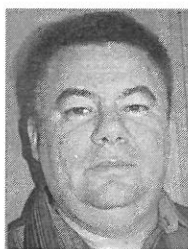


A véleményezés és részvétel lehetőségei, határai, korlátai a magyar fejlesztéspolitikában a rendszerváltást követő harmadik évtizedben

FINTA ISTVÁN¹



ABSTRACT

Egyetlen európai uniós tagállam számára sem lehet közömbös, hogy az uniós fejlesztési forrásokat milyen célok mentén, milyen módszerekkel és milyen hatékonysággal használhatják fel. Mindebben fontos szerepet játszik az állampolgárok, civil szervezetek tervezésbe, véleményezési folyamatba történő bevonása. A tanulmány ezt a kérdéskört igyekszik körüljárni olyan elvek mentén, mint a jogállamiság, partnerség érvényesülése, és olyan szempontokra koncentrálva, mint az egyes földrajzi területek fejlettség szerinti lehatárolása, az integrált fejlesztési módszerek alkalmazási lehetőségei és korlátai, vagy éppen az innovativitás érvényesülésének megítélése. Mindezeket a muniációt és motivációt kívánják nyújtani a tervezésben, a véleményezésben történő részvételre.

Possibilities, Extents and Limitations of Opinion-forming and Participation in Hungarian Development Policy in the Third Decade after the Regime Change

No Member State of the European Union can be indifferent to the purposes, methods and efficiency with which EU development funds can be used. The involvement of citizens and non-governmental organizations in the planning and opinion-forming process plays an important role in all this. The study seeks to go around this issue along such principles as the rule of law, the prevalence of partnership and, it is focusing on such aspects as the delimitation of geographical areas by development level, the possibilities and limitations of integrated development methods, or the assessment of the prevalence of innovativity. All of these are intended to provide ammunition and motivation to participate in planning and opinion-forming.

1. Bevezetés

Az európai uniós ciklusok tervezési időszakában némiképp megélnék az az érdeklődés, amely az uniós forrásokhoz kapcsolódó hazai programok kialakításához, magához a tervezéshez kapcsolódik. Ennek egyik lehetséges oka az, hogy a társadalom tervezésbe történő mind szélesebb körű bevonását az uniós jogszabályok is előírják, és e követelményeknek az illetékes tervezők többé-kevésbé igyekeznek eleget tenni. A másik lehetséges ok, hogy az ország fejlődési pályáját az elkövetkező legalább hét évre jelentősen befolyásoló célok-források alaku-

lása joggal tarthat számot érdeklődésre a társadalom szélesebb köreiben is.

Mindezek után több kérdés is felmerülhet a fejlesztéspolitikában, az uniós források alakulásában kevésbé járatos, ám az ország vagy a saját településük iránt felelősséget érző állampolgárok számára.

Ilyen kérdések lehetnek:

- Mi értelme a véleményezésnek, a tervezési folyamatba való bekapcsolódásnak, illetve mi az, ami egyáltalán véleményezhető?
- Milyen jogszabályi keretek, milyen módon és mértékben teszik lehetővé, segítik elő a véleményezést, a bevonást?
- Mik lehetnek a véleményezés szempontjai, és ezen belül mit jelentenek az olyan meghatározások, mint például a földrajzi területi egységek kedvezményezett besorolása?

¹ PhD, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont.

- Milyen követelmények támaszthatók, milyen igények fogalmazhatók meg egy uniós programból finanszírozott tervvel szemben?

A kérdésekre megfogalmazható válaszok műfaja lehetne olyan tudományos elemzés, amelynek során a különböző elméleti megközelítések bemutatására, ütköztetésére, értelmezésére kerül sor, illetve lehet pragmatikus, a jogszabályi rendelkezéseken, valamint a tapasztalati tényeken nyugvó elemzés, melynek alapvető célja a kérdések közérthető formában történő megválaszolása. A továbbiakban inkább az utóbbi módszer alkalmazására kerül sor, de mindeközben nem mondhatunk le egyes tudományos elemzési módszerek eredményeinek hasznosításáról sem.

2. A véleményezés, a tervezési folyamatba történő bekapcsolódás fontossága

A társadalmi részvétel lehetőségeit, formáit, mértékét mind a szakirodalom, mind a jogi szabályozás, mind pedig a gyakorlat a partnerség fogalmán, a partnerség elvén belül foglalja össze, értelmezi. A partnerség témakörét számos tudományág (szociológia, jogtudomány, közgazdaságtan) kutatja számos szempont szerint, de a különböző politikai grémiumok (pl. Európai Parlament) és szakértői dokumentumok (pl. kohéziós jelentések) is gyakran tűzik napirendre a partnerség alkalmazásának, továbbfejlesztésének aktuális kérdéseit.

A partnerség értelme, hasznossága, társadalmi-gazdasági hatása – amelynek magától értetődően a tervezési folyamat is része – az alábbiak szerint foglalható össze:

- elszámoltathatóság növekedése,
- legitim döntések kialakítása,
- a felelősség, a felelősségteljes munka szélesebbé válása, elmélyülése,
- az átláthatóság növekedése, a korrupció kiküszöbölése,
- a bizalom szélesebb körűvé válása, elmélyülése,
- a hatékonyság növekedése,
- az eredmény (helyi) társadalmi megbecsültségének növekedése, a hosszú távú fenntarthatóság esélye.

Talán nem igényel mélyebb bizonyítást az, hogy amennyiben egy helyi közösség együttesen dönt például egy parkosítás helyéről, az ültetendő virágokról stb., akkor annak legitimitása nehezen kérdőjelezhető meg. Talán az sem igényel bővebb magyarázatot, hogy a konszenzusos megállapodáson nyugvó parképítő kivitelezők kiválasztása, a mindenki számára nyilvános pénzügyi dokumentáció erőteljesen növeli az átláthatóságot, a bizalmat, de akár a felelősségteljesebb kivitelezést is. Az olyan produktum, amelyet a közösség magáénak érez, óv és gondoz – például társadalmi munkában öntözik a házuk elé ültetett virágokat – biztosíthatja a hosszú távú fenntarthatóságot, és messze olcsóbb, mint egy parkfenntartó cég megbízása. Mindezekkel szemben, a közösség bevonása nélkül, szűk körben meghozott döntések esetén nem biztos, hogy a legmegfelelőbb kivitelezőt választják, nem biztos, hogy a park oda kerül, ahova a helyi közösség szeretné, nem biztos, hogy a létesítmény ki lesz használva – így maga a beruházás is felesleges pénzkidobássá válhat –, nem biztos, hogy óvni, gondozni fogják (de lehet, hogy a virágokat pár nap alatt kitapossák).

A társadalmi részvétel mindezekén túl egy olyan érdekarti-kulációt is jelent, amelyben nem csupán a megvalósíthatósághoz, a sikeres fenntartáshoz nélkülözhetetlen helyi igények és lehetőségek közvetítésére kerül sor, hanem megjelenhet az a sokszínűség, amely az innováció magja, és amely elképzelhetetlen egy szűk körű, zárt, a helyi szinttől távol lévő döntési centrum esetén.

A hétéves uniós tervezési ciklusok kezdetén – jobb esetben azt megelőzően – sor kerül a tagállami tervdokumentumok elkészítésére. Az ezekkel szemben támasztott főbb tartalmi követelményeket az uniós jogszabályok határozzák meg, többek között tagállami mozgástér biztosítva a konkrétabb, ún. operatív programok elkészítése során. (Minél általánosabb az uniós szinten meghatározott cél, annál nagyobb a tagállami mozgástér, és a közösségi célok többnyire eléggé általánosak. A kötelező elemek, inkább forrásfelhasználási arányok meghatározása – például a regionális fejlesztési alap 6%-a integrált eszközön keresztül történő felhasználása – során jelentkeznek.)

Tagállami szinten tehát az operatív programok képezhetik a véleményezés tárgyát, és jobb esetben ezek kialakításába vonhatók be a partnerek. Ugyanakkor – kifejezetten az uniós forrásokhoz kötődően – területi szinten is készülnek olyan dokumentumok, amelyek tervezésébe, véleményezésébe bekapcsolódhatnak a partnerek. Ilyen dokumentum például a megyei fejlesztési koncepció vagy – kisebb területi léptékben – a LEADER szervezetek által készített helyi fejlesztési stratégia.

Az uniós célokhoz, forrásokhoz kötődő dokumentumok mellett célszerű említést tenni egy kifejezetten hazai, de országos szinten kialakított dokumentumról, mely nem csupán hétéves időtávban, és nem csupán uniós, de hazai forrásokra is támaszkodva alakítja ki célrendszerét. Ez a dokumentum az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció. Ez a koncepció a gyakorlatban annyit ér, amennyit az egyes operatív jellegű programok figyelembe vesznek belőle, azonban véleményezni ezt a dokumentumot is lehet.

