a korábbi LEADER megközelítés szolgált.

A **pénzügyi eszközök** erősödő felhasználására való törekvés is meghatározó része a javaslatnak. Jellemből fakadóan ezek a típusú támogatások mind szabályozás, mind irányítás tekintetében eltérnek a hagyományos vissza nem térítendő támogatásoktól, emiatt is lényeges, hogy a kohéziós források felhasználását megalapozó jogszabályok külön kitérjenek ezekre az eszközökre is. A korábbi időszakokban a specifikus szabályozás hiánya teremtett bizonytalanságot, mely sok esetben visszafogta ezeknek az új, innovatív jellegű eszközöknek az elterjedését. Elsősorban olyan projektek esetében merülnek fel a pénzügyi eszközök, amely projektek megvalósítása biztosíthatja a támogatások visszafizetését.

A **társfinanszírozási rátát** 75-85%-on maximalálja a javaslat a legkevésbé fejlett és a tengerentúli régiók esetében, 75%-ban az Európai Területi Együttműködés keretében futó programoknál, 60%-ban az átmeneti régiók vonatkozásában és 50%-ban a fejlettebb régiók esetében. A fejlettségi szinttől függő társfinanszírozási kategóriákat a kohéziós támogatások főösszegének maximalizálásához hasonlóan az abszorpciós képességgel magyarázza a Bizottság.

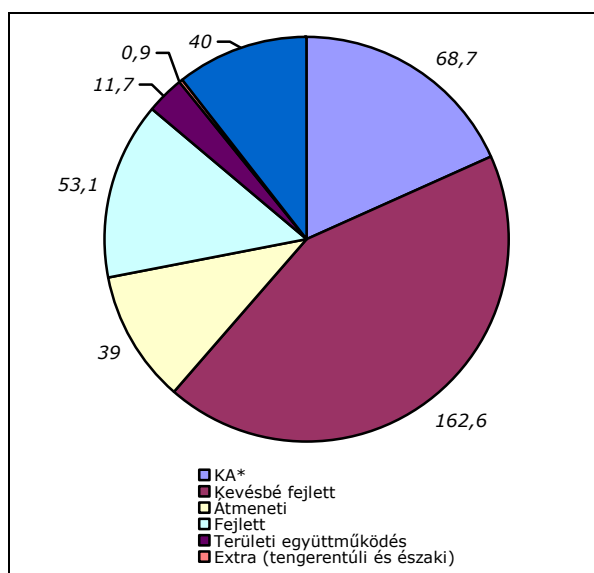
Az egyes alapok szerepében döntő változások nem következtek be. Az **Európai Regionális Fejlesztési Alap** célja az Európai Unió gazdasági, területi és társadalmi kohéziójának erősítése. Az átmeneti és a versenyképességi régiók számára több tematikus megköntést is javasol a tervezet. Az alábbi négy prioritásból kell választaniuk ERFA keretük 80%-ának erejéig: energiahatékonyság, megújuló energia, KKV versenyképesség és innováció. Az energiahatékonyságra és a megújuló energiára fordított forrásoknak el kell érniük a teljes beruházások legalább 20%-át. A kevésbé fejlett régiók esetében gyengébbek a megköntések, nekik a kapcsolódó forrásaik 50%-át kell a fenti négy cél mentén felhasználniuk. A tervezet lehatárolást ír elő az integrált városfejlesztési beruházások számára is az ERFA források 5%-ában. A létrehozandó városfejlesztési platformoknak elő kell segíteniük ezt a fejlesztési irányt, továbbá fel kell állítani egy listát azokkal a városokkal, ahol ilyen típusú fejlesztésekre kerül sor. Az éves finanszírozás 0,2%-áig innovatív akciók kipróbálására is sor kerülhet e témakörön belül.

A gazdasági, társadalmi és területi kohézió általános célkitűzésén belül az **Európai Szociális Alap** speciális célterülete a humán beruházások, kiemelt céljai között szerepel a foglalkoztatási helyzet javítása, a jobb oktatás, valamint a szegénység elleni fellépés.

Az ESZA források legalább 20%-át a társadalmi befogadás célkitűzése mentén szükséges felhasználni. A végrehajtási rendszer egyszerűsítése érdekében – különösen a kisebb beavatkozások esetében – egyszerűsített elszámolási mechanizmusokat kell alkalmazni. A pénzügyi eszközök használatát az ESZA esetében is igyekszik ösztönözni a Bizottság.

A **Kohéziós Alap** támogatásaiban nem régiók, hanem alacsonyabb jövedelmi szinttel bíró tagállamok részesülnek. Az alap beruházási területe a TEN-T közlekedési hálózatok, valamint a környezet. A beruházási területek között szerepelhet az energia is, amennyiben az adott beruházás révén pozitív környezeti hatások érvényesülnek. Közlekedés terén a TEN-T mellett további beruházási területet jelentenek az alacsony szénkibocsátású közlekedési rendszerek és a városi közlekedés.

1. ábra: A 2013 utáni kohéziós politika költségvetési terve (2011-es árakon, milliárd EUR)



* A Kohéziós Alapból 10 milliárd euró lehatárolásra kerül az Európai Összeköttetési Eszköz számára. Forrás: Európai Bizottság.

Külön szabályozás vonatkozik az **Európai Területi Együttműködésre** is, amely megfelelő lehetőséget nyújt a határokon átnyúló beavatkozási igények kezelésére. A rendelkezésre álló források 73,24%-a van előirányozva a határ menti együttműködésekre, 20,78%-a a transznacionális kooperációkra és 5,98%-a az interregionális együttműködésekre.

A teljesítményértékeléseket ezeknek a programoknak az esetében is alkalmazni kívánja a Bizottság. További fejlesztéseket tartalmaz a tervezet a Területi Együttműködések Európai Csoportosulásainak esetében is.



Bató Márk, PhD
közigazgatási tanácsadó
Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

Felhasznált irodalom:

Council of the European Union: Council conclusions on the Fifth Report on economic, social and territorial cohesion. 3068th General Affairs Council meeting. Brussels, Council of the European Union.

European Commission: Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy. COM(2010) 642 final. Brussels, European Commission.

European Commission: A Budget for Europe 2020. COM(2011) 500 final. Brussels, European Commission.

European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006. COM(2011) 615 final. Brussels, European Commission.

European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006. COM(2011) 614 final. Brussels, European Commission.

European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006. COM(2011) 612 final. Brussels, European Commission.

European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1081/2006. COM(2011) 607 final. Brussels, European Commission.

European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal. COM(2011) 611 final. Brussels, European Commission.

European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and implementation of such groupings. COM(2011) 610 final. Brussels, European Commission.

II. GONDOLKOZZUNK ÚJ RENDSZEREKBE – SZAKPOLITIKAI GONDOLATOK A TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TENNIVALÓKRÓL

Hazai kormányzati stratégiai elvárások a 2014-2020-as programciklusban: vidékfejlesztés

A hazai vidékfejlesztési politika esetében fontos törekvés, hogy a közös európai fejlesztéspolitikai mozgástérben, az uniós célkitűzésekhez igazodva, de nemzeti érdekeink, szempontjaink szerint jelöljük ki vidéki térségeink fennmaradásának és fejlődésének útját. A jelenlegi (2007-2013) fejlesztéspolitikai programciklus ugyanis azt mutatja, hogy – bár sok hasznos fejlesztés történt – a rendelkezésre álló jelentős fejlesztési források ellenére nem javult érdemben és átfogóan vidéki térségeink, falvaink és az ott élők helyzete. Fontos számunkra, hogy a vidékfejlesztésben – a körvonalazódó uniós célokkal, prioritásokkal alapvetően egyetértve – nagyobb fokú rugalmasság legyen a nemzeti, sőt országon belüli térségi sajátosságok érvényesítésére, kezelésére. A vidékfejlesztési politikát fontos ökoszociális politikának tartjuk, amelynek hatékony működéséhez nemcsak az agrárpolitikával való szoros kapcsolat, hanem a kohéziós politika egészével való együttműködés szükséges.

Ennek szellemében készül a kormányzati elfogadás előtt álló Nemzeti Vidékstratégia (NVS), amelynek alap gondolata, hogy a vidéki térségek többsége esetén érvényesülő kedvezőtlen folyamatokat megfordítva, a fenntarthatóságot és a vidéki élet értékeit középpontba állító jövőkép alapján meghatározza az ország vidékpolitikájának célkitűzéseit, alapelveit, valamint az azok elérését biztosító programok és intézkedések végrehajtási kereteit.

Amellett, hogy az NVS Magyarország vidéki térségeinek, agrár- és élelmiszergazdaságának problémáira reagál, a legalapvetőbb vonatkozásokban figyelemmel kell lennie a legfontosabb európai uniós dokumentumokra, nemzetközi kötelezettségeinkre, vállalásainkra. Ezek közül a vidéki térségek sorsát alapjában meghatározó agrárium miatt elsődlegesen ki kell emelni a Közös Agrárpolitika (KAP) reformját, de a környezetvédelmi, infrastrukturális, oktatási, gazdasági kapcsolódások miatt a kohéziós és regionális politikát is.

I. A Közös Agrárpolitika (KAP) reformjának körvonalazódó irányai

A Közös Agrárpolitika több mint négy évtizede az Európai Unió legfontosabb közös politikai területének számít. Az EU teljes költségvetésének több mint 40%-át kitevő KAP reformja folyamatosan napirenden van. Ezen reformfolyamat során egyre erősödik az a felfogás, hogy a mezőgazdaság csak akkor tarthat igényt közösségi forrásokra, ha a mezőgazdasági termelési feladatok mellett környezeti, társadalmi, valamint foglalkoztatási, összefoglalóan ún. ökoszociális feladatokat is megvalósít.

Az Európai Bizottság 2010. november 18-án jelentette meg a KAP 2013 utáni jövőjéről szóló közleményét. A közlemény három alapvető célt fogalmaz meg:

1. Életképes élelmiszertermelés: a mezőgazdasági jövedelmeket és a szektor versenyképességét – szem előtt tartva a történelmileg meghatározott hátrányokat – javítani kell.
2. Természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás: ellentételezni és ösztönözni kell a mezőgazdaság által előállított közjavakat, az innovációnak a „zöld növekedést” kell szolgálnia, alkalmazkodni kell a klímaváltozás következményeihez.
3. Kiegyensúlyozott területi fejlődés: maradjanak fenn a vidéki közösségek és legyenek vidéki munkahelyek, színesebbé kell tenni a helyi gazdaságot és jövedelemforrásokat, meg kell őrizni a változatos gazdálkodási szerkezetet és erősíteni kell a helyi piacokat.

A közlemény megjelenését követően a Bizottság 2011. október 12-én mutatta be azokat a jogszabálytervezeteket, amelyek 2014-2020 között meghatározzák az EU közös agrárpolitikáját. Az 1. pillér agrártámogatásaival kapcsolatos lényeges változások:

- A direkt támogatások felső határának rögzítése. Évi 300 ezer euró felett megszűnnének a közvetlen kifizetések, míg ez alatt – a kifizetések

összegének növekedésével párhuzamosan – sávosan csökkennének.

- Támogatások csak aktív gazdálkodóknak jussanak.
- A közvetlen kifizetések esetében az eddigi egységes, illetve összevont területalapú támogatási rendszert egy vegyes, többretegű rendszer váltaná fel. A direkt támogatásokat tartalmazó nemzeti boríték maximum 70%-a egy alapkifizetés lenne, egységesen minden országban. A cél, hogy egy tagállamon belül és egy adott régióon belül 2019 elejére egyforma hektáronkénti kifizetési szint legyen.
- A nemzeti boríték 30%-át a tagállamok az alap-támogatás kiegészítéseként zöld komponensként fizethetnék majd ki.
- A nemzeti boríték maximum 5%-át hátrányos helyzetű területek számára kell elkülöníteniük a tagállamoknak. Ugyanezen boríték 2%-ának erejéig a fiatal termelők számára különíthetnek el direkt kifizetéseket, amelyek 5 évig 25%-kal meghaladhatnák az alapértéket.
- A javaslat a 3 hektáron vagy annál kisebb területen gazdálkodó kistermelők számára a nemzeti boríték 10%-a erejéig külön sémát hozna létre, amelyből évente egyszer, egy összegben 500-1000 euró közvetlen kifizetést kapnának.
- Az új EMVA-támogatásnak konzisztensnek és kiegészítőnek kell lennie más uniós politikákkal (gazdasági, szociális, területi, halászati) és prioritásokkal, illetve az EMGA-ból finanszírozott intézkedésekkel is. Fontos szempont lesz a partnerség biztosítása a vidékfejlesztési program előkészítésében, végrehajtásában, monitoring tevékenységében és értékelésében.
- A támogatások méltányosabb elosztása érdekében azon tagállamoknak, ahol az 1 hektárra eső átlagtámogatás az EU 27-átlag 90%-a alatt van, lehetővé tennék, hogy a vidékfejlesztési támogatásokból csoportosítsanak át 5%-ot a közvetlen támogatásokba.

A 2. pillér vidékfejlesztési célú támogatásainak az új programozási időszakban az alábbi célokhoz kell hozzájárulniuk:

1. a mezőgazdaság versenyképességének növelése;
2. a természeti erőforrások védelme, fenntartható gazdálkodás;
3. az EU vidéki térségeinek kiegyensúlyozott területi fejlődése;

Ezen vidékfejlesztési célokat 2014-2020 között a tervek szerint hat vidékfejlesztési EU-s prioritáson keresztül kell majd elérni:

1. tudástranszfer a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban;
2. a mezőgazdaság versenyképessége, üzemek életképessége;
3. élelmiszerlánc-szervezés, kockázatkezelés a mezőgazdaságban;
4. mezőgazdaságtól és erdőgazdálkodástól függő ökoszisztémák megőrzése, javítása;
5. erőforrás-hatékonyság és alacsony szénfelhasználású és szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés az agrár-élelmiszer és erdőgazdálkodási ágazatokban;
6. a vidéki területek foglalkoztatási és fejlesztési lehetőségeinek kiaknázása;

A Bizottság körvonalazódó elképzeléseiből egyértelműen látható, hogy a megfogalmazott pontok a zöldebb és méltányosabb KAP felé történő elmozdulás felé mutatnak, melyek a magyar agrár- és vidékfejlesztési politika érdekeivel is alapvető összhangban vannak. A kistermelők támogatásának egyszerűsítése, a területalapú támogatások felső határának, plafonjának rögzítése, az induló gazdák támogatásának biztosítása, valamint a vidékfejlesztési források méltányosabb elosztása, a többi uniós politikával való szinergia mind a – lentebb bemutatott – NVS szemléletével megegyező törekvések. Ezen tervek megfelelő keretet nyújtanak a fenntarthatóságnak, a környezeti szempontoknak, a méltányosság-nak, a vidéki foglalkoztatás növelésének, valamint a vidéki térségek felzárkóztatásának együttes érvényesítésére.

II. A kohéziós és regionális politika vidékfejlesztési vonatkozásai

Az Európai Bizottság az európai gazdasági prioritásokra való összpontosítás megerősítése érdekében 2011. október 6-án fogadta el a kohéziós politikát a 2014–2020 közötti időszak során alapjaiban meghatározó jogalkotási csomagot. Ennek legfőbb célja, hogy a beruházásokat az EU növekedést és foglalkoztatást célzó dokumentumban (Európa 2020 Stratégia) szereplő célokra irányítsa, ezáltal az Unió teljes területén dinamizálja a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést.

Az Európai Bizottság a jelen időszak már érzékelhető tapasztalataiból kiindulva több fontos változtatást javasolt az új kohéziós politika kidolgozásának és

végrehajtásának módjában. A javaslat főbb elemei többek között a forrásoknak az Európa 2020 stratégiához jobban kapcsolódó, kevesebb prioritásra történő koncentrálása, az elért eredmények nyomán követésének középpontba helyezése, a feltételrendszerek nagyobb fokú alkalmazása, valamint a végrehajtás egyszerűsítése.

Fontos szempont lesz egy Közös Stratégia Keret létrehozása is, amely az eddig létező Kohéziós Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap, valamint az Európai Halászati Alap összehangolását teremtené meg. A különböző alapokra vonatkozó szabályok egyszerűsítése és harmonizálása (a tervek szerint egy szabályrendszer lesz mind az öt különböző alap működésére irányadó) várhatóan tovább fokozza majd a különböző területeket érintő alapok hatékonyságát. Ezáltal a jövőben hangsúlyosabbak lehetnek a különböző komplex programok, valamint a projektek finanszírozhatósága is kedvezőbb lesz. Az ilyen módon integráltabb megközelítés biztosítani fogja, hogy az egyes alapok egymáshoz kapcsolódó célok megvalósítására törekedjenek és kölcsönösen erősítsék egymást hatását.

A jövőben kevesebb beruházási prioritásra történő összpontosítás fogja a kohéziós politikát jellemezni. A beruházásokat a jövőben nagyobb célzattal, elsősorban a növekedés kulcsfontosságú elemeire, mint a

- a kis- és középvállalkozások fejlesztéseire,
- az innováció elősegítésére, valamint
- az energiahatékonyság növelésére fordítják.

A javaslat szerint a Bizottság a nemzeti és régiós programok felülvizsgálatát kezdeményezheti, amennyiben a tagállami fenntarthatatlan makrogazdasági és költségvetési politika veszélyeztetheti az EU-s beruházások gazdasági növekedésre, illetve munkahelyteremtésre gyakorolt hatását.

További elképzelések:

- Pénzügyi teljesítménytartalék elkülönítése a gazdaságilag legjobban teljesítő régiók számára, ezzel ösztönözni azokat.
- Az átmeneti és a fejlettebb régióknak a források legnagyobb részét az energiahatékonyságra és a megújuló energiára, illetve a kkv-k versenyképességére, valamint az innovációra kell fordítaniuk.
- A fenntartható városfejlesztésre történő hangsúlyosabb törekvés.

- A mérhető, valamint a finanszírozás végső célkitűzésével kapcsolatos eredményekre irányuló közös mutatók meghatározásával kell hozzájárulni az erőteljesebb eredményorientáltsághoz.
- Külön figyelmet kell fordítani a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók problémáira.

Bár a javaslatok és a keretek tisztázására, végső elfogadására, csak 2012-2013 során lehet majd mód, mégis elmondható, hogy ezen meghatározott EU-s célok és jövőbeli elképzelések zöme, leginkább a kkv-k hangsúlyosabb támogatása, a természeti és demográfiai hátrányban szenvedő régiók fejlesztése, a város-vidék kapcsolatok erősítése, valamint a komplex programok tervezete a KAP-reformhoz hasonlóan szintén a hazai vidékfejlesztési politika – lentebb bemutatott – főbb törekvéseivel mutatnak egy irányba.

A magyar EU-elnökség ideje alatt, 2011. május 19-én, Gödöllőn elfogadott Területi Agenda 2020 (TA) dokumentum által lefektetett egyes területi kihívások, prioritások is hatással lesznek a hazai vidékfejlesztési politikára, annak irányára.

A TA a területi fejlődés kihívásai és lehetőségei között említi

- a globalizáció erősödő hatásait;
- az uniós integráció kihívásait;
- a demográfiai és szociális kihívásokat, a sérülékeny csoportok szegregációját;
- az éghajlatváltozást és a környezeti kockázatot;
- az energetikai kihívásokat;
- a biodiverzitás csökkenését, a természeti, táji és kulturális örökség veszélybe kerülését.

A TA-nak az EU fejlesztése érdekében lefektetett területi prioritásai a következők:

- a policentrikus és kiegyensúlyozott területi fejlődés elősegítése;
- az integrált fejlesztés ösztönzése a városokban, valamint a vidéki és sajátos adottságú régiókban;
- a régiók erős helyi gazdaságokon nyugvó globális versenyképességének javítása;
- a határokon átnyúló és transznacionális funkcionális régiók területi integrációja;
- a területi összeköttetés javítása az egyének, a közösségek és a vállalkozások érdekében;
- a régiók ökológiai, táji és kulturális értékeinek kezelése és összekapcsolása.

Látható, hogy ezen kihívások és területi prioritások között is számos vidékfejlesztést befolyásoló vonatkozás van, amelyeket a hazai vidékek harmonikus és eredményes fejlesztése szempontjából figyelembe kell vennünk. Ezek közül a demográfiai és szociális kihívások, az éghajlatváltozás okozta kényszer, a biodiverzitás csökkenése, a természeti, táji örökség védelme, az erős helyi gazdaságok szerepe, a vidéki térségek integrált fejlesztésének ösztönzése – mint ahogy lentebb látható lesz – mind a készülő NVS fókuszában vannak.

III. A hazai vidékfejlesztési politika készülő alapidokumentuma: a Nemzeti Vidékstratégia

A fentebb bemutatott európai uniós fő irányok kijelölik azokat a kereteket, amelyekben belül mi magunk alakíthatjuk vidékfejlesztési politikánkat. Meghatározhatjuk, hogy melyek azok a szempontok, nemzeti érdekek, amelyeket érvényesíteni szeretnénk annak érdekében, hogy megvalósítsuk közös célunkat, a vidék hanyatlásának megállítását, újbóli élvonalba kerülését, majd hosszú távon a felvirágzását.

Az NVS a vidéken keresztül Magyarország egészének megújítására, egy újfajta szemlélet minél szélesebb körű elterjesztésére törekszik. Ebből következően a vidékfejlesztésre, az agrár- és élelmiszergazdaságra, valamint a természeti erőforrások fenntartható hasznosítására, a természeti értékek megőrzésére és a környezet védelmére vonatkozóan határoz meg tennivalókat. Ennek eléréséhez az eddig dominánsan jelenlévő ágazati szemlélet helyett a szakterületek közötti kapcsolatrendszerre épít. Igyekszik egy stratégiai keret alá hozni a vidékfejlesztés, a természet- és a környezetvédelem, a vízügy, az agrárgazdaság, valamint az élelmiszerlánc és élelmiszer-feldolgozás ágazatait, azok érdekeit.

a) Az NVS stratégiai alapelvei

- *Erős ökoszociális állam:* A hazai vidékfejlesztésnek értékcentrikusnak, a természeti és a közösségi, valamint a kulturális értékeket megbecsülő és fenntartó vidékpolitikai szemléletet középpontban tartó stratégiára van szüksége, amelyben a társadalmi, a gazdasági és az ökológiai kérdések együttesen előtérbe kerülnek.
- *Közösségi hasznosulás és méltányos elosztás:* A támogatáspolitikai eszközöknek, a közpénzek felhasználásának közösségi érdeket kell szolgálniuk, közösségi hasznokat kell eredményezniük, mint pl. a munkalehetőségek biztosítása, a

megélhetés biztonságának növelése, a természeti erőforrások megőrzése, az életminőség javítása, a közösségek megerősítése.

- *Rendszerszemlélet:* Fontos a szakterületek és a szakpolitikák összehangolása, a területiség, mint átfogó rendező elv figyelembe vétele, a támogatási rendszerek egymásra épülésének megteremtése.
- *A helyi gazdaságra és a hálózati jellegű együttműködésekre építkezés:* A helyi gazdaság és társadalom megerősítése és a hálózati gazdaság kialakítása a jövő vidékfejlesztésének egyik legfőbb alapja. Törekedni kell a tájegységek önálló termelésére, a helyi mezőgazdaság, ipar, kereskedelem célirányos fejlesztésére. A mezőgazdaság legfontosabb piaca a helyi és a hazai piac kell, hogy legyen.
- *A helyi közösségek részvétele a fejlesztésekben:* Az új irányú vidékpolitikai célkitűzések megvalósításának „építőkockái” a helyi szereplők. Ezért kiemelten fontos a helyi társadalom bekapcsolása a vidék jövőjének megtervezésébe, alakításába.

b) Az NVS stratégiai célkitűzései

Ezen fenti stratégiai alapelvekre építve, olyan átfogó vidékfejlesztési programot kell megvalósítani, amely a természeti erőforrásokkal fenntartható módon gazdálkodva épít az egyes ember, a közösség és az erkölcs értékeire, miközben ápolja a kulturális- és agrárhagyományokat. El kell érni, hogy a vidék, a vidéki életforma ne jelentsen egyenesen életminőségi hátrányt. Ehhez nemcsak a város és a vidék anyagi, fizikai életesélyeinek kiegyenlítésére kell törekedni, hanem azon a szemléleten is szükséges változtatni, amely a vidékhez a lemaradást, az abszolút hátrányos, társadalmilag és gazdaságilag is perifériális helyzetet köti. A stratégiai célkitűzések:

1. A vidéki munkahelyek megőrzése, gyarapítása;
2. A vidéki népesség megtartása, a demográfiai egyensúly helyreállítása;
3. Az élelmezési és az élelmiszerbiztonság szavatolása, a kiszolgáltatottság megszüntetése;
4. Agrár- és élelmiszergazdaságunk életképességének növelése, piaci pozícióinak javítása, a növénytermesztés és az állattartás egyensúlyi arányának helyreállítása;
5. Az ivóvízbázisok védelme, a vízkészletek, a talajok továbbá a természetes élővilág és a tájak megőrzése, a környezetbiztonság növelése;
6. A helyi erőforrásokra és rendszerekre is támaszkodó energiaellátás, energiabiztonság, a kiszolgáltatottság csökkentése;

7. A vidéki életminőség javítása, a vidéki gazdaság több lábra állítása;
8. A város és vidéke szoros kapcsolatának helyreállítása.

c) Az NVS stratégiai területei és a teendők

A stratégia a célkitűzéseket hét stratégiai területen próbálja megvalósítani. Hazánk vidéki térségeinek legégetőbb problémája a munkahelyek hiánya, valamint az ebből adódó magas vidéki munkanélküliség. Az ország északkeleti, keleti, valamint egyes dél-dunántúli perifériális vidéki térségeiben az országos átlag háromszorosa is eléri a munkanélküliség. Vannak falvak, ahol egyáltalán nincs más munkalehetőség, csak a mezőgazdasági termelés. A stratégiának ezért – az uniós törekvésekkel egybevágóan – központi eleme a foglalkoztatás növelése. De a vidék fejlesztése nem egyszerűen munkahelyteremtési kérdés, hanem a hazai tulajdonban és kezelésben lévő területek „tájgondozása”, a mással nem pótolható biológiai és ökológiai alapok és a jó környezeti minőséget „szolgáltató” környezeti rendszerek megőrzése, az ország és a külpiacon részére egészséges és jó minőségű mezőgazdasági termékek és élelmiszerek biztosítása. Mindezek középpontjában a dolgozó ember, valamint összességében a helyi, vidéki közösségek állnak, ezért biztosítani szükséges a fizikai, a szellemi és a kulturális feltételeket a vidéki életminőség, a vonzó életesélyek javításához, a vidéki népesség megtartásához. Emellett tudatosítani kell a társadalom minél szélesebb rétegeiben, hogy önmagában a vidék, a vidéki élet érték, a mezőgazdaság pedig a vidéki életformához kapcsolódó legalapvetőbb értékteremtő tevékenység, hiszen az élelmiszerek megtermelése nélkül nincs szuverén nemzet.

A fentiekből következően az NVS az alábbi stratégiai területeket fogalmazza meg, amelyekben belül konkrét teendők is meghatározásra kerülnek:

1. Természeti értékek védelme, fenntartható természeti erőforrás- és tájgazdálkodás;
2. Vidéki környezetminőség;
3. Föld- és birtokpolitika;
4. Fenntartható agrárszerkezet- és termeléspolitika;
5. Hozzáadott értéknövelés, biztonságos élelmiszer-ellátás, biztonságos piac;
6. Helyi gazdaságfejlesztés;
7. Vidéki szellemi és fizikai infrastruktúra, életképes vidéki települések, helyi közösségek.

d) Az NVS nemzeti stratégiai- és komplex térségi vidékfejlesztési programjai

A hét stratégiai terület szakmai kereteit, megvalósításának feltételeit nemzeti stratégiai programok és térségi, komplex vidékfejlesztési programok adják. A nemzeti stratégiai programok egyrészt egyes már meglévő programok folytatását, illetve átdolgozását, továbbfejlesztését tartalmazzák, másrészt számos új programot is jelentenek, amelyek kidolgozása folyamatosan zajlik a Vidékfejlesztési Minisztériumban felállított munkacsoportok közreműködésével. Ezen új programok ütemezett megvalósításához szükséges jogi- gazdasági szabályozási, intézményi, és különösen a pénzügyi feltételek megteremtésére a nemzeti vidékstratégia kormányzati elfogadását követően kerül majd sor.

A hét térségi komplex vidékfejlesztési program mindegyike az adott földrajzi térségre összpontosítva magában foglalja az NVS fentebb bemutatott stratégiai célkitűzéseit, stratégiai területeit. Egyfajta mintaprogramként szolgálnak egy-egy valamely szempontból kiemelt térségre fókuszálva. Ezek közül már idén elindult a Tanyafejlesztési Program, amelynek teljes egészében nemzeti forrásokból elkülönített 930 millió Ft-os keretére nyílt pályázatos úton pályázhattak az alföldi tanyás települések tanyáin élő, gazdálkodó tanyagazdák, valamint önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások, tanyagondnoki szervezetek. A program az elképzelések szerint egy folytonos tanyaprogram szakmai alapját, hagyományait teremti meg.

Összefoglalva elmondható, hogy a vidékfejlesztés területén a hazai kormányzati stratégiai elvárásokkal hasonló összeurópai törekvések látszanak körvonalazódni a 2014-2020-as programciklusban. Az NVS-ben megfogalmazott stratégiai célok és gondolatok többsége megfeleltethető egyes uniós törekvéseknek. A foglalkoztatás növelése, a demográfiai hanyatlás és a vidéki térségek kiürülésének megállítása, a vidék helyi közösségeinek megerősödése, a kis- és közepes méretű gazdaságokra és azok szövetkezeteire épülő, kiegyensúlyozott és sokszínű mezőgazdaság támogatása, a klímaváltozás problémakörének kezelése, a természeti erőforrások fokozott védelme, a közpénzek közjavakat, közösségi érdekeket szolgáló felhasználása mind-mind olyan, az Európai Unió által is preferált és előtérbe kerülő területek lehetnek a jövőben, amelyek az NVS szemléletével teljesen azonosak.

Ezen irányok megvalósulásában bízva, ezekkel teljesen összhangban kell kijelölnünk a hazai vidékfejlesztési politika elkövetkező hét évének fő medrét, hogy a hazai kivételes adottságokkal rendelkező vidéki térségeink az agrárgazdasággal együtt visszanyerjék korábbi megbecsülésüket, értéküket.

Mert a vidék érték és vidéken élni jó!

*Dr. Ángyán József
parlamenti államtitkár
Vidékfejlesztési Minisztérium*



II. GONDOLKOZZUNK ÚJ RENDSZEREKBE – SZAKPOLITIKAI GONDOLATOK A TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TENNIVALÓKRÓL

A településfejlesztés kihívásai a 2014–2020-as programciklusban

*„A város a közösség kultúrájának sokszólamú megnyilvánulása”
Hamvas Béla*

A városok a kultúra hordozói, az európai gazdaság legdinamikusabb elemei. Csakis a városok fenntartható és kiegyensúlyozott fejlesztésével lehet célt elérni, mondja ki a Lipcsei Karta, az európai városfejlesztés meghatározó dokumentuma. A Kartának nem csak ez az egy mondata érvényes, de jól összegzi a lényegét, kihangsúlyozva a városfejlesztés fontosságát.

Városok az EU 2020 stratégiáért

Európa története egyik legsúlyosabb válságát éli napjainkban. Görögország súlyos adósságválsága összeroppanthatja az euro zónát, de más országok is – köztük Magyarország – súlyos eladósodással küzdenek. Az adósságszolgálat elviszi a növekedés, a szerkezetváltás lehetséges forrásait, ördögi kör alakult ki, amelyből alig látni a kiutat. A globális szinten megbomlott egyensúly óhatatlanul a pénzügyi lufik kipukkanásához vezet, amelynek kimenetelét megjósolni sem lehet. Ilyen körülmények között nehéz hosszú távon tervezni, sőt komolytalannak tűnik erről beszélni. Különösen az ugyancsak eladósodott helyi önkormányzatok előtt, akik a napi üzemeltetés gondjaival vannak elfoglalva. Márpedig kell, mert a közügyek intézésére megválasztott testületek a mindennapi szociális- és gazdasági funkciók, továbbá a szolgáltatások működtetése mellett felelősek a települések hosszú távú fejlesztéséért, sőt minden távlaton túl a jövő generációk életfeltételeinek megőrzéséért.

A XXI. század első évtizede alapvető változásokat hozott az európai fejlődés feltételrendszerében. A globalizáció és a klímaváltozás hatásainak erősödése mellett a demográfiai változások is egyre sürgetőbb kihívást jelentenek a tagállamok és régiók számára. Ugyanakkor a gazdasági és pénzügyi válság komolyan korlátozza a közsféra beavatkozási lehetősége-

it, tovább mélyítve az Unió különböző térségei közti gazdasági és társadalmi különbségeket.

Az Európai Unió az Európa 2020 - Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájával kívánja a közösség versenyképességét megteremteni. A fenntartható európai fejlődés jelen kihívásai és hosszú távú céljai kapcsán a városok ügye megkerülhetetlen, mondja ki a városfejlesztésért felelős főigazgatók által 2011. május 2-án elfogadott Budapesti Nyilatkozat az európai városok demográfiai és klímaváltozási kihívásairól. A városok a gazdasági fejlődés motorjai, az innováció központjai, a társadalmi, gazdasági és területi kohézió terepei, így az Európa 2020 Stratégia megvalósításában a városok szerepe kulcsfontosságú. A városok fenntarthatósága a hosszú távú fejlődés alapvető feltétele, mivel a városokat érintő társadalmi-demográfiai válság vagy az esetleges környezeti katasztrófák az Európai Unió teljes egészének gazdasági növekedését és társadalmi kohézióját veszélyeztethetik.

Az egyes kihívások és az Európa 2020 Stratégia céljai között fennálló kapcsolat aláhúzza az integrált megközelítésmód szükségességét, mind európai, mind nemzeti, regionális és helyi szinten. A lokális szintnek különösen nagy szerepe van a folyamatban, hiszen e szinten rendelkeznek leginkább a konkrét eredmények eléréséhez szükséges tudással és innovációs képességgel. Ezért az európai városok számára az integráció terepévé kell válniuk, mely megalapozza a nemzeti és európai szintű integrációs stratégiákat – mondja ki a Budapesti Nyilatkozat.

