

**Partnerség figyelembe vétele a területfejlesztésben,  
különös tekintettel a civil szervezetekre**

**Készítették a VÁTI Stratégiai Tervező Iroda munkatársai:**

**Fodor Ágnes**

**Kálmán Szilvia**

**Lovász György**

**Németh Ákos**

**Wächter Balázs**

**2003. június**

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS</b> .....	<b>4</b>
<b>MÓDSZERTAN</b> .....	<b>5</b>
<b>1. FEJEZET: A PARTNERSÉGI KÖVETELMÉNYEK ELEMZÉSE A TERÜLETFEJLESZTÉSBN</b> ..	<b>7</b>
1.1 AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS KERETEINEK ÉS SZÜKSÉGESSÉGÉNEK FELTÁRÁSA A TERÜLETFEJLESZTÉSBN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TERVEZÉSRE, A VÉGREHAJTÁSRA, A FOLYAMATOK KÖVETÉSÉRE ÉS AZ ÉRTÉKELÉSI TEVÉKENYSÉGEKRE .....	7
1.2 A PARTNERSÉGRE VONATKOZÓ EU SZABÁLYOZÁS ÖSSZEFOGLALÁSA.....	13
1.2.1 Uniós szabályozás.....	13
1.2.2 Aarchusi egyezmény .....	14
1.3 A PARTNERSÉG MEGJELENÉSE ÉS KÖVETELMÉNYRENDSZERE A HAZAI JOGSZABÁLYOKBAN .....	19
<b>2. FEJEZET: A PARTNERSÉG GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSA</b> .....	<b>24</b>
2.1 PARTNERSÉG AZ ORSZÁGOS PROGRAMOKBAN .....	26
2.1.1 Partnerség az Országos Területfejlesztési Konceptió kapcsán.....	26
2.1.1.1 A partnerek körének és az egyeztetésben betöltött szerepüknek meghatározása .....	27
2.1.1.2 A partnerek elérésének technikai megoldásai és a kommunikációs csatornák.....	29
2.1.1.3 A partnerség gyakorlati megvalósulása, hatékonysága.....	30
2.1.3.2 A partnerek aktivitása a megbeszéléseken.....	31
2.1.3.3 A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei.....	31
2.1.3.4 A partnerek megjelenése a program elkészítését követően megrendezett egyeztetési fórumokon.....	33
2.1.4 A partnerek részvétele a program megvalósításában.....	33
2.1.5 Összegzés.....	34
2.2 PARTNERSÉG A REGIONÁLIS PROGRAMOKBAN .....	36
2.2.1 Partnerség a Regionális Operatív Program kapcsán.....	36
2.2.1.1 A partnerek körének és az egyeztetésben betöltött szerepüknek meghatározása .....	36
2.2.1.2 A partnerek elérésének technikai megoldásai és a kommunikációs csatornák.....	40
2.2.1.3 A partnerség gyakorlati megvalósulása, hatékonysága.....	41
2.2.3.1 A partnerek megjelenése a program készítés folyamán megrendezett műhelymegbeszéléseken.....	41
2.2.3.2 A partnerek aktivitása a megbeszéléseken .....	42
2.2.3.3 A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei.....	42
2.2.3.4 A partnerek megjelenése a program elkészítését követően megrendezett egyeztetési fórumokon.....	42
2.2.3.5 A partnerek aktivitása az egyeztetésben .....	44
2.2.3.6 A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei.....	45
2.3 PARTNERSÉG A TÜKÖRRÉGIÓS PROGRAM KAPCSÁN .....	46