Az egyes tervdokumentumok között a kapcsolat – csakúgy, mint a jogszabályok esetén – hierarchikus, így az alacsonyabb, vagyis helyi-területi terv nem mondhat ellent a magasabb szintűnek. Ez önmagában természetesen nem jelent problémát, az azonban már sokkal inkább, hogy Magyarországon egy szinte kizárólag fentről lefele építkező tervezés valósul meg, és a nagy országos operatív programok nem a helyi-területi programokra építve, azokból táplálkozva, alulról felfelé építkezve alakulnak ki. Így maga a tervezési filozófia vajmi csekély esélyt biztosít a helyi-térégi sajátosságok és lehetőségek megjelenésére, ezért aztán még nagyobb szerepe kellene hogy legyen az utólagos véleményezésnek, melynek során az indokolt és megalapozott korrekciók elősegíthetnék a központilag – zárt térben – megalkotott programok helyi-területi életképességét is.

3. A véleményezés, a részvétel jogszabályi keretei és alapjai, és a hazai gyakorlat 2021-ben

Uniós szinten az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről szóló 2014. január 7-i 240/2014/EU

bizottsági felhatalmazáson alapuló rendelet irányadó a tagállamok számára. A közösségi jogszabály – többek között – meghatározza azon partnerek körét, amelyeket az adott tagállam átfogó, egységes fejlesztési dokumentuma, a *partnerségi megállapodás* elkészítése során szükséges bevonni a tervezési folyamatba, és megállapítja azon partnerek körét is, amelyeket az *operatív programok* elkészítése, végrehajtása során szükséges bevonni minden egyes folyamatba.

A véleményezés szempontjából külön érdemes kiemelni a rendelet 5. cikkének (1) bekezdését, amely az alábbiak szerint szól:

„Konzultáció az érintett partnerekkel a partnerségi megállapodás és a programok elkészítése során

(1) Az érintett partnerek átlátható és eredményes bevonása érdekében a tagállamok és az irányító hatóságok egyeztetést folytatnak az érintett partnerekkel a partnerségi megállapodás és a programok elkészítésének folyamatáról és ütemezéséről. Ennek során teljes körű tájékoztatást nyújtanak a partnerségi megállapodás és a programok tartalmáról és annak esetleges változásairól.”

Mint ismeretes, Magyarországon elindult egy folyamat, amelyet társadalmasításnak neveznek, és amely keretén belül egy honlapon² megtalálhatók a tervezett operatív programok címei, valamint az egyes operatív programokról szóló rövid (egy-két oldalas) áttekintők. A jelenlegi forma és tartalom csupán olyan általánosságokat tartalmaz, amelyek – a részletek ismerete nélkül – felelősséggel nem értékelhetők. (Önmagában az egyébként helyeselt általános célok ismerete semmilyen garanciát nem jelent a sikeres megvalósításra, ahogy az sem tudható, hogy az általánosságok végül milyen konkrét támogatási célt fognak szolgálni.)

A jelenlegi, ún. „*társadalmi egyeztetés*” az uniós jogszabályban meghatározott követelményeknek sem felel meg – hiszen a teljes körű tájékoztatástól ez nagyon-nagyon messze van –, de nem felel meg annak az inkább erkölcsi alapú és az állam demokratikus működéséhez fűződő társadalmi elvárásnak sem, amely alapján a magyar lakosság teljes köre számára megismerhetővé kellene tenni az egyes operatív programok teljes tartalmát, amely az ország fejlődési pályáját az elkövetkező legalább hét évre jelentősen befolyásolja.

Ismeretes, hogy egy operatív program terjedelme a 40-50 oldaltól a több száz oldalig is terjedhet, és olyan konkrétumok szerepelnek benne, amelyek már alapjait képezik az elvileg későbbiekben megjelenő pályázati felhívásoknak is. Sajnálatos, hogy a teljes programok megismerhetőségének hiánya olyan összeesküvés-elméleteket alapoz meg, amelyek egyes üzleti körök kedvezményezéséről, az uniós források nem rendeltetésszerű felhasználásáról szólnak.

Még inkább sajnálatos azonban az, hogy érdemi információk hiányában érdemi hozzászólásokra is nehezen kerülhet sor, hiszen a konkrétumok ismerete nélkül nem könnyű megítélni azt, hogy az általános célok vajon mennyiben realizálhatók projekt formájában helyben vagy az adott térségben,

mennyiben illeszkednek a helyi sajátosságokhoz és mennyiben szolgálják a helyi elképzelések megvalósulását. A rendelkezésre álló információk szerint az ún. társadalmi egyeztetés 2021 februárjában lezárul, így a tervezési dokumentumok bővített változatának megismerésére valószínűleg nem nyílik lehetősége az ország lakosságának és a potenciális partnereknek.

A véleményezési lehetőségeken túl, társadalmi részvétel biztosítása, a partnerek tervezésbe történő bevonása tekintetében sajnos szintén nem alkotható túl kedvező kép 2021 elején. A már hivatkozott partnerségről szóló közösségi jogszabály 4. cikkének (1) bekezdés c) pont ii. alpontja például a LEADER csoportokat képviselő szervezetet olyan partnerként nevesíti, amelyet szükséges bevonni a vidékfejlesztési program tervezésébe is. A vidékfejlesztési program megalkotásáért felelős tárca képviselői azonban mindeddig minden olyan kezdeményezést figyelmen kívül hagytak, amely e szervezet tervezésbe történő bekapcsolódását célozta. Ebben az esetben tehát azon szervezetek teljes kizárásával történik egy program kidolgozása, akiről valójában a program, illetőleg annak egy része szól.

Mindezek alapján elgondolkodtató, hogy a jogi szabályozásnak – jelen esetben egy uniós rendeletnek – mi értelme van, ha az részben vagy teljes egészében figyelmen kívül hagyható. Jogállamban a jogszabályokat tisztelik, és jogszabályokat azért alkotnak, hogy azokat betartsák, és nem azért, hogy megszegjék. A valódi jogállamisághoz az is hozzátartozik, hogy a jogszabályokat nem csupán akkor tartják be, ha ahhoz valamilyen szankció fűződik, hanem akkor is, ha annak megszegése esetén nincs semmilyen hátrányos jogkövetkezmény. Márpedig a partnerségről szóló közösségi jogszabályhoz – hasonlóan az uniós jogszabályi rendelkezések többségéhez – semmilyen szankció nem fűződik. Ennek egyik oka lehet, hogy az uniós jogalkotó abból indul ki, hogy jogállamban a jogszabályokat tisztelik, és semmiképp nem üznek sportot abból, hogy saját kényük-kedvük szerint azon rendelkezéseket tartják be, amelyek szimpatikusak, és azokat, amelyek nem, egyszerűen semmibe veszik. Ez ugyan megtehető, mert a jogszabályszegésnek nincs semmi következménye. Az is valószínűsíthető, hogy például a partnerségi szabályok figyelmen kívül hagyása vagy sajátos értelmezése nem éri el azt az ingerküszöböt az uniós szerveknél, amely alapján egy tagállam ellen kötelezettségszegési eljárást indítanak. Ennek persze egyenes következménye lehet, hogy az uniós semmittevés – közösségi jogszabályszegés esetén – jelentősen alááshatja az adott tagállamban az Európai Uniónak és szerveinek a tekintélyét, megingathatja a jogbiztonságba, a jogállamiságba vetett bizalmat, és egyúttal erősítheti az uniós jogszabályok mellőzésére irányuló szándékot.