A Lipcsei Karta ma is aktuális

A fenntartható fejlődés minden dimenzióját figyelembe kell venni – figyelmeztet a Lipcsei Karta – azaz a gazdasági, a társadalmi és az egészséges kör-

nyezet fenntarthatóságát, miközben figyelemmel kell lenni az intézményi kapacitásokra. A városok a gazdasági növekedésnek a forrásai, a tudásnak a központjai, amelyek ugyanakkor súlyos demográfiai hullámokkal küszködnek. Meg kell erősíteni a holisztikus stratégiáknak a szerepét, a koordinációt, az együttműködést a város és a vidék között. A Karta egy új típusú város és vidék kapcsolatrendszerére tesz javaslatot. A kormányzás valamennyi szintjén együtt kell dolgozni, meg kell erősíteni az ágazati politikák közötti koordinációt és természetesen professzionális tudás és képességek kellene a végrehajtáshoz.

Teljesültek-e ezek a célok?

Az egyik oldalon sikereket tudunk felmutatni, hisz Magyarország élen járt az Integrált Városfejlesztési Stratégiák bevezetésében. 260 városunk dolgozta ki Integrált Városfejlesztési Stratégiáját, ami áttörést, országos lefedettséget jelent. Igaz, a pénzügyi ösztönzők segítették elterjedését, hiszen a városok akkor kaphattak támogatást a város-rehabilitációs pályázataikhoz, ha akcióterületeiket egy integrált városfejlesztési stratégia keretében jelölték ki. Mára már az IVS, mint műfaj beépült az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénybe, a településfejlesztés rendszerébe. Az IVS lényege az integráció elvének a gyakorlati megvalósítása. Ezért elvárás, hogy jóváhagyásukkor a testületek kötelezettséget vállaljanak a gazdasági, társadalmi és környezeti kérdések együttes kezelésére, hogy minden döntésük során tekintettel legyenek mindegyik aspektusra, hogy a stratégia kritériumait, indikátorait nyomon kövessék, évről-évre visszacsatoljanak, és ha szükséges, módosítsanak a stratégián. Tehát ne egy lezárt dokumentum legyen a polcon, hanem a városok életét befolyásoló, élő dokumentum.

Értékelésünk szerint körülbelül a városok egyharmada tett eleget magas színvonalon ezen elvárásoknak, másik harmada átlagos minőségűre sikeredett, és vannak, akik csak a források reményében dolgozták ki a stratégiát.

Ha a források felhasználását nézzük, akkor azt láthatjuk, hogy a konkrét fejlesztések gyakran elszakadtak a stratégiai céloktól. A fejlesztések több esetben rövid távú helyi, politikai célokat szolgáltak, olyan intézményeket és szolgáltatásokat valósítottak meg, amelyek fenntarthatósága a kereslet oldaláról nem biztosítható. Mert vagy nincs elegendő gyerek az oktatási-nevelési intézményekhez, vagy nem

számoltak a növekvő működési kiadásokkal. A díszkút és díszburkolat, ha javítja is környezet minőségét, még nem jelent érdemi vonzerőt, a versenyképesség javulását.

Elvárások és keretek 2014-2020 között

A településfejlesztéssel kapcsolatos elvárásaink alapja a ciklusokon túlmutató stratégiai gondolkodás, amelynek alapja a település adottságaira és lehetőségeire alapozó, a helyi közösség ezekkel összhangban kialakított jövőképe, vagy víziójára épülő hosszú távú fejlesztési koncepció és végül a cselekvést generáló integrált városfejlesztési stratégia.

A 2014- 20 közötti programozási időszak új kihívásokat és lehetőségeket jelent a városok számára. Bevezetik az ún. „Integrált térségi programokat”, amelyek lehetővé és szükségessé teszik a közigazgatási határon túlnyúló megközelítést, a térségi együttműködést a programok kidolgozásában és megvalósításában.

A térségi programokat a Bizottság tervei szerint differenciált pénzügyi eszköztár segíti (vissza nem térítendő, visszatérítendő támogatások, kölcsönök, alapok), melyek közül az ún. 'grant scheme' lehet a legjelentősebb, amikor a program pénzügyi forrását rábízzák az arra alkalmas önkormányzatra. A Bizottság szerint a városok szellemi és intézményi kapacitásaikkal alkalmasak a feladat ellátására.

Új elem az ún. Városfejlesztési Platformok létrehozása, ami sajnos nem a programok intézményesített kommunikációs tere lesz, hanem egy nagy létszámú, 300 városi vezetőből álló uniós testület, amibe a tagállamok javaslatai alapján választanak be a sikeres integrált fejlesztési stratégiával rendelkező városokat a tagállam és a Bizottság közötti megállapodás keretében.

Az „Integrált térségi programok” az elvárások szerint az EU 2020 stratégia céljait kell hogy szolgálják, azaz magába foglalja

- az alacsony karbon gazdaságot szolgáló energiahatékonysági, ill. megújuló energia programot,
- a kockázatkezelést és megelőzést szolgáló klímaváltozási adaptációs programot,
- a környezetvédelmi és erőforrás hasznosítási programot,

- a fenntartható közlekedésre és a szűk infrastrukturális keresztmetszetek feloldására tett javaslatokat,
- a társadalmi befogadási és szegénység elleni programot,
- az innovációs és a kisvállalkozások versenyképességét javító programot.

Az országos és a térségi programok egymásra kell hogy épüljenek, már csak amiatt is, hogy az országos programok megvalósítása a települések szintjén történik. A térségek programjai az országos prioritások települések szempontjából fontos elemeit egymásra építve, a kölcsönhatásokat figyelembe véve tartalmazzák. Johannes Hahn regionális politikáért felelős európai biztos szerint az ágazati politikákat integrálni kell a városok szintjén is, ehhez kell a kü-

lönöző Operatív programoknak társulni, biztosítani a forrásokat, továbbá amennyiben a városok képesek hatékony szervezeteket létrehozni, úgy a menedzsment funkciókat a legalsóbb szintekre kell delegálni. Az integrált térségi programok előképei a Leader programok, azzal a különbséggel, hogy nem a rurális térségek sajátosságaira épülnek, hanem azt célozzák meg, hogy hogyan járulhat hozzá a városfejlesztés a versenyképességhez és a fenntarthatósághoz.

*Dr. Szaló Péter
területrendezési és építésügyi helyettes
államtitkár
Belügyminisztérium*



II. GONDOLKOZZUNK ÚJ RENDSZEREKBE – SZAKPOLITIKAI GONDOLATOK A TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TENNIVALÓKRÓL

Megújuló nemzetgazdasági tervezés Magyarországon

A Tervezés a tudás cselekvéssé formálása – jövőkép és stratégiák

A XXI. században mind az országok, a városok, mind pedig a vállalatok, globális vállalatcsoportok rendelkeznek jövőképpel, stratégiákkal, amelyek alapja a tudatos tervezési munka. Így ebben a tekintetben a gazdasági tervezés egy folyamat, amelynek során a központi kormányzat (vagy a település és a vállalatcsoport) közvetlenül vagy közvetve befolyásolja a gazdasági kulcsváltozókkal kapcsolatos döntéseket.

A tervezés egyfelől a hatékony állam megvalósításának olyan, a civil szféra aktív részvételével működött eszköze, amely az ország jövőképének, valamint a társadalom- és gazdaságpolitika céljainak és eszköztárának meghatározását a fejlődési pályák lehetséges változatainak kidolgozásával szakmailag sokoldalúan megalapozza és azok elérését az átfogó fejlesztési politika megalkotásával és az állami intézkedések kezdeményezésével folyamatosan segíti.

Nyugat Európában általában 3-5 éves stratégiai tervekkel dolgoznak, ezekhez igazítják az éves költségvetést. A terveket a gazdaságpolitikai prioritások lefektetése után készítik el. Működő példákat találunk Dániában, Norvégiában, Németországban, Hollandiában, vagy épp a távol-kelet ázsiai országokban. A norvég és finn gyakorlat az értékteremtő tevékenységek alapján tervez.

A fejlett országok nemzetgazdasági tervei kijelölték a gazdasági növekedés célszámait, illetve felvázolták, hogy a növekedésből fakadó forrásokat milyen formában és mire kívánják fordítani (magán vagy közösségi fogyasztás növelése, szociális befektetések, produktív beruházások finanszírozása, exporttámogatás stb.) Egy másik tervezési cél volt a regionális különbségek csökkentése. A gazdasági tervezés egyik legfontosabb funkciója a különböző gazdasági célkitűzések közötti koherencia megteremtése volt, mivel egyes célok ellentétben állhattak egymással.

Négy alapelv mentén lehet megszervezni a tervezés rendszerét: ki kell alakítani a tervezés szükséges feltételeit, biztosítani kell a hazai és EU-s tervezés jobb szinkronitását, széttagolt tervek helyett egységes nemzetgazdasági tervezésre van szükség, és nyitott tervezésen alapuló, sokoldalúan ellenőrzött legyen a tervezési rendszer (civil szférával együttműködve)

Új személelmód: A stratégiai tervezés megerősítésére

A gazdaságpolitikai és egyéb kormányzati célkitűzések hatékonyabb megvalósításához szükség van az utóbbi évtizedekben visszafejlesztett – ill. forrásprogramozással alakított – tervezés megerősítésére, új szemléletű korszerű újjáépítésére. A közös és reális célok meghatározásához, a célok hatékony megvalósításához és mindenekelőtt innovatív megoldások, modellek kialakításához, valamint a nyomonkövetéshez egyaránt szükség van a tervezésre.

A sikeres gazdaságpolitika érvényesítéséhez nélkülözhetetlen a megfelelő információ és tudás megteremtése a gazdaság, az egyes ágazatok és az ország térségeinek fejlődésfolyamatairól. Az 1996. évi törvény alapján létrejött területfejlesztési és egyáltalán tervezési intézményrendszert átfedések, párhuzamosságok jellemzik, a területi tervezési rendszer nem újult meg, a visszacsatolás és az átláthatóság nem érvényesült. A stratégiákban, koncepciókban foglaltakat mindeddig csak formálisan vették figyelembe a 2007-2013 tervezési időszak Nemzeti Stratégiai Referenciakeretének, Nemzeti Vidékfejlesztési Tervének, valamint az ágazati és a regionális operatív programoknak a kidolgozása során. A döntések megalapozásához óhatatlanul szükség van olyan a fejlődés trendjeire vonatkozó információkra, elemzésekre és egyéb döntés-előkészítő tervezési folyamatokra, amelyeket csak egy e célra létrehozott, megfelelő szakmai bázissal rendelkező intézmény biztosíthat.

A nemzetgazdasági stratégiai tervezés megerősítése európai uniós kötelezettségeink mellett alapvető nemzeti érdekünk is. Az ország társadalmi, gazdasági, területi folyamatai egyértelműen jelzik, hogy új, nemzeti irányelvekre, célokra, hosszú távú prioritásokra, egységes stratégiai tervezési rendszerre, az intézkedések tervezéssel megalapozott kivitelezésére van szükség.

A cél egyértelmű: egy a kor kihívásának megfelelő magasan képzett elemző tervező kutatókat foglalkoztató – „think - and do- tank”-ként működő – intézmény létrehozása, amelynek folyamatos szakmai háttér munkája segíti a Nemzetgazdasági Minisztérium irányításával elkészült gazdaságstratégiai programok végrehajtását és a különböző területi szinteken megszülető programok összehangolását. Ilyen a korábban elkészült Új Széchenyi Terv, a Széll Kálmán Terv, a Nemzeti Reformprogram, a Foglalkoztatási program, vagy az ágazati és iparstratégiák, külgazdasági stratégia, versenyképességi program, innovációs stratégia, és még sorolhatnánk.

Ennek eredményeként a nemzetstratégiával, a gazdaságpolitikai elemzéssel és tervezéssel, a trendkutatással, a foglalkoztatáspolitikával, a területpolitikával és területfejlesztéssel, a kiemelt iparági tervezéssel és fejlesztéssel kapcsolatos döntés-előkészítési feladatok hatékonyabban, szakmai intézményrendszeri támogatással kerüljenek ellátásra. Mindez szolgálja a Kormányprogramban szereplő célok megvalósulását, továbbá az Új Széchenyi Tervben, amely megfogalmazza a magyar gazdaság kitorési pontjait, valamint a Széll Kálmán Tervben megfogalmazott strukturális szerkezetátalakítási intézkedések végrehajtásának sikerét, távlataiban pedig az egész ország növekedésének fejlődését.

A tervezés nemzetközi aspektusai

Számos országban találunk tervezési központokat, elemző intézeteket, a Minisztériumokhoz tartozó tervezési háttérintézeteket. Ilyen Németországban a BBSR (Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, azaz az Építés-, Város- és Területi kutatás Szövetségi Intézete), Ausztriában az ÖIR, Franciaországban a DATAR (DIAT), a svéd NIER, a holland CPB, A tajvani TIER, vagy akár az OECD típusú stratégiai elemzési tudásközpont. A nemzetközi tervezési kormányzati intézmények közül néhány példát mutatunk be elemzésünkben.

Japán

A japán kormányzat nagy hangsúlyt fektet arra, hogy egy olyan átfogó gazdasági tervet alakítson ki, amely kezelni tudja a válság okozta nehézségeket (gazdasági visszaesés, a jen felértékelődése, a jövőre vonatkozó bizonytalanság, és a súlyos foglalkoztatási problémák), és mind rövid, mind hosszú távon megoldást tudjon kínálni a jelentkező problémákra. Ennek érdekében egy három lépcsőből álló programot vezetett be.

Első körben a legsürgősebb, közvetlenül a válság okozta rövid távú problémákra adott megoldást, majd a második lépcsőben a jen felértékelődéséből és deflációs kockázatokból adódó kedvezőtlen helyzetet próbálta mérsékelni elsősorban devizapiaci intervenciókkal, illetve rugalmas monetáris politikával. A 2011-es fiskális évben pedig a program harmadik eleme kerül bevezetésre, amely a hosszú távú növekedést, illetve a foglalkoztatás bővítését hivatott biztosítani.

Az Új Növekedési Stratégia az imént említett eszközrendszeren keresztül a foglalkoztatás bővülését, a munkahelymegőrzést, a belföldi munkahelyteremtő beruházások ösztönzését, és a fő külföldi gazdasági partnerekkel való kapcsolatok erősítését helyezi előtérbe Japánban.

Holland Gazdaságpolitikai Elemző Hivatal (CPB)

A holland Gazdaságpolitikai Elemző Hivatal (CPB) tudományos kutatásokat végez a politikusok gazdaságpolitikai döntéshozatalainak támogatása céljából. Az intézet munkájában független szerv, azonban mandátumát a Gazdasági Minisztériumtól kapja. A több mint 150 fővel működő elemző intézet fő tématerületei:

- *Munkaerőpiac és jóléti állam:* A politikai szempontból releváns közép és hosszútávú – a munkaerőpiaccal és a jóléti állam szervezetével összefüggő - elemzések elvégzéséért felelős.
- *Rövid távú elemzések és fiskális viszonyok:* A holland gazdasággal kapcsolatos rövidtávú elemzések és prognózisok elkészítéséért felelős, melyeket negyedévente publikálnak.
- *Növekedés struktúra és tudásalapú gazdaság:* Politikai szempontból releváns intézményi és empirikus gazdasági elemzéseket végez az oktatás, innováció, K+F, és ICT területén, valamint ezen területeknek a makrogazdasággal történő összekapcsolásáért.

- *Versenyképesség és szabályozás:* Az állam és piac közötti kapcsolatot vizsgálja, a kormány szerepét kutatva, hogyan tudná jobban segíteni a piac működését.
- *Infrastruktúra és gazdaságföldrajz:* A mobilitás, az infrastruktúra, a területi gazdaság, a mezőgazdaság, a lakóépületek, a természet, az energia és a környezetvédelem területén végez elemzéseket.
- *Nemzetközi gazdaság:* Európai és a nemzetközi gazdaságpolitikai elemzéseket végez, valamint hosszútávú forgatókönyveket modellez le.

Svéd Nemzeti Gazdaságkutató Intézet (NIER)

A svéd NIER elemzéseket és előrejelzéseket készít a svéd illetve a világgazdasággal kapcsolatban, valamint elvégzi az ezekhez szükséges kutatásokat. A NIER a svéd pénzügyminisztériumnak tartozik elszámolással, azonban – a többi svéd kormányhivatalhoz hasonlóan – független státusszal rendelkezik. A NIER főként állami forrásokból finanszírozza működését, a fennmaradó részt pedig gazdasági jellegű megbízások teljesítésének jutalékából fedezi.

Az intézmény munkájának öt fő pillére: A statisztikáért felelős csoport, a makrogazdasággal, gazdasági struktúrával, és gazdasági növekedéssel foglalkozó kutatócsoport, az „economic tendency survey”-ért felelős csoport, a makrogazdasági kutatásért felelős csoport, valamint a környezeti gazdaságtanért felelős csoport.

Nyugati tervezési központok termékstruktúrája: Nyitott tervezés – mint cél és eszköz

A jelenleg felépülő stratégiai központ fontos feladata – a tervezés koordinációja mellett – a nyilvánosság minél magabiztosabb használata, a szakmai párbeszéd determinálása. A rendszeres publikációk a szakmai reputáció megteremtése mellett rendkívül jó munkaszervező hatással is vannak a szervezetre. Amennyiben minden fontos terület adott időközönként publikációkat készít az általa figyelt trendekről, a tudás akkumuláció folyamatos marad még abban az esetben is, ha rövidebb-hosszabb ideig egyes területek ki is esnek a gondolkodás homlokteréből.

Egy átlátható publikációs rendszer felépítéséhez hasznos tanácsokkal szolgálhatnak a külföldi jól működő szervezetek, mint például a svéd NIER publikációs termékstruktúrája:

The Swedish Economy: a negyedévente, kb. 40 oldalon megjelenő elemzés a svéd és a nemzetközi gazdaság trendjeit vizsgálja és előrejelzést készít a várható folyamatokról. A *The Economic Tendency Survey:* a Nier saját készítésű konjunktúra felmérése, amelyet havonta publikál a vállalatok és a háztartás megkérdezésével készülő kutatás eredményeivel. A *Wage Formation in Sweden:* évente 10-15 oldalban összefoglalót készítenek az ágazati bérmegállapodásokról, illetve a munkaerőpiac alapvető indikátorairól. A *Working Paper* a NIER kutatói hálózatának eredményeiről publikált klasszikus working paper sorozat. Megjelenik évi 7-8 alkalommal, változó tartalommal és terjedelemben. Az Occasional Studies: külső szakértők kutatásainak ismertetése, alapvetően rendszeresen időközönként publikálják

Nemzetgazdasági Minisztérium, mint a tervezés motorja

Rendszerszemléletű tervezés, stabil alapokon a jövő

A Nemzetgazdasági Minisztérium kiemelt célja, hogy a Kormányzat gazdaságstratégiai irányainak megfelelően, a reálfolyamatok alakulásának tekintetében és a makrogazdasági lehetőségekhez mérten stabil, kiszámítható fejlesztési környezetet hozzon létre, mely képes biztos alapokat nyújtani hazánk gazdasági növekedéséhez. Ehhez elengedhetetlen egy nemzeti szinten értelmezett átfogó tervezési- és tervrendszer, mely képes a horizontális szemlélet érvényesítésére, ugyanakkor a különböző szakterületek, ágazatok szempontjából is kidolgozott koncepciókat vázol fel.

A nemzetgazdasági szinten értelmezhető átfogó fejlesztéspolitikai irányokat meghatározó dokumentumok tekintetében kiemelt a Széll Kálmán Terv és az Új Széchenyi Terv, melyek végrehajtását, a meghatározott elvek mentén érvényesíteni szükséges, az egyéb alátámasztó, illetve szakági tervek szintjén is. A kormányzat elsősorú célja a növekedés a foglalkoztatás és az egyensúly megteremtésével talpra állítani és megújítani a magyar gazdaságot.

A nemzetgazdaság növekvő pályára állításához szükséges az ipari szektort is új típusú, differenciált megközelítésben vizsgálni a tervezés szintjén, mely felvetette a különböző **szakágazati iparstratégiák** kialakításának szükségességét. Ennek alapján különböző ipar stratégiák kerültek kijelölésre (például: gyógyszeripar és orvosi eszközök gyártása, járműipar, szerszám- és gépipar területén), melyek végre-

hajtása támogatja mind az Új Széchenyi Terv, mind pedig az EU2020 Stratégia specifikus céljainak megvalósítását.

A kiegyensúlyozott növekedés érdekében azonban szükséges az ágazati szempontok mellett egy horizontális szemléletet biztosító, kohéziós célokat is integrálni képes megközelítésre, melyet területi alapon a nemzeti célkitűzések szolgálatában a területi tervezés tud betölteni.

A jelenleg készülő **Nemzeti Területfejlesztési Konceptió** a következő 15 évre vonatkozóan mértékül szolgál a hazai ágazati, valamint a térségi és helyi fejlesztéspolitikai tervezés számára, továbbá stratégia irányt kell mutatnia a 2014-2020-as európai uniós költségvetési és tervezési időszakra. A Nemzeti Területfejlesztési Konceptió a hazai területfejlesztési irányok meghatározásán túl, törekszik azokat beágyazni a nemzetközi, elsősorban a Kelet-Közép-Európai területi folyamatokba. Ennek keretei között mind gazdasági, mind nemzetstratégiai szempontból kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjon a Kárpát-medence, mint egységes gazdasági térség fejlesztése. Az új Konceptió a hatályban lévőhöz képest településhálózati tartalommal bővül, és törekszik egy egységes és következetes várospolitikai alapjainak kialakítására, valamint, hogy ezzel párhuzamosan irányt mutasson a vidékies térségek differenciált fejlődésére.

A közeljövőben elkészült stratégia dinamizálja a gazdaságot, növeli az ország és térségei versenyképességét, valamint innovációs potenciálját. Törekszik a területi különbségek kiegyenlítésére, ösztönzi a munkahelyteremtést, hozzájárul a népesség számának növekedéséhez, védi a természeti értékeinket, különösen a termőföldet és az ivóvízkészletet, valamint a biológiai sokféleséget és a kulturális értékeket. Hozzájárul a térségi és a helyi közösségek, valamint a családok kohéziójának megerősítéséhez. Irányt mutat a klímaváltozáshoz való térségi alkalmazkodáshoz, erősíti a határon átnyúló, a közép-európai, európai és nemzetközi gazdasági együttműködést, kooperációt és hálózatosodást, valamint orientálja a piaci szféra szereplőit, a partnerség jegyében megállapodások rendszerét alakítja ki annak érdekében, hogy az egyes térségek fejlődését az érintett piaci, köz és civil szereplők együtt, egymás hatását felerősítve segítsék elő.

NGM Gazdaságtervezési Központ – kormányzati „think - and do - tank”

Gazdaságtervezés és tudásközpontú háttérintézmény¹

Rövid és középtávon is szükséges, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) a nemzeti és nemzetgazdasági stratégiai tervezési, makrogazdasági, jövőkutatási, valamint a reálgazdasági, ágazati, térségi- és helyi gazdaságfejlesztési, valamint a nemzeti stratégiai monitoring területén nemzeti tudásbázissá és stratégiai központtá váljon, és ehhez szükség van háttérintézeti bázis létrehozására és működtetésére. A kormányzati gazdaság- és területfejlesztési feladatok stratégiai megalapozásához, a folyamatos rendszeres feladatellátáshoz szükséges a stabil, minőségi szakmai kapacitás folyamatos rendelkezésre állása.

A stratégiai tervezés fő területei a makrogazdasági elemzések és kutatások, a reálgazdasági kutatások és elemzések, a gazdaság területi szerkezetének elemzése és vizsgálata, az ágazati és területi folyamatok összehangolása, valamint hosszú távon a következő EU-s költségvetési ciklusban a kiemelt nemzeti fejlesztési programok és kiemelt projektek előkészítése a térségi-helyi fejlesztési stratégiák és fejlesztési igények megfogalmazását a nemzeti célokkal összhangban.

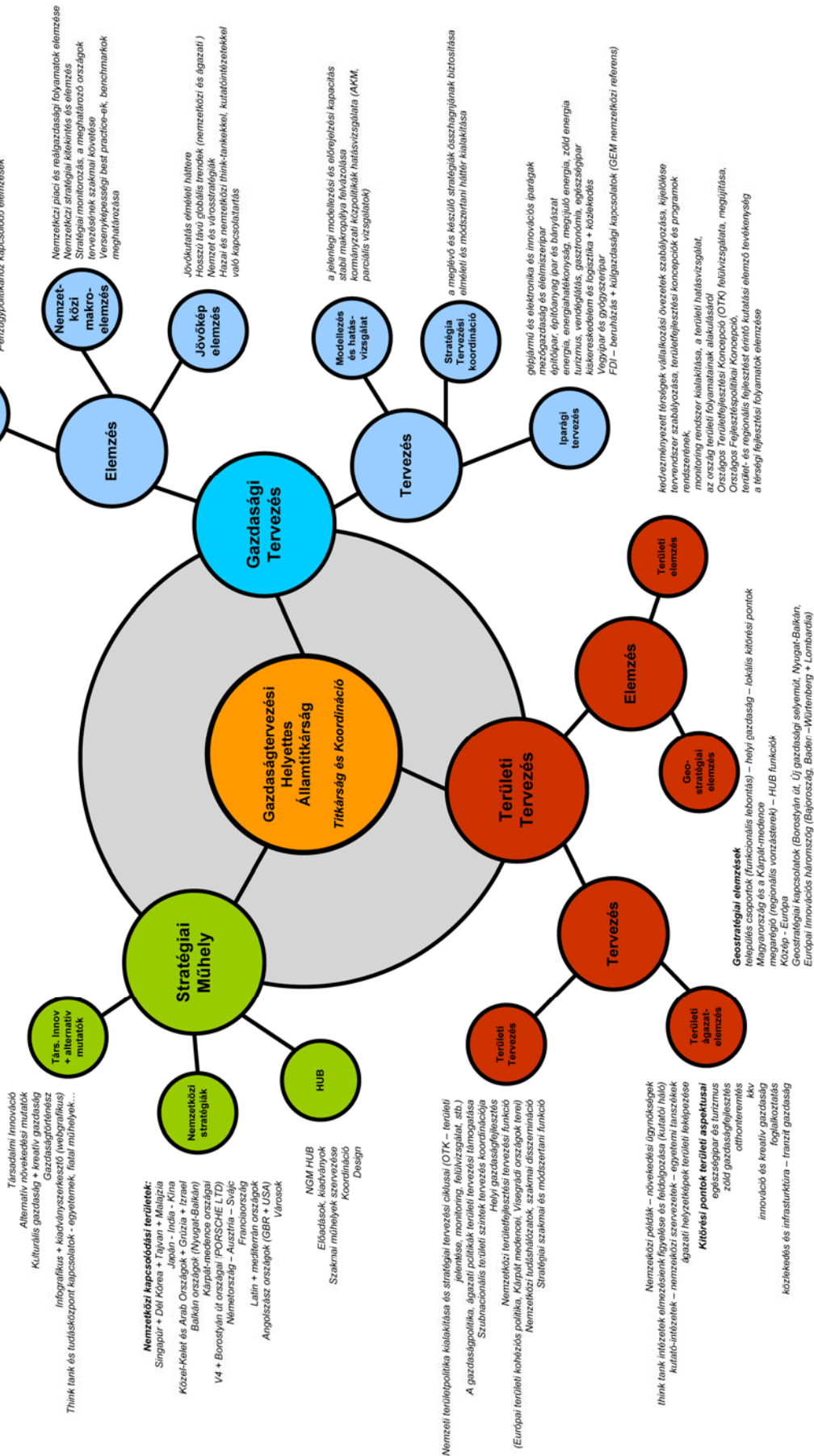
A Nemzetgazdasági Minisztériumban 2011 őszén megalakult gazdaságtervezési helyettes államtitkárság legfontosabb feladata, hogy biztosítsa a hosszú távú tervezés kialakítását és koordinációját, valamint elemzésekkel és kutatásokkal hozzájáruljon a megalapozott gazdasági stratégiák kialakításához.

Az új struktúra előzményeként a Nemzetgazdasági Minisztérium 2010 júniusától indította el új, innovatív kezdeményezésként Stratégiai Műhelyét, mint lehetőséget, amely teret adva munkatársaiknak ötleteik, tudásuk, alkotni vágyásuk hasznosításához és megvalósításához – egyfajta belső HUB tudáshálóként működve.

¹ A Kormány 2011. július 13-ai, elvi döntésének értelmében, a **Nemzetgazdasági Minisztérium háttérintézményeként 2012. január 1-től létrehozta a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatalt. A hivatalt létrehozó jogszabályok kihirdetésére december 2-án került sor, amelyek a következők egyrészt a 248/2011. (XII.1) Korm. rendelet a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal létrehozásáról, másrészt a 1408/2011. (XII.1) Korm. határozat Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal létrehozásával kapcsolatos intézkedésekről.**

Nemzetgazdasági Minisztérium

Gazdaságtervezési Helyettes Államtitkárság



A Stratégiai Műhely hasonló elképzelésként működött, mint a Google szervezeti rendszere, azaz a tudás hálózathoz kapcsolódó munkatársakat épp az adott téma iránti lelkesedés, tenni akarás fogta össze. Az egyes műhelyek az adott témakörökben összegyűjtötték, folyamatosan elemezték és feldolgozták a hazai és nemzetközi elemzéseket, tanulmányokat, adatbázisokat, hazai és nemzetközi trendeket, ezzel kreatív, innovatív válaszokat adva a különböző tématerületek legfontosabb fejlesztési pontjaira, kérdéseire, kihívásaira. Így 2011-re kialakult az a belső „NGM tudás-HUB”, amelyre alapozva megalakult a Gazdaságtervezési Helyettes Államtitkárság, melynek felépítésében egyaránt benne van a gazdaságtervezés, a területi elemzés, ezek összekapcsolása, az ágazati, iparági elemzések, és a nemzetközi példák feldolgozása is. Egy szintetizáló – új földrajzi, gazdaságtörténeti, közgazdasági – dimenzióban megközelítve ezzel a tervezés alapját.

A Gazdaságtervezés pillérei:

A gazdaságtervezés pillérei a Makro – és reálgazdasági láb, a Területi láb, valamint az integrált tervek-ordináció – új kihívások. A **makrogazdasági és reálgazdasági láb**, amely magában foglalja a makro elemzést, a nemzetközi kitekintéseket, a jövőképkutatásokat, a modellezést valamint az ágazati elemzéseket:

- *Makro elemzés:* napi és heti aktuális piaci trendek, adatok és elemzések, hosszabb távú trendek felvázolása (foglalkoztatás, demográfia, társadalom, oktatás...) pénzügypolitikához kapcsolódó elemzések;
- *Nemzetközi makroelemzés:* nemzetközi piaci és reálgazdasági folyamatok elemzése, nemzetközi stratégiai kitekintés és elemzés, stratégiai monitorozás, a meghatározó országok tervezésének szakmai követése, versenyképességi best practice-ek, benchmarkok meghatározása;
- *Jövőkép-elemzés:* jövőkutatás elméleti háttere, hosszútávú globális trendek (nemzetközi és ágazati), hosszú távú nemzetstratégiák és jövőképek, hazai és nemzetközi think-tankekkel, kutatóintézetekkel való kapcsolattartás;
- *Modellezés és hatásvizsgálat:* a jelenlegi modellezési és előrejelzési kapacitás bővítése;
- *Iparági elemzői stratégiák:* (jelenlegi trendek és stratégiák) koordinációja és a hozzá kapcsolódó szakmai elemzések elkészítése.

A Gazdaságtervezés másik lába: a területi tervezés és helyi (térségi) gazdaságfejlesztési tervezés, azaz a

nemzeti területpolitika kialakítása és stratégiai tervezési ciklusai, az ágazati politikák területi tervezése és területi megalapozása. A szubnacionális területi szintek tervezés koordinációja (helyi-térségi tervezés, lebontás), valamint a nemzetközi területfejlesztési tervezési funkciók megerősítése (Európai területi kohéziós politika)

- *Terület + ágazati kapcsolatrendszer:* Nemzetközi példák – növekedési ügynökségek, think tank intézetek elemzéseinek figyelése és feldolgozása (kutatói háló), ágazati helyzetképek területi leképezése
- *A magyar gazdaság kitörési pontjainak területi aspektusai:* az Új Széchenyi Terv kitörési pontjaihoz, és azok végrehajtásához szükséges területi elemzések
- *Új megoldási javaslatok – think - and do - tank szervezetként működő, 21. századi új tervezési feladatok:* modellezés és vizuális megjelenítés (infografikai megoldások), tervező – elemző szakemberek – nemzetközi együttműködések, területi és ágazati kreatív hálók, tudáshálók létrehozása, szakmai együttműködési háló kialakítása a hazai és nemzetközi egyetemeken működő tudásközpontokkal, hosszú távú tervezés – jövőképkutatás valamint a legjobb nemzetközi és hazai megoldások adatbázisa, virtuális könyvtárának létrehozása.

Új típusú jövőképek a tervezésben: közös vízió mentén a városok, a vállalatcsoportok és a kormányzat

A vállalatok térségformáló szerepének kialakulása és jelentősége

A rendszerváltozás után a terület- és településfejlesztésben érintett szereplők köre differenciálódásnak indult. Az 1990-es években a közsféra mellett megjelent a magánsféra, illetve fontos szereplővé vált a civil társadalom is. A folyamat azonban nem csak a szereplők körét módosította, hanem az egyes szereplők feladatait, lehetséges szerepvállalását is átalakította. Az idő előrehaladtával **a térségekben végrehajtott fejlesztések kapcsán sok esetben a piaci szereplők váltak dominánssá**, melyek gyakran komoly igényeket, elvárásokat is támasztottak a mindenkori kormányzattal és az akkor újonnan megalakuló önkormányzatokkal szemben, mely folyamatos konfliktus forrásává vált mind a gazdaság-, mind a területi tervezésben. A döntéshozóknak pedig szembeülnie kellett azzal, hogy (saját szempontjaik sze-

rint) elkészített koncepciójukban felvázolt jövőképből engedniük kell, illetve terveik folyamatos módosításra szorulnak a fejlesztői nyomás hatására, mely szintén folyamatos konfliktusokat eredményezett és eredményez napjainkban is (!), ezért vetődött fel egy **általános paradigmaváltás szükségessége a tervezés, jövőképkészítés** metódusát illetően.

