

Regionális szintű tervezés

Előadásomban nem célom a konkrét román térfelosztás és tervezési gyakorlat kritikája, hiszen román kollégáim sokkal több naprakész információval rendelkeznek e téren és nyilvánvalóan a sajátos román megoldást, az országon belül nekik kell megtalálni. Én egyrészt általános (elméleti) szempontokra hívom fel a figyelmet, másrészt a magyar tapasztalatokat kívánom megosztani Önökkel.

1. Az európai integrációból következő feladatok

A területi tervezés módosításának (korszerűsítésének) szükségessége nemcsak Románia európai integrációs törekvéseiből fakadhat, hanem elsősorban azokból az új társadalmi-gazdasági kihívásokból (pl. globalizáció), amelyek sok hasonlóságot mutatnak az uniós tagállamok és a következő körben várhatóan csatlakozó országok – így Magyarország – napirenden lévő feladataival.

Úgy gondolom, hogy mint minden exszocialista országban, Romániában is ki kell alakítani egy új területi tervezési rendszert, amely a csatlakozási szándéktól függetlenül is eurokonform kell hogy legyen, részben azért, mert a geopolitikai adottságok ezt diktálják, másrészt hasonlóak a korszerűsítési trendek. Az Európai Unió tervezési tapasztalatainak figyelembe vétele azért is megkerülhetetlen, mert – az eltúlzott bürokráciától eltekintve, ami az ilyen nagyrendszereket szükségszerűen jellemzi – egy működőképes rendszer „szoftverjét” kínálja minden csatlakozni kívánó ország számára.

Látni kell azt is, hogy az Európai Uniónak sem a regionalizációval, sem a tagállamok tervezési rendszerével kapcsolatban nincsenek diktátumai. Az európai közösség mind ez ideig nem hozott kötelező szabályokat, még a tagállamok területi tervezésével kapcsolatban sem, így nincsenek e téren normákban megfogalmazott elvárásai a csatlakozni kívánó országokkal szemben sem. Ez a látszólagos liberalizmus a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartásából, a sokszínűség megőrzésének szándékából és az unió döntéshozási mechanizmusából fakad, ugyanakkor a napi működési gyakorlatban – elsősorban azoknak, akik bármiféle támogatáshoz akarnak jutni – szigorú bürokratikus játékszabályokat kell betartaniuk.

Az unió területpolitikai céljainak teljesítését pénzügyi támogatási rendszer működtetésével, közvetett módon igyekszik biztosítani. Azok az országok, régiók, amelyek jogosultak e támogatásra és rá vannak szorulva ezekre a forrásokra, jobban ki vannak szolgáltatva Brüsszel akaratának, mint a fejlettebbek. Így például a kohéziós országok

A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben. 2001.

tervezéssel kapcsolatos jogalkotására, intézményrendszerére és gyakorlatára sokkal nagyobb hatással vannak az uniós elvárások, mint a nettó befizetők. Az unióba igyekvőknek készséges tanulóként kell viselkedniük, így jobban meg kell felelniük a vélt vagy valós elvárásoknak, ezáltal több tekintetben sokkal inkább uniformizáltak, „uniósabbak” lesznek, mint a régebbi tagállamok.

A szubszidiaritás és a decentralizáció elvére épülő tervezési gyakorlatra a legnagyobb hatást közvetlenül a Strukturális Alapok működési mechanizmusának szabályozása adja. A konkrét területi tervek (fejlesztési stratégiák és programok) a kis számú közösségi kezdeményezéstől eltekintve, decentralizáltan tagállami és regionális szinten készülnek.