A közösségi szabályozás mellett létezik magyar jogi szabályozás is, amely a különböző fejlesztési dokumentumok véleményezéséről szól [218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól]. E jogszabály elsődlegesen a megyei területfejlesztési dokumentumok véleményezhetősége szempontjából lehet fontos. Előremutató, hogy a jogszabály szerint a területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozásának

² Lásd https://www.palyazat.gov.hu/tarsadalmi_egyeztetes_2021_2027 (letöltés: 2021. 02. 06.).

része az állampolgárok, a tervezéssel érintett területen működő érdekképviselők, társadalmi szervezetek és vállalkozások tervezésbe való bevonását részletező ún. partnerségi terv. A véleményezésre jogosultak köréről szóló 10. sz. melléklet tartalmát azonban a hazai jogalkotó úgy tűnik, elfelejtette harmonizálni az uniós szabályozással. Ebben a mellékletben ugyanis kizárólag különböző hatóságok, önkormányzatok szerepelnek, de civil szervezetek vagy a vállalkozások képviselői egyáltalán nem. Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a megyei tervezők és döntéshozók a gyakorlatban bölcsőbbek a jogszabálynál, és a megyei területfejlesztési koncepciót nem csupán a government, de a non government (nem állami-önkormányzati) szektor képviselőinek is megküldték véleményezésre. Arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy itt nem csupán pár soros összefoglaló véleményezésére nyílhat lehetőség, hanem a megyei önkormányzatok honlapjain a koncepciók teljes anyaga is elérhető. Felmerül a kérdés, hogy – egyelőre a megyei fejlesztési koncepciók tartalmától függetlenül – miért lehet fontos, mikor lehet értelme e dokumentumok elolvasásának, véleményezésének. E kérdés megválaszolásához érdemes megvizsgálni az országos és a területi tervezési dokumentumok kialakításának, elfogadásának ütemezését. Racionális körülmények között a megyei tervezők – a partnerek bevonása mellett – elkészítik a megyei koncepciókat, amelyeket véleményeztetnek, majd végleges, vagy közel végleges formába öntenek. Valós területi decentralizáció esetén e dokumentumok képezik a pályázati felhívások alapjait. Magyarországon azonban a területi programoknak egyetlen országos operatív programja létezik (ami kissé hasonlatos a fából vaskarika esetéhez), amelyet a 2014–2020 közötti időszakban TOP rövidítéssel neveztek meg, míg a 2021–2027-es időszakban Versenyképes Magyarország Operatív Program (VMOP) címen illetnek. Alapesetben az országos VMOP forrása a megyei koncepciók összessége, melyet annak társadalmasítása, véglegesítése után elfogadásra megküldenek a brüsszeli Bizottság részére. A bizottsági elfogadást követően pedig megkezdődhet a konkrét pályázati felhívások kialakítása.

Mindehhez képest a 2021-es magyarországi gyakorlat az, hogy előbb készítették el a központi VMOP-t, mint a megyei koncepciókat. Ez azt jelenti, hogy a végrehajtási keret előbb született meg, mint azok az elképzelések, amelyek az egyes megyék fejlesztési céljait tartalmazzák. A megyei koncepciók semmibe vételét azonban az igazolja leginkább, hogy 2020 végén társadalmi vitára bocsátottak két VMOP pályázati felhívást,³ miközben magának a VMOP-nak a társadalmi egyeztetése sem zárult le, arról nem is beszélve, hogy az operatív programot még hivatalos egyeztetésre sem küldték meg az Unió szerveinek, az Unió által történő elfogadás időpontja pedig még csak nem is sejtethető. Azt már talán nem is érdemes

hangsúlyozni, hogy a két felhívás társadalmi egyeztetésére 11 napot szántak (december 18–29.), amelybe a karácsony is beleesett...

Az országos szintű tervezés most olybá tűnik, mint a főzésre hívott szakácsok esete, akik mire megérkeznek, nem az alapanyagokkal, hanem a készétellel találják szembe magukat. Apró finomítások ugyan még ilyenkor is végezhetők – lehet még fűszerezni, kicsit alakítani a küllemen –, de az bizonyos, hogy a megyei rántottlevesből már nem lesz pástétom. Nehezen érthető, hogy kinek és miért állhat érdekében annak a közmondásszerű állapotnak az előidézése, amely szerint „*eszi, nem eszi, nem kap mászt*”. Miért lehet baj, hogy az országos programokba megjelenhetnek, becsatornázódhatnak életképes, adott esetben innovatív helyi elképzelések, és az is nehezen érthető, hogy a terveket miért szükséges a legnagyobb titokban, a széles nyilvánosság kizárása mellett készíteni. Kétségtelen, hogy a partnerek bevonása, a valós társadalmasítás időigényes folyamat. Ugyanakkor talán még soha nem állt rendelkezésre ennyi idő a tervezésre, mint a 2021–2027-es ciklust megelőzően. Az uniós jogszabályok tervezetei ugyanis már 2018-ban (!) megszülettek, és azokon alapvető változtatások mind a mai napig nem történtek. Igaz, hogy az uniós szintű költségvetés elfogadására 2020 végén került sor, ez azonban a célokon – amelyek a tagállami tervek alapjául szolgálnak – mit sem változtatott. Ez tehát azt jelenti, hogy a tervezés megkezdődhetett volna 2018-ban, ám ekkor még Pató Pál-szemlélet uralkodott, hogy aztán 2020–2021-ben a szinte minden ciklust jellemző kapkodás vegye kezdetét.

Mindezek után joggal merül fel a kérdés, hogy érdemes-e, illetőleg mit érdemes véleményezni. Ha kellő komolysággal viseltetünk önmagunk és a magyar társadalom iránt, akkor az operatív programok szösszenetei kiesnek a véleményezhető dokumentumok köréből. A megyei fejlesztési koncepciók tekintélyét ugyan jelentősen megtépázták a központi VMOP-menedzsment távolról sem szerencsés lépései, ennek ellenére itt nyílhat még lehetőség a helyi igények, elképzelések becsatornázására, amelyek optimális esetben akár még az országos szintig is elérhetnek.

4. A véleményezés lehetséges szempontjai, az értékelés mércéje

Ha bármely tervezési dokumentum véleményezésére, értékelésére sor kerül, akkor az egyik alapvető és legfontosabb kérdés, hogy az adott terv milyen célokat tűzött ki. Amennyiben tisztában vagyunk a célokkal, célrendszerrel, és azt képesek vagyunk összevetni a saját magunk által megfogalmazott – a települést, a vállalkozást vagy éppen egy civil szervezet érintő – célokkal, akkor megítélhető számunkra, hogy a célok egybeesnek, fedik-e egymást, vagy pedig nem járulnak hozzá a helyben megfogalmazott igények kielégítéséhez. A fejlesztéspolitikai célok természetesen nem lehetnek akármik, azokat egyfajta mederbe tereli az a hétéves uniós tervezési ciklus, amely erre az időtartamra meghatároz bizonyos célokat abban a reményben, hogy azok valamilyen mértékben meg is fognak valósulni. Mivel azonban ezek a célok meglehetősen általánosak, ezért a tényleges eredményesség leginkább a tagállamok

³ Élhető települések, a felhívás kódszáma: VMOP-1.2.1-21. <https://www.palyazat.gov.hu/trsadalmi-egyeztetsen-az-lhet-telepsek-cm-felhvs-tervezete> (letöltés: 2021. 02. 06.); Helyi gazdaságfejlesztés, a felhívás kódszáma: VMOP-1.1.1-21. <https://www.palyazat.gov.hu/trsadalmi-egyeztetsen-a-megyei-foglalkoztatsi-gazdasagfejlesztési-egyttmkdsek-cm-felhvs-tervezete> (letöltés: 2021. 02. 06.)

megfelelő minőségű tervein, a tervek megvalósítását biztosító – és nem azt hátráltató – feltételrendszeren (intézmények, eljárási szabályok stb.) múlik. A célok tehát egyfajta hierarchiába rendeződnek – a 2021–2027-es időszakban – az alábbiak szerint:

Uniós szint:

1. az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke,
2. országspecifikus ajánlások,
3. az egyes alapokra vonatkozó közös rendelet szakpolitikai célkitűzései,
4. az egyes – különálló – alapok egyedi célkitűzései.

Tagállami szint:

1. partnerségi megállapodás,
2. operatív programok, illetve a vidékfejlesztési program,
3. konkrét pályázati felhívások.

Az uniós szintű célrendszer csúcán álló, tehát legfontosabb, a megfelelőség, az érték abszolút mércéje az EUMSZ 174. cikke kellene hogy legyen. Ez ad ugyanis felhatalmazást arra az Európai Unió szerveinek, hogy bármely tagállamot pénzügyi támogatásban részesíthessenek (erre hivatkozik vissza minden egyes uniós támogatásokat biztosító közösségi jogszabály). A Szerződés 174. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió törekedjen a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése érdekében a különböző régiók *fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek* és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek *lemaradásának csökkentésére*, és hogy *kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket*, az ipari átalakulás által érintett térségeket és a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat.

A legfelsőbb cél tehát a területi fejlettségi különbségek mérés-klése, minden egyes további célnak ezt a fő célt kellene szolgálnia.

Az országspecifikus ajánlások azon, leginkább egy ország számára komoly kihívásokat jelentő kérdésekre igyekeznek ráirányítani a figyelmet, amelyek uniós támogatások segítségével kezelhetők. (Egyfajta orientáció az Unió részéről arra vonatkozóan, hogy az egyes tagállami terveknek mire lenne szükséges feltétlenül reagálni.)

