

A TERÜLETI TERVEZÉS KIHÍVÁSAI A KILENCVENES ÉVEKBEN MAGYARORSZÁGON: A TERÜLETFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK KIALAKÍTÁSÁTÓL A PROGRAMOZÁSIG ÉS AZ ÉRTÉKELÉSIG

(Challenges of the Spatial Planning in Hungary in the 1990s:
from Regional Strategies to Programming and Impact Analysis)

LADOS MIHÁLY

Kulcsszavak:

területi tervezés területfejlesztés EU csatlakozás fejlesztési koncepciók, programok

A tanulmány a megyei, a regionális, a nemzeti és a nemzetközi szintű tervekkel foglalkozik. A tanulmány középpontjában az áll, hogy az EU csatlakozással összefüggésben milyen kihívások érték/érik a hazai területi tervezést és az annak való megfelelés folyamatába a NYUTI milyen módon kapcsolódott be, mennyiben volt képes szerepet játszani a hazai területi tervezés megújításában, az innovatív módszerek terjesztésében.

A tanulmány négy nagyobb témakörre bontva tárgyalja ezt a megfelelési folyamatot. Az első blokk a területi tanulmányokkal kapcsolatos igények átalakulását tárgyalja a nyolcvanas évek végén. A második blokk a tervezési rendszer megújításának az EU csatlakozásból és Maastricht-i szerződésből fakadó követelményeiből, a stratégiai tervezés módszerének hazai megalapozásából indul ki. A harmadik blokk a konzorciumban való együttműködés és a projektek nemzetközi szintre emelkedését tárgyalja. A negyedik blokk az előcsatlakozási időszak nagy kihívásával a programozással foglalkozik.

A hazai társadalmi-gazdasági átalakulás, a rendszerváltás során a *tervezés*, benne a *területi tervezés*, a korábbi rendszer egyik szimbólumaként jelent meg. Ezért a rendszerváltók megszüntették a tervezés intézményi háttérét mind nemzeti (Országos Tervhivatal – OT és annak háttér-kutatóintézete, az OT *Tervgazdasági Intézet* – OT TGI), mind megyei szinten (megyei tanácsok tervosztályai¹). Ami megmaradt, az a *területrendezési tervezés* 1980-as évek végére decentralizálttá váló rendszere (VÁTI, megyei tervező vállalatok, szaporodó magán tervező szervezetek), néhány megyei önkormányzatnál önként vállalt feladatként egy kis létszámú *területfejlesztési csoport* (pl. Győr-Moson-Sopron megye) és a *területi folyamatokat kutató*, azt multidiszciplináris módon elemző, vizsgáló akadémiai kutatóintézet, az 1980-as évek közepén országos hálózattá fejlődött *MTA Regionális Kutatások Központja* (RKK).

Magyarország 1991-ben az *Európai Unió* (EU) társult tagja lett, és az 1990-től indított *PHARE segélyprogramon* keresztül megkezdte felkészülését a csatlakozásra. Külön csomag segítette a területi politika EU konform átalakítását. A területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek gyorsan szembesültek azzal, hogy az uniós regionális politika erősen támaszkodik a tervezés, mégpedig egy megújított területi tervezés, a *stratégiai tervezés*² eszközeire. A kilencvenes évek így a *tervezés reneszánszáként* jeleníthető meg Magyarországon (*1. táblázat*), de érvényes ez a tagországokra és a csatlakozásra várókra egyaránt.

1. TÁBLÁZAT
 A területfejlesztést befolyásoló tervek Magyarországon az EU csatlakozás időszakában
 (Spatial Plans in Hungary during the Period of EU Accession)

NEMZETI (NUTS 1)	TERÜLETI		HELYI (NUTS 5)	
	RÉGIÓK (NUTS 2)	MEGYEK (NUTS 3)		KISTÉRSÉGEK (NUTS 4)
Országos Területfejlesztési Konceptió (1993–1998)	Regionális Fejlesztési Konceptiók (1993–1999)	Megyei Fejlesztési Konceptiók (1995–1999)	Kistérségi Fejlesztési Konceptiók (1994-től)	Helyi fejlesztési tervek (folyamatos)
–	Regionális területfejlesztési stratégiai és operatív programok (1998-tól)	Megyei területfejlesztési stratégiai és operatív programok (1999-től)	–	–
Általános Fejlesztési Terv (1999. július–december)	Általános Fejlesztési Terv – regionális inputok (1999. szept.-okt.)	–	–	–
Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv (1999. júl.–2001. ápr.)	Előzetes Regionális Fejlesztési Terv/Program (1999. júl.–2001. ápr.)	–	–	–
Széchenyi Terv (2000. február–december)	–	–	–	–
Nemzeti SAPARD Terv (1999–2000)	Regionális SAPARD (1999)	Megyei SAPARD (1999)	A, B, C kategóriák Stratégiai terv (1999) Operatív terv (2000)	–
Nemzeti Fejlesztési Terv: 4 Ágazati operatív program, 1 Regionális operatív program (előkészítés alatt)	Regionális operatív program – regionális inputok (előkészítés alatt)	–	–	–
Transznacionális tervek (1990-es évek közepétől)	Határ menti PHARE-CBC stratégiák (1990-es évek közepétől)	–	–	–
Ágazati tervek, pl.: Környezetvédelmi (1996) Autópálya program (1998)	Ágazati koncepciók és programok (1999-től)	Ágazati koncepciók és programok (1991-től)	Turizmusfejlesztési programok (1998-tól) Kistérségi gazdaságfejlesztési programok (2001-től)	Helyi gazdaságfejlesztési programok, Helyi környezetvédelmi programok (1991-től)

Forrás: Lados Mihály (2001c).

Az időben haladva, a nagy ívű koncepciók készítésétől napjainkra a részletes, projekt javaslatokkal alátámasztott *operatív programokig* jutottunk el. Ez a folyamat nem csupán nemzeti szinten, hanem a területfejlesztésnek az 1990-es évtized során kialakult, majd az 1996. évi XXI. *Területfejlesztési törvényben* is rögzített valamennyi – regionális, megyei, kistérségi, helyi – szintjén végigfutott. Természetesen az egyes fázisok időben kicsit eltolva jelentkeztek az egyes szinteken, de ez már magából a hazai területfejlesztés intézményesülésének időbeni széthúzódásából adódik. Az egyes szinteken párhuzamosan futó, egyre gyakrabban partnerségi alapon, alulról szerveződő, társadalmisított tervezésbe az ezredfordulóra már több ezren kapcsolódtak be. Ennek formái rendkívül változatosak lehettek, a szakértői-kutatói munkától a munkamegbeszéléseken (workshop-okon) való részvételen át a (kötelező) egyeztetési eljárás során adott írásos véleményig.

Ebben a sokszereplős, egyre bővülő kört érintő folyamatban az RKK, és azon belül a *Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet* (NYUTI) is úttörő szerepet játszott, hiszen a területfejlesztés valamennyi szintjén az elsők között kapcsolódott be a tervezési rendszer megújításába. A tanulmány a fent jelzett folyamatot kívánja megragadni, mégpedig a NYUTI szemüvegén át, a NYUTI által végzett területi tervezési munkák áttekintésén és értékelésén keresztül.

A tanulmány a *megyei, a regionális, a nemzeti és a nemzetközi szintű tervekkel* foglalkozik. A *kistérségi tervek*, azok nagy száma és a NYUTI-n belül önálló irányként való megjelenése miatt egy másik tanulmányban kerülnek feldolgozásra. A tanulmány középpontjában az áll, hogy az *EU csatlakozással összefüggésben milyen kihívások érték/érik a hazai területi tervezést* és az annak való megfelelés folyamatába a NYUTI milyen módon kapcsolódott be, mennyiben volt képes szerepet játszani a *hazai területi tervezés megújításában, az innovatív módszerek terjesztésében*.

A tanulmány négy nagyobb témakörre bontva tárgyalja ezt a megfelelési folyamatot. Az *első blokk* a területi tanulmányokkal kapcsolatos igények átalakulását tárgyalja a nyolcvanas évek végén. A *második blokk* a tervezési rendszer megújításának az EU csatlakozásból és a Maastricht-i szerződésből fakadó követelményeiből, a stratégiai tervezés módszerének hazai megalapozásából indul ki. A *harmadik blokk* a konzorciumban való együttműködés és a projektek nemzetközi szintre emelkedését tárgyalja. A *negyedik blokk* az előcsatlakozási időszak nagy kihívásával, a programozással foglalkozik.

A területi tanulmányokkal kapcsolatos igények átalakulása: kutatási megrendelők megjelenése a területfejlesztésben

A nyolcvanas évek második felében és az évtizedváltás időszakában megváltoztak, átalakultak a társadalomtudományi és ezen belül a területi kutatásokkal kapcsolatos igények. A tudományos alapokon kívüli megrendelők belépésével (pl. különböző minisztériumok, megyei tanácsok, helyi tanácsok) a hagyományos leíró, monografikus tanulmányok kiegészültek olyan fejlesztési

javaslatokkal, amelyek konkrét területpolitikai akciókat, illetve fejlesztési projekteket alapoztak meg.

A NYUTI alapítási sajátosságai következtében már az indulás éveitől ilyen környezetben dolgozott. A Győrben 1986-ban létrehozott új RKK-s egység az MTA és Győr-Sopron Megyei Tanács hosszú távú együttműködése keretében kezdte meg működését. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az új kutatási egység forrásainak mintegy 80%-át a megye biztosította a kezdetekkor. A megyénél a haszon oldalon – egy éves egyeztetés alapján – a megye egészére vagy valamely térségére készített tanulmány jelent meg.

Az akadémiai finanszírozás szűkössége, illetve a *nemzeti kutatási alapoktól* (AKA, OTKA, Fiala OTKA, TS-II) elnyerhető mérsékelt támogatások a környezettel való szorosabb együttműködésre ösztönözték a NYUTI-t. Így vált az intézet munkáinak szinte folyamatos megrendelőjévé a *Gazdasági Minisztérium* (GM) akkori elődszervezete az *Ipari Minisztérium* (IM), és született egy három éves kutatási együttműködés a *Komárom-Esztergom Megyei Tanáccsal* (1998–1990).

A tudományos alapoktól eltérően, melyek *futamideje* rendszerint 2–4 év, az új partnerek számára készülő munkák átfutási ideje 1 év volt. Ez jelentősen lerövidítette a kutatásokban az egyes munkafázisokra fordítható addig szokásos időkereteket. Módszereit tekintve ezek a külső megbízók számára készülő kutatások a klasszikus *társadalomtudományi kutatási módszertant* követték: alapos irodalom feltárás, statisztikai adatbázisok gondos feldolgozása, interjúkkal és kérdőívekkel lebonyolított empirikus kutatások, amely az adott terület széles körű helyzetfeltárását eredményezte. A többletet az adta, hogy a helyzet bemutatásán, az összefüggések feltárásán túl a megrendelők *beavatkozási javaslatokat* is vártak a kutatóktól a hiányok, a szűk keresztmetszetek feloldására.

1986 és 1992 között a NYUTI mintegy 15 „*külső megbízással*” megvalósuló kutatást végzett, melyek hatóköre döntően az *Észak-Dunántúl*, a nyugati határ mente, illetve néhány esetben az ország egész területe volt. Ezek listáját az Irodalomjegyzék tartalmazza. Három, a megrendelőket tekintve eltérő kutatást emelnénk ki ebből a körből:

- A Rábaköz térszerkezete (1987–1988);
- A gazdasági és szellemi erőforrások innováció-orientált fejlesztése az osztrák–magyar határ menti régiókban (1989–1990);
- Az innováció fogadás feltételei Vas megye hátrányos helyzetű mikrotérségeiben (1990–1991).

A Rábaköz térszerkezete

A NYUTI alakulását követő év a megye feltérképezésével telt el. Elindultak a megye térszerkezetét feltáró vizsgálatok a természeti környezet, a népesedési folyamatok, a gazdaság, az infrastruktúra, a településközi kapcsolatok területén (*Rechnitzer–Sas* 1987). A megyei politikában és irányításban előtérbe került azon erőforrások elemzése, értékelése, amelyek segíthették a társadalmi-gazdasági

kibontakozást. Ezekben a törekvésekben az egyes térségek, tájegységek, egybetartozó település-együttesek is lényeges szerepet játszanak. Adottságaik feltárásával és széles körű megismertetésével nemcsak a megye értékei gyarapíthatók, hanem az ott élő lakosság önismerete is bővíthető.

A megyei támogatás keretei között az 1987. évben induló kutatás meghatározásakor a választás a Rábaközre, a megye egyik történelmi és néprajzi hagyományokban bővelkedő tájegységére esett. A kutatás többirányúan közelítette a térséget, hiszen a földrajzi, környezeti tényezőktől kezdve, a gazdasági potenciál értékelésén át, a népességi és infrastrukturális viszonyokig elemezte a Rábaközt és településeit, rámutatva Csorna és Kapuvár térségszervező funkcióira.

A kis létszámú, fiatal kutatócsoport a sokrétű munka elvégzéséhez *elismert helyi kutatók közreműködését* nyerte meg. Így a Rábaköz tanulmánykötet (*Rechnitzer* 1988) természetföldrajzi fejezetét *Göcsei Imre* földrajz-, a gazdaságtörténetit pedig *Timaffy László* néprajztudós írta meg. A feltáró munka nagymértékben támaszkodott a *Győr-Sopron megyei Könyvtár* rendkívül gazdag helytörténeti irodalmára, valamint a Rábaköz valamennyi települését (54 község és 2 város) érintő terep bejárására. A kutatócsoport valamennyi tanácselnökkel és gazdasági vezetővel személyes interjút készített, de nem maradtak ki a megkérdezésből az oktatási intézmények és kulturális csoportok vezetői sem. Igaz a nyolcvanas évek végi centralizált igazgatási (tanácsi- és iskolai körzetek) és gazdasági (mezőgazdasági termelészövetkezeti, ÁFÉSZ és takarékszövetkezeti körzetek) szervezetrendszerében a ténylegesen megkérdendő szervezetek száma alig haladta meg a Rábaköz összes településének a számát.

A kutatás *Mihályiban* helyi államigazgatási, politikai és gazdasági vezetők részvételével megtartott záró vitája egy 20 pontból álló *ajánlás listát* fogadott el a Rábaköz fejlesztésére, melyek közül máig helytállóan az alábbiak emelhetők ki (*Rechnitzer* 1988, 202–204):

„...

4) A mezőgazdaságot a térségben munkaerő felszabadító ágazatnak kell tekinteni. ... a jövőben tovább csökken a mezőgazdasági munkahelyek száma, ami a Rábaköz foglalkoztatási feszültségeit még hangsúlyozottabbá teszi.

...

6) ... Kivánatosnak látszik zöldség- és gyümölcsfeldolgozó vagy elő-feldolgozó kisüzemek létrehozása

...

10) A térség foglalkoztatási feszültségeit a kiépítendő bedolgozó és kisüzemi rendszerekkel oldani lehet. Ezen szervezetek kapcsolódhatnak a mezocentrumok iparához, gazdaságához (háttéripár vagy részegység előállítás, összeszerelés stb.), de részt vállalhatnak a mikroközpontok ipari szervezeteinek hatékonyabb és sokoldalúbb (alapanyag, résztermék előkészítés, helyi termelési kultúrák felélesztése, népművészet, háziipar stb.) bővítésében is.

11) Az idegenforgalom csak potenciális bázisa lehet a térség fejlesztésének. A mezocentrumokban megindult a gyógyturizmus feltételeinek kialakítása, aminek

számottevő foglalkoztatási hatása egyelőre még nem lesz. A falusi turizmus lehetőségei csak részben adtak a Rába menti településekben (kedvezőtlen infrastruktúra, fogadókészség hiánya). A térségben vannak olyan objektumok (vízimalom, átalakítható gazdasági épületek, elhagyott ingatlanok), amelyek az átmenő forgalom időszakos megállítására már alkalmasak lehetnek. Az idegenforgalmi kisvállalkozások erőteljes támogatásával több településben kedvező hatás érhető el.

...

14) A gyenge, periférikus jellegű infrastruktúrával rendelkező településeken a falugondnok intézményének felállítása célszerű. ...

15) A kisközponti funkciók életképességének növelése megkívánja a térségi közlekedési kapcsolatok bővítését, minőségük javítását. ...

...

20) A térség gazdasági potenciáljának és foglalkoztatási viszonyainak bővítésére a központi és helyi erőforrásokból Rábaközi Innovációs Alapot kell létrehozni. ...”

A Rábaköz tanulmány és az azt megelőző megyei térszerkezeti vizsgálatok összességében felhívták a figyelmet arra, hogy az országos összehasonlításban fejletlenek számítók Győr-Sopron megyén belül számos területi, térszerkezeti feszültség húzódik meg. A kisvárosok szervező ereje a megye közép- és nagyvárosaihoz képest mérsékelt, a 85-ös főúttól délre elhelyezkedő területek városhiányos, periférikus, elmaradott jegyeket mutatnak. Bár Győr-Sopron megye egyetlen térsége sem került be a kormány által 1986-ban indított elmaradott térségek felzárkóztatási programjába, ezek a kutatások jelezték, hogy a megye déli sávja azokhoz hasonló kedvezőtlen társadalmi-gazdasági mutatókkal rendelkezik. Csak a Területfejlesztési törvény hatályba lépésével induló *Területi Kiegyenlítési Alap* (TEKI) kedvezményezett településeinek meghatározásakor került be az elmaradott térségek körébe a Rábaköz egy-egy része (1996-ban a Kapuvári, majd 1997-től a Csornai KSH kistérség³).

A gazdasági és szellemi erőforrások innováció-orientált fejlesztése az osztrák–magyar határ menti régiókban

Az osztrák–magyar határ két oldalán elhelyezkedő régiók, az azokat alkotó államigazgatási egységek példamutató együttműködése alapozta meg ezt az 1989–1990-ben lezajlott innováció-orientált határ menti területfejlesztést segítő vizsgálatot. Ez egyben a NYUTI első *nemzetközi kutatása* is volt. A háttérfeltételeket magyar oldalon a Győr-Sopron Megyei Tanács éves támogatása és az *Észak-dunántúli Regionális Gazdasági Kamara* (kutatási megbeszélések helyszíne), míg osztrák oldalon a *Burgenlandi Munkaügyi Kamara* biztosította. A NYUTI és osztrák partnere, a bécsi székhelyű *Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung* (ÖIBF) sokoldalú vizsgálatokkal kísérelte meg feltárni a

két határ menti térség nyolcvanas évek végi gazdasági és foglalkoztatási szerkezetének azonosságait és különbségeit.