2. A regionalizáció általános elvei

A szubszidiaritás mint az európai feladatmegosztás (vertikális kompetencia megosztás) egyik vezérelve, feltételezi a föderatív államot vagy legalább a régiók létét. A regionalizáció során ki kell alakítani a régiókat és intézményeiket. Föderalizált vagy már regionalizált országokban ez a már meglévő struktúrák megfeleltetését (normákban való rögzítését) jelenti az uniós NUTS-rendszerrel. A Regionalizáció Közösségi Chartájának 1. cikkelye alapján a régió olyan terület:

1) amely földrajzi szempontból nyilvánvaló egységet képez, avagy olyan területek homogén komplexuma, melyek zárt szerkezetet alkotnak, és amelynek lakosságát bizonyos közös elemek jellemzik, akik az ebből származó tulajdonságokat szeretnék megőrizni és továbbfejleszteni azért, hogy elősegítsék a kulturális, társadalmi és gazdasági fejlődést;

2) a lakosság *közös elemein* a nyelvet, kultúrát, történelmi tradíciót, a gazdaságot és közlekedést érintő közös jellemzői értendők. De nem feltétlenül szükséges, hogy ezen elemek egyidejűleg érvényesek legyenek;

3) ezen egységeknek a különböző államokban más-más elnevezése, jogi és politikai helyzete lehet (autonóm közösségek, tartományok, nemzetiségek stb.), ami a jelen chartában lefektetett megfontolásokból nem zárja ki őket.

A regionalizmus általában a *középszint* kérdéskörével foglalkozik és távlatokban a regionális szintű öngazgatás és önkormányzat létrehozására irányul. Azokban az esetekben, amikor már meglévő közigazgatási szintről van szó, akkor általában a döntési jogosítványok kiszélesítése a feladat. A régiók „hatalmának” megerősödése szükség-szerűen gyengíti a központi állam hatalmát, de ez mégsem a dezintegráció irányába hat, így például Európában is az európai szintű egységesítési mozgalmakat erősítette. A transznacionális regionalizmus is a közeledést, és nem az elhatárolódást szolgálja, nem véletlenül támogatja az unió a határon átnyúló (CBC) programokat.

A regionalizáció fontos eszköze és eredménye a decentralizáció.

A regionalizáció általánosságban a településeknél magasabb területi szintű térfelosztást jelent. Az Európai Unió területi statisztikájában létrehozta egy ötfokozatú rendszert amelyet röviden NUTS-struktúrának hívunk:

- NUTS 1 – általában a tagországokat jelenti;
- NUTS 2 – szövetségi állam vagy nagyrégió;
- NUTS 3 – megyék vagy kistrégiók;

A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben. 2001.

- NUTS 4 – járáások, vagy helyi közigazgatási egységek;
- NUTS 5 – települések.

Amikor EU-konstellációban régiókról beszélünk, akkor a NUTS 2 és NUTS 3 szintű területi egységekről van szó. Ezeknek van kitüntetett szerepük a támogatási, és így a területi tervezési rendszerben is. Ezek alkotják az 1. és a 2. célterületeket.

A gyakorlati célú régiók kialakításánál célszerű az alábbiakra figyelemmel lenni:

- pontosan meg kell fogalmazni, hogy mi a regionalizáció célja;
- a régiók feleljenek meg a valóságos térszerveződéseknek (földrajzi, etnikai stb.);
- funkcionális összetartozás és elkülönülés követése;
- belső homogenitás biztosítása;
- kompatibilitás:
 - közigazgatási térfelosztáshoz való illeszkedés;
 - időbeni, történeti stabilitás;
- kezelhetőség:
 - optimális méretek, kis szórás;
 - kezelhető számú egység;
 - információval való feltölthetőség;
 - térlefedés teljessége;
- tudatosan kell figyelembe venni az aktuálpolitikai szempontokat.

A konkrét esetekben ezek a különböző szempontok eltérő súllyal vesznek részt. Nem szabad egyik szempontot sem abszolutizálni. Általában a feladat ezen szempontokat közös nevezőre hozni.