2.3.1	<i>A partnerek körének és az egyeztetésben betöltött szerepüknek meghatározása</i>	47
2.3.2	<i>A partnerek elérésének technikai megoldásai és a kommunikációs csatornák</i>	48
2.3.3	<i>A partnerség gyakorlati megvalósulása, hatékonysága</i>	48
2.3.3.1	A partnerek megjelenése a program készítés folyamán megrendezett műhelymegbeszéléseken	49
2.3.3.2	A partnerek aktivitása a megbeszéléseken	49
2.3.3.3	A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei	49
2.3.4	<i>A partnerek részvétele a program megvalósításában</i>	50
2.3.4.1	A partnerek részvétele a projektértékelő bizottságokban	50
2.3.4.2	A partnerek részvétele a monitoring bizottságban	52
2.3.4.3	A partnerek részvétele a program értékelésében	54
2.3.5	<i>Összegzés</i>	55
2.4	<b>PARTNERSÉG A KISTÉRSÉGI FEJLESZTÉSI PROGRAMOK KAPCSÁN</b>	56
2.4.1	<i>A partnerek körének és az egyeztetésben betöltött szerepüknek meghatározása</i>	57
	A területfejlesztési koncepciók kidolgozásának esetében	57
	A vidékfejlesztési stratégiák és operatív programok kidolgozásának esetében	58
2.4.2	<i>A partnerek elérésének technikai megoldásai és a kommunikációs csatornák</i>	61
2.4.3	<i>A partnerség gyakorlati megvalósulása, hatékonysága</i>	62
2.4.3.1	A partnerek megjelenése a program készítés folyamán megrendezett műhelymegbeszéléseken	62
2.4.3.2	A partnerek aktivitása a megbeszéléseken	62
2.4.3.3	A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei	63
2.4.3.4	A partnerek megjelenése, aktivitása és véleményének figyelembe vételének lehetőségei a program elkészítését követően megrendezett egyeztetési fórumokon	63
2.4.4	<i>A partnerek részvétele a program megvalósításában</i>	64
2.4.4.1	A partnerek részvétele a projektértékelő, a monitoring bizottságokban és a program értékelésében	64
2.4.5	<i>Összegzés</i>	65
<b>3</b>	<b>FEJEZET: JAVASLATOK A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL JAVÍTÁSÁRA</b>	<b>67</b>
3.1	<b>A LEGFŐBB PROBLÉMÁK:</b>	<b>67</b>
3.2	<b>JAVASLATOK A PROBLÉMÁK MEGOLDÁSÁRA:</b>	<b>68</b>
	<b>TARTALOMJEGYZÉK</b>	<b>2</b>

## **Bevezetés**

A kutatás célja átfogó képet adni a társadalmi részvétel jelenlegi állásáról, a civil szervezetek részvételéről a területfejlesztés területén.

A területfejlesztési tevékenységek megvalósításában elengedhetetlen a végrehajtásban elsősorban érdekelt partnerek részvétele már a tervezés fázisában. Ez különösen fontos a civil szervezetek vonatkozásában, mivel ezek a szervezetek képviselik a lakosság, valamint az egyes társadalmi és környezeti érdekek védelmét. Az egyes területfejlesztési tervek legalitásának jelenleg is feltétele a széles körű partnerség érvényesítése. Jelenleg az egyeztetés kereteit a hazai törvényi szabályozás adja meg, amelyekben a tervezés különböző fázisaiban végrehajtandó egyeztetési eljárások és a társadalmi egyeztetésbe bevonandó szervezetek is megjelölésre kerültek.

A téma jelenleg különösen aktuális, mivel a Nemzeti Fejlesztési Tervben az Európai Unió által a tervezés során alapkövetelményként jelenik meg a partnerség, amely a dokumentumban külön fejezetben kerül kifejtésre. A kutatás a fenti tervezés gyakorlatok során szerzett tapasztalatok figyelembe vételével valósul meg és ajánlásokat fogalmaz meg a jelenlegi gyakorlat továbbfejlesztése és hatékonyságának növelése érdekében.

A kutatás mindazok számára készül, akik egyrészt

- Döntéshozóként jelennek meg a területfejlesztésben (pl. ágazati programok esetén minisztériumok, regionális programok esetében a regionális fejlesztési tanácsok, kistérségi programok esetében a helyi önkormányzatok), másrészt
- A dokumentum tervezői
- A fejlesztési programok által érintett civil szervezetek, valamint
- Egyéb, a program végrehajtásában érintett szervezetek és személyek.

## **Módszertan**

A kutatás alapját a jelenleg hatályban lévő Európai Unió, illetve hazai jogszabályok adják. A társadalmi egyeztetésnek ez, továbbá a partnerség témájával kapcsolatos eddigi szakirodalom és a korábbi, e témát érintő kutatások összegzése képezi az általános kereteit.