Az előzőek alapján körvonalazódik, hogy napjainkban a települések és térségeik **gazdasági fejlődése, versenyképessége** nem csupán az adott terület infrastrukturális vagy gazdaságélénkítést célzó szabályozási vagy terv ellátottsági jellemzőitől **függ**, hanem a helyi vállalatok és az adott település vezetése, illetve fejlesztési stratégiája közötti összhang, vagyis a **kooperáció minőségétől**, továbbá a közös célok, szinergikus hatások kiaknázhatóságától. Azokban a térségekben pedig, ahol egy-egy vállalat foglalkoztatása, vagy adóbefizetései egyedülállóan nagy részarányt képviselnek, ott az erős, és kölcsönös összefonódások kialakulása révén a térség fejlődésében különösen erős igény jelentkezik a vállalat által kiaknázható előnyök, valamint további fejlődési és együttműködési lehetőségek minél teljesebb feltérképezése felé. Ezek körvonalazásával ugyanis gyakran nem csupán a közvetlenül érintett település gazdasága nyer lendületet, hanem a környező településekkel való kapcsolatok is harmonikusabbá válhatnak. A piaci szereplők tehát intenzíven hasznosítják az adott térség erőforrásait és erősen formálják annak gazdasági szerkezetét. Beruházásaik, intézkedéseik térségi hatásai számos ponton tetten érhetőek:

A területi tervezés megújítása, új típusú jövőképalakítási standard

Az elmúlt évek során számos program, koncepció készült mind országos, mind helyi szinten melyek a gazdaságélénkítést, az innovációs képesség és a társadalmi jólét helyzetének javítását célozták, azonban sok esetben ezek az intézkedések a valóság operatív szintjére nem jutottak el. Ezen új típusú víziók célja, hogy olyan **lehetőségeket, kitérés pontokat fogalmazzon meg, melyek** egyrészt valós **országos és térségi növekedési célokat szolgálnak**, másrészt **melyekben nem csak több területi szint, de több szereplő is érdekelt**, komplexitásában értelmezett együttműködési modellt kialakítva **az állami, az önkormányzati és a magánszféra között**.

A korábbi szemléletet felváltó, társadalmi és (piac-) gazdasági szempontokat is integráló településfejlesztési felfogás már e szélesebb érdekeltségi köröket

átfogó fejlesztési szereplők közös tevékenységéről szól. Ezen érintettek között, a már említett módon, legtöbbször a **kormányzat, az önkormányzatok**, (a legkülönbözőbb ágazatokat képviselő) tervezők, a háttérben megtalálható, befolyással rendelkező (helyi és nem helyi) **gazdasági és politikai szereplők**, illetve **civil szervezetek** szerepelnek.

A kormány szempontjából azért kulcsfontosságú a várossal és vállalatokkal történő szorosabb összefonódás, mert a magánszféra intézkedéseinek és beruházásain keresztül olyan országos fejlesztési célok valósulnak meg, mint például a magasabb foglalkoztatási szint elérése, mely számos további pozitív hatást generál. Az egymillió új munkahely létrejöttének érdekében pedig szintén kulcsfontosságú, hogy szövetséget kell kötni a vállalkozásokkal. A magánszféra sikeres beruházásai révén ugyanis a fejlesztések további beruházásokat indíthatnak el, nem csupán annak mikrokörnyezetében, hanem az ország más területein is.

A közös célok alapján körvonalazott víziójavaslat célja tehát, hogy olyan stratégiai irányokat alakítson ki a város és térsége számára, mely nagymértékben épít a vállalat(ok) által gerjesztett gazdasági dinamikára és az általa kialakult üzleti összefonódások szinergikus hatásaira. Ez alapján bevonva a modell által érintett kormányzati, önkormányzati és a magán szektor képviselőit a település és környékének legfontosabb gazdasági és társadalmi folyamatait alakító tényezők és reálfolyamatok tudatos alakításába.

A **vállalatok tekintetében** vélhetően azért fog előnyt jelenteni a közös vízió mentén történő együttműködés, mert ez által (többlet információkhoz jutva) biztonságosabb fejlesztési, beruházási környezet fogja övezni, amely hozzájárul befektetésük megtérülési kockázatának csökkentéséhez.

A **kormányzat és a résztvevő települési önkormányzatok számára** az együttműködés a térség kapcsolatainak kiterjesztését, és kiszámíthatóbb befektetési környezet létrehozásán keresztül a nemzetközi piacon való markánsabb fellépést is jelenthet.

A célok és motivációk összhangjának kialakításában egy város, illetve térség jövőképe formálásakor a következő elemek mentén jöhet létre a háromoldalú együttműködés:



A területi tervezés és ezen víziók fontos részét képezi tehát a fejlesztésekben érintett **szereplők közös céljainak azonosítása**, hiszen e **kapcsolatok** elősegítése, annak **kommunikációs** és gördülékeny **információ áramlási** gyakorlata versenyképességi **tényezőként** jelenik meg a piaci szféra szereplőinek értékítéletében. A közszéferá oldaláról közelítve pedig egyértelművé válik, hogy **terület- és településfejlesztési intézkedések hatékonysága nagymértékben függ a piaci szereplők hozzáállásától**, együttműködési hajlandóságától, vagy akár azok társadalmi felelősségvállalás terén történő **szerepvállalásától**, ezért napjainkban már vitathatatlan, hogy sikeres térségfejlesztési tevékenységhez, akciókhoz elengedhetetlen e szereplők szempontjainak integrálása a jövőkép alkotás folyamatába.

Új kihívások a területi tervezésben

A tervezés jellegével és folyamatával támasztott új elvárások következtében azonban maga a **tervező szerepe is módosult** a tervezési folyamatokban, mely szerint e szakértők nem csak a konkrét tervek részletekbe menő kidolgozásáért felelősek, hanem a tervezési **folyamat menedzseléséért**, illetve a lehetséges alternatív megoldások kialakításáért is, ennek

alapján a **tervező a különböző tudásformák összehangolásáért, koordinálásáért felelős**.

Egy új korszak küszöbén a nemzeti fejlesztéspolitikában, területfejlesztésben

A 2014-2020-as EU fejlesztési, tervezési-programozási időszak lesz az első, amelynek fejlesztési és beavatkozási irányait a polgári kormány határozhatja meg. Az Európai Unió fejlesztési alapjainak forrásait ugyan kiegészíthetik a saját nemzeti erőforrások is, de várhatóan a fejlesztésekre rendelkezésre álló források zöme továbbra is Uniósi forrásokból fog kikerülni.

Ez, a polgári kormány számára egy új lehetőséget és kihívást is jelent arra vonatkozóan, hogy ezek a fejlesztési erőforrások a megkezdett nemzeti megújulást és építkezést összehangoltan segítsék és támogassák az ország egésze szintjén, de annak térségei és települési (helyi) közösségei szintjén is.

Ennek feltétele, hogy megalapozott és erős **2014-2020-as nemzeti stratégia** szülessen meg; a nemzeti célokkal harmonizáló, a **helyi-térségi** közösségeket (is) megerősítő helyi-térségi stratégiák és akciók jöjjenek létre;

- a koncepcionálisan megfogalmazott célok következetesen érvényesítésre kerüljenek a programokban és projektekben minden szinten – következetes rendszerszerű **tervezés, programozás, koordináció**;
- legyenek az alapcélokból lebontott **kiemelt nemzeti programok és projektek**;
- a **hazai és uniós finanszírozású programok összehangolva** közös stratégiát támogassanak (közös tervezés), ehhez közös tervezés szükséges.

Aktuális feladat felkészülni 2014-2020-as időszakra

Az ország talpra állításában, gazdaságpolitikájának megvalósulásában, térségeinek fejlődésében meghatározó jelentőségű, hogy milyen fejlesztési források vonhatóak be. Várhatóan a fejlesztésekre rendelkezésre álló források zöme továbbra is Uniós forrásokból fog kikerülni. Az eddigi rendszer tapasztalatai sem a célok elérésében, sem a források elköltésében nem bizonyultak elégségesnek. Kulcskérdés, hogy ez az időszak képes lesz-e összehangoltan és hatékonyan szolgálni az ország felemelkedését és támogatni a megkezdett szakpolitikák véghezvitelét, ugyanakkor a megfelelően egyszerű programstruktúra és hatékony intézményrendszer biztosítsa a (közel) 100%-os abszorpciót is. Ehhez egy határozott stratégia kialakítása szükséges a fejlesztések programozásához, amelynek céljait következetesen kell érvényesíteni a konkrét operatív programokban, országos, területi és helyi szintű stratégiákban és fejlesztésekben egyaránt.

Elvi javaslatok a következő fejlesztési ciklus tervezéséhez

- **Tervalapú fejlesztés a pályázati káosz helyett.** A közsféra fejlesztéseit eseti projektek helyett, konkrét térben megtervezett integrált programok mentén szükséges felhasználni, szakítva a rengeteg adminisztrációs terhet jelentő, egymással összehangolatlan nyílt pályázati rendszerek kizárólagosságával. A pályázati versenyt csak a valóban versenyen keresztül fejlődő tématerületeken szabad megtartani (pl. innováció, kutatás-fejlesztés).
- Szükséges a gazdaság-társadalmi, a területfejlesztési, és rendezési **tervezés összekapcsolása** is, felzárkózva a fejlettebb országok gyakorlatához.
- Elő kell készíteni a 2014-2020-as időszak **kiemelt nemzeti fejlesztési programjait**, ill. projektjeit már a jövő évtől. Ezek integrált programok, melyek az EU források mellett hazai forrásokra, és szabályozási eszközökre is építenek.

(A szabályoknak megfelelő operatív programok elkészítése nem biztosítja a valós stratégiák kialakítását.)

- Részletes térségi (települési elképzeléseket is összefogó) tervezésre van szükség, amelyhez szükséges a térségi **tervezési rendszerének megteremtése a megyei önkormányzatok szintjén.** A jövőben – az eddigi gyakorlattal szemben – a tervezési és értékelési munkákra csak erős szakmai kontrollal és hatékonyan szabad a közpénzeket felhasználni. Egyszerű, a területi szintek közötti átfedésektől mentes, erőforrás-takarékos, ugyanakkor pontos, vállalatértékű, végrehajtott területi tervekre van szükség.
- **A hatékonyság és a megfelelő szintű forrásfelhasználás érdekében kevés számú és a rugalmas forrásfelhasználást biztosító OP-ra van szükség,** amely eszközt ad az integrált nemzeti és helyi-térségi programok megvalósításához.
- Ez alapján a **terület-centrikus programok** erősödnek az ágazati megközelítéssel szemben. A területi szemlélet és az egyes beavatkozások területi (térségi illetve helyi) alapú integrációját megköveteli az EU Kohéziós Politikájának reformja is.
- **Érvényesíteni kell a nemzeti stratégiá(ka)t,** vagyis a fejlesztéspolitika minden szintjén a nemzeti célkitűzések (kormányprogram – gazdaságpolitika - területfejlesztési politika) megvalósítását kell elősegíteni. Továbbá a nemzeti célkitűzések területfejlesztési irányait minden ágazati szakirányítás által végzett tervezésnek is támogatnia kell. (Meg kell szüntetni az eddigi tervezési káoszt.) A nemzeti szinten megfogalmazott célok területi érvényesítéséhez, illetve ezeknek a céloknak a lebontásához rendszerszerű **stratégiai koordináció** szükséges.

Ehhez szükség van egyrészt nemzeti koncepcióra, a területi szintek, a települések **tervezésének országos és területi koordinációjára**, módszertani támogatására, **minőségbiztosítására (tervjóváhagyási kompetenciával)**, valamint **a stratégia (tervezés) és a forráselosztás (végrehajtás) közötti – a kormányzat egészére jellemző – munkamegosztás** egyértelművé tételére.

A stratégiai tervezés-koordináció és stratégiai kontroll feladatát statútuma szerint is a NGM biztosíthatja, a hamarosan megalakuló komplex és integrált tudásközpontként működő háttérintézmény kialakításával, és ezáltal megteremtődik a lehetőség arra, hogy közép és hosszú távon egy valódi stratégiai

tervezési kormányzati központ jöhessen létre, integrálva a kormányzati víziókat, és nemzetgazdasági stratégiai célkitűzéseket.

Csizmadia Norbert
okl. geográfus,
gazdaságtervezési helyettes államtitkár
Nemzetgazdasági Minisztérium



Irodalom

Albrechts, L. 2004: Strategic (spatial) planning reexamined. Environment and Planning B: Planning and Design 31, 743–758.

Bachtler, J. – I. McMaster 2007: EU Cohesion Policy and the role of regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. Environment and Planning C: Government and Policy, advance online publication.

II. GONDOLKOZZUNK ÚJ RENDSZEREKBE – SZAKPOLITIKAI GONDOLATOK A TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TENNIVALÓKRÓL

Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában – lehetőség, kötelezettség vagy ábránd!?

Izgalmas időszakban élünk – a gazdasági válság újabb szakaszában az Európai Unió tagállamai és a világ számos országa a lehetséges gazdasági-költségvetési intézkedésekről, a folyamatok lehetséges irányairól és a kilábalás eszközeiről tárgyalnak, a gazdasági és kormányzati szereplők folyamatosan egyeztetnek a követendő irányokról és számos kérdésben választóvonalhoz értünk. A jövőnkéről való gondolkodás a mindennapi életünk részévé vált, hangsúlyosabban, mint valaha a korábbi időszakban. Európai viszonylatban ezzel párhuzamosan elkezdődött a következő költségvetési időszak vonatkozásában a stratégiai kérdések és a vonatkozó szabályozások átgondolása is.

Egyértelműnek tűnik, hogy a különböző kihívásokra a hatékony reagálás csak rendszerszerűen lehetséges. Fontos alapvetése a következő időszakra való gondolkodásnak, hogy a rendelkezésre álló korlátozott forrásokat hogyan használhatjuk fel a leghatékonyabban és fenntartható módon.

Mindezen tényezőkre is figyelemmel vitathatatlan, hogy a fejlesztési rendszer célkitűzéseinek a kihívásokra adható válaszokhoz, az európai stratégiai célokhoz kell igazodniuk és a források felhasználási módja is meghatározó jelentőségű. A fejlesztéseknél a komplex integrált megközelítés – ahol az adott területen megvalósuló egyes fejlesztések egymás hatását erősítve strukturáltan kerülnek megvalósításra - biztosíthatja a hatékony és fenntartható forrásfelhasználást, ennek megvalósításához azonban alapos tervezésre van szükség.

A forrásfelhasználás hatékonyságának biztosításához persze kérdés, hogy mit és hogyan mérünk, értékkelünk: a fejlesztéspolitikai beavatkozások megítélése, a fejlesztési források sikeres abszorpciója áttolódik a hatásosság és eredményesség szempontjainak mind erősebb érvényesítése felé. Ez a tervezési – koncepció-, stratégia- és programalkotási – tevé-

kenységek átgondoltabb, megalapozottabb és mélyrehatóbb elvégzését kívánja meg.

A fejlesztési célok meghatározása az ágazati és területi stratégiák alapján összeállított nemzeti fejlesztési stratégia (gazdaságfejlesztési és társadalmi fejlesztési stratégia) alapján lehetséges. A közelgő 2014-2020-as költségvetési időszak előkészítése keretében szükségessé vált tehát a hazai tervezési környezet újragondolása, megújítása, összhangban a Kohéziós Politika EU szinten zajló megújításával. A tervezési rendszer felé elvárás, hogy az stabil és a programok eredményes végrehajtását biztosító keretet nyújtson a 2014-2020-as időszakban tervezett fejlesztéspolitikai beavatkozásoknak. A tervezési rendszer használatával készült fejlesztési terveknek alkalmasnak kell lenniük a hazai, nemzetközi és európai uniós források programalapú felhasználásának megalapozására, az ágazati és területi fejlesztési igények egyidejű figyelembevétele mellett. A kidolgozásra kerülő rendszernek meg kell felelnie a kohéziós politika 2014 utáni időszakára előírt - a jelenleg nem teljes körűen ismert és várhatóan még változó - feltételrendszerének, figyelembe véve az átalakuló magyar önkormányzati és fejlesztési struktúrát is.

Ezen feladat megoldásához hívnám fel a figyelmet néhány tényezőre, amelynek a figyelembevétele indokolt lehet a megfelelő struktúra kialakításához.

* * *

A szigorú eljárásrendbe terelt és tartalmilag is részletesen szabályozott tervezési mechanizmus az egyik legfontosabb, klasszikus irányítási eszköz, azonban Magyarországon a tervezés átfogó közjogi alapjai nem kerültek szabályozásra.

„A tervezés egyfelől a hatékony állam megvalósításának olyan, a civil szféra aktív részvételével működtetett eszköze, amely az ország jövőképe, valamint a társadalom- és gazdaságpolitika céljainak és eszköztárának meghatározását a fejlődési pályák

lehetséges változatainak kidolgozásával szakmailag sokoldalúan megalapozza és azok elérését az átfogó fejlesztéspolitika megalkotásával és az állami intézkedések kezdeményezésével folyamatosan segíti. A tervezés folyamata azonban nemcsak célok kitűzését, ehhez kapcsolódó eszközök meghatározását jelenti, hanem a közpolitikai döntések érintettjei (stakeholderek) közötti érdekegyeztetés és alkuk színtere is. A tervezési folyamat irányítása, a terv elfogadása, a végrehajtás ellenőrzése az állami testületek kompetenciája¹.

A rendszerváltozást követően elnyert „tervmentes szabadság” napjainkban az állami működés mind súlyosabbá váló zavarainak egyik tényezője. A mostanra teljesen beszűkült makrogazdasági mozgástérben, csökkenő nemzetgazdasági teljesítmények, szemmel láthatóan kimerülő társadalmi és gazdasági erőforrás-készletek, valamint a tetemes külső és belső eladósodás mellett jelentős nehézségeket jelent a kormányzati politikák folytatása. Az állammal szemben elvárt feladatok eredményes teljesítése tehát beosztást, a beosztás ugyanakkor pontos helyzetfelmérést, továbbá jövőre gondolat – azaz tervezést – igényel.

Ugyancsak fejlett – és egyre megalapozottabb és kifinomultabb – makroszintű tervezést tesz szükségessé hazánk európai uniós tagállami kötelezettségeinek teljesítése. E feladatok teljesítése több évre szóló programozást, illetve hosszabb távú pénzügyi tervezést igényel. Ennek során ráadásul az európai uniós tervezési kritériumoknak is meg kell felelni.

Hatékony és eredményes fejlesztéspolitika megfelelő érvényesíthetősége érdekében mindenekelőtt *az állami stratégiaalkotás rendszerét szükséges újragondolni*. Ez magában foglalja a közcélú stratégiai tervek logikus egymásra épülését.

A magyar fejlesztéspolitikában és a területfejlesztésben az európai uniós és a hazai források felhasználásának tervezéséhez és elosztásához kapcsolódó központi intézmények és eljárási struktúrák – hasonlóan a területfejlesztés és kohéziós politika definíciójához – elváltak egymástól. Ennek következtében a források tervezése és felhasználása, illetve az ágazati és területi tervek nem épülnek egymásra, sőt a jelenlegi szabályozási és intézményi környezetben az egy-

másnak való megfeleltetésük nem megoldható. Nem tisztázott a különböző tervezési dokumentumok definíciója és tartalma, a tervek egymáshoz való viszonya, eljárási rendje és különösen relevanciája, végrehajtási rendszere sem.

Nem utolsó sorban tisztázatlan a területi és az ágazati megközelítésű fejlesztő tevékenység egymáshoz való viszonya. A fejlesztési források felhasználása – integrált és jogilag rögzített fejlesztési tervrendszer hiányában – nem a stratégiai fejlesztési tervek mentén történik. A fejlesztéspolitika sikerességének kulcskérdése, hogy képes-e koordinált tervezésre épülni, a szintek, szektorok és ágazatok összhangját megvalósítva.

A 2007-13-as évek közti időszakhoz hasonlóan 2014-20 között – de várhatóan a későbbi években is – az Európai Unió kohéziós politikájához kapcsolható fejlesztési források lesznek a meghatározóak a hazai közösségi célú és kezdeményezésű beruházások/fejlesztési programok megvalósításában. Alapvető érdeke tehát az országnak, hogy a hazai fejlesztési rendszer képes legyen alkalmazkodni a kohéziós politika által determinált keretekhez, az uniós stratégiai célokhoz, tervezési és program végrehajtási eljárásokhoz. Az Európai Unió elvárja a tematikusan kijelölt célok elérését, azaz a programok/tervek eredményorientáltságát (*eredményesség és tematikus koncentráció*, ehhez hatásos tervek kellene, számszerűsített célértékekkel); azt, hogy a tervek eredményeit egy európai szinten összehangolt mutatórendszerrel kell mérni (*mérhetőség*); továbbá az egyes térségekben saját adottságaik és lehetőségeik minél eredményesebb kihasználásához szükséges beavatkozások megvalósítását (*területi alapú megközelítés alkalmazása*).

Az eredményesen és hatékonyan működő kohéziós politika alapfeltétele, hogy minden politikai szinten célzott és egymást kiegészítő (komplementer) intézkedéscsomagok valósuljanak meg. Az eddigi vizsgálatok ugyanis rámutattak arra, hogy a társadalmi-gazdasági problémák hagyományos, ágazati megközelítésű kezelése a politikák szétszabdaltságához vezet és csökkenti a hatékonyságot. Hasonlóképpen kutatási eredmények világítanak rá arra is, hogy az integrált beavatkozásokat az érintett térségek adottságaira szabva kell meghatározni, mert a kohéziós politika lényegesen kisebb eredményességet tud felmutatni ott, ahol az egyedi területi adottságokat és problémákat nem veszik figyelembe a fejlesztések megvalósításakor. Mindent összevetve, a kohéziós

¹ A nemzetgazdasági tervezés megújítása – Nemzeti igények, uniós követelmények, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, szerk. Dr. Báger Gusztáv, 2010. szeptember pp 8

politika hatásainak fenntarthatósága csak akkor biztosítható, ha a fejlesztési beavatkozásokat átfogó stratégiai szemléletben hajtják végre.

A fejlesztéspolitikai értékelés egyik legfontosabb megállapítása, hogy a kohéziós politika eredményességét és hatékonyságát alapvetően befolyásolja az egyéb nemzeti, illetve európai szakpolitikákhoz fűződő kapcsolata. A szakpolitikai koordináció, valamint a közsféra legfőbb stratégiai beavatkozási területein megvalósítandó strukturális reformok együttesen kell, hogy meghatározzák a kohéziós politika és az EU2020 stratégia sikerét.

Az említett szempontok alapján a tagállamok tervezési folyamatában különös hangsúlyt kap a kohéziós politika által finanszírozott szakpolitikák optimális kombinációjának meghatározása és a „kitörési pontok” kijelölése – olyan tématerületek azonosítása nemzeti és területi szinten, ahol a támogatás felhasználásával tényleges, érzékelhető változás érhető el, mind a versenyképesség, mind a társadalmi kohézió erősítése terén.

A hazai területi alapú tervezési rendszer átalakításával kapcsolatos előkészítés folyamatában érdemes figyelembe venni az európai uniós jó gyakorlatokat, áttekinteni az egyes EU tagállamok tervezési rendszereit, sajátosságait és megvizsgálni azok adaptálhatóságát a magyarországi környezetbe.

Az európai országok többségében fókuszált, forrásalapú tervezési megközelítés működik. Több országban (pl. Ausztria, Finnország, Franciaország, Németország) is megfigyelhető a több idősíki tervezés, amely a hosszabb távú 7-10-éves stratégiai tervezés mellett a fejlesztési (operatív) tervezés rövid időszakra (3-5 év) koncentrálna. Általánosságban megfigyelhető a szubszidiaritás elvének gyakorlati átültetése és alkalmazása. Az általánosan elterjedt tervegyeztetési eljárások széles partnerségi kör bevonásán alapulnak és már a tervezési folyamat kezdetétől egészen a tervek végleges kialakításáig alkalmazásra kerülnek.

A kötelező érvényű tervezés – igazodva a kohéziós politikai struktúrához – zömében regionális szinten zajlik.

Magyarországon a területfejlesztési törvény korábban területi középszintnek kezelte a NUTS II. kategóriáknak megfelelő tervezési és statisztikai régiókat, valamint a NUTS III. kategóriának megfelelő megyei szintet is. A területfejlesztési törvény 15 éves fennál-

lásának tapasztalatai alapján megállapítható, hogy felváltva hol az egyik, hol a másik területi középszintre került a hangsúly: kezdetben a megyei, míg később a regionális szint lett előtérbe helyezve. Miközben a regionális szint megerősítése, és a decentralizáció – nem csupán az uniós források fogadása, hanem hazai közigazgatás-fejlesztési célok miatt is – az egymást váltó kormányok programjának kiemelt célkitűzése volt, a regionális szint intézményei mégsem tudtak érdemben megerősödni.

Magyarországon a regionális és a megyei szinten nincs akkora léptékbeli eltérés, ami indokolná párhuzamos érdemi fejlesztési kapacitások meglétét. Ezért területi tervezés szempontjából az országos szint, illetve a települések között javasolt egy területi középszint meghatározása, ahol biztosítható a gazdasági-társadalmi-környezeti feladatok területi összehangolása és a szubszidiaritás² elve alapján bizonyos, főként fejlesztési célú döntések meghozatala.

A megyei szint előnye a megyei önkormányzat vonatkozásában a választott képviselő testület, amely jogalkotási hatáskörrel rendelkezik és önálló költségvetéssel, bevétellel rendelkezik. A jogalkotási hatáskör lehetővé tenné közjogi szempontból kötelező tervek elfogadását és ezáltal a tervehierarchia kialakítását. Az egyik nehézséget a megyei jogú városok speciális helyzete jelenti: azzal, hogy nem tagjai a megyei testületnek, a fejlesztések szempontjából meghatározó szereplők maradnának ki a fejlesztési döntések meghozatalából.

A regionális szint oldaláról lényeges, hogy az európai kohéziós politikában a NUTS II. szint meghatározó szerepe nem változik, sőt a rendelettervezetekben a források arányainak meghatározásánál és a tematikus célkitűzések figyelembevételénél is regionális megközelítéssel találkozunk (lásd később). Méretgazdaságossági szempontból kedvezőbb területi egység, mint a megye és jelenleg jobb tervezési és program-végrehajtási kapacitásokkal rendelkezik, mint a megyei szint.

² Szubszidiaritás: a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni (EUSZ)

Szemponatok	Ausztria	Egyesült Királyság	Finnsország	Franciaország	Hollandia	Németország	Svédország
Milyen területi szinteken kerülnek kijelölésre kötelező tervezési eljárások?	Tartományi (NUTS II) és helyi szinten.	Regionális (NUTS II) és NUTS III szinten.	NUTS III-as szintű régiók szintjén.	Regionális (NUTS II) szinten.	NUTS I-es regionális, tartományi és helyi szinten.	Tartományi (NUTS I) szinten.	Megyei vagy regionális (NUTS II vagy III) szinten van kötelező tervkészítés előírva.
Tervezési időtáv	10 év	15-20 év	20 év	SRADT: 20 év ROP: 7 év	10 év	2007-ig éves tervek, azóta több évesek	Hosszú távú.
Tervező intézmény	ún. Tervező Ügynökségek (magán vállalkozások is lehetnek)	Regionális Tervezési Testület (RTT)	Regionális Tanács	SRADT: Regionális Tanács ROP: Regionális Prefektus	A tartomány bárkit megbízhat.	Tartományi Gazdasági Minisztériumok	Megyei Tanácsok vagy megyei kormányservek.
Forrás alapú tervezés	Nem készül pénzügyi terv a folyamat során.	Figyelembe kell venni a rendelkezésre álló forrásokat a tervezés során.	Az éves szintű végrehajtási terv pénzügyi tervet kötelezően tartalmaz.	n.a.	n.a. NUTS I-es szinten nem	n.a.	Nem kötelező pénzügyi tervet készíteni hozzá, kb. a megyék 2/3-a készít.
Beépül-e ágazati, országos tervbe, stratégiába	Az ÖROK széles körű koordinációs tevékenysége folytan a területi terveknek és leg több ágazati terveknek van kapcsolódási pontja egymáshoz.	Nem készül országos terv, de az országos iránymutatásokhoz, illetve a szomszédos régiók terveihez, stratégiájához illeszkednie kell.	Nincs országos stratégia, de a Környezetvédelmi minisztériumnak ratifikálnia kell a régiós tervet. Az ágazati tervek kötelező területi stratégiája kialakításáról a szakminisztériumok egyeztetnek a Regionális Tanácsokkal.	SRADT: állam koordinációs tevékenysége biztosítja a konzisztenciát a többi régió programjával.	Megfelelnek a nemzeti szinten meghatározott irányelveknek, bár ez jogilag nem kötelező.	Előbb egy szövetségi szintű stratégiai keret kerül elfogadásra, amihez illeszkednie kell a tartományi terveknek.	Meg kell felelnie az országos stratégiának és irányelveknek, de az nem ezek alapján készül. Az ágazati tervekkel sokszor nincs összhangba hozva.
Partnerségi folyamat	A közvélemény, a szakmai szereplők már a tervezési folyamatban is részt vesznek, sokszor a Monitoring Bizottságokban is.	Helyi szinten kötelező a köz-, magán- és közösségi szervezetek bevonása. Regionális szinten ez nincs szabályozva.	A Regionális Tanácsokon belül a társadalmi érdekcsoportok széles köre van képviselve a folyamatban.	Széles körben bevonják a különböző tervek elkészítésének folyamatába a különböző civil és szakmai szervezeteket.	A közvéleményt és a szakmai szereplőket is már a tervezési folyamat elején bevonják, megkérdezik.	Szakmai szervezettek és a közvélemény is véleményét nyilváníthat az elfogadás előtt.	Széles körűen bevonják a helyi szereplőket a folyamatba.

*Németh Ákos - Wachter Balázs

2011. október 6-án az Európai Bizottság nyilvánosságra hozta a 2014-2020 közötti költségvetési periódusra vonatkozó rendeletervezeteit. A tervezetek részletesen bemutatják az európai uniós kohéziós politika várható fókuszait, kereteit és szabályait. A jogszabály-tervezetek a tagállamok programjai kialakítására nézve több determinációt is megfogalmaznak.

Ezek a jogszabályi megkötések igen erősen befolyásolják a tagállamok mozgásterét.

A jogszabályi előírások régiókatégoriánként eltérő mértékű minimum-arányt szabnak meg a különböző alapok vonatkozásában. Az ESZA források esetében a kötelező finanszírozási arány a közép-magyarországi régió esetében min. 52% lenne, míg a többi régióknak esetében min. 25%. Ezt minden adott kategóriába eső régió esetében teljesíteni kell, nem elegendő, ha átlagban az egy kategóriába eső régiók összességére nézve kerül teljesítésre az arány. [ld. COM(2011)615 Art. 84.3]

Az ERFA-források 5%-át kötelezően a fenntartható városfejlesztési célokra kellene elkülöníteni, melyek kezelését a tagállam az általa kiválasztott városokra delegálná. [ld. és COM(2011)614/3 Art. 7]

Mindezeket túl a jogszabály-tervezetek a források tervezése tekintetében tematikus determinációkat is megszabnak. A tervezetek logikája alapján csak olyan tevékenység lenne támogatható, amely illeszkedik a rendeletekben megadott célstruktúrához, amely így direkt módon kötődik az Európa 2020 stratégia céljaihoz. Egyértelműen meghatározott az elsődleges cél, hogy az európai szemeszter keretében tett tagállamnak címzett ajánlások és a Nemzeti Reformprogramban vállalt célok megvalósításához kerüljön sor forrásbiztosításra. Ezekre tekintettel, az előírások figyelembevételével kell a tagállamnak kialakítania a nemzeti és regionális programozási dokumentumait.

További előírásokat találunk a tervezetben arra vonatkozóan, hogy a tagállami források mekkora hányadát mely célok szolgálatába kell rendelni. [ld. COM(2011)614/3 Art. 4 és COM(2011)607/3 Art. 4]:

- a Közép-magyarországi régióban az ERFA-források min. 80%-át 3 tematikus célterület (K+F+I, kkv-k, alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra történő átállás) szolgálatába kell állítani, melyen belül az utóbbi célra szánt forrásoknak min. 20%pontot kell kitenniük;
- a többi régióban az ERFA-források min. 50%-át kell ezen céloknak szentelni, amelyen belül min. 6%pontot kell kitennie az utóbbi célra szánt források mértékének;
- az ESZA esetében a KMR-ben az egyes programokon belül valósulna meg a koncentráció, ezek forrásainak 80%-át kellene max. 4 ún. beruházási prioritásra (lényegében alcélra) koncentrálni. Mindegy lenne ugyanakkor, hogy ezek mely főcélokhoz (tematikus célok) tartoznak;
- a többi régióban ez az arány 60% lenne.

További megkötés, hogy tagállami szinten a rendelkezésre álló ESZA-források min. 20%-át a „társadalmi befogadás és szegénység elleni küzdelem” főcélnak kellene koncentrálni. Ezen előírásnál rugalmasságot jelent ugyanakkor, hogy ennek tagállami szinten kell érvényesülnie.

	Közép-Magyarország	Többi régió
ERFA*	48%	75%
80% három célterületre	39%	38%
ezen belül 20% low carbon	10%	5%
fennmaradó ERFA	10%	38%
ESZA	52%	25%
80% max. 4 beruházási prioritásra	41%	15%
ezen belül 20% szegénység elleni küzdelemre**	10%	5%
fennmaradó ESZA forrás	10%	10%
Összes nem determinált keret	20%	48%

* beleértve városfejlesztésre elkülönített összeget is

** rugalmassági szabály alkalmazása nélkül

A fennmaradó összegek sem költhetők korlátlanul akármire, azoknak is illeszkedniük kell a rendeletekben megadott célhierarchia elemeihez. Ugyanakkor ezek tekintetében a tagállam maga választhat.

A célterületek kiválasztását azonban befolyásolja, hogy ahhoz, hogy ezen területeken fejlesztési forrást használhasson fel a tagállam, teljesítenie kell bizonyos tematikus feltételeket (ún. ex-ante kondicionalitások).

A jogszabály-tervezet III. mellékletében a 11 tematikus célkitűzéshez kapcsolódóan összesen 23, célkitűzésenként kb. 2-3 feltétel kerül megjelölésre (több-

nyire EU2020-hoz kapcsolódó stratégiák megléte, ill. egyes ágazati irányelvek átültetése) ill. ezekhez kapcsolódóan pedig 3-4 konkrét elvárás arra vonatkozóan, hogy minek kell ezek tekintetében megfelelni (pl. SWOT analízisen alapul, megfelelő monitoring rendszer kapcsolódik hozzá stb.). Ezen kívül 7 általános érvényű feltétel is van, amelyet bármely tématerület választása esetén teljesíteni kell. [ld. COM(2011)615 IV. melléklet]

Mindezek az előírások – amennyiben a hosszadalmas jogalkotási eljárás folyamán nem változnak meg a tervezetek lényegesen – azt vetítik előre, hogy az új európai uniós fejlesztési támogatási rendszer jóval kötöttebb tervezési folyamatot feltételez, ahol az EU2020 stratégiai célkitűzései egyértelműen dominálják a fejlesztési lehetőségeket és ahol a tagállami sajátosságoknak érvényesítésére igen korlátozott mértékben lesz lehetőség. Mindezekkel együtt a mérhetőség biztosítása és a monitoring megerősítése alapkövetelmény.

