

MOLNÁR BEÁTA*

TERÜLETI TERVEZÉS MAGYARORSZÁGON

1. BEVEZETÉS – A TERVEZÉSRŐL ÁLTALÁBAN

Bármely szakpolitika akkor lehet sikeres, ha az intézkedések megvalósítása nem ad hoc módon, hanem tervek alapján történik. E dokumentumok – esetünkben a területfejlesztési koncepciók és programok – lényegében a hosszabb és rövidebb távú célokat, az elérésükhöz szükséges eszközöket tartalmazzák. A tervkészítéskor azonban mindig figyelemmel kell lenni a következőkre:

- realitás;
- szakmaiság;
- érintettek bevonása (partnerség);
- szubszidiaritás;
- vertikális és horizontális, valamint ágazati koordináció.

A fentiek közül az első három pont nem szorul magyarázatra, egyértelmű, hogy a fejlesztési elképzeléseknek a valós adottságokból, reális igényekből kell kiindulniuk és végrehajthatónak kell lenniük. Szintén világos, hogy a dokumentumokat kellő szakértelemmel, valamennyi érdekelt bevonásával kell összeállítani. A szubszidiaritás itt azt jelenti, hogy azt feltételezzük: egy adott térség problémáit, szükségleteit a helyi szereplők ismerik legjobban, ezért mindenképp támaszkodni kell az ő tudásukra, munkájukra. Végül a területi terveknek természetesen illeszkedniük kell a magasabb szintű fejlesztési anyagokhoz, összhangban kell lenniük az ágazati célokkal, illetve tekintettel kell lenni más régiók elképzeléseire is.

* BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Vállalkozások és emberi erőforrások intézeti tanszék, főiskolai adjunktus, PhD-hallgató.

A tervek, melyek hosszabb (stratégiák, koncepciók) és rövidebb (operatív tervek, programok) távra is készülhetnek, végső soron az alábbiakat foglalják magukba:

- helyzetelemzés;
- jövőkép, átfogó és konkrét célok meghatározása;
- a megvalósítás módja, eszközei.

Fontos, hogy a jelenlegi körülmények értékelése reális és körültekintő legyen, hiszen ez lesz az alapja a célok meghatározásának. Mivel a jövő mindig bizonytalan, több forgatókönyv is felvázolható, ezek közül a legvalószínűbbel praktikus kalkulálni. Adatok nélkül a tervek csak kívánságlisták maradnak, így megfelelő módszertant kell találni arra is, hogy a célokat számszerűsítsük, ami a későbbi ellenőrzést is lehetővé teszi. Ezt követi a végrehajtás leírása, ütemezéssel – ehhez értelemszerűen elengedhetetlen a jogi és intézményi keretek megléte, az elégséges pénzeszközök, jó humán kapacitások.

2. TERÜLETI TERVEZÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A területi tervezésről az EU regionális politikájával összefüggésben beszélhetünk. Az elmaradott térségek felzárkóztatását a strukturális alapok és a kohéziós alap segíti. A támogatások elnyeréséhez az ezeket szabályozó közösségi rendeleteknek kell eleget tenni. Eszerint a nemzeti parlamentek, kormányok maguk döntenek arról, hogy egyébként milyen területfejlesztési dokumentumok kidolgozását írják elő különböző testületek számára, ezeknek mi a tartalmuk, eljárási rendjük, viszonyuk a többi tervhez. Egyes országokban van, máshol nincs ún. tervtörvény, ami az előbbieket egységes keretbe foglalná. Ugyanakkor amennyiben egy állam, régió részesülni szeretne a közösségi forrásokból, mindenekelőtt a 2000–2006-os időszakra vonatkozó 1260/1999, illetve a 2007–2013-as periódusra irányadó 1083/2006 EK rendelet előírásainak kell megfelelni (strukturális alapok általános szabályozása).

