

**VÁTI Kht. – Területfejlesztési Igazgatóság
Elemző és Értékelő Iroda**

**A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK
MONITORINGJA**

2003. augusztus

VÁTI
Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht.
TERÜLETFEJLESZTÉSI IGAZGATÓSÁG
Elemző és értékelő iroda
Törzsszám: 2507/2002-1.4.1

Témavezető:

Jusztin Valéria

A kutatás résztvevői:

*Bán Imre
Nagy András*

Irodavezető:

Sallai Anna

Vezérigazgató:

Paksy Gábor

Tartalom

BEVEZETÉS	4
1. A TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER MONITORINGJÁNAK HELYE, SZEREPE A TERÜLETFEJLESZTÉSI MEGFIGYELŐ ÉS ÉRTÉKELŐ RENDSZER FOLYAMATÁBAN	5
1.1 A TERÜLETFEJLESZTÉSI MONITORING	5
1.2 A TERÜLETFEJLESZTÉSI MEGFIGYELŐ ÉS ÉRTÉKELŐ RENDSZER (T-MER)	6
1.2.1 A T-MER felépítése, jellemzői	6
1.2.2 A T-MER tartalmi megalapozása	10
1.3 A TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER ÉRTÉKELÉSE A T-MER KERETEI KÖZÖTT	10
2. A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK SZEREPLŐI MAGYARORSZÁGON 13	
2.1 A MEGFIGYELÉS HATÓKÖRÉNEK MEGHATÁROZÁSA	13
2.2 A TERÜLETFEJLESZTÉS ORSZÁGOS IRÁNYÍTÁSA	14
2.3 A REGIONÁLIS POLITIKA TERÜLETI SZEREPLŐI	15
2.3.1 Regionális szint	15
2.3.2 Megyei szint	16
2.3.3 Kistérségi szint	17
2.4 A STRUKTURÁLIS ALAPOK FOGADÁSÁNAK ÉS FELHASZNÁLÁSÁNAK LEHETSÉGES INTÉZMÉNYI MODELLJE MAGYARORSZÁGON	19
2.4.1 Irányító Hatóság és Közreműködő Szervezet	19
2.4.2 Kifizető Hatóság	22
2.4.3 Monitoring Bizottság	22
3. A TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTJAINAK KIALAKÍTÁSA	24
3.1 A TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA KERETEIT ELEMZŐ OECD JELENTÉS	24
3.2 A TERÜLETI FOLYAMATOKRÓL ÉS A TERÜLETI POLITIKA EREDMÉNYEIRŐL SZÓLÓ ORSZÁGGYÜLÉSI BESZÁMOLÓ	26
3.3 PROGRAMMENDZSMENT KÉPESSÉG ÉRTÉKELÉSE A PHARE PROGRAMOK ÉRTÉKELŐ ÉS MONITORING JELENTÉSEI ALAPJÁN	28
3.3.1 A területfejlesztési Phare programok szerepe a területfejlesztés intézményrendszerének kialakításában	28
3.3.2 A programok megvalósításában résztvevő intézmények értékelése a monitoring jelentések alapján	30
3.4 AZ EURÓPAI UNIÓ STRUKTURÁLIS ALAPJAINAK KEZELÉSÉRE VALÓ FELKÉSZÜLTSG ÉRTÉKELÉSE	32
3.5 A TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER ELEMZÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE SZAKIRODALOMBAN	35
3.6 AZ ÉRTÉKELÉS SZEMPONTRENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER SZEREPLŐINEK BEVONÁSÁVAL	42
4. A TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER MONITORINGJÁNAK ÉS ÉRTÉKELÉSÉNEK MÓDSZERTANI JAVASLATA	49
4.1 A TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER ÉRTÉKELÉSI KRITÉRIUMAI	49
4.2 A TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER ÁLTALÁNOS VIZSGÁLATI SZEMPONTJAI	50
4.3 AZ ADOTT TÉRSÉGI SZINTRE VONATKOZÓ SPECIÁLIS ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTOK	55
4.3.1 Országos Területfejlesztési Tanács	55
4.3.2 Regionális fejlesztési tanácsok	56
4.3.3 Megyei területfejlesztési tanácsok	59
4.3.4 Megyei és regionális fejlesztési ügynökségek	61
4.3.5 Kistérségi társulások	63
FELHASZNÁLT IRODALOM:	65
1. SZ. MELLÉKLET: TERÜLETFEJLESZTÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER SZEREPLŐINEK JOGSZABÁLYBAN MEGHATÁROZOTT FELADATKÖRE*	66
2. SZ. MELLÉKLET: TERÜLETFEJLESZTÉS, -RENDEZÉS EGYÉB KÖZPONTI ÉS TERÜLETI SZEREPLŐINEK JOGSZABÁLYBAN MEGHATÁROZOTT FELADATKÖRE*	70

Bevezetés

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben előírt feladatnak eleget téve készült el az Országos Területfejlesztési Konceptió, amelyet az Országgyűlés 35/1998 (III 20) OGY határozatával fogadott el. A határozat értelmében a Kormány két évente beszámol az Országgyűlésnek, a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről, továbbá hat évente felülvizsgálja és megújítja az OTK-t. A beszámoló elkészült és J/3919. sz. Jelentés formájában került az Országgyűlés elé, amelyet a 39/2001. (VI.18.) sz. Ogy. határozattal fogadtak el.

A Jelentés elkészítéséhez a 1990-es évekre vonatkozóan rendelkezésre álló területi információkat kellett megfelelő módon összegyűjteni, feldolgozni és értékelni. A jövőben e munka hatékony elvégzése csak egy olyan területi megfigyelő és értékelő rendszer létrehozásával tehető optimálissá és hatékonná, amelynek fő célja az OTK megújításának megalapozása mellett, a döntéshozók, végső soron az Országgyűlés tájékoztatása az ország területfejlesztési helyzetéről, illetve a területfejlesztési politika céljainak megvalósulásáról.

A területfejlesztési politika céljainak érvényesülésére nemcsak a területi folyamatok hatnak, hanem a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszere is. Éppen ezért ennek a munkának integráns részét kell, hogy képezze a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerének értékelése.

Jelen tanulmány a fentiek alapján kísérletet tesz arra, hogy

- **Meghatározza** a területfejlesztési intézményrendszer monitoringjának helyét, és szerepét a területfejlesztési megfigyelő és értékelő rendszer folyamatában;
- **Áttekintse** az intézményrendszer értékelésének külföldi és hazai gyakorlatát, különös tekintettel a vonatkozó szakirodalom, az Országjelentések és a hazai tapasztalatok áttekintésére;
- **Kialakítsa** az értékelés szempontrendszerét a megyei és regionális területfejlesztési intézményrendszer képviselőinek bevonásával, végezetül
- **Összeállítson** egy módszertani útmutatót a területfejlesztési intézményrendszer megfigyeléséhez és értékeléséhez.

A Területfejlesztési Monitoring rendszer integráns részét képező munka eredménye egyúttal javaslatot ad arra vonatkozóan, hogy a „Területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika végrehajtásáról, az országgyűlés számára 2 éves rendszerességgel készítendő Jelentés milyen tartalommal, milyen szempontok alapján értékelje a területfejlesztés intézményrendszerét. Ezen túlmenően - miután javaslatot ad a területfejlesztés intézményrendszerével kapcsolatos adatok, információk struktúrájára - hozzájárul a Területi Információs Rendszer továbbfejlesztéséhez is.

1. A területfejlesztési intézményrendszer monitoringjának helye, szerepe a területfejlesztési megfigyelő és értékelő rendszer folyamatában

1.1 A területfejlesztési monitoring

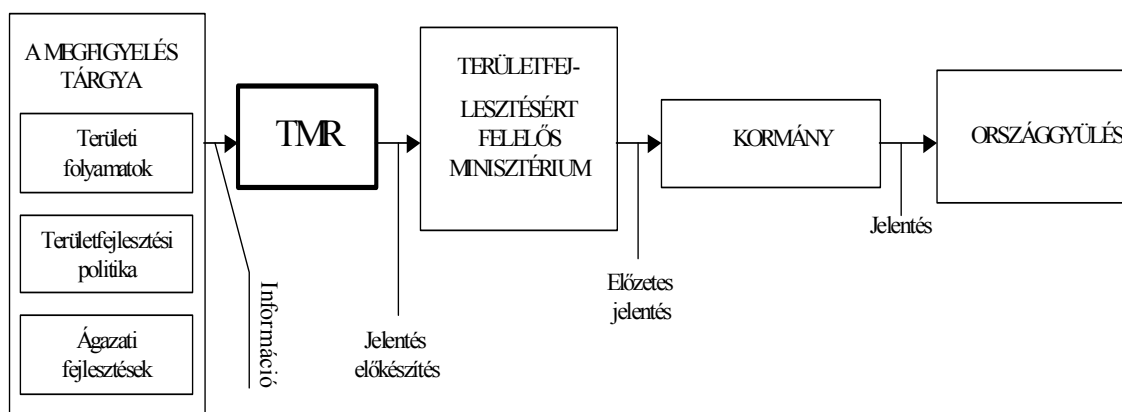
A területfejlesztési tevékenység társadalmi, gazdasági és környezeti hatásokkal járó fejlesztések megvalósítását jelenti. A fejlesztéseknek a térség társadalmi-gazdasági fejlődésére és fejlettségi szintjére gyakorolt hatásainak megfigyelése és értékelése (monitoring) visszacsatolást jelent a döntéshozó számára, aki ennek ismeretében módosíthatja a beavatkozás jellegét és irányát. Ennek megfelelően **a területfejlesztési monitoring tevékenység egyrészt a területi folyamatok megfigyelését, másrészt pedig a területfejlesztési politika beavatkozásainak nyomon követését, eredményeinek és hatásainak vizsgálatát jelenti.**

A területi folyamatok ilyen jellegű megfigyelésére és a területfejlesztési politika érvényesülésének értékelésére vonatkozó előírás már az 1996. évi XXI. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény 7.§-ban is meghatározásra került:

“A Kormány...kétévente beszámol az Országgyűlésnek az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről;”

E tevékenység első ízben a **Területfejlesztési Országgyűlési Jelentés** (továbbiakban Jelentés) keretében valósult meg, ahol területfejlesztési politika stratégiai céljainak szempontjából értékelésre kerültek a '90-es évek társadalmi, gazdasági területi folyamatai, az intézményrendszer kiépítésének és működésének eredményei, valamint a területfejlesztési politika céljainak elérését segítő eszközrendszer felhasználásának tapasztalatai. Különös hangsúlyt kaptak a Jelentésben az egyes ágazati fejlesztéspolitikák területi hatásai is.

A területfejlesztési monitoring rendszer (TMR) helye a Jelentés készítésének folyamatában



Forrás: A területfejlesztési Monitoring rendszer Konceptiója, VÁTI Elemző és Értékelő Iroda, 2001

A Jelentés jövőbeni rendszeres elkészítéséhez elengedhetetlen egy rendszeres adatgyűjtésen, pontos adatfeldolgozáson és elemzési módszereken, illetve objektív értékelési kritériumokon alapuló **területfejlesztési megfigyelési és értékelési rendszer (T-MER)** kialakítása. E nélkül ugyanis a területfejlesztés folyamatában a pillanatnyi helyzetet, eddig elért eredményeket leíró és a döntéseket alátámasztó információk és elemzések elkészülése késedelmet szenved. Ebben az esetben pedig a döntéshozók nem tudnak megalapozott döntéseket hozni a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásával kapcsolatban, s ezzel késleltetik a területfejlesztési politika céljainak megvalósítását.

1.2 A területfejlesztési megfigyelő és értékelő rendszer (T-MER)

1.2.1 A T-MER felépítése, jellemzői

A T-MER kialakításához – hasonlóan a monitoring rendszerek kialakításának általános gyakorlatához - definiálni kell a monitoring célját, tárgyát, konkrét feladatait, a rendszer elemeit, majd fel kell építeni az erre illeszkedő struktúrát, meg kell határozni a rendelkezésre álló eszközöket, illetve kritériumokat kell támasztani a rendszer felépítésével és működésével szemben.

Minderre a területfejlesztésért felelős tárca megbízásából a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht (a tárca háttérintézménye) által folytatott munka keretében sor került. A Területfejlesztési Monitoring rendszer Konceptiója¹ meghatározta a T-Mer tárgyát, feladatát, felvázolta a rendszer felépítését és javaslatot tett a T-Mer tartalmi megalapozására. Az alábbiak röviden összefoglalják a Konceptió főbb megállapításait:

A T-MER **tárgyát** azok a folyamatok, tényezők alkotják, melyek megfigyelésére az egész területfejlesztési megfigyelő és értékelő rendszer irányul:

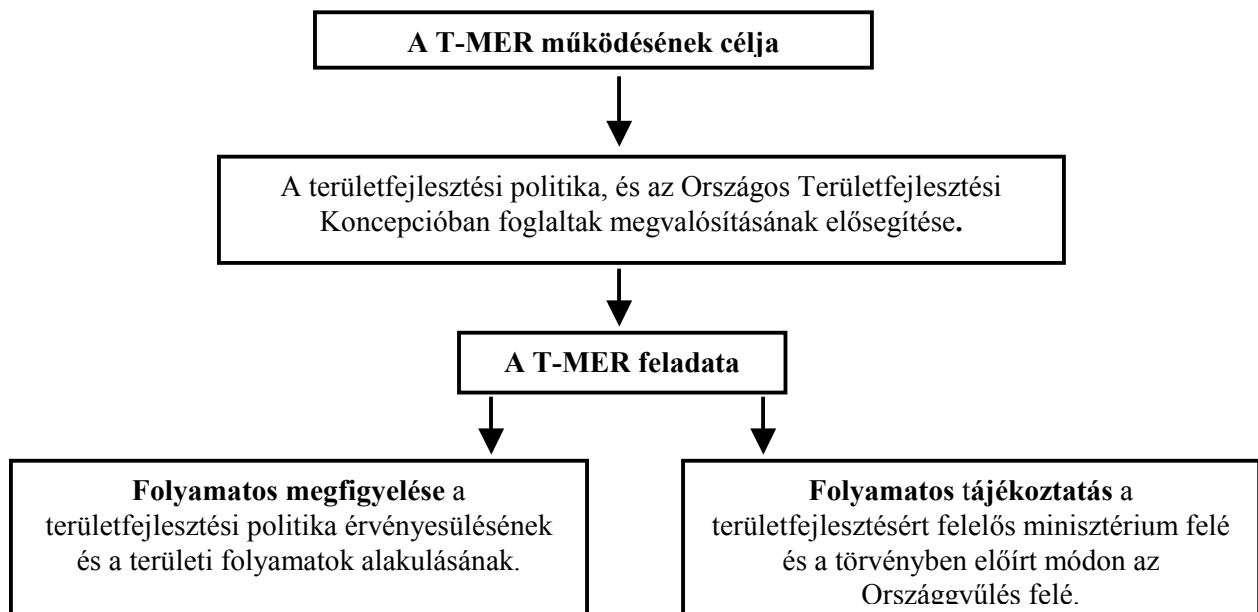
1. a területi folyamatok (gazdasági, társadalmi, infrastrukturális, környezeti folyamatok alakulása);
2. a területfejlesztési politika érvényesülése;
3. a strukturális beavatkozások (ágazati, szektorális beavatkozások, melyek területfejlesztési hatásokkal rendelkeznek).

A T-MER **feladatát** egyrészt a tájékoztatás: vagyis az Országgyűlés Törvényben előírt, és a területfejlesztésért felelős minisztérium folyamatos tájékoztatása. Másrészt pedig a megfigyelés: vagyis a területfejlesztési politika érvényesülésének és a területi folyamatok alakulásának megfigyelése.

¹ **Területfejlesztési Monitoring Rendszer Konceptiója**

VÁTI Kht, Területfejlesztési Igazgatóság,-Elemző és értékelő Iroda, 2001, Budapest

Elérhető: www.vati.hu



Forrás: A területfejlesztési Monitoring rendszer Konceptiója, VÁTI Elemző és Értékelő Iroda, 2001

A fentiek értelmében a TMR olyan monitoring rendszer, amely figyeli és értékeli a területi folyamatokat, illetve a területfejlesztési politika érvényesülését. Továbbá a rendszer a működési végtermékével a beavatkozásokhoz szükséges döntések előkészítését alapozza meg, ezzel hogy elősegítse a területfejlesztési politika, és az Országos Területfejlesztési Konceptióban foglaltak megvalósulását.

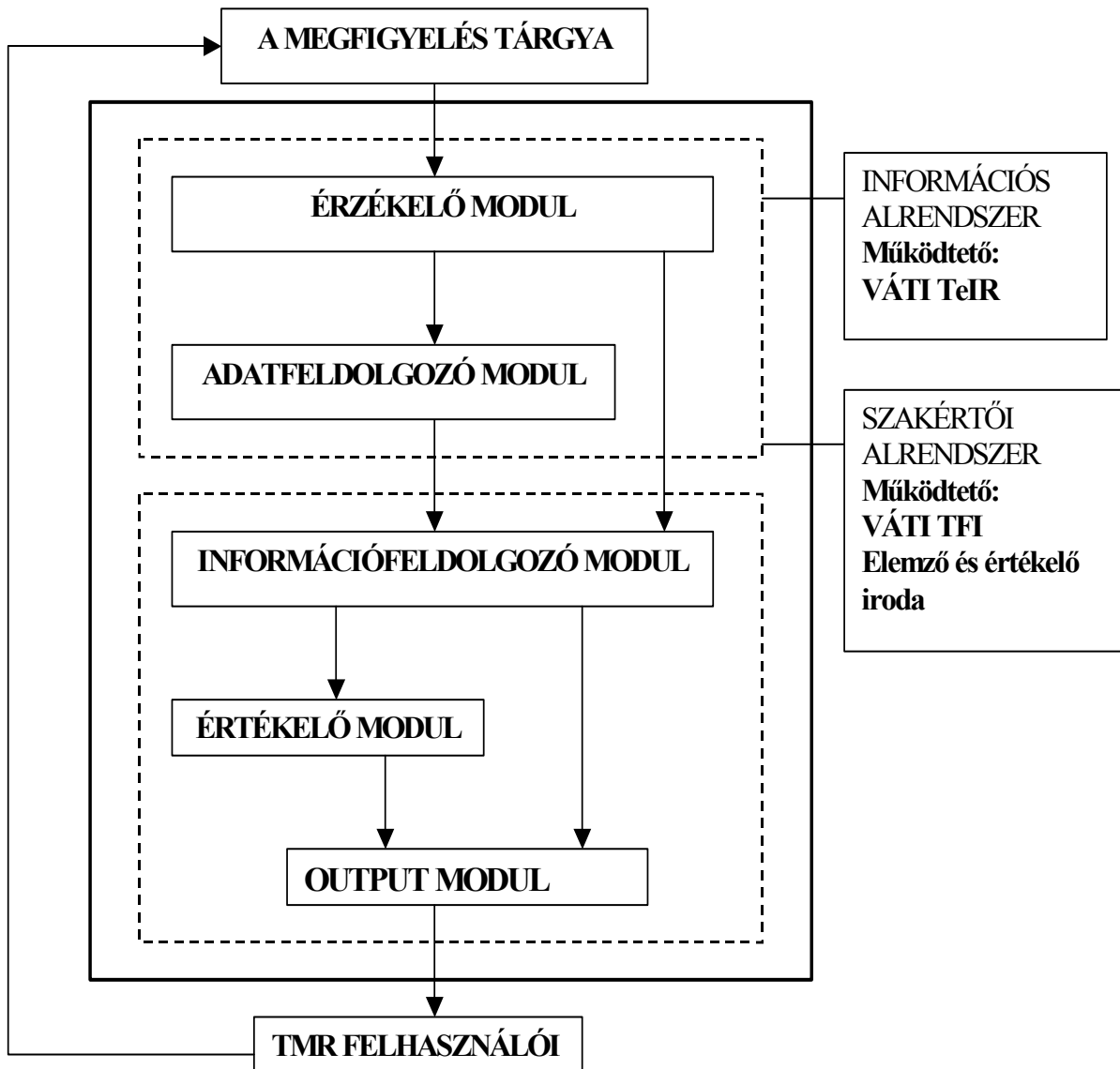
A **T-MER felépítését** tekintve két - jellegében és működésében - is két eltérő alrendszerre, az ún. *Információs* illetve *Szakértői* alrendszerre bontható. Míg az információs alrendszerben főleg adatgyűjtést és feldolgozást végeznek, addig a szakértői alrendszer főleg a szakemberek tapasztalataira és szakmai tudására alapozva ezeket első lépésben az igényeiknek megfelelő információkká alakítja át, majd feldolgozza, értékeli és végül a felhasználói szükségleteknek megfelelő formában megjeleníti.

A két alrendszeren belüli egységek a következő feladatokat végzik:

- *Az érzékelő modul*: a monitoring információk vonatkozásában az adat forrásokkal való kapcsolatot biztosítja
- Ennek megfelelően az *adatfeldolgozó modul* elsősorban a számszerű adatok egységes és összehasonlítható formába alakítását és a leíró jellegű „adatok” egységes követelményeknek megfelelő tartalomra hozását végzi el.
- *Az információ-feldolgozó modul* az összehasonlítható adatokból a területi folyamatokat leíró mutatókat (indikátorokat) képez, valamint a leíró jellegű „adatokból” kiválasztja és rendszerezi az értékeléshez szükséges információkat.
- *Az értékelő modul* működése során megfelelő módszertan alkalmazásával és meghatározott időszakra és intézkedésekre (pl. területfejlesztési politika és/vagy más ágazati fejlesztések) vonatkozóan készül a hatások értékelése. Ez jellegében több mint a monitoring jelentés, mivel nemcsak a konkrét eredményeket vizsgálja (pl. az épített

csatornák hossza és területi megoszlása), hanem kimutatja azt is, hogy ezek mennyiben felelnek meg és milyen mértékben járultak hozzá a stratégiai célok teljesüléséhez.

- Az *output modul* állítja elő a monitoring rendszer végtermékét, a különböző típusú jelentéseket. Ezek a további felhasználók igényei szerint lehetnek időszaki és rendkívüli, vagy rendszeres jelentések, amelyek figyelmeztetik a döntéshozókat a folyamatok kedvezőtlen irányba fordulására.



Forrás: A területfejlesztési Monitoring rendszer Konceptiója, VÁTI Elemző és Értékelő Iroda, 2001

A különbözőség ellenére a két alrendszer között szoros, közvetlen kapcsolat áll fenn. Az információs alrendszer által előállított adatok, információk a szakértői alrendszer számára alapvető erőforrásként szolgálnak, és lehetővé teszik a rendszer végső eredményét képező jelentések és dokumentumok előállítását.

A megfigyelés és értékelés rendszer működése során eredménye, outputja sokféle lehet; a megfigyelés és értékelés rendszer rugalmassága folytán - működtetőjének igényei szerint újabb igényeket (pl. felkészítő anyagok) is teljesíteni képes:

OUTPUT		HATÓKÖR	FELHASZNÁLÓ	IDŐ
1.	Jelentés a területi folyamatokról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről	ország	Országgyűlés	4 év
2.	Jelentés a területfejlesztési politika érvényesüléséről	ország	Országgyűlés, Területfejlesztésiért felelős tárca/kormányzati szerv, Országos Területfejlesztési Tanács,	év
3.	Monitoring jelentés egyes területi folyamatokról (tematikus kiadvány)	ország	Szakmai közvélemény	év
4.	Monitoring jelentés a régiókról/megyékről (területi kiadvány)	Régió/ megye/ kistérség	Területfejlesztésiért felelős tárca/kormányzati szerv, Országos Területfejlesztési Tanács, Regionális és Megyei Fejlesztési Tanácsok, Szakmai közvélemény	év
5.	Eseti megbízások		Területfejlesztésiért felelős tárca/kormányzati szerv	Igény szerint

A **T-MER működésével kapcsolatos követelmények** közül az *aktualitás* a rendszer működésének alaptétele, mivel a T-MER jelentőségét az általa rendelkezésre bocsátott információk frissessége jelenti. A *hitelesség* igénye elsősorban az információkhoz való hozzájutás kapcsán jut fontos szerephez. Ez az adatforrás megválasztására vonatkozó felelősséget jelenti elsősorban. A *pontosság* követelménye az átvett adatok feldolgozása során merül fel, amit a megfelelő adatfeldolgozási módszerek használata garantálhat. A pontosság igénye különösen fontos a megfigyelt, megállapított állapotváltozás mértéke szempontjából, mivel ennek alapján jelez a rendszer, és ez válhat ki az értékelés függvényében beavatkozást is. Kiemelten pozitív tulajdonsága a rendszernek a *rugalmassága*, mely megengedi, hogy folyamatosan képes legyen új megfigyelési feladatok ellátására (pl.: új jelenségek leírására képes indikátorok bevonása)és azoknak a rendszerbe való szerves beillesztésére is.

A T-MER Értékelő alrendszerében nagy az emberi tényező szerepe, ezért különösen fontos, hogy az a szervezet, amely a szakértői alrendszert működteti *független* legyen a végrehajtó vagy megvalósító szervezetektől, illetve a politikai döntéshozóktól. Ennek következménye lehet az a *kritikai szemlélet*, ami a döntéshozók felé korrekt és tárgyilagos helyzetelemzéseket és értékeléseket tud közvetíteni.

Mivel a rendszer a területfejlesztési politika érvényesítését segíti elő és a területi folyamatokról ad tájékoztatást, ezért alapvető követelmény, hogy működése és működési eredményei nagyobb *nyilvánosságot* kapjanak. Ahhoz azonban, hogy ezen eredmények valóban felhasználásra kerüljenek, elengedhetetlen az eredmények megfelelő formában és *közérthetően* megfogalmazott megjelenítése, prezentálása. Ennek hiányában az elemzéseket nem tudják teljes körűen alkalmazni a potenciális felhasználók, akik a következtetések világosan és egyszerűen megfogalmazott bemutatását igénylik.