A célrendszer hierarchiájában a következő szintet a *szakpolitikai célkitűzések* képezik, amelyek a 2021–2027 közötti időszakban a következők:

a) intelligensebb Európa az innovatív és intelligens gazdasági átalakítás előmozdítása révén;

b) zöldebb, karbonszegény Európa a tiszta és méltányos energetikai átállás, a zöld és kék beruházás, a körforgásos gazdaság, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdításával;

c) jobban összekapcsolt Európa a mobilitás és a regionális IKT-összekapcsoltság fokozásával;

d) szociálisabb Európa a szociális jogok európai pillérének végrehajtásával;

e) a polgárokhoz közelebb álló Európa a városi, vidéki és part menti térségek fenntartható és integrált fejlesztésének elősegítése és helyi kezdeményezések révén.

Sorrendileg a fenti célkitűzéseket követik az egyes alapok (pl. Európai Regionális Fejlesztési Alap – ERFA, Európai Szociális Alap – ESZA) ún. *egyedi célkitűzései*, amelyek

tovább szűkítik a meglehetősen általános, magasabb szintű célokat. Megjegyezhető, hogy még ezek a célok is eléggé általánosak ahhoz (pl.: „*a kkv-k növekedés és versenyképesség előmozdítása*” az ERFA-ban), hogy a tagállami tervezés számára megfelelő mozgásteret biztosítsanak. Ha azt kívánjuk vizsgálni, hogy vajon ezek az egyedi célkitűzések miként szolgálják a legfontosabb célt, vagyis a területi különbségek mécsklését, akkor ez a kapcsolat már egyre inkább kezd esetlegessé válni, elhalványulni. Ha a célhierarchiában eljutunk a legutolsó láncszemig, vagyis a pályázati felhívásig, akkor nem ritka, hogy a legfelsőbb cél – amit minden egyes projektnek szolgálnia kellene –, valamint a felhívás között kapcsolat szinte egyáltalán nem érzékelhető. Ha ugyanis feltesszük a kérdést, hogy például a fenntartható városi közlekedésfejlesztés vagy az önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése miként járul hozzá például az Ormánság felzárkózásához a budapesti agglomeráció szintjére, akkor erre közvetlen, ok-okozati kapcsolatra épülő, logikus válasz nehezen adható.

Hasonlóan nem konzekvens a 2021–2027 időszakra szóló VMOP célrendszere, amikor hivatkozik arra az uniós célkitűzésre, melyben a közösségvezérelt helyi fejlesztéseknek (városi CLLD, vidéki LEADER) is szerepet kell játszaniuk, miközben 2021–2027-re ezt a lehetőséget a központi döntéshozók kizárták a TOP utódjából, a VMOP-ból.

Az uniós és a hazai fejlesztéspolitikai célrendszer következetlensége, a hierarchia egyes elemei közötti kapcsolat megbomlása és hiánya tehát az integrált módszerek jogi szabályozása során is tetten érhető: az EUMSZ 174. cikke után a hierarchiában következő, a (majdnem) minden alapra érvényes átfogó közösségi rendelet még mellszélességgel kiáll az integrált megoldások széles körű alkalmazása mellett. A soron következő ERFA rendelet – legalábbis a 6%-os forrás tekintetében – inkább csak a fenntartható városfejlesztésre érti mindezt. A tagállami, pontosabban a hazai operatív program pedig már nemes egyszerűséggel mellőzi azt az – ERFA – rendelkezést, amely egyértelműen kimondja, hogy az integrált fejlesztéseket meg kell valósítani „*közösségvezérelt helyi fejlesztés révén is*” [ERFA javaslat⁴ 2. cikk e) pont ii. alpont].

A tapasztalatok szerint tehát a célok egymásra épülésének követelménye a gyakorlatban nem igazán érvényesül konzekvensen már uniós szinten sem, tagállami szinten pedig még inkább gyengül a kapcsolat. Az természetesen szakmailag nem tanácsolható egyetlen véleményező számára sem, hogy ezek után csak azért lobbizzon, ami a kizárólagos érdeke, és az nem kötődik közvetlenül egyetlen általánosabb célhoz sem, de lehet, hogy a gyakorlatban sajnos mégis ez a legcélravezetőbb megoldás. (Mindez persze a célok, források szétforgácsolásához vezet, melynek az eredménye az, hogy az uniós források segítségével az alapvető célokat egyáltalán nem sikerül elérni, és több magyarországi régiót – pl. a Dél-dunántúli régió – az

⁴ Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról; Jelentés az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2018)0372 – C8-0227/2018 – 2018/0197(COD)).

uniós fejlettségi rangsorban már csak a bolgár és egyes román régiók nem előznek meg. Mindeközben egész Európa lassan elmegy mellettünk.)

5. Területi szempontok

A területi szempontokról ugyan tagállami vagy uniós szinten döntenek, és mindezekre egy egyszerű, a fejlesztéspolitika iránt érdeklődést mutató uniós állampolgárnak vajmi csekély hatása lehet, azonban a területi szempontok alapvetően meghatározzák a helyi-térségi tervek megvalósíthatóságának számos feltételét, így befolyásolják a lehetséges álláspontok kialakításának kereteit is.

A területi fókusz alapját épp a már említett 174. cikk adja, amely a cél mellett (területi különbségek mérséklése) rögtön megjelöli azokat a földrajzi egységeket, amelyekre a támogatáspolitikának fókuszálnia szükséges. Ezt a meghatározást tovább finomították egyes uniós jogszabályok, illetve ezek alapján születtek a regionális támogatási térképről szóló kormányrendeletek, illetve a kedvezményezett térségek, valamint a kedvezményezett települések lehatárolásáról szóló hazai jogszabályok. Mindezek lényege, hogy bizonyos területi egységek fejlettségük alapján eltérő tartalmi, illetve eltérő pénzügyi támogatásban részesülhessenek. Az eltérő tartalom azt jelenti, hogy egyes területeken meghirdethetők bizonyos pályázati célok, másutt nem, egyes területek rendelkezhetnek önálló programokkal, mások nem. Az eltérő pénzügyi támogatás megnyilvánulhat a felhasználható forrás abszolút nagysága közötti különbségben – bizonyos területek több pénzt kaphatnak, míg mások (pl. Közép-magyarországi régió területi programja a VEKOP) kevesebbet –, de eltérő lehet a támogatás intenzitása, vagyis egyes földrajzi területeken 75%-os a támogatási intenzitás, míg másutt akár 95-100% is lehet.

A különbségtétel alapja a fejlettség. Ezt uniós szinten – a régiók és a tagállamok között – GDP-ben mérik, míg hazánkban kialakult egy sokkal kifinomultabb, bár korántsem tökéletes statisztikai lehatárolási módszer. Az uniós földrajzi lehatárolásnak – legalábbis ez ideig – nem volt különösebb jelentősége, hiszen a Közép-magyarországi régió kivételével – sajnos – egyetlen régió sem érte el az EU-tagállamok GDP-átlagának 75%-át sem, így mindegyikük kedvezményezett besorolást kapott. Ezzel szemben a hazai szabályozás – nagyon helyesen – a járást (korábban a kistérséget), illetve bizonyos esetekben a települést tekintette a földrajzi lehatárolás alapegységének, és itt a különbségek tekintetében korántsem olyan egyszínű helyzet alakult ki, mint az uniós lehatárolás esetén. A jelenlegi szabályozás alapvetően négy csoportba sorolja a járásokat (5.1. térkép). Léteznek

- a nem kedvezményezett, vagyis relatívan fejlettnek tekinthető járások,
- a kedvezményezett járások (a korábbi terminológia szerint a hátrányos helyzetű kistérségek),
- a fejlesztendő járások, valamint
- a komplex programmal fejlesztendő járások (korábbi terminológia szerint a leghátrányosabb helyzetű járások), ahol a fejlettséget-elmaradottságot mérni hivatott ún. komplex mutató alapján a lakosság maximum 10%-a él.

Annak a méltánytalannak bizonyuló helyzetnek az elkerülése érdekében, hogy egy fejlett – tehát semmilyen szempontból nem kedvezményezett – járás területén elhelyezkedő, ám a járással ellentétben kifejezetten kedvezőtlen helyzetű településeket ne zárjanak ki, pontosabban azonos támogatást élvezhessenek, mint a hasonlóan kedvezőtlen helyzetű járások, megalkották a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendeletet.