A jelenlegi jogszabályi környezet gyakorlati megvalósulását a társadalmi egyeztetésben, a jogszabályi előírásokban foglalt, kötelezően bevonandó szervezetek, a döntéshozók és a tervezésben részt vevő szakemberek körében végzendő mélyinterjúk segítségével tárjuk fel. A megkérdezések során kiemelt hangsúlyt helyezünk a civil szervezetekre, akiknek részvételét és aktivitását is vizsgáljuk.

A partnerség gyakorlati megvalósulása területén elsődlegesen a civil szervezetek partneri körének és az egyeztetésekben betöltött szerepének meghatározására fordítunk nagy figyelmet. Ezen belül azonosítjuk és értékeljük (besoroljuk) nemzeti és területi szinten a különböző társadalmi, gazdasági érdek- és szakmai ernyőszervezeteket. Az elemzés kiterjed a partnerek elérésének technikai megoldásaira és a kommunikációs csatornák elemzésére. Ezt követően lehet megfeleltetni és hozzárendelni a létrehozott partnerségi csoportokat az egyes tervezési, végrehajtási, folyamatkövetési és értékelési folyamat tevékenységeihez.

Az elemzés továbbá részletesen bemutatja a partnerek megjelenését és szerepét a jelenlegi hazai tervezési folyamatban, a Nemzeti Fejlesztési Terv tükrében. Ennek során a vizsgálat a jogszabályokban megfogalmazott előírások és azok gyakorlati megvalósítása tapasztalatainak bemutatására és összegzésére, a partnerség alkalmazására terjed ki. Ezeket a folyamatokat nemzeti és térségi szinteken megvalósuló egyeztetési technikák hatékonyságának elemzésén keresztül mutatjuk be.

Az interjúk lehetőséget adnak annak feltérképezésére, hogy a jogszabályok betarthatónak minősülnek-e, továbbá a megkérdezések során felmerült igények és javasolt jogszabályi módosításokat elemezve ajánlásokat fogalmazunk meg a partnerség szélesebb körű elterjedése és betarthatósága érdekében.

A jelenlegi jogszabályi kereteknek megfelelő egyeztetési eljárásokat és a kialakított partnerségi köröket az EU által támasztott követelményekkel, ajánlásokkal összevetjük. A

feltárt eredmények alapján javaslatokat fogalmazunk meg a partnerség érvényesítésére a területfejlesztésben.

## **1. fejezet: A partnerségi követelmények elemzése a területfejlesztésben**

### **1.1 Az együttműködés kereteinek és szükségességének feltárása a területfejlesztésben, különös tekintettel a tervezésre, a végrehajtásra, a folyamatok követésére és az értékelési tevékenységekre**

#### **1.1.1 A partnerség fogalma**

A partnerség nem magyar eredetű szó, az angol „partnership” szó tükörfordításaként került be a magyar köztudatba. Jelentése: együttműködés, társadalmi részvétel.

A területfejlesztésben az együttműködés szó azt jelenti, hogy a területfejlesztési tervezésben (települési, kistérségi, megyei, regionális, nemzeti szinteken) a fejlesztésekben, programokban érintett szervezeteknek a programok kialakítása során lehetőséget adnak a programok kialakítási hátterének, a vonatkozó háttéranyagok megismerésére. A programok által lefedett területek elemzése és az egyes területekre vonatkozó hosszú távú koncepció, a középtávú stratégia, a végrehajtandó operatív programok, a területrendezési tervek tartalmának kialakításában (célok kijelölése, beavatkozási területeke azonosítása) történő részvételre. A részvétel jelen esetben nem merül ki abban, hogy a partnerek véleményét valamilyen kommunikációs eszköz segítségével megismerjük, hanem a vélemények figyelembe vételére és a visszacsatolás formáira is hangsúlyt helyezünk.

A társadalmi részvétel rendkívüli jelentőségű a térségi fejlesztések folyamatában, ugyanis ez által lehetőség nyílik a társadalmi, környezetvédelmi és gazdasági problémák által érintett lakosság, szervezetek, vállalkozások érdekeinek érvényesítésére. A 90-es évek óta világszerte egyre inkább elfogadott tény, hogy a fejlesztések lépéseinek sikere a különböző résztvevők közös munkába bevonásának képességén múlik.

