

A többszektorú vidéktervezés alapjai és fontosabb tartalmi elemei

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

Szerző: Finta István Ph.D.



A többszektörű vidéktervezés alapjai és fontosabb tartalmi elemei

1. Paradigmaváltás a közösségi szabályozás szintjén, illetve a 2014-2020-as programozási időszak fejlesztéspolitikájában

Hazánk az Európai Unió tagjaként nem csupán a közösségi jogszabályokhoz, a közösségi jogrendhez van kötve, hanem a közösség fejlesztéspolitikájához is, melynek fontosabb elemei megjelennek a jogi szabályozás szintjén is. A 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozóan az Unió deklarálta azokat a fejlesztési célokat, amelyeket támogatni kíván.

A célok a tervezés központi elemét képezik. A célokra való tekintettel, azokhoz képest alakítható ki a célhierarchia rendszere, a legáltalánosabbtól az egyedi, specifikus célíg. A célok alapján lehet meghatározni a megvalósítás optimális területi léptékét, illetőleg azok alapján vizsgálható a területi egységek kompetenciája, megvalósítási képessége, az adott területi egység adottságai, igényei szerint kialakítható részcélok rendszere stb.

Még mielőtt azonban a célok bemutatására sorra kerülne, szükségesnek tűnik röviden felhívni a figyelmet azokra az igen jelentős szemléletbeli változásokra, amelyek az új szabályozást közösségi szinten jellemzik.

Az Európai Unió fejlesztéspolitika történetében több olyan mérföldkő található, amely kisebb, vagy nagyobb, sőt egészen jelentős változást hozott a közösségi szinten kialakított célok kialakítása tekintetében. A kisebb mérföldkövek az egyes programozási időszakok lezárásához, illetve az újak megnyitáshoz kötődnek (pl.: 1993-1994-ben a célok változása, új alap intézményesítése, 2000-ben további egyszerűsítések a célok tekintetében, 2007-től a közös agrárpolitika reformjának egyik lépcsőjeként az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) határozott szétválasztása az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapra (EMGA) és az EMVA-ra, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapra –stb.). Alapvető nagyobb változást eddig az 1988. évi reform eredményezett, amelynek keretében az addig önálló életet élő alapok koordináltabb működtetése érdekében – a közösségi célkitűzések eredményesebb megvalósításáért – létrehozták a strukturális alapok rendszerét. Önmagában jelentős változást eredményezett a kohéziós alap¹ létrehozása 1993-1994-ben, amely a rendelkezésre álló források mértékében, a jogosultak körében és a felhasználás területi szintjében nagymértékben eltért a strukturális alapok szabályaitól és gyakorlatától.

A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó új szabályozási tervezet csaknem az 1988-as változások nagyságrendjéhez közelít – vagy akár azokkal azonos szintűnek minősíthető – mert szemléletmódjában, az eszközök együttműködésének új alapra helyezésében, a célok megfogalmazásában, új fejezetet nyithat a közösségi fejlesztéspolitikában.

A közösségi jogban bekövetkező változások azonban nem állnak meg a közösségi jog határán, hanem átlépnek a tagállamok jogalkotásának, jogalkalmazásának területére, hatást gyakorolva – különösen – a tervezési folyamat végrehajtására, az eljárási szabályok kialakítására, a fejlesztéspolitika intézményrendszerére. Ennek a hatásnak a mértéke – igazodva a közösségi jogban bekövetkezett földrengésszerű, vagy éppen a finomhangolást biztosító szabályozási változtatásokhoz – vagy alapvető tagállami változtatásokat igényelhet a fennálló gyakorlathoz képest, vagy éppen csak az alkalmazott módszerek tekintetében lehet szükség kisebb beavatkozásra.

A közösségi szabályozás által kínált területfejlesztési eszközök (pl.: CLLD²-LEADER) feltételezik

¹ A Kohéziós Alapot a Maastrichti Szerződés által célul tűzött monetáris unió kialakítása érdekében hozták létre annak érdekében, hogy a Szerződés által meghatározott ún.: konvergencia kritériumokat a kevésbé fejlett tagállamok mielőbb képesek legyenek teljesíteni.

² Közösségvezérelt helyi fejlesztés, mely a LEADER módszert emeli át a vidékfejlesztés rendszeréből a Strukturális Alapok rendszerébe. A LEADER jelentése közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztéséért. A LEADER program evolutív fejlődése során a fejlesztések célterülete messze meghaladja a gazdasági fókuszot, csaknem min-

den területre kiterjed komplex szemlélet mellett.

az alulról felfelé történő építkezést, valamint a társadalom széleskörű bevonását a tervezésbe. Az ilyen típusú tervezés ugyanakkor nagyon időigényes, miközben a partnerségi szerződés benyújtásáig, de különösen az operatív programok elkészítéséig rendelkezésre álló idő ehhez képest túl rövidnek tűnik. (A partnerségi szerződés az általános kereteket, fejlesztési célokat, eszközöket, forrásokat és alapelveket rögzíti a tagállam és az Unió között. Az operatív programok azonban már sokkal részletesebben meghatározzák azokat a célokat és forrásokat, amelyeket az érintettek helyben fel tudnak használni a tervezés és megvalósítás során.) Az is fontos tény, hogy területi szinten alig, vagy egyáltalán nem áll rendelkezésre az a megfelelő tervezői kapacitás, amely meg tudna felelni a megváltozott tervezési követelményeknek (regionális fejlesztési ügynökségek közreműködői feladatokat látnak el, tervezési kapacitáikat leépítették, a megyék nem rendelkeznek megfelelő kapacitásokkal, a helyi akciócsoportok alapvetően kifizető ügynökségi feladatot látnak el, tervezési tapasztalataik, felkészültségük nem mindenhol megfelelő).