Burgenland Ausztria periférikus elhelyezkedésű határ menti tartománya, amelynek felzárkóztatását a határon átnyúló gazdasági együttműködések is segíthetik. A Nyugat-Dunántúl ugyanakkor a magyar átlagnál kedvezőbb gazdasági szerkezettel, iskolázottabb és képzetesebb népességgel és jobb infrastrukturális felszereltséggel rendelkezik. Az országon belüli fejlettsége azonban relatív, hiszen a térségen belül is számos területi feszültség volt érzékelhető, míg az „elmaradott szomszéd” gazdasági-ellátottsági mutatói többnyire a magyar oldalt meghaladóak voltak.

A hagyományos térségi vizsgálatok az ellátottságra, az *infrastrukturális viszonyokra* terjedtek ki. Természetesen a kutatás ezt a „kötelező feladatot” teljesítette, azonban új utakat is keresett. Nemcsak a mennyiségi erőforrásokat elemezte, hanem megkísérelte a határ menti térségek gazdaságának, településhálózatának *minőségi faktorait* is számba venni. A választott út járatlan volt, hiszen a térségek gazdaságát az *innovációs potenciál, a megújítási képesség* jelenléte alapján próbálta meg elemezni.

A kutatás két célt igyekezett teljesíteni. Egyrészt megkísérelte feltárni egy valós piacgazdaságban és egy átmeneti gazdaságban az *innovációs magatartás* alapvető faktorait, ezzel értelmezni a megújítás, a modernizáció lehetséges módozatait, bejárható útjait és motiváló faktorait. Másrészt igyekezett kimutatni a két ország szomszédos térségeiben *a gazdasági fejlődés irányait*, keresve a lehetséges csomópontokat az *együttműködésre, a jövőbeli esetleges integrációra* (Rechnitzer 1990).

A vizsgálatok magyar oldalon Győr-Sopron megye és Vas megye meghatározó gazdasági egységeiben egy kérdőíves felmérés segítségével keresték a modernizáció módjait, a termelési és tevékenységi formák átalakulásának formációit, egy új, a korábbtól eltérő fejlődési pálya kiinduló pontjait. A határ túloldalán az osztrák kollégák hasonló tematikával, módszerekkel tették ugyanezt.

A kutatás *közösen kidolgozott ajánlásokat* fogalmazott meg a gazdaság és a területfejlesztési politika formálói számára. A javaslatok *középpontjában* a lehetséges *határ menti gazdasági együttműködések* voltak, amelyek új dimenzióba helyezhetik a vizsgált térségek fejlődését, innovációs adottságaik aktivizálását.

A kilencvenes évek folyamán az osztrák és azon belül a burgenlandi kis- és középvállalkozások részvétele a nyugat-dunántúli gazdaság privatizálásában és zöldmezős beruházásaik jelentősen segítették a térség gazdasági modernizációját. Ausztria EU taggá válását követően, az 1995–1999 között működő *INTERREG–PHARE CBC program* segítségével pedig a Nyugat-Dunántúl az EU területfejlesztési politikájának közvetlen minta területévé vált. Ebben szintén kulcsszerepet kapott a gazdasági együttműködés. A fenti folyamatok kedvező alakulásához talán egy kis telet is hozzáadt.

Az innováció fogadás feltételei Vas megye hátrányos helyzetű mikrotérségeiben

Ez a kutatás egy *osztrák–magyar területfejlesztési know-how program* indítását segítette. A piaccgazdaságra való áttérést a centralizált struktúrák és a vállalkozások hiánya nehezítette. Az átalakulás gyakran a munkanélküliség és az egyes régiók közötti fejlődési különbségek növekedésével jár. Különösen igaz ez olyan térségekre, amelyek az átalakulás indítójánál is az elmaradottság jegyeit mutatják. A Vas megye déli részén elhelyezkedő mikrotérségek az 1986-ban nemzeti szinten *indított elmaradott térség program* célterületei voltak.

Ez a kiindulási helyzet párhuzamot mutatott a fejlett ipari országok hátrányos régióinak helyzetével. Ott is több esetben hiányzott a vállalkozói tapasztalat, a vállalkozáshoz való bátorság – és az ismeretek arról, hogy hogyan lehet a helyzetet megváltoztatni. A hátrányos helyzetű térségek megmozdításában egyre elterjedtebbé vált az „önálló regionális fejlesztés” koncepciója. Ennek elméleti alapjait az *endogén fejlődési modell* dolgozta ki (Rechnitzer 1994). Az új területi politikák homlokterébe a térségek, a régiók adottságai kerültek, amelyek a fejlesztésekhez mint belső, endogén erőforrások állnak rendelkezésre, és megfelelő körülmények között aktivizálhatók.

Ez az elmaradott térségek fejlesztésének egy olyan stratégiája, amely a *meglévő forrásokra és lehetőségekre* épít. Az önállóság ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a térség fejlődését elsősorban az ott élő embereknek, az ő tudásuknak és képességeiknek kell meghatározni. Ennek megfelelően megkülönböztetett figyelem irányul a már *meglévő ötletek* vizsgálatára és *megvalósítására*, valamint a *helyi kezdeményezések támogatására*.

Ausztriában a nyolcvanas évek folyamán sikeresnek bizonyult a modell alkalmazása. Ezt egy *regionális intézményhálózat*, egy decentralizált tanácsadói hálózat kialakítása alapozta meg. Ezek az „intermedier” szervezetek közvetítőként tevékenykedtek a regionális kezdeményezések és a politikai adminisztrációs rendszer (közigazgatás, támogatási helyek stb.) között, gondoskodtak a szintek közötti jobb információáramlásról.

A magyar és az osztrák felelős szervek (KTM, Vas Megyei Önkormányzat, Osztrák Kancellária Hivatal, Osztrák–Magyar Területfejlesztési Kormányközi Bizottság) az „önálló regionális fejlesztés” Ausztriában alkalmazott modelljét egy *kísérleti program* keretében Vas megyében kívánták a magyar viszonyok között adaptálni. A szervezeti kereteket a *Vas Megyei Elmaradott Térségi Önkormányzatok Szövetsége* (VETÖSZ), melyet 93 helyi önkormányzat alapított, és a VETÖSZ által Vasváron létrehozott *REGINNOV* tanácsadó iroda adta. Az osztrák *ÖAR-Regionalberatung* egy *know-how program* keretében két éven keresztül képezte a REGINNOV hat munkatársát havi egyhetes workshopok keretében a helyi kezdeményezéseken alapuló fejlesztések menedzselésére.

A know-how program részeként, az osztrák szervezet a NYUTI-t bízta meg olyan *térségfelmérés* elkészítésével, amely a REGINNOV tanácsadó munkáját hivatott

megalapozni. A felmérésnek be kellett mutatnia Vas megye elmaradott térségeinek gazdasági és szociális helyzetét, rá kellett mutatnia a térség gyengeségeire és hiányosságaira, fel kellett tárnia a kedvező adottságokat.

A térség alapos feltérképezését egy háromhetes *terepbejárás* alapozta meg. A NYUTI-s csapat hetente váltva a táborhelyét településről településre (79 község, 3 város) bejárta az érintett térséget a *Vendvidéktől az Őrségen, a Rába-völgyön keresztül a Hegyhátiig és Kemenesaljáig*. *Személyes interjúk és kérdőívek* készültek valamennyi *polgármesterrel*, valamint az egyéni vállalkozók kivételével valamennyi *gazdasági szervezettel*.

A vizsgálat eredményei a kedvezőtlen adottságok feltárásában az alábbiakban összegezhetők (*Rechnitzer 1991*):

- gyenge mezőgazdasági adottságok;
- jelentéktelen ipari, termelői bázisok, kevés gazdasági szereplő;
- aprófalvas és funkcióhiányos településhálózat;
- csökkenő és aktivitását jelentősen veszítő népesség;
- centrumok hiánya, gyenge elérhetősége;
- minimális interregionális kapcsolatok, az azokat lehetővé tevő infrastruktúra kiépületlensége.

A mikrotérségek *megújításánál számba vehető* erőforrások:

- kedvező természeti és települési környezet;
- emberi kapcsolatokban gazdag, nyitott lokális közösségek;
- bizonyos termelési-tevékenységi kultúrák megmaradása;
- egyes települések meginduló rehabilitációja;
- a nyitottá váló határok következtében erősödő tranzit idegenforgalom serkentő hatásai.

A VETÖSZ szerepét a területfejlesztési törvény hatályba lépését követően (1996) a KSH kistérségenként megalakult önkormányzati térségfejlesztési társulások vették át. A REGINNOV több ágazatot (gazdaság, humán erőforrás, környezet stb.) átfogó tevékenysége napjainkra letisztult, döntően humánerőforrás-fejlesztéssel – tanulmányok, koncepciók, képzési programok készítése és lebonyolítása – foglalkozik. Az elmúlt évtized során szoros munkakapcsolat alakult ki az Iroda és a NYUTI 1993–2000 között szombathelyen működő *Vas Megyei Kutatócsoportjával*.

A bemutatott példák *kétféle modellt* követtek. Az egyik modellben a vizsgált térség, témakör alapos feltérképezésének bázisán a kutatók a (politikai) *döntéshozók számára* fogalmaztak meg *javaslatokat* az adott térség, témakör fejlesztése érdekében. A másik modell egy decentralizált *területfejlesztési intézmény létrehozásának* és működésének feltételeit alapozta meg. A kutatási metodika is két irány követett. Az átfogó térségi vizsgálatok empirikus *anyagát az adott terület személyes bejárása* során készített interjúk és személyesen lekérdezett kérdőívek adták. A határ menti kutatásban pedig a *kulcsszereplőkkel készített interjúk*, az önköltéssel készült *kérdőívek* és a közös kutatási *workshopok* biztosították a kutatás információs bázisát.

Ennek a szakasznak az összegzéseként megállapítható, hogy a fenti munkák az új típusú kutatásfinanszírozáson túl biztosították, hogy a NYUTI kutatások az Észak-Dunántúl alapos ismeretére, kiterjedt saját empirikus vizsgálatokra támaszkodhattak. Ez emelte az intézet reputációját mind a térségben, mind nemzeti szinten. Ugyanakkor hozzájárult az egyes kutatók tudományos ambícióinak kiteljesítéséhez is, hiszen az egyes kutatások lehetőséget biztosítottak arra, hogy a mérsékelt költségvetésű kutatási alapok megalapozó, elméleti jellegű munkáit gazdag empirikus vizsgálatok támogassák.

A stratégiai szemlélet megjelenése a területfejlesztési tervekben

Ez a fejezet a tervezési rendszer megújításának az EU csatlakozásból és a Maastricht-i szerződésből fakadó követelményekből, a stratégiai tervezés módszerének hazai megalapozásából indul ki. Ez a szemlélet először a kilencvenes évek első harmadában az I. Phare Területfejlesztési Program keretében, EU szakértők közreműködésével kistérségi (10 kiválasztott térségfejlesztési szövetség) és megyei koncepciók (Szabolcs-Szatmár-Bereg) készítésénél érvényesült⁴.

A kísérleti program célterületei a kistérségek és a megyék voltak. Ugyanakkor éppen Maastricht hatásaként várható volt a megyéknél nagyobb területi egységek, a fejlesztési-statisztikai régiók előtérbe kerülése. Az 1994–1999-es EU tervidőszakban jelentősen növekedett a Strukturális Alapokból biztosított források nagysága (2. táblázat), melynek célterülete, elosztási bázisa a NUTS 2 szint. A források felhasználásának alapja az érintett régiókban elkészített területfejlesztési stratégia volt. Ez arra ösztönözte a kormányzatot, hogy meghatározott mintarégiókra kezdje meg területfejlesztési koncepciók készítését. A KTM megbízásából 1993-ban az RKK Alföldi Tudományos Intézete (ATI); egy négy megye és magánszemélyek által létrehozott fejlesztési alapítvány kezdeményezésére 1992 és 1996 között Dél-Dunántúlra az RKK Dunántúli Tudományos Intézete (DTI) készített fejlesztési koncepciót (Hrubi 1997b).

Az 1995. év elején a KTM felkérte a NYUTI-t egy, az uniós szemléletben készülő minta regionális területfejlesztési koncepció vázlatának kidolgozására. Ehhez háttérként egy ábrát adott át a megbízottnak, amely az EU területfejlesztési tervezésének sémáját tartalmazta. Ennek lényege az volt, hogy a tervezést egy folyamatnak tekintette, amely egy adott térség társadalmi-gazdasági-környezeti helyzetének feltárásával indult, és ugyanezen tényezőkben bekövetkezett változások monitoringjával zárult. Tehát a visszajelzés egyúttal indítja az új tervezési ciklust.

Ennek hátterében az EU költségvetési és ezen belül az EU területfejlesztési politikájának megvalósítását segítő Strukturális Alapok tervezési ciklusai állnak. Ennek időtávja ciklusról ciklusra változik, de jellemzően egy nemzeti szintű választási ciklusnál (általában 4 év) hosszabb, de két ciklusnál rövidebb időszakot fog át⁵. Ennek célja az, hogy a hosszú távra, konszenzus alapján megfogalmazott célok megvalósítását ne befolyásolják a választásonként előfordulható politikai kurzusváltások.

A két értékelés közötti időszakban először az adott térség *jövőképét és hosszú távú* (10–15 év) *célkitűzéseit* megfogalmazó koncepció, stratégia készül el. Ennek bázisán a folyamat kettéválik, és a tervezés folytatódik egyfelől a stratégia meghatározott tervidőszakra szóló *programozásával* (területfejlesztési program készítése), másfelől a megvalósulás keretfeltételeit biztosító *szabályozás* kialakításával (területrendezési terv készítése). A NYUTI a területfejlesztési koncepció metodikájának kidolgozására, majd a koncepció elkészítésére kapott megbízást.

2. TÁBLÁZAT

A Strukturális Alapok célja és forrásai 1989–2006 (milliárd euró)
(Objectives and Distribution of Structural Funds and Community Initiatives
1989–2006 (billion Euro)

Cél	1989–1993	1994–1999	2000–2006
1. célterület: Az elmaradott régiók fejlődésének elősegítése	37,0	94,0	135,9
2. célterület: Az ipar hanyatlásával súlyosan érintett régiók átalakítása	6,4	15,3	22,5
3. célterület: A tartós munkanélküliség leküzdése, a fiatalok munkába állásának segítése	7,2	15,2	24,1
4. célterület: A foglalkoztatottak alkalmazkodásának megkönnyítése az új termelési rendszerekhez			-
5a. célterület: a mezőgazdaság szerkezeti átalakításának segítése	3,3	6,1	-
5b. célterület: a mezőgazdasági területek fejlődésének elősegítése	2,7	6,9	-
6. célterület: a rendkívül alacsony népsűrűségű régiók segítése	-	0,7	-
<i>Strukturális Alapok összesen</i>	<i>56,6</i>	<i>138,2</i>	<i>182,5</i>
Kohéziós Alap (1994-től)	-	15,1	18,2
PESCA (1994–1999)/Speciális halászati támogatás (2000-től)	-	0,3	1,1
Innovatív intézkedések támogatása	-	0,4	1,0
LEADER program (1991-től)	0,4	1,4	2,0
INTERREG program (1990-től)	0,9	2,9	4,9
EMPLOYMENT+ADAPT (1990-1999)/EQUAL program (2000-től)	0,5	2,8	2,8
URBAN program (1994-től)	-	0,8	0,7
Más Közösségi Kezdeményezések együtt	4,6	5,2	-
<i>Közösségi kezdeményezések összesen</i>	<i>6,4</i>	<i>13,1</i>	<i>10,4</i>
<i>Összes strukturális beavatkozást segítő támogatás</i>	<i>63,0</i>	<i>167,1</i>	<i>212,2</i>

1989–1993: Strukturális Alapok 1998. évi áron, Közösségi kezdeményezések 1993. évi áron;

1994–1999: 1994. évi áron;

2000–2006: 1999. évi áron.

Megjegyzések: A 2000–2006-os időszakban a célterületek száma a korábbi ötről háromra csökkent:

1. célterület: Az elmaradott régiók fejlesztésének elősegítése

2. célterület: A hanyatló ipari, rurális, halászati és problémás városi térségek támogatása

3. célterület: A korszerű oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerek adaptálása, aktív foglalkoztatáspolitikai támogatás
A PESCA halászati támogatás 1994–1999 között működő közösségi kezdeményezés volt, azok a régiók kaphatják, amelyek nem tartoznak az 1. célterületbe.

Forrás: Forman (2000) 145–146. o. és Horváth (1998) 347. o. alapján saját szerkesztés.

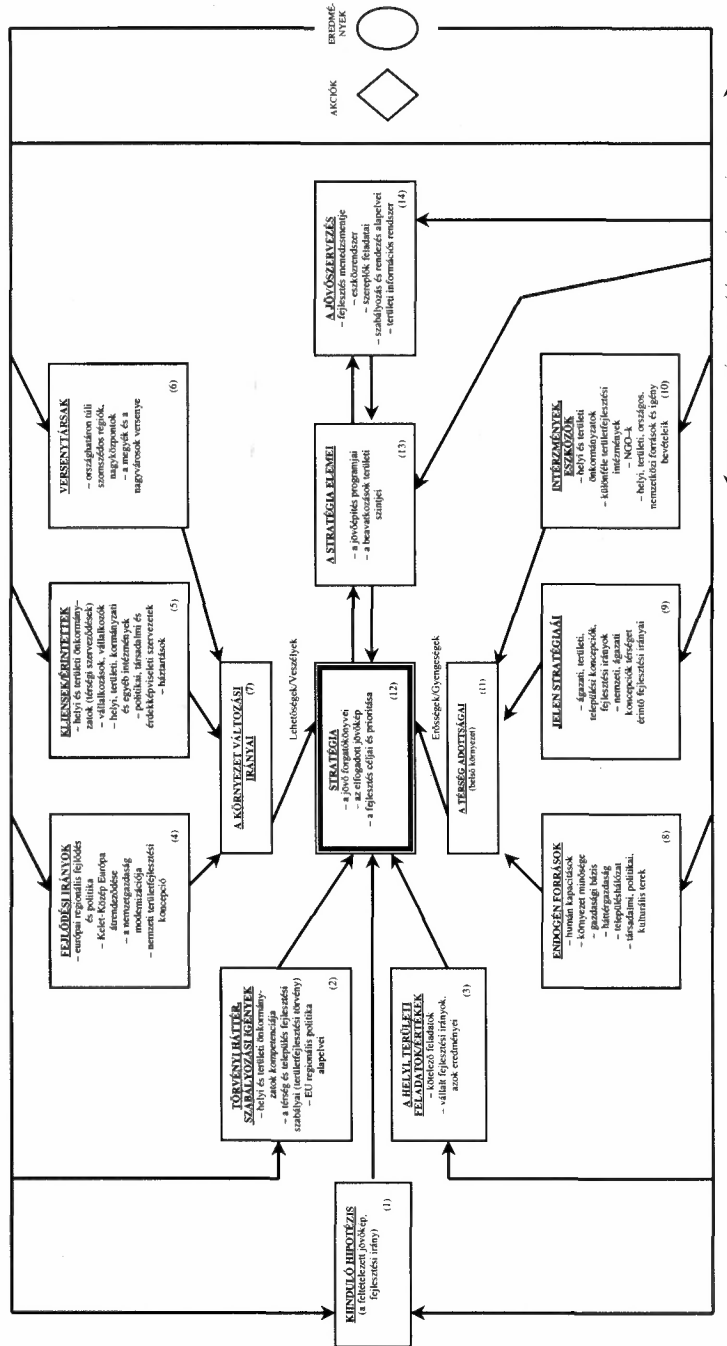
A kijelölt terület is speciális volt, hiszen *Északnyugat-Dunántúl* néven Győr-Moson-Sopron, Vas, *Veszprém* és *Zala* megyéket foglalta magában. Ennek a területi összetételnek volt egy olyan motivációja, hogy az 1995–1999 közötti időszak magyar–osztrák PHARE CBC megyéi közé bevonva Veszprém megyét, esetleg ez a megye is, mint egy NUTS 2 szintű régió része, kedvezményezettjévé válhat ennek a *Közösségi Kezdeményezésnek*.