1.2.2 A T-MER tartalmi megalapozása

A T-MER esetében a rendszer céljából fakadó speciális feladatot jelent - az EU tapasztalatait figyelembe véve - a területi folyamatokat és a regionális politika érvényesülését jellemző témakörök megjelölése, továbbá az ezeket legjobban leíró indikátorok rendszerének és az ehhez szükséges adatok körének meghatározása. Meg kell jelölni továbbá az adatgyűjtés körébe bevont adatok minőségi követelményeit (pontosság, dimenzió), a gyűjtés periódusát, a potenciális adatforrásokat. Javaslatokat kell adni a feldolgozás és elemzés módszertanára.

A területfejlesztési monitoring rendszer tartalmának kialakítása során meg kell határozni a **megfigyelés tárgyát**. Jelen esetben ez a területfejlesztés - 1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény, illetve az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió által meghatározott - stratégiai céljainak megvalósulását, alakulását jelenti.

Ez után tisztázni kell, hogy a különféle területi folyamatok illetve a területfejlesztési politika eszköz és intézményrendszerének elemei közül melyek azok, amelyek befolyásolják a területfejlesztési politika által kitűzött célok elérését. Ezekre terjed ki a **megfigyelés hatóköre**. (A gazdaság, a társadalom, infrastruktúra és természeti környezet szféráiban zajló folyamatok nem mindegyike hat a területfejlesztés céljainak megvalósulására. Pl. az infláció vagy a külkereskedelmi deficit változása is gazdasági folyamat, de a területfejlesztés szempontjából nem jelent vizsgálati szempontot!)

Ezt követően meg kell határozni, hogy a területfejlesztési politika stratégiai céljainak megvalósulására ható folyamatok, eszközök, intézmények milyen **vizsgálati szempontok**, jellemzők, tényezők írják le. (pl. a gazdasági versenyképességet a vállalkozói aktivitás vagy a külföldi tőke) Ennek során legfontosabb, hogy a folyamatot minél részletesebben írjuk le, és teljes képet alkothassunk az adott folyamatnak a területfejlesztés céljaira gyakorolt hatásairól.

A következő fázisban, a rendszerterv elkészítése során - lehetőleg kvantitatív módon - mérhetővé kell tenni ezen tényezőket, ami a leíró **mutatórendszer** létrehozását jelenti. Ügyelni kell arra, hogy a mutatók minél szorosabb kapcsolatban álljanak a megfigyelt tényezővel, és lehetővé tegyék a más tényezőkkel való összehasonlítást a hatáselemzés során.

Végül a kialakított mutatórendszerhez meg kell határozni a szükséges **adatigényt**, az adatokkal szembeni minőségi követelményeket, a lehetséges adatforrásokat, az adatgyűjtés időbeli periódusát és területi szintjét, végül az adatáramlás felelősségi rendjét.

1.3 A területfejlesztési intézményrendszer értékelése a T-MER keretei között

A területfejlesztési politika a területi folyamatok törvényben meghatározott céloknak megfelelő irányba terelését jelenti, a területfejlesztési intézményrendszer működésével és a rendelkezésre álló területfejlesztési eszközök tudatos, tervezett beavatkozásai révén.

A területfejlesztési politika érvényesülése - azaz a területfejlesztés stratégiai céljainak megvalósulása - mindenekelőtt a területi folyamatok alakulásán keresztül értékelhető. A területfejlesztési politika érvényesülésének másik oldalát viszont a politikát alapvetően meghatározó intézményrendszer értékelése jelenti. Ennek során kell választ kapni azokra a

kérdésekre, hogy a területfejlesztési intézményrendszer felépítése, működése megfelel-e a demokratikus normáknak és a területfejlesztés alapelveinek?

Illetve mennyire –és milyen módon - működött közre az intézményrendszer a területfejlesztés stratégiai céljainak elérésében?

A területfejlesztési intézményrendszere értékelése olyan speciális területnek számít a T-MER keretein belül, amely több tekintetben eltér a hagyományos monitoring tevékenység eljárási szabályaitól.

A T-MER előzőekben vázolt tartalmi felépítésének megfelelően a megfigyelés hatókörének meghatározása azon területfejlesztési intézmények megnevezését jelenti, amelyek működését a területfejlesztési megfigyelő és értékelő rendszer értékelné fogja. Az intézményrendszer működésének értékelését alapvetően befolyásolja az a tény, hogy a területfejlesztési intézményrendszer elemei alapvető kettősségre épülnek.

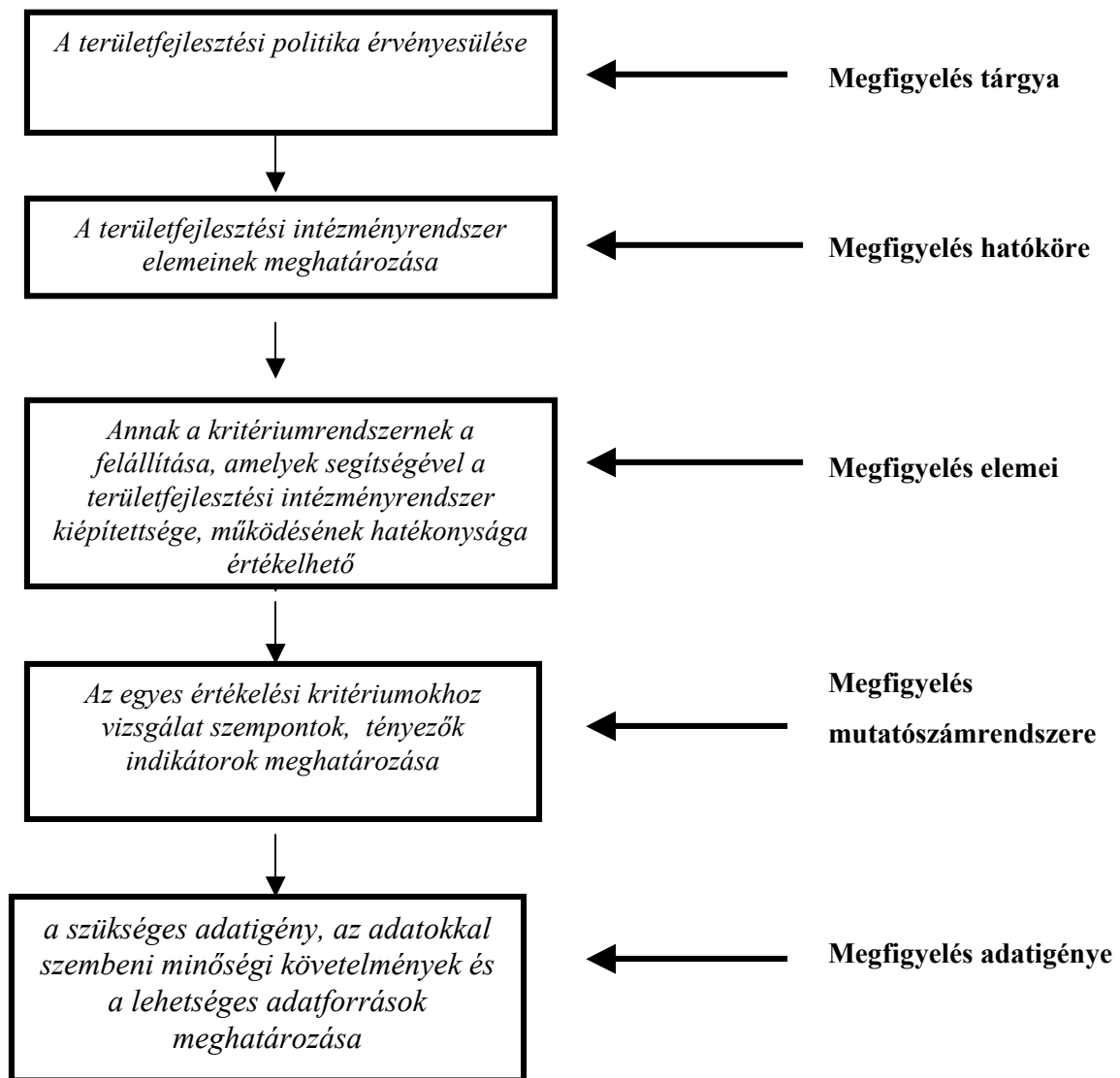
- A döntéshozói szintet maguk a tanácsok tagjai képviselik, akiknek többsége azonban – az összetétel sajátosságaiból következőleg – a szakmai szempontokon túl, értelemszerűen a politikai érdekérvényesítés színterének is tekintik a tanácsok üléseit.
- A döntéselőkészítői – vagy operatív - szintet a tanácsok mellett működő munkaszervezetek jelentik, amelyek általában valamilyen függőségi viszonyban állnak a területfejlesztési tanácsoktól.

Ezután kell felállítani azt a kritériumrendszert, amelyek segítségével a területfejlesztési intézményrendszer kiépítettsége, működésének hatékonysága értékelhető.

Az egyes értékelési kritériumoknak megfelelő vizsgálati szempontok, tényezők indikátorok meghatározása. A T-MER többi elemétől – különösen a területi folyamatok alakulására irányuló vizsgálatoktól - eltérően ebben az esetben rendkívül nehezen határozható meg azon egzakt mutatók köre, amelyekkel egyértelműen fel lehetne mérni az intézményrendszer egyes elemeinek működési hatékonyságát, eredményességét.

Másrészt – éppen a mutatók definiálási nehézségei miatt, illetve a kvantitatív indikátorok hiánya miatt – magának az értékelésnek is elsősorban leíró jellegűnek kell lennie.

Az intézményrendszer hatékonyságának elemzését nehezíti, hogy a döntéshozatalért felelős intézmények esetében – azok politikai dominanciájú összetételéből adódóan - legalább négyévente a szereplők köre folyamatosan változik és az új szereplők „beilleszkedése” a döntéshozatali rendszer struktúrájába – különösen a kezdeti időszakban – az adott intézmény hatékony működésére meghatározó hatást gyakorol.



A területfejlesztési intézményrendszer működésének megfigyelése és értékelése – mint az a szűkös szakirodalomból is látható – úttörő jellegű feladat. E tevékenység jelentősége abban áll, hogy a jól megalapozott és rendszeres értékelés eredményeképpen folyamatos visszacsatolást lehet biztosítani a legmagasabb szintű döntéshozók számára annak érdekében, hogy az intézményrendszer megfelelő működésével minél hatékonyabb feltételrendszer alakulhasson ki a hazai és nemzetközi források bevonása érdekében. Jelenleg ugyanis a csatlakozást követően rendelkezésre álló európai uniós források mindössze keretösszeget jelentenek, viszont az intézményrendszer eredményes működése jelentősen hozzájárulhat azok felhasználásának maximalizálásához.

2. A területfejlesztés intézményrendszerének szereplői Magyarországon²

2.1 A megfigyelés hatókörének meghatározása

A területfejlesztés összességében egy olyan sokszereplős tevékenység, mely csak **igen bonyolult szervezeti és intézményi környezetben és kapcsolatrendszerben** valósul meg hatékonyan. Egy-egy térség (megye-régió) fejlődésében, területi-környezeti és gazdasági állapotának alakulásában sok szervezetnek van feladata és felelőssége. A Törvény is több felelőst nevez meg a területfejlesztés céljainak és feladatainak ellátására. Maga a hazai szakirodalom sem egységes az intézményrendszer elemeinek felsorolásában. Gyakorlatilag két szemlélet létezik:

Szűkebb értelemben a területfejlesztés közvetlen intézményrendszerén a területfejlesztési törvény által megjelölt négy szintű struktúrát értjük, melyhez

- az Országos Területfejlesztési Tanács,
- a Térségi és Regionális Fejlesztési Tanácsok,
- a Megyei Területfejlesztési Tanácsok,
- valamint a területfejlesztési önkormányzati társulások tartoznak.

Tágabb értelemben a területfejlesztési politika érvényesülését alapvetően meghatározzák – a fenti szereplőkön túl

- az Országgyűlés,
- a Kormány,
- a területfejlesztésért felelős tárca
- az ágazati minisztériumok,
- és az önkormányzatok.

A területfejlesztésben **közvetlenül, vagy közvetetten érintett egyéb szereplők** közé tartoznak

- A területi dekoncentrált szervek (Regionális Idegenforgalmi Bizottságok, Földművelésügyi Hivatalok, Közigazgatási Hivatalok)
- Az Érdekképviseleti szervek, szervezetek (a kamarák, IPOSZ KISOSZ, szakszervezetek)
- Munkaerőpiaci intézmények (Regionális Munkaerő Fejlesztési és Átképző Központok, Megyei munkaügyi központ, egyéb képzési intézmények)
- Vállalkozásfejlesztési intézmények (MVA, Helyi Vállalkozói Központok)
- Pénzügyi intézmények (bankok, garancia alapok, pénzügyi tanácsadók)
- Tudományos kutató és oktató intézmények (felsőoktatási intézmények, kutató intézetek, szakmai háttérintézmények)
- Civil kezdeményezések (egyesületek, alapítványok, alkalmi összefogások)

Mint látható számosságát és típusát tekintve is igen sok szereplő érintett a terület és gazdaságfejlesztésben. Az „állami”, illetve az állam által „létrehozott”- szereplők feladatai törvényekben, rendeletekben szabályozottak, szemben a magánszférával és a civil szervezetekkel, amelyeknek a részvétele a fejlesztési folyamatokban csak önkéntességen és önérdeken alapulhat. E szervezetek “viselkedése” és a közöttük kialakuló kapcsolat jellege (együttműködés orientáció kontra rivalizálás) nagymértékben befolyásolja a fejlesztések

² Az egyes területi szinteken érintett szereplők területfejlesztési törvény által megjelölt feladatainak pontos meghatározása az 1. számú mellékletben található

eredményességét, a rendelkezésre álló források felhasználásának hatékonyságát, hiszen a közös, egymás hatását erősítő programok nagyobb eredmény elérését teszik lehetővé, mint az egyedi akciók és a szétaprózódó forrásfelhasználás.

Jelen tanulmány vizsgálati területe a területfejlesztés intézményrendszerének szűkebb körére terjed ki, tekintettel arra, hogy a területfejlesztésben közvetlenül, vagy közvetetten érintett szervezetek, politikai, szakmai intézmények tevékenységének átfogó és teljes körű monitoringja és értékelése olyan nagyságrendű feladatot jelentene, amelyre e tanulmány szakmailag megalapozottan nem vállalkozhat.

Kivételt egyedül a tanácsok és a társulások mellett működő, alapvetően döntéselőkészítő és – végrehajtó funkciót ellátó munkaszervezetek jelenthetnek. E két stratégiai jelentőségű feladataikból adódóan ugyanis nem lehet figyelmen kívül hagyni ezen szervezetek tevékenységének, hatékony, vagy kevésbé eredményes működésének megfigyelését és értékelését.

A területfejlesztés intézményrendszerének elemei jelenleg a következők:

- Országos szinten az ágazati dominancia mellett a területi szempontok megerősödését, a kormányzati koordináció elmélyülését az Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) munkája biztosítja;
- A regionális szint megjelenésével a nagytérségi együttműködés intézményesülése a regionális fejlesztési tanácsok (RFT) felállításában öltött testet. A tanácsok döntéshozatalát fejlesztési ügynökségek (RFÜ) segítik.
- Megyei szinten a decentralizáció és partnerség elvének tényleges érvényesítése az új szemléletű területfejlesztési politika legmarkánsabban meghatározott főszereplői, a megyei területfejlesztési tanácsok (MTT) kialakításával vált lehetővé. E munka döntéselőkészítését itt is többnyire ügynökségi formában oldották meg.
- A kistérség szintjén a kistelepülések helyi együttműködésének indirekt ösztönzésével a területfejlesztési önkormányzati társulások létrehozása és - kezdetben jelentős, majd később korlátozottabb - érdekérvényesítési funkcióval történő felruházása kétségtelenül a törvény egyik legjelentősebb vívmánya. Általában azonban nem jellemző, hogy a társulások mellett intézményesített szakmai munkacsoport jött volna létre.

Az alábbi fejezet célja a területfejlesztési törvény és a kapcsolódó jogszabályok alapján a területfejlesztési intézményrendszer struktúrájának áttekintése, illetve az egyes területi szinteken érintett szereplők feladatainak meghatározása.

2.2 A területfejlesztés országos irányítása

Országos szinten a Kormány, illetve a tárcák területfejlesztéssel összefüggő feladatainak végrehajtása mellett az **Országos Területfejlesztési Tanács (OTT)** tevékenysége meghatározó, melyben az érintett tárcák mellett a területi (megyei, regionális), illetve szakmai képviselet is szerepet kap. Az OTT a regionális fejlesztési tanácsok képviselőiből, az országos gazdasági kamarák elnökeiből, az Országos Munkaügyi Tanács munkaadói és munkavállalói oldalának egy-egy képviselőjéből, a területfejlesztési tevékenységben érintett minisztériumok képviselőiből, a főpolgármester képviselőjéből, az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság elnökéből, az országos önkormányzati érdekszövetségek közös képviselőjéből, valamint

néhány más, csak tanácskozási joggal rendelkező tagból áll. Az OTT elnöke a területfejlesztésért felelős miniszter.

A területfejlesztési politika kialakításáért felelős OTT a Kormány javaslattevő és koordináló szerveként működik, legfőbb feladatai közé tartozott az elmúlt időszakban az Országos Területfejlesztési Konceptió egyeztetése, a Kormányhoz benyújtott törvénytervezetek véleményezése és a rendeletek tartalmában a konszenzus megteremtése, másrészt tanácskozási joga van minden lényegesebb, a politika beavatkozási eszközeit érintő döntésben (támogatásra jogosult területek meghatározása, támogatási programok kialakítása).

Az OTT munkáját az **Országos Területfejlesztési Központ (OTK)** néven működő titkárság 2002-ig segítette. A szervezet 12 tagja közé tartozott a 7 tervezési-statisztikai régióért felelős régióigazgató, akik részt vettek a Regionális Fejlesztési Tanácsok ülésein, illetve az OTT és a régiók között biztosították a napi kapcsolattartást. A 2002 évi választásokat követő új kormányzati struktúra értelmében az OTK a területfejlesztésért felelős minisztériumi apparátussal együtt a MEH keretei között működik.

2.3 A regionális politika területi szereplői

2.3.1 Regionális szint

Regionális szinten az Országos Területfejlesztési Konceptió alapján 7 tervezési-statisztikai régió került kialakításra. A területfejlesztési törvény módosítása kötelezővé tette a hét tervezési-statisztikai régióra épülő **regionális fejlesztési tanácsok** létrehozását, amelyek alapvető feladata az adott régió gazdaságának és infrastruktúrájának fejlesztése, ehhez kapcsolódóan a régió területfejlesztési koncepciójának és programjának elkészítése és végrehajtásának koordinálása.

Minden régióban felállt a regionális fejlesztési tanács, amely 20-22, szavazati joggal rendelkező állandó képviselőből és néhány további, az ülések napirendi pontjainak megfelelően meghívott szavazati jog nélküli képviselőből áll.

A tanácsok összetétele a következő:

- a tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnöke,
- a megyei jogú városok polgármesterei,
- a területfejlesztési önkormányzati társulások egy-egy képviselője megyénként,
- a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke,
- valamint a területfejlesztésben érintett miniszter képviselője.

A tanács az elnökét tagjai közül választja meg, általában a régiót alkotó megyei területfejlesztési tanácsok elnökei közül.

A regionális fejlesztési tanácsok leglényegesebb feladata a régiók fejlesztési koncepciójának, illetve regionális fejlesztési terveinek jóváhagyása, emellett részt vesznek a területfejlesztési PHARE-programok végrehajtásában is. 1998-tól egyre bővülő decentralizált forrásokkal is rendelkeznek (jelenleg a TFC 30% kerül decentralizáltan az RFT-k kompetenciájába, melyet a régió fejlesztési prioritásaival összhangban, pályázati úton kell elosztaniuk).

A regionális fejlesztési tanácsok létrehozása, működésük szervezeti kereteinek kialakítása (a regionális fejlesztési tanácsnak a megyék képviselői is tagjai) elősegíti, hogy a régiókat alkotó megyék közösen határozzák meg fejlesztési prioritásaikat, elősegítve ezzel a régió és a megyék érdekeinek összhangját. Azonban azt is el kell mondani, hogy a regionális szemlélet még nem igazán erős, így sok döntés megyei alapon születik meg, a megyék egymás közötti egyezkedését követően. Ez a folyamat még mindig nagyon az elején tart, és hosszú időre és közös munkára lesz szükség ahhoz, hogy fokozatosan valódi regionális intézmények alakulhassanak ki.

A regionális fejlesztési tanácsok munkáját minden régióban **regionális fejlesztési ügynökségek** (RFÜ) segítik. Az RFÜ-k a regionális fejlesztési tanácsok tulajdonában álló nonprofit szervezetek; igazgatójukat a regionális fejlesztési tanács jelöli ki általában nyílt pályázat útján. A regionális fejlesztési ügynökség személyi állományának az összetétele és jellege régióként lényegesen eltérő. A regionális fejlesztési ügynökségeken dolgozó munkatársak száma átlagosan 10 - 20 fő körül alakul. Az ügynökségek személyi állománya rendszerint mérnökökből és közgazdászokból áll, és az ott dolgozó munkatársak csak nagyon kis hányada nem rendelkezik felsőfokú végzettséggel. A regionális fejlesztési ügynökségek legjellemzőbb feladatai közé tartozik a regionális fejlesztési tanács titkársági teendőinek ellátása, a regionális fejlesztési tervek megvalósításának támogatása, a PHARE-programok és a területfejlesztési célelőirányzat pályázatainak döntés-előkészítése. Az EU csatlakozást követően az ügynökségek várhatóan szerepet kapnak a Strukturális Alapokból finanszírozott programok végrehajtásában is.

A hét tervezési-statisztikai régió a magyarországi intézményrendszeren belüli pozíciója erősítése érdekében 2000 szeptemberében létrehozta a **Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsát** (TERET), melynek tagjai a Regionális Fejlesztési Tanácsok elnökeiből kerülnek ki. A TERET alapvető célja, hogy támogassa a magyarországi régiók felkészülését az európai uniós tagságra, és hogy erősítse a regionális szereplők részvételét a nemzeti fejlesztési források felhasználásában.

A törvény továbbra is lehetővé teszi - a régió és megyehatárokon túlnyúló feladatok kezelése érdekében - a területfejlesztési tanácsok önkéntes együttműködését, melynek intézményes kerete **Térségi Fejlesztési Tanács**. A törvény térségi fejlesztési tanácsként hozta létre a Balaton Fejlesztési Tanácsot, melynek alapvető feladata a Balaton kiemelt üdülőkörzetét érintő területfejlesztési feladatok koordinálása.

2.3.2 Megyei szint

A területfejlesztési törvényben a megyei szint meghatározása volt a legegységesebb és ezt a működési tapasztalatok is visszaigazolják. A törvény értelmében minden megyében felállt a **megyei területfejlesztési tanács**, amelynek tagja a megyei közgyűlés elnöke, a megyei jogú városok polgármesterei, a területfejlesztésért felelős minisztérium képviselője, az adott megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások három képviselője, a megyei földművelésügyi hivatal vezetője, valamint a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője.

A megyei területfejlesztési tanácsok összetételére is kihatott a területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása. Megszűnt ugyan a munkaadói és munkavállalói oldal, valamint a kamarák tagsági részvételének joga, viszont új szereplői lettek a tanácsoknak a megyei FM-hivatalok és az illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselői. Ugyanakkor továbbra is biztosított az együttműködés a területfejlesztésben érdekelt szervezetek és a megyék gazdasági szereplői között, ugyanis a területi gazdasági kamarák állandó megbízotti státusszal részt vesznek a tanácsok munkájában. Mindezen túlmenően a törvény rendelkezik arról, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok foglalkoztatáspolitikai feladataikat a Megyei Munkaügyi Tanáccsal összehangoltan lássák el, tehát a foglalkoztatási ügyekben is biztosított az együttes munka. A kistérségi és megyei érdekek közelítését segíti az, hogy a kistérségek képviselői továbbra is részt vesznek a megyei területfejlesztési tanács munkájában, bár a területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása csökkentette számukat azzal, hogy a törvény 3 főben határozta meg a területfejlesztési önkormányzati társulások által delegálható résztvevők számát.

A megyei területfejlesztési tanácsok fő feladatai közé tartozik a megyei területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozása, az önkormányzatok és a gazdasági szereplők fejlesztési elképzeléseinek összehangolása. Szerepüket növeli, hogy saját hatáskörben dönthetnek a területfejlesztést közvetlenül szolgáló állami pénzeszközök, - a területfejlesztési célleírányzat (TFC) 30%-a, a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI), illetve a céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE) – felhasználásáról, jellemzően elsősorban a munkahelyteremtést és a gazdaságfejlesztést elősegítő infrastruktúrafejlesztést támogatva.

A megyei területfejlesztési tanácsok tulajdonképpen csak három régióban – Dél-Dunántúl, Észak-Alföld és Észak-Magyarország – jutottak arra az elhatározásra, hogy nonprofit szervezeti formában működő **megyei fejlesztési ügynökségeket** hoznak létre. A többi megyében csak 4-5 fős, kisméretű titkárságokat állítottak fel a tanácsok munkájának és döntéseinek szakmai és technikai támogatására.

A megyei fejlesztési ügynökségek helyenként tekintélyes létszámmal működnek – a legnagyobb az észak-alföldi régióban 26 munkatárssal működő Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Fejlesztési Ügynökség. Jellemző, hogy mindegyiküket az ország szegényebb régiójában állították fel, továbbá, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok hatáskörébe tartozó decentralizált támogatások felhasználásában és a területfejlesztési PHARE-programok menedzselésében hasznos tapasztalatokat gyűjtöttek. Jóllehet feladataik ezen a téren – a Strukturális Alapok kezelésével kapcsolatos feladatoktól eltérően – nagyrészt a formai szempontból való megfelelés ellenőrzésére korlátozódtak.