A különbségtétel alapja tehát a hazai szabályozás esetén is a fejlettség kellene hogy legyen, azonban az egyébként objektívnek tekinthető statisztikai mutatókon alapuló számítások nem feltétlenül eredményezik ezt. A KSH, valamint az éppen illetékes minisztérium szakemberei már évtizedek óta igyekeznek – több-kevesebb sikerrel – a fejlettség mérésére leginkább alkalmas mutatókat, számítási módszereket használni.⁵ Már önmagában a mutatók kiválasztása is jelenthet bizonyos fokú szubjektivitást, azonban a kiválasztott mutató és a valós fejlettség között egyáltalán nem biztos, hogy erős a kapcsolat (ilyen problémás mutató pl. az urbanitási index, de a belterületi utak burkoltságától függetlenül lehet egy jó adattal rendelkező egykori bányaváros depressziós terület, míg egy e szempontból kedvezőtlenebb térség lehet feltörekvő, és kifejezetten fejlődő ipari centrum). A jelenlegi besorolás ellentmondásosságát mi sem tükrözi jobban, mint a Baranya megyei Komlói járás esete. A járás centruma köztudottan egy olyan egykori szocialista bányaváros, amely a rendszerváltást követő bányabezárás gazdasági sokk óta sem tudott igazán talpra állni. Ez a város és térsége – legalábbis a besorolás szerint – fejlett térségnek minősül. Ehhez képes például a Mohácsi vagy a Bólyi járás, ahol köztudottan komoly állami és magánfejlesztések valósulnak meg, szintén köztudottan és öröndetes módon a helyi gazdaság jól működik, de fejletlen, a hivatalos terminológia szerint kedvezményezetti besorolást kaphatott.

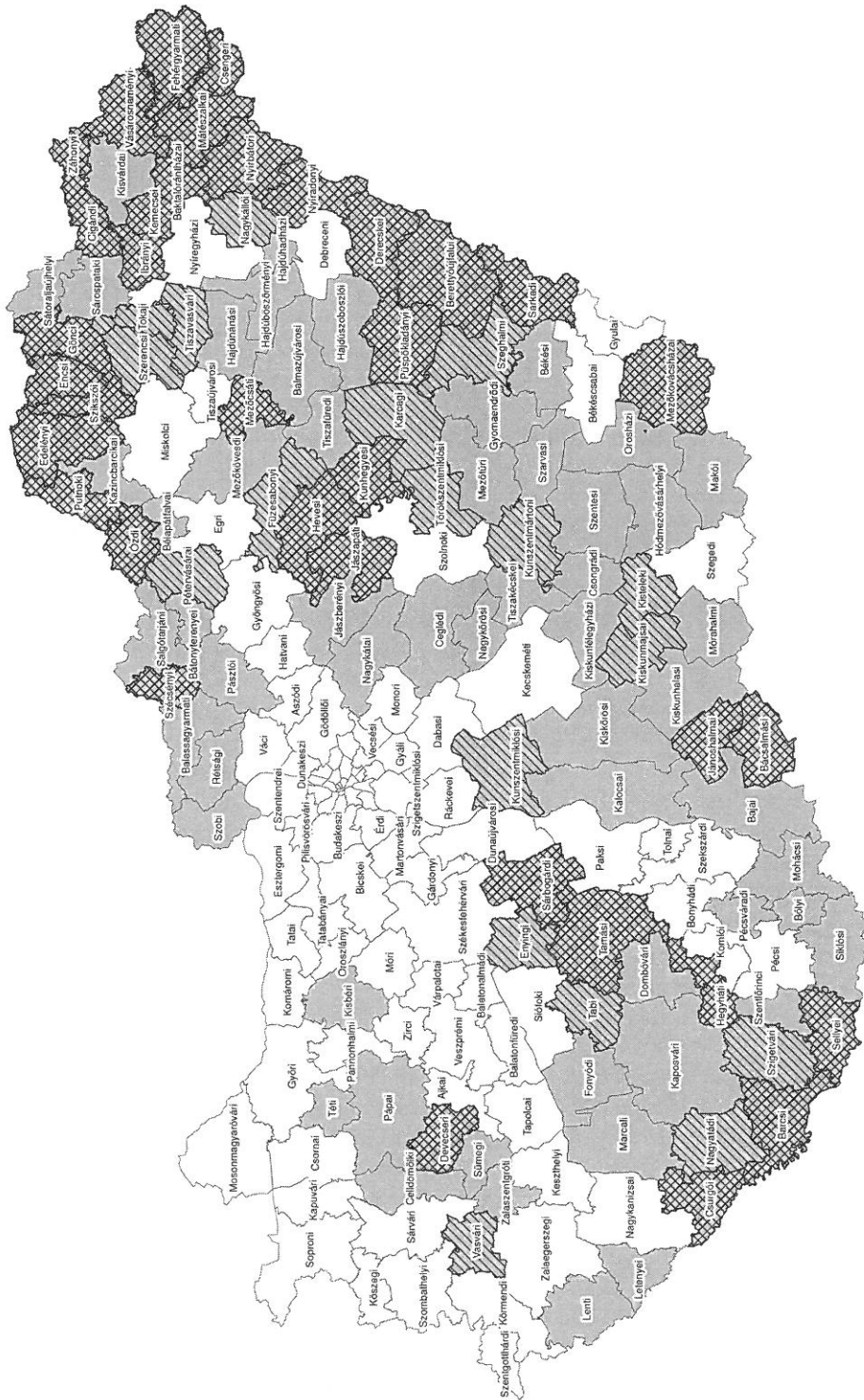
Mindezek talán az alkalmazott statisztikai mutatók problematikájára hívják fel a figyelmet, azonban sokkal nagyobb problémának tekinthető a kedvezményezetti besorolás rendszerének nagyfokú átpolitizáltsága. Ez nem csoda, hiszen jelentős támogatási forrásokról van szó, és egyetlen térség és térségbeni politikus számára sem közömbös, hogy az adott járás részesülhet-e forrásokban, vagy elesik azokról. Az átpolitizáltságot jól tükrözi a 2014-ben született kedvezményezett járási besorolásról szóló kormányrendelet 2015-ös módosítása, melynek során a Hódmezővásárhelyi járás – ismét az objektív statisztikai mutatókra hivatkozva – egy év alatt visszafejlesztődött, és így bekerülhetett a kedvezményezetti járási kategóriába. Ez rögtön magasabb támogatásintenzitás melletti forrásokat biztosított a járás számára. (Köztudott az is, hogy ki volt akkoriban az uniós források koordinálásért felelős miniszter és a térség országgyűlési képviselője.)

⁵ A jelenlegi besorolás problémáit és a lehetséges megoldásokat „A kedvezményezetti besorolás, a területi fejlettség-elmaradottság kérdései az Országos Fejlesztési- és Területfejlesztési Konceptió tükrében” című tanulmány tartalmazza. *Falu Város Régió*, 2017. 156–162.

5.1. térkép: A kedvezményezett járásek besorolási kategóriái Magyarországon 2014-től

Kedvezményezett járásek a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet szerint

LECH
NER
TUDÁS
KÖZ-
PONT



- Kedvezményezett járás (komplex mutató értéke 46,68 alatt)
- Fejlesztendő járás (a népesség 15%-a)
- Komplex programmal fejlesztendő járás (a népesség 10%-a)



Készült az Országos Területfejlesztési és -rendezési Információs Rendszer (TEIR) segítségével

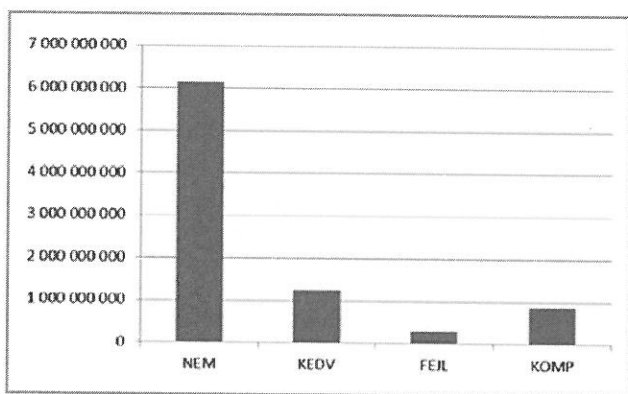
Forrás: <http://www.terport.hu/rematikus-terkepek/kedvezmenyzett-jarasok-a-2902014-xi-26-korm-rendelet-szrint>

Ha az uniós szabályozásnak megfelelően valós cél a területi különbségek csökkentése, akkor valószínűsíthető elvárás lehet az, hogy a kedvezőtlenebb, fejletlenebb térségekre jobban koncentráljunk, mert a fejlődéshez több forrásra lehet szükség egy kevésbé fejlett terület, mint egy prosperáló, fejlett térség esetén. Mindebből az következne, hogy jelentős, de akár a legnagyobb fejlesztési forrásokkal a legkedvezőtlenebb helyzetű térségek rendelkezzenek, míg a legszerényebekkel az amúgy is fejlett térségek.