Az 1995 februárjában Győrben a Megyeházán bemutatott és az érintett minisztérium és megyék szakembereivel megvitatott koncepció-vázlat integrálta az EU-s tervezési folyamatára, az RKK által addig készített két regionális fejlesztési koncepció, a PHARE Területfejlesztési Mintaprogram keretében, EU-s szakértők segítségével készült Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei területfejlesztési koncepció, valamint a több évtizedes múltira visszatekintő vállalati stratégiai tervezés elemeit.

Ez a vázlat azonban számos új elemet is tartalmazott (1. ábra):

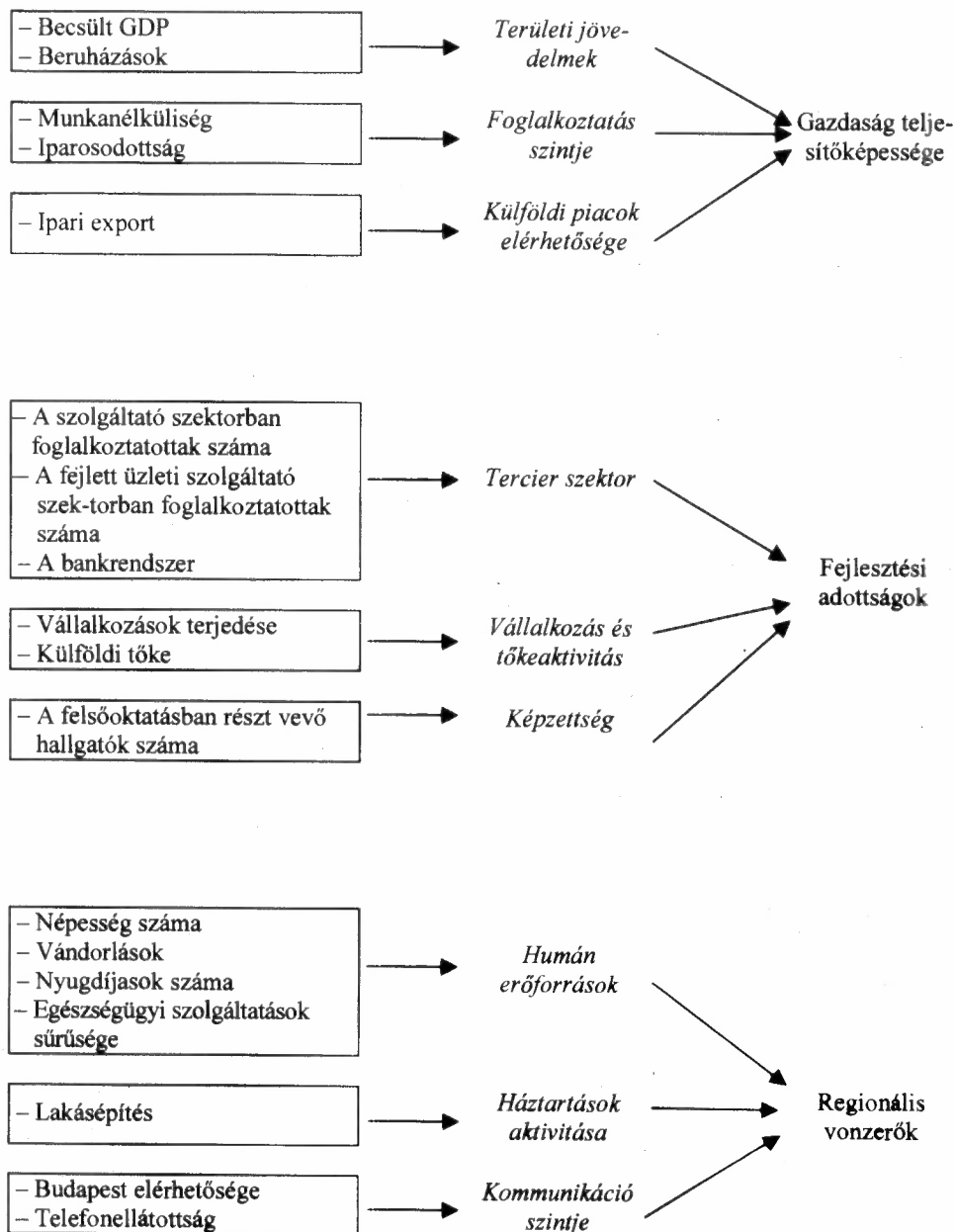
- Pontosán definiálta a helyzetfeltáró szakasz vizsgálati területeit, gondosan *szétválasztva a külső és a belső környezet értékelését*.
- A külső környezet elemzésében a *versenyképesség* vizsgálatára helyezte a hangsúlyt. Erre önálló metodikát fejlesztett ki (2. ábra). A külső környezet értékelése több rétegű volt: Először összevetette a megye főbb társadalmi-gazdasági mutatóit az EU átlaggal, majd elhelyezte a megyét az országos folyamatokban.
- A belső adottságok vizsgálatánál a hagyományos ágazati elemeket – humán erőforrások, gazdasági bázis, infrastruktúra és a kilencvenes évek első felétől a környezet – kiegészítették a NYUTI innovációs kutatásainak új elemei, az évtized elején elindult olyan *társadalmi innovációk bemutatása*, mint a civil társadalom kezdeményezései vagy a kistérségi fejlesztési szövetségek.
- Már a koncepció megvalósíthatóságára is gondolva elemzés készült *a területfejlesztési szereplők erőforrás kapacitásairól*.
- A helyzetelemzést összegző SWOT analízist nem követte azonnal a jövőkép és a koncepció kifejtése, hanem a nemzetközi regionális kutatási irodalomban a kilencvenes évek első felétől terjedő ún. *forogatókönyv elemzési technika* alkalmazásával⁶ különböző *fejlődési utakat* vázoltak a tervezők.
- Maga a koncepció nem csupán a fejlesztési akciók ágazati gyűjteményeként jelent meg, hanem egy többszintű rendszert alkalmazott (Lados–Rechnitzer 1997a):
 - Az előző munkafázisokra támaszkodva megfogalmazta az adott térség *jövőképét*, majd a jövőkép megvalósítását segítő *prioritásokat* és *intézkedéseket*.
 - Az intézkedéseket, elsősorban a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei koncepcióban alkalmazott módszert adaptálva és továbbfejlesztve, szinte *programozási szintig előkészítve* fogalmazta meg: a probléma és a szükségletek bemutatásától, az intézkedés leírásán keresztül a megvalósítás javasolt menedzsment-szervezetének, lehetséges forrásainak és a kapcsolódó tervezési munkák meghatározásáig.

1. ÁBRA
A stratégiai szemléletű területi tervezés folyamata (Process of Spatial Planning in Strategic Approach)



Forrás: Rechitzer J. 1995.

2. ÁBRA

A regionális versenyképesség tényezői
(The Factors of Regional Competitiveness)

Forrás: Rechnitzer (1995).

- Az egyes intézkedéseket a térség differenciált területi sajátosságaiából fakadóan kistérségi szinten csoportosított beavatkozási területekhez kötötte. A koncepció tudatosan vállalta, hogy az innováció-orientált és az endogén erőforrásokra támaszkodó területfejlesztési politikára építi a térség fejlesztési stratégiáját.
- Tudatosítva azt, hogy egyes akciók csak nemzeti szinten kezelhetők, a koncepció külön foglalkozott az országos kompetenciába tartozó, a térség számára kiemelkedő fontosságú projekt szintű javaslatokkal.
- A koncepció jelezte a megvalósítás lehetséges kereteit, kitért a monitoring szerepére és tartalmára.

A progresszív metodika nem csupán a kezdeményező KTM, de a folyamatba bevont megyék tetszését is elnyerte. Így a KTM mintarégiós koncepció megfogalmazására vonatkozó megbízása mellé csatlakozott Győr-Moson-Sopron, Vas és Veszprém megye önkormányzata is saját megyéik fejlesztési koncepciójának elkészíttetésével⁷. A kibővülő források, a párhuzamosan folyó tervezés tette lehetővé, hogy az egyes koncepciók széles szakértői kör bevonásával és többszintű empirikus felmérésekkel megalapozottan, ugyanakkor egységes metodika szerint készüljenek. Ez biztosította a mintarégió és a megyék koncepcióinak az összhangját, kohézióját is.

A megyei koncepciók készítésének sajátosságai

Tartalmilag a mintarégiós koncepció a legizgalmasabb, amelynek főbb háttér tanulmányait és a stratégia egészét a *Tér és Társadalom* (TÉT) 1997/1. száma mint tematikus kötet tartalmazza és teszi hozzáférhetővé a szakmai közönség és más érdeklődők számára. A koncepció készítésének folyamatát tekintve azonban az egyes megyei koncepciók összevetése mutat számos érdekességet és tanulságot. Ebbe az értékelésbe a fenti összetett tervezési programon túl számba vesszük a *Fejér megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját* is, amely már a korábban indított megyei koncepciók készítésének tapasztalatait is figyelembe vette (3. táblázat).

A mintarégió megyéiben egységesen 1995 májusában kezdődött meg a munka. A befejezés azonban rendkívül eltérő volt. Győr-Moson-Sopron megyében 1996 júniusában még a megbízó megyei önkormányzat fogadta el a koncepciót, amelyet a következő hónapban „apportált” a frissen megalakult megyei területfejlesztési tanácsba. Így az MTT 1996. évi első pályázati kiírásánál már a koncepciót tekintették a pályázati elbírálás iránytűjének⁸.

Veszprém megyében 3, Vas megyében 4 éves átfutással nyert elfogadást a koncepció. Veszprém megyében az elhúzódás oka a menet közben megalakult MTT, majd a kötelező egyeztetési eljárásról szóló miniszteri rendelet volt⁹. Bár a megyei önkormányzat volt a megrendelő, az időközben hatályba lépett területfejlesztési törvény a területfejlesztési koncepciók készítésének feladatát az MTT-k hatáskörébe utalta. Így az a furcsa helyzet fordult elő, hogy a koncepció készítését a megyei önkormányzat finanszírozta, de az elfogadásról a végső szót az MTT mondta ki.

3. TÁBLÁZAT
Megyei területfejlesztési koncepciók készítésének összehasonlítása
(Comparison of County Development Strategies)

	Győr-Moson-Sopron	Veszprém	Fejér
<i>A munka kezdete:</i>	1995. május	1995. május	1997. március
<i>A munka befejezése:</i>	1996. június	1998. február	1997. november
<i>Afutási idő:</i>	14 hónap	33 hónap	9 hónap
<i>Megbízó</i>	Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat (Társfinanszírozó: Győr és Sopron megyei jogú városok)	Veszprém Megyei Önkormányzat (Elfogadó szervezet: Veszprém Megyei Területfejlesztési Tanács)	Fejér Megyei Területfejlesztési Tanács
<i>A koncepció háttere, alapjai</i>	Közel 30 ágazati is kistérség fejlesztési koncepció	-	Kistérség fejlesztési koncepciók
<i>A tervezésben résztvevő szervezetek</i>	NYUTI (vezető tervező) Erdészeti Tudományos Intézet - Sopron Pannon Agrártud-i Egyetem Mg.tud-i Kar - Mosonmagyaróvár Veszprém Megyei Önkormányzati Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda - Veszprém Pylon Kft. - Budapest egyéni szakértők	NYUTI (vezető tervező) Ugyanaz, mint Győr-Moson-Sopron megyénél.	NYUTI (vezető tervező) Regionális Vállalkozásfejlesztési Alapítvány - Székesfehérvár MTESZ Fejér Megyei Szervezete - Székesfehérvár egyéni szakértők
<i>Összes részanyagot készítő szakértő</i>	34 fő	17 fő	19 fő
<i>Alkalmazott módszerek</i>	(Ebből: 14 NYUTI és más RKK) Önkormányzati, vállalkozói és prominencia kérdőív Szakértői tanulmányok (főleg kutatók) Megeyi Önkormányzat Területfejlesztési Bizottság rendszeres tájékoztatása Kész munkarészek vitája a Megeyi Önkormányzat bizottságaiban KSH kistérségként szervezett workshopok	(Ebből: 11 NYUTI és más RKK) Önkormányzati, vállalkozói és prominencia kérdőív Szakértői tanulmányok (főleg kutatók) Megeyi Önkormányzat Területfejlesztési Bizottság rendszeres tájékoztatása KSH kistérségként szervezett workshopok kötelező egyeztetési eljárás keretében írásos vélemények kérése	(Ebből: 5 fő NYUTI) Szakértői tanulmányok (főleg ágazati szakemberek) Nyitó konferencia a Megyeházán Programviták (ágazati és kistérségi) kötelező egyeztetési eljárás keretében írásos vélemények kérése Záró konferencia a Megyeházán
<i>A koncepció terjedelme</i>	5 kötet, 1050 oldal (+ kb. 2000 oldal háttéranyag)	7 kötet, 1100 oldal (+ kb. 1000 oldal háttéranyag)	4 kötet, 550 oldal (kb. 300 oldal háttéranyag)

Forrás: Lados M. (1997b)

1996 őszén az MTT plusz feladatokat határozott meg – kistérségi és ágazati egyeztetések – a tervezők számára. 1996 decemberében elfogadást nyert a koncepciók kötelező egyeztetési eljárásának szabályozása, így a folyamatban lévő koncepciót a megbízók ennek a rendszernek is megfeleltették. Így 1997 őszére alakult ki a koncepció azon változata, amelyet 1998. januárban a megyei önkormányzat, majd februárban az MTT is elfogadott.

Vas megyében a csúszást más tényező okozta. Ott a megyei önkormányzat elnöke (aki a törvény szerint egyben az MTT elnökévé is vált) javaslatára átmenetileg leállították a tervezési munkát. Álláspontja szerint a megyei koncepciónak alulról kell építkeznie, s ez véleménye szerint csak akkor megvalósítható, ha először elkészül a megye valamennyi kistérség fejlesztési társulásának fejlesztési koncepciója.

Az álláspont azért nehezen elfogadható, mert a megyei koncepció nem egyszerűen a kistérségi koncepciók összefésülése. Vannak országosan, regionálisan, megyei, kistérségi és helyi szinten megoldható feladatok. Ezért a megyei szinten vannak sajátosan megjelenő fejlesztési igények is. Másoldalról a megyei programot a megye települési önkormányzatainak teljes körű megkérdezése alapozta meg, tehát szándékaik, elvárásaik beépültek a formálódó koncepcióba. Harmadrészt a koncepció időszakonkénti monitoringja biztosítja, hogy az időközben elkészült ágazati és területi tervek beépüljenek a koncepcióba.

Fejér megyében, a már meglévő tapasztalatok bázisán és a jó előkészítettség miatt a koncepció készítés-elfogadás átfutási ideje mindössze háromnegyed év volt. Fejér megye esetében a megbízó már az indulásnál is az MTT volt.

Nem mindegy, hogy milyen alapokkal indul egy átfogó koncepció készítése. Győr-Moson-Sopron megye esetében gazdag háttéranyag állt a tervezők rendelkezésére. A megyei önkormányzat önként vállalt feladatként megtartotta a volt megyei tanácsi tervosztály egy kis szeletét, és tudatosan ágazati és kistérségi koncepciók készíttetésével készült a jövő területfejlesztési feladatainak megalapozására.

Az ellenkező példát Veszprém megye szolgáltatta, ahol az önkormányzati rendszerre való áttérés kezdetétől napjainkig a megyei önkormányzat a megyerendszer fenntartásának élharcos szerepét vállalta, szervezve a *Magyari Önkormányzatok Szövetségének* (MÖSZ) munkáját és a MÖSZ folyóiratának, a *Comitatusnak* a megjelenését. Ugyanakkor a megye megbízásából nem készült egyetlen ágazati vagy kistérségi koncepció sem 1990 és 1996 között. Fejér megyében a székesfehérvári *Regionális Vállalkozásfejlesztési Alapítvány* (RVA) által készített kistérség fejlesztési koncepciók jelentettek biztos alapot a koncepció készítéséhez.

A mintarégiós programmal együtt készülő megyei koncepciók esetében a NYUTI egy *széles szakértői stábbal* dolgozott, amelyben a NYUTI és a partnerszervezetek között közvetlen és rendszeres volt a kapcsolat. Fejér megyében csupán két szervezettel állt a vezető tervező kapcsolatban (RVA, MTESZ Fejér Megyei Szervezete), és ezek a partnerszervezetek biztosították további megyei szakértő

szervezetek és személyek bevonását a folyamatba. A korábban kialakult helyi kapcsolatrendszereknek köszönhetően ez egy jól működő hálónak bizonyult a tervezés során, és a koncepció megyei fogadtatását is nagymértékben segítette¹⁰. A kétféle munkaszervezés a tervezésben résztvevők összetételére is hatással volt. Míg a mintarégiós koncepció körébe tartozó tervezési munkáknál nagyjából a stáb felét a NYUTI és az RKK kutatói adták, addig a Fejér megyei koncepció esetében ez az arány a résztvevők egynegyedére csökkent.