2.3.3 Kistérségi szint

A területfejlesztési politika legalsó területi szintjén meg kell különböztetni egymástól a térségfejlesztési „közösségi mozgalomként” szerveződő kistérségi társulásokat a statisztikai kistérségek rendszerétől. A statisztikai kistérségek rendszere, amint azt a KSH alábbi, fogalmi meghatározása is mutatja alapvetően statisztikai céllal került bevezetésre.

„A statisztikai kistérségek rendszere az ország egész területét átfogó, megyehatárokat át nem lépő rendszer. Egy-egy kistérség olyan földrajzilag is összefüggő települések együttese, amely a települések közötti valós munka -, lakóhelyi, közlekedési, középfokú ellátási (oktatás,

egészségügy, kereskedelem) stb. kapcsolatokon alapul. A kistérségi rendszerben a településeik kapcsolataik révén egy vagy több központi településhez vonzódnak. A rendszerben minden város egyúttal vonzásközpont (társközpont), de vannak községi jogállású vonzásközpontok is. Megnevezésük a központi település neve alapján történt.” (KSH, 1994)”

Kialakítása azt követően történt, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a kétszintű önkormányzati rendszer létrehozásával megszüntette a közigazgatási értelemben vett városkörnyéket. Ezzel a megyéken belüli térségi különbségek bemutatására alkalmas, egész országot lefedő, közigazgatási alapú területi statisztikai csoportosítás érvényét veszítette.

A kistérség a területfejlesztés lehetséges beavatkozási – országos, regionális, megyei, kistérségi, települési – szintjei közül az a térségi szint, ami a települési önkormányzatok együttműködése révén az alulról építkező regionális politika meghatározó eleme lett. A területfejlesztési törvény értelmében:

*„A települési önkormányzatok képviselő-testületei megállapodással a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező **területfejlesztési társulást** hozhatnak létre.”*

A kistérségi társulások létrehozása a törvény szerint tehát nem kötelező, de mindenképpen célszerű, mivel a társulások kaptak képviseleti jogot a megyei területfejlesztési tanácsban. A területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanács tagjai között a területi önkormányzati társulások képviselőinek számát úgy állapította meg, hogy azok statisztikai térségenként 1-1 tagot delegálhattak. Ebben szerepet játszott az a tény, hogy a statisztikai kistérségek rendszere lefedi az egész országot és a kistérségek száma a társulásokéhoz képest stabil. A törvény 1999. évi módosítása megváltoztatta ezt a gyakorlatot és a megyei területfejlesztési tanács tagjai között a területi önkormányzati társulások képviselőinek számát három főben állapította meg.

A területfejlesztési törvény 6. §-ának e) pontja az Országgyűlés feladatául rendelte a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveinek, valamint a kedvezményezett térségek besorolása feltételrendszerének a meghatározását. A kedvezményezett térségek lehatárolása a statisztikai kistérségek szintjén történt meg.

A területfejlesztési törvény módosítása felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a **területfejlesztési önkormányzati társulások** működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás mértékét és felhasználásának módját. A felhatalmazás alapján került sor a **kistérségi megbízottak** kinevezésére, akik statisztikai kistérségenként, de a társulásokhoz kötődően látják el feladatukat. Az Országgyűlés a 2000. évi költségvetésben 500 millió forintot különített el a Miniszterelnöki Hivatal fejezetében, a kormány pedig rendeletet fogadott el a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról. A 61/2000. (V. 3.) Korm. rendelet szerint a fenti összeg szolgálja a társulásoknak szakmai segítséget nyújtó térségfejlesztési-megbízottak hálózatának kialakítását és működtetését. A megbízottak működési területei a statisztikai kistérségek, megbízóik pedig a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok. Amennyiben egy statisztikai kistérségben több társulás működik, úgy a megbízott valamennyi társulás tevékenységéhez kötődően végzi munkáját.

Kistérségi szinten nincsenek decentralizált források, de a megyék részére decentralizált forrásokból pályázat útján a kistérségek is forrásokat nyerhetnek el fejlesztési programjaik kidolgozásához, illetve azok megvalósításához. A kistérségi fejlesztési programok támogatásához 1998-ban - 70 sikeres pályázat elfogadásával - 300 millió Ft, 1999-ben 87 pályázattal 334 millió Ft támogatást ítéltek oda a megyei területfejlesztési tanácsok a Területfejlesztési Céllelőirányzat megyei szintre decentralizált keretéből, deklarálván, hogy különös hangsúlyt fektetnek a konzekvens és következetes kistérségi programok kidolgozására.

2.4 A Strukturális Alapok fogadásának és felhasználásának lehetséges intézményi modellje Magyarországon

Az Európai Bizottsággal folytatott csatlakozási tárgyalások során egyre nagyobb hangsúly helyeződik a tagállamok által kiépítendő intézményi struktúrák kialakítására annak érdekében, hogy az európai uniós pénzeszközök hatékony és eredményes kezelése biztosított legyen. Ennek háttérében az Alapok kezelésének a Bizottságtól a tagállamok felé való fokozatos decentralizációja áll. A 2000-2006-os programozási időszakban a különböző jogosítványok átruházása a tagállamok felé még inkább kézzelfogható, hiszen számos fontos irányítási funkció került át a nemzeti vagy regionális szervek hatáskörébe.

Indokolt tehát áttekinteni a Strukturális Alapok fogadásának és felhasználásának, valamint az ebből finanszírozott programok végrehajtásának lehetséges intézményi struktúráját, mivel az új típusú feladatkör számos „klasszikus értelemben vett” területfejlesztési intézményt is érinteni fog. Felvetődik azonban az is, hogy – mivel a Strukturális Alapok tulajdonképpen olyan közösségi szintű pénzügyi alapok, amelyekből az Európai Unió Bizottsága a legkevésbé fejlett régiók számára nyújt támogatást elmaradottságuk csökkentése érdekében – az alapok felhasználására, fogadására felállított intézmények átvitt értelemben maguk is területfejlesztési intézményeknek tekinthetők.

Strukturális Alapok fogadásának és felhasználására - a közösségi jogszabályoknak megfelelően - felállított és működtetett intézmények döntően 3 fő feladatkör mellé rendelhetők.

2.4.1 Irányító Hatóság és Közreműködő Szervezet

„ az irányadó rendeletekbe meghatározott célokra adott támogatások bonyolítását végző bármely – a tagállam által kijelölt - állami vagy magánszervezetet, hatóságot jelent nemzeti, regionális vagy helyi szinten; illetve jelentheti a tagállamot magát, ha ő hajlja végre ezt a feladatot és maga bonyolítja a támogatás ügyeit e rendelet alkalmazásában. Ha a tagállam nem önmagát jelöli irányító hatóságnak, hanem más kezélszervezt jelöl ki, akkor meghatározza a kapcsolattartás formáit a kezélszervezettel és az utóbbi kapcsolatait a Bizottsággal. Ha a tagállam úgy dönt, az irányító hatóság lehet egyúttal a szóban forgó támogatás kifizető szerve is;”³

³ Az Európai Unió Tanácsa 1999. július 21-i 1260/1999 rendeletének definíciója alapján

A hatályos EK joganyag (1260/1999/EK) szabályozása értelmében pontosan meghatározza az Irányító Hatóságok felelősek többek között

- A program végrehajtásáért és amennyiben szükséges a Program Kiegészítő dokumentum módosításáért
- a közösségi alapelvek követésének biztosításáért
- az éves végrehajtási beszámoló kidolgozásáért és a Monitoring Bizottság jóváhagyásának megszerzése után a Bizottság elé terjesztéséért;
- a közbenső értékelés a Bizottsággal és a tagállammal együttműködésben történő megszervezéséért;
- egy olyan rendszer felállításáért, amely a végrehajtással kapcsolatos megbízható pénzügyi és statisztikai információt gyűjtéséért, és - felhasználva a számítógépes adatcsere lehetőségeit a Bizottsággal - ezeknek az adatoknak a továbbításáért,
- annak biztosításáért, hogy a támogatás bonyolításában és megvalósításában résztvevő szervezetek vagy külön számviteli rendszert vagy adekvát számviteli szabályzatot működtetnek a támogatással kapcsolatos összes tranzakció tekintetében;
- a támogatás alapján finanszírozott műveletek, tevékenységek tisztaságának biztosításáért, különösen olyan belső szabályozók bevezetése útján, melyek összhangban vannak az egészséges pénzügyi gazdálkodás elveivel és fellépnek válaszul minden észrevételre vagy korrekciós intézkedés iránti kérelemre,
- a tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítéséért.

A Strukturális Alapok fogadását, a források felhasználásának irányítását nemzeti szinten a **Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatósága** (KTK IH) végzi, amely egyben az egyes Operatív Programok Irányító Hatóságainak munkáját is koordinálja.

Emellett minden egyes Operatív Program esetén ki kell jelölni azt a Hatóságot, mely a program végrehajtásának elsődleges felelőse. Ezek az ún. **Operatív Program Irányító Hatóságok**, melyek teljes körű felelősséggel tartoznak a Strukturális Alapok által támogatott programok megvalósításáért és annak hatékony, szakszerű irányításáért - oly módon, hogy a horizontális állami irányelvekkel, politikával összhangban ezek a programok a lehető legnagyobb gazdasági hasznot hozzák az érintett területek számára.

A tagállamok irányító hatóságnak általában valamilyen állami szervet neveznek ki. Ez a gyakorlat tükröződik a magyar szabályozásban is: a 2160/2001. (VI. 27) Kormányrendelet előírja, hogy az egyes operatív programirányító hatóságok kizárólag közigazgatási intézmények (minisztériumok) lehetnek. A Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatósága pedig – a 2199/2002. (VI. 26.) Kormányhatározat értelmében - a *Miniszterelnöki Hivatalban, azon belül is a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatalában* kap helyet.

A minisztériumi egységként kijelölt Irányító Hatóságok azonban nem fogják a végrehajtáshoz kapcsolódó összes feladatot saját maguk lebonyolítani, azok egy részét delegálják. A delegált feladatokat ellátó szervezetek az ún. **Közreműködő Szervezetek**, melyek a végrehajtási struktúra részét képezik minden egyes Operatív Program lebonyolításánál.

2002 év végére a Kormány kijelölte a végrehajtásban részt vevő Közreműködő Szervezeteket is és megkezdődött az intézményrendszer felkészítése. A Strukturális Alapok kezelésére vonatkozó rendelet szerint „a Közösségi Támogatási Kerettervben leírt fejlesztéseket általános szabályként régióként, integrált operatív programok formájában kell megvalósítani”. A

rendelet értelmében tehát Magyarországnak hét regionális operatív programot – NUTS II szintű régióként egyet-egyét – kellene beterjesztenie az Európai Bizottságnak, és azok megvalósítására minden régióban ki kellene jelölnie egy irányító hatóságot. Mindezek ellenére az Európai Bizottság javaslatára a 2004-2006 közötti időszakra vonatkozóan átmeneti megoldás született: a hét helyett egyetlen, központi szinten irányított operatív program tartalmazza majd a regionális és helyi fejlesztési kezdeményezéseket. Jóllehet bizonyos feladatok ebben az átmeneti időszakban is delegálhatóak lesznek a régióknak, azonban a program megvalósításának teljes felelőssége központi szinten marad.

A fentieknek megfelelően az egyes operatív programok végrehajtási rendje az alábbiak szerint alakul:

Operatív Programok	Irányító Hatóságok	A programok végrehajtásában közreműködő szervezetek
1. Gazdasági versenyképesség (GVOP)	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Magyar Vállalkozásfejlesztési Kht Regionális Fejlesztési Holding Rt.
2. Humán erőforrás fejlesztés (HEFOP)	Oktatási Minisztérium	
3. Regionális fejlesztés (ROP)	Miniszterelnöki Hivatal	VÁTI Kht Regionális Fejlesztési Ügynökségek
4. Infrastruktúra (INFRAOP)	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Közlekedés Tudományi Intézet
5. Agrár és vidékfejlesztés (AVOP)	Földművelésügyi és Vidékfejl. Minisztérium	Agrárszabályozási Hivatal Erdészeti Hivatal

A Közösségi Támogatási Keret teljes időszaka alatt prioritást élvez annak biztosítása, hogy a megvalósítási eljárások kompatibilisek és – amennyiben ez indokolt és megvalósítható – minden Operatív Program esetében egységesek legyenek. Ezáltal forrásokat lehet megtakarítani, a megvalósítás pedig valamennyi résztvevő számára átláthatóbbá válik. A Közösségi Támogatási Kerethez, az Operatív Programokhoz, illetve a Kohéziós Alap működtetéséhez kapcsolódó horizontális irányítási és adminisztratív feladatokat a **KTK Menedzsment Bizottság** látja el. A Menedzsment Bizottság köteles szavatolni, hogy – amennyiben szükséges – a horizontális irányelvek átkerüljenek a megfelelő szintű hazai törvényhozásba (pl. kormányhatározatok és rendeletek).

A KTK Menedzsment Bizottság Magyarországon 2002 szeptemberében került felállításra, működési eljárásairól is ekkor született döntés. A Menedzsment Bizottság elnöke a KTK Irányító Hatóság vezetője. A Menedzsment Bizottság állandó tagjai:

- az Operatív Programok Irányító Hatóságainak vezetői,
- a Kifizető Hatóság vezetője,
- a Kohéziós Alap Irányító Hatóság vezetője
- valamint a Kohéziós Alap működtetésében érintett Végrehajtó Testületek (szakminisztériumok) vezetői.

A Menedzsment Bizottság a saját maga által kialakított eljárási rend alapján működik. Üléseinek gyakorisága a Közösségi Támogatási Kerettel kapcsolatos koordinációs igények szerint alakul, de általános szabály, hogy a Menedzsment Bizottság gyakrabban ül össze, mint a KTK Monitoring Bizottság.

2.4.2 Kifizető Hatóság

„egy vagy több nemzeti, regionális vagy helyi hatóságot, szervezetet jelent, melyeket a tagállamok jelölnek ki a fizetési kérelmek összeállítására és benyújtására valamint a kifizetések fogadására a Bizottságtól. A tagállam határozza meg az összes kapcsolatformát a Kifizető Hatósággal és ez utóbbi kapcsolatát a Bizottsággal;”⁴

A Kifizető Hatóság felelősségi körébe tartozik továbbá:

- Minden évben, legkésőbb április 30-ig költség-el iránzatok benyújtása a Bizottság részére (a Tanács 1260/1999 (EK) Rendeletének 32.cikk 7. bekezdése alapján);
- Az Alapok számlájára történő kifizetések intézése;
- Igazolt fizetési kérelmek összeállítása és a Bizottságnak történő benyújtása a végső kedvezményezetteknel felmerült tényleges kiadások alapján;
- Annak biztosítása, hogy a végső kedvezményezett a lehető leghamarabb hozzájusson az EU hozzájárulásához (32. cikk 1. bek.);
- Az adminisztratív hibák felfedezéséből, a program irányítása során bekövetkező eseményekből vagy a 39. cikk hatálya alá eső szabálytalanságok miatt alkalmazandó pénzügyi korrekcióknak az alapok felé történő visszatérítése. Évente egyszer nyilatkozatot terjeszt a Bizottság elé az adott időpontban visszautalásra váró összegről, a visszautalási eljárás kezdeti évének megfelelő bontásban.

Magyarországon a fizetési kérelmek elfogadásáért, azok Bizottság felé való benyújtásáért valamint a Bizottság által folyósított összegek fogadásáért a Pénzügyminisztérium fog felelni, azaz ő lesz a Strukturális Alapok és Kohéziós Alap kizárólagos **Kifizető Hatósága**.

2.4.3 Monitoring Bizottság

„minden egyes - a Bizottság által elfogadott – Közösségi Támogatási Keretet vagy Egységes Programozási Dokumentumot és minden egyes Operatív Programot egy Monitoring Bizottság felügyel”⁵

A Monitoring Bizottság feladata, hogy rendszeresen ellenőrizze a Strukturális Alapok által nyújtott támogatások pénzügyi és gyakorlati megvalósításának folyamatát, hatékonyságát és az elért hatást a kitűzött célokhoz viszonyítva. A Bizottság évente legalább egyszer ülésezik, amikor is értékeli a folyamatban levő program előző évi eredményeit, valamint a megvalósítás folyamatát. A Strukturális Alapok szabályozása szerint a Monitoring Bizottságot az adott program elfogadásáról szóló döntést követő három hónapon belül fel kell állítani.

A **KTK Monitoring Bizottság** nemzeti szinten felügyeli a Strukturális Alapok támogatásainak és a kapcsolódó nemzeti forrásoknak a felhasználását a CSF alapján. Ellenőrzi a programok végrehajtását és rendszeresen értékeli azokat. Részt vesz a CSF esetleges módosításában, a források, prioritások és operatív programok esetleges újrendezésében. A KTK Monitoring Bizottság felelősségi körébe tartozik a megvalósítás eredményeinek áttekintése, a KTK éves és végső jelentéseinek áttekintése és jóváhagyása az Európai Bizottsághoz történő benyújtás előtt; valamint a Közösségi Támogatási Kerettel kapcsolatos

⁴ és ⁶ Az Európai Unió Tanácsa 1999. július 21-i 1260/1999 rendeletének definíciója alapján

hazai publicitás stratégiájának kidolgozása, a Strukturális Alapokkal kapcsolatos megfelelő kommunikáció szavatolása.

Közösségi Támogatási Keret Monitoring Bizottságának tagjai az Európai Unió Bizottságának képviselője, az Európai Beruházási Bank képviselője, a tagállam érintett hivatalainak és minisztériumainak valamint a regionális önkormányzatoknak képviselői.

A Strukturális Alapokat megvalósító Operatív Programok mindegyike külön Monitoring Bizottsággal rendelkezik, amelyet specifikus felelősség terhel az adott programmal kapcsolatban. Az **OP Monitoring Bizottság** az Operatív Program átfogó koordinációs és döntéshozó testülete, melynek feladat- és felelősségi körei a következők:

- a Programkiegészítő dokumentum megerősítése vagy módosítása, ideértve a támogatás figyelemmel kísérésére szolgáló fizikai és pénzügyi mutatókat is.
- az egyes intézkedések keretén belül támogatandó tevékenységek kiválasztási követelményeinek elfogadása
- a megvalósítás eredményeinek áttekintése, különös tekintettel az egyes intézkedések kapcsán kitűzött célok elérésére;
- az éves és végső megvalósítási jelentések áttekintése és jóváhagyása az Európai Bizottsághoz történő benyújtás előtt;
- az Európai Bizottság pénzalapokra vonatkozó döntéseinek tartalmi kiegészítésére tett javaslatok áttekintése és jóváhagyása;
- javaslattétel az Irányító Hatóság részére a támogatásokra vonatkozó döntések olyan irányú megváltoztatására, amelyek lehetővé teszik a Strukturális Alapok céljainak elérését, illetve javítják a támogatások hatékonyságát.

Az OP Monitoring Bizottság elnöke az OP Irányító Hatóság vezetője, a bizottság összetételére vonatkozóan pedig az alábbi általános séma állítható fel:

Teljes jogú tagokként részt vesznek:

- KTK Irányító Hatóság
- a program végrehajtásában érintett minisztériumok és főosztályok
- Az Operatív Program minden Közreműködő Szervezete
- a gazdasági és szociális partnerek
- a horizontális kérdéseket képviselő szervezetek (esélyegyenlőség, környezetvédelem, Roma ügyek stb.)
- a régiók képviselői

Tanácskozási joggal rendelkező állandó tagok: a Kifizető Hatóság és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal képviselői, illetve az Európai Bizottság és (ahol szükséges) az EIB képviselői. A gazdasági és szociális partnerek, valamint a horizontális jellegű ügyeket képviselő szervezetek meghívása egységesített eljárás alapján történik az egyes OP-k esetében. Az állandó tagok mellett egyéb – az OP Monitoring Bizottságban egyébként képvisellel nem rendelkező – testületek illetve szakértők eseti meghívására van lehetőség a Monitoring Bizottság döntése alapján.

3. A területfejlesztési intézményrendszer értékelési szempontjainak kialakítása

A fejezet célja a vonatkozó szakirodalom, az Országjelentések és a hazai tapasztalatok áttekintése – arra fókuszálva, hogy a regionális/területfejlesztési intézményrendszerrel kapcsolatos értékelések milyen szempontokat, milyen jelegű megállapításokat követnek.

3.1 A területfejlesztési politika kereteit elemző OECD⁶ Jelentés

Az OECD Olaszország után Magyarországról készítette el a regionális politika átfogó értékelési dokumentumát. Az OECD Jelentés külön fejezetet szentel a területi politikák értékelésének, hangsúlyosan tárgyalja a regionális politika intézményi és szabályozási hátterét, valamint a finanszírozási rendszert.

Az OECD Jelentés az intézményrendszer értékelését az egyes területi szintek és a kapcsolódó feladatok bemutatásával kezdi.

- A területfejlesztési intézményrendszer legfelső szintjén álló Országos Területfejlesztési Tanács feladatának a területfejlesztési politika kialakítását, a regionális politika elveinek, a regionális támogatások mértékének és a támogatásra jogosult térségek besorolásának véleményezését tartja. Megemlíti, hogy az OTT titkársági feladatait a kb. 12 fős Országos Területfejlesztési Központ látja el.
- A második szintet képviselő 7 regionális fejlesztési tanács (RFT) fő feladatát a regionális fejlesztési koncepciók és programok megfogalmazásában, elfogadásában, a programok végrehajtásával kapcsolatos pénzügyi tervek és döntések előkészítésében(?) látja. Pozitív változásnak tartja, hogy a területfejlesztési törvény 1999. évi módosítását követően megerősödtek az RFT-k munkaszervezetei: minden régióban létrejöttek az állandó személyi állománnyal, közhasznú társaságként működő regionális fejlesztési ügynökségek.
- A megyei fejlesztési tanácsok feladatát, - a fejlesztési tervek megyei koordinálása, a fejlesztési alapok felhasználásáról való döntés meghozatala - sok tekintetben a regionális fejlesztési tanáccsal azonosnak látja
- Az OECD Jelentés a kistérséget az önkormányzatok „közösségeként” definiálja, melynek feladatként az önkormányzatok közötti összehangolt fejlesztési elképzelések tervezését és megvalósítását tartja.

Ezt követően a Jelentés az alábbi szempontok alapján jellemzi az új területfejlesztési intézmények működését.

A Jelentés mindenekelőtt hangsúlyozza **az egyes terület/igazgatási szintek letisztult, egyértelműen meghatározott hatáskörének** fontosságát, főként a középszintek között ne legyen zavar a jogkörök megosztásában

⁶ Organization for Economic Cooperation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet), 1961-ben alakult 24 tagú szervezet a piacgazdasági alapon szerveződő fejlett ipari országok nemzetközi együttműködését szolgálja, fő célja a gazdaság, -a kereskedelem és fejlesztési politika összehangolása,

- A Jelentés ehhez kapcsolódva megállapítja, annak ellenére, hogy az 1996. évi törvénnyel Magyarország – a regionális politika intézményi hátterét tekintve - az egyik leghaladóbb rendszerváltó ország továbbra sem világos a hatáskörök megosztása, fennáll a párhuzamos funkciók és konfliktusok veszélye
- Az RFT-k és MFT-k létrehozása növelte a hatáskörök és az erőforrások megosztásának problémáját anélkül, hogy erősítette volna a decentralizációt.
- Leszűkült a megyék hatásköre – bár van választott testület hatáskörük korlátozott, forrásaik a központi kormányzattól és a települési önkormányzatoktól függenek.

Közbenső **területi szintek** (különösen a régiók) **funkcióját, jövőbeni szerepét** értékelve a Jelentés bizonyos zavart talál:

- jelenleg a regionális tanácsok tagjait kinevezik, és nem választják, ezek tehát részben a kormányzat teremtményei.
- ugyanakkor a Széchenyi-Terv szerint: „a tervezési-statisztikai régiók igazgatási-politikai egységek, melyeknek azonban gyenge a belső gazdasági kohéziója és nincs regionális identitása
- viszont az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv szerint az RFT-k fogadják el saját régiójuk fejlesztési programját és választják ki a támogatásra érdemes projekteket, míg az RFÜ-k végrehajtó szervei felügyelik a megvalósítást és technikai, ellenőrző szerepet töltenek be.

Tekintettel arra, hogy a megyék politikailag „jól beágyazottak”, az OECD Jelentés célszerűnek tartaná megerősíteni intézményeiket és megtartani jelenlegi feladatkörüket elsősorban a középiskolai oktatás és az egészségügy területén, míg a régiók alapvetően a regionális politika megvalósításáért és a Strukturális Alapok felhasználásáért vállalhatnának szerepet.

Ehhez kapcsolódik az **egyes területi szintek „méretének” kérdése:**

- A régiók csak két vagy három megyei önkormányzatot foglalnak magukba – ezért továbbra is nagy a távolság a felső és alsó kormányzati szintek között
- Kérdéses, hogy az ország mérete indokolja-e a fejlesztési tervezés és programozás regionális és megyei szintre való felosztását

A Jelentés a **partnerséget** elsősorban a magánszektorral való együttműködés szempontjából értelmezi, nehezményezve, hogy az 1999 évi törvénymódosítás megszüntette a gazdasági kamarák részvételét a regionális tanácsokban, ezzel megnehezítve a regionális politikának a magánszektorral való együttműködését.