Az elkészítendő stratégiai dokumentum a jelenlegi ciklusban a (nemzeti) fejlesztési terv, melynek EU által elfogadott változata a közösségi támogatási keret. Ehhez részletesebb ágazati és regionális operatív programok kapcsolódnak. Amennyiben csak néhány NUTS 2 egység jogosult a támogatásra, elegendő az egységes programozási dokumentum készítése. A jövő évtől a fejlesztési terv neve nemzeti stratégiai referenciakeret, melynek továbbra is részei az operatív programok. Tartalmukat tekintve ezek logikusan (nagy vonalakban) helyzetelemzésből (SWOT analízis), célkitűzésekből, prioritásokból, pénzügyi táblákból, végrehajtási rendelkezésekből állnak. A jogszabályok keretjelleggel előírják a megvalósítás intézményrendszerét is, itt azonban ezzel nem foglalkozunk. Ami viszont még kiemelendő, hogy a partnerség, a decentralizáció–szubszidiaritás rögzített elvei szerint a tervezés országos (kormányzati) és helyi (önkormányzatok, más szervezetek) intézmények, társadalmi, gazdasági szereplők bevonásával történik.

3. TERÜLETI TERVEZÉS MAGYARORSZÁGON

Magyarországon, mint uniós államban kétféle metszetben beszélhetünk a területi tervezésről. Egyrészt a strukturális alapok (kohéziós alap) forrásainak megszerzéséhez meg kell felelnünk a fenti kritériumoknak, másrészt az 1996-os területfejlesztési

törvény (Tft.) és az ezzel összefüggő további jogszabályok előírásokat tartalmaznak a fejlesztési tervek kidolgozására, egyeztetésére, időtávjára, tartalmára vonatkozóan.

Az EU-tól független, „hazai” dokumentumok (Tft.):

- Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK): összeállításáért a miniszter (jelenleg önkormányzati és területfejlesztési) felel, a parlament (OGY) fogadja el;
- regionális fejlesztési koncepciók, programok (RFK, RFP): a regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ) készítik, a regionális fejlesztési tanácsok (RFT) fogadják el;
- megyei területfejlesztési koncepciók és programok (MTK, MTP): a megyei területfejlesztési tanácsok (MTT) fogadják el, munkaszervezeteik dolgozzák ki (ügynökségek);
- kistérségi fejlesztési koncepciók, programok (KFK, KFP): a kistérségi fejlesztési tanácsok fogadják el, munkaszervezeteik készítik.

(Megyei szinten érdekesség, hogy az önkormányzatok direkt módon nem vesznek részt a térség terveinek kialakításában.)

A korábbiaknak megfelelően az Európai Bizottság részére Magyarország Nemzeti Fejlesztési Tervet (NFT) és operatív programokat (OP) dolgozott ki 2003-2004-ben, illetve 2006-ban. A 2. NFT megalapozásának érdekében készült egy hosszú távú, átfogó koncepció (Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció, OFK) is. A munka elvégzéséért a kormány felel, de természetesen más szereplők is közreműködnek.

Az 1. és 2. táblázatok a legfontosabb tudnivalókat foglalják össze a tervek, ill. intézménynek oldaláról. A használt rövidítéseket a 3. táblázat összegzi.

A táblázatokból mindenekelőtt az látható, hogy az uniós forrásokkal összefüggő és a hazai finanszírozással megvalósuló fejlesztések tervezése közti kapcsolat nem túl erős. Nincs egységes jogi keret, alig van direkt intézményi átfedés – csak az Országos Területfejlesztési Hivatal,¹ illetve a regionális fejlesztési ügynökségek jelentik a közös pontot egyes dokumentumoknál –, és az időtávok is eltérnek. A harmonizálás, a kapcsolatok biztosítása érdekében a szakértők egyre nagyobb része egy ún. tervtörvény megalkotását javasolta. Természetesen nem állítható, hogy ez az egyetlen helyes megoldás, de kétségtelenül logikus, hogy ez jelenthetné a legnagyobb garanciát az állami (nemzetgazdasági, területi) tervezés megalapozottságára, stabilitására, szakmaiságára, koherenciájára.

A tervtörvény az alábbiakra terjedne ki (PÁLNÉ - SOMLYÓDYNÉ, 2005):

- a dokumentumok tartalma, időbeli hatálya
- az alkalmazott fogalmi és módszertani apparátus, tércategóriák
- a tervezés céljai, feladatai
- hogyan illeszkednek a tervtípusok a tervezés egészének (eddiggi) rendszerébe
- milyen jogi formában kell a terveket elfogadni, milyen joghatások fűződnek hozzájuk, mi a szervei, személyi hatályuk stb.

2006 tavasza óta úgy tűnik, a régi-új kormány fogékony az ötletre, és szó van egy fejlesztéspolitikai törvény elfogadásáról – azonban ez még nem került a parlament elé.