### **1.1.2 A partnerség céljának meghatározása**

A programok, tervek végrehajtásának sikere nagy részben azon múlik, hogy a helyi, regionális, ágazati és társadalmi csoportérdekek a lehető legteljesebb mértékben érvényesüljenek benne, hiszen a sikeres végrehajtás, a források igénybe vételének kulcsa egyaránt olyan célkitűzések, feladatok és intézkedések kidolgozása, amelyeket a különböző társadalmi szereplők képesek is megvalósítani. Ezért elengedhetetlen, hogy a partnerek már a tervezés előkészítő fázisában részt vegyenek, valamint a programok végrehajtását is figyelemmel kísérik.

### **1.1.3 A partnerség alapelveinek bemutatása**

A társadalmi részvétel sikerességének feltételei:

- *A folyamatosság* - az egyeztetés a helyzetelemzéstől a stratégia kialakításán át a végleges változat megvitatásáig folyamatosan zajlik
- *A visszacsatolás* - érdemi dialógus jön létre a partnerek között az észrevételek, javaslatok strukturált feldolgozása és megválaszolása során
- *A transzparencia* - a társadalmi egyeztetés az Internet, az írott és elektronikus média bevonásával a lehető legnagyobb nyilvánosság mellett zajlik
- *Az esélyegyenlőség* - az egyeztetés teljes folyamatában érvényesül a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség
- *A koordináció* - a társadalmi részvétel koordináltan, a vélemények fogadása meghatározott szempontrendszer szerint, a kialakításában résztvevő összes szerv bevonásával, strukturáltan történik.

### **1.1.4 A partnerség fontosságának ismertetése**

A területfejlesztési támogatások döntési folyamatainak nagy jelentősége van, mivel azok közvetlenül hatást gyakorolnak a természeti és társadalmi környezetre, tehát a fenntartható életmód kereteire. Ebből az következik, hogy azoknak az embereknek a sorsa, akiknek életkörülményei a fejlesztések hatására változni fognak, hogyan tudják ezeket a döntéseket befolyásolni már a tervezési szakaszban, nem csupán utólag, a végrehajtás során szembesülve



a nem várt esetlegesen negatív hatásokkal, externáliákkal. Ezért döntő fontosságú, hogy a lakosság közvetlenül, vagy a megfelelő civil szerveződés képviselőjén keresztül érvényesíteni tudja véleményét, és befolyást gyakorolhasson a végső döntések meghozatalára.

A programok, projektek végrehajtása akkor könnyebb, hogyha a végrehajtásban érintett szereplők felkészültek egyrészt a programok tartalmával kapcsolatban, másrészt egyetértenek a kitűzött célokkal, fejlesztési irányokkal.

A téma különösen fontos és aktuális, hiszen 2004-ben az EU csatlakozással egyidőben az uniós Strukturális Alapjainak támogatásával számos olyan volumenű beruházás megvalósítása várható, amelyek nagymértékben terhelhetik a környezeti és társadalmi erőforrásokat, amelyek akár visszafordíthatatlan változásokat idézhetnek elő. A források ésszerű, helyes felhasználása azonban lehetőséget teremt a fenntarthatóság irányába mutató fejlesztési projektek megvalósítására, amelyek a szerves hagyományok ápolásával, a helyi erőforrások fejlesztésével együtt biztosíthatják a helyi társadalom megélhetését. Ennek feltétele a megfelelő információkkal való rendelkezés és a programok előkészítése során történő aktív partneri viszony. Az unióból Magyarország számára rendelkezésre álló források lekötésének hatékonysága pedig a végrehajtás szereplőinek felkészültségétől is függ.

### **1.1.5 A partnerség megjelenése a program ciklus különböző szakaszaiban**

A programciklus vezérlés a megvalósítás egyik eszköze, amelyben az érintettek hozzák meg saját döntéseiket és a döntések releváns információkra épülnek.

A megvalósítási ciklusai általában az alábbi lépéseket foglalják magukban:

1. *Programkészítés* során térségi és ágazati szintű elemzések kidolgozására, a fő célokról és prioritásokról alkotott döntésre, a fejlesztési együttműködés megalapozására és a múltbeli tapasztalatok figyelembe vételére helyeződik a hangsúly.
2. *Identifikáció szakaszában* fejlesztési ötletek és tevékenységek meghatározására, a kedvezményezettekkel való konzultációra, a probléma és a megoldás feltételeinek feltárására kerül sor.
3. *Kidolgozás szakaszában* a valós igényeken alapuló, az identifikáció szakaszában meghatározott tevékenységek logikus felépítésének kidolgozása, programmá fejlesztése, (az elemzés, célok meghatározása és beavatkozási irányok kijelölése a

támogatható tevékenységek megnevezésével, pénzügyi keretek meghatározása) a kedvezményezettek és más érdekeltek részvétele a specifikációban, megvalósíthatóság és fenntarthatóság biztosítása következik.