3. Tervezés a csatlakozásra való felkészülés keretében

Itt és most nem a PHARE-program, illetve az előcsatlakozási alapokkal (SAPARD, ISPA) kapcsolatos tervezési kötelezettségekről beszélek, hanem azokról, amelyekkel célszerű a csatlakozás napjáig elkészülni. Ha Románia a következő programozási időszakban (amelyik 2007-ben kezdődik) számol a teljes jogú tagsággal, és így jogosult lesz arra, hogy részesüljön a Strukturális Alapok támogatásából, akkor véleményem szerint már most meg kell kezdeni a tervezési munka előkészületeit. Annál is inkább, mert feltételezésem szerint ez törvényi, rendeleti módosításokkal is jár, amelyek előkészítése és elfogadtatása különösen sok időt igényelhet, új intézményeket kell felállítani (programirányító hatóságok, kifizető hatóságok, monitoring-bizottságok stb.) és a szükséges tervezési-egyeztetési eljárás is két-három évet igényel.

Az Európai Unió a támogatások odaítélésének formai játékszabályait, peremfeltételeit határozza meg normákban, a tartalmi kérdésekben csak irányelvekkel orientálja a tagállamot, így a nemzetállamoknak e téren jelentős a mozgástere. Ugyanakkor a tervezéshez, különösen azok végrehajtása szintjén részletesen kidolgozott ajánlásokat tesznek, amelyek segítik a döntéshozatalt, a végrehajtás ellenőrzését, így ezek erős kötöttséget is jelentenek.

Románia – a jelenlegi szabályozás alapján – teljes egészében támogatható ország lesz a Strukturális Alapok első támogatási célja alapján.

A források szűkössége okán a hazai saját erő biztosítása miatt szinte csak olyan programok fognak megvalósulni a csatlakozást követő években, amelyek finanszíro-

A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben. 2001.

zásába az EU is beszáll. Különbösen is minden fejlesztési szándékot először meg kell majd próbálni valamely komplex programba beilleszteni, és így elfogadtatni a Bizottsággal, legfeljebb néhányat elvetnek a tárgyalások során.

Az Európai Unióhoz benyújtandó tervdokumentum (nemzeti fejlesztési terv, NFT) nem lehet hagyományos gazdaságpolitikai dokumentum, amely szerkezetében és tárgyalási módjában „hagyományos ágazati”, mert az EU Bizottságához benyújtandó anyagnak egy olyan területi szemléletű tervnek kell lennie, amelyben a regionális fejézet nem egy az ágazati fejezetek között, hanem lesznek kiemelt központi, és lesznek regionálisan szervezhető programok.

Az is biztosnak látszik, hogy az egyes régióknak önállóan is meg kell jelenniük a NFT-ben, hiszen az 1. célkitűzés a fejlődésben elmaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése. Romániában ez az egész országot fogja jelenteni. Az 1. célterület esetében a lehatárolás alapja, a beavatkozási terület a NUTS 2-szinteknek megfelelő régiók, így a készülő NFT-ben ezeknek kiemelkedő szerepet kell kapniuk.

Annak érdekében, hogy meggyorsítsák az igények elbírálását és minél előbb pénzhez juthasson majd Románia, célszerű az új rendelkezések által kínált lehetőséggel élni és *a nemzeti fejlesztési tervvel egy időben* be kell nyújtani *az operatív programokra vonatkozó tervezeteket* is. Amikor elfogadják a közösségi támogatási kerettervről (CSF) szóló határozatot, a Bizottság jóváhagyja a tervekkel egyidejűleg benyújtott operatív programokat is.

Az igényelt támogatások számszerűsítésénél szigorú felső korlátot jelent, hogy a Kohéziós és Strukturális Alapokból kapható támogatások nem haladhatják meg a GDP 4%-át. Amennyiben Románia rendelkezik a GDP reális prognózisával és biztosítani tudja a megfelelő saját erőt, akkor elég pontosan behatárolható az a nagyságrend, amelyre a nemzeti fejlesztési terv pénzügyi részeit kalibrálni lehet. Ennek legnagyobb nehézsége, hogy a tagság megszerzésének évét kellene tudni. (Ezt én a következő programozási időszak második felére teszem, azaz 2010–2012-re.) A csatlakozási dátum hiányában egy olyan NFT készíthető, amely a feladat/akció folyóáras költségeit és a megvalósítás várható időtartamát tartalmazza.