Az eljárási és intézményi szabályok a célkitűzésként megjelölt egyszerűsítés helyett egy jóval bürokratikusabb, audit szemléletet tükröző rendszert vetítenek előre.

* * *

Fenntartható fejlődés és hatékony forrásfelhasználás elképzelhetetlen a fejlesztéspolitika szereplőinek együttműködése nélkül. A fejlesztéspolitika feladata a horizontális és vertikális partnerségi kapcsolatok és együttműködések biztosítása. Stratégiai tervek és fejlesztési programok mind az ágazatok, mind a

különböző területi szintek vonatkozásában készíthetők, azonban a hatékony megvalósuláshoz szükséges ezek összehangolása. Az ágazati, szektorális elképzeléseknek és a területi szempontoknak a koordinált megjelenítése biztosíthatja a komplex, hatékony és eredményes fejlesztéspolitikát.

Mindezekre tekintettel elmondható, hogy nem egyszerű a feladat, amelyet a tagállamoknak, így Magyarországnak is meg kell oldania: a valós fejlesztési igények alapján tervezni a következő időszakra, úgy hogy a kohéziós forrástervezés és a végrehajtási intézményrendszer ki/átalakításához szükséges feltételek még tisztázatlanok és egyeztetés alatt állnak. A tervezésre, rendszerépítésre rendelkezésre álló idő azonban fogy, és ha a megvárjuk az uniós feltételrendszer véglegesítését, akkor nem lesz idő arra, hogy a 2014-2020 költségvetési időszak elején indulhassanak az új programok.

Az előttünk álló változások tehát jelentősek, s bár közhely, de igaz: ahhoz, hogy 2014 és 2020 között Magyarország fókuszáltabban és hatékonyabban tudja felhasználni az európai uniós forrásokat, már most el kell kezdeni a felkészülést országos, térségi és helyi szinten egyaránt.

Dr. Nyikos Györgyi
fejlesztési ügyekért felelős
helyettes államtitkár
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium



Irodalomjegyzék

Az Európai Unió Területi Agendája 2020 - Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé a területi tervezésért és területfejlesztésért felelős miniszterek 2011. május 19-én, Gödöllőn tartott informális ülésén született megállapodás

Concepts and Ideas Monitoring and Evaluation in the practice of European Cohesion Policy 2014+ - European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Commission staff working paper - Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels, 13.5.2011

A nemzetgazdasági tervezés megújítása – Nemzeti igények, uniós követelmények, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2010. szeptember

Jövőbeni kihívások: Fenntartható területfejlesztés az európai kontinensen a változó világban - Németországi jelentés a CEMAT 2010-ben megrendezésre kerülő 15. konferenciájára A BBSR 2010/2. sz. online publikációja Szövetségi Építési, Város- és Térségkutató Intézet a Szövetségi Építésügyi és Területrendezési Hivatal keretében

Promoting Spatial Development by Creating COMmon MINdscapes. Germany. (2008)

Tim Marshall (2010): Infrastructure and Spatial Planning, Germany Working Paper

- Tim Marshall (2010): Infrastructure and Spatial Planning, United Kingdom Working Paper*
- Tim Marshall (2009): Infrastructure and Spatial Planning, Netherland Working Paper*
- Tim Marshall (2009): Infrastructure and Spatial Planning, France Working Paper*
- Michael Oxley, Tim Brown, Vincent Nadin, Lei Qu, Lidewij Tummers és Ana María Fernandez-Maldonado (2009): Review of European Planning Systems*
- Stephan Schmidt és Ralph Buehler (2007): The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis; in: International Planning Studies, Vol. 12. No. 1. p. 55-75.*
- Günter Mertins és Michaela Paal (2006): Regional Planning in Germany. Institutional Framework, Instruments and Effectiveness*
- Finland's Regional Development Strategy 2020*
- Nordregio (2004): Regional Planning in Finland, Iceland, Norway and Sweden*
- OECD (2010): Regional Development Policies in OECD Countries*
- OECD (2010): Public Governance Review, Finland*
- OECD (2008): OECD Rural Policy Reviews: Finland*
- OECD (2007): OECD Rural Policy Reviews: Germany*
- OECD (2008): OECD Rural Policy Reviews: Netherland*
- OECD (2011): OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom*
- OECD (2010): OECD Territorial Reviews: Sweden*

III. TANULJUNK A HIBÁKBÓL – AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ IDŐSZAK AZ EDDIGI TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

Vitára szánt felvetések a magyar területi- és vidéktervezés (-fejlesztés) közeljövőjét illetően

Az első „ősbűn” (1990):

Huszzonegy esztendeje, hogy a centralizált, államszocialista tervgazdasági szisztéma megszűnésével, „lebontásával” a hagyományos értelemben vett, **magas színvonalon megszervezett (állami, területi)** és kellően sokoldalú – a közjót szolgáló, a közhasznót, közjószágot kellően védő, – **köztervezés is megszűnt Magyarországon.** A megyék és a megyei városok tervosztályait felszámolták (jobb esetben csak átnevezték azokat és néhány szakemberük még néhány évig megmaradt), a megyei és regionális (köz)tervező vállalatokat részben magánosították, részben szintén megszüntették. Csodálatos értékeket képviselő tervtáraid eltűntek (egyes tervek a VÁTI gigantikus tervtárában talán fellelhetők). A megalakult és természetesen szakmailag tisztességesen tevékenykedő magán tervezővállalatok sohasem tudták elérni azt a méretet és tudásbeli komplexitást, ami – a dolog természetéből következően – az igen bonyolult, komplex igényű területi tervezéshez szükséges. Hiszen ennek része az ágazati tervezésen túlmenően a településtervezés, a tájtervezés, a vidéktervezés egyaránt. A tervgazdaság megszűnésével tehát szinte a szisztematikus tervezés is megszűnt. Sajnos, a fürdővízzel együtt a gyermeket is sikerült kiönteni. (Hiszen tudjuk, történelmi léptékben még csak gyermek volt. Az első, komoly és valódi területi tervek pl. Balaton, Dunakanyar-terv, stb. csak az 1960-as években kezdtek megszületni hazánkban.)

A második „ősbűn” (1996):

A rendszerváltást követő **hatalmas léptékű ország-átalakító** kormányzati – gazdasági, társadalmi, politikai – **munka** sokáig szükségképpen és folyamatosan **háttérbe szorította** az új igényeknek megfelelő, szisztematikus, a különböző térrészek, illetve jól meghatározott terek szerint is egymásra, sőt egymásba épülő **területi tervezés folyamatát.** Az önkormányzati rendszer megszervezésével ugyan a települési tervezés helyzete valamelyest javult. Tör-

vény garantálta, hogy legalább négy évre szólóan ún. gazdasági programokat kell elfogadniuk a településeknek, sőt már készültek az „új helyzetekkel és viszonyokkal” számoló településrendezési tervek is¹. De az akkor még csak formálódó kistérségeknek már nem volt közös területrendezési jellegű tervük, sőt a megyéknek – és a különleges tervezési szintnek tekinthető nemzeti parkjainknak – a rendezési tervkészítése is jóval **az 1996-os területfejlesztésről és – rendezésről szóló alapvető törvény** elfogadása utánra tolódott. S azon túl, hogy a törvényben nem túl sikeresen megfogalmazott, nyilvánvalóan alapvetően fontos **tervhierarchiát** magának az Alkotmánybíróságnak kellett megerősítenie, magának a **területi tervezésnek a „kétarcúsága” azóta tart.** A területfejlesztő tervezők, programozók, menedzserek, stb. – tisztelet a kivételeknek – lényegében nem dolgoznak együtt a területrendező tervezőkkel, mérnökökkel, ágazati tervezőkkel. Ezért és **valójában a fejlesztés és a rendezés lényegében szinte teljesen külön utakon jár.** Ma már egészen más tárcánál dolgoznak az „országos szintet” átlátni képes szakemberek. S másfél évtizednyi, valóban érdemi fáradozás, tervezőmunka vált hiábavalóvá. Márpedig úgy nem lehet igazi területi tervezésről (rendezésről és fejlesztésről együtt) beszélni, ha ezek között a tevékenységek között a szakmák és képviselőik között nincs mindennapos érdemi vita, egyeztetés, s **a terv maga nem egy közös alkotás.** Sőt ezen „alkotó közösségeknek” további fontos tagjai, szereplői is vannak/volnának. Az „adott” terv által érintett települések állampolgárai, civil közösségeik, a kis- és nagy vállalkozók, a befektetők, a helyi, a területi és az országos politikusok. A második bűnünk tehát **az erőteljesen Janus arcúra formált tervezési-fejlesztési törvényünk,** e problémának minden lehetséges utóhatásával.

¹ Ezek településrendezési előírásait aztán gyakran, sőt akár havonta módosították például a nagyobb városok közgyűlései.

A harmadik „ősbűn” (2004):

Sokan reméltük, hogy azzal, hogy **hazánk belép az Európai Unióba**, erősödik, integráltabb, komplexebb és persze sikeresebb, **eredményesebb lesz majd a területi tervezésünk**. Stabilizálódik a helyzete. Nő a szakmaisága. Az azt megalapozó kutatások színvonalára, sőt a pályázó települések, városok, térségek politikai vezetőinek és szakembereinek az ez irányú igényes tevékenysége is nagymértékben javulni fog. Tudjuk, hogy sajnos nem ez történt. **A megyék területrendezési terveit** ugyan lassan-lassan mindenütt elfogadták, de az azokban foglalt megyei – nota bene – „területi önkormányzati” előírások csak igen mérsékelt erejűek lehettek. Nem tartozott már hozzá ezekhez a tervekhez **átfogó megyei területfejlesztési koncepció**, hiszen a szerény területfejlesztési források telepítése és részben elosztása (erős központi és EU-s kontroll mellett) a regionális szintre került. Ott, illetve azon a szinten, tehát **a regionális fejlesztési tanácsoknál és ügynökségeiken nyilván nem készültek komplex** – például akár csak az érintett nemzeti parkok és megyék kiemelkedően fontos **regionális léptékű rendezési terv-elemeit „összedolgozó” – regionális (rendezési és fejlesztési) stratégiák és tervek**. Szinte csak annyi **„maradt” az egész területi tervezési folyamatból, olyan minimális, mondhatni jelképes tervezési tevékenység, amennyivel valamilyen szintű EU-s vagy hazai pályázati forráshoz lehetett jutni**.

A komplex területi tervezés folyamata ezért mérhetetlenül beszűkült, amit csak fokozott egyes ágazatok megerősödése. Mert a nagy és igen sok fejlesztési forrást felhasználó ágazati tervek területi gazdasági, települési, társadalmi hatásaival alig foglalkoztak (pl. autópálya építések). Vagy azzal, hogy a korábbi magyar költségvetési léptékekhez képest valóban elképesztően hatalmas összegűnek tekinthető európai agrár- és (nálunk igen kis részben) vidékfejlesztési források hova „érkeznek”, milyen hatásuk lesz a területekre, a településekre, a társadalomra.

Ugyanakkor kedvező folyamatoként értékelhetjük például **az integrált városfejlesztési stratégiák elkészítettségét**, és bizonyos tekintetben jó néhány városunknál az elkészült és a megvalósulás útjára lépő terveket is, de ez szinte még mindig csak csepp a tengerben. Pici lépés volt talán abba az irányba, ahogy huszonegy éve **egy demokratikus ország**,

felelős közösségeinek az intelligens², szakszerű, tudományosan megalapozott és komplex igényű területi tervezését (többen) elképzeltük.

Zárógondolatok (1): Az inkluzív tervezés (?)

A magyar EU elnökség egyik legsikeresebb szakpolitikai dokumentuma a Gödöllőn elfogadott **Területi Agenda 2020**. Ez akár nagy örömmel és büszkeséggel tölthetne el bennünket, ha az előbbi három bűnt nem követtük volna el. Talán nem véletlenül érzékelheti egyébként a dokumentum magyar olvasója, hogy az abban foglaltak sikeres megvalósítása mintegy „gyónással segíthetne fentebb sorolt bűneink” további hatásainak mérséklésében.

A jelzett Agenda az *„intelligens, fenntartható és befogadó³ növekedés stratégiájában”* bízik, amit nyilván **komplex igényű területi tervek sokaságával** lehet majd megvalósítani. Ehhez viszont valóban „befogadó” tervezésre is szükség lenne. Meg olyan intézményrendszerre, szakemberekre és azok különböző szakma-csoportjaira, amelyek és akik elvégzik a szükséges tervező munkát. Úgy gondolom, ha bevezetésre kerülne egy olyan egyszerű automatizmus, miszerint a területi hatású fejlesztések, pályázatok, beruházások összegének kb. 1 %-át területi kutatásokra, területi tervezésre és mindezek közérthető, a társadalom „sajátos” tervezési felelősségét megalapozó és tudását is bővítő térinformatikai interpretációra kellene költeni, akkor tulajdonképpen sok minden egy csapásra megoldódhatna! Akkor a területi tervezés és a vidéktervezés lényegében egyet jelentene. Csak persze egyes vidéki terekben kiemelten kellene kezelni e tervezési folyamat során a mezőgazdaságot, annak területhasználatát, a természet- és tájvédelmet, vagy éppen a perifériák felzárkóztatásának sajátos tervezési és fejlesztési igényeit. Másutt a város-vidék téregyüttesek különleges területi tervezési igényeinek lehetne prioritása.

Zárógondolatok (2.): Kérdések, válasz nélkül

Húsz éve, mint az egyik MTA intézeti kutatónak lehetőségem volt egy egy hetes szakmai tanulmány- és előadói útra meghívni a világ azóta is egyik leghí-

² Ezt a kifejezést itt nem „általános értelemben” használjuk, hanem a Területi Agenda 2020-ból vettük át. Magyar jelentése igen „egyszerű és tartalmas”. Azt jelenti: művelt, értelmes.

³ Az inkluzív magyar megfelelője a jelzett dokumentumban.

resebb angol faluföldrajzosát, a „Rural Studies” tudományos világfolyóirat alapító főszerkesztőjét, Paul John Cloke-ot. Útjáról, kérésünkre rövid, de igen érdekes beszámolót készített.⁵ Az akkori átalakulásunkról a következőket írja: *„Anélkül, hogy kibebiteném azokat az előnyöket és azt a szabadságot, amely az elmúlt évtizedek Kelet-Európájára jellemző merev, hatalmaskodó, centralista politika szétrombolása nyomán keletkezhet, az a benyomásom, hogy Magyarország sorsának eme történelmi fordulópontján potenciális veszélyt jelentene a szabadpiaci gazdaság modelljének kritika nélküli, általános átvétele. Magyarországon a falusi térségek helyi társadalmi sokkal jobban függnék az agrárszférától, mint Britanniában”*⁶. Majd a vidék fejlesztését megalapozó kutatásokat illetően, de az alakuló új önkormányzatok tervezéséhez is kapcsolhatóan a következőképpen folytatja: *„A helyi önkormányzatok számára nélkülözhetetlen egy jól képzett szakemberekből álló tervezőgárda. Feladatuk olyan elfogulatlan módszerek kidolgozása lenne, amely egyszerre segítené mérsékelni a térségi és a társadalmi esélyegyenlőségeket. A tervezőknek demokratikusan felelősségre vonhatóknak kellene lenniük, de hatáskörük révén felül kell, hogy tudjanak emelkedni a helyi politikai küzdelmeken, az átfogóbb feladatok végrehajtása érdekében.*

A tervezés szükségessége mellett elengedhetetlen, hogy a helyi önkormányzat a környezetében zajló változásokról részletes, hitelesen megkutatott információkkal rendelkezzen. Az elméleti kutatóknak nem csupán az alapfeltételeket kell megkapniuk a rurális térségek átalakulásával kapcsolatos változások magyarázatához, megbízást kell, hogy kapjanak az ezzel összefüggő szociális, gazdasági és kulturális problémák új megoldási lehetőségeinek és az azt kivitelezni képes mechanizmusoknak a kidolgozására is. Más szóval a rurális térségek kutatása egyszerre kell, hogy előremutató és leíró jellegű, a jövőt és a múltat egyaránt vizsgáló legyen, a kitérőt céljaiért elkötelezetten küzdjön, de az érintettek érdekeit tekintve technikailag maradjon elfogulatlan”. Majd végül így zárja gondolatait: „A kisebbség, a virágzó vállalkozások hasznélvezői meggazdagszanak. De hogyan biztosítható, hogy a rurális térségek lakóinak nagy többsége ne csak alkotórésze legyen az új rendszernek, hanem képes legyen a szabad piacra való áttérés feltételeiből következő kizsákmányolásnak is elejét venni? Ezek olyan kulcskérdések, amelyeket az egy hétig

*ott tartózkodó, futó látogató is feltehet, de amelyekre csak a magyarok válaszolhatnak.”*⁷

Azt hiszem, húsz év után bátran le kell írnom: kollégáimmal, egyre silányabb szakmai körülmények között is maximálisan igyekeztünk eleget tenni a fenti hosszabb idézetben felmerülő – jövő- és jövőkép-alapozó – kutatói tervezői küldetésnek. De nem voltak igazán partnereink – a szűkebb szakmán kívül – abban, hogy a P. Cloke által húsz éve – „futó látogatóként” – feltett kérdéseket mi is feltegyük. Egy másnak, a helyi és az országos politikai vezetőinknek, az érdeklődő közvéleménynek. S ebből következően a „válasz” is olyan, amilyen a mai vidékünk itt a Duna – Tisza tájain. Azaz a vidék szervesen „alkotórész” a mai magyar gazdasági társadalmi térben, egy szellemiségében és jövőképében jórészt széteső, enyhén depressziós országban.

Ezen a helyzeten csak egy új és szervesen építkező stratégia- és a jövőképalpoltás, illetve egy hálózatos formában összekapcsolódó sokoldalú, sokszakmás, hiteles, alulról építkező, „intelligens és inkluzív” területi (települési-, város- és vidék-) tervezés és a rá okosan épülő fejlesztés segíthet. Egyébként kezdetjük előlről. És ismét csak a „bűnök” jönnek. És egy-két évtized múlva (lásd a TA2020⁸ kiváló szövegét) ismét csak megvallhatjuk azokat.



Dr. Csátori Bálint
ny. tudományos főmunkatárs,
a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat elnöke

⁴ Az angolszász tudományosságban két évtizede elfogadott már a vidék-tudományok sajátos tudáskészlete.

⁵ Paul J. Cloke 1990: Társadalom és vidékiség, Valóság, XXXIII.évf. 6. szám. pp.79-83.

⁶ Uo. 81 oldal.

⁷ Paul J. Cloke 1990: Társadalom és vidékiség, Valóság, XXXIII.évf. 6. szám. p. 81.

⁸ A Területi Agenda 2020 ismert EU-s rövidítése.

III. TANULJUNK A HIBÁKBÓL – AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ IDŐSZAK AZ EDDIGI TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

Szemponatok a magyar területfejlesztés megújításához az uniós változások tükrében

E dolgozatban három tartalmi kérdéssel foglalkozom, amelyeket a napvilágot látott európai uniós regionális politikai dokumentumtervezetek ismeretében a magyar területpolitika versenyképessége romlásának előidézésében szimptomatikusnak tekintek, s az új programozási időszakra való felkészülés kulcselemei közé sorolok. Ezek: a területfejlesztés intézményi súlypontja, a tudásalapú fejlődés elengedhetetlen komponense, a K+F, valamint a határ menti térségi együttműködés. E tartalmi tényezők vizsgálata előtt kifejtem véleményemet az európai összevetésben gyenge versenyképességi szintre csúszott területpolitikáról.

1. Új elemek az európai fejlődési paradigmában

Az Európai Unió 2007–2013 közötti programozási időszakának a felén túl vagyunk, a végéhez közeledünk. A lezárult négy teljes év, illetve a 2004–2006 közötti két és fél év tapasztalatai alapján már véleményt nyilváníthatunk a strukturális és kohéziós politika számos kérdéséről. A következtetések összegzése az új programozási időszakra való felkészülés miatt fontos. Az uniós fejlesztéspolitikai követelmények és ajánlások alkalmazásának áttekintéséből levont tennivalók legalább olyan fontosak, mint az új közösségi strukturapolitikai elképzelések ismerete, a jövőbeli kohéziós politika befolyásolása, a támogatási célok optimalizálása.

Az unió gazdaságában zajló kedvezőtlen változások egyik előre látható következménye az lesz, hogy az eddig alkalmazott strukturapolitikai alapcélok közösségi finanszírozása nem bővül. A fejlesztési alapfilozófia hatását a nemzeti politikák és a fejlesztési szereplők addicionális forrásaival lehet majd fokozni. A válságból való kilábalás időszakában – az új európai területi fejlődés érdekében – értelem szerűen meg kell erősödnie az Európai Unió fejlesztési integrációt ösztönző politikájának. A strukturális támogatások felhasználásában a helyi-regionális

közösségek és nemzeti költségvetések hozzájárulásának, illetve a különböző szintű stratégiai döntéseknek lényegesen nagyobb szerepe lesz.

A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek sikeres alkalmazása a nemzeti regionális politikai szerves rendszer korszerűsítését is megköveteli. Számos állam – pl. Görögország és a kelet-európai új tagországok többsége – azonban erre a szempontra nem figyelt. Az unió tagállamainak egy részében az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság nem szűkíthető le a strukturális támogatások megszerzésére, hanem a közel 500 millió fős piac kiaknázása lehet a fejlesztési integrációból fakadó legfontosabb előny.

Ebből következik, hogy a regionális politika továbbfejlesztésének módja egy országban sem kizárólag az újraelosztás mértékében, a támogatások megszerzésében és allokálásában, hanem a belső és a külső erőforrások együttes mobilizálásának lehetőségeiben keresendő.

Az elmaradottság mérséklése, a régiók fejlesztése az Európai Unió egyik fontos stratégiai célja, költségvetésének egyharmadát erre fordítja. A területi különbségek mérséklésére a közös költségvetésből a tagállamok, illetve azok régiói – fejlettségük színvonalától függően – jelentős támogatásokat kapnak. Ezek ellenére az egyes tagállamokban a régiók rangsorában csak akkor következtek be előnyös változások, ha az uniós támogatások felhasználása hosszú ideig következetes strukturális politikán nyugodott. Ha a régiók fejlesztési politikájukban nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern terület-

fejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, K+F, humán erőforrás-fejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket. Azok a régiók, amelyek kizárólag az Európai Unió támogatáspolitikájától várták boldogulásukat, és az éppen aktuális fejlesztéspolitikai célok megvalósítására törekedtek, nem voltak képesek relatív pozíciójukon javítani.

Az Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a hatalommegosztás és a több szintű kormányzás intézményei fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban. A lobbista politikus helyébe a helyi autonóm fejlődés hosszú távú garanciáit törvényekkel szabályozó, az európai együttműködést szorgalmazó, a regionális szereplők közötti partnerkapcsolatokat építő, fejlesztő típusú politikus lép. Számtalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

Kedvezőtlen jelenségnek kell tekintenünk azt, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamata központosító hatású volt valamennyi új tagországban. A nemzeti fejlesztési tervek felülről lefelé építkeztek, a programok kidolgozásában a központi kormányzatnak szinte kizárólagos szerepe volt, a fejlesztési régiók – lévén nem közigazgatási egységek – érdekeiket, fejlesztési elgondolásait csak részben érvényesíthették, jobbra csak a projektek gyűjtésében jutottak szerephez. A nemzeti fejlesztési tervek döntően ágazati fejlesztési feladatokat jelölnek meg. A regionális operatív programokat sem a régiók fejlesztési elképzelései alapján alakították ki, hanem az ágazati operatív programokból kimaradt feladatokat tekintették regionális jelentőségűeknek. A régiók alulértékelését jól mutatja, hogy a regionális operatív programokra jutó pénzügyi források aránya egyik országban sem éri el a fejlesztési kiadások 25 százalékát. A központi függés értelemszerűen a helyi-regionális szinergiák elhanyagolását eredményezi. A már lezárult és a még folyamatban lévő nemzeti fejlesztési tervek tapasztalatai azt mutatják, hogy a centralizált döntési mechanizmus nem segíti elő a területi különbségek mérséklését, sőt azok növekedését idézi elő.

Ma Magyarországon még a hagyományos európai fejlesztéspolitikai elvek is nehezen vernek gyökeret a döntések kialakításában. A térszerkezetben tervezett átalakításokat, a több központú fejlesztési filozófiát nagyon sokan az európai uniós strukturális

támogatásokhoz való hozzáférés (a pénzszerzés) miatt, s nem pedig a tényleges decentralizáció érdekében tartják papírra vetendő, ám később figyelmen kívül hagyandó követelménynek. Nem kevesebb gondot jelent, hogy az uniós támogatáspolitikai gyakorlatban jelentőségüknél sokkal nagyobb súlyt képviselnek a technikai és adminisztrációs kérdések. Miközben a formai követelmények teljesítésére új iparág fejlődött ki Magyarországon is, tartalmi szempontokra, a nemzeti sajátosságok érvényesítésére, a térbeli törvényszerűségek alkalmazására csekély figyelem hárul. A két komponens közötti jelentős aránymódosulást tartom a felkészülés egyik meghatározó kérdésének.

2. A mai területpolitika hiányosságai

Magyarországon a területi gazdasági, szociális és infrastrukturális egyenlőtlenségek folyamatosan erősödnek. A megtermelt jövedelem egy főre jutó értéke ma az ország régiói között jelentős és folyamatosan növekvő eltéréseket mutat. Budapest jövedelmi mutatója nemcsak több mint háromszorosát teszi ki az ország legelmaradottabb megyéinek – ami az elmúlt évszázad húszas-negyvenes éveinek sajátossága volt (e rés az ötvenes-hetvenes években viszont csökkent) –, hanem a különbség folyamatosan növekszik. Ilyen eltérések Európa nyugati felén két-három évtizeddel ezelőtt mutatkoztak.

Budapest és az európai fővárosok funkcionális gazdasága között sokkal kisebb a különbség, mint vidéki nagyvárosaink és a nyugat-európai regionális központok között. Régióközpontjainkban gyengék az üzleti szolgáltatások, nincsenek repülőterek, konferencia- és vásárközpontjaik, tudományostechnológiai parkjaik, és országos, határokon átnyúló vagy nemzetközi funkciókat is csak elvétve találhatunk.

A magyar szakpolitika, a regionális tudomány közreműködésével – elsőként Kelet-Közép-Európában – az 1990-es évek derekán átfogó területpolitikai szabályozást dolgozott ki. A területfejlesztési törvény és az országos területfejlesztési koncepcióról szóló országgyűlési határozat azonban – a társadalomirányítás egyéb szféráiban elmaradt reformok miatt – önmagában képtelen volt a szükséges irányváltásra.

A területfejlesztés körüli bizonytalanság egyik jele Magyarországon, hogy a rendszerváltozás óta e feladatok megoldására nem sikerült stabil állam-

igazgatási kereteket kialakítani. A rendszerváltozás óta már a tizedik központi államigazgatási szerv kapta feladatul ezt a tevékenységet. E sorok írásakor megjelent hírek újabb intézmény szervezésének előkészületeiről szólnak. A központi szint ciklusonkénti átszervezése bizalmatlanságot szül, gyengíti a magyar területpolitika európai presztízsét. Pedig a területfejlesztés olyan komplex feladat, amelynek megoldása tárcákon átívelő szabályozási és szervezési tennivalókat jelent, illetve stabil intézményrendszert igényel. A központi irányításról alkotott kép másik eleme elvi kérdésnek tekinthető. Ez a szempont az eddig érvényes struktúrák kialakításában nem figyelhető meg. Erős régiók gyengébb központi kormányzati pozíciókat, gyenge régiók erőteljes központi irányítási centrumot igényelnek. Ma Magyarországon egyik modell sem érvényesül.

A magyar területpolitika nemhogy fokozatosan európaizálódott volna, sokkal inkább a provincializmus béklyójába került. Ez az állapot reménytelenné teszi az ország térszerkezetének modernizációját, akadályozza a magyar gazdaság teljesítőképességének növelését. Az erőforrások szétforgácsolódnak, a régiók, a megyék stratégiáját és programjait senki nem tekinti mértékadónak. A területfejlesztési forrásokon kistérségi érdekcsoportok marakodnak, alkalmi szövetségek, alkuk és egzisztenciális motívumok nyomán fejlesztési források kerülnek szétosztásra a megyék különböző pontjaira. Nincs nyoma annak, hogy területfejlesztési támogatások a gazdaságban új folyamatokat indítottak volna el. A nyugat-európai típusú regionális fejlesztési politika fokozatos térnyerése helyett a hagyományos provincializmus továbbélését figyelhetjük meg még az újonnan létrejött, EU-konformnak tartott regionális fejlesztési szervezetekben is.

3. Szubszidiaritás és decentralizáció – az intézményi kapacitás követelménye

A szubszidiaritás elve és gyakorlati alkalmazása pozitív hatást gyakorolt az európai területi kohézió alakulására. Sikereket egyértelműen azok az országok értek el, amelyek az államműködés szervezeti rendszerének átalakításában a szubszidiaritást alapkövetelménynek tekintették és komplexitásában alkalmazták. Azaz a teljes döntési hierarchia átalakítása során a kompetenciák telepítésének újrendezésére került sor: a centralizált funkciókat éppúgy újrafogalmazták, mint ahogy az alsóbb szintek feladatait is átrendezték. Sok példa bizonyítja, hogy az a társadalomirányítási rendszer ver-

senyképes, amelyik egyértelműen tekintetbe veszi azt a szervezési követelményt, hogy nem szabad megterhelni az alacsonyabb szintet megoldhatatlan feladatokkal, és az átruházott kompetenciákhoz finanszírozási forrásokat is juttatni kell. Magyarországon akkor lehet sikeres, ha ezekre a követelményekre tekintettel lesz, és gyökeresen átalakítja intézményrendszerét.

Régiók akkor lesznek Magyarországon, ha – mint sok nyugat-európai ország példája is mutatja – a gazdaság szereplői kezdeményezik és kikényszerítik azt. Az ipar- és kereskedelmi kamarák és a vállalkozói szövetségek aktivitására van szükség. Döntési reakciójuk sebessége egyébként a magyar gazdaság ütőképességének a mércéje is egyben. A régiók intézményesítésének újabb nyitánya tőlük függ.

A területi fejlődést befolyásoló tényezők változása a regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének átalakítását követeli meg Európa-szerte. Az európai térfejlődés hosszú trendjei a decentralizáció legkülönbözőbb intézményesült formáinak kialakítását igénylik a kontinens eltérő hagyományú országaiban. A kelet- és közép-európai új tagállamok az uniós kohéziós követelményeknek csak decentralizált intézményekkel képesek megfelelni. Ez nemcsak közigazgatási kérdés, hanem – többek között – a versenyképesség javítását szolgáló kutatás-fejlesztés eredményességének az előfeltétele is. A regionalizmus térnyerése a területi szerkezetek korszerűsítését eredményezi. A decentralizált berendezkedésű országokban a tudás intenzív gazdaság térbeli terjedése gyorsabb, mint a központosított államokban.

A többpólusú regionális fejlődés igénye a transzformációs országok hatalmi berendezkedését is átalakítja. A hatalmi berendezkedés szubnacionális szintje, a régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogosítványokkal felruházott területi egység. Az innovatív fejlődés színtereivé a régiók válnak, az innovációkat kibocsátó alapintézmények regionális beágyazottsága erős lesz. Decentralizáció nélkül a lisszaboni kritériumok nem teljesíthetők Európa unitárius berendezkedésű államaiban, így Magyarországon sem.

Nagy figyelem kíséri Magyarországon a Vajdaság és a Székelyföld autonómia törekvéseit. Joggal sze-

retnének, hogy a regionális identitás e térségekben erősödjön, az itt élők – nemcsak magyarok – maguk dönthessenek sorsuk alakulásáról. Nem kétséges, hogy például a Vajdaság új státútum törvénye – minden jogos bírálattal ellenére – ma Kelet-, Közép- és Délkelet-Európában a modern regionalizmus eszméjét szinte egyedüli módon testesíti meg. Ebben a régióban működik csak regionális alapokon nyugvó törvényhozás, itt vannak jól kidolgozott szervezeti rendszerben tevékenykedő államigazgatási szervek. Miről folyt a vita a Vajdaságban és a szerb parlamentben? Arról, hogy mi legyen az a másfél száz jogositvány, amelyet a belgrádi politikai elitnek át kell adnia a vajdasági döntéshozóknak. A vajdasági kutatási-fejlesztési titkárság (tartományi minisztérium) például ma olyan fejlesztési stratégiával rendelkezik, amelyről a magyar régióknak elképzeléseik sincsenek. A kedvező tapasztalat említése persze csupán elvi és formai jelentőségű, hiszen e funkciókhoz erőforrások nem társulnak, a fiskális regionalizmus ismérvei nincsenek jelen a szerb kormány Vajdaság-politikájában. Magyarországon azonban ma még olyan regionális intézmény sincs, amely képes lenne a különböző távú elképzelések megfogalmazására és az érdekek artikulálására és egyeztetésére.

Jogos-e a határon túli magyar közösségek fejlődési szabadságának garanciáit számon kérni kormányaikon? Természetesen igen, hiszen az önazonosság kinyilvánítása és fejlesztése egyetemes emberi jog. Ugyanakkor számtalanszor szembetalálkozik kutató, politikus és még az átlagember is azzal a kérdéssel, hogy Magyarország milyen példát mutat szomszédjainak a területi önállóság, a fejlesztési autonómia intézményesítésében.

Valószínű, hogy e hiányosságoknak a gyökereit egyrészt a magyar politikai gondolkodás centralizációs hagyományában, másrészt a provinciális felfogásban kell keresni. E két nézetrendszer egymással párhuzamosan haladt, és nem ritkán erősítette is egymást Magyarországon.

Magyarországnak bizonyítania kell azt, hogy a régiók intézményei alkalmasak a strukturális támogatások hatékony, az európai kohéziót erősítő felhasználására. A régiók fejlesztéspolitikai önállósága nélkül nem képzelhető el ugyanis az új európai kohéziós politika prioritásainak teljesítése. Ha a beérkező és remélhetőleg optimális mennyiségű uniós forrást a jelenlegi – ágazati dominanciájú – szerkezetben használjuk fel, a régiók közötti mar-

káns különbségek mérséklése nem képzelhető el. Függetlenül az ország remélhetőleg erősödő gazdasági teljesítményétől, az uniós kohéziós politika eredményei csak korlátozott mértékűek lehetnek. A decentralizált és regionalizált fejlesztéspolitika lehet az EU-konform megoldás a modern Magyarország számára. Emiatt merőben új területfejlesztési paradigmára van szükség. Az elmúlt másfél évtizedben minden intézkedés az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta. A következő évtizedben a régiók saját politikájának garanciáit kell törvényi szabályozással megteremteni és a működés finanszírozását megoldani.