4. *Megvalósítás* során a program pályázatainak meghirdetését követően a támogatandó projektek kiválasztása. Ebben a finanszírozásról döntés születik és megkötik a finanszírozási szerződéseket.
5. *Monitoring* tevékenység során az aktuális és a tervezett haladást kell összevetni, folyamatos figyelemmel kísérés szükséges a terv tarthatóságával kapcsolatosan. Amennyiben nem tartható a terv, akkor döntés szükséges a módosításokról.
6. *Értékelés* során az elért eredmények felmérésére, a kitűzött célok elérésének vizsgálata szükséges. Ez adja az alapját következtetések levonásának és az értékelés eredményeinek a tervezésbe történő beépítésének.

A program-ciklus fenti 6 szakasza intézményenként eltérő az eljárások különbözőségének függvényében. Van azonban 3 olyan pont a ciklusban, amely minden intézménynél azonos:

- A ciklus meghatározza a legfontosabb döntéseket, az információs követelményeket és a felelősségi köröket, minden egyes szakaszra vonatkozóan.
- A cikluson belüli szakaszok progresszívek - egy új szakaszhoz csak az előző szakasz teljesítése után lehet sikerrel hozzákezdeni.
- A cikluson belüli értékelés célja az, hogy a már végrehajtott projektek tapasztalatai beépüljenek a jövőbeni programok és projektek tervezésébe.

Ezekben a folyamatokban a partner szervezetek részvétele rendkívüli jelentőségű. Mivel az egyes ciklus elemek egymásra épülnek, így azokban felhalmozott tapasztalatok, értékelési eredmények figyelembe vétele a továbbhaladás szempontjából elengedhetetlenek.

#### **1.1.6 A partnerség megjelenése az egyes területfejlesztési területeken**

A társadalmi részvétel jelenleg Magyarországon főként a döntéshozókra vonatkozó jogszabályi kötelezettségeken múlik, másodlagos szempontként jelentkeznek a szociális, környezetvédelmi vagy más pragmatikus megfontolások.

A jogszabályok tehát általában szabályozzák a különböző térségekre, különböző időtávra készülő tervek elfogadási eljárásait, ezeket partnerségi egyeztetések megvalósításához kötik. A területfejlesztési, környezetvédelmi és infrastrukturális programok, projektek végrehajtásánál jogszabály írja elő a társadalmi részvétel feltételeit. Például egy autópálya építési projekt esetében a kötelezően elkészítendő megvalósíthatósági tanulmányban a gazdasági és társadalmi hasznok, környezeti ártalmak felmérésénél a tanulmány elkészítéséhez szükséges bevonni az autópálya közvetlen környezetében lévő lakosságot, a helyi civil szervezeteket, önkormányzatokat, stb. a komplett tanulmány elkészítéséhez.

Mert mi történik abban az esetben, ha a helyi szereplők nem értesültek a program vagy projekt tervezéséről, végrehajtásáról? A társadalmi szereplők előbb vagy utóbb tudomást szereznek a döntésekről, vagy rosszabb esetben már csupán a végrehajtott programokról, projektekről. Abban az esetben, ha a folyamatban nem vettek részt, nagyobb a valószínűsége egy ún. NIMBY<sup>1</sup> szindróma előállításának. Ezért nélkülözhetetlen a döntéshozók és a döntésben érintettek közötti kommunikáció.

A partnerség megvalósításáról mind külföldön (EU, Világbank), mind Magyarországon jogszabályok rendelkeznek. Ezek összefoglalóját az 1.2 és az 1.3 fejezet részletesen tartalmazza.