4. Néhány javaslat a regionális tervezéssel kapcsolatban

Magyarországon regionális fejlesztési koncepciókat, stratégiai és operatív programokat készítünk regionális szinten. Ezek egymásból következő, egymásra épülő dokumentumok. A stratégiai program nem mondhat ellent az elfogadott fejlesztési koncepciónak és az operatív programoknak illeszkedniük kell a stratégiai programba. Amennyiben a későbbi munkarészek készítésénél olyan új fejlemények, információk válnak ismertté, melyek változtatásokat tesznek szükségessé a megelőző tervdokumentumban, akkor a döntés előtt vagy azzal egyidejűleg meg kellene változtatni a korábbi döntéseket is, és e döntéseket (tervmódosításokat) nyilvánosságra kellene hozni. Sajnos ezek a jelenlegi a regionális fejlesztési tanácsok, gyakorlatban ezzel a visszacsatolással még nem találkozottam, de e tervdokumentumok készítése még nálunk is új jelenség.

A regionális területfejlesztési koncepcióknak és stratégiai programoknak felülről és alulról egyaránt építkezniük kell.

A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben. 2001.

a) A regionális területfejlesztési koncepcióban megfogalmazott célkitűzések nem mondhatnak ellent az Országos Területfejlesztési Koncepcióban foglaltaknak, de a jelenlegi hierarchizált magyar tervezési rendszerben az jelenleg még nem világos, hogy az országos célokat mennyiben bővíthetik sajátos regionális célokkal, illetve milyen mozgásterük van a regionális fejlesztési tanácsoknak a központi célok aktualizálásában. A regionális stratégiai programok egyrészt az Országos Területfejlesztési Koncepcióban megfogalmazott feladatok decentralizált megvalósítását szolgálják, másrészt a saját kompetenciába tartozó fejlesztéseket kell hogy előkészítsék. A regionális szint jelenleg forráshiányos, így ez utóbbira csak a pályázati rendszereken keresztül van lehetőség.

b) Az alulról építkezés azt jelenti, hogy a regionális tervek a *regionális szintre emelhetik* a régió többségét (több megyét) érintő kérdéseket és azokat a *pilot*-programokat, amelyeknek a régió belüli elterjesztését fontosnak tartja. Támogathatják azokat az alsóbb – akár a vállalkozói vagy az önkormányzati szférából érkező – kezdeményezéseket is, amelyek sikere piaci alapon nem biztosított, ugyanakkor segíti a régió céljainak megvalósulását.

A regionális tervezés során együtt kell működni a régióban működő területfejlesztési önkormányzati társulásokkal, a megyei területfejlesztési tanácsokkal, az érintett térségi fejlesztési tanácsokkal és a régió fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő államigazgatási szervekkel. A regionális fejlesztési tanácsnak kell gondoskodnia az elfogadott tervdokumentumok nyilvánosságáról, hozzáférhetőségéről.

A döntéselőkészítésben a legszélesebb körű „társadalmasítást” a fejlesztési koncepció készítése igényli. A fejlesztési stratégia kidolgozásában és elfogadásában a különféle szakmai csoportoknak kell nagyobb szerepet játszaniuk, míg az operatív programok esetében a szakszerűségnek kell nagyobb hangsúlyt kapnia. A tervezési folyamaton belül időt kell biztosítani az egyeztetésekre és a döntéshozatalra, amely jelentősen meghosszabbítja a tervekészítés időtartamát.