A közösségi szabályozásban tetten érhető megváltozott szemléletmód és a fejlesztéspolitika új megközelítése – a helyi-területi tervezés szempontjából – az alábbi legfontosabb elemekben manifesztálódik:

1. A multifund tervezés, finanszírozás

A többalapú tervezés nem csupán azt jelenti, hogy egy fejlesztési cél megvalósulását különböző alapok egyszerre finanszírozhatják, hanem azt is – sőt tervezési szempontból elsősorban azt – hogy első helyen a cél áll, az alapok pedig a cél szolgálatában, célnak alárendelten, „csupán” azért vannak, hogy biztosítsák az adott cél megvalósítását. Ez az ésszerű szemléletmód korábban egyáltalán nem volt természetes. A tervezés logikája ugyanis úgy alakult, hogy léteznek az alapok (ERFA, ESZA, stb.) ezek rendelkeznek bizonyos forrásokkal, az alapok finanszíroznak bizonyos támogatható tevékenységeket – pl.: infrastruktúra, képzés – és mindezek alapján meg lehetett keresni, azt hogy mit lehet megvalósítani és mennyit lehet elosztani. Ebben a szemléletmódban a cél volt a másodlagos, első helyen az alapok, illetőleg az azokra vonatkozó szabályok álltak.

A multifund módszer mellett az elmúlt programozási periódusok azon problémáit kívánja orvosolni, amely az alapok együttműködése, a szinergiák kialakítása, azok erősítése helyett az alapok közötti elhatárolást helyezte középpontba. Ez természetesen nem szolgálhatta a komplex programok megvalósulását. (A fejlesztéspolitikai beavatkozások kizárólag komplexen értelmezendők, az ágazati típusú bontás csupán a munkamegosztás következménye lehet, amely a végrehajtás technikai – alárendelt – módszereként segítheti annak hatékonyságát, de semmiképpen nem kelhet önálló életre, eszközül szolgálva a bürokrácia és a gazdasági szereplők megfelelő rétegeinek érdekeit, ami aztán akár a komplex célok megvalósítását is veszélyeztethetik az arányok felborításával, egyoldalúvá válásával.)

2. Területi megközelítés (place based szemlélet) alkalmazásának ösztönzése

Ismeretes, hogy a területi szempontok, valamint a „place based” szemlélet megjelenítését a következő programozási időszakban a közösség által irányított helyi fejlesztés (COMMUNITY-LED LOCAL DEVELOPMENT-CLLD), valamint az integrált területi beruházás (Integrated Territorial Investment-ITI) hivatott biztosítani (e két eszköz egyúttal lehetőséget biztosít a multifund finanszírozásra, amely ismét csak egy lehetőség, amellyel egy tagállam vagy él, vagy nem).

den területre kiterjed komplex szemlélet mellett.

A két eszköz közül a CLLD-nek Magyarország esetén különös jelentősége lehetne. Ennek egyik oka az, hogy az EMVA-ból uniós előírások szerint kötelezően minimum 5%-ot a CLLD-re, vagyis a LEADER programra szükséges elkülöníteni, a másik ok talán ennél sokkal fontosabb, miszerint területi jogosultság tekintetében Magyarország teljes egészében LEADER országnak tekinthető, ami azt jelenti, hogy ennek a fejlesztéspolitikai módszernek nagyon komoly előzményei vannak hazánkban. E fejlesztési módszer jelentőségét tovább erősíti az, hogy a közösségi szabályozás értelmében a CLLD területek esetén a társfinanszírozás aránya 10%-kal növekszik. (Az EU GDP 85%-ának átlaga alatti régiók esetén ez 95%-os társfinanszírozást jelent, amelyről hazánkban nem szabadna lemondania.) Fontos lehetőség, hogy a CLLD a Strukturális Alapokon belül, az ERFA és az ESZA támogatása mellett is megszervezhető. Ez tehát azt jelenti, hogy a CLLD sem tematikusan, sem szervezeti-irányítási szempontok alapján nem szükséges, hogy a vidékfejlesztés részét képezze.

Lényeges alapelve, hogy a helyi fejlesztési stratégiák végrehajtására irányuló hatáskört a közösség érdekeit képviselő helyi akciócsoportokra kell ruházni.

3. Egyszerűsítés

Az egyszerűsítésnek egyformán kell(ene) megjelennie a pályázatok, pályázati konstrukciók kialakításában és az ellenőrzésben, mely utóbbi magában foglalja a pályázatok, valamint a kifizetési kérelmek kezelését. Az egyszerűsítés kedvezményezett oldalán a döntésekhez szükséges információk szolgáltatási kötelezettségének mennyiségi csökkenésében, a közösségi forrásokat menedzselő szervezetek oldalán pedig az ellenőrzés szemléletmódjának változásában, az ellenőrzés mennyiségében, mélységében és mindezek következtében az ügyintézési határidők és a költségek jelentős csökkenésében érhető tetten.

4. Eredményesség és eredményértékelés, nem teljesítés esetén szankcióval párosítva

A 2014-2020-as időszak egyik alapvető szemléletbeli változása a megvalósított beruházások értékeléséhez köthető. A korábbi időszakok szemléletmódját – ahol a legfontosabb, olykor kizárólagos szempont a pénzek szabályszerű felhasználása volt – felváltani látszik egy olyan megközelítés, ahol a középpontban a beruházások hatásainak értékelése áll. (Szabályszerűen lehet létesíteni egy halastavat is egy sivatag közepén, de ettől még nem lesz se hal, se víz és a halászati szektor fejlődését sem fogja eredményezni az egyébként pontosan és szabályszerűen kivitelezett, elszámolt beruházás.) Mindehhez párosul egy olyan indikátor meghatározási kötelezettség, amely alapján megítélhető a hatás, a célok elérésének eredményességi fokozata. Mindezt, vagyis a célok elérésnek stádiumát, a közösségi szabályozás szerint két ízben is (2017 és 2019) szükséges lesz vizsgálni. Amennyiben a várt indikátorok, illetve célok nem teljesülnek a program támogatásból korábban elkülönített eredményességi keret tartalékai nem kerülnek felosztásra, illetve jelentősebb eltérések a közösségi források folyósításának felfüggesztéséhez is vezethetnek.