### **1.1.7 A társadalmi részvétellel kapcsolatos korábbi tanulmányok összegzése**

2002-ben a magyarországi egyik legaktívabb civil szervezet, a Magyar Természetvédők Szövetsége megbízásából a Regionális Környezetvédelmi Központ és a budapesti brit nagykövetség támogatásával a Holocén Természetvédelmi Egyesület háziyomdájában készült a „Társadalmi részvétel a területfejlesztésben Közép-Európában” című összefoglaló útmutató. A tanulmány elsősorban az Aarhusi Egyezmény értelmezésével foglalkozik, elemzi a civil szervezetek szerepét a társadalmi részvétel erősítésében Közép-Európában,

---

<sup>1</sup> NIMBY kifejezés a lakosság valamilyen tervvel kapcsolatos műszaki normák szempontjából „racionális állapotot” nélkülöző ellenállására használatos. A NIMBY szindrómától szenvedő közösség eleve tiltakozik minden műszaki érvelés ellen, és a javasolt döntés ellen irracionális érveket hoz fel. Szélsőséges esetben kialakulhat az az állapot, hogy a terv hiába felel meg az érvényes műszaki, jogszabályi előírásoknak, a lakosság mégis elutasítja.

összefoglalja az EU tagállamainak tapasztalatait és ajánlásait. A tanulmányban részletesen ismertetésre került Lengyelország, Csehország és Magyarország civil szervezeteinek tevékenységeit a területfejlesztésben. Legrészletesebben Csehország civil szervezeteinek aktivitását tárgyalja. Magyarországon első sorban a környezetvédelmi civil szervezetek regionális politika területén lévő tevékenységeit mutatja be. Mindkét országban létezik a civil szervezetek országos találkozója, amelynek keretében minden évben a következő évi teendőket határozzák meg. A magyar Természetvédők Szövetsége a holland kormány által elindított MATRA program keretéből két éves támogatást nyert a „magyarországi társadalmi részvétel intézményesítésére a regionális fejlesztésben” című projektjére. Ennek részletes ismertetésére a 2. fejezetben kerül sor.

## **1.2 A partnerségre vonatkozó EU szabályozás összefoglalása**

Ebben a fejezet részben összefoglalásra kerülnek az egyes, a partnerséget érintő uniós jogszabályozás valamint az Aarchusi egyezmény. Elsősorban arra keressük a választ, hogy milyen kötelező jellegű, jogszabályban foglalt rendelkezések vonatkoznak a partnerség folyamat szabályozására.

### **1.2.1 Uniós szabályozás**

Közösségi szinten a regionális politika, a területfejlesztés az EU Strukturális Alapjainak felhasználásával függ össze. A partnerség elvének bevezetése az Európai Közösség regionális politikájában az 1988-as Strukturális Alapok reformjához kötődik. A partnerség elve 1993-ban megerősítést nyert, és azóta a Strukturális Alapok 4 vezérelvének egyikeként, központi szerepet játszik a tagállamok kohéziós politikájának megvalósításában.

A partnerség elvének uniós jogszabályi háttérét a *Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről szóló 1260/1999/EK rendelet 8. cikke* adja. A szabályozás azonban, a szubszidiaritás elvének megfelelően csupán általános keretfeltételeket fektet le a partnerségi folyamat tekintetében, az elv megvalósításának módjáról a tagállamok maguk döntenek. A jogszabályban lefektetett rendelkezések célja tehát nem egy egységes partnerségi modell alkalmazása, hiszen ez a tagállamok eltérő intézményi rendszeréből fakadóan elképzelhetetlen lenne, hanem csupán annak biztosítása, hogy a megfogalmazott kulcselemekkel összhangban minden tagállamban működjön a partnerségi folyamat. Ezért a magyar partnerségi együttműködés kialakításakor nem elég az uniós kötelező érvényű jogi szabályozást megvizsgálni, érdemes a tagállamok gyakorlatát is áttekinteni.

A partnerségi elvet a hivatkozott jogszabály úgy határozza meg, miszerint a Strukturális Alapok támogatásával megvalósuló intézkedések kapcsán a tagállamok kötelesek egyeztetést folytatni egyrészt a Bizottsággal, másrészt pedig a:

- regionális és helyi hatóságokkal és az állami szervekkel
- a gazdasági és szociális partnerekkel

- minden egyéb illetékes szervvel.