A stratégiai tervezés a *szereplőkre* épít, azok jövőképét kísérel meg összekovácsolni. Ez egy *folyamatos kapcsolatrendszert, részvételt, együttműködést* kíván meg a tervezőktől a területrendszer elemeivel és a szereplőivel. Az elméleti modellel nincsen baj, a tervezésbe a szereplők minél szélesebb körét be kell vonni. A baj ott kezdődik, *hogy kik legyenek a tényleges partnerek*, kik jelenítik meg a területrendszer alkotóit, annak egyes alrendszeit, milyen mértékű képviseletet, „beeszlást” kapjanak a terv kidolgozásához, és persze megvalósításába. A lehetséges szereplők az önkormányzatok és intézményeik, az ágazati dekoncentrált szervezetek, a gazdaság, a nonprofit szféra és a lakosság. Kutatási tapasztalataink azt mutatják, *hogy a területi szintek növekedésével a bevonható szereplők száma csökken*, azok egyre áttételesebb intézményrendszerekben jelennek meg. Így a vélemények és akaratok érvényesítési terei a nagyobb területi egységek tervezése során mérséklődnek (Rechnitzer 1998).

Módszertanilag is érzékelhető egy váltás a korai és későbbi koncepciók készítése között. A korábbiak esetében a helyzetfeltáró szakértői tanulmányokat a kutatók készítették, valamint teljes körű önkormányzati, mintavételen alapuló vállalkozási, valamint ún. prominencia kérdőívek¹¹ tesztelték az adott megye területfejlesztési elképzeléseit. A kérdőívek azonban elsősorban nem a szabadon futó ötleteket gyűjtötték össze, hanem a kutatók által javasolt fejlesztési listákat rangsoroltatták a megkérdezettekkel. Fejér megyében – elsősorban az ágazati – szakértői tanulmányokat megyei ágazati szakemberek készítették. A fejlesztési javaslatokat pedig ágazati és kistérségi workshopok keretében gyűjtötték össze a tervezők, amiket az erős megyén belüli kapcsolatrendszerrel bíró RVA szervezett.

A kezdeti koncepciók munkafolyamatában a *prekoncepció* elkészítése volt az a munkafázis, amely szélesebb körű egyeztetésen ment keresztül. Míg a korábbi munkarészeket csak az adott megye *Területfejlesztési Bizottsága* tárgyalta, addig a Prekoncepciót, amely magában foglalta a megye jövőszervezésének lehetséges forgatókönyveit is, már valamennyi bizottság, az önkormányzat közgyűlése, valamint KSH kistérségenként szervezett workshopok is megvitatták. Ennek a munkafázisnak az volt a szerepe, hogy a felvázolt jövőképek közül válasszon a megye, majd a tervezők a választott forgatókönyv mentén dolgozták ki a koncepciót.

A Győr-Moson-Sopron megyében még tisztán működő modellt Veszprém megyében megzavarta, hogy az első munkaszakaszok időbeli eltolódásával az MTT is belefolyt a tervezési folyamat felügyeletébe. Ennek hatására a kistérségeken kívül, egy-egy workshop keretében a gazdasági kamarák és a megyei MTESZ

közreműködésével a különböző ágazati szereplők is megvitatták a Prekonceptióig elkészült munkarészeket.

Az időközben hatályba lépett *kötelező egyeztetési eljárás* miatt a megszólítottak köre még jobban kitágult. Annak során ugyanis a minisztériumoktól, az ágazati DEKO-któl, valamint a megye valamennyi települési önkormányzatától, sőt a szomszédos megyék MTT-itől is írásos véleményt kellett kérni. Erre a megszólított szervezeteknek 60 nap állt rendelkezésére. A beérkezett véleményekről összegzést kellett készíteni és megválaszolni, hogy az adott észrevétel beépült-e a koncepcióba. Ha nem, akkor indokolni kellett, hogy miért nem. Ebben a tanulási időszakban az észrevételt beküldők általában magukat keresték a koncepcióban és jelezték, hogy hol, milyen súllyal kellene szerepelniük¹². Általában az ágazati minisztériumok és DEKO-k többsége megküldte a véleményét, míg az önkormányzatok többségét mérsékelt aktivitás jellemezte.

Érdekes megemlíteni, hogy mekkora írott anyag keletkezett az egyes koncepciók készítésekor. A Győr-Moson-Sopron megyei stratégia egyes munkafázisaiban elkészült kötetek összesen több mint ezer oldalt tartalmaztak, amelyet további mintegy 2000 oldalnyi háttér tanulmány támogatott. Ezt a hatalmas mennyiségű anyagot minden bizonnyal összesen két ember – egyrészt a kötetek szerkesztője, másrészt a megbízó képviselője – olvasta el a megyében. Veszprém megyében hasonló volt a helyzet, igaz ott az elhúzó tervezési folyamat miatt a koncepciónak a végleges változat előtt három munkanyaga készült egyenként nagyjából 80–100 oldal terjedelemben, valamint a háttér tanulmányok összes terjedelme is nagyjából a Győr-Moson-Sopron megyei fele volt.

Fejér megyében egyértelmű törekvés volt a tervezési dokumentum teljes terjedelmének rövidítésére a széles körben való megismertetés érdekében. Ezt elsősorban a háttér tanulmányok terjedelmének limitálásával igyekeztek megvalósítani a tervezők, de még így is a koncepció négy kötete összesen meghaladta az 500 oldalt. A később készülő koncepcióknál már belépett a rövid összefoglalók készítésének igénye. Így a döntéshozók általában már csak azt kapták meg közvetlenül, de a megbízónál több példányban meglévő teljes dokumentumot is elkérhették, ha egészében kívánták látni a koncepciót a felmérésektől a stratégia meghatározásáig.

Összegzésként megállapítható, hogy ez az időszak egyértelműen jelzi a NYUTI úttörő szerepét, hiszen az északnyugat-dunántúli minta stratégia készítéséhez kialakított módszertan épült be a területfejlesztési koncepciók készítésének nemzeti szintű szabályozásába¹³. Ugyanakkor a stratégia készítés hátere az egyes térségeket tekintve rendkívüli módon különbözött, és maga a módszertan is egy folyamatos fejlődési pályát írt le. A tapasztalatok összegzése két szinten is megtörtént erre a periódusra. Egyfelől az Északnyugat-Dunántúl területfejlesztési stratégiája a szakmai közönség számára hozzáférhetővé vált a TÉT speciális számaként (1997/1), másfelől a NYUTI országos konferenciát rendezett a területfejlesztési koncepciók – nemzeti, regionális, megyei, kistérségi és település szintű – készítésének tapasztalatairól (Győr, 1997. április 3–4.). A konferencián

elhangzottakat az egyes szekciók vezetői összegezték a TÉT 1997/3. számában (Hrubi 1997a; Szörényiné 1997b).

Tervezési konzorciumok: szükség vagy kényszer?

Az EU támogatáspolitikájában kiemelt szerepe van a *partnerségnek*. Ezt igyekszik érvényesíteni mind a beruházási, mind a tervezési-kutatási jellegű tevékenységeknél. Ez utóbbi esetben, különösen a több országot átfogó projektek esetében jellemző, hogy *tervezői-kutatói konzorciumok* valósítják meg a projektet. A dolog lényege az, hogy egy adott szervezet nem képes egy komplex feladat valamennyi részterületének megoldására. Különösen igaz ez a területfejlesztésre, amely horizontális módon számos ágazatra fejt ki hatását. Így többféle szakmai háttérrel rendelkező szakértő bevonása szükséges a projekt megvalósításába.

Nemzetközi projektek esetén a témába bevont országok, régiók legjobb ismerői az adott területen tevékenykedő hazai szervezetek. Ezért az EU Közbeszerzési Értesítőben közzétett projektfelhívásokat követően megsokszorozódik a konzorciumépítő, partnerkereső levél, telefon, fax és e-mail forgalom Európában. A konzorciumba való bekerülés alapfeltétele, hogy a pályázó szervezet – valamely tématerületen – Brüsszelben regisztrált szakértői szervezet legyen¹⁴. Az utóbbi években a *hazai pályázattalási gyakorlatban* is elterjedté vált, hogy adott feladat elvégzésére elsősorban konzorciumok pályázatát fogadják be. A kilencvenes évek közepétől a NYUTI számos nemzetközi és hazai megkeresést kapott tervezői konzorciumokban való közreműködésre.

A konzorcium többnyire jó megoldás a sokféle szakértelmet, illetve területi ismeretet igénylő feladatoknál. Számos esetben azonban inkább kényszernek érzik a résztvevők ennek a formának az alkalmazását. Az alábbiakban a konzorciumban történő tervezés három megközelítését tárgyaljuk a NYUTI példáján:

- hazai feladatok hazai partnerekkel;
- külföldi szakértők által vezetett hazai projektek;
- transznacionális projektek nemzetközi stábbal.

Hazai konzorciumok – hazai projektek

A területfejlesztési törvény hatályba lépését követően sorra alakultak a megyék önkéntes szerveződésével a regionális fejlesztési tanácsok¹⁵. Ez 1998-ig az ország teljes lefedettségével megvalósult. Néhány megye (pl. Zala, Pest) és Budapest a törvény specialitásai miatt több régióknak is tagjává vált. Mivel a törvény a regionális tanácsok egyik fő feladatákként a régió fejlesztési dokumentumainak elkészítését jelölte meg, több régió is megkezdte hosszú távú fejlesztési stratégiájának kidolgozását. A NYUTI fő vizsgálati területét érintően a *Nyugat-Dunántúl* PHARE CBC, míg a *Balaton* és a *Közép-Dunántúl* a központi TFC forrásaira támaszkodva hirdette meg tervezési pályázati felhívását.

A Nyugat-Dunántúlon a megrendelő az *FVM Phare Programirányító Iroda* volt. A projekt megvalósítóját *meghívásos pályázat* keretében választották ki. A megbízást a *Pylon Kft.* vezette konzorcium nyerte el, amely döntően budapesti székhelyű szervezeteket tömörített. A munkába helyi szakértőket is bevontak. A tervezés közvetlen felügyeletét, a tervezőkkel történő kapcsolattartást, a régiót alkotó megyék által delegált területfejlesztési szakemberek látták el. Ez lényegében a PHARE projektek esetében megkövetelt „*Steering Committee*” (Irányító Bizottság) vagy „*Steering Group*” (Irányító Csoport) létrehozását és működtetését jelentette.

A hazai finanszírozású projektek esetében *nyílt pályázati felhívást* tett közzé az érintett RFT. Egyfajta *társfinanszírozási elv* érvényesítése érdekében azonban a pályázónak a teljes tervezési költség egy meghatározott hányadát saját forrásból kellett vállalnia. A 30–40 Mft értékűre becsült munkák saját forrás igénye egy NYUTI jellegű, költségvetési pénzekre támaszkodó szervezet számára szinte elérhetetlenné tette pályázat közvetlen benyújtását. Mindkét jelzett régió esetében a NYUTI által elkészített tematikával pályázott és nyert a *Baltoni (BRFT)*, illetve a *Közép-dunántúli Regionális Fejlesztési Rt. (KDRFT)*. A tervezési munka közvetlen felügyeletét az *Országos Területfejlesztési Központ (OTK)* régió igazgatója látta el.

A nyertes szervezetek a munkát – az OTK ösztönzésére – a koncepció vázlat egyes munkarészeire kiírt meghívásos pályázatok alapján létrejött konzorciummal kívánták megvalósítani. Ez a modell tisztán a Balaton koncepció esetében érvényesült. A NYUTI a helyzetfeltáró munkarészek és a koncepció elkészítésére kapott megbízást. A munka minőségbiztosítását, az egyes munkarészek szerkesztését tekintve a NYUTI vezető tervezői feladatokat is ellátott. A többi munkarészt (pl. a koncepció megvalósításának szervezeti rendszere, finanszírozása, marketing koncepciója) más, a pályázatok alapján kiválasztott szervezetek végezték el.

Ugyanakkor a korábbi tervezési projektekhez képest alapjaiban eltért a NYUTI pozíciója. Mind befelé, mind kifelé a BRFT jelent meg a projekt vezetőjeként:

- ellátta a projekt, illetve az egyes munkacsapatok közötti koordinációt;
- létrehozta és működtette a neves, nemzetközi és EU tapasztalatokkal rendelkező szakembereket magában foglaló Tanácsadó Testületet;
- szervezte és vezette a térségi szereplők tervezési folyamatba történő bevonását segítő workshopokat;
- sajtótájékoztatókat szervezett, és tartotta a médiákkal a kapcsolatot;
- biztosította az OTK felé szükséges információk átadását, illetve a *Magyar Államkincstárral (Kincstár)* kapcsolatos feladatok (finanszírozási szerződés) ellátását.

A KDRFT a Közép-dunántúli koncepció megvalósításában sokkal inkább a közepes nagyságú PHARE CBC projekteknél alkalmazott „*Framework Contractor*” (Keretszerződő Szervezet) szerepet látott el. Nem törekedett a projekt szakmai vezetésére, hanem kiválasztotta a tervet elkészítő csapatot és elvégezte a projekt adminisztrációjával kapcsolatos szerződési (Kincstár) és jelentési (OTK) teendőket. Klasszikusan a Keretszerződő Szervezet csak a vezető tervezőt választja

ki; míg a stábot a vezető tervező alakítja ki. Ez biztosítja, hogy egymással együttműködésre képes szervezetek végzik el a feladatot. A közvetlen felkérések következtében a tervezői konzorcium nagyjából ugyanazon szereplőkből állt, kiegészülve a Fejér megyei koncepció készítésénél is közreműködő szervezetekkel.

A NYUTI ezúttal is egyes fejezetrészek elkészítésére, és a vezető tervezői feladatok ellátására kapott megbízást. A balatoni munkához képest azonban ez esetben az együttműködés keretein belül, szakmailag a NYUTI volt a projekt felelőse. A balatoni tapasztalatok birtokában kicsit gördülékenyebb volt már a kényszer társulás működése is. Ezt a tervezés folyamatába beépített két kétnapos tervezői workshop is segítette. A tervezési időszakban megalakult KD RFÜ belépése a koncepció készítés folyamatába segítette a kistérségi inputok beérkezését és a koncepció elfogadottságának növelését a régióon belül.

Mindkét projektet tekintve megállapítható, hogy a kényszerkonzorciumok létrehozása nehézkessé teszi a tervezés megvalósítását. Lényeges különbségek érzékelhetők azonban a két projekt lebonyolításában, menedzselésében. A BRFT a projektet görgető, mozdító, sőt tervező, a projekt vezér szereplőjeként jelent meg. Ez abban is megmutatkozott, hogy valamennyi workshopon és *Balaton Fejlesztési Tanács* (BFT) ülésen a koncepció előterjesztője a BRFT volt, a tervezők csupán meghívottként voltak jelen. A Közép-Dunántúlon másfajta szereposztás, pontosabban fogalmazva *feladatmegosztás* alakult ki. A projektgazda KDRFT csupán a projekt működési kereteit biztosította, és részt vett a koncepciót formáló főbb rendezvényeken. A koncepcióval kapcsolatos közszereplések „terhét”, a szakmai munka koordinálását a vezető tervezői feladatokkal megbízott NYUTI viselte, illetve látta el. A média- és térségen belüli kapcsolatok ápolását pedig a tervezési időszakban megalakult KD RFÜ végezte.

A fenti két projektnek volt a társadalmi részvétel, a kötelező egyeztetési eljárás szempontjából szakmailag is meghatározó jelentőségű újítása. Regionális szintű tervezési dokumentumokkal kapcsolatban először történt meg, hogy az írásban a koncepcióhoz beérkezett vélemények és javaslatok tételesen feldolgozásra kerültek. A különböző szervezetek által küldött vélemények általában egy vagy több témakörhöz kapcsolódóan számos észrevételt tettek. A vélemények mindegyikét önálló javaslatként kezeltük a feldolgozás során, majd a koncepció témakörei szerint rendezve egyenként, vagy csoportosítva válaszoltunk a felvetésekre. Témakörönként külön választottuk azokat a javaslatokat, amelyek beépítésre kerültek a dokumentumba. Ezek egy szövegváltozást mutató cellában a véleményt alkotók számára jól követhetőek voltak. Az egyes témakörök végén a dokumentum szövegezését nem változtató, illetve a tervezők által nem befogadott vélemények indoklása helyezkedett el. Az így létrejött dokumentumok a koncepciók önálló mellékletét képezték (*Grosz–Lados–Rechnitzer–Tóthné Hermann 1999*).

Külföldi konzorciumok – hazai projektek

Az elsajátítandó „EU-s leckék” sorába tartozott az egyes projektek *kedvezményezettjének és végrehajtójának* a szétválasztása. Adott projekt kedvezményezettje élvezi a megvalósult fejlesztés, elkészült tanulmány, terv hasznát. A részére megítélt támogatást nem kapja meg közvetlenül, az sohasem jelenik meg a számláján. A PHARE CBC Programirányító Irodával megkötött *támogatási szerződés*, valamint a teljesítés igazolások alapján azt közvetlenül a projekt végrehajtója kapja. Az összeg átutalója pedig vagy közvetlenül a Programirányító Iroda vagy egy ún. keretszerződő szervezet („framework contractor”). *Ez a pénzügyi eljárás kizárja, hogy a kedvezményezett a megítélt projektől eltérő célokra is felhasználhassa a támogatást.*

A projekt végrehajtója (beruházás kivitelezője, tanulmány készítője) általában tender, bizonyos összeghatár felett az *EU-ban is meghirdetett közbeszerzési eljárás* keretében kerül kiválasztásra. Az 50000 euró-t meghaladó *tervezési projektek* esetében ezt a Keretszerződő szervezet bonyolítja. A projekt típusától függően a Brüsszelben regisztrált szakértő szervezetek és szakértők ún. rövid listájáról („short list”) választ *projektvezetőt*, aki rendszerint valamely EU tagországból származik.