A Jelentés rendkívüli fontossággal kezeli **az egyes területi szintekhez kapcsolódó költségvetési-finanszírozási kérdéseket**

- Véleménye szerint Magyarországon a területfejlesztési intézményrendszer szintjeinek költségvetési keretei korlátozottak,
- a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok költségvetése alapvetően az állami forrásoktól függ, a minisztériumtól származó közvetlen finanszírozás a területfejlesztési célelőirányzatból származik
- A megyék és régiók nem rendelkeznek elegendő forrással ahhoz, hogy az országos szinten megítélt támogatásoktól függetlenül hozzák meg döntéseiket, mindez hátráltatja a decentralizáció hatékony végrehajtását

- 1999-ig több minisztérium ellenőrzése alá 13 olyan alap tartozott, melyek különböző területi hatású fejlesztéseket finanszíroztak. Ezen alapok elosztásánál az elsődleges szempont az ágazati érdek, ami sokszor nem esik egybe a regionális fejlesztési célokkal

A **regionális politika minisztériumok közötti koordinációját** nem tartja megfelelőnek: mivel területfejlesztési kérdésekért több minisztérium felelős tisztázatlan kompetenciákkal.

A Jelentés végül megemlíti az **intézményrendszer EU kompatibilitásának** szükségességét:

- az EU – technikai és pénzügyi értelemben egyaránt – ösztönözte a regionális szint kialakítását. Számos kísérleti programot indítottak, melyekkel mindenekelőtt az RFT-k és az ügynökségek igazgatási kapacitásainak kiépítéséhez járultak hozzá.
- A csatlakozás előrehaladtával azonban az EU Bizottság kétségeinek adott hangot a megyei és regionális szintek igazgatási kapacitásait illetően és úgy tűnik inkább egy centralizáltabb működési rendszert preferál.

3.2 A területi folyamatokról és a területi politika eredményeiről szóló országgyűlési beszámoló

Magyarországon az 1996-ban született területfejlesztési törvény rendelkezik arról, hogy a kormány két évente köteles beszámolni az Országgyűlésnek a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről, továbbá az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) végrehajtásáról. Miután az OTK részletesen kifejti a területfejlesztési politika törvényben meghatározott irányelveit és stratégiai céljait, a területfejlesztés eszköz és intézmény rendszerének fejlesztését, a területfejlesztés szempontjából legfontosabb ágazati prioritásokat, ezért a benne foglaltak alapvetően meghatározzák a Jelentés tartalmát.

A területi folyamatokról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről, és az Országos Területfejlesztési Konceptió végrehajtásáról szóló első Jelentést 2001-ben fogadta el az Országgyűlés. A Jelentés az 1991-98. évek közötti időszak területi folyamatait tekinti át, a területfejlesztési politika érvényesülése vonatkozásában pedig elsősorban a törvény hatálybalépését követő négy évet vizsgálja, de foglalkozik a törvény előtti időszakokkal is, ugyanis a törvényben illetve az OTK-ban meghatározott célok egy része már ebben az időszakban megfogalmazódott.

A területfejlesztés stratégiai céljainak megvalósulását közvetlenül a területfejlesztési politika eszköz- és intézményrendszere segíti, ezért az intézményrendszer értékelésére a Jelentés több helyen is kitér.

A területfejlesztési politika egyik legfőbb stratégiai céljának, az európai integráció erősítésének értékelésénél elsősorban arra ad választ, hogy a magyar területfejlesztési politika, s hogy a területfejlesztési törvény legutóbbi módosításával létrehozott **intézményrendszer mennyire van összhangban az uniós szabályokkal.**

„Az Európai Unióhoz történő csatlakozásnak ugyanis egyik alapvető feltétele, hogy megerősödjék a területfejlesztés középszintű intézményrendszere, megszerveződjenek a programozási (tervezési-statisztikai) régiók, a regionális és a megyei területfejlesztési tanácsok elkészítsék programjaikat, és felkészüljenek annak végrehajtására, valamint

kialakuljon a központi koordináció, egyértelművé váljon az EU támogatási alapok igénybevételéhez kapcsolódó felelősség.”

A Jelentés ebben a fejezetben az intézményrendszer megfelelő működésének alapvető kritériumaként az **Európai Unió alapelveinek való megfelelést** állítja, a következő szempontokat vizsgálva:

- **partnerség** (a megyei, valamint a regionális fejlesztési tanácsok összetétele, a különböző szintek és szektorok közötti együttműködés, ágazati dominancia, kormányzati koordináció)
- **forráskoordináció** (törvényi feltételek, forráselosztás ágazati dominanciája, decentralizált források mértéke, a megyei és regionális szintű tanácsok a törvény alapján rendelkeznek-e a kormányzati szintű és egyéb források koordinációjához szükséges jogosítvánnyal)
- **addicionalitás**, melyet esősorban az önkormányzatok fejlesztési forrásainak szintje határoz meg (előfordulhat az a helyzet, hogy a leginkább rászoruló térségek a helyi források szűkössége miatt - a törvény szándékával ellentétesen - kimaradnak a területfejlesztés fő áramlataiból.)
- **programozás** (mindegyik régió és megye rendelkezik-e koncepcióval, programmal)
- **átláthatóság** (területfejlesztési tanácsok nyilvános tevékenysége, a tervezéssel és pályázatokkal kapcsolatos információk nyilvánossága, törvényi szabályozottság)
- **törvényességi felügyelet.**

A jelentés a területfejlesztés intézményrendszerének értékelésében meglehetősen leíró jellegű módszertant követ. Alaposan körüljárja az intézményrendszerre vonatkozó szabályozási háttérrel és bemutatja az egyes területi szinteken működő intézményeket, viszont a működés tényleges feltételeiről és tapasztalatairól kevés információval szolgál.

A területi folyamatokról és a területi politika eredményeiről szóló országgyűlési beszámoló szakmai tartalmi követelményeit, a beszámoló továbbfejlesztésének lehetőségeit vizsgáló MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet által készített tanulmány⁷ javaslata szerint az intézményrendszer értékelésének arra kell irányulnia, hogy *„megítélje a rendszer kompatibilitását az uniós elvárásokkal (decentralizáció, partnerség, átláthatóság), a ráfordítás és a haszon viszonyát, a részvétel és a hatékonyság szempontjait és azt, hogy az intézményrendszer mennyiben segíti elő a regionális léptékű területfejlesztési politika érvényesülését.”*

⁷ A területi folyamatokról és a területi politika eredményeiről szóló országgyűlési beszámoló szakmai tartalmi követelményei (zárótanulmány)

MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 2002
témavezető: Pálné Kovács Ilona Dsc

A tanulmány szerint az intézményrendszer értékelésének az alábbi szempontokra kell kiterjednie:

- az **intézményrendszer vertikális jellemzői** (a szintek száma, egymáshoz való viszonya)
- a **partnerség elvének megjelenése** az összetételben, a szervezeti kapcsolatokban, az érintettek bevonása a döntéshozatalba
- az **intézmények társadalmi beágyazottsága** (nyilvánosság, átláthatóság, elszámoltathatóság)
- a döntéshozó **intézmények szervezeti háttere** (munkaszervezetek státusza, adminisztráció, szakértői háttér)
- az **intézmények működési feltételei** (infrastruktúra, működési költségek, személyi feltételek)
- **dönéshozási mechanizmusok** jellemzése (döntések előkészítettsége, információval való ellátottság)
- az intézményrendszer **szervezeti környezetének elemzése** (az önkormányzatok, gazdasági érdekképviseltek, pénzintézetek helyzete)
- **uniós programok menedzselése** (EU-s elvárások teljesítése, a szükséges adminisztrációs kapacitások kiépítése).

3.3 Programmenedzsment képesség értékelése a Phare programok értékelő és monitoring jelentései alapján

A rendszerváltást követően a területfejlesztési Phare programoknak alapvető volt a szerepe az új típusú területfejlesztési intézményrendszer kialakításában és megerősítésében. Összefüggésben azzal, hogy a programok egyik fő célja a területfejlesztés decentralizált intézményrendszerének fejlesztése, a megvalósításban minden esetben nagy szerepet kaptak (és kapnak) a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik. Ezáltal ezek az intézmények megszerezhetik azt a gyakorlatot, ami szükséges lesz a későbbi, - Európai Unió Strukturális Alapok által társfinanszírozott - programok végrehajtásához.

Az alábbiakban – a döntően a területfejlesztési intézményrendszer kialakítására és hatékony működésére koncentráló - Phare programok rövid áttekintése után a programok végrehajtásában résztvevő területfejlesztési intézmények menedzsment szemléletű értékelésének alapvető szempontjait tekintjük át a programok értékelő és monitoring jelentései alapján.

3.3.1 A területfejlesztési Phare programok szerepe a területfejlesztés intézményrendszerének kialakításában

Az Előcsatlakozási Alapok körébe tartozó Phare, ISPA és SAPARD programok Magyarország Európai Unió felkészülésének legfontosabb gyakorlati elemei. Ezek közül a Regionális Phare programok és a Phare CBC programok azok, amelyek közvetlen területfejlesztési jellegű programoknak tekinthetők, azaz az érintett területek legfontosabb fejlesztési prioritásai, valamint az Európai Unió területfejlesztési elvei (programozás, koncentráció, partnerség, adicionalitás) érvényesülnek bennük.

Az elmúlt évtizedben indított területfejlesztési PHARE programok keretében mintegy 59 millió EUR (kb. 14 milliárd Ft) támogatás érkezett Magyarországra. A területfejlesztési Phare

programok a kezdeti időszakban a területfejlesztés eszköz és intézményrendszerének kialakítására – mindenekelőtt a területfejlesztési törvény előkészítésére és a területfejlesztési politika térségi szintjeinek - megerősítésére koncentráltak.

Az első **Kísérleti Programok (HU 9210)** keretében – **Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében** – fokozatosan formálódott a Megyei Területfejlesztési Tanácsok és Fejlesztési Ügynökségek modellje. A Program elsősorban arra a kérdésre próbált választ adni, hogy az olyan új típusú területfejlesztési intézményrendszer, mint a Megyei Fejlesztési Tanácsok és Fejlesztési Ügynökségek, - amelyek Európa számos országában igen eredményesnek bizonyultak a válsághelyzetek megoldásában –vajon működőképes-e (és ha igen, milyen feltételek között) Magyarországon. Az új intézmények működőképességének tesztelésére Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 2,5 millió EUR, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 2 millió EUR támogatást biztosító Kísérleti Program Alap működtetését határozták el. Nyilvánvaló, hogy a célterületül választott két megye problémáinak súlyosságához, a megoldandó feladatok nagyságrendjéhez képest a felhasználható program Alap nagysága – összesen 4,5 millió EUR (kb. 1,2 milliárd Ft) – nem volt elégséges. Ugyanakkor a Program szándéka szerint nem a megyék gyors és látványos fejlesztését célozta, hanem az új típusú intézmények gyakorlatban történő kipróbálását, másfelől a pályázók projekt-megvalósító készségének az európai uniós normákhoz való közelítését. A program keretében létrejöttek és működnek a megyei fejlesztési tanácsok és azok operatív szervezetei, a megyei fejlesztési ügynökségek. Ezáltal a két megye két évvel előzhetette meg a Területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. Törvényben leírtakat.

A **második területfejlesztési Phare program (HU9504)** 5 millió €-val támogatta a Borsodi Integrált Szerkezetátalakítási Programot, melynél - eltérően a korábbi hazai gyakorlattól, amikor a kormányzati támogatást élvező programok megvalósítását központilag irányították - kezdettől fogva az volt a törekvés, hogy abban a Phare első területfejlesztési programja keretében létrejött intézmények játsszanak döntő szerepet. A Kormány ezért a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Fejlesztési Tanácsot kérte fel átfogó fejlesztési stratégia kidolgozására, egyben ő lett a program végrehajtásának felelőse is. Összességében a Borsodi Integrált Szerkezetátalakítási Program egy olyan országosan egyedülálló kísérlet volt, mely modellezte a területfejlesztési programok finanszírozásának és megvalósításának a kívánatos módját és bemutatta azt, hogy tényleges a decentralizációval milyen hatásokot lehet elérni egy válságtérség fejlődésében. A szűkös források és a megvalósítást jellemző nehézségek ellenére a program az anyagi támogatásnál sokkal nagyobb jelentőségű tudással, tapasztalattal, újszerű szemléletmóddal ajándékozta meg a területfejlesztés szereplőit: a program keretében megvalósult a teljesen önálló megyei pályázati, döntés-előkészítési, finanszírozási és felhasználási rendszer.

A területfejlesztési törvény elfogadását követően a Phare programoknak már nem a kistérségi és a megyei szint támogatása volt a célja, hanem a regionális szint megerősítése. A regionális szinthez elsőként az **1996-os Phare program (HU9606)** rendelt forrásokat. A két kiválasztott célrégió, a Dél-Alföld és a Dél-Dunántúl - 4-4 millió euro támogatást kapott regionális hatású fejlesztési projektek megvalósítására, azzal a céllal, hogy a források aktivizálása nagymértékben hozzájárul majd a regionális szemlélet és tervezés meghonosodásához. További cél volt a decentralizált programvégrehajtást kiszolgáló intézményrendszer és a programok hatékony működtetéséhez szükséges szakmai háttér megteremtése és folyamatos továbbfejlesztése regionális szinten.

A HU9705 **Phare Regionális Kísérleti Program Alap** szintén fontos mérföldkőnek számít Magyarország területfejlesztési politikájában. Indokolja ezt egyrészt a program intézményfejlesztési célja, - nevezetesen a decentralizált fejlesztési politika EU-konform regionális intézményrendszerének bővítése és megerősítése, - másrészt az a tény, hogy ez a program mind földrajzi értelemben, mind a támogatás összegét tekintve a korábbi Phare programokhoz képest nagyságrendekkel összetettebb volt.

3.3.2 A programok megvalósításában résztvevő intézmények értékelése a monitoring jelentések alapján

Annak ellenére, hogy hazánkban a regionális programok végrehajtásában résztvevők számára új feladatot jelent a területfejlesztési programok monitoringja és értékelése, az utóbbi években lezárult Phare programokról jelentős mennyiségű értékelő tanulmány, jelentés született. Ezek közül is megalapozottságát, módszertanát tekintve kiemelkedik a Phare HU9606 Regionális Kísérleti Program Alap projekt és programszintű értékelése.

A program alapvető célja volt a területfejlesztés regionális szintű intézményrendszerének kialakítása és megerősítése. Ennek érdekében a területfejlesztési Phare programok részét képező ún. Regionális Kísérleti Program Alapok működtetése - a decentralizált megvalósítás keretein belül - elsődlegesen a Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT) feladata volt, amelyet munkaszervezeteiken, a regionális ügynökségeken keresztül hajtottak végre a két kiválasztott régióban, a Dél-Dunántúlon és a Dél-Alföldön.

A fenti programhoz kapcsolódó monitoring jelentések vizsgálják a program végrehajtásának folyamatát és az abban érintett menedzsment szervezetek tevékenységét. A programok végrehajtásában résztvevő területfejlesztési intézmények értékelésénél a monitoring jelentésben összességében az alábbi szempontok merültek fel, röviden összefoglalva a megvalósításban részt vett területfejlesztési intézmények adott szempont szerinti értékelését is:

Személyi feltételek, humán erőforrás:

A Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács a program elindulása előtt, 1998. július 1-jén egyszemélyes közhasznú társaságként hozta létre a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökséget (DDRFÜ), melynek létszáma – nem utolsósorban a két kísérleti Phare program alap okán – gyorsan bővült: a program kezdetének idején összesen 7 munkatárs dolgozott az ügynökségen, abból 3-4-en foglalkoztak a programmal. Később nagyjából 25 főből 5-6 dolgozott a programban. A program kapacitásigénye az egyes szakaszokat tekintve eltérő volt. A legmunkaigényesebb időszakban az ügynökség 10 embere is dolgozott egyszerre a programon. Jelenleg összesen 26-an dolgoznak a Dél-Dunántúli ügynökségen, és az igazgató munkáját három helyettese segíti.⁸

Dél-Dunántúlon a munkatársak a program teljes ideje alatt ugyanazok maradtak, a projektmenedzserek cserélődése nem volt jellemző folyamat. Probléma emiatt csak a humán projekteknél okozott kisebb nehézséget, de nem hátráltatta a program végrehajtását. Új munkatársak belépésekor (illetve távozás előtt) az utód több hónapot dolgozott együtt a régi

⁸ Az információk alapvetően az ügynökség vezetőjével készített interjúból származnak.

projektmenedzserrel, így a tudástranszfer sikeresen lebonyolódhatott. A programok révén jó szakmai stáb alakult ki.

Az ügynökség egyik fő erőssége ma, hogy rendelkezésre áll egy tervezői gárda, akiknek túlnyomó része azelőtt projektmenedzser volt, így ismerik a programok gyakorlati hátterét, és ez a tervezés során nagy előnyként jelentkezik.

Az ügynökség létszáma ugyan folyamatosan nőtt, és szakmailag is egyre szélesebb körű tudás áll rendelkezésre, de nem cél az, hogy minden szakterületnek legyen felelőse. Ezért a program során külső szakértők vettek részt a munkában (pl. építési tenderek esetén), mert a programok nem fedezik állandó munkaviszonyban álló „specialisták” jelenlétét az ügynökségen belül. Az egyes külső szakértőkkel („specialistákkal”) jó az együttműködés, és ezt a bevált módszert az ügynökség részéről tovább kívánják folytatni.

A létrehozáskor 2 fővel jött létre az ügynökség (igazgató és egy menedzser), azután a program haladtával a létszám fokozatosan emelkedet. Az ügynökség munkatársainak betanítását folyamatos rásegítő-ellenőrző technikával három Phare szakértő végezte, az első projektek példáján keresztül. A dolgozók létszámát mindig igyekeztek a munkaigényhez igazítani. Ennek megfelelően legtöbbször 2002 közepén dolgoztak az irodán (program zárása, végső ellenőrzések, kifizetések időszaka), azóta folyamatosan leépítették, végül a program lezárásával – mivel rendeltetésének oka megszűnt – befejezte működését.

Annak ellenére, hogy igyekeztek mindig elegendő és elégséges kapacitást a program végrehajtásához rendelni, ez folyamatosan nehézségekkel járt. Vagy új emberek hiányoztak, vagy éppen egy távozó munkatárs (később részletezzük ennek okait) hátrahagyott feladatait kellett valahogyan ellátni. Volt olyan időszak, amikor 3 menedzserre jutott 120 projekt. Figyelembe véve, hogy az ügynökségek szerint, ideális esetben egy projektmenedzserhez 7-10 projekt tartozik, ez körülbelül négyszeres túlterheltséget jelentett.

A végrehajtás szereplői közti együttműködés

Az értékelések szerint problémát okozott, hogy a programok tervezési és döntéshozatali szakaszában nem volt igazán hatékony az együttműködés **végrehajtás szereplői**, - az EU Delegáció, a programgazda minisztérium, program végrehajtásáért felelős Phare Programiroda és a régiók - között. Felvetik egy olyan dokumentum, – Együttműködési Keretszerződés – hiányát amely tisztázta volna a Kísérleti Program Alapok működési feltételeit, a programban résztvevők jogait és kötelezettségeit.

Az intézmények értékelése a végrehajtás folyamatán keresztül:

Pályáztatás

A hónapokig tartó előkészítő munka eredményeképpen sikerült olyan pályázati rendszert kidolgozni, amely illeszkedett a régió szervezeteinek elképzeléséhez. A Tanács tagjai támogatták a pályázati kiírást, mivel teljesen decentralizált módon, helyi szinten dönthettek a támogatandó fejlesztési célokról. Fontos szempont volt, hogy – biztosítva a pártatlanságot és az átláthatóságot, regionális szinten dönthettek a támogatandó projektek kiválasztásáról és a döntéshozatal eljárásrendjéről.

Döntésselőkészítés, döntéshozatal

A döntési mechanizmus szakmai szempontból jól felépített rendszere potenciálisan jól szolgálta a decentralizált megvalósítás folyamatát. A Kísérleti Program Alapok pályázati és döntéshozatal szakaszában alkalmazott szabály- és kritériumrendszer teljesen megfelelt a decentralizált területfejlesztési program modelljének, viszont a támogatott projektek végrehajtási és különösen finanszírozási rendszere sokáig képlékeny maradt és ezen a téren nem történt teljes decentralizáció

Monitoring feladatok

A program végrehajtása során monitoring tárgyában fennálló országos felkészületlenség tükröződött mind a régiók, mind a pályázók szintjén. Az Ügynökség dolgozói monitoringgal kapcsolatos ismeretekhez, pl. csak a megvalósítás második szakaszában jutottak. A projekt menedzserek túlterheltsége, a program monitoring metodológia hiányosságai valamint a finanszírozók nem egyértelmű elvárásai következtében az Ügynökségek monitoring tevékenységét a végrehajtás során a pénzügyi monitoring túlsúlya jellemezte.

3.4 Az Európai Unió Strukturális Alapjainak kezelésére való felkészültség értékelése

A Közösségi Támogatási Keret magyarországi megvalósításának, s ezáltal a Strukturális Alapok felhasználásának sikere nagymértékben függ attól, hogy mennyire lesznek képesek a végrehajtás folyamatában résztvevő szervezetek a programok szabályszerű, hatékony és eredményes lebonyolítására. Annak érdekében, hogy a végrehajtásban részt vevő szervezetek teljes mértékben megfeleljenek a Strukturális Alapok végrehajtásához szükséges feltételeknek, elengedhetetlen, hogy feladataik ellátására következetesen felkészüljenek.

Az Európai Unió Bizottságának Regionális Főigazgatósága és a magyar kormány 2000 végén úgy döntött, hogy informális felkérés formájában tanulmányt készíttet Magyarország területfejlesztési intézményrendszeréről, valamint az ország EU Strukturális Alapokra való felkészüléséről. A tanulmány megírására meghívásos pályázat lebonyolítása után Luis Madureira Pires (Portugália) kapott megbízást. A Bizottság szándéka az volt, hogy független, de a témában jártas szakértő véleményére támaszkodhasson annak megítélésében, milyen mértékben tekinthető alkalmasnak az EU Strukturális Alapok fogadására illetve működtetésére a magyar területfejlesztési intézményrendszer, illetve az általa alkalmazott gyakorlat.

A tanulmány⁹ keretében minden olyan intézményt meg kellett vizsgálni, amelynek a jövőben szerepe lehet a Strukturális Alapok által finanszírozott programok megvalósításában; jóllehet a tanulmány középpontjában továbbra is a területfejlesztés és annak szereplői álltak. A tanulmány által vizsgált szereplőkör ilyen irányú megközelítése egyébként összhangban van a Strukturális Alapokra 1988 óta jellemző integrált megközelítéssel, vagyis hogy a területfejlesztési politika nem választható el a fejlesztési folyamatok egészétől.

⁹ Luis Madureira Pires: Tanulmány Magyarország területfejlesztési intézményrendszeréről és az EU Strukturális Alapjainak kezelésére való felkészülésről

VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság, Budapest 2002

A tanulmány 2001 áprilisa és júniusa között készült. A vizsgálat gyűjtőpontjában az alábbiak álltak:

- a központi, regionális, megyei és helyi szintű intézményi struktúrák Magyarországon;
- a Strukturális Alapok programjainak magyarországi megvalósításával kapcsolatos felelősségi körök megosztása;
- a tervezéssel és a területfejlesztéssel kapcsolatos törvényi keretek Magyarországon;
- az egyes régióknak és különböző intézményeknek az előcsatlakozási folyamat során szerzett tapasztalatai;
- néhány, a Strukturális Alapok 1. számú célkitűzése alá eső tagállam (a négy kohéziós ország) tapasztalatai.

A tanulmány a **Strukturális Alapokhoz kapcsolódó intézményrendszer hatékonyságának követelményeit** az alábbiak szerint jelöli meg.

1) Az EU-támogatások felhasználására létrehozandó intézményrendszer kialakításakor a **folyamatosságot és a stabilitást**, - különösen az intézményi struktúra szilárdságát, illetve a köztisztviselői kar stabilitását mint alapvetően az mindenképpen érvényesíteni kell. A középtávú tervezés és programmenedzsment elveinek megfelelően a 6-7 éves programozási időszakok Magyarország esetében is megkövetelik a stabil és állandó program-megvalósító szervezeteket, valamint azt, hogy az EU intézményeivel kapcsolatot tartó személyek is azonosak maradjanak a teljes időszak alatt. Nyugat-európai mércével mérve a magyar közigazgatás rendszer túlságosan rugalmas, lehetőség van egy teljes minisztérium vagy államtitkárság könnyű és gyors átszervezésére. Az új vezető kénye-kedve szerint hozhat létre vagy szüntethet meg minisztériumi osztályokat anélkül, hogy a közszféra bármely más szereplője beavatkozna ebbe a folyamatba. Ez a rendszer bizonytalanságot szül, megfosztja a köztisztviselőket attól a függetlenségtől, hogy megfelelő szakpolitikai javaslatokat tegyenek és hogy a közügyeket szakszerűen irányítsák. Mindez az európai uniós ügyek intézésekor még komolyabb problémát jelenthet.

2) A kiépítendő intézményrendszert egyértelműen úgy kell megtervezni, hogy a folyamatok, valamint az egyes szervezetek működése jól **koordinálható** legyen, illetve hogy a közigazgatáson belüli konfliktusok minimalizálása érdekében az egyes feladatkörök világosan elkülönüljenek egymástól. A jelenlegi magyar rendszer egyik gyengesége azonban éppen a vertikális és a horizontális koordináció hiánya. A megfelelő koordinációra két okból is nagy szükség van: egyrészt a főbb politikai kérdések egyre inkább tárcaközié válnak, másrészt Magyarország érdekeinek védelme szempontjából - a Brüsszellel való tárgyalások során - elengedhetetlen az egységes álláspont kialakítása.