Tagállami kompetenciába tartozik annak mérlegelése, hogy mely intézmények, szervezetek vesznek részt a partnerségi folyamatban. Előírás azonban, hogy a legnagyobb reprezentativitás biztosítása érdekében a tagállamok az összes érintett szervezetet magában foglaló, széles körű és hatékony együttműködési formát hozzanak létre a nemzeti szabályoknak és gyakorlatnak megfelelően. A rendelet külön említi, hogy az együttműködési formák kialakításakor szem előtt kell tartani a nemek közötti esélyegyenlőség, a fenntartható fejlődés és a környezetvédelmi szempontokat, amelyeket a partnerségi folyamat során is érvényesíteni kell.

A tagállamoknak gondoskodniuk kell továbbá arról, hogy a programozás egyes szakaszainak idő korlátjait figyelembe véve a releváns partnerekkel való egyeztetés a Strukturális Alapok programozási folyamat minden szakaszában megvalósuljon, és kiterjedjen az előkészítésre, a finanszírozásra, a monitoringra és az értékelésre is.

Az uniós jogszabályok ennél nagyobb részletességgel nem tárgyalják a partnerség elvét. A hivatkozott rendeleten kívül az Európai Bizottság magyarázó dokumentumaiban találunk iránymutatást a partnerséggel kapcsolatban, ám részletekbe menően ezek sem tárgyalják a témát.

### **1.2.2. Aarchusi egyezmény**

Közelebb jutunk az európai gyakorlat áttekintéséhez, ha az 1998 júniusában a dániai Aarchusban kötött nemzetközi egyezmény vizsgáljuk, ami *az információhoz való hozzáférésről, a döntéshozásban történő társadalmi részvételről és környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatási jogról* szól. Az Aarchusi egyezményt 38 állam írta alá, de ma már 42 állam részese. Az egyezményt az európai tagállamok széles köre, köztük Magyarország és az Európai Bizottság is ratifikálta, tehát mind a magyar államigazgatásra, mind pedig az EU intézményeire is kötelező érvénnyel bír.

A dokumentum a partnerségi elv alkalmazásának kereteit a **környezetvédelem** területére fekteti le, ám a megfogalmazott rendszer általánosabb eszközként is értelmezhető. A felállított rendszer 3 pillére az:

- információhoz való hozzáférés,
- társadalmi részvétel a döntéshozásban, valamint az
- igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés

Ennek megfelelően az egyezmény rendelkezik

- az információhoz való hozzáférésről
- az információk összegyűjtéséről és terjesztéséről
- a nyilvánosság részvételéről az egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban,
- a nyilvánosság részvételéről a tervezési dokumentumok elkészítésében és
- a nyilvánosság részvételéről a végrehajtott jellegű szabályok kidolgozásában

#### Az információhoz való hozzáférés<sup>2</sup>:

Az egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy információ kérése esetén, a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a kérés benyújtását követő 1 hónapon belül, a kért információt az igénylő rendelkezésére bocsássák, az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül.<sup>3</sup> A szöveg megengedi, hogy az információszolgáltatásért a hatóságok díjat szabjanak ki, de az nem haladhat meg egy ésszerű összeghatárt.

#### Az információk összegyűjtése, terjesztése<sup>4</sup>

A tagállamok felelőssége, hogy a hatóságok a funkcióiknak megfelelő információval rendelkezzenek és azokat naprakészen tartsák, továbbá kötelező rendszereket hozzanak létre, amelyek biztosítják az információ megfelelő áramlását. Az egyezmény szövege szerint a tagállamoknak arra kell törekedniük, hogy az információk egyre inkább nyilvánosságra

---

<sup>2</sup> 4.cikk

<sup>3</sup> A 4. cikk továbbá részletes előírásokat tartalmaz a tekintetben, hogy milyen feltételek mellett lehet az információ adást megtagadni.

<sup>4</sup> 5. cikk

álljanak olyan elektronikus adatbázisokban, amelyek a nyilvánosság számára telekommunikációs hálózaton keresztül elérhetők.