2007–2015 között az európai strukturális és kohéziós alapokból a különböző kategóriákba sorolt járásek az 5.1. ábra szerinti arányban részesültek.

5.1. ábra:

Összes támogatás járási besorolás⁶ szerint, ezer Ft (2015. évi állapot)



Forrás: saját szerkesztés a Miniszterelnökség által rendelkezésre bocsátott adatbázis alapján

A sorrend tehát – az elvárásokhoz képest – hazánkban fordítottnak tűnik, ami valószínűleg a még le nem zárt 2014–2020-as programozási időszakban sem alakul másként. Ez viszont azt jelenti, hogy nagyobb források mellett a fejlett, gazdag területek tovább növekedhetnek, míg a kevésbé fejlett területek – bár nyilván fejlődnek – még távolabb kerülnek a valós felzárkózástól. Ez a területi különbségek növekedését jelenti abból a pénzből, melynek elsődleges rendeltetése a területi különbségek mérséklése kellene hogy legyen.

A jelenlegi tervezés szempontjából komoly problémát jelent az is, hogy mind ez ideig nem került sor a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet 4. §-a szerinti feladat megvalósítására. A 4. § ugyanis rögzíti: „A kedvezményezett járásek körét az Európai Unió tervezési ciklusoknak megfelelően felül kell vizsgálni. A felülvizsgálatot a kormány külön ütemezésben is kezdeményezheti.”

Felmerül a kérdés, hogy a 2014–2020-as időszak, illetve a hazai fejlesztési források vajon semmilyen változást nem okoztak a területi fejlődésben, az elmaradottabb térségek felzárkózásában? Vajon minden ugyanaz, mint ami 2014-ben?

A mulasztás jelentőségét az húzza alá, hogy jelen pillanatban – legalábbis területi léptékben – ez az a jogszabály, amely alapján lehetőség nyílik a vélt vagy valós elmaradottság, hátrányos helyzet alapján történő differenciálásra. Az egyes operatív programok, a megyei tervek jelen pillanatban is a fenti jogszabály alapján meghatározott térségi besorolást veszik alapul, ami a területi fókusz meghatározása, a valós területi felzárkózás igénye tekintetében óriási torzulást jelenthet.

6. A megfelelő fejlesztési módszer kiválasztása

Önmagukban a megfelelő célok, a jól kialakított célrendszer, a célok eléréshez szükséges források rendelkezésre állása semmilyen garanciát nem nyújt a megvalósításra, illetőleg a hatékony megvalósításra. Ha ugyanis nem megfelelő eszközt választunk a cél elérésére, akkor a cél meghiúsulhat, vagy nem az elvárások szerint teljesül (ha például kéményseprőt alkalmazunk egy ház felépítésére, aki kőműveskanál helyett seprűvel próbálkozik felépíteni a házat, akkor a siker esélye csekélynek tűnik).

A jelenlegi magyar fejlesztéspolitikai eszközrendszer – csakúgy, mint a rendszerváltás előtt – szinte teljes egészében centralizált és ágazati szemléletű (vagyis az egyes területek – többnyire operatív programok formájában – az egyes minisztériumokhoz tartoznak, amelyek között az érdemi koordináció csekély, a megvalósítás során pedig a kapcsolódás többnyire csak papíron létezik, a szinergia pedig leginkább sehoggy). Könnyen belátható, hogy egy földrajzi területi egység, de akár egy település akkor fejlődhet, ha egyszerre vagy egymásra épülve több ágazathoz tartozó fejlesztési terület és cél találkozik. (Jól képzett munkaerő kialakításához például szükséges az infrastruktúra – iskola, képzőműhely, eszközök –, amelyet az uniós regionális fejlesztési alap és a hozzá tartozó hazai operatív program biztosít. Ezen túl szükséges a humán háttér és az adott képzési oktatási program, amelyet az Európai Szociális alap biztosít, a hozzá tartozó operatív program – többnyire EFOP – segítségével. Ha azt szeretnénk, hogy a képzett munkaerő vidéken maradjon – vagy odajöjjön –, és helyben nincs megfelelő munkahely, akkor szükséges a közlekedési feltételek kialakítása, rendbetétele is, amely megint egy másik program része. Érzékelhető, hogy minden cél más operatív programhoz tartozik – ha egyáltalán az adott OP-ban létezik adekvát cél –, és arra ez ideig nem volt példa, hogy ezek az operatív programok helyi szinten összeérjenek, és egymást segítve egy komplex fejlesztést valósíthassanak meg. Ezzel szemben az könnyen kialakulhat, hogy például egy EFOP segítségével kiképzett korábbi közmunkás helyben munkát nem találva, közlekedési lehetőség híján beköltözik a városba. Ezzel az egyetlen ágazati program épp egy kontraproduktív hatást ért el, hiszen nem a vidék lakosságmegőrző képességét erősítette, hanem épp az elvándorlást segítette elő.)

Az integrált, komplex programok fontosságát az Európai Unió is felismerte, amikor a 2014–2020-as időszakban – a már Nyugat-Európában jól működő LEADER gyakorlatra alapozva – kísérleti jelleggel a Strukturális Alapok rendszerében is bevezette a CLLD-t, vagyis a közösségvezérelt helyi fejlesztést. A 2021–2027-es időszakban pedig előírta, hogy a

⁶ NEM: nem kedvezményezett járás; KEDV: kedvezményezett járás; FEJL: fejlesztendő járás; KOMP: komplex programmal fejlesztendő járás.

Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) – amely az egyik legnagyobb forrásokkal rendelkező uniós alap – forrásainak 6%-át integrált területi beruházás, CLLD vagy a tagállam által meghatározott egyéb integrált eszköz segítségével szükséges felhasználni.⁷

Mindezek után kérdés, hogy Magyarország a 2021–2027-es időszakban milyen formában és milyen mértékben kíván lehetőséget biztosítani a centralizált és ágazati szemléletű fejlesztési módszer mellett az integrált és helyi-térségi fejlesztési eszközöknek.

Az már most látható, hogy – a vidékfejlesztés kivételével, ahol a LEADER alkalmazása ugyan kötelező, azonban csupán a vidékfejlesztési források 5%-áig – egyetlen központi operatív program sem kíván integrált eszközöket alkalmazni. Az egyedüliként területi programnak nevezett VMOP (TOP-utód) jelenleg ismert verziója pedig száműzte a városi CLLD-t, amelyet a 2014–2020-as időszakban több mint száz város esetén alkalmaztak. Területi integrált eszközt tehát egyetlen operatív program sem alkalmaz, még akkor sem, ha a VMOP 2.0-ás verziója – mely a hivatalosan véleményezhető oldalon megismerhető dokumentumhoz képest egy teljes anyag, ami már egyébként 2020 augusztusában elkészült, de ma sem nyilvános, és csupán szamizdat formában terjed – számtalanszor ismétli az integrált szót. Attól azonban, hogy egy szót mantraszerűen ismét valaki, még nem válik azzá, aminek szeretné. Az egymás mellett felsorakoztatott (ágazati) fejlesztési elképzelések halmazából ugyanis magától nem lesz integrált rendszer sem területi, sem települési szinten. Ha az egyes ágazati célok között nincs közvetlen ok-okozati kapcsolat, nem egymásra épülnek, illetve nem egyidejűleg valósulnak meg, akkor esély sincs egy komplex program kialakítására. (Egy orvosi rendelő fejlesztése – különösen, ha már házi orvos sincs –, egy autópálya-fejlesztés vagy bölcsődeépítés egymás mellett, egymástól függetlenül nem fogják egy térség vagy település fejlődését biztosítani, ha például nem a vállalkozásokkal együtt – amelyek az autópálya gazdasági hasznát élveznék – határozzák meg a számukra valós fejlődést biztosító célokat és feltételeket, vagy ha nem veszik figyelembe a lakossági igényeket, amely az orvosi ellátást már rég másutt veszi igénybe, vagy ha a fiatalok rendre elköltöznek a jobb kereseti lehetőségek miatt.) Amennyiben egy térség vagy település fejlődése szempontjából nem azonosított minden releváns tényező, és azokat nem a súlyuknak megfelelően, nem egymásra való tekintettel, nem a helyi igények alapján alakítják, akkor nincs integrált fejlesztés, nem létezhet komplex program. Ez természetesen nagyon nehéz és időigényes folyamat, amelyet csak bizonyos területi léptékben, de központilag, centrális irányítás mellett szinte lehetetlen ki-

alakítani. (A centralizáltan alakított és vezényelt „integrált” VMOP legalább annyira valóság, mint a szocializmusban az akkori tanácsi rendszer működését irányító „demokratikus centralizmus” elve, amit már a korabeli egyetemi oktatók is fából vaskarikának neveztek.)