A felsorolt szemléletbeli változást jelző elemek jelentős hatást gyakorolnak a tagállami és a helyi-területi tervezésre egyaránt. Ezeket az elemeket, pontosabban az ezekből eredő követelményeket a tervezés során célszerű figyelembe venni és érvényesíteni.

II. Közösségi célok és célhierarchia

Mint ahogy arra korábban már történt utalás, a tervezés központ elemét képezi a célmeghatározás. A helyi-, területi-, sőt a nemzeti célok kialakítására a helyzetelemzést és a SWOT analízist követően szokott sor kerülni, azonban a közösségi finanszírozású programok esetén szükséges azt figyelembe venni, hogy bizonyos – többnyire általános és átfogó – célok meghatározására már közösségi szinten sor került. Ez pedig azt jelenti, hogy bármely terület, vagy ágazati tervezést, illetőleg azok elemeit (helyzetelemzés, SWOT, stratégiai, operatív célmeghatározás, monitoring, stb.) a célokra való tekintettel, a célokhoz képest szükséges megalkotni. A helyi-területi programok kialakítása során (is) szükséges tehát a közösségi célok, illetve a célok egymáshoz való viszonyának ismerete.

A közösségi célhierarchia csúcán Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 174. cikke³ áll. Ez a rendelkezés – valamint a szubszidiaritás elve – az, amelyből származtatható, levezethető az Unió fellépése. Ebből viszont az a következtetés vonható le, hogy a kohézió – benne a területi kohézió – az az elsődleges cél, amelyet aztán minden további célkitűzésnek szolgálnia kell. (A területi-, gazdasági-, társadalmi kohézió – mint az egységes kohézió alkotóelemei – között a jogszabály nem állít fel sorrendet és különbséget sem tesz. Ez tehát azt jelenti, hogy a továbbiakban megfogalmazott céloknak és rendelkezéseknek is egyformán szükséges szolgálni az egységes kohézió mindhárom összetevőjét.)

A fentiek külön rögzítése csupán azért tűnhet szükségesnek, hogy ezzel is nyilvánvalóvá váljon, hogy a kohézió nem csupán egy horizontális elv, amelynek esetlegesen, vagy véletlenszerűen célszerű megjelennie a támogatáspolitikában, vagy általában a közösségi fellépések során, hanem olyan cél, amelynek teljes egészében át kellene hatnia a tervezés és végrehajtás egészét.

A 2014-2020 közötti programozási időszak célhierarchiájának második lépcsőjét az Európa 2020 című dokumentumban megfogalmazott célok képezik. Ezek megvalósítását szolgálja a közösségi stratégiai keretre vonatkozó szabályozás, illetőleg az abban megfogalmazott ún. tematikus célkitűzések, melyek a célhierarchia harmadik lépcsőjét képezik. Mindezek további konkretizálását képezi a Bizottság által meghatározott ún. közösségi stratégiai keret, mint a célhierarchia negyedik lépcsője. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert ezek a célok adják meg azt a mozgásteret, amelyen belül érvényesülhet a kohézió, a területi kohézió, mint alapvető célkitűzés. (Ettől függetlenül természetesen az egyes tagállamok megfogalmazhatják saját kohéziós céljaikat, területfejlesztési politikájukat, azonban azt figyelembe kell venni, hogy az Unió csak a KSK rendeletben meghatározott tematikus célkitűzések elérését kívánja támogatni.)

Magyarország számára 2014 után a közösségi fejlesztési támogatásokon kívül vélhetően nem áll rendelkezésre olyan mértékű hazai forrás, amely a közösségi céloktól független, illetve azokon kívül eső területi kohéziós célok elérését hatékonyan lenne képes biztosítani. Így viszont a hazai területi kohéziós célkitűzéseket a közösségi célok figyelembe vétele mellett, azokon keresztül lehet elsődlegesen megvalósítani. A nemzeti szinten – a partnerségi szerződésben, illetve azon belül az egyes operatív programokban – meghatározott célok jelenthetik a célhierarchia ötödik lépcsőjét. Amennyiben léteznek helyi-területi tervek, vagyis a helyi, terüle-

³ „174. cikk (az EKSz. korábbi 158. cikke)

Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.

Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

ti tervek nem csupán a nemzeti szinten megállapított opatív programok helyi szintű szolgáló végrehajtását jelentik, akkor a helyi-területi szinten kialakított célok képezhetik a célhierarchia utolsó, hatodik lépcsőjét. (Érdemes megjegyezni, hogy a túlságosan tagolt, soklépcsős célhierarchia esetén fennáll annak a veszélye, hogy az alsóbb szinteken megfogalmazott célok már nem állnak ok-okozati viszonyban – sőt köszönő viszonyban sem – a felső, vagy legfelső célokkal, azokból már nem vezethetők le, különösen abban az esetben, ha a tervezők nem helyeznek folyamatosan hangsúlyt az elsődleges célok érvényesülésére.)

Egy adott tagállam központi döntéshozói felismerhetik azt, hogy nem minden cél valósítható meg kizárólag centralizáltan és ágazatokon keresztül egyszerűen azért, mert a helyi szintű megvalósítás sokszor olcsóbb, gyorsabb, rugalmasabb összességében hatékonyabb lehet. A tapasztalatok szerint leszögezhető, hogy a kizárólag központi szinten meghatározott, valamint a nem megfelelő fejlesztési módszerek alkalmazása mellett végrehatott területi programok egyáltalán nem, vagy nem az elvárásoknak megfelelően képesek hozzájárulni a területi különbségek mérsékléséhez.

III. A LEADER fejlesztési módszer megkülönböztető sajátosságai

A LEADER megközelítés tervezést-végrehajtást érintő megkülönböztető sajátosságai ugyan nem tartoznak közvetlenül a célmeghatározás témakörébe – inkább a tervezés módszertani kérdéseire kapcsolódnak – azonban mégis szükségesnek tűnik nagyon röviden felhívni a figyelmet a más típusú tevékenységektől való elhatárolásra, mivel sokan – beleértve a legmagasabb szintű döntéshozókat is – jelen pillanatban sincsenek teljes egészében tisztában a LEADER típusú fejlesztési tevékenység lényegével.