A regionális fejlesztési tervdokumentumoknak területfejlesztés-orientáltak kell lenniük, így nem kell szükségszerűen tartalmazniuk az adott régióban megvalósuló minden hagyományos ágazati koncepciót, programot, tervet. Ugyanakkor a regionális jellegű/léptékű ágazati fejlesztések területi integrációját biztosítani kell, így azokat tartalmaznia kell a fejlesztési koncepciónak és stratégiai programnak. A regionális operatív programban – a területi szemléletéből eredően – a piaci alapon és az ágazati keretek között megvalósuló programoknak nem kell feltétlenül megjelenniük.

A regionális területfejlesztési koncepció és program ajánlott időtávjai az alábbiak:

a) a regionális területfejlesztési koncepció hosszú- és középtávra készüljön;

b) a regionális stratégiai program időhorizontja középtáv;

c) az operatív programok időtartama az adott program jellegétől függ, de maximum a programozási időszak végéig tarthat.

5. Az ágazatiság és a területiség egysége a regionális tervekben

Minden fejlesztési akciónak van egy ágazati természete és térbeli dimenziója. Többen úgy vélik, hogy a regionális bontás/felosztás önmagában egyenlő a területi szemlélettel, vagy ha egy tervdokumentumban megfelelő arányban vannak területi metszetek, akkor megoldott az ágazati és területi megközelítés egysége. A tér szükségyszerűen integrálja a társadalmi-gazdasági folyamatokat, így *a területi megközelítésnek van egy sajátos integratív, koordináló funkciója.*

Az Európai Közösségben már a 70-es, 80-as évek gyakorlati tapasztalataiból rájöttek arra, hogy az egymástól függetlenül tervezett és megvalósított ágazati projektek nemcsak a források egy részét pazarolják el, hanem alkalmatlanok számos probléma orvoslására. Továbbá javítja a hatékonyságot, ha azokat a feladatokat, amelyeket regionális, megyei és kistérségi szinten is el lehet végezni, ott teljesítik, ami azzal is jár, hogy döntési kompetenciát és forrásokat is kell hozzá biztosítani. Ezért a tervezés oldaláról szükséges egy olyan eljárási rend, programozási és finanszírozási metódus, amely *a közpénzek többszintű, átlátható és hatékony felhasználását biztosítja.* Ezért egyrészt nem választják élesen el a terület- és a gazdaságpolitikát, másrészt a gyakorlatban a Strukturális Alapok alapvetően csak *többséves, több ágazat kompetenciáját magában foglaló „ágazatközi fejlesztési” programokat finanszíroznak, valamint amit lehet azt decentralizálnak a szubsidiaritás elvének megfelelően.*

Az EU kiemelt prioritásként kezeli a régiók fenntartható és versenyképes fejlesztését, amely olyan integrált fejlesztéseket jelent, amely a vállalkozások külső feltételrendszerének javításával – sok kis ágazati programmal – segíti a területi gazdaság megerősítését, a munkahelyteremtést. Ezek *nem a hagyományos értelemben vett fejlesztési ágazatokat jelentik* (pl. ipar, mezőgazdaság, hálózati infrastruktúra), hanem új területeket, szektorokat (pl. kis- és közepes vállalatok támogatása, technológia-fejlesztés és innováció), bár kétségtelen, hogy az operatív programok szintjén ezek többsége besorolható valamely ágazat kompetenciájába. Az is teljes bizonyossággal állítható, hogy a központi fejlesztéseknél sem feltétlenül esnek egybe a különböző beavatkozási területek a minisztériumok, főhatóságok rendszerével, hanem gyakran igénylik *az ágazatok/tárcák közötti együttműködést.* Ezért nem egyszerűen a területiség és az ágazatiság harmonizációja a feladat, hanem a hagyományos ágazatok közötti együttműködés is. Kézenfekvő, hogy a legkisebb közös többszörös, a rendező elv a térszerkezet legyen, annak vertikális és horizontális elemeivel.