Az integrált fejlesztési módszer alkalmazásának létezhet optimális területi léptéke is. Ez semmiképpen nem a település – egyébként a település–területi szint fogalmilag zárja ki egymást, hiszen mindkettő más léptéket jelent –, sőt a településekre koncentráló pontszerű fejlesztés a területi felzárkóztatás szempontjából inkább káros, mint hasznos, így kiemelt alkalmazása óriási hibának bizonyulhat. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy egy fejlődő városi centrum – legalábbis Magyarországon és a fővárosi agglomeráción kívül – legfeljebb 10-15 km-es körben fejleszti a környékbeli településeket, növelheti azok lakosságát. Ezen túl azonban – és sajnos a települések többségbe e körbe tartozik – inkább elszívó hatás tapasztalható, ami leginkább a falvak elnéptelenedését eredményezi.

Az integrált fejlesztések optimális területi léptéke a járási szint (ami nem azonos a járási kormányhivatali kirendeltségekkel), esetleg a több járást is érintő funkcionális LEADER térségek lehetnek, mert ezek a területek elég homogének ahhoz, hogy azonos érdekek, sajátosságok mentén egy integrált térségfejlesztési stratégiát sikerrel hajthassanak végre. A megyei szint – közel sem homogén jellege, de egyébként nagyon fontos – szerepe inkább az integrált területi stratégiák koordinálására kellene hogy koncentrálnon, elkerülve az egymást kioltó területi fejlesztéseket, elősegítve a térségek közötti együttműködés szinergiáinak kialakítását, mentorálva az egyes területi szereplőket.

Mindezek fel-, illetve beismerése a magyar fejlesztéspolitikában 2021-ben elképzelhetetlennek tűnik, pedig létezne racionális megoldás. Ez a két integrált eszköz – a városi CLLD, valamint a vidéki LEADER – összehangolt, közös érdekek mentén kialakított tervezési, fejlesztési tevékenységét jelentené. A vidék és a város közötti kapcsolódási pontok feltérképezése, a mindkét szereplő számára hasznos fejlesztési akciók kialakítása hozzájárulhatna a vidék–város közötti különbségek mérsékléséhez, a kapcsolatok, a szinergiák erősödéséhez. A finanszírozást a már említett ERFA 6% biztosíthatná, megosztva pl. 4% városi CLLD, 2% vidéki LEADER arányban. Ezzel szemben a csupán egyes városokra koncentrált ERFA 6% épp a területi különbségek növekedését indukálhatja, ahol a vesztes nem csupán a vidék, de a pénzosztásból kimaradó kisebb városok is lehetnek. Ez a megoldás ugyan szöges ellentétben állna a már hivatkozott uniós alaprendelkezéssel (EUMSZ 174. cikk), de csak remélhető, hogy sem a brüsszeli regionális főigazgatóság szakemberei, sem a magyar tervezők nem ezt a szűklátókörű és rendkívül káros szemléletet teszik magukévá.

Visszatérve a VMOP integrált jellegének megítéléséhez, az már amiatt is megkérdőjelezhető, hogy alapvetően – és deklaráltan – az önkormányzati típusú fejlesztéseket támogatja. Életszerű, fenntartható fejlődés a vállalkozó szféra egyidejű, összehangolt fejlesztései nélkül, a lakosság és a civil szektor bevonásának hiányában – a komplexitás igénye nélkül – nem tűnik lehetségesnek.

⁷ „(25) A fenntartható városfejlesztés keretén belül támogatni kell az integrált területfejlesztést, hogy hatékonyabban lehessen kezelni a városi térségeket – ideértve a városok funkcionális egységeit is – érintő gazdasági, környezetvédelmi, éghajlati, demográfiai és társadalmi kihívásokat, figyelembe véve a város és a vidék közötti kapcsolatok előmozdításának szükségességét. (...) A »Beruházás a munkahelyteremtésbe és növekedésbe« célkitűzés keretében nemzeti szinten elkülönített ERFA-források – a technikai segítségnyújtáshoz kapcsolódó kivételével – legalább 6%-át fenntartható városfejlesztésre kell fordítani közösségvezérelt helyi fejlesztés, integrált területi beruházások vagy az 5. szakpolitikai célkitűzés alá tartozó más területi eszköz formájában.” [ERFA javaslat 8. cikk (2) bekezdés].

Jelen pillanatban tehát megalapozottan nem jelenthető ki, hogy Magyarországon a 2021–2027-es időszakban az operatív programok biztosítják és elősegítik a komplex, integrált szemlélet kialakítását és alkalmazását.

A komplexitás hiánya mellett a másik nagy probléma a helyi igények, a helyi-térségi döntési kompetenciák érvényesülésének hiánya az Irányító Hatóságok által központilag vezényelt, centrális dominanciájú operatív programokkal szemben. A jelenlegi tervezés vajmi csekély mértékben támaszkodott a tényleges helyi igényekre, és a – minimális forrású LEADER programon kívül – nincs olyan integrált eszköz, amely a civil, vállalkozói és önkormányzati szféra egyidejű képviselője mellett helyi-térségi szinten biztosítana döntési kompetenciákat és fejlesztési forrásokat.

Ugyanakkor az eltúlzott centralizáció pazarló vagy egyenesen káros hatása pénzben is mérhető. Jó példa erre a Magyar Falu program,⁸ amely indíttatását, küldetését tekintve egy kifejezetten jó kezdeményezésnek tekinthető, azonban a centralizált végrehajtás mindezt relativizálhatja, illetve tönkre is teheti. A program ugyanis a helyi igényekből építkezett, azonban nem helyben és nem feltétlenül a fontos vagy legfontosabb helyi igények szerint valósul meg. A fő kedvezményezettek itt az önkormányzatok, a költségeket 100%-ban az állam viseli, és a forrásokat előre át is adja. Cserébe ugyan a pályázati célokat az állam határozza meg, és ő is dönt arról, hogy kit és milyen mértékben támogat. A helyi önkormányzat pedig általában mindenre benyújtja a pályázatot, ami a településen fizikailag megvalósítható, függetlenül attól, hogy arra mennyire van szükség, egyáltalán szükség van-e rá. Teheti, hiszen pénzbe nem kerül, és teszi, mert van mit felmutatni a választóknak. A központi politika pedig – a korábbi meglehetősen selektív döntések után – eljutott odáig, hogy minden település nyerjen valamit. Hogy éppen mit, és az mennyire fontos, mennyire áll összhangban a valós helyi igényekkel, az – legalábbis a politikusnak – nem jelent lényegi kérdést. Így történhet például az, hogy egy adott település nyer 28 millió Ft-ot orvosi rendelő felújítására, bár háziorvosa nincs, sőt tényleges rendelésre sem igazán kerül sor. A településen nem biztos, hogy ez lett volna a legfontosabb fejlesztési igény (mert például az úton méteresek a kátyúk), de ezt kapta. Egy másik település a két traktor mellé megnyeri a harmadikat, miközben a faluház teteje beázik.

Ha ezeket a forrásokat nem központilag, hanem járási, LEADER vagy esetleg megyei területi léptékben dönthetnék el a helyi szereplők, akkor a hasznosulásuk, a forrásfelhasználás hatékonyságának mértéke sokkal magasabb fokú lehetne. [Ez sem lenne újdonság, hiszen az uniós csatlakozásig, és még kicsivel utána is, a meglehetősen szerény hazai területfejlesztési források egy részét – területi kiegyenlítést célzó támogatás (TEKI), céljellelű decentralizált támogatás (CÉDE) – megyei, illetve kistérségi szinten leginkább, a helyi igényekhez és lehetőségekhez igazodva osztották el.]

Az irracionális centralizáció negatív hatása tehát forintban mérhető, amely – az elvek világában – a szubszidiaritás (a feladatokat a legalacsonyabb szinten kell ellátni, magasabb szintre akkor kerülhet, ha azt a helyi szint nem, vagy nem megfelelően képes ellátni) csaknem teljes figyelmen kívül hagyása mellett történik. (Az olyan országokban, ahol ez az elv érvényesül, nem is igazán tudnak a létezéséről, ahol pedig sérül, ott a mindhiába történő említése elcsépelte teszi ezt a keresztény egyházi tanításokban gyökerező, a demokratikus működés egyik sarokkövének tekinthető alapelvet.)