4. Kutatás és fejlesztés a régiókban – fontos tematikus célkitűzés

Európa csökkenő világgazdasági befolyásának egyik oka a kutatási kapacitások és a humán erőforrások fejlettségének szemmel látható elmaradása a versenytárs Amerikai Egyesült Államok mutatóitól. E hiányosságok felszámolásának programját fogalmazta meg az Európai Unió lisszaboni stratégiája.

Európa jövőbeli fejlődésének egyik kulcsa, hogy a növekedési tényezők hogyan helyezkednek el a kontinens különböző régióiban. A kontinens versenyképességben megmutatkozó lemaradásának egyik összetevője a K+F nagymértékű területi differenciáltsága. Ma Európa versenyképességét általában is kedvezőtlenül befolyásolja a gyenge térségi kohézió, a modern térformáló erők túlzott térbeli koncentrációja. A magas hozzáadott értéket előállító tevékenységek Európában a London–Párizs–Milánó–Berlin–Amszterdam ötszög területén összpontosulnak. Az innovatív iparágak területi elhelyezkedése még a legfejlettebb uniós tagországokban sem egyenletes, a nemzeti centrumtárségek súlya meghatározó mind a K+F kapacitásokban, mind pedig a csúcstechnológiai ágazatokban és a fejlett szolgáltatásokban. A kelet-közép-európai országokban sem különb a helyzet, sőt a rendszerváltozást követően a koncentráció mértéke erőteljesebb lett.

A túlzott szellemi polarizáció hátráltatja a területi kohézió erősödését, így a gazdasági elmaradottság mérséklését szolgáló gazdaságfejlesztési stratégiákban a K+F dekoncentrációjának jelentős szerepet kell kapnia. A nemzeti fejlesztési tervek operatív programjai ma még nem erre mutatnak. A lisszaboni kritériumok között a kutatás-fejlesztés erősítése

jelentős hangsúlyt kapott. Ugyanakkor kevés szó esik arról, hogy a szellemi potenciál, a K+F kapacitások és a tudás intenzív ágazatok regionális megoszlása egyenetlen, az európai régiók nagy részében az innovatív fejlődés feltételei ma még nincsenek jelen. A tudomány és a fejlesztés erőteljesen differenciált térbeli elrendeződésének tulajdonítható a tervezett lisszaboni mutatók teljesítésében megmutató kudarca egyik oka.

A kutatási szervezetek ágazati átalakulását egyetlen kelet-európai országban sem kísérte a regionális szerkezet kedvező változása. A kutatóhelyek területi szerkezetére jellemző, korábbi erőteljes fővárosi koncentráció fennmaradt. Az 1990-es évtizedben sok országban a K+F területi szerkezetében változások játszódtak le. A centrumtérsegek súlya több országban mérséklődött. A decentralizáció jelentős eredményei a hatalmi berendezkedésükben nem centralizált (regionalizált és föderalizált) országokban figyelhetők meg. Ausztriában Bécs súlya 15 százalékponttal, Spanyolországban Madrid pozíciója 12 százalékponttal mérséklődött, miközben az unitárius berendezkedésű Magyarországon és Görögországban a csökkenés mértéke csekély volt vagy be sem következett. Az utóbbi országban azonban az Attikai régió növelte részesedését az ország kutatási-fejlesztési ráfordításában.

A kelet-európai országokban a kutatás és a tudomány fellegrárai a fővárosok és régiók. A fővárosi régió súlya Bulgáriában a legmagasabb, az ország kutatási potenciáljának negyötöd része Szófiában és régiójában összpontosul. A magyar kutatási ráfordítások kétharmada a Közép-magyarországi régióra (Budapest és Pest megye alkotta NUTS 2-es egység) jut. Csehország, Lengyelország és Szlovákia kutatási kapacitásai mutatnak némileg kedvezőbb területi képet, ezekben az országokban a fővárosi régiók súlya nem éri el az 50 százalékos részesedést.

A kelet-közép-európai centrumtérsegek fontosabb K+F mutatói nem érik el az európai uniós átlagokat. A hat ország 49 NUTS 2-es régiójából mindössze két cseh régióban haladja meg a K+F GDP-aránya az Európai Unió átlagát, nyolc régióban 1–1,9 százalék között van, 39 régióban viszont nem éri el az egy százalékot, ezek közül 20 régió mutatója 0,3 százalék alatt van.

Hasonló képet kapunk, ha a K+F egyes ágazatainak a regionális megoszlását vizsgáljuk. A vállalati finanszírozású kutatás-fejlesztés mutatja a legerősebb

területi koncentrációt az országok többségében. Ha külföldi vegyes vállalat kutatási-fejlesztési egységet telepített Kelet-Európába, akkor annak szinte kizárólagos célpontja főváros volt.

A K+F-intézmények területi szerkezetének konzerválódásában a tudományos és felsőoktatási irányítás főváros centrikus értékrendszerén kívül a gazdaságfejlesztés hagyományos felfogásának érvényesülése is szerepet játszott. A magyar regionális tudomány már az 1980-as évtizedben felhívta a figyelmet a felsőoktatás, az alap- és alkalmazotti kutatás és a gazdaság aszimmetrikus elhelyezkedéséből adódó növekedési problémákra. A gazdaság modernizálásának már akkor is akadálya volt, hogy a vidéki K+F-centrumok az ország kevésbé fejlett régióiban helyezkedtek el, miközben az iparosodott térségekben (Észak-Dunántúlon, Észak-Magyarországon) gyenge kutatási kapacitások épültek ki. Ez az ellentmondás a piacgazdaság elmúlt évtizedében sem mérséklődött. A változatlan aránytalanság nyomán alakulhatott ki az a jelenség – amire Európa-szerte nincsen példa –, hogy a második legnagyobb nemzeti kutatási centrum – Debrecen – az ország legelmaradottabb térségében található. Az európai fejlődési trenddel ellentétes helyzet a különböző gazdasági szférák merev elkülönülésének, társadalmi irányítási hiányosságoknak és fejlesztéspolitikai hibáknak a következménye.

Nem találunk Magyarországon olyan államigazgatási szervet, amely tisztában lenne az egyes régiók kutatási adottságainak a helyzetével, a fejlesztések lehetséges irányairól nem is beszélve. A regionális innovációs ügynökségek formálisan bizonyos minimális uniós követelményeket ugyan teljesítenek, ám átfogó K+F stratégia kidolgozására és menedzselésére teljesen alkalmatlanok. Kérdéses tehát, hogy milyen módon kíván az ország a lisszaboni követelményeknek eleget tenni. Hosszan lehetne sorolni azoknak a kérdéseknek a sorát, amelyekre mihamarabb választ kellene adnunk, de nem tudjuk, hogy mely intézménytől várjuk a megoldást.

5. Határ menti együttműködés, nemzetpolitikai szempontok

A Kárpát-medencét alkotó természeti régiók, gazdasági terek és közigazgatási egységek fejlődésében az 1990-es évtizedben lezajlott politikai változások és gazdasági átrendeződések ellentmondásos folyamatokat váltottak ki. A gazdaság átrendeződésére kedvező hatást gyakorló tényezők sorában fontos

szerepet kell tulajdonítanunk az európai integrációs kapcsolatoknak azokban az országokban, amelyek a közelmúltban az Európai Unió tagjai lettek. A csatlakozás alapkövetelményévé vált, hogy az új tagállamoknak hatékony területfejlesztési politika alkalmazására kell felkészülniük, gazdaságpolitikájukban a területi különbségek mérséklését szolgáló célokat és eszközöket kell alkalmazniuk, új intézményeket kell alapítaniuk, illetve meg kell teremteniük a regionális kohézió határokon átnyúló fejlesztésének lehetőségeit. A fejlődés területi terjedésében a nemzetiségi tényezők korlátozott szerepet játszanak. Az állami támogatáspolitikai segítségével természetesen hatást lehet gyakorolni az egyes térségek fejlődésére. Az állami befolyásnak lehet pozitív és korlátozó tartalma is. Nyugat-Európa számos országában alkalmaztak kedvezményeket nemzetiségek lakta, gyengén fejlett térségek gazdasági felzárkóztatásában, juttattak pótlólagos forrásokat a kultúra és az oktatás támogatására.

Ezzel szemben Kelet-Európában a nemzetiségi térségek elhanyagolásának lehettünk tanúi hosszú időn keresztül, s még ma sem mentes a gazdaság- és területfejlesztési politika a negatív diszkrimináció jelenségeitől. Le kell szögeznünk, hogy a modern regionális fejlesztéspolitika – beleértve az Európai Unió strukturális és kohéziós politikáját is – a gazdasági előnyök térben folytonos terjedésére helyezi a hangsúlyt. Ez pedig azt jelenti, hogy a gazdasági növekedés kedvező hatásait a térségben élő valamennyi nemzetiségnek azonos módon kell éreznie.

A következő uniós programozási periódusra való felkészülés során a magyar fejlesztéspolitikában sokkal markánsabb álláspontokat kell megfogalmazni a Kárpát-medencei gazdasági tér kohéziójának erősítését szolgáló intézkedések körét és tartalmát illetően, s ennek meg kell mutatkoznia a magyar támogatáspolitikai különböző formáiban is. Ennek az új filozófiának az alkalmazása sokkal összetettebb feladatot jelent, kevésbé látványos, de hatékonyabb megoldásokat kínál.

A határon túli ügyek szervezett intézésének a célja a nemzeti azonosságtudat folyamatos fenntartása és fejlesztése lehet. A gazdasági kapcsolatok fejlesztését sokkal finomabb módszerekkel, a partnerség intézményének számtalan formális és informális módszere felhasználásával kell szervezni. A magyar gazdaság tőkeexpansziójának a jövőben erősödnie kell. A tőkeexport lehetséges színtereiként a határon túli magyar lakosságú térségek is szóba jöhetnek. A

gazdasági racionalitás azonban azt diktálja, hogy a magyar tőke befogadására e térségeknek is fel kell készülniük. Mint ahogy a magyar gazdaságpolitikának is számolnia kell azzal, hogy a tőkeexport támogatáspolitikájában külön szabályozást igényelnek a határon túli magyar lakosságú területekre történő befektetések. Ez esetben ugyanis sokkal több mérlegelésre érdemes szempontot kell figyelembe venni a racionális gazdasági döntések kialakításában.

A magyar kormányzatok támogatáspolitikája csak lassú és kevésbé átütő korrekciókra képes. A fejlesztési koncepciók sem építették be saját logikai rendszerükbe a határokon átívelő, több régiót felölelő együttműködések potenciális hatásait. A határon túli magyar területek gazdasági és kulturális fejlődését segítő tevékenységek nem alkotnak egységes rendszert, nem a területi munkamegosztás szempontjait veszik figyelembe, hanem a magyar gazdaság fejlesztésétől független, szigetszerű kezdeményezéseknek tűnnek. Szervesen egymáshoz kapcsolódó elemek hiányában a következmények esetlegesek, a beavatkozások hatékonysága alacsony szintű, szinergikus hatások nem alakulnak ki, a fenntartható fejlődés esélyei kedvezőtlenek. Példaként a magyar nyelvű felsőoktatás-kutatás és a magyarok lakta térségek gazdaságfejlesztési kezdeményezései közötti összhang hiányát említhetjük.

A kárpát-medencei területi kooperáció mellett – a modernkori európai történelemben már többé-kevésbé sikereket eredményezett integrációs tapasztalatokon kívül – az alábbi érvek szólnak:

- E közel 25 millió fős térség országainak kohéziós problémái (nehézkes megközelíthetőség, korszerűsítésre váró gazdasági szerkezet, főváros központú modernizációs térségek) sok hasonlóságot mutatnak. A modern európai fejlesztési irányok meghatározását, a programok megvalósításának finanszírozását a közös célok elősegíthetik;
- A Kárpát-medence környezetének egységes védelme, a közös árvízvédelmi programok hatékonysága fokozható;
- Az új területfejlesztési hajtóerők (magas szintű üzleti szolgáltatások, kutatás-fejlesztés) méretgazdaságossági követelményei jobban teljesíthetők, a gazdaság versenyképességi elemei előnyösebben fejleszthetők;
- A térség regionális centrumainak (nagy- és középvárosainak) hálózatos együttműködése hozzájárulhat a policentrikus fejlődés európai

uniós célkitűzésének megvalósításához, a több központi regionális fejlődés stratégiai igényének érvényesítéséhez;

- A határ menti együttműködésekben új célok fogalmazhatók meg, a szomszédos területek kooperációjában erősödhet a lokális munkaerőpiacok és szolgáltatási hálózatok optimális hasznosításának követelménye;
- A térség – Európában egyedüli etnikai összetétele következtében – a demokratikus hatalomgyakorlás, a regionális autonómiák új típusú működésének kísérleti terepe lehet. A transznacionális makro régió intézménye hozzájárulhat a decentralizált és regionalizált államrendezkedésre való áttérés nemzeti akadályainak leküzdéséhez.

A jelenlegi gyakorlattól eltérően különös figyelemmel kell lenni a határhoz közeli nagyvárosok (Miskolc, Nyíregyháza, Debrecen, Szeged, Békéscsaba, Pécs, Győr, Kassa, Szatmárnémeti, Nagyvárad, Arad, Temesvár, Újvidék, Szabadka, Eszék) együttműködésének fejlesztésére. E térség egyik gyenge pontja az üzleti szolgáltatások alacsony teljesítőképessége, noha ezek fejlesztése a tudásalapú gazdaság kibontakozásának előfeltételeként kizárólag nagyvárosi terekben képzelhető el. A munkaerőpiacok közötti együttműködés erősségét a múltban is meghatározta és napjainkban is jelentősen befolyásolja a rendelkezésre álló információk mennyisége és minősége.

A határ menti nagyvárosok fontos nemzeti tudásközpontok vagy azokká fejleszthetők. A környező öt országban gondot jelent azonban, hogy a kutatási potenciál nem éri el az európai tudáspiacon versenyképes szervezetek méreteit. A közös tudásközpontok kialakítása a természettudományi és műszaki kutatások ipari kapcsolatainak erősítését, a termékfejlesztést, a tudásigényes kis- és közepes méretű vállalkozások elterjedését, a térségek exportpotenciáljának erősítését szolgálhatja. Konceptiót érdemes kidolgozni technológiai centrumok kialakítására. A fejlesztési stratégia alapelveinek kell tekinteni a néhány, nemzetközileg piacképes termék és szolgáltatás kutatására-fejlesztésére való szakosodást.

Hasonló együttműködés kínálkozik a határ közelében működő vagy tervezett regionális repülőterek fejlesztésében. E térségek megközelíthetőségének javításában a légi közlekedésnek nagy jelentősége lehet. Ma több romániai nagyváros működtet har-

madik kategóriás regionális repülőteret, Magyarországon Debrecen repülőtere alkalmas arra, hogy magasabb kategóriájú repülőtérré váljon. Ehhez azonban vonzáskörzetének a közel egymillió lakosú romániai bihari és szatmári térségekre is ki kellene terjednie. Temesvár nemzetközi repülőterének piaci közege felölelhetné a délkelet-magyarországi megyéket is, Kassáé pedig az észak-magyarországi régió keleti térségeit. Pécs és Eszék repülőterei között hatékony munkamegosztás kialakítására van szükség.

Összegzés

Az új strukturális politikára való felkészülés során a támogatási célok, források és a strukturális eszközök mechanizmusain kívül a területi fejlődés új hajtóerőinek felhasználására is tekintettel kell lenni. Az első kérdéskör a nemzeti érdekek uniós képviselésével hozható összefüggésbe, az utóbbi feladat a nemzeti szakpolitikák és intézményi struktúrák témaköréhez kapcsolódik. A területi fejlődést alakító tényezők változása a regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének átalakítását követeli meg. Ez ugyancsak a nemzeti érdekek érvényesítését jelenti.

Az európai térfejlődés hosszú távú trendjei a decentralizáció legkülönbözőbb intézményesült formáinak kialakítását igénylik a kontinens eltérő hagyományú országaiban. A kelet- és közép-európai új tagállamok az uniós kohéziós követelményeknek csak decentralizált intézményekkel képesek megfelelni. Ez nemcsak közigazgatási kérdés, hanem a versenyképesség javítását szolgáló kutatás-fejlesztés eredményességének az előfeltétele is.

Az újonnan csatlakozott országok területi szerkezetében bekövetkezett változások sok hasonlósága ellenére a regionális fejlődés kérdéseire adott válaszok különbözőségei és a fejlesztések eredményeinek sokszínűsége azt bizonyítja, hogy a „kelet-európai blokk” legalább annyira heterogén, mint az Európai Unió. Ezzel a ténnyel az uniós strukturális politikai reformoknak is számolniuk kell. Mint ahogy fokozott figyelmet kell fordítani a régiók fejlesztéspolitikájának stratégiai elemeire is.

A decentralizált és regionalizált fejlesztéspolitika lehet a válságból való kilábalás egyik módja Európában. Emiatt merőben új területfejlesztési paradigmára van szükség. Az elmúlt másfél évtizedben minden intézkedés az állami regionális politika cél-,

eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta. A következő évtizedben az állami funkciók gyökeres megújítása mellett a régiók saját politikájának garanciáit kell törvényi szabályozással megteremteni és a működés finanszírozását megoldani.

A szubszidiaritás elve és gyakorlati alkalmazása pozitív hatást gyakorolt az európai területi kohézió alakulására. Sikereket egyértelműen azok az országok értek el, amelyek az államműködés szervezeti rendszerének átalakításában a szubszidiaritást alapkövetelménynek tekintették és komplexitásában alkalmazták. Azaz a teljes döntési hierarchia átalakítása során a kompetenciák telepítésének újrendezésére került sor: a centralizált funkciókat éppúgy újrafogalmazták, mint ahogy az alsóbb szintek feladatait átrendezték. Sok példa bizonyítja,

hogy az a társadalomirányítási rendszer versenyképes, amelyik egyértelműen tekintetbe veszi azt a szervezési követelményt, hogy nem szabad megterhelni az alacsonyabb szintet megoldhatatlan feladatokkal és az átruházott kompetenciákhoz finanszírozási forrásokat is juttatni kell. Magyarország akkor lehet sikeres, akkor tudja az uniós forrásokat leginkább az ország térségei közötti kohézióra fordítani, ha ezekre a követelményekre tekintettel lesz.

*Dr. Horváth Gyula
az MTA doktora,
igazgató, MTA Regionális Kutatások
Központja,
egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem*



Irodalom

Baranyi Béla 2007: A határmentiség dimenziói. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Enyedi György 2010: Terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos tudományos kutatások fő irányai és feladatai. – Területi Statisztika. 4. 398–405. o.

Faragó László 2010: Területi koncentráció és jelentőségükből vesztő perifériák. In: Barta Gyögyi – Beluszky Pál – Földi Zsuzsa – Kovács Katalin (szerk.) A területi kutatások csomópontjai. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 432–453. o.

Horváth Gyula 2009: Regionális egyenlőtlenségek a kelet- és közép-európai kutatási térségben. – Magyar Tudomány. 12. 1499–1512. o.

Horváth Gyula 2010a: Szubszidiaritás és területfejlesztés. In: Hajdú Zoltán (szerk.): Szubszidiaritás és regionalitás az egyház- és államszervezetben. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 87–100. o.

Horváth, Gyula 2010b: Regionalism in a unitary state: the case of Hungary. In: Scully, Roger – Wyn Jones, Richard (Eds.): Europe, Regions and European Regionalism. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 184–202. o.

Horváth Gyula – Lelkes Gábor 2010: Területi kohézió a Kárpát-medencében: trendek és teendők. In: Bitskey Botond (szerk.): Határon túli magyarság a 21. században. Konferencia-sorozat a Sándor-palotában. Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal. 2010. 233–262. o.

Pálné Kovács Ilona 2008: Helyi kormányzás Magyarországon. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Rechnitzer János 2010: A régiók a magyar területi politikában. – Jog–Állam–Politika. 2. 3–25. o.

Somlyódy Péter 2007: Mozaikok a regionális identitás értelmezéséhez. – Tér és Társadalom. 4. 57–71. o.

III. TANULJUNK A HIBÁKBÓL – AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ IDŐSZAK AZ EDDIGI TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

Stratégiai programozás 2014–2020, magyar teendők

Kulcsszavak: Programozás, közösségi stratégiai keret, EU 2020, partnerségi szerződés, nemzeti stratégiai referenciakeret, ÚMFT, I. NFT, strukturális és kohéziós politika

A közösségi (public) tervezésben az utóbbi években három tendencia erősödött: a stratégiai, az integrált és a területi szemlélet. Az Európai Unióban *ciklikus, többszintű területi stratégiai tervezés* folyik (Albrechts, 2004). Uniós szinten fogalmazzák meg a jövőképet (vision), a küldetést (mission) és a fő célokat, és mindezek teljesítéséhez eszközöket (támogatási rendszer, jogszabályok, iránymutatások, stb.) rendelkeznek. Ezek ismeretében a konkrét fejlesztési/stratégiai dokumentumokat decentralizáltan nemzeti és regionális szinten készítik, és a végrehajtás lebonyolítása is e területi szintekre hárul.

A költségvetési ciklusok programozási előkészületei

Az Unióban a költségvetési ciklusokat megelőzően a tagállamok (EU 27) bevonásával meghatározzák a következő ciklusra vonatkozó új szakpolitikákat, majd a reformoknak megfelelően megalkotják az új jogszabályokat. A bővítés kapcsán az elmúlt két ciklust megelőzően az a speciális eset állt elő, hogy a strukturális és kohéziós támogatásokat jelentős mértékben felhasználó új tagállamok érdemben alig vettek részt az előkészítésben, a „koncepcionáló” munkafázisban. Ezzel sérült a stratégiai tervezés (menedzsment) logikája és a partnerség elve. Elvált a célok kitűzése és a szabályok meghozatala a végrehajtástól, azaz az érintettek jelentős része alig vett részt a weberi értelemben vett értékracionalizálás folyamatában.

A jelenlegi ciklust (2007–2013) megelőzően (2005–2006) a magyar energiák jelentős részét lekötötte az új uniós intézmények létrehozása és működtetése és a hazai tervezési feladatok ellátása, így széles körben (régiók, településszövetségek stb.) nem tudtunk érdemben részt venni a 2007–2013-as költségvetési/programozási ciklus előkészítésében. Az előkészítésre a legnagyobb hatással a Tizenötök voltak, így a

változtatások során jelentős mértékben figyelembe vették az ő érdekeiket.

A következő költségvetési ciklusra (2014–2020) vonatkozó reformok előkészítésében már folyamatosan részt veszünk, de naivság lenne azt hinnünk, hogy érdekérvényesítő képességünk például a franciákkal vagy a németekkel egyenlő lenne. Nem kötöttünk érdekszövetségeket, nem volt megfelelő stratégiánk és taktikánk arra, hogy a különböző előkészítő bizottságokban, szakértői munkacsoportokban megalapozzuk a számunkra kedvező változásokat. A kohéziós és a strukturális politika reformjáról szóló viták alárendelődtek a válság napi teendőinek, és a kormányváltások is elterelték a figyelmet az előkészítő munkákról. A volt szocialista országok mindegyike ugyancsak a saját válságmenedzselésével volt elfoglalva, és még a viseigrádi négyek sem tudtak együttesen fellépni a sajátos érdekeinknek megfelelően.

Fontos lett volna egy közös, radikális fellépés, mert a korábban felvázolt forgatókönyvek azt sejtették, hogy a készülő reformok nem kedveznek számunkra. Még a válság előtt az egyik megalapozó uniós kutatás három fejlődési forgatókönyvvel számolt 2030-ra (ESPON ATLAS 2006, 66–71.).¹ Az EU legbefolyásosabb országai által leginkább preferált (harmadik) *versenyképesség-orientált forgatókönyv* a globális versenyképesség növelésére koncentrált, amely tovább növeli a *területi különbségeket*. Annak ellenére, hogy az Unióban minden szinten kifejezték elkötelezettségüket a kohéziós politika folytatása mellett, a változtatások, az uniós költségvetés, a strukturális és kohéziós alapok felosztásának nyertesei a fejlettebb országok/régiók lettek. (A költségvetés 27,6%-át az átalakuló és a fejlettebb régiók kapják!)

¹ Gyakorlatilag ugyanezeket az alternatívákat fejti ki J. Robert (2006), csak részletesebben írja le azokat és kevésbé fogalmaz élesen.

Az uniós programozás során tovább kívánják erősíteni a *stratégiai megközelítést*. Az EU 2020-ban megfogalmazott *11 tematikus cél* megvalósítását kívánják támogatni, amelyek kiegészülnek a területi kihívások megoldásaival. Ezek a célok képezik az uniós szinten megfogalmazott *Közösségi Stratégiai Keret (KSK)* alapját. Minden programnak és akciónak (kivéve a technikai segítségnyújtást) ezek megvalósítását kell szolgálniuk! (A KSK lép a Közösségi Stratégiai Iránymutatások helyébe.) A strukturális és a kohéziós alapok új jogszabályai tartalmazzák a tematikus célok támogatásának *alap-specifikus céljait*, lehetőségeit, behatárolják a támogatható akciókat. A tagállamok *partnerségi szerződést* kötnek az öt alap felhasználására. A partnerségi szerződések tartalmazzák, hogy a tagállamok mire, milyen ütemezésben és miként kívánják felhasználni az uniós támogatásokat. A tagállamoknak, vagy a nem kohéziós országok konvergencia régióinak *operatív programokat* kell készíteni az egyes alapok felhasználására (mono-fund OP), de lehetséges lesz az ERFA, az ESZA és a KA által közösen finanszírozott operatív program (multi-fund OP) készítésére is. Tipikusan ilyenek lehetnek például a regionális operatív programok. 2012-ben és 2013-ban különböző segédletek, iránymutatások fognak megjelenni, amelyek értelmezik, tovább pontosítják a teendőket. Többek között a végrehajtás feltételrendszerének további szigorítása várható.

Az *integrált programozás* azt jelenti, hogy mind az Unió, mind a tagállamok szintjén *együtt kezelik és tervezik* a strukturális és kohéziós alapokat, és lehetőség lesz több alpból (KA, ERFA, ESZA) finanszírozott és/vagy különböző kategóriába tartozó régiókat (kevésbé fejlett, átalakuló, fejlettebb) együttesen kezelő operatív programok tervezésére és megvalósítására is.

Az *új régiókat* (átmeneti régiók, versenyképeségi/fejlettebb régiók) megjelenése nem kedvez számunkra, és a területi kérdések megjelenítésében és kezelésében sem lép előrébb a KSK a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokhoz képest. A területi problémák kezelése nem jelenik meg az „alapvető” 11 tematikus cél között, azt várhatóan külön fejezet tárgyalja. Várható, hogy a területi kohézió, így a regionális OP-k fókuszja is még inkább a fenntartható városfejlesztésre helyeződik.

Tehát hiába jelenik meg a különböző anyagokban és hangoztatják a Bizottság képviselői a stratégiai megközelítést, miszerint az Unió csak stratégiai célokat és prioritásokat fogalmaz meg és a tagállamok sza-

badon alakítják a nemzeti és regionális igényeiket, céljaikat, a nemzeti kormányok mozgásteret az előkészítő munkák előrehaladtával egyre inkább behatárolódik, *a mozgástér még az előző ciklusnál is szűkebb lesz* (tematikus koncentráció, beruházási prioritások).

Az abszorpciók plafonja, a „capping” várható változása (2,5%-ra való csökkentése) legrosszabbul Magyarországot és a balti országokat érinti. A jelenlegi ciklushoz képest a támogatási intenzitás is csökken, és a vissza nem térítendő támogatások egy részét fölváltja a „kölcson típusú” finanszírozás. A társfinanszírozás biztosítása nehéz tervezési feladat lesz, hiszen a potenciális kedvezményezetteknek alig lesz fejlesztési forrása. A kondicionalitási feltételek szigorodása miatt is nagyobb figyelmet kell fordítanunk a jó tervezési előkészítésre, mert például ha nem tartja a Bizottság elég hatékonynak a beavatkozásokat, felfüggesztheti a kifizetéseket.

Aktuális tervezési teendőink

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően a magyar tervezésre egyaránt vonatkoznak az uniós és a hazai (jog)szabályok. A tervezés vonatkozásában ezeket még *nem harmonizáltuk*, a két rendszer egymással *párhuzamosan*, gyakran összehangolatlanul működik. A hazai területi tervezés törvényekben és más normákban viszonylag jól szabályozott volt, de az Unió számára készülő tervek készítését mindig csak aktuális kormányrendeletek szabályozzák. Finanziális okokból – jelenleg és sajnos a következő ciklusban is – meghatározóak azok az uniós tervek, amelyek az Európai Unió által nyújtott támogatások felhasználására készültek. Legjobban egy *tervtörvény* foghatná egységes rendszerbe a Magyarországon folyó uniós és az ágazati, funkcionális, önkormányzati és területi tervezés folyamatát, és azok dokumentumait. A tervrendszer egységes törvényi szabályozásán kívül Magyarországon a rendszerváltás óta nincs az országos tervezésnek állandó gazdája/intézménye sem.² (Az uniós tervezést korábban a NFH/NFÜ végezte/koordinálta, de a stratégiai tervezési kapacitásait felszámolták, és ma az uniós programok végrehajtásáért felel.) Az Új Széchenyi Terv és a Széll Kálmán Terv mellett elhanyagoltuk a parlament elfogadása alá tartozó tervek és az uniós tervek előkészítését.

² Az MTA RKK által készített korábbi tanulmányokban már többször felvetettük egy *tervtörvény* és egy országos tervhivatalként funkcionáló intézmény felállításának szükségességét.

„A magyar gazdaságpolitika még mindig veszélyzőn van, és a pénzügyi tervezés féllábas, mivel még nem készült el ennek az alapja, a nemzetgazdasági tervezés. Az a legsürgetőbb feladat, hogy a nemzetgazdasági szintű tervezést és koordinálást vertikálisan, horizontálisan és területileg egyaránt kiépítsük, ugyanis ezen múlik a kormány és az ország gazdaságpolitikájának sikere” (Orbán Viktor, Magyar Hírlap, 2011. jún. 1.). A kormány 2011 őszén döntött a Nemzeti Stratégiai és Tervezési Hivatal (NSTH) felállításáról. A Nemzetgazdasági Minisztérium szervezetén belül jön létre az új állami hivatal, ami megfelelő hatalmi pozíciót jelenthet számára. Többek között ebben az új intézményben fognak koncentrálni a kormányzati makrogazdasági és gazdaságstratégiai elemzések, a területfejlesztési célú kutatások, és itt történik majd az egyes kiemelt iparágak hosszú távú fejlesztési irányainak a megalapozása is. Az új „tervhivatal” készíti majd a hazai területfejlesztési koncepciókat (OTK) és az uniós fejlesztési programokat is. Ezzel egy minisztériumon belül megteremtődik a lehetőség a hazai ágazati, területi és az uniós tervezés koordinációjára. Az NFÜ-t továbbra is a végrehajtásért felelős Nemzeti Fejlesztési Minisztérium irányítja.

Az új hivatal a munka megkezdésével már késésben van! A megalapozó hazai dokumentumok előkészítésére fordítható idő egy részét elvesztegettük, így több hazai és uniós tervdokumentumot némi átfedésben igen feszes munkában kell készíteni. Emlékeztetnék arra, hogy a 2007-tel kezdődő ciklus tervezése már 2004 elején elkezdődött (Prelude, Jövőkép, Fundamentum, Kilátó, Konzisztencia és Kulcsfigura programok), és az OTK és OFK cél- és prioritásrendszeréről, a főbb stratégiai láncokról már 2004 őszén folyt a vita. 2005 nyarán az MTA RKK-ban már elkészült az NSRK első változata, az év végén a parlament elfogadta az OTK-t és az OFK-t, de ennek ellenére a későbbiek során állandó időhiánnyal küzdöttek a tervezők.

Számos előnnyel jár, hogy a szakpolitikai stratégiák és az uniós tervek is várhatóan egy intézményben vagy annak koordinációjában készülnek. Az előző pénzügyi ciklus tervezésekor gondot jelentett a tárcák széthúzó politikai lobbizása. De már most fel kell hívni arra a figyelmet, hogy ennek az új intézménynek jól szervezett külső (szakmai és civil) kapcsolatrendszerrel kell rendelkeznie ahhoz, hogy a koordinációs, integratív szerepkörét megfelelő hatékonysággal tudja működtetni (partnerség, visszacsatolás, tudásintegráció). Az előző tervezési ciklus gyengésé-

ge volt a partnerség intézményének formális működtetése.

Magalapozó, kacsolódó tervdokumentumok

A magyar tervezési rendszert összhangba kell hozni az uniós pénzügyi-tervezési periódusokkal. A most készülő stratégiák középtávú időhorizontja 2020, a hosszú távú 2030 legyen! Az új tvrtörvény tudná megfelelően szabályozni a tervek kompetenciáját, egymáshoz fűződő viszonyát, készítésük idejét, az elfogadó intézményeket, biztosítékot jelenthetne a partnerségi intézmény megfelelő működtetésére.

Az uniós terveket meg kell, hogy előzze az Országos Fejlesztési Koncepció (OFK) készítése. (Korábban az Átfogó Fejlesztési Terv, majd az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció töltötte be ezt a szerepet.) A koncepció feladata, hogy hosszú távon összehangolja az uniós támogatással megvalósuló és a hazai fejlesztéseket, a különböző ágazati és területi törekvéseket. A parlament által legitimált keretet ad az ország fejlesztési irányaira, megadja mind az uniós mind a hazai stratégiai tervezés főbb sarokpontjait. Az országgyűlés ilyen irányú szerepvállalása azért is szükséges, mert az uniós tervekben szereplő döntések 7+2 évre megalapozzák a fejlesztési lehetőségeket, több kormányzati ciklust érintően elosztják a hazai fejlesztési forrásokat! Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az uniós fejlesztési terv sok más koncepció, stratégia és terv megvalósításának is a legfontosabb eszköze!

Az OFK-val párhuzamosan, ahhoz illeszkedően készül az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK). E dokumentum alapozza meg az OFK, a partnerségi szerződés (2014–2020) és az OP-k területi aspektusát! Az új OTK-ban nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjon a városhálózat, a funkcionális városi térségek (járások?) fejlesztése.