Hozzá kell tenni, abban az értelemben számunkra az „uniós” tervek fontosabbak, hogy ezekhez sokkal több közösségi és hazai pénz kapcsolódik. Ettől persze még az alacsonyabb szintű területi egységek is jó, ha rendelkeznek fejlesztési elképzelésekkel, de itt a mozgástér szűkebb.

¹ 2006 nyarán egyes szervezeti egységei tehát beolvadtak az ÖTM-be, a Regionális Operatív Program Irányító Hatósága (ROP IH) pedig az NFÜ-höz került.

1. táblázat
A fejlesztési tervek elfogadója, készítői, időtávja

Terv	Elfogadó	Készítők	Időtáv
OFK	Országgyűlés	NFH + közreműködők	2013/2020-ig
NFT (2.)	Kormány	NFH* + közreműködők	7 év, 2007–13
ROP (2.)	Kormány	OTH* + közreműködők RFÜ-ek (önálló ROP-ok esetén)	7 év, 2007-13
OTK (új)	Országgyűlés	miniszter (OTH) + minisztériumok, közreműködők	2015/2020/2030-ig
RFK	RFT	RFÜ	7–15 év
RFP	RFT	RFÜ	3–6 év
MTK	MTT	MTT munkaszervezet	7–15 év
MTP	MTT	MTT munkaszervezet	3–6 év
KFK	KFT	KFT munkaszervezet	7–15 év
KFP	KFT	KFT munkaszervezet	3–6 év
<p>Ágazati tervek: heterogén szabályozás, nincs általános tervezési kötelelem. * Új nevén Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ), illetve Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM).</p>			

2. táblázat
Az egyes intézmények fejlesztési tervekkel kapcsolatos feladatai

Intézmény	Feladat
Országgyűlés	elfogadja az OTK-t, OFK-t
Kormány	előterjeszti az OTK-t, OFK-t, elfogadja az NFT-t, OP-kat
Miniszter (regionális fejlesztési)**	felel az OTK és ROP kidolgozásáért, összehangolja az országos és térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat, a közigazgatási szervek területfejlesztési tervezési tevékenységét
Miniszter (EU)**	felel az NFT, ÁFT* (OFK) elkészítéséért
NFH**	kidolgozza az NFT-t, ÁFT-t, (OFK-t)
OTH**	kidolgozza a ROP-ot, OTK-t
Minisztériumok	elkészítik a területüket érintő munkarészeket az NFT-t, OP-kat, OTK-t illetően
FKTB	ÁFT, NFT előkészítésének koordinálása

2. táblázat (folytatás)
Az egyes intézmények fejlesztési tervekkel kapcsolatos feladatai

OTT	közreműködik az országos és térségi fejlesztési programok, a központi, ágazati és térségi elképzelések összehangolásában, véleményezi a jelentős területi hatással bíró ágazati fejlesztési koncepciókat
RFT	elfogadja a régió hosszú- és középtávú fejlesztési koncepcióját, programját (azok stratégiai és operatív munkarészeit), véleményezi az országos és a területét érintő ágazati fejlesztési koncepciókat, figyelemmel kíséri az NFT OP-k regionális feladatainak megvalósulását, közreműködik és elősegíti azok végrehajtását
RFÜ	kidolgozza a regionális fejlesztési terveket
MTT	elfogadja a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, programját és az alprogramokat, véleményezi az OTK illetékességi területét érintő részeit és a kistérségi koncepciókat, programokat, segíti a kistérségeket a tervezésben
MTT munkaszervezet	elkészíti a megyei terveket, segíti a tanács működését
Magyei önkormányzat	állást foglal a megyei koncepcióról, elfogadja annak önkormányzatra vonatkozó részét
KFT	elfogadja és kidolgozza a kistérség fejlesztési koncepcióját és programját, véleményezi a regionális és megyei fejlesztési koncepciót, programot
KFT munkaszervezet	előkészíti a kistérségi terveket
<p>* Az ÁFT az NFT kibővített változata, ami a hazai finanszírozású fejlesztéseket is magába foglalja, a 2004–2006-os időszakra nem készült el, a 2007-13-as ciklusra pedig az OFK-t dolgozták ki, ami ugyan átfogó, de hosszabb távú terv.</p> <p>** A 2006 tavaszán hivatalba lépő kormány átalakította a fejlesztéspolitika országos intézményrendszerét: megszűnt a regionális fejlesztési tárca nélküli miniszteri poszt, helyette lett önkormányzati és területfejlesztési miniszter (ÖTM); az ÖTM integrálta az OTH egyes szervezeti egységeit, mások pedig az NFH kibővített jogutódjához, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez (NFÜ) kerültek. Az NFÜ a kancelláriaminiszter (MEH) alá tartozik, elnökének munkáját a fejlesztéspolitikai kormánybiztos irányítja. (Értelemszerűen megszűnt az EU miniszteri poszt is.) A 2. NFT, az operatív programok tervezése az „eredeti” struktúrában kezdődött, befejeződni azonban az újban fog. A fejlesztéspolitika új, lényegében konzultatív, koordináló szereplői a Nemzeti Fejlesztési Tanács és a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület.</p>	