Magyarországon a 2007-2013 közötti programozási időszakban a vidékfejlesztési forrásokat hatósági eljárás keretében osztották szét, a célokat hatóságként közigazgatási eljárás szerint kísérelték megvalósítani.

A hatósági - közigazgatási tevékenység (feladatellátás) jellemzői:

- az eljárás általában *kérelemre* indul;
- *alá-fölé rendeltségi* viszony, közigazgatási szabályok szerinti eljárás;
- az ügyintéző a *hivatalban* fogadja az ügyfelet, végzi tevékenységét;
- a fejlesztési célokat és feltételeket *jogszabály* határozza meg;

Szükséges hangsúlyozni, hogy a fejlesztéspolitika nem igényel hatósági beavatkozást (nem gyámügy, nem szabálysértés, nem építésügy, stb.), sőt a hatósági beavatkozás teljesen alkalmatlan a fejlesztéspolitikai célok hatékony megvalósítására.

Magyarországon a Strukturális Alapokhoz kapcsolódó forrásokat az Új Széchenyi Terven belül - központi szinten a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, területi szinten a regionális fejlesztési ügynökségek kezelték.

Ügynökségi típusú fejlesztési tevékenység:

- Nem „hivatalból” jár el, megjelenik a projektgenerálás, de a tevékenység meghatározó eleme a pályázatkezelés.
- Többnyire megyei, vagy regionális léptékben szerveződik, a helyi szinttel való tényleges kapcsolata esetleges.

- A fejlesztési célokat a regionális operatív programok esetén területi szinten, program formájában határozták meg.

Klasszikus LEADER típusú fejlesztési tevékenységre Magyarországon legfeljebb csak elvétve akad példa. (Ennek elsődleges oka az, hogy a LEADER helyi akciócsoportok munkaszervezetei nem LEADER fejlesztési tevékenységet, hanem szinte teljes egészében kifizető ügynökségi tevékenységet látnak el.)

LEADER típusú fejlesztési tevékenység:

- A munkaszervezet dolgozója megkeresi a célcsoport tagjait (pl.: kecskesajt gyártók, vagy kézművesek, vagy népművelők);
- Elősegíti a projektötletek, fejlesztési célok megfogalmazását, kezdeményezi a szereplők közötti együttműködést.
- A közösen kialakított projektet a LEADER program támogatja. (Siker esetén új termék - innováció, együttműködés - hálózat kialakulása).
- Országos (nemzeti) fejlesztési prioritások léteznek, amelyeket a helyi sajátosságok alapján transzformálnak fejlesztési célokká, konkrét projekteké.
- A területi léptéket az azonos területi és érdeksajátosságok határozzák meg (nem közigazgatási, vagy KSH szempontok), de többnyire kistérségi-járási szinthez állhat közel.
- Sokkal több, a feladathoz illeszkedő képzettséggel és attitűddel rendelkező munkaerőt igényel, mint az ügynökségi, vagy hatósági feladatellátás, ezért – ha működik – drágább.
- Egyetlen módja a hátrányos, vagy leghátrányosabb helyzetű térségek „megmozdításának”.

A LEADER típusú fejlesztési tevékenységnek – és ebbe természetesen a tervezés is bele tartozik – esszenciális eleme az aktív kezdeményező, személyes kapcsolatteremtő, hálózatépítő munka.

IV. A célrendszer kialakítása és a vidéki sajátosságok megjelenítése

A LEADER típusú megközelítés fontosabb sajátosságainak bemutatását követően – amely nyilvánvalóan hatást gyakorol az e formában alkalmazandó tervezési tevékenységre is – rögzíteni szükséges, hogy a helyi-területi tervezésnek közösségi célrendszeren túl, figyelemmel kell lennie a nemzeti szinten kialakított tervekre is.

A tervezés során természetesen vizsgálni kell a nemzeti programozásban megjelenő és területileg is értelmezhető új elemeket - bár az optimális tervezés a központi-, valamint a területi szereplők folyamatos interaktív együttműködését feltételezné, amire hazánkban jelen pillanatban nem sok esély mutatkozik.

A nemzeti szinten kialakított operatív programokhoz képest a helyi vidékfejlesztési célokat szükséges kiegészíteni a vidékfejlesztés speciális, horizontális céljaival. Ezek különösen a következők lehetnek:

- elvándorlás megakadályozása,

- képzettség fokának növelése,
- elérhetőség biztosítása,
- természeti környezet megóvása, ápolása, természettudatosság,
- kulturális örökség (épített és nem épített) megóvása, ápolása.

Az általános horizontális céloknak (esélyegyenlőség, fenntarthatóság biztosítása) pedig a tervezés teljes folyamata során jelen kell lenniük.

A különböző célok egymáshoz való kapcsolódását, sorrendiségét az 1. sz. táblázat kívánja – a teljesség igénye nélkül – érzékeltetni.

A tervezés, illetőleg a célmeghatározás intézményrendszeréről a tanulmányban nem esik külön szó, mivel a vázolt tervezési rendszer eredendően a LEADER megközelítés keretén belül alkalmazandó szervezeti-intézményi kereteket veszi alapul.

1. sz. táblázat A vidékfejlesztési tervezési célrendszer összefüggései és lehetséges tervezési modellje

Célok	Területi szinten értelmezhető célok		A vidéki területek, a vidékfejlesztés további megkülönböztető, sajátos céljai				Horizontális elemek (fenntarthatóság, esélyegyenlőség, CO2 kibocsátás)	LEADER megközelítés esetén		Forrás-igény	Értékelés, indikátorok				
	civil	vállalkozói	közszférát érintő	Elvándorlás, elöregedés	Képzett-ség	Elérhető-ség		Természeti környezet	A vidék kulturális öröksége		Hálózat építés	Innova-tív beruházás	i	o	e
Általános közös-ségi célok															
1-n															
Nemzeti célok															
1-n															
Helyi-területi szinten megállapított speciális célok															

A táblázat igyekszik összefoglalni azokat a legfontosabb tervezési elemeket, pontosabban tervezési követelményeket, amelyeknek mindenképpen jelen kellene lenniük a helyi-területi tervezés folyamatában. A szerkezet (mátrix jelleg) egyúttal az egymással való összefüggéseket is képes megjeleníteni a mátrixos táblázatok korlátai között (csak két dimenzió, összefüggés ábrázolhatósága).