A kiválasztott projektvezető készíti el a feladat végrehajtásának módszertanát, amely tartalmazza a feladat megvalósításához szükséges szakértők számát, szakmai területeit és szükséges munkanap ráfordításait. A szükséges szakértőket a projekt vezetője választja ki, de a Keretszerződő szervezet köt azokkal szerződést. A kiválasztott szakértők többsége rendszerint szintén valamely tagországból származik. Magyarországi szakértőket, amennyiben rendelkeznek brüsszeli szakértői regisztrációs számmal, rendszerint helyi koordinátori feladattal bíznak meg. A szakmában eltöltött évek alapján a négy minőségi kategóriába sorolt szakértők díjazásában 1:2,5–3 arány mutatkozik a külföldi szakértők javára. Ez azt jelenti, hogy egy többségében külföldi szakértőkkel megvalósuló tervezési projekt 2,5–3-szor kevesebb időráfordítást bír el a hazai tervezőkkel bonyolított projektekhez képest.

Az uniós támogatással megvalósuló, nem beruházási jellegű projektek egyik sajátossága eddig az volt, hogy a források egy jelentős hányada szakértői tevékenységeken keresztül visszaáramlott a tagországokba. Így volt ez az 1995–1999-ös INTERREG II – PHARE CBC keretből megvalósuló projektek esetében is. *A kisvállalkozás fejlesztés és a regionális politika* témakörében, melyhez a területi tervezés is tartozik, a birminghami székhelyű *West Midlands Enterprise (WMEB)* nyerte el a PHARE országokban megvalósuló ilyen jellegű projektek lebonyolítását az 1994–1999-es időszakra. A jelzett időszakban a WMEB mintegy 500 projekt kezelését látta el a térség országaiban.

Ausztria taggá válását követően a Magyarország nyugati határszélén elhelyezkedő megyék is felhasználóivá válhattak ennek a Közösségi Kezdeményezési forrásnak. Később a programot kísérletképpen kiterjesztették nem EU-határ területekre is:

magyar–román és magyar–szlovák határ-, illetve a magyar–osztrák–szlovák és a magyar–osztrák–szlovén hármashatár térsége (4. táblázat).

A PHARE CBC támogatás felhasználása ún. keretprogramokon keresztül történt. A keretprogramok az adott időszakra meghatározták azokat a prioritásokat, tématerületeket, illetve az azok közötti forrásarányokat, amelyekre fel kívánták használni a támogatási keretet. Az osztrák–magyar PHARE CBC program öt prioritás mentén szerveződött:

1. prioritás: Területi tervezés és fejlesztés (3%)
2. prioritás: Műszaki infrastruktúra fejlesztése (31%)
3. prioritás: Gazdaságfejlesztés és együttműködés (44%)
4. prioritás: Emberi erőforrás fejlesztés (9%)
5. prioritás: Természet- és környezetvédelem (3%)

4. TÁBLÁZAT
PHARE CBC programok Magyarországon
(PHARE CBC Programmes in Hungary)

Program	Részvevő magyar megyék	Partner régiók	CBC forrás (M euro)
HU/AU 1996			7,0
HU/AU 1997	Csongrád, Békés, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg	Burgenland	11,0
HU/AU 1997			14,0
HU/AU 1998			(8,0)*
HU/AU 1999			10,0
<i>Összesen</i>			42,0
HU/AU/SL 1995	Vas, Zala	Dél-	1.5
HU/AU/SL 1996		Burgenland, Muravidék	1.5
<i>Összesen</i>			3.0
HU/SK/AU 1995	Győr-Moson-Sopron	Észak-	1.5
HU/SK/AU 1996		Burgenland, Kelet-Alsó- Ausztria, Bécs, Délnyugat- Szlovákia	1.5
<i>Összesen</i>			3.0
HU/SK 1999	GY-M-S, K-E, Pest, Nógrád, B-A-Z	Dél-szlovákiai régiók	2.0
<i>Összesen</i>			2.0
HU/RO 1996	Csongrád, Békés, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg	Timis, Arad,	5.0
HU/RO 1997		Bihor, Satu	4.0
HU/RO 1999		Mare	5.0
<i>Összesen</i>			14.0
<i>Mindösszesen</i>			64,0

* Az Európai Bizottság döntése alapján átcsoportosítva az 1999. évi magyar–román és magyar–szlovák programokhoz.

B-A-Z: Borsod-Abaúj-Zemplén megye, GY-M-S: Győr-Moson-Sopron megye, K-E: Komárom-Esztergom megye

Forrás: FVM Területfejlesztési Phare Programirányító Iroda.

A NYUTI több tervezési projekt megvalósításában vett részt, melyek közül az alábbiakban egy határ menti és egy, az egész Nyugat-dunántúli régiót átfogó projekt tapasztalatait összegezzük:

- Magyar–osztrák–szlovák közös területfejlesztési stratégia a hármashatár menti térségben (PHARE CBC ZZ952401-06-01)
- Nyugat-Magyarország területfejlesztési programja (PHARE CBC HU 99701-01-01 L001)

Magyar–osztrák–szlovák közös területfejlesztési stratégia a hármashatár menti térségben

A hármashatár stratégia az 1996. évi magyar–osztrák–szlovák PHARE CBC keret „Határon átnyúló kommunikáció fejlesztése” c. program keretében készült. Első számú célja az volt, hogy elkészítse a hármashatár térségének a következő EU tervidőszakra, a 2000–2006 közötti időszakra szóló fejlesztési stratégiáját, *multi-indikatív programját*. A magyar oldalon zajló projekt tükör projektjeként, a szlovák oldalon is zajlott a tervezés. Mindkét projekt 1999. év elején kezdődött, és a kezdeti fázistól szorosan együttműködött a két tervezői csoport¹⁶.

A WMEB az ír *Shannon Development* tanácsadó céget, s azon belül *Kevin O'Connor* szakértőt kérte fel a magyar oldali projekt vezetésére és a NYUTI-t ajánlotta a projekttel kapcsolatos helyi koordináció megvalósítására. A projektvezető felelőssége volt a projekt munkacsoport összeállítása, a konkrét feladatok felosztása a szerződésben rögzített '*Feladat-meghatározás*' (Term of Reference – TOR) alapján. A projektvezető egy 8 tagú nemzetközi csoportot kért fel a projektben való részvételre. A stáb néhány tagja a projekt első szakaszában (helyzetértékelés, SWOT analízis, jövőkép meghatározás) kapott több szerepet, míg mások inkább a későbbi fázisokban (projekt kiválasztás, projekt leírások /Project Fiche/, TOR-ok, logikai kerettervek /Logframe matrix/ készítése) kaptak szerepet. A projektvezető kivételével valamennyi külföldi résztvevő 20 szakértői napot fordíthatott a feladatára.

Az ilyen jellegű projekteknél kötelező ún. *helyi koordinátor* alkalmazása is, aki biztosítja a projekt team és a helyi szereplők közötti kapcsolatot. A NYUTI ennél szélesebb feladatkört látott el ebben a projektben. Ez részben a *projekt koordinátori feladatok* ellátását jelentette, továbbá a külföldi szakértők tématerületének megfelelő *hazai szakértői háttér* biztosítását négy NYUTI-s kutató részvételével. Lényegében így minden terület duplán képviseltetett a projektben. A projekt teamen belül nem alakulhattak ki horizontális kapcsolatok, csupán az egyes szakterületek művelői álltak egymással kapcsolatban. Ez biztosította, hogy a külföldi szakértő mögött legyen megfelelő helyismeret¹⁷. Ez az erőforrások pazarlásának tűnik, amelyet a projekt időzavarba kerülése is alátámaszt¹⁸.

A szlovák oldali projekt esetében pont fordítottak voltak az arányok. A külföldi projekt team mindössze három főből állt: projektvezető, projekt koordinátor és egy stratégiai tervezési szakértő. Az összes ágazati szakértőt a szlovák fél biztosította.

Ebben kicsit közrejátszott a szlovák oldali projekt szűkösebb költségvetése is. Ettől függetlenül, a megközelítés volt alapvetően más. A helyi koordinátor biztosította a külföldi és a helyi szakértő csapat közötti kommunikációt, a munka jelentős hányadát pedig a helyi szakértők végezték.

Nyugat-Dunántúli területfejlesztési programja

Az időzavar még inkább kiütöközött a másik tervezési projekt esetében. Az 1997. évi magyar–osztrák PHARE CBC keretből finanszírozott „Nyugat-dunántúli régió területfejlesztési program” készítésére a WMEB a szakértői rövid listáról a londoni székhelyű *Local and Regional Development Ltd.* (LRDP) vezető munkatársát, *Haris Martinost* kérte fel a projekt vezetésére. A projektvezető további két LRDP-s munkatársat, valamint két magyarországi szakértőt (MTA RKK NYUTI), részben helyi koordinátorként, részben a programdokumentum aktív formálójaként vont be a projekt megvalósításába.

Az 1999 áprilisában elindított projekt megvalósításának határideje 2000. április 30. volt. A projekt félidejénél a projekt kedvezményezettjét, a *Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanácsot* (NYD RFT) képviselő ún. *Koordinációs Bizottság* jelezte, hogy a programdokumentum készítéséhez több személyes kapcsolatot, konzultációt várnak a program készítőitől. Ezt a döntően a külföldi szakértőkre szabott munkanap keret és a program költségvetése nem viselte el, hiszen ez bizonyos időszakokban a külföldi szakértők folyamatos jelenlétét, valamint jelentős tolmácsolási költségek biztosítását igényelte volna.

A program megvalósítása ezért úgy módosult az NYD RFT 1999. október 6-i határozata alapján, hogy a külföldi szakértők a készülő *program minőségéért* és *EU-konform tartalmáért* felelősek. Ennek érdekében időszakonként konzultálnak a programdokumentum készítőivel, valamint elkészítik a program ún. Egyeztetési Változatának *ex-ante értékelését*. A program készítésének feladatát az addig program koordinációs feladatokat ellátó MTA RKK NYUTI vette át az NYD RFT felkérésére. Ennek finanszírozására a kedvezményezettek pótlólagos forrást biztosítottak.

A térségi szereplők által igényelt konzultációk lényegesen meghosszabbították a projekt átfutási idejét. A program Egyeztetési Változata 2000 júliusára készült el, amelyet a hazai szabályozás által megkövetelt kötelező egyeztetési eljárás követett. A külföldi szakértők feladatuknak megfelelően elkészítették a program *ex-ante* értékelését, amelynek megállapításait, az azok alapján elvégzett módosításokat a program készítői beépítették a dokumentumba. A térségi szereplők által többszörösen áttekintett és javaslataikat beépítő programot a NYDRFT 2001 márciusi ülésén fogadta el mint a régió 2000–2006 közötti időszakra szóló területfejlesztési kulcsdokumentumát. A program az EU-s gyakorlatnak megfelelően egyben a régió finanszírozási dokumentuma is az adott időszakra.

Az időben megtett beavatkozással egy, a régiós szereplők által is magukénak érzett program készült. Ugyanakkor jelzi a PHARE CBC ilyen típusú projektjeinek

nehézkességét az által, hogy a Keretszerződő szervezet elsősorban az EU tagország szakértőire fordítja vissza az EU-s támogatást.

Tapasztalatok – Eredmények

A kötelező keretszerződő szervezet beléptetése egyszerűsíti a projektet megvalósítók helyzetét, hiszen a szerződéssel kapcsolatos adminisztratív feladatok (szerződések kezelése és követése, kifizetések és elszámolások) komoly terhet, a megbízókkal (PHARE CBC Programirányító Iroda) és a forrást biztosítókkal (Brüsszel) való közvetlen kapcsolattartás terhet leveszi azok válláról. Ugyanakkor jelentősen csökkenti a feladat végrehajtására rendelkezésre álló forrásokat is, mivel a munkadíjak 25–30%-át tartja magánál a fenti feladatok ellátására¹⁹. Ez a hármashatár projekt 300 000 euró-s büdzséjében kb. 55 000 euró-t, míg a Nyugat-dunántúli program 100 000 euró-jából kb. 20 000 euró-t tett ki.

A nagyszámú külföldi szakértő alkalmazása jelentősen csökkenti a projekt megvalósíthatóságát, mert a 4 kategóriába sorolt viszonylag magas 450 és 787 euro között mozgó napi munkadíjak, valamint az utaztatás költségei (repülőjegy, szállás, napidíj) összességében kevés munkanapot biztosít ezen szakértők számára. Így könnyen előfordulhat, hogy a munkák befejezetlenek maradnak, vagy arra számítanak, hogy a magyar partnerek elvégzik az elmaradt feladatokat, hiszen érdekük a projekt sikeres befejezése²⁰.

A helyi koordinátor alkalmazása is kötelező ezekben a munkákban. A döcögős projektmenet ellenére mindkét esetben szakmai újdonságokat is tartalmazott mindkét projekt, pl.:

- projektgenerálás;
- a hazai és az EU-s tervezési követelmények, irányelvek összehangolása.

a) A hármashatár projektben fontos elem volt a helyzetelemzésnek és a jövőképek a helyi szereplőkkel történő közös formálása és határon átnyúló hatású projektek generalása. Másképpen fogalmazva, a projekt megvalósítása során az alulról induló tervezés ('bottom-up') elvét kellett alkalmazni. A projekt indító szakaszában 4–4 ún. helyi, illetve ágazati workshop került megrendezésre a fenti célok érdekében. Egy egyszerűsített projekt-ötletlap segítségével a workshopok helyszínén leírt, vagy később írásban vagy elektronikus úton megküldött projektjavaslatokból egy közel 80 ötletet tartalmazó adatbázis jött létre.

További feladatként jelentkezett, hogy ebből a projekt listából kiválasztásra kerüljön 10–12 olyan, az új PHARE CBC szabályoknak megfelelő, legalább 2 millió euró összegű projekt, amelyek a 2000–2006 közötti INTERREG III – PHARE CBC programidőszak nagy projektjei lehetnek magyar–osztrák vagy magyar–szlovák viszonylatban. Két lépcsőben, egy külföldi szakértő segítségével 14 olyan projektjavaslatot sikerült azonosítani, amelyek

- egyfelől egyaránt összhangban voltak a hármashatár térségre megfogalmazott jövőképpel, a Nyugat-Dunántúl akkor formálódó, ugyanezen időszakot átfogó

területfejlesztési programjának, illetve a Győr-Moson-Sopron megye területfejlesztési koncepciójának célkitűzéseivel;

- másfelől megfeleltek a PHARE CBC követelményeknek (határon átnyúló hatás, projekt méret), illetve megfelelő előkészítettséggel rendelkeztek ahhoz, hogy a projekt az időszakon belül megvalósítható legyen, pl. különböző, a projekt megvalósításához szükséges tervezési dokumentumok – megvalósíthatósági tanulmány, üzleti terv, szabályozási terv, kiviteli terv, engedélyezési terv stb. – már elkészültek, folyamatban voltak, elkülönült menedzsment szervezet foglalkozott a projekttel, érzékelhető volt a projekt hosszú távú pénzügyi fenntarthatósága.

Ez a projektgenerálási és kiválasztási rendszer megelőzte a hazai gyakorlatot, hiszen ennek a módszernek az alkalmazása csak napjainkban kap majd kulcsszerepet a *Nemzeti Fejlesztési Terv* (NFT), illetve az azt alkotó Ágazati Operatív Programok és a Regionális Operatív Program kidolgozása során.

A fentiekén túl a hármashatár stratégia készítésének egy hosszabb távon fontossá váló plusz hozadéka is volt a NYUTI számára. A közös munka egy *kapcsolatrendszer* kialakulását eredményezte *szlovák partner szervezetekkel*, amelyek jótékony hatással lehetnek mind a magyar–szlovák határ-, mind a hármashatár térségében kialakuló közös területfejlesztési kutatásokra, fejlesztési dokumentumok készítésére, a határ menti területfejlesztési együttműködési kezdeményezésekre.

b) A Nyugat-dunántúli területfejlesztési program szakmai újdonságai több összetevőből is táplálkoznak. A legfontosabb ezek közül a program szerkezetének olyan megformálása, amely összhangban van a területfejlesztési programok készítésének mind a hazai szabályozásával²¹, mind az EU Strukturális Alapok tervezésére vonatkozó irányelveivel²². Ez utóbbi azért vált hangsúlyossá ebben a programban, mert az deklarálta a régió 2000–2006 közötti időszakra szóló fejlesztési dokumentumaként készült. Ebben az esetben figyelemmel kellett lenni arra, hogy a Strukturális Alapokra vonatkozó szabályok érvényesüljenek a programban.

A problémát az okozta, hogy a hazai szabályozás – annak ellenére, hogy 1998-ban készült rendeletről van szó – nem vette át az EU-ban alkalmazott programozási terminológiát. Így a hivatkozott miniszteri rendelet stratégiai és operatív programokat kér számon a hazai dokumentumokon, míg az EU irányelvek stratégiai és operatív célokról, prioritásokról és intézkedésekről szólnak.

A helyzetet bonyolította az addigi hazai gyakorlat is. Az etalonként emlegetett, 1999. július 30-án elfogadott Dél-dunántúli komplex területfejlesztési program igyekszik megfelelni a rendeletben előírtaknak. Szétválasztja a stratégiai programot és az operatív programot. Előbbire azonban csupán általános leírást ad, s nem követi végig a rendeletben meghatározott részfeladatokat. Az operatív program sokkal részletesebb. Azonban ez is csak nagyjából egyezik meg a rendelet egyes pontjaiban megfogalmazottakkal. Az egyes operatív programok

kibontása inkább a PHARE programok rendszerét követi. Az alkalmazásban azonban nem következetes, mert az egyes operatív programok nem egységes szerkezetűek, vagy ugyanazon elemeket más és más sorrendben tárgyalja két egymást követő programnál.

Még érdekesebb a helyzet a PHARE 2000 programba került régiók fejlesztési programjaival, hiszen azok egyáltalán nem követik a hivatkozott miniszteri rendeletet (EU forrás – EU-s programozási irányelvek érvényesülése!). A Dél-Alföld PHARE 2000 programjának 2000. januári változata stratégiai célt (Strategic Aim), stratégiai célkitűzéseket (Strategic Objectives), prioritásokat (Priorities) és intézkedéseket (Measures) definiál. Lényegében az intézkedéseket bontja ki olyan szinten, amit a miniszteri rendelet is elvár, de attól eltérő, inkább az EU programozási irányelveit alkalmazva (Dél-Dunántúl is hasonló szerkezetben dolgozott).

A hazai és az EU-s szabályozás eltéréseiből fakadó problémákat mind a régiós, mind a nemzeti szereplők számára elfogadható módon sikerült megoldani a Nyugat-Dunántúl esetében. A regionális PHARE 2000 programokat felváltó ERFP-k 2000 májusában kiadott tervezési irányelvei teljes egészében megegyeztek a Nyugat-dunántúli régió területfejlesztési program készítése során kialakított szerkezettel!