Alapvetően a döntési konstelláció (szintje, döntéshozó, kiválasztási kritériumok stb.) határozza meg, hogy területi típusú-e az adott fejlesztés vagy tisztán ágazati. A fejlesztés nagyságrendje és területi hatóköre alapján lehet eldönteni, hogy egy ágazati fejlesztésről központi szinten kell-e döntenie és irányítani a megvalósítást vagy lehet-e azt decentralizálni.

Egy konkrét regionális tervdokumentum készítésénél abból kell kiindulni, hogy regionális szinten az adott programozási (tervezési) időszakban melyek az aktuális célok és prioritások. Ezt követően meg kell határozni, hogy milyen komplex/integrált (stratégiai) programok megvalósításával lehetséges és kívánatos az adott célok elérése, majd ez milyen akciók (operatív programok) sorozatával valósítható meg. Így tehát a stratégiai programok többsége komplex ágazatközi program, amely a

A kulturális térségek szerepe a regionális fejlesztésben. 2001.

végrehajtáskor (operatív programok vagy azok alprogramjai szintjén) válik esetenként ágazatává.

Az is magától értetődőnek tűnik, hogy az így megfogalmazott programokat azon a szinten kell megvalósítani, amelyiken a feladat leghatékonyabban ellátható. Megfelelő mozgástér és funkciómegosztás kialakítása után kormányzati szinten a nemzeti feladatok végrehajtása mellett nem a regionális törekvések *felülbírlásáról* lehet szó, hanem annak meghatározásáról, hogy a megnevezett célok és programok megvalósításához milyen mértékben és formában járul hozzá a központi szint. Tehát központilag nem arról kell dönteni, hogy a regionális szintű döntések helyesek-e vagy sem, hanem hogy mennyiben szolgálják a nemzeti célok teljesítését, így érdekelt a központi költségvetés a társfinanszírozásban, és hogy milyen *keretet* biztosít a regionális célok és feladatok ellátásához. Nemcsak hogy a területi megközelítés olyan új ágazati fejlesztéseket javasolhat, amelyek nem vezethetők le az ágazati prioritásokból, hanem a horizontális, tisztán ágazati programok esetében is mérlegelendő a területi decentralizáció lehetősége.

A NFT, majd az EU-Bizottsággal közösen elkészített közösségi támogatási keret-terv (CSF) véglegesítéséhez is szükséges annak tisztázása is, hogy milyen típusú akciók, fejlesztések történjenek országos szintű ágazati programok keretében, továbbá melyek tartoznak a regionális szint tervezési és megvalósítási kompetenciájába.

Az EU a tervezést a tagállam kompetenciájába utalja. Figyelembe véve azt, hogy a román kormány is az ország egészére készíthet majd fejlesztési tervet (mert az ország teljes területe az 1. célterületként lesz támogatható), fennáll annak a veszélye, hogy a Bizottság nem fogja részleteiben vizsgálni, hogy a decentralizáció elve milyen mélységig érvényesül. Sokkal inkább az átlátható és egyszerű döntéshozatal és pénzügyi folyamatok, valamint ezek hatékony ellenőrzése lesznek azok a minimális kívánalmak, amelyek Románia csatlakozásakor az ország és az EU közti tárgyalások során döntő hangsúlyt kapnak majd. Ezért a centralizáció és decentralizáció, az ágazatiság és területiség sajátos román viszonyai fogják meghatározni, hogy a közbenső területi szintek milyen kompetenciákat kapnak. Tehát a csatlakozásig az országon belül kell megvívni az erre vonatkozó csatát. Mindazonáltal Brüsszel egyértelműen preferálja a területfejlesztés regionális szintre való decentralizálását, világos, átlátható döntési és pénzügyi mechanizmusok meglétével, amely – a Bizottság számára is megnyugtatóan – képes jelentős források gyors elosztására.