3) Az intézményrendszer hatékonyságát illetően a tanulmány szerzője alapvetőnek tartja a **Strukturális Alapok megfelelő szakmai és pénzügyi kezelése** biztosítva legyen. A 2000-2006 közötti időszakra vonatkozó rendelet értelmében a nemzeti hatóságok mind az ágazati, mind a regionális operatív programok (ROP) esetében kötelesek felelős hatóságot létrehozni, amely felelős a program irányításának és megvalósításának hatékonyságáért és szabályszerűségéért. Az irányító hatóságok intézményi formáját és összetételét a tagállam több szempont – de legfőképpen az adott program tartalma és beavatkozási területe – figyelembevételével határozza meg. Az általános szabály az, hogy a közigazgatási rendszer részét képező felelős hatóságnak teljes mértékben elszámoltathatónak kell lennie. Bizonyos feladatokat alacsonyabb szintekre is delegálhat, azonban az uniós alapok felhasználásának

hatékonyságáért és szabályszerűségéért a végső felelősséget neki kell vállalnia. A fenti célok elérése tekintetében fontos tényező, hogy a program-megvalósítási rendszer csúcán felkészült szakemberek és szervezetek álljanak, hiszen ők azok, akik a Strukturális Alapok kérdéskörében az Európai Unióval való kapcsolattartás során Magyarországot képviselik. A Magyarországról alkotott kép, illetve a folyamatok hatékonysága nagymértékben ezeken az embereken, illetve szervezeteken fog múlni.

4) Az egyes **területi szintek megfelelő finanszírozási rendszere** abból a szempontból sarkalatos kérdés, hogy a helyi önkormányzatok és a megyék csak a rendszer megfelelő működése (azaz saját források megléte) esetén pályázhatnak sikerrel az operatív programok pályázataira, és kaphatják meg a beruházásaikhoz szükséges támogatást. Ennek következtében a finanszírozási rendszernek egyrészt ösztönöznie kell a beruházási és a fejlesztési tevékenységeket, másrészt illeszkednie kell a Strukturális Alapok programozási alapelveihez. A beruházások középtávú programozhatósága érdekében pedig a pénzalapok tervezésének és folyósításának egyaránt kiszámíthatónak kell lennie a rendszeren belül.

A jelenlegi magyarországi rendszer sok szempontból nem felel meg a fent leírt követelményeknek. A helyhatóságok saját forrásai az összbevétel mindössze 30 százalékát teszik ki, a fennmaradó 70 százalékot az állam utalja át különböző normatív támogatások formájában. A rendszer alapvetően úgy működik, hogy a működési költségek biztosítása a legfontosabb, beruházásokra csak akkor kerülhet sor, ha marad rá felhasználható forrás. Az önkormányzatok beruházásaik finanszírozási forrását a folyó költségek fedezésére előirányzott saját forrásból vagy az erre a célra átutalt állami támogatásból megtakarított összegek mellett, a privatizáció során szerzett vagyontárgyaiból származó bevételek, valamint a kormányzati forrásokból pályázati úton elnyert projekt alapú támogatások adják. Az önkormányzati beruházások megvalósíthatósága ezért nagymértékben függ a központi kormányzattól és annak prioritásaitól, a megpályázható pénzalapok összege pedig évről évre akár jelentős mértékben is változhat. Ennek következtében szinte teljesen lehetetlen az önkormányzatok beruházásokra, fejlesztésekre fordítható forrásait - a Strukturális Alapokra vonatkozó uniós rendeletek által előírt - hétéves időtávra tervezni. Ráadásul az önkormányzatok saját forrásainak és privatizációs bevételeinek nagyságrendje rendkívül nagy szóródást mutat, így a szegényebb önkormányzatok nem rendelkeznek elegendő pénzügyi eszközzel ahhoz, hogy a támogatásokra egyáltalán pályázni tudjanak. Egyes becslések szerint a jelenlegi finanszírozási rendszerben a magyarországi önkormányzatoknak több mint a fele nem lesz képes a Strukturális Alapokra pályázni, mert nem rendelkezik az ahhoz szükséges finanszírozási forrásokkal.

Általánosan elfogadott az a vélemény, hogy az ország önkormányzatainak nagymértékű szétaprózódottsága a decentralizálás egyik legfőbb akadálya; emiatt nem növekedhetnek a központi kormányzat által átadott pénzeszközök, és emiatt nem tudnak az önkormányzatok kellő mértékben részt venni a területfejlesztési programokban. A kistérségi társulások létrehozását bátorító kezdeményezés a problémáknak csak nagyon kis részére képes megoldást nyújtani.

5) Függetlenül attól, hogy a tagállam milyen modellt állított fel az állami kiadások ellenőrzésére, az EU-alapok felhasználásának **ellenőrzési** rendszerét az Európai Unió követelményeivel összhangban kell kialakítani. Az ellenőrzési rendszernek előzetes (ex ante) és utólagos (ex post) ellenőrzési elemeket egyaránt tartalmaznia kell, továbbá egyaránt szükség van a különböző tevékenységek belső és külső ellenőrzésére. A külső ellenőrzés

általában az országban működő számvevőszék hatáskörébe tartozik, akik az EU-alapok ellenőrzését utólagosan és szűrőpróbaszerűen végzik az Európai Számvevőszék irányelvei alapján. A vizsgálatok részletessége és módszerei nem azonosak az egyes tagállamokban, hiszen ezek milyenségét általában a közigazgatási rendszer, a hagyományok, a beállítottság stb. egyaránt befolyásolja. Az ellenőrzés teljes felelőssége összpontosulhat egyetlen intézményben (ez általában a Pénzügyminisztérium), de meg is osztható több minisztérium vagy egyéb más szervezet között.

A tanulmány során gyűjtött információk alapján úgy tűnik, hogy a magyarországi közkiadások ellenőrzési rendszere legfontosabb jellemzőit tekintve összhangban van az uniós követelményekkel. Ezen kívül a rendszer felépítése is megfelelőnek tűnik azzal, hogy a közigazgatáson belüli struktúra tetején egy egyértelműen koordinációs feladatokat ellátó testület – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal – is található. Hiányosságok inkább az emberi erőforrások, a képzések és a megfelelő ellenőrzési módszertan tekintetében mutatkoznak.

3.5 A területfejlesztési intézményrendszer elemzése és értékelése szakirodalomban

Annak ellenére, hogy nagyon sok tanulmány és cikk foglalkozik a területfejlesztés intézményrendszerével, annak működésével, hatékonyságának értékelésével kapcsolatos módszertani javaslatok nem állnak rendelkezésre a magyar szakirodalomban. Ez a körülmény készítette jelen tanulmány íróit arra, hogy a hagyományos leíró jellegű szakirodalmi áttekintés helyett próbáljanak egyfajta szintézisre törekedni a tanulmányokban szereplő megállapítások értékelési szempontok szerinti csoportosításával.

A területfejlesztés intézményrendszerének jogszabályi háttere

A területfejlesztési szakma képviselői szinte kivétel nélkül egyetértenek azzal, hogy a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény hatálybalépése alapvető reformokat indított el a hazai területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerében. Magyarországon – a többi kelet-közép európai országhoz hasonlóan – a regionális politikának nem volt a múlt rendszertől öröklött intézmény- és eszközrendszere, a változás első éveiben a területfejlesztési politika elsősorban a válságkezelésre koncentrált és ad-hoc jellegű intézkedésekkel (pl. kihelyezett kormányülések) egyfajta „tűzoltó-munkát” végzett. A kelet-közép európai ország közül az óta talán csak Magyarország jutott el átfogó rendszerű területfejlesztési eszköz- és intézményrendszer kialakításához: nálunk fogadták el először a területfejlesztési törvényt és nálunk alakultak először megyei és regionális területfejlesztési tanácsok.

A szerzők többsége azonban kifogásolja, hogy az 1996-ban megszületett területfejlesztési törvény- sem annak 1999-es módosítása - nem tisztázta egyértelműen **a területfejlesztés intézményrendszer egyes elemeinek funkcióját, feladatait, felelősségi körét** és a működés főbb szabályait. A kelet-közép európai országokban egyébként általában megfigyelhető, *hogy a törvények vajmi kevésbé szabják meg az egyes intézmények feladat és hatáskörét, azaz a tényleges tevékenységek tartalmát, sokkal inkább a külső perezentációt, (pl. EU-s kritériumok teljesítése) szolgálják (Illés I. 2000).*

A területfejlesztési intézmények működési környezete

A jogilag legprecízebben szabályozott intézményi struktúra sem képes beváltani a hozzá fűzött reményeket, ha szervezeti, működési környezete nem segíti és ha nincsenek megfelelő eszközei feladatainak végrehajtásához. A területfejlesztési törvénynek **az intézményrendszer működéséhez feltétlenül szükséges eszközzsere és információs háttérre** vonatkozó elnagyolt szabályozása azt mutatja, hogy *a törvényhozó elsősorban azzal foglalkozott, hogy kiket von be a döntéshozásba, viszont azt a kérdést, hogy ezeket a döntéseket kik fogják előkészíteni és végrehajtani nyitva hagyta, illetve a végrehajtás megszervezőire (vagy a gyakorlatra) bízta (Pálné Kovács I. 2001).*

A döntéshozáshoz alapvető információs háttérrel szolgáltató Területi Információs Rendszer (TEIR) még mindig számos szakmai és technikai problémával küzd. Ennek egyik oka abban keresendő, hogy az információs rendszer működtetési felelőségének kérdése jogilag nem megfelelően tisztázott.

A törvény szerint a Kormány felelős az országos területi információs rendszer működtetéséért, területi szinten csak az adatszolgáltatás címzettjei lettek megnevezve. A TEIR-t részletesebben szabályozó kormányrendelet a minisztert és a megyei főjegyzőt teszi felelőssé a rendszer működtetéséért. A rendszerváltást követően egyre inkább perifériára szoruló megyei önkormányzatok azonban már nem rendelkeznek olyan pénzügyi, szervezeti és szakmai feltételekkel, amelyek a rendszer megfelelő üzemeltetéséhez alapvetőek lennének.

A területfejlesztési intézményrendszer nemcsak pénzzel és információval van gyéren ellátva, de hiányzik a **megfelelő szakmai, szolgáltatási háttér** is. A tanácsadással foglalkozó szervezetekkel, a felsőoktatási intézményekkel, a kutatóintézetekkel esetleges a kapcsolat. *Összességében hiányzik az a szervezeti szatellitrendszer a regionális politikában, ami a tevékenység professzionalizmusát, a megfelelő döntések meghozatalát és végrehajtását garantálhatja (Pálné Kovács I. 2001).* Hasonló hiányosságok érhetők tetten a képzésben is: annak ellenére, hogy *valamennyi társadalomtudományi felsőoktatási intézményben beindult valamilyen, a regionális politikához kapcsolódó képzés, ezek tematikája kiforratlan (Hörcher F.-né, 1998).* Különösen a programozáshoz és az európai uniós források fogadásához szükséges ismeretek hiányosak.

Az egyes területi szintek finanszírozási rendszere

A hatékonyan működő területfejlesztési intézményrendszer megfelelő létszámú és hozzáértéssel rendelkező munkaszervezeteket igényel. Ebből a szempontból lényeges vizsgálni, hogy az egyes területi szinteken működő intézmények milyen szervezeti formában működnek, mekkora költségvetéssel, és honnan származnak a működéshez szükséges bevételeik.

A regionális tanácsokra illetve munkaszervezetekre költségvetési gazdálkodási szabályokat alkalmaznak, ugyanakkor az európai gyakorlat szerint a gazdasági társaság forma elterjedt, amely biztosítja a politikától való megfelelő távolságot. *(Pálné Kovács I. 2001)*

A megalakuló megyei területfejlesztési tanácsok változatos formában hozták létre munkaszervezeteiket, van, ahol az önkormányzati hivatalba illeszkedve működik, máshol önálló szervezetként közhasznú társaságként működnek. Kistérségi szinten az önkormányzatok hozták létre szerveződéseiket, a civil szervezetek, vállalkozások

szerepvállalása ezen együttműködésekben a térségi összefogást is erősíthetné, illetve enyhíthetné a finanszírozás önkormányzatokra háruló terheit. Regionális szinten lényeges, hogy a tanácsok rendelkezzenek saját költségvetési forrásokkal, illetve saját bevételekkel. A kistérségi társulások működési finanszírozása is megoldásra vár, jelenleg a kistérségi megbízottak finanszírozásával történik, akik azonban statisztikai kistérségenként működnek és a MEH nevezi ki őket.

Intézményrendszer fejlesztési forrásai, decentralizált pénzeszközök

A decentralizált területfejlesztési intézményrendszer csak hasonló módon decentralizált állami-önkormányzati struktúra közegében tudja érvényesíteni a decentralizáció előnyeit. Az intézményrendszer sikerességének alapvető feltétele, hogy az egyes területei szintek megfelelő pénzügyi források birtokában be tudjanak kapcsolódni a tényleges fejlesztési tevékenységbe. Az addicionális forrásokhoz szükséges saját forrás előteremtésének egyik lehetséges módja az adóztatás, amire viszont a területi szintek közül csak a települési önkormányzatoknak van joguk. A másik hazai gyakorlatban is megvalósult eszköz a központi források feletti döntési kompetenciák átadása helyi szintre. *1999 októberében nem véletlenül módosította a Parlament a területfejlesztésről szóló törvényt és erősítette meg a regionális fejlesztési tanácsokat ... a területfejlesztési pénzek regionális elosztásának funkciójával.* „ (Szegevári P. 2000)

A törvény keretjelleggel meghatározta a pénzügyi decentralizáció elveit, mechanizmusát. Ugyanakkor a decentralizált források aránya továbbra is alacsony (különösen a régiók esetében), a forráselosztásra vonatkozó szabályozás (támogatható célok, térségek, támogatás mértéke, módja) tartalmi és formai értelemben rendkívül szigorú, nem tesz lehetővé nagyobb önállóságot, helyi kezdeményezést. A forrásdecentralizáció során egyre több önkormányzati kiegyenlítő (TEKI, CÉDE), működési jellegű forrás (vis maior) elosztását kapták a megyei területfejlesztési tanácsok. A megyei területfejlesztési rendszer továbbra is elsősorban a kiegyenlítést, méltányosságot és nem a gazdasági modernizációt preferálja, a megyei szintű területfejlesztési politika inkább településfejlesztés. (Pálné Kovács I. 2001)

Területfejlesztés – rendezés kapcsolata

A regionális politika történetében sokáig problémát okozott az inkább gazdasági jellegű területfejlesztés és a műszaki vonatkozással bíró területrendezés szervezeti különválasztása. A legtöbb kelet-európai országban általános gyakorlat szerint előbbi a tervhivatalok, az utóbbi az építésügyekért felelős tárca felügyelete alatt állt. Magyarország törvényi szabályozás szintjén megkísérelte e két funkció egységesítését. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a kérdés nem is a két funkció elkülönítése vagy összevonása, hanem a területfejlesztési és rendezési tevékenységért felelős tárcák „súlya”. *„Egy mindkét funkciót gyakorló, de a kormányzati struktúrában gyenge minisztérium is kudarcot vallhat, illetve megfelelő kormányzati pozícióban a különválasztott funkciók is sikeresen érvényesülhetnek”* (Illés I. 2000) .

A területfejlesztés országos irányítása

Sok szerző kifogásolja a területfejlesztési tevékenység **országos irányításának koordinálatlanságát**. Ennek oka nagyrészt abban keresendő, hogy a regionális politika alig rendelkezik önálló eszközökkel, céljait a többi tárcan keresztül tudja érvényesíteni. Mivel természetesen *minden tárca a maga szektorális politikája mentén tervez, nem gondolkodik*

abban a dimenzióban, hogyan lehet a szektorális politikákat regionális politikává ötvözni (Szegevári P. 2000) Itt újra az a kérdés, mekkora súllyal bír a területfejlesztésért felelős tárca a kormányzati struktúrában, mekkora nyomást tud gyakorolni a többi minisztériumra, hogy a regionális politika céljainak megfelelően működjenek

A rendszerváltást követően megalakult – és két kormányzati érárt átélte - Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkezett. Nem voltak források, illetve hiányoztak a fejlesztési intézmények, az érdekközvetítő lobbyk és csoportosulások. Az önálló minisztérium elszigetelődött a valós területfejlesztéstől: munkaerő-foglalkoztatás kérdésével az Munkaügyi Minisztérium, a településfejlesztéssel a Belügyminisztérium, az infrastruktúra fejlesztésével pedig a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium foglalkozott. Az 1998-ban létrehozott új kormányzati struktúra a területfejlesztés irányítási funkcióit egy másik ágazat, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Miniszter hatáskörébe utalta. Az ezt követő problémákkal teli négy év is megerősítette, hogy *„nehéz a regionális politikai kormányzati munkát egy ágazat keretei közé szorítani, szerencsésebb az ágazati minisztériumoktól való egyenlő távolság és a miniszterelnöki apparátushoz való közelség” (Pálné Kovács I. 2001).*

Az elégtelen koordináció hiánya az **Országos Területfejlesztési Tanács** működésében is megmutatkozik. Ennek oka mindenekelőtt a Tanács – az 1999 évi törvénymódosítással jelentősen megváltoztatott **összetételében** keresendő. A központi szereplők – a tényleges részvétel tükrében – alulképviseltek: a tanácsnak sem rendeltetésénél, sem hatókörénél fogva nem sikerült presztízst szereznie a miniszterek körében, így azok csak kivételesen jelennek meg az OTT ülésein. A területfejlesztésért felelős miniszter által elnökölt OTT nem tud ágazatközi koordinációs szerepet betölteni. A gazdasági és munkavállalói oldal képvisellete megoldottabbnak tűnik: a megyei és regionális területfejlesztési tanácsokban 1999 óta képvisellel már nem rendelkező gazdasági kamarák az Országos Területfejlesztési Tanácsban továbbra is tagként vesznek részt. A területi szereplők oldaláról nézve - még több a konfliktus: a törvényben meghatározott számbeli limit következtében az OTT munkájában a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei közül csak 6 fő vehetett részt. A törvénymódosítás úgy „oldotta meg” ezt a helyzetet, hogy az OTT munkájában a regionális fejlesztési tanácsok elnökeinek adott képvisellete.

Összességében az OTT nem tudott a területfejlesztési politika rangos és befolyásos elemévé válni. A szabályozás valamint a működés több éve után sem dönthető el, hogy státusa és összetétele folytán mire is szolgálhat ez a szervezet? Van olyan álláspont is, amely szerint *az OTT-nek nem az ágazatközi koordináció lenne az elsődleges feladata, (mert arra a Kormány sokkal inkább alkalmas), hanem érdemes lenne a szektorok és az egyes területi szintek közötti koordinációra berendezni a Tanácsot (Pálné Kovács I.).*

A **Tanács elé kerülő kérdések és döntések előkészítettségét** is számos kritika érte, melynek oka lehet, hogy nem sikerült megfelelően rendezni – a területfejlesztési tárca apparátusától viszonylag elkülönülten működő, - az OTT titkári tevékenységét ellátó Országos Területfejlesztési Központ és a belső minisztériumi apparátus viszonyát. A 2002 évtől érvényben lévő új kormányzati struktúra szerint az OTK a MEH irányítása alá tartozó területfejlesztési apparátus részét képezi.

Régiók és regionalizmus

A területfejlesztés új intézményrendszerét illetően a regionális szinthez kapcsolódó kérdések váltották (és váltják) ki a legtöbb vitát szakmai körökben. Politikai és szakmai szándékok szerint az 1996-ban megszületett területfejlesztési törvény feladata lett volna a régió fogalmának – magyar viszonyok közötti – definiálása, a regionális szint funkciójának meghatározása. A törvény azonban amellet, hogy megkülönböztette a tervezési-statisztikai és a fejlesztési régiók típusát, nem tisztázta egymáshoz való viszonyukat, és nem rendelt a regionális fejlesztési tanácsoknak tényleges hatáskört vagy forrást.

Tovább bonyolította a helyzetet az OTK, amely már négyféle régiófogalommal operált (tervezési-statisztikai, fejlesztési, funkcionális és programozási régiók) maga is elbizonytalanította a regionalizálódás folyamatát.

Kelet-Közép-Európa országairól egyébként általában elmondható, hogy „*a decentralizációt és a regionalizációt gátoló tényezők elsősorban történelmi alapúak*” (Illés I. 2000). Sok országban (pl. Románia, Jugoszlávia, Szlovákia) etnikai okok miatt félnek az integritás veszélyétől, más országok (pl. Lengyelország, Csehország, Bulgária) a nagyrégiót hagyomány hiányában, - esetenként pártpolitikai okok miatt - feleslegesnek tartják.

A mai Magyarország területén - sem a természeti adottságok, sem a történelmi-kulturális, etnikai-nyelvi tradíciók, sem a gazdasági szerkezet oldaláról - nincsenek egyértelműen elkülöníthető, homogén, belső kohézióval rendelkező nagytérségek. (Ilyen kritériumoknak a történelmi Magyarország “nagyrégiói”: Felvidék, Kárpátalja, Erdély, Délvidék, valamint a Dunántúl és az Alföld felelnek meg leginkább.)

A magyar hatalmi tradícióban sincs - a mai viszonyok között automatikusan továbbvezethető - hagyománya a demokratikus, valós önállóságú középszintnek. Magyarországon az „ezer éves múlttal bíró megyéknél” nagyobb körzetek, régiók létrehozása pedig a történelem népszerűtlen időszakaihoz kötődik (II. József, Bach-korszak, ötvenes évek). Ez a szint az EU tagországaiban is csak az elmúlt évtizedekben lépett magasabb minőségre új, korábban nem ismert irányítási, fejlesztési, tervezési funkciókkal ellátva. Ez így van még azokban az országokban is, ahol a régiók történelmi gyökerei mélyebbek, a nyelvi-kulturális, etnikai és gazdasági elkülönülés pedig jóval határozottabb, mint hazánkban. E folyamat Magyarországon még a kezdeténél tart. Ezek az okok magyarázzák többek között, hogy Magyarországon a tervezési statisztikai régiók kialakítása az alulról építkezés helyett „felülről” történt.

A regionális fejlesztési tanácsok működésében jelentős konfliktusforrást okoz a **székhely kérdése**. „*A potenciális székhelyvárosok a különböző regionális funkciójú intézmények letelepítése kérdésében rivalizálnak, ami alapvetően nehezíti a regionális centrumok kialakítását, a regionális intézményhálózat kiépülését.*”

Hasonlóan bizonytalan pont a szervezeti kiépülésben az **elnök személye**. A régiók többségében a megyei elnökök – rotációs rendszerben – felváltva látják el a régió elnöki pozícióját. *Ez a gyakorlat azonban megakadályozza azt, hogy a vezetők valóban elkötelezzék magukat a régió ügyeiben...és nem kedvez annak, hogy stabil és optimális méretű szervezet jöjjön létre, mivel a titkárság mindig követi az elnök személyét illetve tényleges székhelyét.* „

A régiók érdekeinek érvényesítését korlátozza, hogy az **RFT tagjainak** többségét a központi kormányzat jelöli ki. A központi kormányzat képviselői, – akit a miniszterek személy szerint jelölnek ki – jobb esetben az adott minisztériumnak a régióban található - megyei szintű - dekoncentrált szervének tisztviselői közül kerülnek ki. Gyakran viszont nem ez a helyzet, így ezek a régióban élő képviselők esetenként nincsenek tisztában az adott minisztérium országos vagy megyei stratégiájával. Ez nehézségeket okozhat az országos, regionális és helyi szintű ágazati prioritások megfogalmazásában, és csökkentheti a regionális fejlesztési tanácsok hatékonyságát a különféle kormányzati szintek közötti konszenzusteremtésben.

A megyék szerepe

Az 1990-es önkormányzati törvény elfogadásával a megyék jelentősen vesztek hatáskörükből a települési önkormányzatokkal szemben, feladatuk gyakorlatilag intézményfenntartásra korlátozódott. A területfejlesztési törvény 1996-os megalkotásánál a törvényhozó a megyei szintet kulcspozícióba helyezte, a decentralizált források elosztása, az országos, ágazati programok véleményezése, tervezés szempontjából. Ugyanakkor a közjogi státuszát tekintve bizonytalan helyzetű területfejlesztési tanács került hatalmi helyzetbe egy olyan területi szinten, ahol választott önkormányzat működik. A megyei tanácsok klasszikus ügynökségi feladatok helyett, alapvetően a decentralizált pályázatok adminisztratív ügyeivel kell, hogy foglalkozzanak, a velük szembeni elvárások is inkább bürokratikusak, mint innovációra orientáltak. *(Pálné Kovács I. 2001.)* Noha a megyei területfejlesztési tanácsok létrehozásának célja relatíve egyértelmű, a megyei önkormányzatokkal való felelősség-megosztásuk mégsem tisztázott megfelelően, ami tág teret enged a párhuzamosságok megjelenésének és a különböző konfliktusok kialakulásának.

A megyei területfejlesztési tanácsok jövőbeni szerepének kérdését alapvetően érinti a régiók megerősödése. A két szint ésszerű és szakmai alapokon álló munkamegosztás esetén nem zárja ki egymást, tudomásul véve azt, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás, a fejlesztési programok kidolgozása, a fejlesztési forrástámogatások megszerzése szempontjából az elsődleges szerep a régióé. A kistérségi szintű fejlesztések menedzselése, a helyi önkormányzatok településfejlesztési tevékenységének segítése viszont megyei szinten ellátandó feladat.