A helyzetértékelő szakaszban két újítást is bevezetett a NYUTI. A külső környezet hatásainak értékelésénél regionális szintű területfejlesztési dokumentumban először jelent meg az Európai Területfejlesztési Perspektíva (European Spatial Development Perspective – ESDP) és a Nyugat-dunántúli régiót is magában foglaló európai nagytérségre, a CADSES térségre készült területfejlesztési stratégia, a Vision Planet dokumentumnak a térség fejlesztése számára fontos elemeinek kiemelése. Ezzel még hangsúlyosabbá kívántuk tenni, hogy a régió területfejlesztési programja nem csupán az előcsatlakozási, hanem a csatlakozást követő időszakra is hordoz üzeneteket.

A programdokumentum helyzetértékelő szakaszában szereplő másik újítás az uniós területfejlesztési dokumentumokban alkalmazandó, az előző időszak döntéseire vonatkozó értékelés elkészítése volt. A régió szintjén az 1998–2000 között rendelkezésre álló források csak a régió jövőjét megalapozó tervezési dokumentumok elkészítésére, illetve kisebb léptékű szervezeti fejlesztésre voltak elegendők. Ennek tükrében az elemzés inkább a régiót alkotó megyék számára 1996–2000 között rendelkezésre álló területfejlesztési források felhasználását vette célba. Fő konklúzióként megállapítható, hogy az évtized közepén készült megyei koncepciók intézkedései csak kismértékben tükröződtek vissza a támogatások felhasználásában. Azok döntően infrastrukturális és gazdaságfejlesztési célokat szolgáltak. Ennek oka a felhasználható források központi szabályozása, amely nem törekedett a megyei koncepciók célrendszerének számbavételére a felhasználási célok kijelölésénél. A sok megyei koncepcióban kulcselemnek tekintett humán erőforrás-fejlesztést csupán a decentralizált TFC 2001. évi szabályozása tette lehetővé²³.

Végül a Nyugat-Dunántúl területfejlesztési program az első olyan régiós dokumentum, amely alkalmazta az ex-ante értékelést a programdokumentum végső megfogalmazásakor. A külföldi szakértő elkészítette program egyeztetési változatának az EU irányelvei szerinti²⁴ ex-ante értékelését, amelyet önálló fejezetként beépítettünk a programdokumentumba. Az értékelésben kifogásolt vagy hiányolt elemeket javítottuk, illetve pótoltuk. A megvalósított változtatásokat az ex-ante értékelés megfelelő bekezdéseinél zárójelben jeleztük. Mellékletben rögzítettük az elkészített értékelés metodikáját is.

Külföldi konzorciumok – Transznacionális projektek

Az ESDP formálása során az *Európai Bizottság* az Uniót és közvetlen szomszédságát földrajzi-geopolitikai alapon nagytérségekre osztotta fel. Az 1994–1999 közötti programidőszakában a Bizottság kiemelt figyelmet fordított az európai nagytérségek hosszú távú fejlődési lehetőségeinek felvázolására. Így az időszak alatt, döntően a transznacionális együttműködéseket támogató INTERREG IIC Közösségi Kezdeményezés segítségével sorra készültek a nagyrégiós jövőképek. Ezek sorában az évtized első felében a *Balti térségre* készített *VASAB 2010* dokumentum volt az első. A közös jövőképben megfogalmazottak elősegítésére Rostockban és Gdanskban titkárságot létesítettek az együttműködésben érdekelt államok. Az ezredfordulóra már a koncepció megújítását is megtették *VASAB 2010+* elnevezéssel. Ebben a dokumentumban már a jövőképet megvalósító lehetséges projektek is megtalálhatók.

A *Duna-völgygel* a szívében a Bizottság két nagytávú koncepció készítését is támogatta. Az INTERREG IIC keretei között egy osztrák és egy német kezdeményezés összevonásával indult 1998 elején a *Vision Planet* projekt német vezetéssel (*Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung* – BBR). A Bizottság *XVI. Területfejlesztési Főigazgatósága* közvetlen támogatásával, az osztrák *Österreichische Institut für Raumforschung* (ÖIR) vezetésével pedig *Danube Space Study* címen indult program. A *Vision Planet* projektben az RKK és a VÁTI képviselte Magyarországot, illetve az RKK-n belül a NYUTI vett részt a *Munkacsoport* munkájában, míg a főigazgató a *Szakértő Csoport* tagja volt. A *Danube Space Study*-ban, a VÁTI visszalépését követően a NYUTI képviselte Magyarországot.

Jelen tanulmánynak nem célja a két projekt eredményeinek bemutatása²⁵. Figyelmünket a tervezői konzorciumok működésére fordítjuk. A két projekt esetében a tervezői csapat szervezésének módjában és a szakértők szerepében is jelentős eltérés volt. A *Danube Space Study* elkészítésére kifejezetten a bécsi ÖIR kapott megbízást. Mivel a projekt nem Közösségi kezdeményezésként indult, ezért a projekt által érintett országok INTERREG vagy PHARE CBC forrásai kevésbé voltak mobilizálhatók más országok szervezeteinek a projektbe történő bevonására. Így az ÖIR országonként egy-egy neves szakértőt igyekezett megnyerni a projektben való részvételre, akikkel egyénileg kötött megbízási szerződést.

A Vision Planet szervezetrendszer az INTERREG forrás miatt eleve bonyolultabb volt, hiszen a projekt mögött különböző szintű szervezetek húzódtak meg eltérő feladatokkal. A Munkacsoport szakmai irányítását és koordinációs feladatait a német BBR látta el. A három éves átfutási idejű projekt szakmai vezetésére *Illés Ivánt*, az RKK akkori főigazgatóját kérték fel. Tehát a német fél mindenképpen arra törekedett, hogy a közép-kelet-európai térséget belülről ismerő szakember vezesse a projekt szakmai részét. Az egyes országokat képviselő tervező szervezeteket, az adott ország területfejlesztésért felelős minisztériuma, vagy az INTERREG IIC ügyekért felelős hivatal jelölte meg és kérte fel a projektben való részvételre. (Magyarország esetében ez az FVM, illetve az FVM Phare Programirányító Iroda volt.)

A részt vevő tervező szervezetek közös munkában való részvételének finanszírozási háttere eltérő volt. Egyes országok esetében az adott minisztériumhoz tartozó tervező intézet (pl. Romániában a bukaresti *Urbanpoiect*, Lengyelországban a katowicei *Stratégiai Tanulmányok Kormányzati Központja Regionális Fejlesztési Irodája*, vagy Bulgáriában a *Regionális Fejlesztés és Lakáspolitikai Országos Központja*), vagy közvetlenül minisztériumi tisztviselők (pl. Szlovénia, Horvátország) vettek részt a munkában. Esetükben a részvétel pénzügyi hátterét az adott szervezet aktuális költségvetése biztosította. Más esetekben (pl. Csehország, Magyarország és Szlovákia, valamint az EU tagállamok) INTERREG IIC – PHARE CBC és nemzeti társfinanszírozási forrásokkal biztosították részvételüket a projektben.

A részt vevő országok, a finanszírozási háttértől függetlenül *egyenrangú partnerként* vettek részt a Vision Planet Munkacsoport, illetve a Project Panel munkájában. A startvonalnál felsorakozó országok mindegyike egységes vázlat mentén elkészítette a saját ország tanulmányát. A következő lépésben 16, az egyes ország tanulmányokat figyelembe vevő horizontális tanulmány készült. A témákat a részt vevő országok közös megegyezéssel felosztották egymás között. Ez a munka további menetében is az egyenrangú részvételt biztosította. A következő lépések már a jövőépítő dokumentum megformálásához kapcsolódtak, melynek munkaanyag változatát *Illés Iván* készítette el, s ezt több lépcsőben alakította ki a projekt több szinten működő rendszere. A Vision Planet szélesebb körű megismertetését *két konferencia* is segítette (Trieszt, 1999. június 30. és Pozsony, 2000. január 13–14.). Az érintett országokon belül a Vision Planet megismertetése a szakmai közvéleménnyel a projektben részt vevő tervezők és a felelős minisztériumok közös felelőssége volt.

A Danube Space Study megvalósítása során az alapot szintén az ország értékelések biztosították. A fentiekkel szemben azonban a *felkért nemzeti szakértők* nem egy közös vázlat szerinti tanulmánnyal járultak hozzá a munkához, hanem az adott országokról készülő jelentésekhez szükséges idősoros demográfiai, gazdasági és különböző ágazati adatokat biztosították a tanulmányokat megíró ÖIR munkatársak részére. *Szerepük tehát az adatszolgáltatásra és a visszajelzésre korlátozódott.* Az ÖIR által megírt ország tanulmányokat és a készülő Danube

Space Study Dokumentumot véleményezték részben elektronikus úton, részben két workshop keretében (1999. május: Szenc, Szlovákia; 1999. október: Kisinyov, Moldávia).

Az *elfogadás szintjei* is eltértek a két projekt tekintetében. A Danube Space Study-t mint közvetlen bizottsági projektet, a megbízást kiadó XVI. Területfejlesztési Főigazgatóság felügyelte és fogadta el. A Vision Planet esetében a Project Panelnek mint a CADSES térség területfejlesztésért felelős minisztériumait tömörítő, a projektet felügyelő szervezetnek volt kulcsszerepe. A Project Panel által 2000. január 12-én az ausztriai Schwechaton megfogalmazódott egy nyilatkozat, a munkában részt vevő országok közös politikai nyilatkozata arról, hogy a Vision Planet a CADSES térségre kidolgozott területfejlesztési együttműködés legfontosabb célkitűzéseit és politikai javaslatait tartalmazó dokumentum. Természetesen mint a finanszírozást biztosító főhatóságnak, a projektvezetés rendszeresen beszámolt a brüsszeli Bizottságnak is a projekt menetéről.

Programozással az uniós forrásokért

Napjainkra valamennyi térségi szint (régió, megye, kistérség) rendelkezik a jövőjét meghatározó fejlesztési koncepcióval, stratégiával. Ezek a hosszabb időtávra megfogalmazott tervek nem alkalmasak arra, hogy egy konkrét támogatási rendszer, mint pl. az EU Strukturális Alapok felhasználásának finanszírozási dokumentumai legyenek. Ezt a szerepet a programozás, a területfejlesztési stratégiai és operatív program tölti be.

Magyarország a csatlakozáskor teljes egészében 1. célterületnek minősül majd az EU regionális politikájában. Így a csatlakozásig el kell készíteni azt a dokumentumot, amelyet a magyar kormány kíván benyújtani az Európai Bizottsághoz a támogatási kérelemmel együtt, amely a *Közösségi Támogatási Keret* kidolgozásának alapjául szolgál majd. Ez a dokumentum a *Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT)*, amely egy széles körben egyeztetett és elfogadott ágazati és regionális célrendszert egyaránt integráló, a tevékenységeket és a forrásokat koordináló középtávú stratégiai program (Faragó 2000).

Az EU Előcsatlakozási Alapok (PHARE, ISPA, SAPARD) felhasználhatóságának megteremtése indította el az egyes területfejlesztési szintek programozási tevékenységét. 1999-től felerősödött a regionális részvétellel zajló nemzeti szintű területi tervezés (*Átfogó Fejlesztési Terv – ÁFT, Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv – ENFT, NFT – I. táblázat*), a területi tervezés minden szinten permanens folyamatá válik, ami az éves szintű finanszírozási döntések következtében 2006-ig így is marad.

Területfejlesztési programok a régiók és a megyék szintjén

A programozás során a kihívást a hazai és az EU szabályozás összehangolatlansága, illetve a Strukturális Alapokra történő felkészülés lehetősége jelentette. Mivel az ország egésze az 1. célterület alapján lesz támogatható, az NFT területi mélysége a NUTS 2 szint, azaz a régiók. A 2. célterület alapegysége a NUTS 3 szint lenne, azaz a megyék, de mivel az ország egésze az 1. célterület alapján válik támogathatóvá, e keretek között kell megoldani a szerkezet-átalakítással küszködő megyék problémáit is (*Faragó 2000*).

Míg a koncepció-alkotás az előző évtized végére végigszaladt a területfejlesztés egyes szintjein, addig a programozás csak a régiókban és néhány megyében kezdődött el. A régiók a 2000-tól indított PHARE Előcsatlakozási Alap felhasználása érdekében, egységes irányelvek mentén már 1999 júliusában megkezdték fejlesztési stratégiai programjuk kidolgozását. Mivel a megyéknek nem fűződött közvetlen pénzügyi érdekeltsége sem az Előcsatlakozási Alapokhoz, sem a Strukturális Alapokhoz, ezért a megyék kevésbé fordítottak figyelmet koncepcióik programdokumentummá alakítására. Kivételt képeznek a Nyugat-dunántúli megyék, ahol a régió mindegyik megyéje és maga a régió is elkészítette hosszú távú fejlesztési koncepcióját az előző évtized végére. Zala megye ugyanezen időszakra már fejlesztési programot is készített a korábban kidolgozott koncepciója alapján.

PHARE CBC támogatással 1999 áprilisában megkezdődött a régió, majd a régiós TFC forrásokból 2000. januártól Győr-Moson-Sopron és Vas megye területfejlesztési programjának kidolgozása. Mindkét megyei programot a NYUTI készítette. 2001. januárban a KD RFÜ jelezte, hogy a rövidtávra szóló *Előzetes Regionális Fejlesztési Program* (ERFT) szeretné a teljes 2000–2006 közötti időszakot átfogó fejlesztési programmá alakítani. A NYUTI mindegyik programnál a Nyugat-dunántúli programra 2000. áprilisban kidolgozott stratégiai és operatív program keretrendszerét alkalmazta.

A régiós programok esetében nem volt szükség vadonatúj helyzetelemző anyagok készítésére, hiszen egyfelől mindkét régió friss fejlesztési koncepcióval rendelkezett. Ugyanakkor az 1998-tól az egyes régiók rendelkezésére bocsátott decentralizált TFC források nagysága (1998: 60 MFt, 1999: 130 MFt és 2000: 100 MFt) valójában csak az egyes régiók számára kiemelkedően fontos ágazati és horizontális tervek elkészítésére voltak elegendők. A Nyugat-Dunántúlon szinte párhuzamosan futott a kisebb léptékű ágazati tervek és a regionális program készítése. Így a tervezők a program minden egyes intézkedése mögé egy-egy ágazati stratégiát vagy programot tudtak felsorakoztatni (*Lados 2001a*). A tervezés során folyamatos oda-vissza irányú kapcsolat volt a régió párhuzamosan készülő PHARE 2000, majd ERFP dokumentumával.

A Közép-Dunántúlon más volt a kiinduló helyzet. A KD RFÜ akkor bízta meg a NYUTI-t egy, a teljes Strukturális Alapok aktuális tervidőszakát lefedő stratégiai program elkészítésére, amikor a régió már számos, a koncepcióban meghatározott részprogramot, sőt a Közép-dunántúli ERFP-t is elkészítette. A feladat ez esetben a

régió hét évet átfogó, az EU tervezési rendszerével kompatibilis programdokumentum összeállítása volt (Lados 2001c). Éppen ezért a Nyugat-dunántúli program 2 éves átfutási idejével szemben a Közép-Dunántúl esetében 6 hónap elegendő volt a munka lebonyolítására.

A két megyei program elkészítése lényegében a koncepciók aktualizálásával indult, hiszen a Győr-Moson-Sopron megyei koncepciót még 1996-ban fogadta el a megyei önkormányzat, majd az MTT. A dokumentum még a kilencvenes évek első felének helyzetelemzésére támaszkodott. Az eltelt fél évtized pedig éppen a területfejlesztésben hozott jelentős változásokat egy-egy megye életében: megalakultak az MTT-k, a megyékhez decentralizált területfejlesztési források működtetésében már több éves tapasztalat halmozódott fel stb. A vizsgálatok középpontjában az állt, hogy a kilencvenes évek elején megrajzolt trendekhez képest történt-e gyökeres változás vagy törés a megye társadalmi-gazdasági-környezeti folyamataiban. Szükséges-e az 1996-ban megfogalmazott jövőkép – „Győr-Moson-Sopron megye a hazai modernizáció zászlóshajója” – újrafogalmazása? Az elvégzett elemzések azt igazolták, hogy nem.

A másik lényeges irány az volt, hogy a megyei program mint finanszírozási dokumentum olyan intézkedéseket tartalmazzon, amelyek megvalósítása az MTT által kezelt források felhasználásával lehetséges. Figyelemmel kellett lenni azonban arra is, hogy egyes nemzeti célelőirányzatok a pályázókön számon kérik azt, hogy projektjavaslatuk összhangban van-e a megyei koncepcióval. Így néhány intézkedés kifejezetten ennek a célnak megfelelően került a programba (Lados 2001b).

Meg kellett találni annak *egyensúlyát* is, hogy a régió és a megyei programok *hogyan viszonyulnak egymáshoz*. A régió program bár alulról is építkezik, nem jelenti a megyei programok összegzését, integrálását. Minden területfejlesztési szint számára meghatározható, milyen típusú fejlesztések megvalósítása kezelhető az adott szinten. Erre a területfejlesztési törvény nem kínált megoldást, mivel az RTT-k és az MTT-k feladatkörét egymást teljes mértékben átfedve határozta meg. Csupán a TFC 2001. évi szabályozása tett kísérletet arra, hogy hasonló feladatok esetén meghúzza a határt a megyei és a régiós kompetencia között (pl. a munkahelyteremtő beruházások esetében a kis létszámú fejlesztések a megyei, míg a nagyobb, 50 főt meghaladó fejlesztések inkább a régiós TFC-ből támogatandók).

Sajnos a források *régiók és megyék közötti eddigi elosztási gyakorlata* sem ad megfelelő fogódzót egy általánosan érvényesíthető rendszerre. Ha valamely szint mindegyike esetében jelentős forrástöbblet lenne a másik szinttel összehasonlítva, akkor valóban a projektek nagyságrendje alapján lehetne szétválasztani a funkciókat. 2000-ig a régiók lényegesen kevesebb forráshoz jutottak, mint a megyék. 2001-től a Strukturális Alapokra történő fölkészülés érdekében a régiók 1,0–2,5 Mrd Ft decentralizált támogatással számolhatnak. Az egy főre jutó GDP alapján hazai viszonylatban *fejlett régiók* esetében ez akkora forrást jelent, mint az alkotó megyék együttes forrása a TFC-ből, a TEKI-ből és a CÉDE-ből. Tehát koncentráltan, viszonylag nagy, a régió egészére kiható projektek is támogathatóvá válnak.