Az egyes oszlopok magyarázata

1. Célok

Az általános közösségi célok alatt az egyes alapokról szóló rendeletek célkitűzéseit mindenképp szükséges felsorolni, mert a közösségi jogalkotó ezekhez kapcsol bizonyos indikátorokat, amelyek teljesítése nem megkerülhető a tagállamok részéről.

A nemzeti célok között a stratégiai programdokumentumok azon célkitűzései szerepelhetnek, amelyek összefüggésbe hozhatók a hierarchiában feljebb álló közösségi célokkal és egyúttal hozzájárulnak a meghatározott indikátorok teljesüléséhez.

A helyi-területi szinten megállapított speciális célok az adott területi egység területi sajátosságai (pl.: az adott területet specifikusan jellemző társadalmi problémák megoldása, vagy éppen a speciális természeti adottságok, stb.) alapján, tehát a területi egységre jellemzően készülnek el. A helyi területi célokat azért indokolt ebben az oszlopban – és nem a következő oszlopban – felsorolni, mert ez biztosítja a hierarchiában feljebb álló célokhoz való kapcsolódás követelményének teljesülését.

2. Területi szinten értelmezhető célok

Az első, vagyis a „célok” oszlop egy teljes listát kínál a közösségi, illetve a közösségi célokból logikailag levezethető országos célkitűzésekről. Ezek nem mindegyike lehet releváns területi szinten (tekintettel az adottságokra, lehetőségekre). A helyi tervezőknek ebben a szakaszban csak azon célok mellé indokolt x-et tenni, amelyek a helyzetelemzés alapján leginkább megalapozottnak tekinthetők és biztosítható a vállalt indikátor teljesítése. (A célok kiválasztása során további szempont lenne a rendelkezésre álló forrás, de mivel az nem ismeretes, ebben a szakaszban csak az igényt indokolt meghatározni.) A célok és igények országos vizsgálatát (megalapozottág, országos vállalásokhoz való hozzájárulás, helyi-térségi célok esetén a felsőbb célokhoz történő konzisztens kapcsolódás) követően kerülhetne sor – következő fázisban – a rendelkezésre álló források meghatározására, amely alapján a megjelölt célok módosítása, vagy változatlanul hagyása lehet indokolt.

Ennek az oszlopnak az egyik fontos funkciója a tematikus **koncentráció** érvényesítése. Ez azt jelenti, hogy nem minden, csupán néhány fontos, vagy fontosabbnak tekintett olyan cél jelölhető meg, amely egyúttal biztosítja az összes indikátor – különösen a hatásindikátor – kiinduló állapothoz képest történő érdemi változást, elmozdulást. Magyarul, arra költik a pénzt, ami ténylegesen is képes hatást gyakorolni az adott területi egység cél szerinti (társadalmi, vagy gazdasági, vagy természeti) helyzetére.

Az oszlop második funkciója annak beazonosítása, hogy a célok mely szféra fejlesztését kívánják szolgálni. Ez nem csupán azért fontos, mert a CLLD/LEADER megközelítés esetén láthatóvá válik, hogy **mely szféra milyen és milyen arányú igényekkel jelenik meg**, hanem azért is, mert a társadalom egésze maradéktalanul felosztható a jelzett besorolás szerint. Ezen belül a civil szektor szerepének megjelenítését indokolja a KSK rendeletben meghatározott multi-governance követelmény, amely nem csupán azt jelentheti, hogy a civil szervezeteket is be kell vonni a tervezés-végrehajtás folyamatába, hanem azt is, hogy ennek a szférának a fejlesztési céljait is szükséges támogatni ahhoz, hogy a civil szféra megerősödjön, és érdemi szerepet legyen képes betölteni a társadalmi normális működésében.

3. A vidéki területek, a vidékfejlesztés további megkülönböztető, sajátos céljai

A vidéki területeknek Európában és Magyarországon is megvannak azok a legsúlyosabb problémái, illetve sajátosságai amelyek a városi területeket kevésbé, vagy egyáltalán nem jellemzik. Az Európa 2020, a KSK rendelet, illetőleg az egyes alapok – és ez még az EMVA-ra is igaz! – célkitűzései és indikátorai ennek ellenére célirányosan nem tartalmaznak, illetve teljes körűen nem kínálnak megoldásokat ezen problémákra, legfeljebb csak érintik azokat. Amennyiben ezeket az alapvető problémákat részben, vagy teljes egészében figyelmen kívül hagyjuk a tervezés-végrehajtás folyamán, akkor épp arról feledkezünk meg, ami a vidéket a várostól, a vidékfejlesztést az általános, ágazati fejlesztéspolitikától (és részben a területfejlesztéstől) megkülönbözteti. Ha pedig a problémákra nincs adekvát válasz, akkor a vidékfejlesztési beavatkozások – a vidék szempontjából – hatástalanok, vagy értelmetlenek lehetnek.

A helyi-területi tervezőket tehát ezen oszlopon belül előírtak szerint szembesíteni szükséges azzal, hogy az általuk megjelölt fejlesztési cél vajon hozzájárul-e a vidék általános problémáinak kezeléséhez, vagy nem. (Amennyiben egyikhez sem, akkor a fejlesztési cél támogatása a vidékfejlesztési eszközökön keresztül nem támogatandó.)