Egységes rendszerbe foglalva kell, hogy készüljenek az ágazati, szakági és a tematikus koncepciók, de el kell kerülni a túlszabályozás veszélyét, meg kell hagyni a szakági sajátosságok lehetőségének a megjelenítését. A területrendezési tervek (Országos Területrendezési Terv, Budapesti Agglomeráció és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet rendezési terve) jelen formájukban nem sok kapcsolódási pontot szolgáltatnak a többi terv számára. A Nemzeti (Reform) Akció Program, a Nemzeti Konvergencia Program és egyéb uniós kötelezettségből (is) készülő tervek (FFS, NFS, stb.) eddig a többi tervtől függetlenül az uniós elvá-

rásoknak megfelelően készültek. A jövőben ezek is készülhetnek az NSTH-ban végzett *folyamatos tervezői munka* adott pillanatban és céllal készült dokumentumaként.

Uniós dokumentumok készítése

Az uniós változtatások jogszabálytervezetei most, 2011 második félévében jelennek meg. A *Közösségi Stratégiai Keret (KSK)* EU bizottsági vitáját 2011 végén tartják, a szélesebb körű konzultációját 2012 januárjában kezdik meg, és júniusban tárgyalja az Európai Parlament. 2013-ban fogadják el a kapcsolódó törvénycsomagot. A korábbi ciklusok tapasztalatai alapján e tervezetekben lényegi változás nem várható, így az érdemi tervezés már ezek alapján megindítható.

A tartalmi/érdemi tervezés megkezdése előtt az Unió által támasztott feltételekből felállítható egy template, egy mintaterv, amelyet ki kell töltenünk. A KSK és a strukturális és kohéziós alapok jogszabálytervezetei adnak egy menüt, amiből választhatunk. (A hamburgerre szánt pénzkeretre nem tervezhetünk gulyásreceptet. De nem is kell végigennünk a menüt.) Az uniós dokumentum elkészítését nem kell a helyzetfeltárással és értékeléssel kezdeni, mert a főbb vizsgálatokat elvégezzük az OFK, az OTK és más stratégiai dokumentumok készítésénél, elég az ide vonatkozó eredményeket adaptálni. Sőt azok tartalmazzák a magyar hosszú és középtávú célokat is, amelyek nem ellentétesek az uniós politikákkal, hiszen azokat figyelembe vesszük azok kialakításánál. Praktikusán az uniós tervdokumentum készítése azzal kezdődhet, hogy a saját/magyar célrendszerünket összevetjük az uniós támogatási lehetőségekkel, a saját fejlesztési szándékainkat megfeleltetjük az uniós jogszabályoknak. A Bizottság képviselői a partnerség jegyében folyamatosan figyelemmel kísérik a tervezés folyamatát és orientáló észrevételeket tesznek. Gyakorlatilag tematizálják az uniós társfinanszírozásra készülő nemzeti fejlesztésről folyó diskurzust, és kontrollálják a tervezési folyamatot. Aki fizet, az rendel, és ügyel a teljesítésre! Ez sértheti a nemzeti önreflexiókat és a jövőkép kialakításának a szabadságát, de mégis érdemes megszívlelni azokat, már a tervezési szakaszban le kell zárni a vitás kérdéseket, mert a dokumentum leadásától kezdve a megkötött (és dokumentált) kompromisszumok nagyban megkönnyítik a hivatalos egyeztetést, meggyorsítják a dokumentum végső elfogadását.

Eddigi tervezési gyakorlat néhány tanulsága

Két tervezési ciklus tapasztalataival vagyunk gazdagabbak, érdemes ezeket feleleveníteni. Mivel az előző ciklus tervezési intézményei megszűntek és a konkrét személyek sem dolgoznak már ezen a területen, ezért feltétlen szükségesnek látom a tanulságok számbavételét.

I. Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006) és a Nemzeti Stratégiai Referenciakert (2007–2013, ÚMFT) készítése során – eredményét tekintve – *forrásorientált tervezést folytattunk*, amely tervezéseméletileg funkcionális allokatív és nem stratégiai tervezés (Faragó, 2005). A tervezés folyamán a *sajátos* nemzeti, regionális és helyi célok és prioritások elkoptak, a meglévő *tervek átalakultak a forrásokhoz való hozzáférés lehetőségének megfelelően*. Ahogyan változtak az uniós elvárások, úgy módosultak a hazai tervek is. A jövőben célszerűbb minden szinten a saját terveket úgy készíteni, hogy az illeszkedjen az uniós lehetőségekhez, de el kell kerülni az egyszerű utánzást, másolást. (Többek között ezért is szükséges a teljes tervrendszer harmonizálása, a különböző tervtípusok egymáshoz való illeszkedésének a megoldása.)

A második programozási ciklusunkban sem vontuk le az első periódus tanulságait, így mindkét esetben elkövettük ugyanazokat a hibákat:

- *Koncentráció hiánya*: Túl sok volt a cél és prioritás, egyik területen sem értünk el áttűtő eredményt, igazi strukturális változást. (Minden előttünk álló feladatot megpróbáltunk betenni valamelyik OP-ba. Az uniós támogatásokat a hazai forráshiányok pótlására használtuk.)
- *Területi/regionális dimenzió és szempontok hiánya*: A strukturális és kohéziós politika egyik explicit célja a többszintű kormányzás, a regionalizáció erősítése (Bachtler–McMaster, 2007). Azzal, hogy az I. NFT-ben egy regionális operatív program készült, nem erősítette, hanem gyengítette a regionalizációt, és a terv végrehajtása növelte a területi különbségeket. Az ÚMFT ugyan tartalmaz ROP-okat, de azok nem tükrözik a területi/regionális sajátosságokat, és nem voltak alkalmasak a regionális kohézióra. A legfontosabb beavatkozási területek (pl. nagyvárosi térségek) sem kaptak tudatos figyelmet. 2014-től az ERFA források legalább 5%-át a fenntartható városfejlesztésre kell fordítani és a partnerségi szerződésben meg kell határozni azon városok legfeljebb húszas listáját, ahol az intézkedéseket végrehajjták.

- *Integráció hiánya, koordinációs problémák:* Alig voltak „integrált projektek”. A multifund OP-ken kívüli programok esetében is szükség lenne több OP-t érintő kapcsolt programokra.
- A hagyományos területfejlesztési feladatok alárendelődtek a versenyképességi céloknak, pedig azok egymást erősíthetnék. Európából nézve Magyarországon a Közép-magyarországi régió kivételével minden régió „elmaradott” kategóriába tartozott. Ez elterelte a figyelmet az országon belüli területi különbségek mérsékléséről.
- *Sajáterő és a humán kapacitás hiánya* az igazán rászorultaknál: Minél elmaradottabb egy régió, egy kistérség, annál kevesebb pályázat érkezett. Az eddigieknél is nagyobb figyelmet kell fordítani ezeken a területeken a tervezés támogatására.
- Beruházásokban és nem az eredményekben való gondolkodást meg kell fordítani.
- Minden terv/stratégia területi aspektusát végig kell gondolni. Egy konkrét beavatkozás csak akkor lesz az ami, ha a tartalmi és időbeli dimenziói mellett megadjuk konkrét térbeli megjelenését is, hiszen csak így tudjuk felmérni a megvalósítás és működtetés problémáit, várható hatásait.
- *Megvalósítási, intézményi hibák:*
 - *Túlzott bürokrácia, bonyolult pályázati rendszer:* A pályázatok elkészítésének, majd az elszámolásoknak eltúlzott a humánkapacitás-igénye és a költsége. Ez rontja a támogatók hatékonyságát. A hazai uniós intézményeknek még inkább segíteniük kellene a pályázatok elkészítését és azok megvalósítását.
 - *A kifizetések elhúzódnása,* amelyben hibásak a magyar uniós intézmények is. Voltak sikeres pályázók, akik tönkrementek, mielőtt hozzájutottak a megelőlegetett pénzükhöz.
 - *Megvalósítási problémákat okozott a nem megfelelő projekt-előkészítés.* (A költségekben alul-, a kapacitásokban túltervezés jellemző. A beruházási költségekre koncentrálnak és a fenntartás másodlagos.)

Dr. habil. Faragó László PhD

igazgatóhelyettes

MTA Regionális Kutatások Központja

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar

Közigazdasági- és Regionális Tudományok Intézete

részmunkaidős docens



Irodalom

Albrechts, L. 2004: *Strategic (spatial) planning reexamined. Environment and Planning B: Planning and Design* 31, 743–758.

Bachtler, J. – I. McMaster 2007: *EU Cohesion Policy and the role of regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. Environment and Planning C: Government and Policy, advance online publication.*

ESPON ATLAS *Mapping the structure of the European Territory*, 2006.

European Commission, DG Regional Policy 2011: *Cohesion Policy 2014–2020. Investing in growth and jobs. Luxembourg: Publications Office of the European Union.*

Európai Bizottság 2007: *Gyarapodó régiók, növekvő Európa. Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. A Bizottság közleménye.*

European Parliament 2005: *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives.*

Faragó L. 2005: *A jövőalkotás társadalomtechnikája. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.*

Faragó L. 2006: *A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. Tér és Társadalom, 20:2. 83–102.*

Robert, J. 2006: *Scenarios for European territorial Development. In: European Territorial Research in Progress. Conference proceedings of the 1st ESPON Scientific Conference. 191–206.*

III. TANULJUNK A HIBÁKBÓL – AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ IDŐSZAK AZ EDDIGI TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

Merre tovább urbanisztika?

Javaslatok a térbeli tervezés rendszerének továbbfejlesztésére, a MUT műhelymunkái alapján, figyelemmel az Európa 2020 célrendszerére is.

Meddig jutottunk?

Az elmúlt évek önkormányzati felmérései és az EU-források városfejlesztési támogatásainak felhasználásával kapcsolatos tapasztalatok egyaránt azt bizonyították, hogy a térbeli – területi, település és ágazati – tervezés eddigi rendszere rendkívül esetleges, szer-teágazó, bonyolult és átláthatatlan.

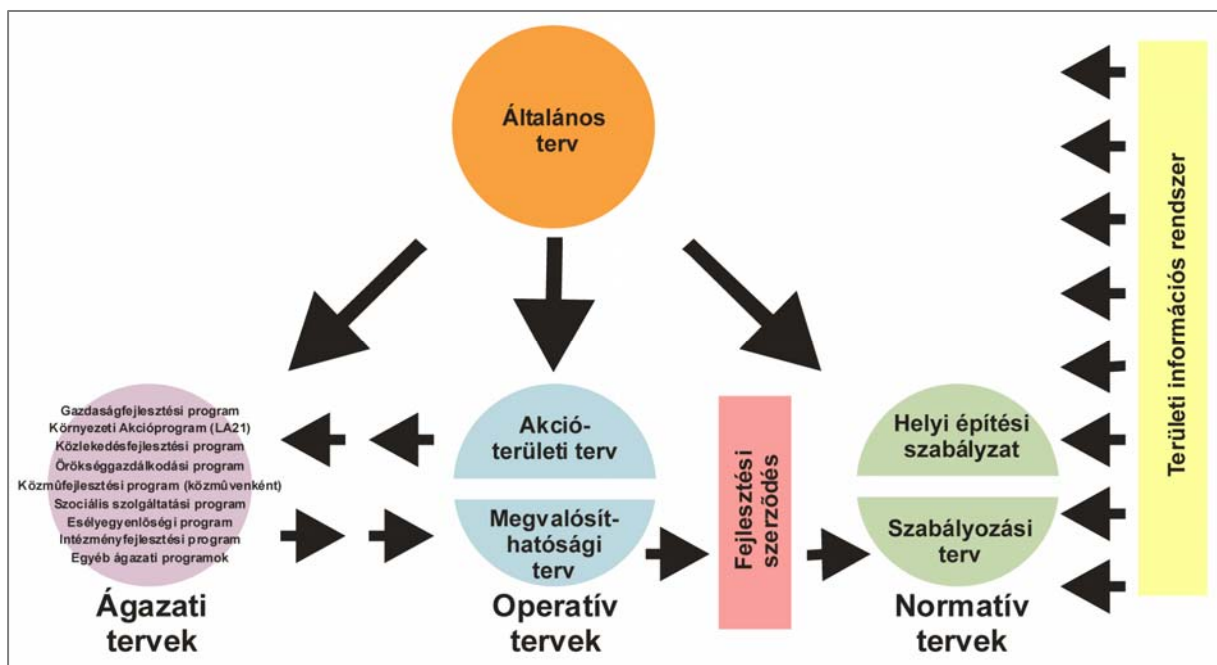
Hasonlóan bonyolult, tudáshiányos helyzetben van maga a szakma is: az urbanisztika tradicionális hát-terét adó építész (mérnök, tájtervező) - urbanisták gyakran nem ismerik a közhatalmi beruházások, az önkormányzati működés alapjait sem, a rendezési tervkészítésen, vagy a műszaki tervezésen túli világ idegen számukra. Ugyanakkor az európai uniós támogatások kapcsán megszülető fejlesztési tervek készítésére felállt tervezői-szakértői csapatok tagjai, a nagyrészt közgazdász, geográfus, vagy bölcsészdiplomával rendelkező szakemberek pedig a műsza-kias tervekhez képest kissé bizonytalan távolságtar-tással. Fehér holló a szakmában a partnerség-építésben, a folyamatmenedzsmentben, a társadalmi tervezésben, vagy akár a pénzügyi-gazdasági terve-zésben jártas szakértő.

Nem segíti a helyzetet a településfejlesztés finanszí-rozásának elmúlt húsz éves filozófiája és gyakorlata sem: a központosítottan beszedett adóbevételek redisztribúciójára alapozó közhatalmi gazdálkodási rendszerben az önkormányzatok csak a közszolgá-ltatások működtetéséhez szükséges forrásokat kapják meg (ha egyáltalán megkapják), azzal a máig ható elképzeléssel, hogy a fejlesztésre (vagyis a szolgálta-tások helyi igényeknek megfelelő bővítésére, hiszen a fejlesztés ezt jelenti) az állam külön, pályázatos formában biztosít pénzt. A mindig is szerényen csordogáló, sokszor ötletszerűen, rosszul elosztott állami pénzek elfogytával 2004-2006-tól fokozatosan

az EU-s támogatások vették át a finanszírozási háttér szerepét. Bár az uniós támogatási rendszer köztudot-tan tervezett átalakulásával ez a forrás is elfogyni látszik, még a szakmai közvélemény számára sem vált világossá az az egyszerű tény, hogy „normális” esetekben (pl. nálunk fejlettebb országokban, vagy akár a hazai gazdasági szférában) a fejlesztés általá-ban nem támogatásból, hanem a szokásos gazdálko-dási tevékenység keretében, az „üzemszerű” bevéte-lekből történik. A sokféle létező fejlesztési támogatá-sok rendszerint azokra a – kisebb – tevékenységi területekre korlátozódnak, ahol a támogatás nyomán a társadalom számára különösen fontos problémák megoldása várható, úgy, hogy a számba vehető be-vételek másképpen nem fedeznék a kiadásokat.

Mintha elfelejtettük volna azt is, hogy az EU támoga-tási politikája (is) a „nem halat kell adni, hanem ha-lászni kell megtanítani” elvén működik, és a ciklu-sonként betervezett és elköltött támogatások alapve-tően azt a célt szolgálják, hogy megtanítsák a támo-gatottakat a támogatás nélküli működésre, és ennek során törvényszerű, hogy egyre kevesebb, egyre jobban meghatározott célra lesznek majd támogatá-sok. Mégis, mintha politikusaink (és szakembereink) jelentős része még mindig a „halpiacot” keresné, a fenntartható – azaz hosszú időn át működőképes – gazdasági követelményeknek a tervezésbe való in-tegrációjára kevés törekvés mutatkozik.

A fejlesztési tervezés robbanásszerű, széleskörű el-terjedése – két-három év alatt legalább 150-200 IVS és ugyanennyi akcióterületi terv készülhetett el az or-szágon belül – egyúttal felszínre hozta a tervezés más elemeinek hibáit, illetve a rendszer egészének „be-épített” összehangolatlanságát is. A nemegyszer „szép álmokra” építő rendezési tervek a társadalmi-pénzügyi realitásokkal nem számolva sokszor olyan tervi megoldásokat írtak elő helyi rendeletként, hogy a városközpont-megújítási pályázatok nagy részében azonnali termvmódosításra volt szükség, még viszony-lag kisebb beavatkozások esetén is. A folyamatok ismeretében állítható, hogy míg a beruházások mű-szaki lebonyolításához többé-kevésbé rendelkezésre



áll a szükséges tudás, az önkormányzati szakemberek, vagy a pályázatírók, tervezők, tanácsadók nagy részének – néhány a pályázatokban mantraszerűen ismételtetett szófordulaton túl – fogalma sincs a városfejlesztés beruházásainak szélesebb összefüggérendszeréről, a fenntartható városgazdálkodás, a partnerség építés, tervezési kommunikáció, városmarketing, vagy éppen a szociális szempontoknak a tervezésbe való beépítésének gyakorlati tudnivalóiról. Így fordulhat elő pl. az, hogy az önkormányzatok nagyobb része szinte menekül a szociális városrehabilitáció elől, helyi szakemberek és politikusok széles köre inkább elfelejtené az egészet, holott már tudható, hogy a következő – 2014-ben induló – EU tervezési ciklusban már csak az ilyenfajta, speciális esetekhez kapható vissza nem térítendő városfejlesztési forrás.

Központi forráselosztás hiányában megtorpanni látszik a területfejlesztés is. A pénz(újra)elosztás aktuális módjához szokott, a kialakult mechanizmusok egyes részterületein rutint szerzett szakemberek számára gyakran teljesen új az az elképzelés, hogy egy térség (régió, megye, tartomány, vagy bármilyen több településre kiterjedő, önálló választott döntéshozó testülettel bíró területi irányítási szervezet) nem csak pénzelosztó szerepet tölthet be, hanem elvben pénzt is „termelhet” (pl. saját adókból, vagy szolgáltatásokból). Amellett, hogy pénz rendelkezésre bocsátásával segíthet más szereplőket, eszköztára ennél jóval szélesebb lehet: fejlesztési céljainak elérése érdekében maga is végezhet kisebb, vagy nagyobb

beruházásokat, létrehozhat szervezeteket, üzleti és közhasznú célból egyaránt.

És akkor?

Világos tehát, hogy széleskörű innovációra van szükség a magyar urbanisztikában, város-, településfejlesztésben és tervezésben ahhoz, hogy a változó társadalmi igényeknek, a finanszírozható, gazdaságilag (is) fenntartható beavatkozásoknak a szakma meg tudjon felelni. Ebben pedig – tekintettel arra, hogy a tervezettség, a tervszerűség a közpénzek korrekt és hatékony elköltésének a legfontosabb eszköze – leelőbb a tervezési rendszert kell úgy átalakítani, hogy az minél hatékonyabban segítse a társadalmi igények széles körét gazdaságilag hatékony módon kielégítő, környezeti szempontból pedig értékőrző, takarékos és vonzó térségi- és településfejlesztést.

Ehhez persze alapjaitól kell végiggondolni a rendszer egészét, górcső alá véve az egyes tervfajták szükséges funkcióit, az azok kielégítéséhez megfelelő tartalmú terveket, azok összefüggés- és kapcsolatrendszerét, helyi és regionális szinten egyaránt. Csak akkor remélhetjük a közös javakkal való megfelelő gazdálkodást, ha ehhez megfelelő tervrendszerünk is van. Ebben az esetben lehetünk képesek a következő időszak uniós előírásainak teljesítésére is azért, hogy a nehézségek ellenére is kihasználjuk a változó rendszerben megnyíló lehetőségeket. Ehhez a rendszerhez kell majd igazítani a szakma minőségbiztosítási, illetve szakember-utánpótlási (vagyis esetünkben

felsőoktatási) háttérét, és akár a szakmai érdekvesztelmeit is.

A tervezési rendszer elemei

A tervezés mindig a továbblépéshez szükséges döntéseket előkészítő munka. Konkrét megvalósítási módja szorosan összefügg azzal, hogy – ha térbeli tervezésről, azaz regionális tervezésről, településtervezésről van szó, az adott – rendszerint választott – döntéshozó területnek milyen ügyekben van kompetenciája, illetve, hogy hogyan, milyen módon kívánja a fejlődést előmozdítani. Más megközelítés szükséges akkor, ha egy közhatalmi szerv közvetlenül maga akar beavatkozni, más, ha mások beavatkozását szeretné kiváltani, befolyásolni (ezeket a terveket nevezhetjük operatív terveknek), vagy akkor, ha nem kíván különösebben beavatkozni, de – a közösség érintett tagjainak az érdekében – biztosítani szeretné, hogy a mások által megvalósított beavatkozások a közösség egésze számára megfelelő keretek között maradjanak (ezek gyűjtőneve lehetne a rájuk szükségképpen jellemző normativitás miatt „normatív tervek”).

Ugyanakkor, mivel az urbanisztika multidiszciplináris, azaz sok szakma együttes, összehangolt munkáját igénylő tevékenység, ezért a közhatalom egyes szintjein a különféle szakmák, ágazatok feladatait az adott szint sajátosságainak megfelelően, de más szakmák munkájával összehangoltan kell megvalósítani. Ehhez nélkülözhetetlenek a különféle beavatkozásoknak megfelelő ágazati tervek minden olyan szinten, ahol az adott ágazatban, szakmacsoportban a dolgok menetét előremozdító munka folyik.

Az általános (átfogó) terv

A térségek, városok egészének jobb körülmények közé hozásához olyan átfogó célok megfogalmazására van szükség, amelyek általánosságban, a területi egység egésze szempontjából fontosak, akkor is, ha megvalósulásuk a térség, vagy a település valamilyen jól körülhatárolható részén történik. A sokféle adottság és igény a térségek, vagy a települések részéről sokfajta, egymással többé-kevésbé párhuzamosan futó, de a célszerűség érdekében egymással összehangolt beavatkozást igényel, amelyek rendszerint szorosan összefüggenek az érintett területre sajátosságaival. A közhatalmi döntéshozatal minden szintjén (az ország egésze, az egyes megyék, és a települések szintjén is) szükség van ezért egy olyan tervfajta, amely hosszú időtávra (15-20 évre)

előretekintve átfogóan, a térség, vagy a település egészére fogalmazza meg a fejlesztés átfogó céljait, az azok eléréséhez szükséges beavatkozásokat, tevékenységeket. Ennek a tervfajta elő kell irányoznia a beavatkozások viszonyait, tekintettel azok kapcsolatrendszerére, az elérésükhöz szükséges erőforrásokat, és – ha szükséges és lehetséges – a beavatkozások tervezett egymáshoz kapcsolódását, és sorrendiségét is. A jelenlegi tervrendszerben helyi szinten hasonló szerepe van az integrált városfejlesztési stratégiának, amely azonban rendszerint kevésbé foglalkozik a térbeliséggel, és a településszerkezeti tervnek, amely azonban a legtöbbször nem, vagy csak kevésbé tér ki a társadalmi és gazdasági szempontokra, célokra. Az új átfogó tervtípus ezért a legcélszerűbben a két meglévő, ismert tervfajta tartalmi egyesítéséből hozható létre, neve a legfontosabb tulajdonságát kifejező átfogó terv, vagy – jobban szem előtt tartva a tradíciókat – általános terv lehetne.



Az akcióterületi terv

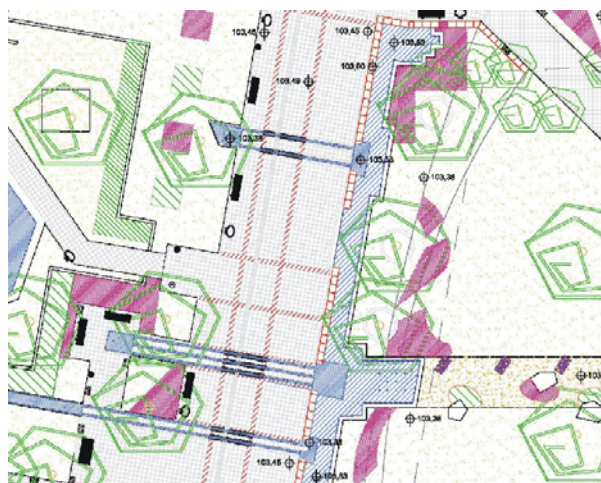
A térség, a megye vagy a település életének a legfontosabb elemei a közhatalom fejlesztési tevékenysége szempontjából azok a 3-8 éven belül – azaz középtávon – megvalósítani, azaz befejezni kívánt konkrét beavatkozások, beruházások, amelyek nem csak önmagukban, közvetlenül, hanem az általuk kiváltott, aktivitásokon, másokra gyakorolt hatásokon keresztül közvetetten is elősegítik a helyi társadalom igényeinek jobb kielégítését, a meglévő viszonyok kedvező irányú változtatását. Az ilyen akciók történhetnek egy településrész, kisebb-nagyobb városnegyed, vagy – regionális, pl. megyei szinten – egy tájegység, kisebb-nagyobb településcsoport érdekében, ami rendszerint több egymással összefüggő, vagy ezekhez kapcsolódó beavatkozást foglal magá-

ba az adott területen. Ilyenkor az akcióterületi beavatkozások összességét, kölcsönhatásait, egymáshoz és az egész településhez kapcsolódását, részletesebb feltételrendszerét is számba vevő tervfajta szükséges, amelyet – legfontosabb szerepe alapján – akcióterületi tervnek nevezünk jelenleg és ezentúl is.



A megvalósíthatósági terv

Az egyes beavatkozások, beruházások sajátosságainak, egyedi és közhatalmi feltételrendszerének megtervezését szolgálják a megvalósíthatósági tervek, amelyek a közpénzeket, közhatalont, közösségi aktivitásokat közvetlenül érintő beruházásokkal kapcsolatos közhatalmi – és költségvetési – döntéseket előkészítő dokumentumok. A részletes feltételrendszer, a szükséges partnerségi viszonyok érdekében készítésük akkor is szükséges, ha a beavatkozást maga a döntéshozó közhatalmi szervezet (pl. kormány, vagy megyei, települési önkormányzat) végzi, és akkor is, ha más közhatalmi, vagy magánszervezet a projekt gazdája. Ennek megfelelően e tervfajtaiban tömören, világosan és közérthetően számba kell venni az adott beavatkozás megvalósításának az összes, a közösség, a közhatalom szempontjából figyelmet érdemlő körülményét, úgy, hogy mind a széles közvélemény, mind pedig a döntéshozók számára egyértelmű legyen, mit is kíván elérni a beavatkozás kezdeményezője. A megvalósíthatósági terv alapján születhetnek meg az üggyel kapcsolatos közhatalmi költségvetési előirányzatok és jöhetnek létre a megvalósításhoz szükséges két-, vagy többoldalú megállapodások az előrelépésben fontos szerepet játszó közhatalmi és/vagy magán szervezetek között.



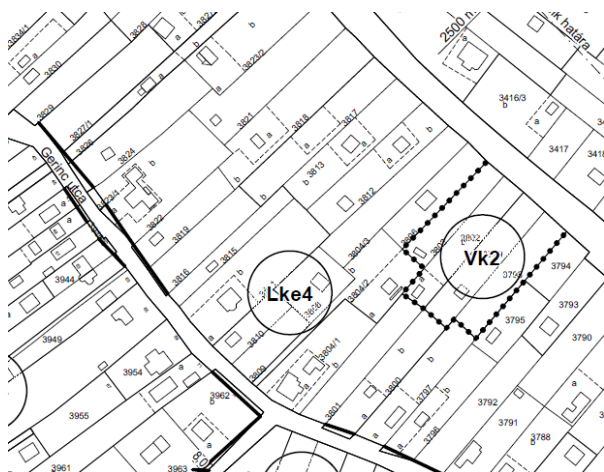
A fejlesztési szerződés

Azon a megállapodásokat foglalják magukba – a jelenlegi keretek között is – azok a településrendezési szerződések, amelyek ma a „cél kezdeményezőjének” az önkormányzattal kötött megállapodását jelentik. Az összehangolt térbeli tervezési rendszer, az EU-támogatások fogadásának és a hatékony előrelépésnek a követelményei ugyanakkor azt is szükségessé teszik, hogy ne csak a beruházó és a települési önkormányzat között, hanem más, a megvalósításban fontos szerepet játszó szereplő(k) között jöjjenek létre ilyen szerződések. Tehát, ha pl. egy megyei beruházás önkormányzati közterületet érint, illetve egy országos, vagy térségi érdekből magántőke szerepvállalással valósul meg egy beruházás, az országos és a helyi közhatalmi szereplőknek, valamint a privát résztvevőknek is alá kell írniuk a megállapodást, saját szerepvállalásukról. Mivel az ilyen szerződések nem csak települési, hanem térségi, megyei szinten is nélkülözhetetlenek, ezért nevüket indokolt fejlesztési szerződésre változtatni, minimális tartalmukat pedig jogszabályba foglalni.

A szabályozási terv

Ha a megvalósítás magántulajdonú ingatlanokat is érint, a közterületi határok megváltoztatásához továbbra is szükség van a település szintjén a szabályozási terv készítésére, ami azonban csak az érintett, és az azzal szorosan összefüggő területre terjed ki. A tapasztalatok szerint ugyanis egyrészt a hatalmas területekre, egész városra kiterjedő, számos nagy ívű beavatkozást tartalmazó, több évtizedes megvalósulásban reménykedő szabályozási tervek tulajdonmegváltoztatási potenciálja, ezzel együtt tényleges esélye a megvalósulásra igen csekély. Ugyanakkor az érintett ingatlanok elhúzódozó közha-

talmi megszerzése az érintett tulajdonosok számára nemegyszer jelentős kárt okoz, amiért az érintettek nemegyszer megalapozottan fordulhatnak bírósághoz káruk megtérítése érdekében. Tekintettel arra, hogy az ilyen tervek alkalmasak az adott területen a szokásostól eltérő területhasználati viszonyok, építési övezetek alkalmazására is, a szabályozási terv ilyen tartalma lehetőséget teremt arra, hogy a szokásostól, az adott térségben mindennapostól eltérő beruházások építészeti alapjait megteremtse. Így, ha az adott, az átfogó tervvel, és – ha van – az akcióterületi tervvel is összhangban lévő beruházás megvalósíthatósági tervét elfogadva az önkormányzat fejlesztési szerződést köt, kikötheti ebben – a projekt más költségeivel együtt – a tervben foglaltak megvalósításához az ingatlan, vagy a hozzátartozó infrastruktúra által igényelt összeget is. Az igények és a gazdasági lehetőségek folyamatos változása miatt azonban szükséges, hogy az ilyen szabályozási tervek – és az azokat megelőző szerződések – határozott, az adott beavatkozás megvalósításához szükséges időre legyenek hatályban, és érdekmúlás, vagy a feltételek teljesítésének elmulasztása esetén meghatározott idő – alapesetben öt év - múlva automatikusan hatályukat veszítsék, ugyanakkor tartalmuk, hatályuk kölcsönös szándék esetén egyszerűen hosszabbítható legyen.



Az építési szabályzat

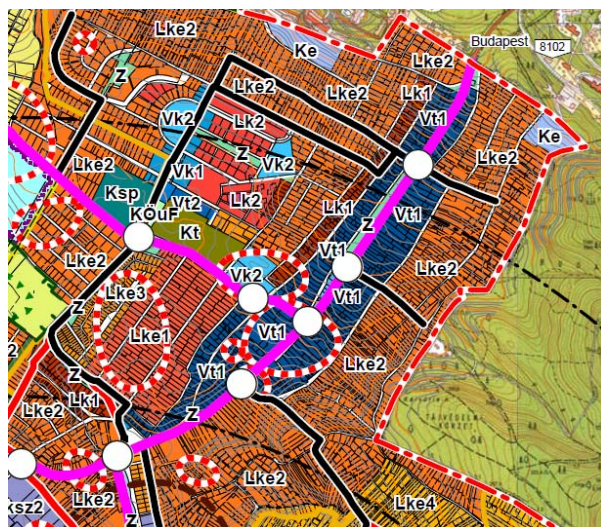
Az egyes települési területek közérdekeknek megfelelő, olyan felhasználása érdekében, amely nem sérti más területhasználók érdekeit, egyúttal segítik a közösségnek az értékőrző fejlődés, vagy a környezeti károk megelőzése érdekében hozott szabályainak érvényesítését, más szereplők számára is kötelező érvénnyel betartandó építési szabályzat megalkotása, elfogadása szükséges. Építési szabályzat minden

olyan döntési szinten létrehozható, amelynek az alkotmányos rendből fakadóan joga van mások építési tevékenységét közcélúan korlátozni. Ilyen lehet a település és a megye is, és ilyen lehetne az országos szint is, ha itt a korlátozások nem ölténének testet különféle ágazati törvényekben.

Az építési szabályzat betartása mellett folytathatják beruházás-előkészítő tevékenységüket mindazok, akik az adott területen kívánnak építkezni.

Az építési szabályzathoz olyan térképet kell mellékelni (övezeti térkép), amely azt is mutatja, hogy a terület egyes előírásai melyik területrészekre vonatkoznak. Ezek lehetnek a döntéshozó szint által hozott sajátos szabályok, és tájékoztató jelleggel feltüntetendők a más szervezetek által hozott, az építés, vagy annak tervezése során kötelező érvénnyel betartandó szabályok is.

Az egyes területekre vonatkozó szabályozási tervek szintén a helyi építési szabályzatról szóló rendelet határozott – meghosszabbítható – ideig hatályos mellékletét alkotják.



Az ágazati tervek

A tervek készítése és jóváhagyása során az egyes ágazatok tevékenységi körébe tartozó tervi elemek „egyenrangúak”, így az „alátámasztó” és „jóváhagyandó” munkarészek megkülönböztetése értelmét veszíti.

Az egyes szakterületek saját ágazati beruházás-előkészítő tevékenységének elősegítése érdekében ugyanakkor minden döntési szinten szükség van az általános (átfogó) tervekben összefoglalóan megfo-

galmazott feladatoknak az adott szakterület munkája számára való részletezésére. Ilyen módon az általános tervből levezetve minden olyan döntési szinten szükség van – az általános tervre támaszkodó – ágazati tervekre, ahol az adott szakterület terén a döntéshozó testületnek illetékessége van. Az ilyen terveket a stratégiai tervezés szabályai szerint célszerű megfogalmazni, részletezettségük, léptékük az adott döntési szint sajátosságainak megfelelően változhat.

Tekintettel arra, hogy a pontos és hatékony tervezés a legszélesebb értelemben vett közérdeknek tekinthető, indokolt, hogy ezek az adatok az interneten bárki számára könnyen, gyorsan és ingyenesen elérhetőek legyenek. A rendszer célszerűen a VÁTI TEIR adatbázisára alapozottan állítható elő és működtethető.