A területfejlesztés kistérségi szintje

A kistérség fogalma az 1990-es évektől nyert új értelmet és tartalmat, miután a települési önkormányzatok együttműködése révén az alulról építkező regionális politika meghatározó eleme lett. A helyi önkormányzatok számára már az 1990. évi LXV. „önkormányzati” törvény biztosította a szabad társulás lehetőségét, a folyamat azonban a területfejlesztési törvény elfogadását követően erősödött fel. *A törvény nem kötelező jelleggel rendelkezett e jogi személyiséggel rendelkező társulások létrehozásáról, de a megyei területfejlesztési tanácsok tagjai között a területfejlesztési önkormányzati társulások jelen vannak, s ezzel nyernek a települések képviseletet. Ezért is nevezhető a területfejlesztési törvény elfogadása a kistérségi szerveződések mérföldkövének. (Szörényiné Kukorelli I. 1999).* A kistérségi szerveződések megalakulásához emellett az indokot sok esetben a külső források, például különféle pályázati támogatások (OFA, PHARE), megszerzése jelentette, melyek elnyerését kistérségi szerveződések, településszövetségek számára tették csak lehetővé. *Az önkormányzatok hamar felismerték a társulásban rejlő lehetőséget, így a belső indíttatás mellett erőbben dominált a*

külső indíték, mely a települések alulról építkező integrálódásához vezetett (Szörényiné Kukorelli I. 1999).

A kistérségi társulások létrehozása a törvény szerint tehát nem kötelező, de mindenképpen célszerű, mivel a társulások kaptak képviseleti jogot a megyei területfejlesztési tanácsokban. Ugyanakkor a területfejlesztési társulások a megyei területfejlesztési tanácsban való **érdekképviseleti funkciójukat** csak némi identitászavarral tudják ellátni, mivel a megyei területfejlesztési tanácsokban az 1999. évi törvénymódosítást követően mindössze 3 hely áll rendelkezésükre régióként. A problémát az ilyenkor szokásos módszerrel oldják meg a gyakorlatban: a társulások képviselői köre a megyei területfejlesztési tanácsokban folyamatosan rotálódik, az éppen kimaradó kistérségi vezetőknek pedig tanácskozási jogot biztosítanak.

A területfejlesztési törvény nagy érdeme volt, hogy a korábban meglehetősen magukba zárkózó települési önkormányzatokat összefogásra ösztönözte azzal, hogy lehetőséget kínált - a megyei területfejlesztési tanácsok tagjaként - a megyei fejlesztési források elosztási rendszerében való részvételre. A meghozott szabályok azonban arra már nem voltak alkalmasak, hogy a települési önkormányzatok optimális területi léptékben illetve szervezeti formában társuljanak. 2002 végén 224 területfejlesztési társulás működött Magyarországon és az ország településeinek 96 %-a tagja volt valamelyiknek. A megyék közül viszont csupán Vas, Komárom-Esztergom, Bács-Kiskun megyében esett egybe a statisztikai kistérségek és az önkormányzati társulások határa úgy, hogy valamennyi település tag volt valahol. A települések hetede egynél több társulásban vesz részt, 21 település pedig háromnál is több társulás tagja volt. **A területfejlesztési társulások és a KSH körzetek területi illeszkedése** hosszú távon nem megkerülhető kérdés. A kistérségi koncepciók készítése például a területfejlesztési önkormányzati társulások feladata, viszont a területi tervezés alapegységeiként NUTS IV szinten a statisztikai kistérségek jelennek meg. *Az ellentmondás feloldásához nem szükséges a társulások és a statisztikai kistérségek egy az egyben való megfeleltetése, de kívánatos lenne, hogy egy vagy több „szerves társulás” építse fel a statisztikai kistérséget. (Pálné Kovács I. 2001).*

A kistérségek működését értékelő tanulmányokban is felmerül az egyes területi szintek kompetenciájának kérdése. A kistérségi szint számára meghatározó, hogy mit lát el a megye és a régió, továbbá, hogy mi a települési önkormányzatok feladata. A területfejlesztés jelenlegi szabályozása szerint a **kistérségi szint kompetenciájába** a kistérségi fejlesztési koncepciók és stratégiai tervek készítése és elfogadása tartozik. *„Az erős önkormányzati jogok következtében azonban a társulásoknak a koncepciók, tervek megvalósításához már semmilyen eszköz nem áll a rendelkezésükre.” (G. Fekete É. 2000)* A kistérségeknek a területfejlesztésben betöltött fő feladata az lenne, *„az egymás mellett élő önkormányzatok együttműködési szándékát kifejezve, a szükséges terveket előkészítve, összehangolja és addicionálja a forrásokat, megvalósítsa a fejlesztéseket, segítse a kapcsolatok kiteljesedését, hozzájárulva ezzel a vidék fejlesztéséhez” (Csatári B. 1995).*

Nehezíti az érdemi munkát, hogy a **társulások szervezeti rendje** kiépületlen, jelentős részük nem rendelkezik megfelelő szervezeti, **szakmai kapacitásokkal**. *A törvény egyrészt nem szabályozta a területfejlesztési társulással szembeni szervezeti, eljárási követelményeket, másrészt nem biztosított garanciákat arra sem, hogy ezek a "Bottom-up" szerveződések a minimális működési feltételekhez hozzájussanak (Pálné Kovács I. 2002).*

A kistérségi együttműködés továbbfejlesztésének feltételei (G.Fekete É. 2000):

- *Széles körű bevonás:* a civil szervezetek, illetve az állampolgárok részvételének növelése a kistérségi szervezetek működésében
- *Kompetenciák tisztázása:* A szubszidiaritás elvének erőteljesebb érvényesítése, a kistérségi társulások szerepének növelése a települési önkormányzatok fejlesztési elképzeléseinek kialakításához, megvalósításához;
- *Természetes földrajzi keretekhez való igazodás:* A kistérségi szerveződéseknek közelíteni kellene a KSH statisztikai kistérségi lehatároláshoz. A regisztrált kistérségek több mint fele azért nem adott be pályázatot, mert működési területükön, más szervezetekkel osztoztak. Meg kell találni a lehatárolás megfelelő nagyságrendjét úgy, hogy a kistérségi szerveződések koherensen, egymást kiegészítve fedjék le az ország egészét.
- *Programozás:* A kistérségi szervezetek pályázati aktivitása vegyes: mintegy 8 % egyáltalán nem valósított meg beruházási projektet, mintegy 2/3-uk többsége csak tervezési projekttel próbálkozott.
- *Magas szakmai színvonal:* A folyamatos képzés mellett törekedni kell az információk széles körű áramlására, illetve az elérhetőség biztosítására.

3.6 Az értékelés szempontrendszerének kialakítása területfejlesztési intézményrendszer szereplőinek bevonásával

A területfejlesztési intézményrendszer értékelésének módszertanát, indikátorait feltáró kutatásban – az előző fejezetben áttekintett írásos dokumentumokon túl - meghatározó szerepe volt a területfejlesztési intézményrendszer regionális szereplőit érintő interjúsorozat lebonyolításának és az eredmények feldolgozásának

A módszer lényege – az előzetes szakirodalmi áttekintés és korábbi gyakorlati tapasztalatok alapján - olyan kérdőív összeállítása, amely a területfejlesztés gyakorlati szereplőinek véleményét tárta fel a hatékonyan működő területfejlesztési intézményrendszer kritériumairól. Ez a kérdőív képezte alapját a regionális fejlesztési tanácsok elnökeivel készített interjúknak és az ezekre adott válaszok feldolgozása képezte a kutatás második, empirikus részét.

A kérdések egy része a területfejlesztés intézményrendszerének egészére vonatkozott, a kérdések másik fele a regionális szint működésével volt kapcsolatos.

A területfejlesztés intézményrendszerének egészére vonatkozó témák:

1. Mi a véleménye a területfejlesztés országos irányításáról, az OTT tevékenységéről?

A válaszadók többsége az OTT-t egy *érdemi feladat és hatáskör nélküli, formális intézménynek* tartja. Probléma, hogy az indokolatlanul felduzzasztott Tanácsban kisebbségbe kerültek a térségi szereplők, a régiók is csak formális és nem meghatározó szereplői a

Tanácsnak. Néhány álláspont szerint a Területfejlesztési Tanács elmúlt évekbeli tevékenysége nem elsősorban a jogalkotási hiányosságok, hanem a jogalkalmazás elégtelensége és világos elkötelezettség hiánya miatt üresedett ki.

Az OTT *súlytalan*, mivel a jogszabályban meghatározott képviseleti kör ellenére legfeljebb csak *konzultatív funkciókat* lát el. Felmerült, hogy - a kormányzati képviselők számának csökkentésével párhuzamosan - szigorúbban kellene venni a miniszteri képviseletet, legalább államtitkári szinten.

Az OTT – vagy a területfejlesztési törvény módosításának elfogadása után: Nemzeti Területfejlesztési Tanács - feladata és egyeztetési fórumként való fontossága alapvetően megváltozik azzal, ha a miniszteri képviselők száma radikálisan csökken. Ebben az esetben az OTT a kormányzat és a régiók egyeztetésének legfontosabb szervezett fórumává fog válni.

A válaszadók kívánatosnak tartanák, ha a jövőben olyan területfejlesztési kérdés ne kerüljön a Kormány elé, amelyet nem tárgyalt az OTT, amelynek elvileg átfogó koordináló szerepet kellene ellátnia. Ennek azonban az a feltétele, hogy az ülések előkészítését segíthetné Bizottsági, vagy egyéb műhelymunka. Indokolt lenne az OTT esetében az ülésen kívüli véleményezési eljárásrend bevezetése és szabályozása (akár törvényi szinten), annak érdekében, hogy a Tanács valóban minden területi fejlesztést érintő Kormányelőterjesztés esetén élhessen jogaival.

Szükséges lenne továbbá rendezni az NTT és a Fejlesztési Koordinációs Tárcaközi Bizottság céljainak, feladat-rendszerének és működésének viszonyát is.

2. Hogyan látja a megyei és a regionális szint közötti munkamegosztást jelenleg? Hogyan lehetne ezt optimálisabbá tenni?

A válaszadók alapvetően egyetértettek abban, hogy pontosítani kellene a két közbülső területi szint, a megye és a régió feladat és hatáskörét, tekintettel arra, hogy a jelenlegi rendszer nem épül egymásra. A megyei, a regionális tanácsok és az OTT gyakorlatilag függetlenül működik egymástól.

Felvetődött, hogy a megye valóban fölöslegessé válik, ha a régió és a kistérség megerősödik. Javaslatként elhangzott, hogy a 2006-os önkormányzati választást követően a képviselőtestületek – egyszeri alkalommal – csak két évre kapjanak megbízást, 2008-tól pedig mindig az országgyűlési választási ciklusok közepére

3. Hogyan látja a kistérségek szerepét a területfejlesztés rendszerében?

A kistérségi szintet a területfejlesztési intézményrendszer alapvető elemének tartják. A válaszadók szerint feladata a települések közötti koordináció biztosítása. Általános vélemény

volt viszont, hogy a társulások szervezeti rendje kiépületlen, jelentős részük nem rendelkezik megfelelő szervezeti, szakmai kapacitásokkal, ezért fenti funkcióját nem tudja teljesíteni.

Abban megoszlott a válaszadók véleménye, hogy a kistérségi szintet milyen finanszírozási rendszer jellemezze. Néhány javaslat szerint a kistérségi szinten is kellenének decentralizált források, amelyek döntően településfejlesztési célokat szolgálnának. A válaszadók másik csoportja már így is túlzottan elaprózottnak tartja a területfejlesztési forrásokat, semhogy egy újabb szint jelenjen meg a decentralizált forrásokat működtetők rendszerében.

A területfejlesztés intézményrendszerének regionális szintjét érintő témák

4. Melyek (lennének) a Regionális Fejlesztési Tanácsok legfontosabb feladatai?

A regionális szint a területfejlesztés területi rendszerének kitüntetett szerepű szintje lenne. Alapvető feladatai között a válaszadók az alábbiakat jelölték meg:

- a régió stratégiai fejlesztési irányainak meghatározása, a regionális fejlesztési koncepciók és programok elfogadása
- decentralizált források koordinációja, a támogatási és pályázati rendszer működtetése
- a régióban a kiegyensúlyozott területi fejlődés biztosítása, koordinációja, a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása
- kapcsolattartás a területfejlesztés többi szereplőjével

Jelenleg a válaszadók nagy része úgy gondolja, hogy a regionális fejlesztési tanács szerepe sok tekintetben formális, gyakorlati tevékenysége jelenleg a TTFC felosztásában ki is merül.

5. Véleménye szerint az EU csatlakozást követően mi lesz (mi lehet) a régiók szerepe? Felkészültnek tartja a régiókat erre a feladatra?

Egyidejűleg milyen további intézkedéseket tart fontosnak az RFT-k megerősítése érdekében? *(hatáskör, források, kompetencia, szakmai háttér megerősítése...)*

A csatlakozást követően a régióknak kiemelt szerepe lehet az *európai uniós források hatékony felhasználása* terén, ennek érdekében a területfejlesztési intézményrendszer regionális szereplőinek a *projektgenerálás*, a régióon belüli *partnerségi kapcsolatok kiformálása*, valamint a *fejlesztési programok megvalósítása*, a *regionális szintű források teljes körű menedzsmenete* válik fő feladatává. Viszont jelenleg a hazai törvényi szabályozás inkább véleményező, esetleg közreműködő szerepre biztosít lehetőséget. Ezért a törvényi háttér megerősítésére lenne szükség.

Több javaslat elhangzott arra vonatkozóan, milyen feltételeknek kellene teljesülnie ahhoz, hogy a régiók aktív szerepet vállalhassanak az európai uniós források felhasználásban:

- A Regionális Fejlesztési Tanács váljék minden Operatív Program Monitoring Bizottságának Regionális Albizottságává, amely a Monitoring Bizottságok elé kerülő előterjesztéseket az érintett régió fejlesztési szempontjai alapján véleményezi.
- A Regionális Fejlesztési Tanács egy-egy képviselője váljék minden Operatív Program Monitoring Bizottságának teljes jogú tagjává.

- Az Európa Pályázatelőkészítő Alap eljárásrendjének a mintájára a Regionális Fejlesztési Tanács által delegált 1-1 szakértő vegyen részt minden Operatív Program pályázatainak technikai előértékelésében (a regionális fejlesztési szempontoknak való megfelelés szempontjából), valamint a projekt-értékelő bizottságok munkájában.

A *regionális szervezeteknek a megerősödése* szükséges ahhoz, hogy belőlük és körülöttük kialakuljanak a decentralizáció fogadó és hordozó szervezetei – és bennük a hatáskörök fogadásához szükséges gyakorlat és szaktudás. Ennek feltétele, hogy „*társadalmassítsák*” a Tanácsokat, mert az új szereplők bevonásával a decentralizált döntések még inkább megalapozhatóak.

A területfejlesztési célú állami támogatások ágazat-közi forráskoordinációja jelenleg Kormányrendeletben szabályozott módon a MEH Nemzeti Területfejlesztési Hivatalának feladata. A regionális forrás-koordinációt, mint a Regionális Fejlesztési Tanács feladatát szükséges előírni. Emellett a régió belüli fejlesztések ágazatközi koherenciája érdekében a Regionális Fejlesztési Tanácsok véleményezni kellene minden, a régió belül működő elsődlegesen fejlesztési célú (pl. a közlekedési, környezet- és természetvédelmi, gazdaság-fejlesztési, mezőgazdasági, foglalkoztatási) dekoncentrált államigazgatási szerv éves fejlesztési és költségvetési tervét, valamint éves fejlesztési és költségvetési beszámolóját. Bizonyos egyedi fejlesztési kérdésekben pedig (pl. 1 milliárd forint feletti fejlesztési programok és projektek indítása) az illetékes regionális fejlesztési tanácsoknak egyetértési jogot kellene gyakorolniuk.

A felmerülő feladatok ellátásához a *személyi és pénzügyi források megteremtése* elengedhetetlen. Ez csak akkor valósulhat meg, ha a decentralizált források mértéke növekedik. Fontos, hogy stabilizálódjék a Regionális Fejlesztési Tanácsok működési feltételrendszere (a jelenlegi 47 millió forint éves állami támogatással a feladatok nem láthatók el fenntartható módon)

6. Befolyásolja az RFT működését létszáma és összetétele? Milyen szereplők bevonását tartaná fontosnak?

A válaszadók többsége szerint a regionális fejlesztési tanácsok összetétele nem megfelelő, felmerült, hogy a Regionális Fejlesztési Tanácsok tagságát a testület hatáskörével összhangban kell meghatározni.

Kifogásolják, hogy a tanács nem alulról építkező, a tagok között túlreprezentáltak az egyes minisztériumok képviselői, valamint a területfejlesztésért felelős minisztert nem „szakértők”, hanem politikusok képviselik.

Negatívum, hogy a kistérségi képviselők kiszorultak a tanácsból.

Javaslatként elhangzott, hogy az – az ágazati képviselőlet csökkentésével párhuzamosan - alábbi tárcák képviselői mindenképpen vegyenek részt szavazati joggal rendelkező tagként: a mindenkori területfejlesztésért felelős minisztérium, a Belügyminisztérium, valamint az Ágazati Operatív Programokért felelős tárcák (GKM, FMM, FVM,) képviselői, de szükség lenne a helyi gazdasági érdekképviselők - szavazati jogú – részvételére is.

Felmerült a területfejlesztési törvény azon módosításának támogatása, miszerint a megyei jogú városok és a megyei önkormányzatok (a képviselt) lakosság arányában delegáljanak tagot a Regionális Fejlesztési Tanácsban, továbbá a megyei TFT-k elnökei ezután is tagok maradnak az RFT-kben. Pontosítandó azonban a képviselt lakosság megfogalmazása, a megyei önkormányzatok esetében a képviselt lakosság a megyei jogú városok lakosságával csökkentett megyei lakosságot kell jelentse. Emellett az is elhangzott, hogy a megyék képviselőinek egyensúlya valósuljon meg.

Javasolt továbbá, hogy a létrejövő kistérségi területfejlesztési tanácsok megyénként legalább 2-2 főt delegáljanak a Regionális Fejlesztési Tanácsba tagként.

A cigány kisebbségek képviselői mellett megvizsgálandó, hogy az egyéb kisebbségek is szavazati joggal képviseltessék magukat a Regionális Fejlesztési Tanácsokban, különösen azokban a régiókban, ahol a cigány kisebbséghez képest magasabb számban élnek más kisebbségek

Szintén felmerült, hogy a civilszervezetek képviselői, amennyiben az egyértelmű képviselet biztosítható, a Regionális Fejlesztési Tanácsokban tanácskozási joggal résztvevő tagként vegyenek részt.

7. Megfelelőnek tartja a Tanácsok és az Ügynökségek együttműködését? Hogyan lehetne ezt hatékonyabbá tenni?

A válaszadók véleménye megoszlott a regionális fejlesztési ügynökségek feladatkörének kialakultságát illetően. A válaszadók egy része úgy gondolta, hogy az elmúlt évek során - a Területfejlesztési Törvényben foglaltak alapján és a fokozatosan formálódó intézményi munkamegosztás keretében - a regionális fejlesztési ügynökségek alaptevékenységi köre kialakult.

Ennek megfelelően az ügynökségek fő feladatai közé:

- a regionális stratégiai és területi *tervezés*,
- a Regionális szervezeti és fejlesztési *koordináció*,
- valamint Regionális program *megvalósítása tartozik*.

Emellett régióként - eltérő mértékben - önkéntesen vállalt további feladatok illeszkednek ezekhez a tevékenységek köréhez.

A válaszadók másik fele viszont azon a véleményen volt, hogy „mivel a Regionális Fejlesztési Tanácsoknak is alig van érdemi feladata, a munkaszervezet inkább „bérmunkát” végez.” Komoly feladattal, hatáskörrel bíró Tanács esetében más lenne a helyzet.

Általános egyetértés volt viszont abban, hogy a területfejlesztési törvény elfogadása óta sem tisztult le, hogy az ügynökségek milyen szerződéses kapcsolatban és főleg milyen kiszámítható pénzügyi fedezettel hajtják végre az egyes feladatokat a regionális politikai célok megvalósulása érdekében. „*Bevételi struktúrájuk évente jelentősen változik, esetleges, évek óta sem mutatja a konszolidáció jeleit. Éles ellentmondás van a letisztuló közhasznú tevékenységek körök és a bizonytalan pénzügyi, intézményi viszonyok között.*”

Tevékenységük elsődleges fedezete:

- RFT éves állami működési támogatása (25-30 %)
- Fejlesztési programok végrehajtásának működési költségkerete
- Célfeladatokra (pl. NFT tervezésre, projektfejlesztésre) kötött megállapodások
- Egyéb állami és nemzetközi pályázatok bevétele

A válaszadók egy része nem tartja megfelelőnek a munkaszervezet kht. formáját. Ennek ellenére az együttműködést a megkérdezettek többsége megfelelőnek tartja.

A regionális fejlesztési ügynökségek – az RFT-k munkáját megalapozó - jövőbeni szerepét illetően az alábbi új vagy megerősödő feladatokat kell kiemelten végiggondolni

1. *A régióban működő kistérségi menedzsment szervezetek szakmai koordinációja*
2. *Régióban működő ágazati fejlesztési szervezetek közti koordináció*
3. *EU programvégrehajtásban való közreműködés*
4. *Regionális fejlesztési programok és egyedi kulcsprojektek előkészítése.*

8. Mi a véleménye a tanács ülések hatékonysága, döntési mechanizmusról, a döntések előkészítettségéről?

A tanácsülések előkészítése a Regionális Fejlesztési Ügynökség feladata, melyet a Tanács Alapszabályának és Ügyrendjének szabályozásai alapján lát el. A döntési mechanizmus a jelenlegi jog- és hatáskörök mellett megfelelően szabályozott, a területfejlesztési intézményrendszer reformjának részeként a szabályozást azonban a jog- és hatáskörök változásához szükséges igazítani.

A tanácsülések hatékonysága az előkészítettségen túlmenően nagymértékben a tagok aktív közreműködésén múlik. Fontos lenne, hogy a Tanácsok mellett működjenek Bizottságok is, mert azok rendkívüli mértékben megkönnyítenék a döntés-előkészítést. Általános tapasztalat, hogy a Bizottságok működése jelentősen felgyorsítja a döntéshozatalt.

Többször visszatérő véleményként az is megfogalmazódott, hogy a hatékony működéshez kisebb (max. 10-15 fős) létszámra lenne szükség.

9. Hogyan látja a régiók érdekérvényesítési képességét? Milyen tényezőkön mérhető ez le? Az OTT-n kívül mely fórumokon juthatna ez érvényre?

A többség véleménye szerint az érdekérvényesítési képesség nagy mértékben múlik az elnök és a tagok személyes érdekérvényesítő képességén. A regionális fejlesztési tanács tagjai közül az érdekérvényesítés lehetőségét nézve egy parlamenti képviselő előnyösebb helyzetben van, mint egy „egyszerű” megyei elnök.

Felvetődött, hogy a Regionális Fejlesztési Tanácsok Elnökei váljanak a Kormány újonnan létrehozandó Területfejlesztési Kabinetjének állandó meghívotti jogú tagjaivá, valamint az, hogy az OTT „jogutódjaként” létrejövő Nemzeti Területfejlesztési Tanács – átalakított

összetétellel – a kormányzat és a régiók egyeztetésének legfontosabb szervezett fórumává válhat, ami jelentősen növelhetné a régiók érdekérvényesítő képességét.

Megfogalmazódott az a vélemény is, hogy mindenképpen erősíteni kellene a Parlament Területfejlesztési Bizottságának kapcsolatát a régiókkal.

10. Véleménye szerint a regionális önkormányzatok megalakítása elősegítené-e a területfejlesztés regionális feladatának ellátását?

A megkérdezettek többsége igennel válaszolt erre a kérdésre, különös tekintettel arra, hogy a világos funkció és hatáskör lehatárolás mellett működő régiók, regionális, önkormányzati elven működő regionális testület hatékony feladat ellátást tenne lehetővé.

Ennek reális megvalósíthatóságát viszont - a jelenlegi parlamenti erőviszonyokat figyelembe véve – a megkérdezettek egy része egyelőre kétségesnek tartja.

11. Véleménye befolyásolja a regionális felosztás, a régiók mérete az intézményrendszer hatékonyságát?

A válaszadók döntően azon a véleményen voltak, hogy a régiók méretének és lehatárolásának vitája helyett sokkal inkább a működőképesség megfelelő feltételeinek kialakítására kellene koncentrálni.

Néhány megkérdezett felvetette, hogy felesleges az Európai Unió normákra, követelményekre hivatkozva átrajzolni a jelenlegi határokat, mivel az Európai Unióban sincs egységes régióalkotási gyakorlat, nem lehet általánosan követendő modellt találni. Ezért minden csatlakozni kívánó országnak – így Magyarországnak is - a saját lehetőségeihez, hagyományaihoz legjobban illő regionális rendszert kell létrehozni.

A jelenleginél nagyobb régiók létrehozása elérhetőségi szempontból is komoly problémákat okozhat: „Magyarországon, ahol a következő 10 év is még csak a sugárirányú, a központból a határokhoz futó közlekedési hálózatok kiépítését hozhatja, nem szabad beláthatatlan, és közlekedési szempontból bejárhatatlan nagyságú régiókat létrehozni.”

Ennek ellenére megfogalmazódott néhány alternatíva másfajta régió lehatárolásról is. A válaszadók szerint azonban a régióhatárok újraalakítása csakis a kistérségi lehatárolások újragondolása után, annak megfelelően szabad, hogy megtörténjen.

4. A területfejlesztési intézményrendszer monitoringjának és értékelésének módszertani javaslata

4.1 A területfejlesztési intézményrendszer értékelési kritériumai

Az intézményrendszer működésének vizsgálata során egyrészt a kiépítettség és működőképesség áll a középpontban. Azonban a működés hatásossága és hatékonysága csak az intézményrendszer által megvalósított programok értékelésén keresztül mérhető le, ami a külön szabályozott módon és időközönként végbemenő program monitoring része.