4. Horizontális elemek

A közösségi szabályozás minden egyes alap számára követelményként rögzíti a horizontális célok eléréséhez való hozzájárulást. Ezt mind a központi, mind a helyi tervezőknek szükséges figyelembe venni a tervezés-végrehajtás folyamán. Ez azonban nem mechanikus alkalmazási kényszerrel jelent, hanem a projekt, vagy alprogram természetéhez igazodóan differenciálást igényel. (Útépítésnél nem biztos, hogy a női esélyegyenlőséget kéne horizontális szempont érvényesülésnek tekinteni, hanem mondjuk az alkalmazott környezetbarát technológiát. Humán erőforrás képzésnél pedig inkább célszerűbb figyelembe venni a hátrányos helyzetűek arányát, mint mondjuk a projekt CO2 kibocsátás csökkenésére gyakorolt hatását.)

5. LEADER megközelítés

A CLLD/LEADER eszköz alkalmazása esetén az egyes alapelvek érvényesülését maga a közösségi szabályozás írja elő (pl.: partnerség, alulról felfelé építkezés, területi elv). Ugyanakkor léteznek olyan további CLLD/LEADER specifikumok, megkülönböztető sajátosságok, amelyek beépítése, megjelenítése fontosnak tűnik a tervezési folyamatban is. Itt azzal a kérdéssel célszerű szembesíteni a helyi-térségi tervezőket, hogy a megjelölt, meghatározott cél vajon innovatívnak minősíthető-e, illetve a cél megvalósítása együtt jár-e valamilyen (bármilyen) szintű hálózat kialakításával. (Amennyiben egyetlen cél sem jelenik meg a két oszlop közül legalább az egyikben, a program megvalósítása CLLD/LEADER eszközön keresztül nem indokolt.)

6. Forrásigény

A forrásigény meghatározása különösen a központi tervezők számára lehet fontos. A helyi-területi szinten meghatározott – és megalapozottnak tekinthető – igények befolyásolhatják (jobb esetben befolyásolniuk kell) a központilag és az ágazati programok szintjén meghatározott források elosztását és abszolút nagyságát.

A forrásigény kialakítása során az egyik legfontosabb követelmény a kalkuláció, a becslés realitása. A kalkulációt minden esetben alá kell tudni támasztani olyan belső lényegi és reális költségelemekkel, amelyek a cél megvalósításához szükségesek és a cél szerinti szakma szakemberei által elfogadhatóak.

7. Értékelés, indikátorok

Az értékelés, de különösen az alkalmazandó indikátorok meghatározása külön fejezet tárgyát képezi, tekintettel az indikátorok (a vállalások) fontosságára, melyet a nem- teljesítéshez fűzőtt jogkövetkezmények is aláhúznak.

V. A célrendszer, illetve a stratégiaalkotás gyakorlati elemei

A stratégiaalkotás is csak akkor lehet sikeres, ha a folyamatot megfelelően előkészítjük. Ennek keretében a következő tevékenységek javasoltak: Alakítsuk ki a stratégia tervező csapatot a „Környezet, Társadalom, Gazdaság” javasolt tematikák mentén, munkacsoportokba szervezve, létrehozva egy integrációs fórumot is, ahol az egyes területek közötti kapcsolatok kezelhetők.

1. Kommunikáljuk a stratégia tervezés folyamatának elindulását és ütemét a térség szereplői számára. A kommunikációban kapjon hangsúlyt a tervezési folyamat, nyitott, participatív jellege.
2. Gyűjtsük össze a helyzetfelmérés során feltárt információkat és biztosítsuk azok megismerését a tervezésbe bevontak számára.

Vízió,- koncepcióalkotás

A stratégiaalkotás „nulladik” lépéseként érdemes megalkotni a tervezők vízióját a térség jövőjéről. Ehhez célszerű egy viszonylag távoli időpontra megfogalmazni az elvárásainkat a térséggel kapcsolatban. A vízió, a koncepció, sokkal inkább értékválasztás, semmint számon kérhető célrendszer ebben a szakaszban. Szerepe elsősorban az, hogy inspirációt adjon a tervezésbe bekapcsolódók számára.

A vízióalkotást célszerű workshop módszerrel végezni. Ehhez szükséges egy olyan facilitátor, aki tudja motiválni a résztvevőket, és aki tudja konszolidálni az elhangzottakat. A workshop lebonyolítása során a vezérfkérdés lehet például a következő: „milyen helyen szeretnél élni 20 év múlva?”.

Az elhangzott válaszokat a konszolidálás után foglaljuk össze egy, legfeljebb két oldal hosszú dokumentumban.

Probléma feltárás

A megoldandó problémák adhatják az egyik legfontosabb alapot a fejlesztési beavatkozások tervezéséhez. Bár a klasszikus stratégiatervezési módszertanok egyformán fontosnak tartják az erősségek, lehetőségek kiaknázását, a veszélyek kezelését, illetve a gyengeségek feloldását, az EU-s támogatási programok elsősorban az ún. „piaci kudarcok” kezelésére jöttek létre. Ennek megfelelően elsősorban akkor támogatható egy tevékenység, ha a tervezett beavatkozás olyan problémákat old fel, amelyeket más módon nem lehet. Ezért a térség gyengeségeinek feltárása, összegzése fontos szerepet kap a stratégia tervezés során.

Ha a stratégiai tervezést sikerült megfelelő helyzetfeltárással megalapozni, a probléma feltárás ennek eredményeit használhatja fel.

A probléma feltárás során arra kell törekedni, hogy a helyzetfelmérés alkalmával regisztrált problémák közötti kapcsolatokat megértsük, ugyanis csak a teljes körű értelmezéssel lehet valószínű megoldásokat tervezni. Ennek érdekében fontos, hogy meg tudjuk határozni a problémák gyökerét, elkerülve a tüneteket kezelő látszatmegoldásokat.

Ehhez a problémák közötti ok-okozati kapcsolatok megértése szükséges. Ehhez több módszer is létezik. Itt most a probléma-fa ábrázolás alkalmazását mutatjuk be.

Az ok-okozati kapcsolatok feltárását is workshop formájában célszerű lebonyolítani. Javasolt az összes szakterületet, munkacsoportot egy workshop keretében bevonni, hogy a különböző témák (környezet, gazdaság, társadalom) közötti összefüggések kezelhető váljanak.