*3. táblázat
Rövidítések*

ÁFT	Átfogó Fejlesztési Terv	OFK	Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció
FKTB	Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Bizottság	OTH	Országos Területfejlesztési Hivatal
KFK	Kistérségi Fejlesztési Koncepció	OTK	Országos Területfejlesztési Koncepció
KFP	Kistérségi Fejlesztési Program	OTT	Országos Területfejlesztési Tanács
KFT	Kistérségi Fejlesztési Tanács	RFK	Regionális Fejlesztési Koncepció
MTK	Megyei Területfejlesztési Koncepció	RFP	Regionális Fejlesztési Program
MTP	Megyei Területfejlesztési Program	RFT	Regionális Fejlesztési Tanács
MTT	Megyei Területfejlesztési Tanács	RFÜ	Regionális Fejlesztési Ügynökség
NFH	Nemzeti Fejlesztési Hivatal	ROP	Regionális Operatív Program
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv		

4. GYAKORLATI TAPASZTALATOK

E fejezetben azt nézzük meg, milyen problémákkal szembesülhetett a kormányzat és a tágabb közvélemény az utóbbi évek tervezőmunkája (mindenekelőtt a nemzeti fejlesztési tervek) kapcsán (lásd pl. FARAGÓ, 2005, MÁRTON, 2004).

Először is okozott némi gondot, hogy a rendszerváltás után a tervezés jelentőségét a kormányzatok lebecsülték, ebből adódóan az 1. NFT készítésekor azt kellett megtapasztalni, hogy egyrészt – a tapasztalatok mellett – hiányoznak azok az ágazati és térségi dokumentumok, melyekre építeni lehet, másrészt szintén kevés a hozzáértő szakember. Másodsor az ilyen volumenű tervezés a folyamatok helyes és rutinnal működtetett szervezését igényli, ám e téren ismét problémát okoztak a nem megfelelő koordinációs mechanizmusok, a nem kellő hatékonyság, az időbeli csúszások, időnként az anyagi erőforrások hiánya, végül a partnerek bevonásának anomáliái. Az 1. NFT esetén a területi szempontokra érzékeny szakemberek azt is kifogásolták, hogy a térségi érdekek érvényesítése messze nem volt az ágazati dominanciához mérhető. Ennek bizonyítéka az is, hogy végül egyetlen regionális operatív program (ROP) készült, tematikus prioritásokkal. Ugyanakkor a legalapvetőbb – és leggyakrabban megfogalmazott – gond az, hogy ma Magyarországon nincs politikai, társadalmi konszenzus a legfontosabb kérdésekben sem, ez pedig nagyon megnehezíti a jövőalkotást.

A 2. NFT munkálatai napjainkban is zajlanak, így ennek folyamata teljes egészében még nem értékelhető. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a 2. NFT, illetve a hosszú távú koncepciók (OTK, OFK) tervezésében bizonyos területeken pozitív előrelépés történt, más tekintetben viszont nem volt áttörés. Mindenképp jelentős hatású, hogy az anyagok kidolgozása olyan időszakra tehető, mikor országgyűlési választások közelegtek, ill. zajlottak, ami nyilvánvalóan megakasztotta a munkát, illetve látható volt, hogy a régi-új kormány több dologban is másképp gondolkodik – ennek első jele volt a fejlesztéspolitikai intézményrendszer országos szintjének átszabása, az NSRK újrapublikálása (második verzió). Ám ezen túlmenően további

