

# Vezetői összefoglaló

---

## **Bevezetés**

Az előtanulmány alapjául szolgáló kutató, elemző munka alapvető célja az volt, hogy feltárja és értékelje az Európai Unió közpolitikai dokumentumai, a kurrens szakirodalom, és négy európai uniós tagországra vonatkozó esettanulmány alapján a területi kohézió jelentéstartalmát, értékelésének jellemző módszertani megoldásait, s ezek alapján javaslatot tegyen a hazai tervezési, értékelési rendszer továbbfejlesztésére.

A népes kutatócsoport az elemzések során több száz tételnyi dokumentumot, könyvet, folyóirat cikket, projekt riportot dolgozott fel (melyeket az előtanulmány mellékletei tartalmaznak), de egyben intenzív belső és külső (nemzetközi) szakmai konzultációk, illetve korábbi intézeti kutatások tapasztalatai is beépültek a javaslatokba. A feladat nem csak a feldolgozandó forrás mennyisége szempontból volt nagy, hanem tartalmilag is összetett volt, amit tovább bonyolított az a tény, hogy a témakörben nincs sem politikai, sem szakmai közmegegyezés. Ez a tény megnehezítette, hogy eleget tegyünk annak az elvárásnak, hogy markáns és egyértelmű javaslatokat tegyünk a hazai területpolitikai tervezés számára.

## **Az előtanulmány szerkezete**

A tanulmány, követve a szerződésben rögzített tematikát, külön-külön fejezetekben foglalja össze az alábbi témaköröket:

- a területi kohézió hosszabb idő óta formálódó fogalmát, értelmezését és szabályozását,
- a legfontosabb nemzetközi „tudáshálózatok” (különösen az ESPON és OECD) területi kohézióval kapcsolatos kutatásainak, értékelő tanulmányainak eredményeit,
- Lengyelország, Németország, Franciaország és Finnország regionális politikáját és területi kohéziós értékelési gyakorlatát bemutató esettanulmányokat,
- a rendkívül sokrétű értékelési módszertanból legfontosabbaknak és számunkra relevánsnak tekinthető elemeket, modelleket, indikátorokat,
- s legvégül javaslatokat fogalmaz meg a hazai tervezés számára.

Minden tematikai rész kitér az intézményi, kormányzási összefüggésekre, miután ezek a szempontok érzékelhetően különösen nagy figyelmet kapnak az áttanulmányozott forrásokban. Az előtanulmányhoz mellékeltek kapcsolódnak annotált bibliográfiával.

## **A területi kohézió fogalma, értelmezése**

Az elemzések igazolták, hogy **a területi kohézió fogalma továbbra sem egyértelmű**. Nem található egyetlen olyan hivatalos európai dokumentum sem, amely általános érvennyel és közvetlenül adaptálható módon definiálná a területi kohéziót, és a mérésére szolgáló indikátorokat. A területi kohézió fogalmának formálódása, értelmezése az Európai Unió keretében egyáltalán nem tekinthető lezárt folyamatnak, inkább egy olyan diskurzushoz hasonlít, amelyben a különböző tagországok, régiók, uniós intézmények, az egyes közpolitikai területek szereplői saját érdekeiknek megfelelő dimenziókat hangsúlyoznak.

Az előtanulmányban bemutatott dokumentumok, viták alapján körvonalazható egy tágabb értelmezési keret, amely alkalmas lehet a jövőbeni nemzeti fejlesztési stratégiák kialakítása számára. Biztosra vehető, hogy az Európai Unió közösségi politikáiban felerősödik az **integrált megközelítés** (erre speciális konstrukciók is rendelkezésre állnak majd), ami éppen **a térbeli differenciálás** keretei között valósulhat meg a legjobb hatásfokkal. Miközben az uniós közpolitikák korábbi „horizontális” értékei, célkitűzései (esélyegyenlőség, szolidaritás, fenntarthatóság stb.) sem veszítenek jelentőségükből, a területi fókusz felértékelődik.

A területi kohézió igénye, fogalma **nem szűkíthető le a szolidaritási szempontokra**, a hátrányos helyzetű régiók, vidéki térségek felzárkóztatására, hiszen egyrészt a versenyképesség lisszaboni céljai egyértelmű prioritást élveznek, másrészt **a területi kohézió hatékonyságnövelő eszközként fogalmazódik meg, miután keretet ad a közpolitikák közötti szinergiák érvényesítésének**. Éppen erre tekintettel vált szükségessé a területi kohézió értékelésének, illetve az integráló hatású közpolitikai eszközöknek (tervezés, forrásallokáció, koordináció) a továbbfejlesztése. A 2014-2020 közötti programozási időszakban a makrogazdasági egyensúly megőrzése mellett, a társadalmi, gazdasági és területi kohézió együttesen jelenti azt a célrendszert, amelynek teljes egészében át kell hatnia a tervezést és végrehajtást.