A helyzetfelmérés során feltárt problémákat célszerű öntapadós papírokra felírni, és egy táblára, vagy a falra felragasztani. Ezek után a workshop résztvevők segítségével szavazással válasszuk ki a legjelentősebb problémát, majd tegyük fel a kérdést, hogy „miért jelentkezik ez

a probléma”. Az okokat rögzítsük szintén grafikusán, összekapcsolva az okokat, az okozattal. Egy problémához természetesen több ok is hozzájárulhat. Addig keressük az okokat, ameddig a résztvevők újabb problémákat tudnak felsorolni. Amikor már nincs több javaslat az okokra, elérkeztünk a gyökér okokhoz. Ezután a fennmaradó problémákkal ismételjük el a fenti lépéssorozatot mindaddig, amíg a problémák közötti teljes kapcsolatrendszer sikerült feltárni.

A workshop után konszolidáljuk a hallottakat és tisztázzuk le a megalkotott probléma-fa ábrát.

Beavatkozási logikák azonosítása

A beavatkozási logika azt mutatja meg, hogy a problémafeltárás során fontosnak ítélt problémát milyen hatásmechanizmus mentén fogjuk kezelni.

A beavatkozási logikák kidolgozását érdemes egy-egy tématerületre koncentrálni munkacsoportban (p.l: környezet) elkezdni, majd a műhelymunka eredményét az integrációs fórumon keresztül egyeztetni a többi munkacsoporttal. A beavatkozási logika megalkotására is megfelelő módszer a workshop. A workshop során az a cél, hogy meghatározzuk a következő információkat:

- milyen célcsoport(ka)t kell segíteni az adott probléma leküzdéséhez?
- milyen fejlesztéseket kell elvégezni az adott probléma feloldásához?
- milyen közvetlen eredményeket várunk el a beavatkozástól?
- milyen közvetlen hatásokat várunk el a beavatkozástól?
- milyen távlati hatásokat várunk el a beavatkozástól?

A tervezés e lépésétől fogva már feltétlenül szükséges a kézzel fogható konkrétumokig eljutni, mert csak jól érthető beavatkozásokról lehet eldönteni, hogy milyen forrásszükségletük van, illetve milyen hatás várható a fejlesztésektől.

A beavatkozási logika kidolgozása során legalább a következő részletezettség javasolt:

- célcsoport: a fejlesztés kedvezményezettjei, minél pontosabb definícióval. Nem elegendő például a vállalkozásokat általánosságban megcélözni, meg kell határozni a támogatandó vállalkozások tevékenységi körét, méretét, térbeli elhelyezkedését, stb.
- fejlesztés: a tervezett fejlesztési tevékenységek, minél pontosabb leírása. Nem elegendő a célt rögzíteni, be kell mutatni azt is, hogy a cél eléréséhez milyen tevékenységek szükségesek, és ezek hogyan épülnek egymásra.
- eredmény: a tervezett fejlesztés végén előálló, kívánt állapot. Például ha vállalkozások közötti együttműködés gyengeségét kívánjuk orvosolni, a fejlesztés eredmény lehet a vállalkozások közötti kapcsolatfelvételek számának növekedése.
- közvetlen hatás: a fejlesztés közvetlen hatására létrejövő változás. Fontos, hogy törekedjünk a várható hatások minél teljesebb körű feltárására. Ebben segíthet, ha hasonló fejlesztések tapasztalatait gyűjtjük össze, tanulva az esetleges problémákból. Közvetlen hatás alatt azt értjük, amely a fejlesztés hatására jelentkezik a kedvezményezett körben.
- közvetett hatás: a fejlesztés közvetlen hatása miatt, a kedvezményezett körben, vagy azon kívül megjelenő további, tovagyűrűző hatások. Ezek a hatások már a fejlesztéssel létrejövő kapacitások, eszközök működése révén jelentkeznek már. Az ilyen közvetett hatások számbavételét hasonló fejlesztések tanulmányozása alapján tudjuk megtenni. Fontos, hogy figyeljünk az esetleges negatív hatásokra is, mint például a kiszorító hatás, amikor a tervezett fejlesztés után a támogatott vállalkozás egy nem támogatott elől veszi el a piacot.
- távlati hatás: a térségben tervezett fejlesztések hatására tervezett hosszú távú, átfogó

jellegű változás. A távlati hatás nem az egyes fejlesztések közvetlen hatására jön létre, hanem a fejlesztések hatásának szintézise révén.

A beavatkozási logikát táblázatos formában érdemes dokumentálni. Mivel a beavatkozási logikák kidolgozása jelentős mennyiségű energiát köthet le, ezért érdemes előgondolkozva csak a tervezők által leginkább fajsúlyosnak ítélt problémákat megcélzó beavatkozási logikákra koncentrálni.

A fejlesztések megtervezésekor már fel tudjuk használni a helyzetfelmérés során azonosított erősségeket, lehetőségeket, illetve veszélyeket is. Bár javasolt a fejlesztéseket egy-egy problémacsoport feloldásától indítva tervezni, sikeres fejlesztéseket csak az erősségekre, lehetőségekre alapozva tudunk végrehajtani.

Érdemes minden probléma (gyengeség) esetén feltenni a kérdést, hogy milyen erősséggel, milyen lehetőséget kihasználva tudjuk azt feloldani? Amennyiben szükséges a beavatkozási logikák kidolgozását további információgyűjtéssel, egyeztetésekkel (pl.: a tervezett kedvezményezettekkel) kell kiegészíteni, hogy valóban konkrét beavatkozásokat tudjunk tervezni.

Hasonló fejlesztésekről, mintául szolgálható „jó gyakorlatokról” más Helyi Akciócsoportokon, az interneten keresztül tájékozódhatunk, valamint több fejlesztési adatbázis is készült a 2014-2020 időszakra való felkészülés során központi államigazgatási intézményeknél.