Jogalkotási stratégia

A törvényben foglalt átfogó és operatív tervek, hatósági dokumentumok, jogszabályok elkészítése és jóváhagyása az önkormányzatok számára kötelező kell legyen. Az eddigi tapasztalatok szerint ugyanakkor méltányos és hatásos megoldás az, ha a kötelezettség teljesítése elmulasztásának jogi retorziója nincsen, de területek beépíthetővé tétele, európai, vagy állami támogatások igénybe vétele csak a szükséges dokumentumok megléte esetén lehetséges.

Új urbanisztikai törvénykönyv

Tekintettel arra, hogy a közhatalmi tervezésnek minősülő térbeli tervezés lényegesen különbözik az egyes objektumokra vonatkozó műszaki tervezéstől és sokkal inkább a közigazgatás tervezéséhez közelít, semmi sem indokolja, hogy a térbeli tervezés a műszaki-építészeti tervezés egyes követelményeivel egy törvényben legyen megfogalmazva. Indokolt viszont, hogy szabályozása is elkülönüljön az építésztervezéstől, és – hogy az összes összetartozó szabály egy helyen fellelhető legyen, a mindenkor módosításokkal együtt – önálló területi tervezési törvényben kapjon helyet. Ez optimális esetben magába foglalhatja a mai területfejlesztési törvény, az Étv. 6-30 §,

Területi Információs Rendszer

Ahhoz, hogy az egyes tervek megfelelő információs alapokon készülhessenek el, nem nélkülözhető az olyan területi információs rendszer, ahonnan az interneten keresztül bárki, korlátozás nélkül, díjmentesen hozzáférhet a tervezéshez általában szükséges adatokhoz. Ahhoz, hogy a rendszer a tervezés minden szintjén használható legyen, olyan információ-csomagokat kell létrehozni, amely – némileg az IVS adatsomagjaira hasonló módon – többféle adatforrás információit integrálva, egy helyen teszi közzé a különféle szintű tervek készítéséhez szükséges adatsomagot. A rendszernek így legalább tömb, településrész, település, járás, megye, régió, ország szinten tartalmaznia kell az adott egység társadalmi, gazdasági és fizikai környezeti jellemzésére, a változások követésére szolgáló, rendszeresen frissülő adatokat.

közötti szakaszának, valamint az ágazati törvények területi tervezési részeit tartalmazó bekezdéseket, természetesen az új önkormányzati törvénynek megfelelő részletes tartalommal.

Egy végrehajtási kormányrendelet

Ugyanígy szükséges az is, hogy az átláthatóság és az értelmezhetőség, az átfedések és joghézagok elkerülése érdekében az OTÉK első felének a bázisán, a területfejlesztési törvény végrehajtási rendeleteit is integrálva egy kormányrendelet szülessen a törvényből következő részletesebb szabályok megállapítása érdekében. Így a teljes rendszer egybefüggővé, áttekinthetővé és ez által lényegesen egyszerűbbé, alkalmazhatóbbá válik majd, ide értve az ágazatok munkájának összehangolását is.

A rendszer bevezetésének és alkalmazásának kérdései

Minőségbiztosítás

A minőségbiztosítás a különféle szakmákban rendszerint két, egymástól különböző módon, illetve azok kombinációjával történhet:

a termék előállítási módjának, az ehhez szükséges lépések megtételének és eredményességének vizsgálatával, illetve

a termék előállítóinak olyan felkészítésével és minősítésével, hogy személyükben képesek legyenek az adott feladat önálló, magas színvonalú elvégzésére.

A jelenlegi térbeli tervezési rendszerben mindkét forma túlbiztosított módon fordul elő, de egyik sem kötődik szorosan a tervek sikerességéhez fűződő szakmai és politikai elvárásokhoz: a termék – vagyis a tervek – minőségét különféle állami szervezetek vizsgálják, és a széles körű nyilvánossági munka is a jó minőségű – azaz a társadalom érintettjeinek igényeit szakmai eszközökkel kielégítő – tervek készítésének irányába hat. Ezen belül a főként építészeti kérdésekkel foglalkozó tervtanácsok csak ritkán és gyakran egysíkúan ítélik meg a tervek minőségét, a szükséges, igen szerteágazó információk hiányában a gyakorlatban nemegyszer alkalmatlanok a tényleges tervbírálatra.

Ugyanakkor jelenleg a tervezők – termék-előállítók – minősítési rendszere csak a kamarai tagsággal bíró, műszaki végzettségű tervezők rendezési, tervezési munkáira ad tervezési jogosultságot, bár a tervezés lényege – kétségtelenül széles, iskolában nehezen

megszerezhető tudásigénnyel – a folyamatszervezés, amire ma senki sem készít fel.

Minőségbiztosítási szempontból éppen ezért az iskolai végzettségnek igen kevés szerepe van, különösen azért, mert a tervekészítés folyamata erősen ellenőrzött, a különféle tervi anomáliákra normális esetben a tervek egyeztetési és nyilvánossági lépéseinek során fény derül(het).

Tervtanácsok

A fentiek tükrében az újjáalakuló rendszerben a tervtanácsok szerepének változnia kell. Amennyiben az érintett közösség – azaz a terv készítéséért felelős önkormányzat a megfelelő érdekérvényesítő képesség, a terv minőségének érdekében szükségesnek tartja, hozzon létre olyan konzultatív testületet, amelyben szakpolitikusok és szakértők, valamint a társadalmi érdekek megjelenítői is részt vesznek. Ilyen módon a meghívott tervezők és a szakpolitikusok mellett a grémiumban kell ülnie a hivatal a terv által közvetlenül érintett szakterülettel foglalkozó szakmai vezetőinek, a civil szervezeteknek, és az adott kérdésekben jártas, lehetőleg helyi szakértőknek is, a műszaki-építészeti szakértelem mellett más szükséges szakterületeket is megjelenítve. Szerencsés, ha az üléseken a tervek értékelése előre megfogalmazott, általánosan ismert és alkalmazott szempontrendszer alapján történik.

Tervezői jogosultság, tervezői nyilvántartás

A tervezői jogosultság rendszere jelenleg a térbeli tervezésben sokkal inkább a „szakmai önvédelem” kategóriájába sorolható, amit viszont nem szabad állami-közhatalmi (törvényi-jogszabályi) szinten eldönteni, ezt az adott szakma belügyeként érdemes kezelni. A nehezen átlátható, sokszínű tervezési rendszer körülményei között érdemes lehet viszont olyan, a tervezés különféle műfajaiban jártas, gyakorlott szakemberekből a referenciájukul szolgáló munkákkal együtt olyan – önként jelentkezésen alapuló – folyamatosan frissülő nyilvános adatbázist vezetni, amelyből a tájékozatlan tervező hatóságok nagy biztonsággal ki tudják választani az ajánlatlételre felkérni kívánt tervezőket, illetve utánaérdeklődhetnek a korábbi megbízók elégedettségének. Az ilyen nyilvántartásban természetesen nem csak a műszaki, hanem mindenféle más képzettségű és szaktudású szakértők is szerepelhetnek.

Felkészítés, felsőoktatás

Mivel a rendszer egyes elemei jelentős részben a szakma széles köreiből ismertek, a szakemberek, tervezők felkészítése viszonylag gyorsan, néhány hónap alatt megtörténhet. Ezzel együtt mind a szakmai szabályok, mind pedig a megfelelő alkalmazás érdekében szükséges az, hogy a jogszabály-előkészítők és a szakma által folyamatosan figyelt, a minisztérium által támogatott mintatervezési folyamatok keretében lehessen a gyakorlati alkalmazás optimalizálásához indokolt kisebb korrekciókat végrehajtani.

Célszerű továbbá, hogy a városfejlesztési kézikönyv új, kibővített formában jelenjen meg, és hosszabb-rövidebb felkészítő kurzusokra is szükség van a tervezésben érintett szakpolitikusok, szakemberek számára, különösen azokon a döntéshozatali szinteken (pl. a megyéknél), ahová olyan új tervezési kom-

petenciák települnek, amelyekkel kapcsolatosan a meglévő tisztviselőknek általában nincs elegendő tapasztalata, vagy tárgyi ismerete.

Ennél is fontosabb ugyanakkor a jövő érdekében az, hogy az urbanisztikai felsőoktatás rendszere képes lehessen a megfelelő felkészültségű, tárgyi tudású szakemberek képzésére. Ezen belül – különösen az általános tervezés szakmai irányításában – kiemelkedő szerep juthat a sokszínű felkészültséggel rendelkező geográfusoknak, és – ha ez a sokszínűség valóban adott lesz – a településmérnököknek is.

Ongjerth Richárd
ügyvezető igazgató
Magyar Urbanisztikai Tudásközpont
Nonprofit Kft.



III. TANULJUNK A HIBÁKBÓL – AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ IDŐSZAK AZ EDDIGI TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

EU 2014-2020: két évtized útravaló tanulságai

Húsz év makro ökonomiai tapasztalatai

Hazánk 1989 óta van aktív pénzügyi kapcsolatban az Európai Unióval. A közeli rendszerváltást üdvözölve indította meg az Unió a PHARE programot. A betűszó első két betűje Lengyelországra (Poland) és Magyarországra (Hungary) utal. A PHARE, majd később az ISPA és SAPARD betűszavakkal jelzett programok a közben tízre bővült országcsoport felkészülését szolgálták a tagságra. E programok keretében kellett a szükséges jogharmonizációt végrehajtani az ahhoz szükséges intézményi fejlesztésekkel együtt. Jórészt erre, valamint kisebb mértékben bizonyos, a gazdaság fejlődésének és a közösségi szempontokat figyelembevevő érdekek területén jelentkező szűk keresztmetszetek oldására biztosítottak ez előcsatlakozási alapok forrásokat. Utóbbira volt példa a szlovén-magyar vasúti összeköttetés és a Párkányi híd megépítése uniós társfinanszírozással.

A hosszúra nyúlt előcsatlakozási időszakban nagyban folyt a hazai piac megnyitása, a kereskedelem teljes liberalizálása, a hazai gazdaság privatizációja, valamint a hazai pénzügyi liberalizáció és dereguláció. Hazánk az uniós irányelveket, az áruk a tőkék, a személyek és az eszmék szabad áramlását már jóval a tagsági viszony előtt lehetővé tette. A piacnyitási folyamat hazánktól tetemes áldozatvállalást követelt, miközben a hazánkba települő külföldi vállalkozások, köztük a legtöbb az EU tagországaiból, jövedelmező piaci pozíciókhoz jutottak. Az áldozatok sorában említendő a hazai foglalkoztatási aktivitás drámai csökkenése, az államadósság gyors növekedése, annak ellenére, hogy a termelő vagyoni versenyképes része deviza bevétel ellenében idegen tulajdonosokhoz került. Az államkassza bevételei az alacsonyabb szintű foglalkoztatás és a külföldi cégeknek adott nagyvonalú adókedvezmények miatt csökkentek. A tartós hiányhoz emellett a finanszírozás kiugróan magas ára is hozzájárult. A 2004-ben elért tagságig jól számíthatók a pluszok és a mínuszok. Az 1989 óta bekövetkezett mintegy 25%-nyi GDP növekedés mellett a hazai jövedelemtulajdono-

sok átlagjövedelme egyes szektorokban még az 1989-es szinttől is elmaradt. A növekedés haszna a hazánkba települt külföldi tulajdonú vállalkozásoknál és a finanszírozóknál csapódott le. Hiába emelkedett a hazai élől munka termelékenységé az uniós átlag feléről annak közel kétharmadára, a reálbérszint maradt a megszokott 23-30%-os szinten.

A piacnyitással szükségszerűen elszenvedett nemzeti áldozatokat lett volna hivatott részben ellensúlyozni az új tagként hazánkban járó forrás igénybevételi lehetőség, amire az Unió hétéves finanszírozási terveiben nyílt különféle alapok igénybevitelével lehetőség, az egymást követő Nemzeti Fejlesztési Tervek keretében. Az igénybe vehető forrásokat eleve csökkentette a kormányzat meghátráló tárgyalási pozíciója az agrárfejezetben, amikor hozzájárult, hogy a norma szerinti direkt kifizetéseknek csak negyedét kapja induláskor hazánk, miközben egyes új tagok 55%-ról indultak. Ez a durva hiba már 2004-ben - a csatlakozás első évében - nem csak a hazai mezőgazdaság export pozícióinak romlását eredményezte, de soha nem látott import penetrációt okozott a hazai élelmiszer fogyasztói piacon is. A frissen csatlakozott országok körében a magyar mezőgazdaság abszolút vesztes lett. A csatlakozás után mezőgazdaságból élő egzisztenciák ezrei, munkahelyek további tízezrei veszttek el. Miközben Lengyelország növelni tudta az Unióba irányuló agrárkivitelt, így többlet devizához jutott, a hazánkba beözönlő élelmiszer import több mint ellensúlyozta az export növekedését. Ez a pozíció-romlás végső lökést adott egyes vidéki kistérségek drámai leszakadásához, a munkanélküliség kritikus szintre történő növekedéséhez. Mindez a napi politikai térképet is átrendezte, amit kis késéssel a 2010-es választás végeredménye is tükrözött.

Ami a hosszúra nyúlt előcsatlakozási idő kezdetétől (1989) az Új Magyarország Fejlesztési Terv lezárásáig (2015) eltelt időszak gazdasági, de ezt legjobban kifejező pénzforgalmi egyenlegét illeti, hazánk még nem könyvelhet el pozitívumokat az EU-val való

együttműködésében. Feltételezve, hogy 2015-ig a fejlesztési terv utolsó forintját is sikerül lehívni és felhasználni (ez irreális), az EU-ból érkező pénzesz-szeg még a 35 Mrd Eurót sem fogja elérni. Ezzel szemben áll a piacba való betagozódás áldozati költségei, amit legösszefogottabb módon, hazánk adósságának 22 Mrd USD dollárról 160 Mrd USD dollárra való növekedése jelez. Kellemetlen kísérőjelenségként említhető a 1,5 millió munkahely veszteség, valamint a vidék végzetes leszakadása, melynek közvetlen és közvetett költségeit még megbecsülni is nehéz.

Az EU források pénzügyi tapasztalatai

Az előcsatlakozási alapok kezdeti bizonytalankodása után 1998-tól felgyorsult azok eredményes igénybevétele. Ennek is köszönhető hazánk tagjelölti minőségének rohamos javulása, hiszen ezek az alapok 1998 után fokozatosan a tagsági viszonyra való felkészülés céljait szolgálták, ún. „accession-driven” jellegűek voltak. Néhány közülük a közönség számára is szemléltette az EU hazai jelenlétét és üzenetét, mint például a Párkányi híd, ami hosszú huzavona után újra egyesítette a háború után mesterségesen szétszakított és gazdasági értelemben összetartozó régiókat.

Az első pénzügyi tervből (2004-2006) csak szimbolikus nagyságrendű források jutottak hazánknak, azt is beleértve, hogy az előcsatlakozási alapokból még fel nem használt forrásokat is az első Nemzeti Fejlesztési Tervhez csapták.

Általánosságban elmondható, hogy a források felhasználása rendkívül lassú. Az uniós projekteket elnyert kivitelezők általában nem tudnak számolni az uniós és a kormányzati forrásrész szerződészerű kifizetésével. Számos esetben az előfinanszírozást végző pénzügyintézetek felszámolást voltak kénytelenek indítani, mert késett az uniós és a kormányzati társfinanszírozás. Publikus kimutatások a katasztrófába torkoló esetekről és az Unió által visszavont forrásokról még nem jelentek meg. Jelen sorok írója mellőzné az e tárgyban gyűjtött tényanyagot. Jellemző esetként a Zalalövő-Boba vasúti szakasz rekonstrukcióját említeném. Az ISPA 2000-ben létesült erre forrás, mintegy 100 millió euró értékben, 50%-os uniós társfinanszírozással. A szerződés szerinti befejezésre 2006 decemberében kellett volna sort keríteni, azonban erre csak évekkel később került sor. Az uniós szabályok szerint a 2004-2006-os időszak audi-

tálása még folyamatban van, vélhetően rengeteg tanulsággal jár majd.

Ami az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (2007-13) illeti, a 2010-es kormányváltásig az elérhető összeg kifizetésének még 10%-ánál sem tartottak, mára a kifizetések 2000 milliárd forintra nőttek. A programok és szervezeti struktúra merevsége nehezé teszi a további kifizetés felgyorsítást, ezért józanul az várható, hogy a teljes forrásfelhasználás nem fogja elérni a 80%-ot. A szabályok nem teszik lehetővé sem az intézményi struktúra, sem a programrendszer lényegi változtatását. A tervezet fő hibája, hogy összeállításakor a hazai tervezők nem a hazai gazdaság növekedési szempontjait vették fő prioritásnak. Ezért a források felhasználásából adódó növekedési többlet nem számottevő. További probléma, hogy a forrásoknak csak kis hányada jutott decentralizált felosztásra a régiókhoz. A növekedés szempontjából kiemelten fontos Vidékfejlesztési tervben az irányító szerep viszont az aktuális kormányzat decentralizált párt struktúráihoz került, mellőzve a bírálók esetében a kiválasztásnál a szakmai szempontokat. Erre jó példa a LEADER program volt. Összességében a vidékfejlesztési források jelentős hányada a mamut mezőgazdasági konglomerátumokhoz került. Ezek azonban nem teremtettek új munkahelyeket, hanem a nagyüzemi szántóföldi növénytermelő mezőgazdasággal foglalkoztak. A végeredményként létrejövő termények – búza, kukorica, stb. - pedig időnként nyomott piaci körülmények között kerültek értékesítésre, tovább rontva a mezőgazdaság nemzetgazdaságban betöltött helyzetét.

Annak ellenére, hogy az Új Magyarország Terv végső lejárata 2013-ban, a végső számla benyújtások határideje pedig 2015-ben lesz, arra már nincs mód, hogy a terv forrásfelhasználása alapvetően megváltozzon és alapvető prioritásként a gazdaság növekedését tűzze ki. Törekedni már csak arra lehet, hogy a rendelkezésre álló források a legteljesebb mértékben legyenek lekötve, valamint a programok teljesülése után a kifizetések is határidőben megtörténjenek. Ez sem kis feladat, tekintve, hogy a 2007-2008-ban meghirdetett első akciótervbeli nagy projektek egy tekintélyes hányadában még az első kapavágás is hátra van, valamint bizonyos programok törlésre (visszavonásra) kerültek. A kohéziós alap vezető projektje, a 4-es metróvonal ügye is vajúdik egyebek mellett. Joggal állíthatjuk - a 2008 utáni gazdasági visszaesést is beszámítva -, hogy eddig hazánk sokkal több áldozatot vállalt a tagsági viszonyért, mint amennyi forrás ennek akár csak részbeni ellensúlyozására érkezik 2015 évvel bezárólag. Jog-

gal érvelhetünk tehát valós gazdaság- és növekedésbarát új nemzeti terv mellett a 2014 utáni időkre.

Az alábbi felhalmozódott tapasztalatok a KKV-k, helyi önkormányzatok és azok különféle intézményei területén tapasztalt ügyek kapcsán gyűltek össze. Olyan pályázatíró és bonyolító cégek tapasztalatai, akik ebben a körben dolgoznak. Feltehetően a hazánkba települt multinacionális ipari cégek, nagy agrárkonglomerátumok által gyűjtött tapasztalatok ettől eltérhetnek, és kedvezőbbek lehetnek.

A felhalmozódott tapasztalatok

a) *Határozott, karakterisztikus nemzeti érdekvédelem az Unióban*

Mindenekelőtt a határozott és karakterisztikus érdekvédelem kérdése emelendő ki. Sajnos az elmúlt két évtized inkább arról szólt, hogy a kormányzatok szinte lesték az uniós és nemzetközi „elvárásokat”, ezáltal inkább alkalmazkodtak, minthogy a nemzet számára előnyösen alakították volna a folyamatokat. A magyar elnökség és a regnáló kormány erős felhatalmazása lehetőséget nyújt a karakteres (de nem elvtelen) érdekképviseletre. Az európai döntéshozó fórumok az elmúlt közel két évben ehhez kezdenek hozzászokni. Az érdekképviselet hatásosabb, ha résztémákban szövetségeseket keresünk. A V4 és a 2004-2007 között csatlakozók csoportja erre ad kiváló terepet. A lobby csere-bere kiegészülhet más szervezetekben történő együttműködésekkel is (ENSZ, NATO, OECD stb.). Közös erővel kell elérni, hogy az igénybe vehető források mennyiségét ne csökkentse az EU a jelenleg a GDP százalékában meghatározott szint alá. Ebben az első lépést a lengyel elnökségnek kell megtennie. Az EU-ban használt kohéziós elv hazánkban csak akkor váltható aprópénzre, ha a hazai vállalkozásfejlesztésen keresztül uniós források felhasználásával új vidéki munkahelyek százezrei jönnek létre 2020-ig. A 2010-es magyar és lengyel uniós elnökség sikeres kezdet lehet a karakteres érdekképviselet meghonosításához.

b) *A gazdasági növekedés gyorsítása*

Hazánk létérdeke a gazdaság nemzetközppontú szervezetváltoztatása és a növekedésének gyorsítása. Ráadásul nem azt a növekedést kell gyorsítani, ami a hazánkban működő idegen cégek exporttevékenysége révén jön létre, hanem a hazai tulajdonú kis- és közepes vállalkozások fejlődése útján elérhető. Az exportdinamika, bár növeli a GDP-t, de csak szerény mértékben járul hozzá a belföldön elköltendő nemze-

ti jövedelem növeléséhez. Világossá kell tenni uniós fórumokon, hogy hazánknak az EU-ban eltöltött első hét éve nem a hagyományos modellt, a korábbi bővítések gyakorlatát követi. Hazánk nem felzárkózott, hanem fokozta fejlettségbeli lemaradását. Ráadásul a tíz új csatlakozó között is romlott a pozíciónk. A következő pénzügyi időszakban a nemzeti gazdaság növekedését orientáló fejlesztési tervet kell elfogadtatnunk, az uniós források döntő hányadát erre kell fordítani. Erre azért is szükség van, mert a jelenlegi monetáris politika mellett a hazai cégek tőkefelhalmozása gyenge. A hitelből történő növekedésnek pedig a magas kamatok szabnak korlátot. A növekedésnek a vidékies jellegű régiókban (megyékben) és kistérségekben kell megvalósulnia, ahol bőségesen áll rendelkezésre munkaerő. Kialakítható az az elv, hogy a nemzetközi működő tőke a már ma is fejlett centrumokba áramoltatható, ahova eddig is áramlott, míg az uniós forrásoknak a kifejezetten tőkehiányos és munkaerő felesleggel rendelkező térségeket kell előnybe helyezni. A rendelkezésre álló munkaerő szakmai összetétele egyben determinálja azt is, hogy az adott térségben milyen fejlesztésekre van szükség és egyben lehetőség is.

c) *Régió helyett megyei térségfejlesztési központok*

A célnak a megvalósításához célszerű elővágásnak kínálkozik a megyei szint fejlesztési központtá történő kijelölése, és a megyei önkormányzatok intézmény fenntartástól történő mentesítése. Ez a lépés szükséges, ámde egyáltalán nem elégséges. Sürgősen kialakítandók a megyei szintű objektív döntési kritériumok, valamint kiképzendő az előkészítést végző szakemberek. A legfőbb ideje lenne már most a megyei szintű operatív programok előkészítésének, szakmai vitájának. Világosan el kell különíteni a pályázatok elbírálása szakmai szintjét az önkormányzatok szintjén hozandó döntésektől olyan módon, hogy az önkormányzati alkuk a szakmai alapú döntéseket már ne bírálhassák felül.

d) *Újra fogalmazott operatív programok*

Alapos átalakításra szorul az operatív programok rendszere is. Országos felmérés alapján kell meghatározni az egyes operatív programok forrás felhasználási arányát, százalékát. Az egyes operatív programok pályázati kiírásait megyei szintre differenciáltan kell megoldani. Minden megyében csak az legyen kiírva az adott programból, amire ott szükség van. Így elkerülhető az a hibás gyakorlat, hogy a

felhasználás oroszánrésze éppen a központi régióra, és azon belül a fővárosra esik. Gyenge kifogás, hogy ez a futó programokban azért van úgy, mert a központi régió 2011-től kiesik az Objective 1-ből. Arról sajnos kevesen szólnak a közvetlen érintettekén túl, hogy Pest megye nagy részére még továbbra is ráférne a fejlesztés, ami felveti a régióhatárok esetleges újragondolását is. A jelenleg hatályos módszerekkel a kohéziós hatás ellenkezője érhető el, a fejletlenebb régiók (megyék) további leszakadása, a felzárkózás helyett.

A vállalkozások fejlesztéséhez szükséges munkaerő fizikai elhelyezkedése nagyban determinálja, hogy hol érdemes a szükséges vállalkozásfejlesztéseket végrehajtani. Abból a tanulságból kell kiindulni, hogy az alacsony hazai bérszínvonal miatt a hazai munkaerő nem mobil. A munkaerőhöz kell a vállalkozást telepíteni, és nem fordítva, a munkaerőtől várni, hogy az lakhelyet vált és elköltözik. Az operatív programoknak erős vidékfejlesztési karaktert kell adni. A csatlakozási szerződésben vállalt kötelezettségeink jószerével 2014-re már megvalósulnak. Elkészülnek a környezetvédelmi beruházások, a szükséges útkorszerűsítések a 11,5 tonnás szabálynak megfelelően, átalakul a közigazgatás is. Mindezek ellenére maradtak, sőt nőttek a regionális különbségek, nem a kohézió erősödött.

e) *A programok finanszírozása*

Az uniós programok sikeres megvalósításának egyik fő gátja a programfinanszírozásban uralkodó kaotikus állapot. Szinte nem volt olyan eset, hogy az irányító hatóságok időben teljesítették volna a kifizetéseket. Ezért a kedvezményezettek drága banki előfinanszírozásra voltak utalva. A hazánkban működő külföldi tulajdonosi többségű bankszektor csekély érdeklődést mutatott a hazai tulajdonú pályázatmentes cégek előfinanszírozása iránt. Ha kaptak is hiteletet, csak drágán. A hitellel történő előfinanszírozás költségeit nem lehetett érvényesíteni a programok költségei között, ugyanakkor számtalan esetben felborították a programgazdák kalkulációit, és gazdálkodási nehézségeket, egyebek mellett csődhelyzeteket és felszámolást okoztak. Az államkassza a Brüsszelből lehívott forrásokat átmenetileg saját céljaira használta, ahelyett, hogy kiutalta volna időben a kedvezményezetteknek.

¹ A strukturális és kohéziós forrásokat az EU-n belül azokra a régiókra összpontosítják, amelyek felzárkóztatást igényelnek, mivel az ottani GDP az uniós átlag 75%-a alatt van. (a szerk.)

A kérdésre az egyik megoldás lehet, hogy a szerződésben megadott határidő elmulasztása esetén a programnyertesek kapjanak finanszírozást az MFB-től, vagy a bankrendszer más szereplői által leszámlázható MFB kötelezettség vállalást. A képződő kamatterheket lehessen a program keretében elszámolni, vagy azokat vegye át az államkassza.

Másik lehetséges új pénzügyi konstrukció lehet a fejlesztési hitelekhez nyújtott állami kezességvállalás, opcióval arra, hogy szükség esetén a kezesség erejéig az állam valamelyik fejlesztési szervezete is beléphet vagy képviselheti magát a cég fórumain.

f) *Bürokratikus szabálytalansági eljárásrend megváltoztatása*

A lefolytatott szabálytalansági eljárások tapasztalata, hogy azok leginkább az „elvárásoknak való megfelelés” jegyében folytak. A felfedezett szabálytalansági esetek közül több azért keletkezett, mert az irányító hatóság teljesíthetetlen feltételeket szabott, amiket az ellenőrök „felfedeztek”. Az eljárások szinte kizárólag kis és elsősorban hazai tulajdonú pályázók ellen folytak. A cél az esetszám szaporítása, és nem az érdemi munka volt. Kevés az olyan feltárt eset, amikor az uniós forrást elsíbolókat a síbolásban éppen a szabálytalansági eljárás akadályozott meg. Sokkal több az olyan eset, amikor a projekt megvalósulását akadályozta vagy hiúsította meg az alkalmatlan eljárás merev alkalmazása. Számtalan olyan eset is van, amikor a projekt megvalósult, de a szabálytalansági eljárásból adódó forrásmegvonás miatt a cég megszűnt. Az alkalmatlan szabálytalansági eljárások alapvető forrása kétségtelenül a túlbonyolított eljárási rend, aminek egyszerűsítése jelentős és érdemi javulást hozhat.

g) *Esélyegyenlőség és versenyeztetés*

Az uniós pénzforrások felhasználásának alfája és omegája a versenyeztetés, abból a célból, hogy a számításba jöhető kivitelezői kör ajánlatot tudjon adni, és így a legkedvezőbb áron történjen a kivitelezés. Éppen a versenyeztetés volt az a terület, ami a legtöbb szabálytalansági esetet produkálta. Kétfajta túlzás volt megfigyelhető a versenyeztetés területén.

Egyrészt az értékben kis projekteket ésszerűtlenül drága és hosszadalmas versenyeztetésnek vetették alá. Azokban az esetekben, ahol sok a potenciális ajánlattévő, és az ajánlat tárgyának ára utólag is jól

ellenőrizhető, a pályázóra kellene a kiválasztást bízni azzal a teherrel, hogy ha később bizonyítható a kedvezőtlen ajánlat kiválasztása, akkor az elvárt és a kifizetett ár különbözetét a pályázónak meg kell téríteni. Sokkal nagyobb a nyomás a pályázón ilyen esetben, mint a drága módszerrel (pályáztatási szakértő igénybevétele, meghirdetés, stb.) történő pályáztatás esetén.

Másrészt jelentős problémák merültek fel a nagy művi kivitelezések pályáztatása esetén, ahol alvállalkozók tömege végezte a kivitelezést, a nyertes pályázó legtöbbször csak a pénzt osztotta. Több uniós pályázat alvállalkozói maradtak kifizetetlenül és kerültek felszámolásra – pl.: Megyeri híd. Az ilyen esetek elkerülhetők, ha az igazolt alvállalkozói teljesítményekre az engedményezés kötelező lesz, és ilyen esetekben közvetlenül az irányító hatóság utal a fővállalkozó helyett.

h) A közigazgatás átalakulása

A tervbe vett és 2013-ban járási szinten is megvalósuló közigazgatási reform várható hatásait minden-

képpen figyelembe kell venni a tervezésnél. Célszerű lenne a régió szerepét átvevő megyei szinten túl járási fejlesztési programokat is létrehozni. Az is nagy előnnyel szolgálna, ha a járasok alapvetően a hajdani SAPARD programban kijelölt kistérségi alapon szerveződnének. A rendszert az is segíthetné, hogy tervbe van véve a képviselői körzeteknek a kialakítandó járasokhoz való igazítása. Mindez hasznos eredményekkel járhat abban a tekintetben, hogy az adott járasokban könnyebb lesz összehangolni a kialakítandó operatív programokkal való szinergiát. Ehhez azonban arra van szükség, hogy az egyes operatív programok és IH-k közötti átjárhatatlan „kínai falak” ne épüljenek újra.



*Boros Imre
közgazdász
a PHARE program koordinációjáért
felelős tárca nélküli miniszter, 1998-2002*

III. TANULJUNK A HIBÁKBÓL – AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ IDŐSZAK AZ EDDIGI TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

Paradigma- és paradogmaváltás szükséges 2014-2020-ra a Magyar Nemzeti Fejlesztéspolitikában

A 2014–2020-as fejlesztési időszak kulcskérdése, hogy ez az időszak valóban képes lesz-e összehangoltan és hatékonyan szolgálni az ország felemelkedését, a gazdasági növekedést, a munkahelyteremtést, társadalmi és intézményi megújulását és támogatni a megkezdett szakpolitikák stratégiai véghezvitelét, hogy ne csak az abszorpció, vagyis a források elköltése teljesüljön vagy még az sem! **A 2014-2020-ik évi felkészülést sürgősen, legkésőbb már 2012 elején haladéktalanul meg kell kezdeni!**

A 2007-2013-as fejlesztési időszak eddigi tapasztalatai szükségessé teszik, hogy a magyar fejlesztéspolitikát **2014-2020 között, a vészterhes örökség, azaz a program szintű, intézményi, eljárási kööttségek helyett végre új alapokra helyezzük!** A jelenlegi fejlesztéspolitikában mindenekelőtt a következő problémák várnak megoldásra (*terjedelem hiányában nem teljes körű kiemelés*):

1. **Nemzeti szintű és összkormányzati 2014-2020-as stratégiai koordináció és a felkészülés megtervezése és a felelősségi rendszer világos definiálása!** A nemzeti szinten megfogalmazott célok érvényesítéséhez, illetve ezeknek a céloknak a lebontásához **rendszereszerű stratégiai koordináció szükséges**, amelynek kormányzaton belüli felelősét minél hamarabb ki kell jelölni.
2. A 2006-ban megszüntetett **fejlesztéspolitika összkormányzati felelősségének újbóli közjogi megteremtése**, hiszen jelenleg is csak közvetlenül két miniszter (VM, NFM) felel a fejlesztéspolitikai eredményességért, illetve annak szakpolitikai sikeréért
3. A nemzeti fejlesztéspolitika rendszerét végre a **magyar gazdasági növekedés és gyarapodás szolgálatába** kell állítani, azaz a rendelkezésre álló források reálgazdaságba történő integrációját tervezhetővé kell tenni és fel kell gyorsítani (pl. fenn áll a veszélye, hogy a 2007-2013-as források egy része nem kerül felhasználásra, azaz a maximális abszorpciós elvárások nem teljesülnek, a gazdasági növekedés számai emiatt szintén nem teljesülnek, a különböző okokból történő folyamatos halasztások miatt a források egy része visszafizetésre kerülhet).
4. Magyarország fenntartható növekedését és gyarapodását és a közjót szolgáló **fejlesztéspolitika alrendszereinek** (ÚSZT, ÚMVP, ETE programok, egyéb direkt uniós források, nemzeti források, önkormányzati és befektetői források stb.) **és forrásainak stratégiai szintű nemzeti összehangolását** kiemelten kell biztosítani 2014-2020 között!
5. Egy úgynevezett **nemzetstratégiai tanács/tanácsadó testület** felállítása, mely az összmagyarság nemzetstratégiai kérdéseinek azonosítását, megválaszolását és megvalósítását szolgáló, támogató szakmai szervezetekből és delegált szakemberekből állna **határon innen és túl!**
6. A **nemzeti és nemzetstratégiai célok és tervek hatékony érvényesítésének érdemi és nyomon követhető biztosítása** a jelenlegi „*végrehajtási szintű konzekvencia nélküli, kontrollálatlan, spontán és nem egyszer önkényes újratervezés*” helyett. Az európai uniós forrásokból megvalósuló fejlesztéseket meghatározó tervdokumentumok (**Partnerségi Szerződés, OP-k**) az **új egységes nemzeti, stratégiai és területi tervezési rendszer részét kell, hogy képezzék**, hiszen csak így garantálható, hogy azok a valódi nemzeti igények kielégítését szolgálják. Az egyes területekre vonatkozó **tervezési kompetenciákat vissza kell újra adni a szakpolitikáknak!**
7. A pályázati alapon nyugvó projektalapú **spontán fejlődés** helyett a **stratégiailag koordinált, célzott beavatkozást biztosító nemzeti fejlesztés és fejlesztéspolitika** érvényesítése szükséges, a **kiemelt nemzeti és ágazati fejlesztési programoknak** a rendszerszintű bevezetésével!