A kiegyenlítési politika kedvezményezettjei jelenleg a kistérségek és a megyék. A forrásallokáció ebben a tekintetben a megyei területfejlesztési tanácsokhoz utalt TEKI-n keresztül valósul meg. Az elmaradott/válság térségekkel terhelt megyék – Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg – esetében az MTT-k éves forrása 2001-ben is meghaladja az adott régió költségvetését.

A csatlakozást követő időszakban inkább a hazai fejlett régiókban lévő helyzet vetíthető előre: a régió támogatási lehetőségei többszörösen meghaladják majd az alkotó megyék összesített területfejlesztési forrásait. Ez azt jelenti, hogy a támogatott programok/projektek nagysága mentén lehetne meghúzni a két szint feladatai közötti különbséget. Így a régió támogatná a nagyobb léptékű, a régió jelentős részére kiható humán erőforrás-, gazdaság- és egyéb fejlesztési projekteket (pl. ipari parkok, innovációs központok, logisztikai központok stb.), míg a megyei szint kisebb és elaprózottabb forrásai a megyén belüli kiegyenlítést segítené ugyanezekben az ágazatokban.

Ez azt is jelenti, hogy a megyei program nem beágyazódik a régió programba, nem részhalmaza annak egy tervhierarchia mentén, hanem egymást kiegészítő elemei a területfejlesztésnek. A közös pontoknak a célrendszerben kell visszaköszönnie. Kedvező, ha az egyes megyék jövőképe és stratégiai céljai összhangban vannak a régiós jövőképpel és stratégiai célokkal. A megyék és a régió prioritás és intézkedés rendszere hasonló szerkezetet követ, de a hangsúlyok az eltérő adottságok és fejlesztési igények miatt eltérőek. A rendelkezésre álló források következtében a hasonló célkitűzések beavatkozási területei, célcsoportjai, kedvezményezettjei, projekt kiválasztási kritériumai szintén eltérnek a régió és a megyék szintjén (Lados 2001a).

A Győr-Moson-Sopron megyei programban igyekeztünk biztosítani az összhangot a régió jövőképevel („Közép-Európa egyik vezető régiója születik”), ugyanakkor a megye sajátosságait és forrásbázisát figyelembe vevő dokumentumot készítettünk. A mérsékelt forráslehetőségek miatt a megyei modernizáció fókuszába a kisvárosok, a kistérségi központok és a községek fejlesztését helyeztük. A nagyobb léptékű, nagyobb forrásigényű projektek megvalósítását a régiós, illetve a nemzeti erőforrásokból tartottuk megvalósíthatónak.

A régiók szerepe az NFT kidolgozásában

Az NFT, majd az Európai Bizottsággal közösen készített Közösségi Támogatási Keret véglegesítéséhez szükséges annak tisztázása is, hogy milyen típusú akciók, fejlesztések történjenek az országos szintű ágazati programok keretében, továbbá melyek tartoznak a regionális szint tervezési és megvalósítási kompetenciájába. Ennek meghatározása és szabályozása a magyar kormány feladata. Az Európai Bizottság ugyanis a tervezést a tagállam kompetenciájába utalja (Faragó 2000). Az NFT-ben központi feladatként megjelenő fejlesztéseket operatív programokká kell formálni, és kezdeményezni kell, hogy ezek beépüljenek az alsóbb szintű

programokba (Horváth 1998). De ez visszafelé is igaz, vagyis a nemzeti szintű tervezési dokumentumban vissza kell tükröződnie a régiók felől érkező, országos szinten megoldható igényeknek (Callanan–Lados 2001).

A Strukturális Alapok fogadására történő felkészülést, s ezen belül az NFT megalapozását szolgálja a Speciális Felkészítési Program (Special Preparatory Program – SPP). Az SPP, a képzést tekintve a területfejlesztés nemzeti és kisebb mértékben a regionális szakemberekre irányul. Az SPP tervezési blokkja pedig az NFT és azon belül az ágazati és regionális operatív programok előkészületeit segíti.

Az EU gyakorlatában az NFT-t az adott ország által meghatározott *Ágazati Operatív Programok* (Sectoral Operative Program – SOP) és az 1. célterületbe sorolt régiókra egyenként készített *Regionális Operatív Programok* (Regional Operative Program – ROP) jelentik. Ez Magyarországot tekintve 7 ROP-ot jelentene. Az Európai Bizottság szerint a hazai régiók jelenleg még felkészületlenek és nem rendelkeznek megfelelő kapacitásokkal ahhoz, hogy a Strukturális Alapok felhasználását menedzseljék. Bizalmatlanságukat növeli, hogy statisztikai régióink mögött nincsen politikai legitimitás, mivel az RFT-k nem választott testületek. Ezért a Bizottság 2000 tavaszán azt ajánlotta a magyar kormány számára, hogy az NFT-n belül csupán egy ROP készüljön. A Bizottság ezt az ajánlást Lengyelország kivételével valamennyi csatlakozó ország számára megtette.

A döntésnek valóban vannak a folyamatokat segítő, a döntési helyzeteket könnyítő vonásai. A tagországokat tekintve jelenleg 57 régió tartozik az 1. célterület kedvezményezettjei közé. Ezek mindegyike rendelkezik önálló ROP-pal. A csatlakozó országok további közel 50 régióval növelnék ezt a számot. Ez változatlan brüsszeli adminisztrációs létszám mellett jelentős torlódást okozhat az NFT Közösségi Támogatási Keretté alakítása során. A gyorsabb adminisztrációt, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap megkezdhető felhasználását segítheti, ha 50 ROP helyett csupán a lengyel régiók és 9 ország egy-egy ROP-ját kell egy időben tárgyalnia a Bizottságnak és az érdekelt kormányoknak. Az pedig már az egyes országokon múlik, hogy az eddig kialakult területfejlesztési szinteket mennyire tekinti partnernek az NFT kimunkálása során.

A tervezés jelen szakaszában kikristályosodni látszik, hogy 4 SOP és 1 ROP fogja alkotni a magyar NFT-t. Nem szabad azonban ezt a magyar régiók egyfajta diszkriminációjaként vagy az eddigi hazai decentralizációs folyamatok derékba töréseként megélni. Egy 2004-ben bekövetkező csatlakozás esetén valóban rövidnek tűnik az a 18 hónap, amely rendelkezésre áll ahhoz, hogy Magyarország 2004-ben projekteket valósítson meg a Strukturális Alapok felhasználásával.

Nyilván nehéz érzelmileg azonosulni egy ilyen döntéssel, miközben maga az Unió az elmúlt 10 év PHARE kísérleti területfejlesztési, illetve CBC programjain keresztül a decentralizációra készítette fel a hazai szakembereket. A területfejlesztésre koncentrálva óriási kapacitások épültek ki a hazai felsőoktatásban és a felnőtt képzésben az elmúlt évtizedben. Joggal érezhetjük úgy, hogy van megfelelő szellemi potenciál, amiből regionális szinten is meríteni lehet az uniós és a hazai területfejlesztési politika régiók szintjén történő menedzselésére.

Az RFT-ék Monitoring Bizottsággá (Monitoring Committee), illetve az RFÜ-k Irányító Szervezetté (Managing Authority) alkalmassá tétele az új évtized elején megakadt. A RFÜ-k többsége sem létszámában, sem szakember összetételében nem alkalmas jelenleg a szükséges funkciók ellátására. Ebben a helyzetben a régiók számára a feladat az, hogy a 2006-ig tartó ciklusban minél aktívabban kapcsolódjanak az NFT előkészítésébe. Ezzel párhuzamosan azonban kormányzati szinten szükséges annak a politikai akaratnak a kinyilvánítása, amely intézkedéseivel segíti, hogy a hazai régiók 2007-től valóban alkalmassá váljanak a Strukturális Alapok felhasználásának menedzselésére.

A régiók aktív részvételének egyik módja a *Regionális Cselekvési Terv* (Regional Action Plan – RAP) készítése. Az SPP Non-Twinning program keretében az NFT tervezéséhez kapcsolódóan szerepelt egy minta ROP kidolgozása. Ennek minta területétül a kormányzat a Közép-Dunántúlt jelölte ki. Ez a mintaprojekt azonban elmaradt, hiszen egy nemzeti szinten összefogott ROP esetében erre nincsen szükség. A figyelem középpontjába így az került, hogy az egyes régiók miképpen tudnak hozzájárulni az NFT és azon belül a SOP-ok és a ROP kidolgozásához. A régiók bevonását – bármi nemű centralizációs törekvés ellenére – az ösztönzi, hogy a Bizottság elvárása szerint az NFT-nek alulról érkező kezdeményezésekre kell épülnie.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tervet a Bizottság akkor tartja megvalósíthatónak, ha rendelkezik egy olyan *projektlistával*, az uniós szakzsargonban 'project pipeline'-nal, amelyek megfelelnek a Strukturális Alapok felhasználási kritériumainak és folyamatosan indíthatók a tervidőszak során (Callanan–Lados 2001). Ezek a projektlisták egyaránt tartalmazhatnak inputokat az egyes SOP-ok és a nemzeti szinten összefogott ROP számára. A fentiek tükrében döntött úgy a területfejlesztési kormányzat, hogy az elmaradó minta ROP helyett egy minta Regionális Cselekvési Terv készüljön a már korábban kiválasztott Közép-Dunántúltra. A projektben helyi szakértőként a NYUTI-t kérte föl az SPP Non-Twinning program irányító testülete.

A Közép-Dunántúl minta Regionális Cselekvési Terve

A projekt az alábbi célkitűzéseket kívánta megvalósítani (Callanan–Lados 2001):

- Egy a régió jövőképét, hosszú távú területfejlesztési célkitűzéseinek elérését segítő projekt adatbázis létrehozása;
- A mintaprojektnek a régió belüli partnerségi kapcsolatok segítségével történő lebonyolítása;
- Projekt kiválasztási módszer kidolgozása;
- A régió abszorpciós kapacitásának felmérése;
- A Közép-dunántúli régió területfejlesztési program intézkedésrendszerének tesztelése;
- A régió programdokumentumának formálása.

A minta RAP a felsorolt célok többségét közvetlenül megvalósította. A program kialakítása, pontosabban a minta RAP eredményeinek figyelembevételével annak átalakítása, már a kísérleti projekten kívül történik.

A projekt alap célja – a fentiek alapján –, hogy segítse a Közép-dunántúli régióból érkező projektjavaslatok integrálását az *EU Strukturális Alapok* felhasználása érdekében készülő NFT Regionális Operatív Programjába és Ágazati Operatív Programjaiba. A feladat az volt, hogy az összegyűjtött projektjavaslatokból egy rendszerezett, *rangsorolt projektadatbázis*, uniós szakkifejezéssel 'project pipeline' készüljön. Az uniós regionális politikában egy olyan feladatmegosztás érvényesül, miszerint az Európai Bizottság fogadja el a területfejlesztési programokat, míg a programokon belül a projektek kiválasztását – a helyi és a regionális szereplőkkel kialakított partnerség keretében – a tagállamok végzik el.

A Közép-dunántúli régió területfejlesztési programja biztosította a minta RAP szellemi háttérét. *A stratégiai program jövőképe szerint a Közép-Dunántúl az innováció régiójává válik.* A stratégia megvalósítását a régió a versenyképes társadalmi és gazdasági szerkezet, regionális egyensúly, a fenntartható fejlődés és az uniós csatlakozásra történő felkészülés célkitűzéseinek teljesítésén keresztül kívánja elérni. A minta RAP a helyi igények és prioritások világos és határozott kifejezése, amely hozzájárulhat a nemzeti szintű regionális politika formálásához.

A Közép-dunántúli projekt adatbázis összeállítása során *felhasználásra kerültek a korábbi hasonló hazai kezdeményezések: az oszták–magyar–szlovák hármashatár menti közös területfejlesztési stratégia, SAPARD kistérségi programok, más régiók kezdeményezései, kiemelten a Nyugat-dunántúli régió 'KEZDET' projektje.*

A projektgyűjtés folyamata több munkafázist ölelt fel: kérdőív készítése és tesztelése, a lekérdező biztosok felkészítése, a lekérdezésre kerülő szervezetek listájának összeállítása, információs napokon az érdekeltek figyelmének felkeltése és a kérdőív kitöltésére való felkészülés segítése, a kérdőívek lekérdezése.

A projektjavaslatok *elsődleges értékelése* olyan *stratégiai szempontokat* vett figyelembe, mint a javaslat hatása a régió stratégiai programjára, illetve a régióban élők számának nagyságára. Az egyes javaslatok *pályázatszerű értékelése* is megtörtént, mely során a projekt kidolgozásának színvonala, a pénzügyi fenntarthatóság, az innovativitás és a pályázó felkészültségének színvonala került mérlegelésre.

A projektadatbázisba a projekt időkeretén belül 157 javaslat érkezett, melyből 155 alkalmas a ROP, vagy valamely SOP 'Project pipeline'-jába kerülésre. Az alábbi táblázat tanúsága szerint a javaslatok többsége az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (European Regional Development Fund – ERDF) által támogatható akciókra irányul, nagy hányadát tekintve a nemzeti ROP keretei között megvalósíthatóan. 53 projekt kapta a legmagasabb "A" minősítést a regionális programra és 29 a projekt régió területére, népességszámára gyakorolt hatás értékelése során (5. táblázat). Ezek a számok a minta RAP sikeres megvalósítását jelzik, hiszen kulcsfontosságú projekteket határozott meg a régió továbbfejlődésének biztosítása, a megfogalmazott stratégiai célkitűzések megvalósítása érdekében. A ROP keretei között 16,

míg a SOP-ok esetében további 5 projekt kapott 'AA'-s minősítést. A későbbiekben ezek kiemelt figyelmet érdemlő projektek lehetnek a régióban.

Természetesen a minta RAP során kialakult lista nem egy zártvégű adatbázis, hanem egy folyamatos munkakapcsolat kezdete a KD RFÜ, a partnerszervezetek és a potenciális projektgazdák, kedvezményezettek között.

A minta RAP sikeres volt mind a projektjavaslatok generálását, mind azok rangsorolását tekintve.

A folyamat hiányosságait is célszerű azonban számba venni a további alkalmazások érdekében:

- A minta RAP felmérési, projektgyűjtési időszaka a nyári szabadságok derekára esett, amely jelentősen csökkentette a potenciális projektgazdák elérhetőségét;
- Néhány szervezet alulreprezentált a minta RAP-ban, illetve a stratégiai program néhány intézkedésére nem érkezett projektjavaslat (ipari integrációk támogatása, speciális felkészítési programok, EU-s helyi szervezeti struktúrák és működési mechanizmusok modell-adaptációja);
- Az innováció régiójává válást segítő felsőoktatás fejlesztése mérsékelten jelent meg a javaslatok között;
- A lekérdezések előkészítése, a partnerszervezetekkel történő kommunikáció is mutatott hiányokat (pl. megbízólevél hiánya a lekérdezésekhez).

5. TÁBLÁZAT

*A projektjavaslatok támogatási csoportok szerinti megoszlása (db)
(Distribution of Project Proposals by the Origin of Funds)*

Támogatási kör	Összesen	Ebből:		Régió számára fontos			Térségi hatás		
		ROP	SOP	A	B	C	A	B	C
EAGGF	16	16	0	2	10	4	1	1	14
ERDF	84	70	14	38	34	12	20	38	26
ESF	16	13	3	8	6	2	7	5	4
<i>Strukturális Alapok össz.</i>	<i>116</i>	<i>99</i>	<i>17</i>	<i>48</i>	<i>50</i>	<i>18</i>	<i>28</i>	<i>44</i>	<i>44</i>
Kohéziós Alap/ISPA	11	0	11	5	6	0	1	7	3
Nemzeti célelőirányzatok	20	0	20	0	10	6	0	2	18
Megyei ter. fejl.-i tám.-ok	8	0	8	0	3	3	0	2	6
<i>Mindösszesen</i>	<i>155</i>	<i>99</i>	<i>56</i>	<i>53</i>	<i>69</i>	<i>27</i>	<i>29</i>	<i>55</i>	<i>71</i>
Megoszlás (%)		63,9	36,1	35,6	46,3	18,1	18,7	35,5	45,8
Helyi finanszírozás	2	0	0	0	0	0	0	0	2

Forrás: Callanan–Lados (2001).

A fenti problémák döntően a projekt rövid átfutási idejéből, gyors előkészítéséből fakadnak, melyek a minta RAP folyamatá alakításakor (Közép-Dunántúl), illetve adaptálásakor (többi régió) feloldhatók.

A minta RAP fontos üzeneteket hordoz valamennyi régió irányába annak érdekében, hogy minden régió azonos módszertannal készítse elő hozzájárulását, inputjait az NFT keretei között készülő ROP-hoz.

A jövő kihívásai a hazai területi tervezésben

A csatlakozással lezárul a több mint egy évtizedet átölelő hosszú menetelés a hazai területi tervezésben. Módszertanában megújulva, a helyi szinttől a nemzeti szintig elkészültek az átfogó 10–15 évet vagy akár hosszabb időtávot is átfogó koncepciók és stratégiák. Napjainkban már készülnek a nagy ívű jövőképeket az EU tervezési ciklusokhoz igazító tervek és stratégiai programok, az azok megvalósítását aprópénzre váltó, az aktuális helyi-megyei-regionális-nemzeti költségvetésekben megjelenő operatív programok. *Ez a tervezési lánc minden területfejlesztési szereplő* – a kormányzati politikusoktól és hivatalnokoktól, a tervezőkön és kutatókon át a regionális-megyei-kistérségi-helyi aktorokig – *számára egy folyamatos és intenzív tanulási folyamatot jelentett és jelent ma is.*

A különböző szerepkörökben – megbízó, tervező, megvalósító – *a területfejlesztésben érdekeltté válók száma napjainkra több ezerre tehető.* Ők találkoztak és tanulták meg közvetlenül, mit jelent a stratégiai szemlélet a területfejlesztésben, milyen eszköztárral – belső és külső helyzetelemzés, SWOT elemzés, forgatókönyvek, jövőképezés, programozás – építhetők fel a különböző szintű területi stratégiák, gyakorolták a partnerségi szerepeket a tervezési folyamatokban. Ebben a folyamatban jelentős szerepe volt *a tervezéssel párhuzamosan történő folyamatos tanulásnak* ('learning by doing'). Ugyanakkor *megindult ennek a tudásbázisnak a megalapozása, szervezett átadása is:*

- *oktatási háttér* kialakulása a *felsőoktatásban* (komplex területfejlesztési képzés és különböző egyedi stúdiumok a főiskolai, egyetemi és doktori iskolai programokban) és a *felnőtt képzésben* (Az EU által támogatott és nemzeti szinten szervezett felkészítő programok ['in job training']),
- *Európa Tanulmányok Központja hálózat*, illetve más szervezetek által szervezett training programok stb.; valamint
- *tankönyvek, szakkönyvek* sokasága jelent meg a témához kapcsolódóan.