Ha figyelmen kívül hagyjuk azt, hogy – csakúgy, mint a közigazgatásban, a fejlesztéspolitikában is – minden területi szintnek megvan a saját szerepe, akkor az valószínűleg nem fogja elősegíteni sem az országot, sem az országon belüli kedvezőtlen helyzetű térségek felzárkózását. Ezért célszerű értékelni és érzékeltetni, hogy mely szintnek mi lehet a szerepe:

- Helyi-térségi szinten szükséges tervezni, és dönteni azokról a helyi szinten jelentkező igények kielégítéséről, ahol a döntésekhez szükséges információ helyi szinten szerezhető be leginkább hitelesen és gyorsan. Helyi szintű beavatkozást igényelnek azok a fejlesztési célok, ahol a rugalmasság, a helyi sajátosságok ismerete biztosítja leginkább a beavatkozások hatékonyságát. Kizárólag helyi beavatkozás mellett lehetnek eredményesek azok a kezdeményezések, ahol a személyes ráhatás, a személyes kapcsolatok alakítása a projektek sikerességének lényegi elemét képezik (pl. közmunkaprogramok).
- Megyei szintű beavatkozást igényelnek azok a megyét vagy a járásnál nagyobb területi léptéket érintő fejlesztési célok, amelyek a helyi-területi szereplők kompetenciáján túlnőnek (pl. megyei kórházak). Megyei koordinációt igényelhet a helyi térségi szereplők nagyobb területi léptékű fejlesztési elképzelése stb.
- Regionális szintű beavatkozásra különösen a mérethatékonyság okán kerülhet sor (regionális hulladékfeldolgozás, repülőtér stb).
- Országos szintű beavatkozásokat igényelnek az ország egésze számára nagy jelentőségű döntések (atomerőműlétesítés, autópálya-, vasútvonal-építés, kiemelt térségi beruházások meghatározása stb.).

Sem a centralizáció, sem a decentralizáció nem lehet önmagáért való cél. A kettő – koronként, időszakonként – változó optimális arányának a megtalálása vezethet a fejlesztési források megfelelő elosztásához és a fejlesztési célok leginkább hatékony megvalósításához. Mindez alapvető szerepet játszhat abban, hogy Magyarország egyes régiói ne Európa legelmaradottabb régiói között kapjanak helyet (a Dél-dunántúli régió mögött – az EUROSTAT adatai alapján – csak a bolgár és néhány romániai régió található, míg az összes többi régió már megelőzött bennünket.)

A véleményezés szempontjából mindezeknek az lehet a jelentősége, hogy az egyes programok, koncepciók értékelése során lehetséges és szükséges rámutatni azon elemekre, amelyek – a programtól eltérően – más területi szinten jobban megvalósíthatók, illetőleg nem ágazati, hanem integrált fejlesztési eszközök segítségével érhetők el valós eredmények. (Mindezek figyelembevételére ugyan csekély az esély, de ez már a központi döntéshozó felelőssége.)

⁸ A Magyar Falu Program első eredményeinek bővebb értékelését „A magyar vidékfejlesztés sikereinek, kudarcainak speciális tényezői” című anyag tartalmazza, http://www.regscience.hu:8080/xmlui/bitstream/handle/11155/2002/finta_magyar_2019.pdf?sequence=1 (letöltés: 2021. 02. 06.).

7. Innováció

A véleményezés értékelési szempontjai közé tartozhat az egyes dokumentumok tartalmának innovatív jellege. A 2014–2020-as programozási célok nagyrészt változatlan formában történő folytatása akkor lehet indokolt, ha azok nem teljesültek, pontosabban, ha a helyi igények továbbra is változatlan formában jelentkeznek, és – a köztes vagy utólagos értékelés alapján – a programok sikeresnek tekinthetők.

Egy új programtól elvárható, hogy új, innovatív célokat (is) határozzon meg, amelyek képesek biztosítani az ország versenyképességének növekedését az uniós tagállamok között. Ilyen cél, célrendszer – jelen információk alapján – csekély mértékben érzékelhető. (A VMOP ismert verziója hozzávetőleg 80-90%-ban azonos a TOP-ban meghatározott célokkal, a helyi kezdeményezésekre alapuló innovatív kezdeményezések teljes hiánya mellett.)

8. Eredmény, hatás

Egy cél értelmét az adja, ha azonosítható, meghatározható az az eredmény, hatás, amely a cél megvalósulásának köszönhető, meghatározott időn belül. Ha ezekkel a hatásokkal, eredményekkel nem vagyunk tisztában, akkor az egyes célok – amelyek nem hozzák az elvárt eredményeket – pénzkidobásnak, pazarlásnak minősülhetnek. Ez pedig egy országos program egy részének vagy akár teljes egészének értelmét kérdőjelezheti meg. A kívánt, illetőleg elvárt eredményeket legalább a tervezők, döntéshozók számára világossá szükséges tenni, és ahol ez nem éri el az elvárt szintet, ott magát a célt sem indokolt tovább a stratégiai terv rendszerében tartani. Talán még inkább egyértelműbb megközelítés szerint nyilatkozik a jegybank vezetője, amikor megállapítja, *„hogya ma az állam működése terén a legyengébb a mérés, ezért itt a legalacsonyabb szintű a visszajelzés és ennek megfelelően a kiigazítás esélye. A gazdaságban az állami beruházások terén különösen gyérnek minősíthető a mérés és a visszajelzés. Miután az állami beruházások révén célozzuk meg a gazdaság újraindítását, sőt a felzárkózást is, ezért ez felmérhetetlen rejtett veszteség.”*⁹

9. Záró gondolatok

Országunk fejlesztéséről, fejlődéséről szóló tervek vagy tervszerű dokumentumok értékelése, véleményezése rendkívül sokoldalú és sokféle szempontú lehet. A fentiekben csupán néhány fontosnak vélt elem felsorolására és kibontására került sor abban a reményben, hogy az segítség lehet az értékelést, véleményezést illető kérdések megválaszolásában. Az bizonyosan nem állítható, hogy az olyan kérdésekben, mint például a véleményezés értelme, a jogállamiság érvényesülése, az észszerű fejlesztési módszerek alkalmazása, kétséget kizáró és teljesen kielégítő válaszok születtek. Ahhoz viszont talán hoz-

zájárulhattak az érvelések és megállapítások, hogy elgondolkodtassák a téma, illetve a köz ügyei iránt fokozottabb érdeklődést mutató, de a fejlesztéspolitikában nem feltétlenül jártas olvasót. A kérdések és a lehetséges válaszok talán motivációt jelentenek a tervezésben való részvételre, a vélemények, álláspontok megfogalmazására. A gondolatok között talán az is felmerül majd, hogy hol tartunk a tervezési gyakorlatban (is) a rendszerváltás után harminc év elteltével, és vajon miért tartunk ott, ahol tartunk.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány elkészítése a 132294 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Felhasznált dokumentumok jegyzéke

- A Bizottság 2014. január 7.-i 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0240> (letöltés: 2021. 02. 06.)
- Az egyes alapokra – kivéve az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap – vonatkozó közös rendelkezések, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN> (letöltés: 2021. 02. 06.)
- Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra vonatkozó jogszabálytervezet, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN> (letöltés: 2021. 02. 06.)
- Az Európai Szociális Alapra vonatkozó jogszabálytervezet, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1540387032605&uri=CELEX%3A52018PC0382> (letöltés: 2021. 02. 06.)
- Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapra vonatkozó jogszabálytervezet, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN> (letöltés: 2021. 02. 06.)
- Az Európai Parlament 2017. június 13-i (2018/C 331/01) állásfoglalása a partnerek növekvő bevonásáról és az európai strukturális és beruházási alapok teljesítményének látthatóságáról (2016/2304(INI)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0245&from=GA> (letöltés: 2021. 02. 06.)
- A Régiók Bizottsága (2017/C 306/05) véleménye az európai szemeszter irányításának javításáról: a helyi és regionális önkormányzatok bevonására vonatkozó magatartási kódex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52016IR5386> (letöltés: 2021. 02. 06.)
- A Régiók Európai Bizottsága (2019/C 86/06) véleménye a közös rendelkezésekről szóló rendeletről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:086:FULL&from=PL> (letöltés: 2021. 02. 06.)

⁹ Lásd <https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-a-siker-nyelve> (letöltés: 2021. 02. 06.).

Az Európai Parlament 2019. február 13-i (2020/C 449/50) információja elfogadott módosításairól az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatához (COM(2018)0375 – C8-0230/2018 – 2018/0196(COD))

EGSZB-vélemény: An integrated approach for the EU's rural areas, with particular emphasis on vulnerable regions (own-initiative opinion), <https://www.eesc.europa.eu/hu/our-work/opinions-information-reports/opinions/integrated-approach-eus-rural-areas-particular-emphasis-vulnerable-regions-own-initiative-opinion> (letöltés: 2021. 02. 06.)

218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900218.kor> (letöltés: 2021. 02. 06.)

290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járássok besorolásáról, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400290.kor> (letöltés: 2021. 02. 06.)

105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500105.kor> (letöltés: 2021. 02. 06.)