olyan irányváltások is elképzelhetők, melyeket még ma (az önkormányzati választások után) sem látni tisztán, különösen a végrehajtás vonatkozásában. A korábbi kritikák közül most is fennáll, hogy a perspektívákat nézve a különböző szereplők (politikai oldalak) közt nincs egyetértés, és maga az elképzelések kialakítása sem lett sokkal professzionálisabb. A leggyakoribb ellenvetés, hogy az anyagok túl szerteágazók, nincsenek olyan prioritások, kitörési pontok, amelyekre „felfűzhető” lenne az ország, a régiók fejlesztése – vagyis túlságosan az általánosságok szintjén mozgunk. Szintén gond volt az állandó időzavar, a csúszások, eleinte az átláthatóság hiánya. Azóta ez utóbbiban változás következett be, ugyanis az NFÜ honlapján már nem csak utólagosan, hanem előre is nyomon követhető a társadalmi egyeztetés menete. A partnerek ugyanakkor nem csak azt várják, hogy megkérdezzék őket, hanem azt is, hogy ez megfelelő módszertannal történjen, valamint lássák a vélemények feldolgozását, a beépítés vagy épp elutasítás indokát.¹ A régiók szempontjából előnyös, hogy önálló operatív programokkal rendelkeznek (de nem kapcsolódik hozzájuk a jelenlegihez képest jóval több forrás), azonban hogy a megvalósításban is nagyobb szerepet kapnak-e (a szándék ez volt), az ma még nem állítható, sőt pillanatnyilag inkább kétségesnek tűnik.²

ÖSSZEGZÉS

A fentiekből kiolvasható, hogy Magyarországon a területi tervezés meglehetősen komplex jogi szabályozással és intézményi keretekkel rendelkezik. A területfejlesztési törvény és a kapcsolódó rendeletek elfogadásával 1996-tól megkezdődött a fejlesztési dokumentumok kidolgozása országszerte megyei szintig. A regionális illetve kistérségi fejlesztési tanácsok megalakítása csak 1999-től illetve 2004-től vált kötelezővé, tehát e léptékekben a munkálatok később indultak. Ám mire a rendszer bejáratódhatott volna, következett az Unió csatlakozása, ami kissé háttérbe szorította a hazai finanszírozású fejlesztéseket, tekintettel arra, hogy a strukturális alapokból és a kohéziós alaphoz jóval magasabb összegű források szerezhetők. Így a hangsúly a nemzeti fejlesztési tervre, az operatív programokra tevődött – amelyek egész más szervezeti keretek közt bonyolódnak. Az 1. NFT készítésekor nem meglepő módon számos problémával szembesülhettünk, de remélhettük, hogy ezek 2006-ra – a 2. NFT megalkotásának időszakára – megoldódnak. Ugyanakkor a tény az, hogy bár bizonyos területeken valóban történt előrelépés, sok tekintetben most is kritikák fogalmazhatók meg. Ezek kiküszöböléséhez mindenekelőtt arra lenne szükség, hogy kialakuljon valamiféle konszenzus az ország jövőjéről, professzionálisabbá váljon a tervezés (mint szakma), stabilizálódjon az intézményrendszer, az eljárások – vagyis a folyamat ne *ad hoc* jellegű legyen, hanem biztosabb alapokon álljon.

¹ Az OFK, OTK esetében pl. jól érzékelhető volt, hogy miközben a módosítások szinte a dokumentumok valamennyi oldalát érintették, azok inkább stilisztikai, mintsem érdemi változtatások voltak.

² Az NFT tervezésével partnerségi szemszögből részletesen foglalkozik a Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv nyilvánosságáért nevű szervezet (www.cnnny.hu).

IRODALOM

FARAGÓ LÁSZLÓ: Javaslatok az új Nemzeti Fejlesztési Terv regionális megalapozásához; www.nfh.hu, 2004.

MÁRTON GYÖRGY: Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből; Falu Város Régió, 2004/9.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA - SOMLYÓDINÉ PFEIL EDIT: A közigazgatás szerepe a fejlesztéspolitikai hatékonyságának javításában; MTA RKK, 2005.

Nemzeti Fejlesztési Terv 1., 2.

1260/1999 EK rendelet a strukturális alapok általános szabályozásáról.

1083/2006 EK rendelet a strukturális alapok általános szabályozásáról.

1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről.

www.nfh.hu.