Az új kihívás (a kohéziós politika hatékonyságának növelése érdekében), hogy hogyan lehet a „területileg vak” közpolitikákat és közpolitikai szereplőket a területi meghatározottságokra érzékenyvé tenni, elfogadtatni azt, hogy a tér (annak természeti és épített környezete, társadalma, gazdasága, a „területi tőke”) nem csak elszenvedője, hanem formálója és erőforrása a fejlesztéspolitikai beavatkozásoknak. Nem a céloknak önmagukban, hanem az eszközöknek és intézményi kereteknek kell változniuk ahhoz, hogy a fejlesztéspolitika egyszerre szolgálja a növekedést és a területi különbségek mérséklődését, a fejlesztéspolitika hatékonyságának javulását.

## **A hazai súlypontok, következmények**

**A területi kohézió Magyarország számára egyszerre jelenti a regionális különbségek felszámolására irányuló törekvést, a fejlesztéspolitika place-based modelljének alkalmazását és a decentralizáltabb irányítási szerkezetet. A három dimenzió lényegében egymást támogatja.**

A területi kohézió érvényesítésében a nemzeti sajátosságok figyelembe vételére nem csak lehetőség nyílik, hanem ez egyértelmű szükségszerűség is. Nagyon fontos lenne éppen ezért, hogy az **OTK és az uniós tervezés egymással összehangoltan** szülessen. A területi fókusznak a jövőbeni fejlesztéspolitikában sokkal hangsúlyosabban kell érvényesülnie. A területi elv erősítése a következő programozási időszakban nem feltétlenül és különösen nem kizárólag azt jelenti, hogy a regionális (NUTS 2) szintet – ezzel együtt a ROP-okat – kell erősíteni. Éppen az lenne fontos, hogy ne sematikus területi bontások jelentsék a „területiséget”, hanem **valamennyi fejlesztés cél, ágazati prioritás térbeli végiggondolása történjen meg**, illetve a legfontosabb térbeli formációk saját fejlesztési prioritásai visszahassanak az ágazati célokra.

Az eddiginél sokkal nagyobb súlyt kellene adni a területi keretekben megfogalmazott tervcéloknak, tehát **mozduljon el az ágazati és területi jellegű OP-k súlya az utóbbiak javára**, ez lehet a tervezési garanciája annak a szak és társadalompolitikai célnak, hogy a fővárosnak és a fejlett régióknak kedvező

fejlesztéspolitikai konstrukciókkal szemben **a fejletlen régiók további leszakadásának megakadályozását kell alapvető nemzeti prioritásként kezelni.** Politikai kérdés, hogy a területi karakterű OP-k tartalma és száma, aránya milyen legyen. Mindenképpen fel kell hagyni a ROP-ok maradékelvű megtervezésével, s bármilyen térbeli aggregátumokban készül is a nemzeti fejlesztési terv, illetve partnerségi szerződés, az adott térség sajátosságai és erőforrásai kell, hogy a tervezés alapját képezzék.

Ennek megfelelően kell újragondolni a tervezés térbeli konstrukcióját. Az előtanulmány hangsúlyozza, hogy **határozott változást kell elérni a vidéki nagyvárosok és a városhálózat** kérdésében, ami a regionális felzárkóztatás kulcskérdésének tekinthető. Alapvető feladat a városhálózat fejlesztési körzeteinek (funkcionális városi térségek) kijelölése, ami egyrészt a ROP-okon belül, másrészt a nemzeti szintű tervezésben a regionális fejlesztési pólusok szerepeltetése formájában valósulhat meg. Ugyanakkor az egyes speciális célok illetve földrajzi adottságok alapján szükség van funkcionális fejlesztési körzetek, övezetek, térségek lehatárolására, illetve az EU által elvárt ITI és CLLD térségek azonosítására is. E térségek kijelölésében meg kellene haladni az elvárt minimális arányt, s szervesen be kellene építeni ezek a programokat a területi és ágazati OP-kba.

A területi kohézió megközelítések, fogalmak mindegyike érinti, fontosnak tartja a kormányzási vonatkozásokat, s hangsúlyozza **a decentralizáció szükségességét.** A decentralizált kormányzás már nem feltétlenül a kilencvenes évtizedben favorizált (NUTS2) regionalizmust jelenti, hanem olyan kormányzási megoldásokat, amelyek képesek az integrált és place-based szemlélet érvényesítésére. Ez azt jelenti, hogy a hazai kormányzati rendszerben is alkalmassá kell tenni a területi szereplőket integrált illetve komplex programok végrehajtására, különös figyelemmel a regionális nagyvárosok felértékelődésére és a megyei önkormányzatok szerepére, illetve a pályázókat közvetlenül segítő, helyzetbehöző intézményi keretek kiépítésére.