Prioritások meghatározása, források allokációja

A tervezés egyik kulcslépése a prioritások meghatározása. E lépés keretében jelöljük ki azokat a fókuszokat, amelyeket a stratégia megvalósítása során képviselni fogunk.

A prioritások kijelölését a feltárt problémák (probléma-fa), és a kidolgozott beavatkozási logikák alapján tudjuk megtenni, a tervezőkkel folytatott csapatmunka keretében, workshop jelleggel.

A workshopon vegyük át újra a feltárt problémákat és a kidolgozott beavatkozási logikákat, majd közösen válasszuk ki azokat a beavatkozásokat, amelyekről a leginkább várható a térség helyzetének előremozdítása.

Ahhoz, hogy ezt megtegyük, már megfelelő becsléssel kell rendelkezünk a tervezett beavatkozások forrásigényéről, és tervezett hatásáról.

A beavatkozások forrásigénye alapján végezzük el a pénzkeret elosztását a tervezett beavatkozások, prioritások között.

Célrendszer és indikátorok meghatározása;

A *prioritások meghatározása* után tudjuk megalkotni a célhierarchiát, amely összefogja a tervezett beavatkozásokat egy koherens célrendszerbe.

A célrendszer megalkotása során a következő szempontokat érvényesítsük:

- a célok legyenek pontosak, jól érthetőek. Egyrészt később ez segít a végrehajtás során a projektek megtervezésében, másrészt így tudjuk a céljainkat jól kommunikálni; a célok (is) illeszkedjenek a felhasználandó alapok célrendszeréhez, a célokat rendezzük egy logikus hierarchiába. A közvetlen hatásokat érdemes átfordítani a fejlesztés által elérni kívánt közvetlen célokká, míg a távlati hatásokat átfogó célokká. A célok kapcsolatrendszerét ábrázoljuk egy hierarchikus célfával; azokat a célokat könnyebb elérnünk, amelyekhez számszerű célállapotot, kiinduló állapotot és a változást mérő indikátorokat is tudunk rögzíteni. Ezek meghatározása a támogatási programok kapcsán kötelező is! Minden célhoz rögzítsük a következőket:
- a fejlesztés eredményét mérő indikátor: olyan számszerű indikátort válasszunk, amely vagy elérhető valamilyen már létező adatbázisból (és ott valóban hozzáférhetünk),

vagy saját erőforrásokkal megoldható (reális költséggel) a szükséges adatgyűjtés. Fontos, hogy itt eredményindikátort használjunk, de hatásindikátort, mert a hatások ritkán írhatóak le egyetlen indikátorral. A hatásokat inkább átfogó értékelések keretében igyekezzünk majd meghatározni. Ha lehet, inkább kevés indikátort tervezzünk, mert az indikátorok mérése jelentős erőforrást igényel. Törekedjünk arra, hogy az indikátorok közvetlen kapcsolatban legyenek a fejlesztéssel. Ezt a beavatkozási logika segítségével ellenőrizhetjük; a jelenlegi állapot leírása az indikátor(ok) segítségével: állapítsuk meg a kiinduló állapotban az indikátor értékét; a célállapot leírása az indikátor(ok) segítségével: becsüljük meg az indikátor értékében a fejlesztés hatására bekövetkező változást. Fontos, hogy reálisan, inkább alulbecsülve határozzuk meg a célértéket, mert a nem-teljesítés a támogatás visszafizetésével is járhat. A megfelelő célérték meghatározását leginkább hasonló fejlesztések tanulmányozásával tudjuk megtenni; az indikátorok az alábbiak szerint csoportosíthatók:

„A forrás- vagy input-mutatók a projekt költségvetésére vonatkoznak. Számszerűsítve rögzítik a projektet megvalósítók által igénybe veendő eszközöket, jellemzően pénzeszközöket.

A kimenet vagy output-mutatók a tevékenységekre vonatkoznak, amivel számszerűsítik a tevékenységek nyomán létrejövő közvetlen eredményeket. Ezek jellemzően fizikai elemeket mérnek (pl. megépített út hossza, képzések száma).

Az eredménymutatók a projekt azonnali és közvetlen hatásaira vonatkoznak. A közvetlen résztvevőket, illetve igénybevevőket érintő változásokról nyújtanak információt. Ezek egyaránt lehetnek fizikai mutatók (pl. az utazási idő csökkenése, vagy a kiképzett emberek száma), vagy pénzügyi mutatók (pl. a szállítási költségek csökkenése).

A hatásmutatók a projekt olyan következményeire utalnak, amelyek jellemzően közvetlenül és hosszabb időtávon jelentkeznek. A hatások bekövetkezése szinte kivétel nélkül a projekten kívül álló tényezőktől is függ (pl. munkahely-teremtés, profit-növekedés).”

Az indikátorokkal szemben támasztott követelmények egy csoportját a szakirodalom a SMART kifejezéssel jelöli, mely az alábbiakat tartalmazza:

- Specific (specifikus, meghatározott, arra a jelenségre vonatkozik, amit mérni kívánunk, mindenki számára érthető és azonos módon értelmezett);
- Measurable (mérhető, a mérhetőség biztosítható kvantitatív és kvalitatív eszközökkel, egy-egyessel is);
- Achievable (elérhető, hozzáférhető, mert ennek hiányában nincs mivel mérni);
- Realistic (reális, releváns a program egésze, illetve a program célkitűzése szempontjából, a lényegi elemekre mindenképp kiterjed);
- Time-based (idő-alapúak, az adott időpontra, időszakra tartalmazzon információt, ne legyen régi, aktualitását veszett);

Ellenőrző kérdések

1. Milyen lényegi változások érzékelhetők a közösségi fejlesztéspolitika szabályozásában, filozófiájában?
2. Melyek a LEADER fejlesztési módszer fontosabb megkülönböztető sajátosságai?
3. A tervezés során kialakított céloknak milyen vidéki specifikumoknak indokolt megfelelniük?
4. A stratégiaalkotás milyen egymást követő lépésekből tevődik össze?
5. Az indikátorokkal kapcsolatosan milyen követelmények határozhatók meg?