8. **A nemzeti érdekek és célok határozott képviselése és érvényesítése 2014-2020-as időszak bizottsági tárgyalásai során** – a magyar delegációnak túl kell lépni az eddigi gyakorlaton, friss fej-
jel, a korábbi kötöttségektől mentesen és határozottan kell képviselnie a nemzeti érdekeket! Az uniós fejlesztési keretek alapjaiban (pl. támogatható célok és támogatási megoldások) meghatározzák a következő ciklusban a nemzeti fejlesztési lehetőségeinket, ezért a **nemzeti célok és érdekek összkormányzati érvényesítése érdekében** (amely nem csak a források nagyságát jelenti!) javasolt, hogy a tervezésben-programozásban és a szakpolitikai fejlesztések tekintetében érintett legfontosabb tárcák, így a **Nemzetgazdasági Minisztérium, a Vidékfejlesztési Minisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium is érdemi szerepet kapjon és személyesen vegyen részt már a tárgyalási folyamatban is! A tárgyalást a tervezési szakemberek és a végrehajtási szakértők együtt vezessék és végezzék!**
9. **A nemzeti és területi szintű tervezés** (gazdasági, fejlesztési, társadalmi, fenntarthatóság) **jelenlegi rendszere nem alkalmas fő funkciójának betöltésére**, a gazdasági, társadalmi és környezeti folyamatok nemzeti és területi célok és szempontok szerinti tudatos alakításának, valamint a rendelkezésre álló pénzügyi források területi szempontok szerinti allokációjának biztosítására! A *„fióknak készülő különböző szintű, műfajú, időtávú és tartalmú tervek erdei helyett”* a **nemzeti tervrendszer megteremtése** révén és a **tervek készítése során biztosítani kell** a tervek központi módszertani iránymutatásainak, stratégiai és kormányprogram szintű illeszkedésének, minőségbiztosításának, jóváhagyásának, nyomon követésének, értékelésének, időszakos felülvizsgálatának rendszerét!
10. **A 2014-2020-as tervek-programok készítése során messzemenőig érvényesíteni kell a valódi szakmai és társadalmi partnerséget, s a közösségi tervezési elveket.**
11. A különböző **programoknak, akcióterveknek** minden esetben tartalmazniuk kelljen a rendelkezésre álló források, a végrehajtásért felelős személyeket, intézményeket, határidőket és felteteleket, a végrehajtást biztosító eljárásokat és jogszabály-módosításokat, az első időszakra vonatkozó programokat és kiemelt fejlesztések körét, illetve azok indikátorait, nyomon követési és ellenőrzési rendszerét. **E nélkül azokat meghirdetni és elfogadni ne lehessen!**
12. A tervezés, a szakmapolitika, a szakmai érdekképviselések és a végrehajtás **intézményes együttműködésének szervezeti biztosítása** a teljes fejlesztési, tervezési, támogatói döntési és végrehajtási és monitoring-ellenőrzési folyamatban!
13. **A Fejlesztéspolitikai intézményrendszer magyar kormányzati, független és szakmai felügyeletének, monitoringjának és ellenőrzésének a biztosítása:**
- A támogatások jogszerű felhasználását vizsgálja a Támogatásokat Vizsgáló Iroda¹
 - Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF)² elvégzi a szükséges audit trailt
 - A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Nemzeti Adó-és Vámhivatal és Állami Számvevőszék végzik a pénzügyi ellenőrzést
 - A szakmai végrehajtás ellenőrzése gyakorlatilag nem megoldott** – jelenleg ezt az végrehajtásért felelős intézmények külső cégek, szervezetek bevonásával próbálják ellátni. A függetlenség és az eredményesség így nem biztosítható teljes körűen. A 2007-2013-as rendszerszintű tapasztalatok gyakorlatilag „szőnyeg alatt” maradhatnak, hiszen egy önmagát ellenőrző végrehajtási rendszerben feladat, illetve nem lehet megfelelő prioritású feladat a tényszerű szakmai teljesítményértékelés. (Prioritás érthetően csak a végrehajtás folyamatos biztosítása lehet.)
- Pozícióját tekintve **nemzeti kormányzati szakmai csúciszerv kell** – mely a rendszerből jelenleg teljesen hiányzó **nemzeti független szakmai ellenőrzési, vezetői in-**

¹ A Támogatásokat Vizsgáló Iroda¹ a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Kiemelt állami szerződéseket és támogatásokat vizsgáló államtitkárságának részeként, az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésének központi koordináló szerve (a szerk.)

² Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (Főigazgatóság, EUTAF) 2010. július 1-jén jött létre, a Nemzetgazdasági Minisztérium fejezetén belül önállóan működő központi költségvetési szervként. A szervezetet főigazgató vezeti, a Főigazgatóság alkalmazottai kormánytisztviselők. Feladata a Kormány által meghatározott európai uniós és más nemzetközi támogatások ellenőrzése (auditja). (a szerk.)

formáció-szolgáltatási, stratégiai irányítási és rendszer felügyeleti, adminisztratív akadálymentesítési és forrásmentési feladatokat látja el.

14. **Kormányzati Integrált Fejlesztéspolitikai Vezetői Információs Rendszer működtetése:** hiszen miniszteri és kormányzati szinten a hiteles szakterületi vezetői adatszolgáltatás a fejlesztések egészéről nem megoldott (Új Széchenyi Terv, Új Magyarország Vidékfejlesztési Program, Európai Területi Együttműködés, egyéb direkt uniós források, nemzeti források, önkormányzati és befektetői források stb.), érdemi kormányzati vezetői információszolgáltatás nincsen a szaktárcák és vezetők felé a szakterületükhöz tartozó fejlesztések tekintetében. Nem csak az integrációra képes rendszerelemek hiányoznak, hanem a létező rendszerekben tárolt adatok minősége is gyakran javításra szorul. (Meg kell, hogy jegyezzük, hogy e téren vannak is ígéretes kezdeményezések.)
15. Az eddigi sok esetben „vadregionalizmusra hasonlító”, „néha hétfejú sárkánnyá váló”, „végrehajtás orientált”, „szépészeti beavatkozásokat eredményező” és a „tervezői, program-előkészítési, szakmai projekt-támogatási és monitoring-értékelési szakmai koordinációs kapacitásokat leépítő” **területi tervezési és fejlesztési rendszert** a feladatok és erőforrások világos definiálásával új alapokra kell helyezni!
16. A **hatékonyság és a megfelelő szintű forrásfelhasználás érdekében kevés számú és a rugalmas forrásfelhasználást biztosító OP-ra (5 max. 6 +1) van szükség**, amely figyelembe veszi az intézményi szakmai kompetenciákat és eszközt ad az integrált nemzeti-ágazati és helyi-térségi programok megvalósításához, valamint a források egyszerű átcsoportosításához.
17. 2012-2014-ben elő kell készíteni a 2014-2020-as időszak **kiemelt nemzeti fejlesztési programjait, kiemelt projektjeit és nagyprojektjeit**. Az ezek előkészítéséhez szükséges 2012-2014. évi forrásokat a 2007-13-as uniós fejlesztési forrásokból kell biztosítani! A 2007-2013. évi fejlesztési források kell, hogy szolgálják végre a **2014-2020-ik évi tervezési, kiemelt programok, kiemelt projektek és egyéb szakmai és projekt-előkészítési, felkészülési feladatokat** – ezt a bizottsági döntés már lehetővé teszi, s ezáltal a forrásabszorpció is biztosítható!
18. **Intézményi, szervezeti és egyéni érdekektől mentesen** ki kell alakítani a 2014-2020-ik év új végrehajtási és ellenőrzési struktúráját, azaz a **2014-2020-ik évi új intézményrendszeri struktúra kidolgozása kell** (kevesebb OP, kevesebb szervezet, a fejlesztési szakterületekre specializált „mega” közreműködő szervezetekkel, így pl. Magyar Gazdaság és Regionálisfejlesztési, Nemzeti Infrastruktúra-fejlesztési, Nemzeti Társadalom-fejlesztési, Nemzeti Vidékfejlesztési, Közigazgatás Megújítási).
19. **Egyszerű és szolgáltató végrehajtási rendszert teremteni a túlzottan bürokratikus, kirovó, döntést hozni féltő, kukacoskodó „hivatalok” helyett** (nincs érdemi stratégiai irányváltás, forrásátcsoportosítás, az adminisztrációs terhek nem csökkennek, az intézmények továbbra is öntörvényűek, nem szolgáltatók, hanem hivatalok, s nem tartják a határidőket stb.).
20. **A végrehajtás teljes körű eljárásrendi, adminisztrációs és jogi akadálymentesítése szükséges!**
 - a. A 2007-2013-as magyar végrehajtási rendszer teljesen túlbürokratizált – feleslegesen – ezt pályázóbarát módon „akadály mentesíteni” kell sürgősen!
 - b. **Független Nyílt Pályázati Panaszmenedzsment és Folyamat Optimalizálási rendszer működtetése** – bárki tehet függetlenül javaslatot a rendszer fejlesztésére
21. **2014-2020-ik évi új végrehajtási eljárásrendek kidolgozása és bevezetése szükséges! Nemzetstratégiákon, terv- és programalapon illetve tárgyalásos eljárásokon nyugvó fejlesztési rendszer a jelenlegi pályázati káosz helyett.** A közszféra fejlesztéseit eseti projektek helyett, konkrét térben megtervezett integrált programok mentén szükséges felhasználni, szakítva a rengeteg adminisztrációs terhet jelentő, egymással összehangolatlan nyílt pályázati rendszerek kizárólagosságával. A pályázati versenyt csak a valóban versenyen keresztül fejlődő tématerületeken szabad megtartani (pl. innováció, kutatás-fejlesztés). **Új és kísérleti végrehajtási eljárásrendek kidolgozása** (a pályázat nem mindenható, s nem az egyetlen és lehetséges eszköz a forráshelyezésre), pl.:

- a. A tárgyalásos és normatív eljárásrend bevezetése
- b. **A változás módosítás egyszerűsítése.** Javasolt a támogatási szerződések, illetve egyéb kapcsolódó pályázati dokumentumok (pl. költségátábla, indikátorok) módosítások **egyszerűsítése** – csak különleges esetben legyen szükséges szerződést módosítani.
- c. **Javasolt a támogatott projektektől való elállás lehetőségének egyszerűsítése.** Ez jelentős forrást szabadíthat fel új pályázati felhívások számára.
- d. Javasolt a **rugalmas hiánypótlási eljárásrend bevezetése!** A **jogos költségcsökkentések ne érintsenek más tételeket**, azaz ne rántsanak a belső küszöbök miatt magukkal további milliós tételeket, mert ezek ellehetetlenítik a pályázatot szakmailag – **tehát a költségcsökkentések ceteris paribus³ történjenek.**
- e. Tárgyalásos úton történjen a **Hiánypótlás- és Panaszelbírálás**, ne levelezéssel:
 - o Szakmai és jog egyben képviselje magát
 - o Cél legyen a reális kompromisszumkötés, megállapodás (win-win szituáció elérése)
- f. **Decision days** – bevezetése és eljárásrend kidolgozása a szakhatósági engedélyek gyorsított biztosításához kiemelt, illetve magas összegű fejlesztések esetén, ahol az érintett szakhatóságok összeülnek, s határidős kötelezettséget vállalnak az engedélyek kiadásához.
22. **Új pénzügyi eszközök és pénzügyi rásegítő, támogató konstrukciók, megoldások kidolgozása és bevezetése – így pl.:**
- a. **A pályázói előfinanszírozás mértékének csökkentése, lehívható előleg növelése.** A 25%-os előleg 40%-ra emelése, a korábbi gyakorlatnak megfelelően folyamatos görgötett és visszatölthető előleg biztosításával.
- b. **A támogatás igénylés garanciális feltételeinek enyhítése:** a jelenlegi kb. 20 millió Ft biztosítéknyújtási mentességi összeghatár (ilyen összegű regionális támogatás esetében nem kell biztosítékot nyújtani) megemlése 100 millió Ft-ra, mivel ez jelentős könnyítést jelenthet a KKV pályázatok esetében.
- c. A pályázatoknál **megtakarított, illetve változtatást igénylő 25 millió Ft alatti forrásokat a pályázó szabadon csoportosíthat** a projekthez illeszkedően!
- d. Mentsük meg azokat a fejlesztéseket, amelyek menthetők. Javasolt egy (Széchenyi) **Pályázati Önerő, Garancia és Hitel Alap létesítése** a magyar állami tulajdonú bankok és kockázati és tőke társaságok bevonásával. Az abszorpció vagy felszívóképesség javítása érdekében a hiányzó hitel, vagy biztosíték-garancia és önerő problémával küzdő már támogatási szerződéssel rendelkező pályázók és fejlesztések megvalósíthatóságának számára!
23. Nemzeti stratégia és cselekvési terv kidolgozása a **közvetlen brüsszeli források megszerzésére!**
24. **Nemzeti részstratégiák készítése, stratégiai együtt-tervezés, EGTC⁴, ETE és közös fejlesztések biztosítása a határon túli magyar szervezetek képviselőivel**, s azok célzott felkészítése a nemzeti uniós források minél nagyobb arányú szülőföldi felhasználására.
25. A jövőben – az eddigi gyakorlattal szemben – a **tervezési és értékelési munkákra csak erős szakmai kontrollal és hatékonyan szabadjon a közpénzeket felhasználni!**

És végül, de nem utolsó sorban az EU 2020-al összhangban, de a nemzeti gazdaságfejlesztési célok mentén a 2007-2013-as jelenlegi időszaknál lényegesen nagyobb forrást szükséges biztosítani a **Magyarország versenyképességét és fenntartható növekedését biztosító gazdaságfejlesztésre** – ami nem merülhet pusztán ki az üzleti környezetet, telephelyi infrastruktúra fejlesztését, eszközbeszerzést és új pénzügyi eszközöket biztosító horizontális fejlesztésekben, azoknak mindenekelőtt nemzetgazdaságilag célzott és fókuszált területekre kell koncentrálnia.

⁴ Az EGTC mozaikszó, az European Grouping for Territorial Cooperation, azaz az európai területi együttműködési csoportosulás rövidítése. Az Európai Unió 2006-ban teremtett lehetőséget arra, hogy az uniós források felhasználásának hatékonysága, a már meglévő, vagy jövőbeni együttműködések sikeressége érdekében a tagok egy jogi személyiséggel rendelkező csoportosulást, Európai Területi Társulást (ETT, angolul EGTC) hozzanak létre. (a szerk.)

³ „a többi változatlanul hagyásával” (a szerk.)

Az eddigi fejlesztési tapasztalatok és gondolatok alapján a fejlődés irányai az alábbi négy gazdasági, stratégiai, növekedési és gyarapodási irányban foglalkozhatók össze, azzal a feltétellel, hogy valamennyi kvadrátban egyaránt növekedni és gyarapodni kell:

I. Új gazdasági növekedés és új magyar nemzeti gazdaságépítés

- Az ÚSZT 7 kitörési pontja mentén a kiemelt nemzeti termelőágazatok, vállalatcsoportok, vállalkozások (kiemelten magyar KKV-k, mikro vállalkozások), piac-termék és szolgáltatási területek növekedési lehetőségeinek célzott és tudatos biztosítása
- Új és célzott nemzeti szövetségek, stratégiai és konkrét megállapodások kötése a növekedési zóna országaival, vállalati, befektetői és szakmai csoportjaival, szervezeteivel
- Export orientált ágazatok növekedési és értékesítési lehetőségeinek szélesítése egy tudatos nemzeti ipar és szolgáltatásfejlesztési stratégia révén
- Importhelyettesítő befektetések és ágazatok (pl. turizmus, egészségipar, kreatív és kulturális gazdaság, alkonygazdaság) fejlődési lehetőségeinek biztosítása
- Közép-európai és kárpát-medencei stratégiai együttműködések, közös értékesítési és értékteljesítési platformok létesítése (pl. Wekerle Terv)
- Határon túli magyar nemzeti növekedési és gazdaságfejlesztési programok megvalósítása (pl. erdélyi Mikó Imre Terv)
- A magyarországi nemzeti kisebbségek fejlesztési erőforrásainak a bekapcsolása a nemzeti fejlesztési alapok új rendszere révén
- Célzott hazai terület- és gazdaságfejlesztési programok és akciók megvalósítása (pl. Audi - Győr - Ingolstadt -magyar kormány együttműködésében)
- A világban élő, dolgozó magyarság és az egyes külképviseleti hálózatok gazdasági integrációja és stratégiai menedzsmentje
- A fejlesztési forrásoknak végre a gazdasági növekedés szolgálatába állítása, forrásmentés és maximális abszorpció biztosítása
- A Nemzeti Vagyon-, Föld- és Erőforrás-gazdálkodás nemzetstratégiai szemléletben történő menedzsmentje
- A 2014-2020-as új nemzeti fejlesztési felkészülés (tervezés, kiemelt nemzeti programok és projektek előkészítése) megkezdése és stratégia menedzsmentje

II. A magyar gazdasági és üzleti környezet tudatos fejlesztése

- Alternatív nemzeti gazdaságfinanszírozási és pénzügyi eszközök bevezetése (pl. tőke, hitel, garancia, önrész) stratégiai szövetségben a magyar tulajdonú pénzintézetekkel
- A gazdasági tevékenységeket terhelő adminisztratív és szabályozási terhek radikális csökkentése, a gazdasági növekedést gátló bürokrácia további tudatos „akadálymentesítése” és „deregulációja”
- Az adózási rendszer további egyszerűsítése és kiszámíthatóvá tétele
- A rugalmas és alternatív munkavállalási lehetőségek szélesítése
- A munkavállalók érdekeinek védelme (pl. munkavédelmi felügyelet révén)
- A hazai gazdasági elvárásokhoz igazodó képzési rendszerek fejlesztése, támogatása
- A közszolgáltatások preventív és szolgáltató jellegének erősítése
- A Közbeszerzési törvények egyszerűsítése, a magyar vállalkozások preferenciájának biztosítása
- A fejlesztési források adminisztratív kihelyezésének radikális egyszerűsítése, a forráskihelyezés egyetlen módjának tartott pályázati mindenhatóság megszüntetése, új innovatív eljárások bevezetése (pl. tárgyalásos eljárás)

III. Új helyi gazdaságépítés, szervezés és fejlesztés

- Hálózati és térségi gazdaságfejlesztés: A térségek (több szinten: járások, városok és környékük, nagyvárosok és akár több megyére kiterjedő vonzáskörzetük) gazdasági rendszereinek egymással kapcsolatban álló termelési és fogyasztási rendszereinek helyreállítása.
- Az egyes térségek és települések öngondoskodását, önellátását (pl. közszolgálati intézmények) és hiánytermékeinek fejlesztését, értékesítését, beszerzését szolgáló fejlesztések támogatása.
- A termékek és szolgáltatások térségi cseréjét biztosító térségi és helyi piacok kialakítása.
- Térségi és helyi alternatív pénzhelyettesítő és gazdaságélénkítő eszközök, cserekörök, elszámolási és káféteria-rendszerek bevezetése.
- Közösségi, civil- és szociális gazdaság fejlesztése (pl. a hátrányos helyzetű térségek, csoportok, közmunkaprogramok integrációjával)
- A települési és szociális biztonság erősítése – új fejlesztések és szolgáltatások révén

- A családi és közösségi gazdaságok megerősítése, több lábra állítása
- Az önkormányzati vagyongazdálkodás erősítése
- Közösségi közszolgáltatások és monopol belső piacok magyar szolgáltatói kézben tartása (pl. faluvállalatok révén).
- Fogyasztási tudatosságot és a fogyasztás racionalizációt, közösségi és nemzeti felelősségvállalást szolgáló közösségi akciók támogatása.
- A térségi és helyi közösségi gazdasági tevékenységeket érintő szakmai döntéseket visszadni a „laikus” politikumtól, önkormányzatoktól a gazdasági szereplők, önkormányzatok, civilek, képzési és egyéb közszereplők közös szövetségeinek, gazdasági társaságainak és azok professzionális menedzsmentjeinek a kezébe (pl. a turizmus területén a turisztikai desztináció menedzsmentek, a gazdaságfejlesztés esetén a Helyi Gazdaságfejlesztési szövetségek, klaszterek stb.)

IV. Értékalapon, etikus üzleti magatartáson, társadalmi felelősségvállaláson szerveződő, értékteremtő magyar társadalom, gazdasági szervezetek és közösségek

- A mindenáron való profit és a természetes mutatók maximalizálása helyett az értékteremtés, a fenntartható növekedés, a közjó és közösség szolgálata, a hozzáadott érték növelése, az exkluzív szolgáltatási színvonal biztosítása, az élet tisztelete és az etikus üzleti magatartás kerüljön a gazdasági tevékenységek és szervezetek középpontjába
 - A közsféra munka- és szolgáltatási kultúrájának elmélyítése, termelékenységének emelése, valamint a tudás és teljesítményalapú közsféra megteremtése (a termelékenység és a munkavállalók leterhelésének általános fokozása nem cél sem a köz, sem a magánszférában. A többlet teljesítők legyenek megbecsülve. A minimális teljesítmény-elvárások legyenek definiálva és betartva.)
- Új a növekedést, az értékteremtést, boldogsági és egészségi faktor erősödését szolgáló alternatív magyar munka-rend és modell bevezetése.
 - A munka, mint legfőbb társadalmi érték újjáélesztése, kiszámítható munkaalapú jövedelmek biztosítása a lehető legszélesebb körben, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportokra
 - A munkahelyen kívüli családi és közösségi munkavégzés megbecsülése, támogatása
 - A magyar és az egyes térségeink közösségi tudatának erősítése, az öngondoskodás és a közös célokért való tenni akarás erősítése, fogyasztói szokásokkal és gazdasági viselkedéssel kapcsolatos mozgalmak elindítása
 - Etikus üzleti magatartás, fogyasztó-orientáltság erősítése a gazdasági és üzleti szereplők és kapcsolatok rendszerében
 - Az egyéni, szervezeti és nemzeti közösségi társadalmi felelősségvállalás, valamint a gazdasági boldogulás iránti közösségi akarat és összetartozás-érzés erősítése.
 - A tudás, a szakmai ismeretek megbecsülése és gyarapítása.
 - A gazdasági morál erősítése, állami védelem az etikátlan gazdasági viselkedéssel szemben gazdasági társaságok és a polgárok számára egyaránt
 - A társadalmon belüli, az egyes társadalmi rétegek és az egyének, valamint az intézmények és gazdasági szereplők közötti bizalom szintjének megemelése
 - A gazdasági növekedés lelki és mentális alapjainak és azok gyógyításának a szervezett biztosítása



*Horvát Nándor
üzletágvezető igazgató
VÁTI Területi Tervezési és
Értékelési Igazgatóság*

Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért

2011. december 1-én sor került a TÁMOP 5.1.3. program nyitókonferenciájára

Kutatások eredményei és statisztikai adatok alapján elmondható, hogy egyre többen kerülnek a reménytelen kirekesztettséggel és súlyos nélkülözéssel járó szegénység állapotába. Különösen riasztó, hogy a szegénység generációkon át öröklődik, és a mélyszegénységben élők között kiemelkedően magas a gyermekek száma. Magyarországon egész kistérségeket, sőt ezekből álló összefüggő területeket érint a lecsúszás, a többségtől való behozhatatlannak látszó lemaradás. A szegénység tehát nem csak növekvő mértékű és mélységű, de egyre koncentráltabb is.

Az elmúlt évek társadalmi befogadást célzó fejlesztései, programjai bebizonyították, hogy a valós és fenntartható eredmények érdekében komplex, több elemű megoldásokra és az érintettek bevonására van szükség. A szegénység, a kirekesztettség állapota összetett jelenség, aminek csak egyik eleme a források szűkössége, ugyanígy jellemzi a rossz egészségi állapot, az alacsony várható élettartam, a jó minőségű közszolgáltatásokhoz való hozzáférés nehézsége, a lakhatási és oktatási szegregáció, a diszkrimináció napi megtapasztalása, a jogérvényesítés hiánya, a hatalomnélküliség. Ezért gondoljuk, hogy a mélyszegénységben élők felzárkóztatását is csak az érintettek részvételén alapuló komplex programokon keresztül lehet hatékonyan megvalósítani.

A program háttere

A szegénység mélyülésének, újratermelődésének és területi terjedésének mérséklése, továbbá a mélyszegénységben élők integrációjának előmozdítása érdekében 2010-ben támogatási program indult Magyarországon. A fenti célokat a program a helyi közösségi kapcsolatok fejlesztésével, egyes közszolgáltatásoknak – ilyenek a szociális és egészségügyi ellátások, a gyermekek helyzetét és kitérés esélyeit meghatározó más humán szolgáltatások – a helyi szükségletekhez igazításával, továbbá az érintett települési kör lakosságának mozgósításával kívánja elérni.



Az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával megvalósuló program két komponensből áll. Mindkét komponens a szociális, a közösségfejlesztési és a település-/ terület-/ vidékfejlesztési munka három pilléren nyugszik, amelyeket további humán szolgáltatások egészíthetnek ki. A támogatási konstrukció 2. komponensében a program célterületén működő, a felsorolt humán szolgáltatások nyújtásában, koordinálásában tapasztalatokkal rendelkező szervezetek konzorciumai pályáztak a mélyszegénységben élők helyzetének javítását és integrációját célzó projektekkel, míg az 1. komponensben dolgozó szervezetek ezen pályázók szakmai támogatását végzik országos szinten a pályázati szakaszban, és a megvalósítás időszakában.

A program módszertani sajátosságai

A korábbi támogatási programokhoz képest a TÁMOP 5.1.3-as konstrukció több újszerű elemet tartalmaz:

Nyitott tevékenységi kör

A támogatási programok többsége pontosan előírja, hogy milyen tevékenységre, feladatra ad forrásokat.

A TÁMOP 5.1.3. ezzel szemben **csak kereteket ad meg**: bármilyen szociális, egészségügyi, közösségi tevékenységet támogat, amely a megfogalmazott célokat szolgálja. A nyilvánvaló előnyök mellett a pályázók számára ez egyben nehézséget is jelent, ugyanakkor reményeink szerint lehetőséget ad kreatív, innovatív megoldások kipróbálására.

Közösségi megoldások

A projekt, címéből is következően, elsősorban olyan közösségi megoldásokat támogat, ahol az érintettek aktívan részt vesznek az életminőségüket jobbra tevő tevékenységekben. Ehhez általában megfelelő **közösségfejlesztési előkészítés** szükséges, amire a projekt viszonylagosan nagy időkerete lehetőséget biztosít. A közösségfejlesztési folyamat tud megágyazni azoknak a szerteágazó tevékenységeknek, amelyek így végül egy összehangolt, koherens program részét képezik.

Akcióterület

A program 2. komponenséből olyan fejlesztések támogathatók, amelyek a kiírásban szereplő településlistákból összeállított akcióterületeken valósulnak meg. Ez egyrészt biztosítani kívánja, hogy a program a legrá-szorultabb településekre fókuszáljon, másrészt elősegíti, hogy a támogatott tevékenységek **települések közötti együttműködésben** valósuljanak meg.

Partnerség

A programra 2-5 szervezetből álló helyi konzorciumok pályázhattak. A konzorcium mellett kötelező és ajánlott volt számos partnert (pl. az akcióterület intézményeit, kisebbségi önkormányzatait) is bevonni. A **partnerségben megvalósított tevékenységek** hatására remélhetőleg a térségen belüli intézményi együttműködés érezhetően javulni fog.

Szakmaköziség

A projekt időtartama alatt szociális munkásoknak, közösség-fejlesztőknek, valamint terület-/vidékfejlesztő szakembereknek kell együtt dolgozniuk. A támogatási forrás legnagyobb része éppen az ő alkalmazásukra fordítható. Hisszük, hogy a korábbi – általában nem túl hatékony – fejlesztési gyakorlathoz képest **az ágazatok közötti együttműködés** jelentős előrelépést jelenthet, és hosszú távon is fenntarthatóbb eredményeket hozhat a leszakadó térségekben.

Hármas célcsoport

A projekt legfontosabb közvetlen célcsoportja a mélyszegénységben élők köre, ugyanakkor további két célcsoportot is felsorol a kiírás: az akcióterületen működő önkormányzatok, intézmények vezetői, munkatársai, valamint a kistérség fejlesztési intézményrendszerének szereplői. E **hármas célcsoporttal** elérhetőbbé válik, hogy a hátrányos helyzetű csoportok problémái, szükségletei, érdekei és a lehetséges szakmai megoldások a helyi döntéshozók és aktív szereplők számára láthatóbbak legyenek, illetve rendszeressé és célirányosabbá váljon a problémákkal kapcsolatos szakmai párbeszéd a térség szereplői között.

Két komponens

Éppen az eddig felsorolt újszerű elemek miatt, különös tekintettel a támogatási konstrukció tartalmi nyitottságára, a program kiírói úgy határoztak, hogy a helyi szinten dolgozó pályázókat egy országos szintű konzorcium (az 1. komponens konzorciuma) segíti módszertanilag a program végrehajtásának teljes időtartama alatt. E konzorcium feladatai közé tartozik az is, hogy a megvalósítás során összegyűlt tapasztalatokat összegezze, és elérhetővé tegye a döntéshozók és a szakmai közvélemény számára.

A konzorcium

Az 1. komponens konzorciumát négy szervezet alkotja, amelyek ugyanazt a szakmai sokszínűséget képviselik, ami a 2. komponens projektjeinek esetében is elvárás volt a közreműködő szakemberek összetételében. Az **Autónia Alapítvány** a leghátrányosabb helyzetű térségek támogatásában, fejlesztésében, a **Közösségfejlesztők Egyesülete** közösségfejlesztésben, a **VÁTI Nonprofit Kft.** terület- és vidékfejlesztésben, a **Szociális Szakmai Szövetség** pedig szociális területen rendelkezik szakmai tapasztalatokkal és referenciával.

Az 1. komponens feladatai közé tartozik a célterületen működő megvalósítók folyamatos szakmai segítése, szupervízió biztosítása, a jelentkező igények szerint képzések, műhelymunkák, szakmai találkozók szervezése és lebonyolítása, nyitó- és zárókonferencia rendezése, hatástanulmány készítése, valamint a program során felmerülő tapasztalatok összegzése.



Bízunk abban, hogy a TÁMOP 5.1.3-as konstrukció az említett újszerű elemek bevezetésével nagyobb hatékonysággal és fenntarthatóbb eredményekkel járul hozzá a leszakadó térségekben élő mélyszegény lakosság életkörülményeinek javulásához, és emellett módszertani előkészítése, egyfajta kísérleti programja lehet további társadalmi fejlesztő tevékenységeknek.

Nyitókonferencia

A program nyertes pályázóinak kihirdetésére két ütemben, 2011 tavaszán és őszén került sor. A december 1-én megrendezett nyitókonferencia várakozáson felüli érdeklődésre talált, ami világosan mutatja a téma sajnálatos aktualitását. A plenáris előadók a különböző szakterületek szemszögéből elemezték annak a társadalmi közegnek a helyzetét, amelyben a most induló programok megvalósulnak, és számba vették a fokozatosan lecsúszó társadalmi csoportok integrációja érdekében alkalmazható eszközeit.



A mélyszegénységben élők helyzete a program megszületésének időpontjához képest is jelentősen romlott, a legszegényebb csoportok, köztük a romák leszakadása az elmúlt években tovább nőtt. A mélyszegénység többdimenziós jelenség, s a körülmények – valamennyi dimenziót tekintve – nehezednek. A roma többségű iskolák száma folyamatosan nő, s ezzel párhuzamosan a gyerekszegénység mértéke is. A szegénység újratermelődése és térbeli terjedése folyamatos és egyre nagyobb méreteket ölt: kutatások igazolják, hogy azoknak a településeknek a száma és aránya, ahol a mélyszegénységben élő családok a helyi társadalom többségi csoportját alkotják, megháromszorozódott az elmúlt évtizedben. Bár a gazdasági válság, a makrogazdasági folyamatok, és a kirekesztő, stigmatizáló szabályozások nem kedveznek a problémák megoldásának, a felszólalók mégis

bizakodásukat fejezték ki a program várható eredményei, hatásai tekintetében.

A délutáni három szekcióülésen az elmaradott térségek gazdasági lehetőségeiről, a szegregált telepeken végzett szociális, közösségi munkáról, valamint a szociálpolitikai intézkedések legszegényebb rétegekre gyakorolt hatásairól folyt a szakmai diskurzus meghívott elméleti és gyakorlati szakemberek segítségével. Mindhárom szekcióülést nagy érdeklődés kísérte, hiszen a program megvalósításának alapvető szempontjait, lehetőségeit vitattuk meg. E témák folyamatos elemzése és értékelése a program során az 1. komponens fontos feladata.



A programról és a konferenciáról az 1. komponens által működtetett www.melyszegenyseg.hu honlapon tudhat meg többet, ahol a konferencián készült online videó közvetítés linkje is megtalálható.

A programok továbbélése szempontjából igen fontosak az Európai Szociális Alap 2014 és 2020 közötti időszakra tervezett rendeletjavaslatában foglalt változások. A rendelet tervezete szerint nagyobb hangsúlyt kap a fiatalok munkanélküliség elleni küzdelem és a leghátrányosabb csoportok – így a marginalizált közösségek – támogatása, hiszen az ESZA-támogatások legalább 20%-a a társadalmi befogadást célzó intézkedésekre irányul majd. Fontos tényező az is, hogy a tervezet értelmében az ESZA-támogatások igénybevétele egyszerűbbé válik, főként a kisebb kedvezményezettek számára.

Összeállította:

Sain Máttyás

TÁMOP 5.1.3. program vidékfejlesztési szakértő
VÁTI Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóság
Stratégiai Tervezési és Vidékfejlesztési Iroda