Magának a tervezési láncnak a többi eleme is feszültségeket hordoz, amelyek oldására az alábbi alapelvek fogalmazhatók meg (*Grosz–Lados–Rechnitzer–Tóthné Hermann* 2000):

- Egyértelműen meg kell határozni a különféle területi szintek, illetve az ágazatok területfejlesztés kompetenciáját, azok egymásra épülését és kapcsolatát.
- A területi szemlélet jelenjen meg az ágazati tervekben, részben a területi szintek visszacsatolásával, részben az egyértelmű ágazati elképzelések érvényesítésével.
- A tervezés az egyes területi szinteken azonos metodikával, tematikával és iteratív jelleggel történjen, időben ütemezve és összehangolva.

- A tervezés rendszere szorosan épüljön az Európai Unióban kialakult gyakorlatra és technikákra.
- Új eljárásokat kell kidolgozni a társadalmi, a szakmai szereplők minél szélesebb köre véleményének beépítésére a tervezésbe, illetve a tervek, programok egyeztetésében a területfejlesztés szereplőinek aktivizálására.
- A tervezés és a programozás hatékonyságát (egyben komolyságát) egyértelművé csak a decentralizált fejlesztési források meghatározásával és biztosításával lehet növelni. Garanciát kell adni a területi szinteknek, hogy a középtávú tervezési és programozási időszakban biztosítva lesznek központi források, ha azokhoz meghatározott – kisebb mértékű – területi forrást is biztosítani képesek.
- Mindezek érdekében egy önálló tervezési törvény kidolgozása szükséges, amely
 - rögzíti a különféle szinteken (országos, ágazati, regionális, megyei, kistérségi, települési) kidolgozandó tervek típusait és azok tartalmi követelményeit,
 - meghatározza a tervek kapcsolatrendszerét, egymásra épülését,
 - előírja a tervek időhorizontját, elfogadási rendjét, korszerűsítésének módját,
 - meghatározza a tervek társadalmasításának módját,
 - rendelkezik a tervek megvalósításának rendszeréről és azok értékeléséről.

Az eddigi folyamatok kevésbé tekintettek túl a tervezésen. Lezárul egy nagy ciklus és újabb kezdődik. Amivel adósok vagyunk, az a *mérés*. Milyen hatásai vannak a megfogalmazott stratégiáknak, programoknak a hazai vagy akár a közép-európai és európai területi fejlődésre? Miképpen hatnak egymásra a különböző szinteken megfogalmazott tervezési dokumentumok? A területfejlesztési szakemberek számára ez a közeljövő egyik legnagyobb kihívása. *Ennek kimunkálásában, a tervezési lánc fejlesztésében napjainkig elvégzett munkákhoz hasonlóan, a NYUTI továbbra is úttörő szerepet igyekszik betölteni.*

Jegyzetek

¹ Pontosabban az 1990. évi LXV. A helyi önkormányzatokról szóló törvény kialakításakor, a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek jelentős mérséklése során a területfejlesztés nem került a megye kötelezően ellátandó feladatai közé.

² Nem maga a stratégiai tervezés volt újdonság, hiszen az a mikrogazdaságban, a vállalati tervezésben már évtizedek óta használt módszer volt, hanem a közszférában és a területfejlesztésben történő alkalmazása számított újdonságnak a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején.

³ A Csomai KSH kistérség a TEKI 2001–2003 közötti időszakban az átmeneti kategóriába került. Ez azt jelenti, hogy 2004-től mindenképpen kikerül a kedvezményezett kistérségek köréből.

⁴ Az 1993-ban indított, 10 millió ECU összegű I. Phare Területfejlesztési Program három témakört ölelt fel: 1. A hazai területi politika továbbfejlesztését (Területfejlesztési törvény megalapozása); 2. Kísérleti fejlesztési programok végrehajtását (Kísérleti megyei területfejlesztési tanács és ügynökség létrehozása és működtetése Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében); 3. A települések közötti együttműködés serkentése (széles partnerségi alapokon létrejött települészövetségek).

- ⁵ A legutóbbi két és a jelenlegi EU tervezési periódust tekintve, azok időtartama ciklusonként egy évvel növekedett: 1989–1993: 5 év, 1994–1999: 6 év és 2000–2006: 7 év.
- ⁶ A *Regional Science Association* (RSA) 1994. évi Groningenben (Hollandia) megrendezett Európa Kongresszusán jelentek meg nagy számban olyan tanulmányok, amelyek a forgatókönyv elemzési technikára épültek. A módszer hazai területi kutatásokban történő alkalmazását Enyedi György alapozta meg a kilencvenes évek közepén, három scenáriót vázolta a hazai területi fejlődésre (Enyedi 1996): 1.) A polarizált regionális fejlődés forgatókönyve; 2.) A közepesen koncentrált regionális fejlődés forgatókönyve; 3.) A dekoncentrált regionális fejlődés forgatókönyve.
- ⁷ Zala megye is támogatásáról biztosította a régió program készítését. Mivel a megye a Dél-dunántúli régióban is érdekelt volt, ezért a megyei szintű tervezési folyamat már korábban elindult a Pylon Kft. vezetésével.
- ⁸ Az már egy másik kérdés, hogy a koncepció hat prioritásából pénzügyileg csupán kettő vált valóban megvalósíthatóvá. Ennek oka, hogy a Területfejlesztési Célelőirányzat (TFC) és a TEKI felhasználását központilag szabályozták. Ez pedig pl. csak 2001-től vette föl a támogatható célok közé a humán erőforrás-fejlesztést, amely a Győr-Moson-Sopron megyei területfejlesztési koncepció egyik kulcsprioritása volt.
- ⁹ 184/1996 (XII.11.) Korm. rendelet A területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről.
- ¹⁰ Az együttműködés sikere a résztvevőkön múlt, de a háttérben a megbízó MTT tudatos döntése húzódozott meg. A NYUTI úgy nyerte el a tervezési megbízást, hogy az MTT kérte a megyei szervezetek bevonását a projekt megvalósításába. Természetes partnerként kínálkozott a korábbi években már a megyében kistérségi szinten aktív területfejlesztési szerepet vállaló RVA, aki szintén pályázott a koncepció elkészítésére.
- ¹¹ Az egyes megyékben lista készült a megye híres embereiről: országgyűlési képviselők, jelentősebb intézmények és vállalkozások vezetői, kiemelkedő megyei személyiségek.
- ¹² Sokan még nem érezték a súlyát a koncepciónak Veszprém megyében. Míg Győr-Moson-Sopron megyében deklaráltan már az első TFC és TEKI pályázati kiírástól a megyei koncepció volt a döntések irányítója, addig Veszprém megyében az elhúzódo tervezési folyamat miatt ezt a területfejlesztés szereplői nem érezték. A dolog fontosságára akkor ébredtek rá, amikor már a második pályázati ciklus leteltével a megye egyes térségei úgy érezték, hogy rendszeresen a forrás nélkül maradó pályázók között helyezkednek el. Így történt, hogy bár a kötelező egyeztetési eljárás során írásos véleményt nem adtak, a megyei önkormányzatnak a koncepció elfogadását tárgyaló közgyűlése előtt egy hónappal Pápa polgármestere és a Pápai Kistérség Fejlesztési Társulás vezetője személyesen mondta el a tervezőknek, hogy a tervezési dokumentum egyes fejezeteiben hol, mivel kellene szerepeltetni Pápát és térségét. Lényegében erre az időszakra tudatosult bennük, hogy a koncepció elfogadását követően a TFC és TEKI pályázatok elbírálásánál a koncepcióban megfogalmazottak lesznek irányadók.
- ¹³ A területfejlesztési koncepciók, programok és rendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló 18/1998. (VI.25.) sz. KTM rendelet.
- ¹⁴ A NYUTI 1996. január 16. óta a – No C.C.R. HUN-20860 számon – Phare/Tacis regisztrált tanácsadó szervezete Brüsszelben a regionális fejlesztések és regionális politika témakörében.
- ¹⁵ A törvény csak két tervezési régió esetében írta elő a tanács megalakításának kötelezettségét: *Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács, Balaton Fejlesztési Tanács* (1996. évi XXI. tv. 15.§. 2/a-b. bek.). A törvény 1999. évi módosítása rögzítette a statisztikai régiók összetételét, hogy azok átfedés nélkül fedjék le az országot (1999. évi XCII. tv. 7.§. 2. bek.). A két fejlesztési régió közül csak a Balatont nevesítette, ugyanakkor lehetőséget biztosított a speciális érdekeket képviselő több megyét, illetve régiót érintő önkéntesen szerveződő *térségi fejlesztési tanácsok* létrehozására. A Balatont ezek sorában említi a törvény (1999. évi XCII. tv. 5.§.).
- ¹⁶ Ebben az időszokban hiányzott a harmadik fél, az *osztrákok* aktív részvétele a projektben. Ennek az oka az volt, hogy Ausztriában még nem kezdődött meg az INTERREG III program tervezése az érintett tartományokban (Alsó-Ausztria, Bécs, Burgenland). Így az 1999. végére elkészült

- dokumentum valójában csak magyar–szlovák közös stratégia. Az osztrák fél 2000. végétől kezdett aktivizálódni, mivel az INTERREG III csatornai csupán 2002-től nyílnak meg. Jelenleg JORDES+ (Joint Regional Development Strategy for the tri-border area of Austria, Hungary and Slovak Republic) néven kezdeményeznek közös tervezési projektet a hármashatár térségére.
- ¹⁷ A fentiekén túl a NYUTI látta el a projekt titkársági és logisztikai feladatait is (workshopok szervezése, sokszorosítás, tolmácsolás, dokumentumok, prezentációs anyagok fordítása, külföldi szakértők helyi munkafeltételeinek biztosítása).
- ¹⁸ Extrém példán keresztül érzékeltethető ez a helyzet. A külföldi szakértők egy része azért volt felelős, hogy előkészítse és lebonyolítsa azokat a helyi és ágazati workshopokat, amelyek feltárják a vizsgált térség jellemzőit, szükségleteit, és elindítja a projektgenerálás folyamatát. Munkájuk zárását a workshopokról készített jelentés jelentette. Volt olyan szakértő, aki ezt nem teljesítette, mert már letelt a számára biztosított 20 szakértői nap!
- ¹⁹ A WMEB gyakorlatában ez azt jelentette, hogy a szerződő fél, ha a projekt átfutási ideje alatt havonta kíván számlázni, akkor 30%-os részesedéssel számolt, ha azonban csak a projekt végén állított ki számlát, akkor 25%-kal. (Ez utóbbi esetben fejeződött ki az, hogy nem a WMEB, hanem a szerződő fél előfinanszírozta a projektet.)
- ²⁰ A NYUTI ezt nem vállalta fel a hármashatár stratégia keretében.
- ²¹ 18/1998. (VI.25.) KTM rendelet A területfejlesztési koncepciók, programok és területrendezési tervek tartalmi követelményeiről.
- ²² The New Programming period 2000–2006: methodological working papers – Working Paper 1 Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents Objective 1, 2, and 3 2000–2006.
- ²³ 24/2001. (IV. 20.) OGY Határozat A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek lehatárolásáról.
- ²⁴ The New Programming period 2000–2006: methodological working papers – Working Paper 2. The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds interventions.
- ²⁵ A Vision Planet előzetes változatának fordítása megjelent a TÉT 1999. 1–2. számában, 2001. elején pedig a végleges dokumentum jelent meg magyarul a NYUTI fordításában és a VÁTI kiadásában.

Irodalom

- Callanan, B.–Lados M. (2001) *Közép-dunántúli Regionális Cselekvési Terv Modell*. Shannon–Győr, MTA RKK NYUTI. Kézirat.
- Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Faragó L. (2000) *Területi tervezés az európai integráció tükrében*. – Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.) *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs, MTA RKK. 149–162. o.
- Forman B. (2000) *Regionális politika az Európai Unióban*. Területfejlesztési szakkönyvek. Budapest, VÁTI.
- Grosz A.–Lados M.–Rechnitzer J. (szerk.) (1999) *A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területfejlesztési koncepciója – I. melléklet A hivatalos egyeztetési eljárás során beérkezett vélemények feldolgozása*. NYUTI Közlemények 88. Győr, MTA RKK NYUTI.
- Grosz A.–Lados M.–Rechnitzer J.–Tóthné Hermann J. (2000) *A területfejlesztési koncepciók és programok összehasonlító értékelése*. NYUTI Közlemények 116. Győr, MTA RKK NYUTI.
- Grosz A.–Lados M. (2001) *A Közép-dunántúli régió területfejlesztési programja*. Győr–Székesfehérvár, MTA RKK NYUTI.
- Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Hrubi L. (1997a) A megyei fejlesztési koncepciók (Összegzés). – *Tér és Társadalom*. 3. 79–86. o.
- Hrubi L. (1997b) Új vonások a Baranya megyei területfejlesztési koncepcióban. – *Tér és Társadalom*. 3. 87–92. o.
- Lados M. (1997) Önkormányzati gazdálkodás és a területfejlesztés az Északnyugat-Dunántúlon. – *Tér és Társadalom*. 1. 197–217. o.
- Lados M. (2001a) *A Nyugat-dunántúli régió területfejlesztési programja*. Győr, MTA RKK NYUTI.
- Lados M. (2001b) *Győr-Moson-Sopron megye területfejlesztési programja*. Győr, MTA RKK NYUTI.

- Lados M. (2001c) *Managing Regions in Hungary*. Konferencia előadás. Regional Policies in Europe: The Knowledge Age: Managing Global, Regional and Local Interdependencies. Nemzetközi Szimpózium – Eisenz (Ausztria), 2001. szeptember 21–23.
- Lados M. – Rechnitzer J. (1997a) Az Északnyugat-Dunántúl területfejlesztési stratégiája. – *Tér és Társadalom*. 1. 219–269. o.
- Lados M. – Rechnitzer J. (1997b) *The Experiences of Strategic Planning in Hungary*. Konferencia előadás. RSA 37. Európa Kongresszus. Róma, 1997. augusztus 26–29.
- Rechnitzer J.–Sas B. (1987) *Térszerkezeti vizsgálatok az Észak-Dunántúlon*. Regionális Kutatások Központjának Kutatási Eredményei 6. Pécs, MTA RKK.
- Rechnitzer J. (szerk) (1988) *A Rábaköz térszerkezete*. Csorna–Kapuvár, MTA RKK ÉDO.
- Rechnitzer J. (1990) *A nyitott határ*. Győr–Bécs, MTA RKK ÉDO.
- Rechnitzer J. (1991) *Az innováció fogadás feltételei Vas megye hátrányos helyzetű térségeiben (Regionális esettanulmány)*. Vasvár, Vas Megyei Elmaradott Térségi Önkormányzatok Szövetsége.
- Rechnitzer J. (1994) *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához*. Győr–Pécs, MTA RKK.
- Rechnitzer J. (szerk.) (1995) *Győr-Moson-Sopron megye területfejlesztési stratégiája. – I. kötet A megye Európában és a magyar térszerkezetben*. NYUTI Közlemények 10/I. Győr, MTA RKK NYUTI.
- Rechnitzer J. (1998) *A területi stratégiák*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Szörényiné Kukorelli I. (1997a) A kistérségek gazdasági és társadalmi jellemzői és trendjei Észak-Dunántúlon. – *Tér és Társadalom*. 1. 147–191. o.
- Szörényiné Kukorelli I. (1997b) Fejlesztési koncepciók a kistérségek számára (Összegzés). – *Tér és Társadalom*. 3. 93–100. o.
- Vision Planet – *A közép-európai, a Duna menti és az adriai térség integrált területfejlesztési stratégiája (Irányelvek és fejlesztéspolitikai javaslatok)*. (2001) Budapest, PHARE–VÁTI.

CHALLENGES OF THE SPATIAL PLANNING IN HUNGARY IN THE 1990S: FROM REGIONAL STRATEGIES TO PROGRAMMING AND IMPACT ANALYSIS

MIHÁLY LADOS

During the socio-economic transformation of Hungary, planning including *spatial planning* has become a *symbol* of the former planning economy. At the start of the Transition, the institutional system of planning was abolished both at national and county level.

Hungary has become a joint member of the *European Union* (EU) since 1991. Based on *Phare aid program*, Hungary has started the preparation for accession. A special program was set up to promote the *EU conform transformation of the Hungarian regional policy*. Professionals recognised that the EU regional policy utilises planning significantly, especially the methodology of *strategic planning*. As in whole Europe, the 1990s became the decade of the *renaissance of planning* in Hungary.

During this decade we have started from the preparation of *long term visions and strategies* and has reached the phase of *operative programmes*. This process has run along the different spatial levels of the Hungarian regional policy defined in the Act XXI on Regional Development and Physical Planning: national, regional, county, small region.

Among the increasing number of actors in regional and spatial planning *Centre for Regional Studies* (RKK) including *West Hungarian Research Institute* (NYUTI) has played a *leading role* adopting and developing new methods in planning. This paper provides a special view of this process through the glasses of NYUTI based on the planning projects has been implemented by NYUTI during this period.

The paper is dealing with county, regional, national and transnational plans. The core of the study is that what was/are the new challenges of spatial planning for Hungary according to

EU accession. What role has NYUTI played in *dissemination of the innovative methods in spatial planning* in Hungary?

The paper discusses this process in *four chapters*. The *first chapter* describes the changing needs for regional studies at the end of the 1980s. The basis of the *second chapter* is the requirements of the renewal of Hungarian spatial planning according to EU accession and Maastricht principles, and the need for foundation of strategic planning. The *third chapter* deals with planning in consortium and the transnationalisation of planning. The *fourth chapter* discusses programming as a new challenges of the pre-accession period.

Evaluating this process, we can conclude that the described actions did not look *beyond planning* until now. A *planning cycle* will close and a new will start soon. We miss the *monitoring and the impact analysis of plans*. What impacts are the planned strategies and programs on the national, Central European and European regional development? What synergies can be found among plans prepared in different spatial levels? Monitoring and impact analysis will be the most important challenge for Hungarian planners in near future. *We believe that NYUTI will play a pioneer role to work out and test the new methods as it did in the last ten years.*