A területfejlesztés intézményrendszer értékelésének legalapvetőbb kritériuma, hogy az intézményrendszer horizontális és vertikális tagozódása (akár a jogszabályi háttér, akár a tényleges működés tekintetében) megfelel-e a területfejlesztési politika általános érvényű alapelveinek.

<p style="text-align: center;">A területfejlesztési intézményrendszer értékelési kritériumai = a területfejlesztési politika általános érvényű alapelvei</p>

Szubszidiaritás

Az egyes területi szintek feladat-meghatározásánál érvényesül-e a szubszidiaritás elve, amely szerint mindig, mindent azon a szinten kell csinálni, ahol a feladat elvégzéséhez a legtöbb információ áll rendelkezésre, jelen van a megfelelő szakértelem, a legtöbb érdek kapcsolódik a feladat megvalósításához, továbbá megvannak a társadalmi-politikai felelősségvállalás legitim szereplői. A szubszidiaritás elve alapján folyamatosan törekedni kell a területfejlesztési döntések decentralizálására, a területi döntéshozók eszközrendszerének megerősítésére. Ez azonban azt is megköveteli, hogy a területi döntéshozók között is optimális munkamegosztás alakuljon ki.

A szubszidiaritás elve magában foglalja integrációs funkciót is. Ennek értelmében, a regionális politika országos céljainak, eszközeinek meghatározása, a működési keretek szabályozása, s a területi döntéshozók számára a megfelelő orientáció megadása a központi szervek feladata. A központi döntéshozók az országosan kiemelt prioritások tekintetében hoznak területfejlesztési döntéseket, a helyi döntéshozókkal együttműködve.

Partnerség

Az intézményrendszer felépítésében, az egyes területi szintek egymáshoz való viszonyában fellelhető-e a partnerség, amely biztosítja a szándékok, érdekek, és pénzügyi források integrációját, és amelynek eredményeképpen az erőforrások hatékonyabb kihasználása válik lehetővé;

Az európai gyakorlat azt mutatja, hogy minél szélesebb társadalmi-gazdasági képviselet jelenik meg a térségfejlesztés döntéshozó testületében, annál nagyobb

esély van mind a fejlesztés céljainak sikeres megfogalmazására, mind a fejlesztési programok eredményes megvalósítására.

Decentralizáció

Ez lényegében hatáskörök és a források decentralizációját jelenti, ami a döntési szintek önrendelkezését teszi szükségessé. A regionális politika kulcskérdése, hogy a közvetve vagy közvetlenül területfejlesztési célokat szolgáló forrásokat a helyi sajátosságok alapján a hatékonyságot szem előtt tartva használják-e fel. Ennek érdekében folyamatosan növelni kell a központi szintről az egyes területi szintek hatáskörébe utalt, decentralizálásra kerülő források nagyságát.

Programozás

A programozás elve a regionális politikában azt a célt szolgálja, hogy a területfejlesztési tevékenység keretében ne egymástól elszigetelt, egyedi projekteket (létesítményt, akciót) támogassanak, hanem a térség egészének fejlődését befolyásoló célkitűzéseket és azokhoz illeszkedő feladatokat. Másrészt magában foglalja a különféle fejlesztési elképzelések – különösen az egyes ágazati fejlesztési tervek, programok – összhangjának szükségét.

Nyilvánosság

A nyilvánosság és a részvétel szerepe növekszik a regionális politikában, amelynek lényege a minél nagyobb társadalmi támogatottságban rejlik. Az intézményrendszer társadalmi beágyazottságának szintén előfeltétele a széleskörű nyilvánosság, azaz megfelelő módon történik-e a közvélemény tájékoztatása az adott intézmény tevékenységének bemutatásáról, döntéseinek indokoltságáról. A nyilvánosság „visszafelé” is értelmezhető: az intézmények működési mechanizmusának javítása érdekében van-e lehetőség a közvélemény oldaláról megfogalmazott javaslatok, ötletek, vélemények beépítésére.

A fenti értékelési kritériumoknak megfelelően országos, regionális, illetve megyei szinten mind a tanácsok munkájával, mind pedig a döntés-előkészítő munkaszervezeteikkel kapcsolatosan megfogalmazhatók általánosan alkalmazandó megfigyelési kritériumok. Ezeket egészítik ki - az adott szint sajátosságaiból adódó – speciális szempontok.

4.2 A területfejlesztési intézményrendszer általános vizsgálati szempontjai

1) A területfejlesztési intézményrendszer horizontális és vertikális tagozódása

Mindenekelőtt az intézményrendszert átlátható struktúra, az *egyes területi szintek egyértelműen meghatározott funkciója, feladatköre*, és jól lehatárolt *felelősségi körök, kompetenciák* jellemzik-e. milyen az egyes szintek egymáshoz való viszonya.

Ennek érvényesülése azon keresztül vizsgálható, hogy az egyes területi szintek számára milyen döntéshozó, végrehajtó és koordináló feladatot határoz meg a területfejlesztési

törvény. (lásd: 1. sz. melléklet) Emellett az egyes fejlesztési tanácsok alapszabályaiban megfogalmazott, a törvényi szabályozáson túli feladatkörök elemzése is információt ad.

Adat/információ forrás:

területfejlesztési törvény

területfejlesztési intézményrendszer működésével kapcsolatos egyéb jogszabályok

Regionális/megyei fejlesztési tanácsok alapszabályai

2) Az intézményrendszer döntéshozó testületeibe bevont szereplők köre

A partnerség elvének érvényesülését a *tanácsok összetételén* keresztül lehet értékelni. A Tanács szavazati joggal rendelkező tagjainak körét a törvény rögzíti, A Tanácsoknak emellett lehetőségük van tanácskozási joggal rendelkező állandó szakértők meghívására.

A partnerség elvének nem csak a szervezetek összetételében, hanem a működésben, a *szereplők kapcsolatrendszerében* is érvényesülnie kell. A területfejlesztési tanácsokban nem kaphatott képviselőt minden érintett társadalmi csoport, ezért a területfejlesztéshez kötődő érdekegyeztetés nem szűkülhet le a tanácsban képviseltek körére. A területfejlesztési tanácsok működésének sikere a tagok együttműködési és kompromisszum készségén is múlik.

A partnerség elvének érvényesülését mutatja a *területfejlesztési folyamatokban érintett szereplők bevonása a döntéshozatali folyamatokba*. A finanszírozásban, a fejlesztési programok elbírálásában olyan mechanizmusokra van szükség, amelyek indirekt módon készítetik a területfejlesztési tanácsokat a partnerségen alapuló konszenzus kialakítására. A tanácsok feladataiból adódóan ez mindenképp előtt a *forráselosztás folyamatát* jelenti (pl. ágazati decentralizált forrás felhasználásáról születő döntések az adott tárca képviselőinek bevonásával születnek-e?)

Az adott térségre vonatkozó koncepciók, programok, fejlesztési stratégiák elfogadása a fejlesztési tanács hatáskörébe tartozik, de a *véleményezés és egyeztetés folyamatát* a (koncepciók és programok egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló 184/1996. korm. rendeletnek megfelelően lehet értékelni a partnerség érvényesülését.

A programozás során bevont szervezetek

	Döntéshozatalban részt vesz	Véleményez	Tájékoztatást kap
Munkavállalói érdekképviselő			
Munkaadói érdekképviselő			
Kamarák			
Önkormányzatok			
Civil szerveződések			
Egyéb			

Adat/információ forrás:

területfejlesztési törvény

területfejlesztési intézményrendszer működésével kapcsolatos egyéb jogszabályok
regionális/megyei fejlesztési tanácsok alapszabályai

3) A döntéshozatal folyamata

A tanácsok működése sok esetben igen alacsony hatékonyságú, ami döntések elhúzódásával és minőségének romlásával jár. Különösen nagylétszámú testületek (10 fő fölött) esetében csökken le a „csoporthatékonyság”. A véleménykifejtés és hozzászólás időigénye megnő, így lecsökken az érdemi vitára (érvek és ellenérvek mérlegelésére) fordítható idő. A Tanács hatékony működésének alapja ezért a *feladatmegosztás* megfelelő *módja*: a kisebb csoportokban zajló szakmai-egyeztetési munka. E kisebb csoportokat bizottságoknak nevezhetjük, bár e szó tartalma Magyarországon napjainkra némileg elhasználódott. A bizottságok alatt tényleges munkát, kapcsolatépítést végző, szakmailag hozzáértő személyekből álló csoportokat értünk, akik szervezeti és szakmai súlyukat és befolyásukat is felhasználva tevékenykednek a Tanács - és így a térség- közös érdekeiért.

A *testületi ülések előkészítettsége* is nagyban befolyásolja a Fejlesztési Tanács döntéshozatalának megalapozottságát. Vizsgálható, hogy a fejlesztési tanácsok szabályozzák-e a döntés-előkészítés módját, illetve szakmai kérdésekben való döntések megalapozásához független (sok esetben külső) szakértők véleményét kikérik-e.

Adat/információ forrás:

területfejlesztési törvény

területfejlesztési intézményrendszer működésével kapcsolatos egyéb jogszabályok
konceptiók és programok egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló jogszabályok
regionális/megyei fejlesztési tanácsok alapszabályai

4) Érdekérvényesítő képesség

A területfejlesztési intézményrendszer szereplői mennyire tudnak beleszólni a területi politika fő döntéshozatali folyamataiba, illetve az egyes területi szintek más – magasabb területi szintű döntésekben - hogyan tudják érdekeiket érvényesíteni. Ez leginkább azon mérhető le, hogy rendelkeznek-e képvisellett a felsőbb területi szinten lévő döntéshozó testületekben.

A területi érdekek érvényesítésének lehetőségét mutatja, hogy a fejlesztési tanácsok milyen egyéb – az adott területi szinten működő – ágazati döntéshozó testületben képviseltetik magukat.

Adat/információ forrás:

5) Az egyes területi szintek fejlesztési forrásai

Az egyes területi szintek megfelelő finanszírozási rendszere ad lehetőséget az adott térségi szintet képviselő intézménynek a fejlesztési programok alakításába való beleszólásra, a helyi

források mozgósítására. Magyarországon az egyes területi szintek különböző okok miatt nem rendelkeznek saját forrásokkal (regionális szinten önkormányzat sincsenek, a megyei önkormányzatoknak nincs adókivetési joguk, kistérségi társulásokat pedig szintén támogatásra szoruló, forráshiányos települési önkormányzatok alkotják).

A fejlesztési forrásokat illetően ezért - saját forrás hiányában - a *decentralizált források nagysága* határozza meg, hogy az adott fejlesztési tanács milyen mértékben tudja ösztönözni a helyi fejlesztéseket, és mérsékelve e területi különbségeket.

A területfejlesztési intézményrendszer működésének értékelése során ezért alapvető szempont, hogy mennyi decentralizált fejlesztési forrás felett dönthetnek (összegszerűen) és ez a döntési jog az adott előirányzat mekkora hányadára terjed ki.

A regionális és megyei területfejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt hazai források

Millió Ft

	A területfejlesztési célokat közvetlenül szolgáló források				A területfejlesztési célokat közvetve szolgáló ágazati források			
	TEKI	TFC	CÉDE	TTFC	Ágazati forrás1 (pl. FVM)	Ágazati forrás2 (pl.GM)	Ágazati forrás3 (pl.OM)	Ágazati forrásn
Regionális Fejlesztési Tanácsok								
Megyei Fejlesztési Tanácsok								
<i>összesen</i>								

A regionális és megyei területfejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt európai uniós források

Millió Ft

	Előcsatlakozási Alapok		Strukturális Alapok				
	Területfejlesztési Phare Program	Phare CBC	ERDF	ESF	EMOGA	HOPE	
Regionális Fejlesztési Tanácsok							
Megyei Fejlesztési Tanácsok							
<i>összesen</i>							

Adat/információ forrás:

állami támogatások felhasználására, területi allokációjára vonatkozó rendeletek, határozatok Magyar Államkincstár

Regionális/megyei fejlesztési tanácsok beszámolóí

6) Működési költség

A működési költségeket illetően, a hatékonyságra utaló információ, hogy az egyes területi szinteken működő tanácsok átlagosan mekkora összeget fordítanak a működésükre (értelemszerűen beleértve a munkaszervezet finanszírozását), illetve, hogy a működési költségeiket illetően mennyire vannak ráutalva a központi költségvetésre.

Az egyes területi szinteken működő tanácsok átlagos működési költségei, azok forrásai

	Átlagos működési költség	Források megoszlása (%)		
		Központi költségvetés	Tagok befizetései	Egyéb saját bevétel
<i>országos</i>				
<i>regionális</i>				
<i>megyei</i>				

Adat/információ forrás:

Regionális/megyei fejlesztési tanácsok beszámoló

7) A területfejlesztési intézményrendszer működésének átláthatósága

Mivel a területfejlesztési intézmények forráselosztó funkcióval is rendelkeznek, alapvető követelmény az intézmények átláthatósága és az elszámoltathatósága, Az Európai Unió szintjén közösségi rendeletek határozzák meg a tagállamok kötelezettségeit, az irányítási és felügyeleti rendszereket, a kiadások igazolását és a szabálytalanságok megelőzését.

Az alapelv vizsgálati szempontjai közé tartozik a *területfejlesztési intézményrendszer törvényességi felügyelete*, és különösen a forráselosztás terén felmerülő esetleges szabálytalanságok miatt a magyarországi *közkiadások ellenőrzési rendszerének* vizsgálata.

Adat/információ forrás:

területfejlesztési törvény

területfejlesztési intézményrendszer működésével kapcsolatos egyéb jogszabályok az adott állami támogatás felhasználását szabályozó rendeletek, határozatok

8) A területfejlesztési intézményrendszer működésének nyilvánossága

Az intézményrendszer működésének nyilvánossága az alábbi tényezőkön keresztül értékelhető:

- rendelkezik-e a tanács saját honlappal
- az ülések jegyzőkönyvei elérhetők-e a honlapon
- tervezéssel és pályázatokkal kapcsolatos információk nyilvánosak-e.

Adat/információ forrás:

Fejlesztési Ügynökségek

4.3 Az adott térségi szintre vonatkozó speciális értékelési szempontok

4.3.1 Országos Területfejlesztési Tanács

„Az Országos Területfejlesztési Tanács megfelelő szakmai és érdekegyeztetési háttérrel kiépítve váljon a területfejlesztés szakmapolitikai és érdekegyeztetési központjává.”

1996. évi XXI. tv.

1) Az Országos Területfejlesztési Tanács összetétele

Mivel a tanács érdekegyeztető, koordinációs tevékenysége a területfejlesztési intézményrendszer területi szereplőinek körére ugyanúgy kiterjed, mint a területfejlesztési tevékenységben érintett tárcákra, ezért a tanács összetételében a területi és a kormányzati oldal képviselőinek megfelelő arányban egyaránt jelen kell lennie. Az Országos Területfejlesztési Tanács állandó, szavazati joggal rendelkező tagjainak körét a mindenkor hatályos területfejlesztési törvény rögzíti. A kormányzati oldal szintek esetükben a *képviseleti szint elemzése* lehet különösen lényeges (pl: az OTT tagjaiként megjelölt minisztereket milyen szintű tárcavezetők képviselik).

Mivel a területfejlesztési törvény kimondja, hogy „a kamarák, az önkormányzatok országos érdekszövetségei, a munkavállalói és munkáltatói szervezetek, valamint a tanácskozási joggal rendelkező szervezetek tagságukkal egyeztetett, szakmailag kiérlelt elképzelésekkel, koncepciókkal segítsék a Tanács munkáját.”, meg kell vizsgálni, hogy ezek a szervezetek akár teljes jogú tagként, akár tanácskozási joggal részt vesznek-e az Országos Területfejlesztési Tanács munkájában.

Országos Területfejlesztési Tanács tagjai

Képviselt szervezet	fő	Hivatalos	Tényleges
		képviseleti szint	
kormány			
régiók			
önkormányzatok*			
gazdasági szereplők**			
szakmai szervezetek***			

*önkormányzati szövetségek, főpolgármester

**kamarák, Vállalkozásf. Alapítvány, MFB, munkaadók, munkavállalók

***KSH, MTA ,OMFB

Országos Területfejlesztési Tanács állandó meghívottjai

Képviselt szervezet	fő	Hivatalos	Tényleges
		képviseleti szint	

Adat/információ forrás:

területfejlesztési törvény

OTT alapszabálya

OTT ülések jegyzőkönyvei

2) Az Országos Területfejlesztési Tanács koordinációs és érdekegyeztető tevékenysége

A területfejlesztési célok végrehajtása döntően azon múlik, hogy sikerül-e az érintett szereplők tevékenységét és a forrásokat koordinálni, a jogalkotásban, a forráselosztásban, vagy akár a konkrét gazdaság és infrastruktúra fejlesztést érintő döntésekben a regionális politika szempontjait érvényesíteni. Mindebben különös felelősség hárul az Országos Területfejlesztési Tanács működésére.

Adat/információ forrás:

területfejlesztési törvény

OTT ülések jegyzőkönyve

4.3.2 Regionális fejlesztési tanácsok

A területi decentralizáció perspektívái és a nemzetközi együttműködés, az EU csatlakozás szempontjából különösen nagy jelentősége van annak, hogy fokozatosan megerősödjenek a több megyét átfogó regionális együttműködés szervezeti keretei. A Regionális fejlesztési tanácsok tevékenysége három feladatkör köré szerveződik:

- *Tervek kidolgozása* (kidolgozza és elfogadja - az Országos Területfejlesztési Konceptióval összhangban - a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve a régió fejlesztési programját és annak stratégiai és operatív munkarészeit;)
- *Forráselosztás* (a regionális fejlesztési tanács a régió területfejlesztési koncepciója, illetve programja figyelembevételével dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról, a fejlesztések megvalósításáról.)
- *Programvégrehajtás* (szervezi a programok megvalósítását, részt vesz a programok - külön jogszabályban meghatározott - pénzügyi finanszírozási feladataiban, pénzügyi tervet készít a fejlesztési programok megvalósítása érdekében, a programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról naprakész nyilvántartást vezet, évente tájékoztatja a minisztert;).

A regionális fejlesztési tanácsok működésére vonatkozó speciális megfigyelési szempontok arra vonatkoznak, hogy a tanácsok – a regionális politika alapelveit szem előtt tartva - hogyan teljesítik törvényben meghatározott feladataikat.

1) A regionális fejlesztési tanácsok összetétele

A partnerség elvének megfelelően vizsgálendő a *kormányzati és területi szereplők aránya* a tanácsok szavazati joggal rendelkező tagjai között, továbbá a döntések által érintett gazdasági és civil szféra részvétele a tanácsok munkájában. Az egyes regionális és megyei fejlesztési tanácsok alapszabályait elemezve meg lehet vizsgálni, hogy az állandó meghívottak között található-e minden tanácsnál szereplő, ún. „standard” tagok, vagy inkább olyanok, akik csak egy-egy régióban jutnak fontosabb szerephez (és ezáltal képviselőnek az adott fejlesztési tanácsban). Az *állandó meghívottak körének összetétele* utalhat arra, hogy melyek azok a szereplők, akik részvétele a Tanács szerint indokolt, de a törvény szerint nem biztosított.

Regionális Fejlesztési Tanácsok tagjai

Képviselet szervezet	fő (régióként)	Képviselési szint
<i>kormányzat</i>		
<i>dekoncentrált szervek</i>		
<i>megyék*</i>		
<i>kistérségek**</i>		
<i>gazdasági szereplők</i>		

*megyei jogú város, főváros is

** fővárosi kerületek is

Regionális Fejlesztési Tanácsok állandó meghívottjai

Képviselet szervezet	Hány régióban	Hivatalos	Tényleges
		képviseleti szint	

Adat/információ forrás:

területfejlesztési törvény

területfejlesztési intézményrendszer működésével kapcsolatos egyéb jogszabályok

konceptiók és programok egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló jogszabályok

regionális/megyei fejlesztési tanácsok alapszabályai

2) A regionális fejlesztési tanács által elfogadott koncepciók és programok

Európai Unió elv, hogy a támogatás feltétele hosszabb időtávra kidolgozott térségi programok kidolgozása, melyeknek illeszkedniük kell a térség koncepciójában meghatározott célrendszerhez. A területi tervezés rendszerét a különböző tervtípusok egymásra épülése és meghatározott pontokon való összekapcsolódása képezi.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény hatálybalépését követően az országos, regionális, megyei területfejlesztési koncepciók, programok kidolgozásánál új típusú területfejlesztési tervezés kezdődött el. A területfejlesztési koncepciók, programok, területrendezési tervek tartalmi követelményeit a 18/1998 (VII.25.) számú KTM-rendelet, a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjét a 184/1996 (XII.11.) kormányrendelet szabályozza.

Mivel a regionális fejlesztési tanácsok törvényben előírt egyik legfontosabb feladata a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepciójának, illetve a régió fejlesztési programjának kidolgozása meg kell vizsgálni, hogy az egyes tervezési-statisztikai régiók közül melyek azok, amelyek rendelkeznek elfogadott fejlesztési koncepcióval és programmal.

Regionális fejlesztési koncepciók és programok

Régiók	Regionális fejlesztési koncepciók		Regionális fejlesztési programok	
	Területfejlesztési	Egyéb ágazati	Területfejlesztési	Egyéb ágazati
Régió1				
Régió2				
Régió3				
...				

Adat/információ forrás:

regionális fejlesztési ügynökségek

3) A regionális fejlesztési tanács hatáskörébe utalt decentralizált források nagysága

Régióként lebontva megvizsgálható, hogy mely regionális fejlesztési tanácsok részesültek olyan forrásokban, melyet saját hatáskörben osztottak el. A vizsgálati szempont megfigyelési módszereiben átfed a területfejlesztési támogatások elosztásának és felhasználásának értékelésével.

A regionális fejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt hazai források

Millió Ft

Régiók	A területfejlesztési célokat közvetlenül szolgáló források				A területfejlesztési célokat közvetve szolgáló ágazati források			
	TEKI	TFC	CÉDE	TTFC	Ágazati forrás1 (pl. FVM)	Ágazati forrás2 (pl. GM)	Ágazati forrás3 (pl. OM)	Ágazati forrásn
Régió1								
Régió2								
Régió3								
...								
<i>összesen</i>								

Adat/információ forrás:

állami támogatások felhasználására, területi allokációjára vonatkozó rendeletek, határozatok
Magyar Államkincstár
Regionális/megyei fejlesztési tanácsok beszámoló

4.3.3 Megyei területfejlesztési tanácsok

A megyei területfejlesztési tanácsok feladata – hasonlóan a regionális fejlesztési tanácsokhoz - a *tervezés* (kidolgozza és elfogadja - az országos területfejlesztési koncepcióval összhangban - a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, illetve a megye fejlesztési programját és az egyes alprogramokat), a *decentralizált forráselosztás* (pályázati rendszer keretében - a megyei területfejlesztési koncepció figyelembevételével - dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról, a fejlesztések megvalósításáról; részt vesz - külön jogszabályok szerint - a területi kiegyenlítést szolgáló előirányzatok, elkülönített állami pénzalapok elosztásának döntés-előkészítésében, a felhasználás értékelésében;) és a programvégrehajtás (pénzügyi tervet készít a fejlesztési programok megvalósítása érdekében; megállapodást köthet az érintett tárcákkal az egyes megyei fejlesztési programok finanszírozásáról köré szerveződik. Ennek megfelelően alakul tanácsok működésére vonatkozó speciális megfigyelési szempontrendszer kialakítása is.

1) A megyei fejlesztési tanácsok összetétele

A regionális fejlesztési tanácsokhoz hasonlóan a partnerség elvének érvényesülését a megyei területfejlesztési tanács összetételén keresztül lehet értékelni. Megfigyelési szempontok lehetnek:

- a *kormányzati és területi szereplők aránya* a tanácsok szavazati joggal rendelkező tagjai között;
- a *döntések által érintett gazdasági és civil szféra részvétele a tanácsok munkájában*;
- az *állandó meghívottak körének összetétele*.

Megyei Területfejlesztési Tanácsok tagjai

Képviselt szervezet	fő (megyénként)	Hivatalos	Tényleges
		képviseleti szint	
<i>miniszter</i>			
<i>dekoncentrált szervek</i>			
<i>megyék*</i>			
<i>kistérségek</i>			

* megyei jogú város is

Megyei Területfejlesztési Tanácsok állandó meghívottjai

Képviselt szervezet	hány megyében	Hivatalos	Tényleges
		képviseleti szint	

Adat/információ forrás:
területfejlesztési törvény
megyei fejlesztési tanácsok alapszabályai

2) A megyei fejlesztési tanács által elfogadott koncepciók és programok

A területfejlesztési törvény a megyei fejlesztési tanácsok számára is alapfeladatként határozza meg a megye területfejlesztési koncepciójának, illetve fejlesztési programjának kidolgozását. A programozás elvének megfelelően meg lehet vizsgálni, hogy a megyék közül melyek rendelkeznek elfogadott fejlesztési (vagy egyéb ágazati) koncepcióval és programmal.

Megyei fejlesztési koncepciók és programok száma

Régiók	Megyei fejlesztési koncepciók		Megyei fejlesztési programok	
	Területfejlesztési	Egyéb ágazati	Területfejlesztési	Egyéb ágazati
Megye1				
Megye2				
Megye3				
...				

Adat/információ forrás:
megyei fejlesztési ügynökségek

3) A megyei területfejlesztési tanács hatáskörébe utalt decentralizált források nagysága

A megyei területfejlesztési tanácsok fő feladatai közé tartozik a területfejlesztési célú, megyei szintre decentralizált források felhasználásával kapcsolatos döntések meghozása. Megyei szintre lebontva elemezhető, hogy az egyes megyei területfejlesztési tanácsok mekkora nagyságrendű decentralizált forrás felhasználásáról döntöttek. (A vizsgálati szempont megfigyelési módszereiben átfed a területfejlesztési támogatások elosztásának és felhasználásának értékelésével.)