Amennyiben a magyar fejlesztéspolitika élni kíván az integrált, komplex fejlesztési módszer kínálta előnyökkel és lehetőségekkel, akkor ennek a központi tervezési-végrehajtási intézményrendszerben is meg kell teremteni a feltételeket, megerősítve a koordinációs, tervezési és értékelési kapacitásokat, összekapcsolva a nemzeti és az uniós fejlesztéspolitikai szereplőket. E rendkívül komplex feladatra „ágazati” státuszú kormányzati egység nem lesz elegendő, hanem erős, integráló tervezési, fejlesztéspolitikai központra van szükség.

### **Értékelési rendszer**

Az Európai Unió kohéziós politikája az **eredményorientált szemlélet irányába fejlődik**, melyhez az értékelési rendszernek is illeszkednie kell, tehát eltolódik a hangsúly a beavatkozások közvetlen (fizikai, pénzügyi) eredményeinek értékeléséről a hatások értékelésére. Ennek során nem lehet megkerülni az „elméletalapú” értékelést, melynek célja, hogy lépésről-lépésre feltárja az egyes intézkedések és az elérni kívánt cél (területi kohézió indikátorainak javulása) megvalósulása közötti ok-okozati összefüggéseket.

Az uniós országokban használt értékelési módszerek folyamatosan fejlődnek, ezért a tanulmány olyan eszközöket is megemlít, amelyeknek a kifejlesztése jelenleg még folyik, de a közeljövőben várhatóan az értékelési gyakorlat fő áramlatába fognak tartozni.

A top-down szemléletű értékelési módszerek között jó gyakorlatként tekinthetünk a makro-modellezésre, melynek viszonylag széles tárháza áll rendelkezésre. Közülük kiemelendő a HERMIN-modell, amely megfelel az Európai Bizottság által támasztott alapvető kvantitatív értékelési követelményeknek, mivel a modellt kifejezetten az EU-támogatások gazdasági hatásainak értékelésére fejlesztették ki, és az EU periférikus országainak speciális jellemzőihez, igényeihez és lehetőségeihez igazították. A makromodellezés önmagában nem tudja lefedni a területi kohézió komplex jelenségét, ezért a tanulmány javasol olyan szükséges kiegészítő módszereket, amelyek képesek a regionális szint alatti folyamatok, a térbeli interakciók és a gazdasági hatásokon túl a társadalmi, környezeti hatások értékelésére is.

Az ESPON módszertani alapok közül a használhatóság és/vagy a tesztelhetőség szempontjából a TEQUILA-modellt érdemes figyelemmel kísélni. A modell már átesett egy „fejlesztési” szakaszon, tehát a maga területén kiforrottnak, integrálónak, és vélhetően a további európai uniós és ESPON-os fejlesztések szempontjából is meghatározónak, biztos alapnak számít.

A területi hatások elemzéséhez speciális indikátorok nyomon követésére van szükség, melyek egy része csak országos, legfeljebb regionális szinten értelmezhető illetve mérhető, míg mások kisebb tércategóriákban, akár településszinten is rendelkezésre állhatnak. Az indikátorok kapcsán érdemes átvenni a 2014-től tervezett EU-s értékelési, monitoring logikát. A hatásindikátorok mérése mellett az eddigieknél nagyobb figyelmet kell szánni a felzárkózási potenciált mérő indikátorokra az időszak közben, míg a hatásindikátorokra az időszak elején és végén kell nagyobb hangsúlyt helyezni. Az előtanulmány részletesen bemutatja az indikátorokra vonatkozó javaslatunkat.

A megújult értékelés alapvető feltétele a **területiségre érzékeny információs rendszer gazdagítása, rendszeressé és hozzáférhetővé tétele.**

Az értékelési rendszer megújítása csak akkor képzelhető el, ha ez a tevékenység **szilárd szabályozási és intézményi bázisra épül**, és természetesen rendelkezik olyan erőforrásokkal, amelyekkel az információ és tudás megszerezhető. A területi tervezés központi átfogó szabályozása mellett az értékelési rendszer standardizálására, szabályozására van szükség, ahogy ezt több nemzetközi példában bemutattuk. A szabályozásnak ki kell terjednie a szakmai standardokra, az eljárásrendre, az információs háttérre és az intézményi kérdésekre is.