A megyei területfejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt hazai források

Millió Ft

Megyék	A területfejlesztési célokat közvetlenül szolgáló források				A területfejlesztési célokat közvetve szolgáló ágazati források			
	TEKI	TFC	CÉDE	TTFC	Ágazati forrás1 (pl. FVM)	Ágazati forrás2 (pl.GM)	Ágazati forrás3 (pl.OM)	Ágazati forrásn
Megye1								
Megye2								
Megye3								
...								
összesen								

Adat/információ forrás:

állami támogatások felhasználására, területi allokációjára vonatkozó rendeletek, határozatok
Magyar Államkincstár
megyei területfejlesztési tanácsok beszámolóí

4.3.4 Megyei és regionális fejlesztési ügynökségek

Az ügynökség feladatai meglehetősen széles skálán mozoghatnak. A konkrét feladatok kialakítása a Fejlesztési Tanács által az operatív végrehajtó szervezetnek szánt szereptől függ.

Alapvetően két szervezetkialakítási logika képzelhető el:

- **aktív fejlesztő-beavatkozó szervezet**, amely különböző mélységben a fejlesztési folyamatokba is bevonódik
- **passzív, adminisztratív**, a Tanács működési háttérét képező szervezet

Az aktív-beavatkozó szervezet lényegesen tágabb feladatkörrel rendelkezik, mint a passzív-háttérintézményként létrehozott szervezetek, illetve részlegek. (Itt ismét kiemeljük, hogy az operatív szervezet formája és feladatai a fejlesztés egyes szakaszaiban változhatnak. A Tanács megalakulásakor még elegendő lehet a „passzív”-háttérszervezet létrehozása, azonban a források és feladatok, valamint a térségi szereplők aktivitásának növekedése esetén már bővíteni kell a munkaszervezet tevékenységét és a döntései lehetőségeinek kiterjedtségét is.)

A feladatok típusát tekintve alapvetően négy tevékenységcsoport végrehajtása áll az Ügynökségi munka középpontjában.

- döntés-előkészítés és a döntések végrehajtásának megszervezése
- kapcsolatépítés és a kapcsolatok fejlesztése
- program és projekt menedzsment
- titkársági és adminisztratív feladatok

E feladatokat mind a stratégia készítésének és aktualizálásának, mind pedig a megvalósítás szakaszában el kell látnia az operatív szervezeti egységnek. A feladatok határozzák meg azokat a működési feltételeket, melyek meglétét mérni, és értékelni kell:

- infrastruktúra (elhelyezés körülményei, számítógépes infrastruktúra)

- személyi feltételek (létszám, feladatnak megfelelő szakképzettség, szakértői háttér megléte)
- információhoz való hozzájutás feltételei (információs csatornák, adatbázisokhoz való hozzáférés)

Az ügynökséges esetében vizsgálandó, hogy mekkora átlagos létszámmal működnek, illetve ezen belül milyen kapacitásokkal rendelkeznek a különböző szakterületeken. Hatékony működésüket befolyásolja, hogy a munkatársak milyen gyakorlattal rendelkeznek, különösen a programok menedzselése terén.

Regionális/Megyei Fejlesztési Ügynökségek kapacitásai

Az ügynökségek átlagos létszáma (főállásúak + részfoglalkozásúak)összesen	fő
ebből*: tervezés (program készítés)	fő
végrehajtás(program / projekt menedzsment)	fő
kifizetés	fő
monitoring	fő
pénzügyi ellenőrzés	fő
értékelés	fő
Tervezett átlagos kapacitásbővítés a következő egy évben	fő
Területfejlesztési ügynökségen legalább három éves gyakorlattal rendelkező munkatársak aránya	százalék
TFC-ből finanszírozott és/vagy Phare programok menedzselésében (legalább egy programban részt vett)gyakorlattal rendelkező munkatársak aránya	százalék
Idegen nyelvet beszélő munkatársak aránya	százalék

* Egy fő több szakértői területre is beírható, így a "Teljes létszám" nem feltétlenül egyezik meg az oszlopok összegével

Az ügynökségek fő- illetve mellékállású munkatársain kívül változó rendszerességgel alkalmaznak külső szakértőket, ezek bevonása szintén növeli a szervezet hatékonyságát, regionális és megyei szinten is vizsgálandó tehát az ügynökségek külső szakértői háttere.

Fejlesztési ügynökségek külső szakértői háttere (csak a legfontosabb partnerek)

Szakértő szervezet típusa	Szakterület	Az FÜ-nek végzett munka jellege	Hány régióban	Hány megyében

Az ügynökségeken dolgozó munkatársak esetében lényeges értékelési szempont, hogy milyen képzési programokban vettek illetve vesznek részt. Ebből a szempontból is fontos számba venni, hogy az egyes régiók milyen felsőoktatási kapacitásokkal rendelkeznek a területfejlesztési ismeretek, különösen az EU-s ismeretek oktatásában. Ezek az intézmények egyrészt biztosíthatják az ügynökségek jövőbeni szakemberállományát, részt vállalhatnak a munkatársak továbbképzésében, illetve oktatóik szakértői háttérrel is biztosíthatnak.

Lezajlott és folyamatban levő képzési programok az ügynökségek munkatársai számára

Témakör	Ügynökségi résztvevők aránya	
	Regionális szinten	Megyei szinten

4.3.5 Kistérségi társulások

A kistérségi társulások jelentik a területfejlesztési politika alapegységeit, amelyek a települési önkormányzatok kezdeményezésére formálódnak. Az 1996 évi területfejlesztési törvény igen szűkszavú a kistérségi társulásokat illetően:

„A települési önkormányzatok képviselő-testületei megállapodással a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre”

A kistérségi szint – a regionális és megyei szinttől eltérően több szempontból speciális:

Esetében nem beszélhetünk a döntéshozó testület – operatív munkaszervezet kettős intézményéről. A „döntéshozó testületet” a kistérségi területfejlesztési társulások jelentik, melyeknek a társulást alkotó önkormányzatok polgármesterei a tagjai.

A kistérségi területfejlesztési társulások sok esetben nem illeszkednek a KSH által meghatározott statisztikai kistérségi rendszerhez, viszont a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségek lehatárolása statisztikai kistérségi szinten történt és a területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanács tagjai között a kistérségi társulások képviselőinek számát úgy állapította meg, hogy azok statisztikai térségenként 1-1 tagot delegálhattak. A társulás önkéntességének elvét tiszteletben tartva megvizsgálható a társuló önkormányzatok és a KSH statisztikai kistérségek viszonya. Nem célszerű ugyanis, hogy hosszabb távon is jelentős mértékben eltérjenek a statisztikai módszerekkel lehatárolt kedvezményezett, támogatásra szoruló térségek és a ténylegesen működő kistérségi társulások határai, még akkor sem, ha az esetenkénti kisebb eltérést nem lehet kizárni.

Kistérségi szinten a szereplők nagy száma miatt az alábbi alapadatok gyűjtése, elemzése célszerű:

1) A kistérségi társulások száma

2) Kistérségi társulás típusa (területfejlesztési, illetve vidékfejlesztési –SAPARD - kistérségi társulás)

3) Kistérségi társulást alkotó települések száma

4) Kistérségi társulások – KSH kistérségek illeszkedése

Adat/információ forrás:

kistérségi megbízottak
megyei fejlesztési ügynökségek

5) A települési önkormányzati társulások által elfogadott kistérségi szintű fejlesztési koncepciók és programok

Mivel a települési önkormányzati társulások nem rendelkeznek forráselosztó funkcióval és programok végrehajtásában sem érintettek, működésük eredményességére – a területfejlesztési törvényben meghatározott egyetlen feladatuk: „*közös területfejlesztési programok kialakítása*” utal. A programozás elvének megfelelően kistérségi szinten is indokolt áttekinteni, hogy az egyes társulások rendelkeznek-e fejlesztési koncepcióval és programmal.

Kistérségi fejlesztési koncepciók és programok megyénkénti összesítője

Megye	Kistérségi fejlesztési koncepciók		Kistérségi fejlesztési programok	
	Területfejlesztési	Egyéb ágazati	Területfejlesztési	Egyéb ágazati
Megye1				
Megye2				
Megye3				
...				

Adat/információ forrás:

kistérségi megbízottak
megyei fejlesztési ügynökségek

6) Kistérségi megbízotti rendszer működése

A MEH által megbízott kistérségi megbízottak a statisztikai kistérségek területén működnek, valamennyi társulás munkáját segítve. A *kistérségi megbízottak feladat- és hatáskörének* értékelése mellett a működéssel kapcsolatos legfontosabb adat, hogy átlagosan *hány társulás tartozik a statisztikai kistérségükhöz*, illetve, hogy milyen arányban vannak köztük azok, akik egynél több társulás ügyeivel is kell, hogy foglalkozzanak.

Adat/információ forrás:

kistérségi megbízottak
megyei fejlesztési ügynökségek

Felhasznált irodalom:

- CSATÁRI B. (1995): A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége (kézirat)
MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet, Kecskemét
- FALUVÉGI A. (2000): Statisztikai kistérségek – önkormányzati társulások, mint a területfejlesztés alapszintjei (kézirat) *KSH, Budapest*
- FARAGÓ L. (2000): Az új EU irányelvek hatása a csatlakozási feltételekre
MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- G. FEKETE É. (2000): A területfejlesztés kistérségi szintje és az önkormányzatok
In: Verebélyi Imre szerk: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai
MTA RKK - Magyar Közigazgatási Intézet - MTA Politikatudományi Intézet, Budapest, 2000
- G. FEKETE É. - BODOLAI É (2000).: Együtt - de hogyan? Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben
MTA RKK Észak-Magyarország Tudományos Intézet, Miskolc
- HRUBI L. (2000): A területfejlesztés kérdőjelei
In: Verebélyi Imre szerk: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai
MTA RKK - Magyar Közigazgatási Intézet - MTA Politikatudományi Intézet, Budapest, 2000
- ILLÉS I. (2000): A kelet-közép-európai országok regionális fejlődése és regionális politikája a kilencvenes évtizedben, a társadalmi-gazdasági átmenet időszakában
MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- DR. ORMOSY V.(2001): A megyei és a regionális fejlesztési tanácsok működése
Területi Statisztika 2000, 40 évfolyam/2 szám.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2001): Regionális politika és közigazgatás
Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2002) A területi folyamatokról és a területi politika eredményeiről szóló országgyűlési beszámoló szakmai tartalmi követelményei (zárótanulmány)
MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 2002
- PIRES L.M. (2002): Tanulmány Magyarország területfejlesztési intézményrendszeréről és az EU Strukturális Alapjainak kezelésére való felkészülésről
VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság, Budapest
- RECHNITZER J. (1998): Területi stratégiák.
Dialóg-Campus Kiadó, Bp.-Pécs
- SZEGVÁRI P. (2000): A regionalitás aktuális kérdései a terület- és közigazgatás politikában
In: Területi Statisztika, 2000 40. évfolyam/5.szám
- SZŰCS T.- JENEY P.- KENDE T. (2000): Az újonnan csatlakozó államok intézmény-rendszereinek felkészülése az EU döntéshozatali mechanizmusában való részvételre
Európai Tükör, 2000 V. évfolyam 2. szám
- ZONGOR G.(1998): Kis magyar regionalizáció, avagy miért nem működik az, aminek működnie kellene?
In: Comitatus, 1998. július-augusztus. 53-93. p.
- Területfejlesztési monitoring rendszer koncepciója (2001)
VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság, Elemző és értékelő iroda. Budapest
- Jelentés a régiók, megyék kistérségek társadalmi gazdasági és infrastrukturális kapcsolatrendszerének alakulásáról, valamint a régiók lehatárolásának vizsgálatáról (2000)
VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság, Budapest

1. sz. MELLÉKLET: Területfejlesztési intézményrendszer szereplőinek jogszabályban meghatározott feladatköre*

Országos Területfejlesztési Tanács

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
		részvétel a területfejlesztési politika kialakításában és érvényesítésében, véleményező és koordinációs feladatkörben
	javaslat a területfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolására	a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció irányelveinek, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerének véleményezése
	javaslat a területfejlesztést szolgáló pénzeszközök felosztására és a központi keret felhasználására	a lényeges területi hatásokkal járó ágazati fejlesztési koncepciók véleményezése
	az érintett minisztériumok és az országos hatáskörű szervek, illetve a területfejlesztési tanácsok fejlesztési célkitűzéseinek összhangjának vizsgálata és értékelése a területi politika céljaival	az országos, valamint a kiemelt térségekre vonatkozó területrendezési tervek által az önkormányzatok számára kötelezően előírt feladatok végrehajtásának összehangolása
	az országos, az országos jelentőségű, valamint az országhatárokon átnyúló infrastruktúra tervezés összehangolásában való közreműködés	<i>az országos területfejlesztési koncepció, valamint a régiók, kiemelt térségek, megyék területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>
	javaslat az egyes, megyehatáron túlterjedő területfejlesztési feladatok közös ellátására	<i>az ország, a kiemelt térségek, több megye közös, a megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>
		<i>vállalkozási övezet kijelölését célzó javaslat véleményezése</i>

Regionális területfejlesztési tanács

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
a régió területfejlesztési koncepciójának, programjának elfogadása	a régió társadalmi-gazdasági helyzetének, adottságainak vizsgálata, értékelése, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátása	a gazdaságfejlesztés területi koordinációs feladatainak ellátása, a kormányzati és a térségi érdekek egyeztetése, a régióon belül a térségi szereplők közötti koordináció biztosítása
döntés a programok és alprogramok megvalósításáról a források függvényében	a régió területfejlesztési koncepciójának, programjának kidolgozása	területét érintő országos, ágazati és regionális szintű fejlesztési koncepciók, programok, területrendezési tervek véleményezése
döntés a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról, a fejlesztések megvalósításáról.	a fejlesztési programok megvalósítása érdekében pénzügyi terv készítése, javaslat a helyi, a térségi, a központi és a nemzetközi források összetételére és felhasználásának időbeli ütemezésére	<i>az országos területfejlesztési koncepció, valamint a szomszédos régiók, kiemelt térségek, megyék területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>
	gondoskodás a források hatékony és szabályszerű felhasználásáról, a program céljainak érvényesüléséről	<i>az ország, a kiemelt térségek, , több megye közös, a megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>
	programok megvalósításának szervezése, részvétel a programok pénzügyi finanszírozási feladataiban	<i>koordinációs feladatok ellátása több megyére kiterjedő vállalkozási övezetben</i>
	naprakész nyilvántartás vezetése programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról, a miniszter évenkénti tájékoztatása	
	a régióban kialakult társadalmi és gazdasági válsághelyzetek kezelésében való közreműködés	
	<i>kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepció és program kidolgozása (ha a kiemelt térségnek nincs fejl. tanácsa)</i>	
	<i>vállalkozási övezet kijelölésének kezdeményezése</i>	

Megyei területfejlesztési tanács

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
megye területfejlesztési koncepciójának, programjának elfogadása	megye területfejlesztési koncepciójának, programjának kidolgozása	<i>az országos területfejlesztési koncepció, valamint a régiók, kiemelt térségek, szomszédos megyék kistérségi területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>
döntés a hatáskörébe utalt pénzeszközök pályázati rendszer keretében történő felhasználásáról és a fejlesztések megvalósításáról	a megye társadalmi-gazdasági helyzetének, adottságainak vizsgálata, értékelése, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátása	<i>az ország, a kiemelt térségek, több megye közös, a szomszédos megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>
	pénzügyi terv készítése a fejlesztési programok megvalósítása érdekében	<i>a vállalkezési övezetben a területfejlesztési koordinációs feladatokat ellátása</i>
	a megyében kialakult társadalmi és gazdasági válsághelyzetek kezelésében való közreműködés	
	részvétel a területi kiegyenlítést szolgáló előirányzatok, elkülönített állami pénzalapok elosztásának döntés-előkészítésében, a felhasználás értékelésében	
	a kistérségi társadalmi-gazdasági válsághelyzetek kezelése érdekében - a miniszter vagy más miniszterek javaslatára vagy saját elhatározásából - tagjaiból és a válságkezelésben közvetlenül érintettek bevonásával bizottság létrehozása	

Térségi fejlesztési tanács

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
döntés a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról	<i>a térségre vonatkozó területfejlesztési koncepció és program kidolgozása</i>	<i>az ország, a kiemelt térségek, több megye közös, a megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>
		<i>Az országos területfejlesztési koncepció, valamint a régiók, kiemelt térségek, kistérségi területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>

Kistérségi társulás

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
<i>kistérségi területfejlesztési koncepció és program elfogadása</i>	<i>kistérségi területfejlesztési koncepció és program kidolgozása</i>	<i>A régiók, kiemelt térségek, megyék, szomszédos kistérségek területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>
		<i>a kiemelt térségek, több megye közös, a megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>

Kistérségi megbízott

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
		<i>a területfejlesztési társulások létrehozásának, tevékenységének segítése, különösen a kistérség-fejlesztési programok előkészítésének szervezése, értékelése, megvalósításának figyelemmel kísérése, támogatása, a nemzetközi, hazai és kistérségi területfejlesztési források felkutatása, a kitűzött területfejlesztési célok szerinti hasznosításának előmozdítása</i>

2. sz. MELLÉKLET: Területfejlesztés, -rendezés egyéb központi és területi szereplőinek jogszabályban meghatározott feladatköre*

Országgyűlés

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
az országos területfejlesztési koncepció határozattal történő elfogadása (ennek keretében a területfejlesztési politikát meghatározó irányelvek, célok, hosszú távú prioritások megállapítása, felülvizsgálata és megújítása hatévente történik)		
az országos, valamint a kiemelt térségekre vonatkozó területrendezési tervek elfogadása, azok önkormányzatokra is kötelező elemeinek törvényben meghatározása		
a kiemelt térségek körének meghatározása és a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerének átfogó szabályainak elfogadása		
a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveinek, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerének meghatározása		
döntés a területfejlesztést szolgáló pénzeszközökről, egyes pénzügyi kedvezményekről		
a területfejlesztéssel kapcsolatos önkormányzati feladatok és ezek forrásainak meghatározása		

*Megjegyzés: a törvényben előírt feladatok kapitális betűvel

Kormány

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
minisztériumok és az országos hatáskörű szervek területfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatos feladatainak meghatározása	területfejlesztési támogatások és a decentralizáció irányelveinek, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerének előkészítése	a határmenti térségek szomszédos országokkal való együttműködésének, az európai regionális együttműködésnek elősegítése
a területfejlesztést szolgáló pénzügyi eszközök, a kedvezmények felhasználási szabályainak, a központi és térségi pénzeszközök arányának meghatározása	a területfejlesztést szolgáló pénzügyi eszközöket és az egyes pénzügyi kedvezmények előkészítése	állásfoglalás a megyei területrendezési tervekkel kapcsolatban azok országossal való összhangjának megteremtése érdekében
a kedvezményezett területek besorolása (Ogy. feltételrendszere alapján)	Az országos (1999. Dec. 31-ig) és a kiemelt térségek területrendezési terveinek előkészítése	pénzügyi támogatás az OTK-ban meghatározott programok megvalósításához
a vállalkozási övezetek kijelölése, a kedvezményezett-ség időtartamának, a fejlesztési stratégiai irányelveinek meghatározása, létrehozásának és működési szabályainak megállapítása	kétévenkénti beszámoló az Ogy.-nek az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről; az OTK végrehajtásáról	a területfejlesztési önkormányzati társulások szerveződésének elősegítése, a fejlesztési programok készítésének és a térségi összefogással megvalósuló fejlesztések ösztönzése
a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciók és programok elfogadása	évenkénti beszámoló az Ogy.-nek a területfejlesztést szolgáló pénzeszközök felhasználásáról	
a területfejlt. koncepciók, programok és,-rendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjének meghat.	beszámoló az Ogy.-nek a nemzetközi és határmenti területfejlesztési és területrendezési tevékenységéről	
a térségek besorolása és a kiemelt térségek lehatárolása	az országos területi információs rendszer működtetése (ennek keretében a tervek nyilvántartása)	
a területfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatos információs rendszer és a kötelező adatközlés szabályainak megállapítása	pénzügyi támogatás az OTK-ban meghatározott területfejlesztési programok megvalósításához	
a területi monitoring rendszer feladat- és hatáskörét, szervezeti és működési rendjének megállapítása	a különböző területfejlesztési célokat szolgáló állami pénzeszközök összehangolása	

Kormány folytatás

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás mértékének és felhasználásának módjának megállapítása	<i>a kistérségi, megyei és regionális társadalmi, gazdasági, infrastrukturális térbeli kapcsolatrendszer alakulásának figyelemmel kísérése, a tapasztalatokról - különös tekintettel a kialakított régiók lehatárolására - 2000. dec.31-ig az Ogy. tájékoztatása</i>	
a területrend. tervek térségi szabályozása övezeti terv-lapjain meghatározott alövezeti határok és a térségi szerkezeti tervben meghatározott infrastruktúra hálózatok nyomvonalainak pontosítására vonatkozó eljárási rend meghatározása	<i>a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok a középszintű közigazgatáshoz való viszonyának, valamint a régiók új szerepkörének áttekintése a közigazgatás korszerűsítési programjában.</i>	
	az országos területfejlesztési koncepció (OTK) előkészítése	

Területfejlesztésért felelős miniszter

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
a területfejlesztési koncepciók, programok és a -rendezési tervek tartalmi követelményeinek és a tervek nyilvántartási szabályainak megállapítása	közreműködés a kiemelt térségekre vonatkozó fejlesztési programok kidolgozásában, a végrehajtásukkal összefüggő feladatok teljesítésének, és az e célt szolgáló anyagi eszközök felhasználásának szervezése	<i>az országos területfejlesztési koncepció, valamint a régiók, kiemelt térségek, megyék területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>
a területfejlesztési és területrendezési tervezésre jogosultak körének és a szakképesítési feltételek megállapítása	koncepciók és javaslatok készítése az országos területfejlesztési politika megalapozására	<i>az ország, a kiemelt térségek, több megye közös, a megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>
a tervtanács működésének szabályainak megállapítása	az országos területfejlesztési politika célkitűzéseinek érvényesítése a tervezési, koordinációs, szervező és információs feladataiban	
	az országos és a térségi területfejlesztési koncepciók és programok összehangolása	
	beszámoló a Kormánynak a fejlesztési tanácsok működéséről (évente, tárgyévet követő június 15.-ig)	
	az országos területfejlesztési koncepció kidolgozása	
	<i>az ország, a kiemelt térségek területrendezési tervének elkészítése</i>	
	<i>az országos és az országos jelentőségű, valamint az országhatáron átnyúló, közös területrendezési koncepciók és tervek kialakításának szervezése, gondoskodás azok elkészítéséről.</i>	
	<i>a vállalkozási övezet kijelölését célzó javaslat kezdeményezése és Kormány elé terjesztése</i>	

Más miniszter

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
	a Kormány évenkénti tájékoztatása a feladatkörükben végzett fejlesztések főbb mutatóiról	<i>az ország, a kiemelt térségek, több megye közös, a megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>
	részvétel a területfejlesztési koncepciók és programok, a területrendezési tervek feladatkörüket érintő munkarészeinek kidolgozásában és érvényesítésében	<i>az országos területfejlesztési koncepció, valamint a régiók, kiemelt térségek, megyék területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>

Megyei önkormányzat

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
a megyei területfejlesztési koncepció önkormányzatra vonatkozó részének elfogadása	a KSH megyei igazgatóságaival és más területi adatgyűjtő szervezetekkel együttműködve részvétel a területi információs rendszer kialakításában és működtetésében, információ biztosítás a területi tervek készítéséhez	a hosszú távú előrejelzések alapján a kötelezően ellátandó feladatainak területi összehangolása, azok a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepciókkal való összhangjának biztosítása
megyei területrendezési terv elfogadása	megyei területrendezési terv elkészítése	a települések fejlesztési tevékenységének koordinálása, azok felkérése alapján
<i>Több megye közös területrendezési tervének az illetékességi területükre vonatkozó részének elfogadása</i>	a megyei- és településrendezési tervek összhangjáról történő gondoskodás	a területrendezési tervek város környéki összehangolása érdekében együttműködés a megyei jogú város önkormányzatával és az érintett települések önkormányzataival
	<i>Több megye közös területrendezési tervének az illetékességi területükre vonatkozó részének kidolgozása</i>	a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződésének elősegítése, önkormányzatok felkérése alapján
		együttműködés a megye gazdasági szereplőivel
		állásfoglalás a megye területfejlesztési koncepciójáról
		<i>Az országos területfejlesztési koncepció, valamint a régiók, kiemelt térségek, megyék, kistérségek területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>
		<i>az ország, a kiemelt térségek, több megye közös, a szomszédos megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>

Fővárosi önkormányzat

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
<i>a fővárosi területfejlesztési koncepció elfogadása</i>	<i>a fővárosi területfejlesztési koncepció kidolgozása</i>	<i>Az országos területfejlesztési koncepció, valamint a régiók, kiemelt térségek, megyék, kistérségek területfejlesztési koncepcióinak, programjainak véleményezése</i>
<i>megye és főváros közös területrendezési tervének az illetékességi területére vonatkozó részének elfogadása</i>	<i>megye és főváros közös területrendezési tervének az illetékességi területükre vonatkozó részének kidolgozása</i>	<i>az ország, a kiemelt térségek, több megye közös, a szomszédos megyék területrendezési terveinek véleményezése</i>

Területi főépítész

Döntés, szabályozás	Kidolgozás, javaslat, beszámoló	Véleményezés, koordináció, támogatás
		a terület- és településrendezési tervek véleményezése, megvalósulásának folyamatosan figyelemmel kísérése, indokolt esetben módosítás kezdeményezése
		az országos, regionális fejlesztési programokat területrendezési tervekkel való összhangjának véleményezése