### A nyilvánosság részvétele az egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban<sup>5</sup>

Egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban biztosítani kell a nyilvánosság részvételét. Az érintett szervezeteket közzététel vagy egyéni tájékoztatás útján, a döntéshozatali folyamat *korai fázisában* kell tájékoztatni azokról a tevékenységről, amelyekre a döntéshozatal vonatkozik majd, a lehetséges döntések természetéről, a döntéshozatalért felelős hatóságról, valamint a döntéshozatali eljárás további részleteiről. A korai fázis ez esetben azt jelenti, hogy még az összes választási lehetőség nyitott, és hatékony társadalmi párbeszéd valósulhat meg. A partnerségi eljárásokban olyan ésszerű időkeretet kell biztosítani az egyeztetés egyes fázisaira, amelyek lehetővé teszik a partnerek hatékony részvételét. A döntéshozatal során, a partnerség elvének megfelelően, lehetővé kell tenni a nyilvánosság számára, hogy írásban, vagy amikor szükséges szóban, előterjessék megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket, melyeket a javasolt döntés kapcsán fontosnak tartanak. A nyilvánosság részvételének eredményeit „kellő mértékben” figyelembe kell venni.

### A nyilvánosság részvétele a tervezési dokumentumok elkészítésében

Minden állam megteszi a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a nyilvánosság, áttekinthető és méltányos keretek között részt vehessen a tervezési dokumentumok kidolgozásában. Az illetékes hatóságnak meg kell határoznia a nyilvánosságnak azt a részét, közvetlenül elérendő célcsoportját, amelyik ezekben az eljárásokban részt vesz.

### A nyilvánosság részvétele a végrehajtó jellegű szabályok kidolgozásában

A végrehajtó jellegű szabályok kidolgozása alkalmával az érintett hatóságok, a nyilvánosság hatékony részvételének biztosítása céljából megállapítják az egyeztetéshez szükséges időkeretet, közzé teszik, vagy más módon nyilvánosságra hozzák a szabálytervezeteket, és lehetővé teszik, hogy a nyilvánosság közvetlenül vagy képviseleti, konzultatív testület útján megtehesse észrevételeit.

---

<sup>5</sup> 6.cikk

Hangsúlyozandó, hogy a fenti rendelkezések kizárólag a környezetvédelmi területre vonatkoznak, tehát egyéb kérdésekben nincs sem uniós jogszabály, sem pedig más nemzetközi egyezmény érvényben. Ennek ellenére a környezetvédelmi kérdésekben kidolgozott partnerségi eljárások keretei modellül szolgálhatnak egy általánosabb érvényű partnerségi együttműködésre vonatkozó jogszabályi környezet megszületéséhez, és iránymutatást adnak a gyakorlati alkalmazás módjának kidolgozásához.

### **1.3 A partnerség megjelenése és követelményrendszere a hazai jogszabályokban**

Az elemzésben összefoglaljuk a jelenleg is hatályban lévő jogszabályokat. Ezek földrajzi hatóköre - ahol ettől eltérő területi egység nincs megjelenítve - az ország teljes területére kiterjednek. Lévén, hogy a hazai szabályozás részletesebb és több tekintetben érinti a társadalmi egyeztetés folyamatát, egy koherens rendszert mutatunk be, külön hangsúlyt fektetve a civil szervezetekre.

*Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről* alapdokumentumnak, alapvető jogszabálynak tekinthető a regionális politika és a területfejlesztés vonatkozásában.

A törvény megadja a regionális politika és a területfejlesztés jogi kereteit és rendelkezik a beavatkozások háttéréül szolgáló különböző szintű, - vagyis nemzeti, regionális – intézményekről. A jogszabály ezen túl rendelkezik a területfejlesztés meghatározó feladatairól, melyek tekintetében részletes útmutatást tartalmaz. Kiemelt feladatnak a rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározását és megvalósítását tekinti a különböző fejlesztési programok keretében, figyelembe véve az ország társadalmi, gazdasági és környezeti érdekeit, valamint a folyamatban levő Európai Unió csatlakozást és annak regionális politikai aspektusait.

A törvény által érintett főbb dokumentumok a területfejlesztési koncepciók – melyek az ország, vagy egy térség átfogó, hosszú távú fejlesztéseire koncentráló tervdokumentumok, a tervezéshez, a programok kidolgozásához kapcsolódó célokról, irányelvekről és információkról -, valamint a területfejlesztési programok – melyek a fentebb említett koncepciók középtávú cselekvési tervei, vagyis stratégiai és operatív programok halmaza.

A törvény általánosságban rendelkezik a különös jelentőségű területfejlesztési dokumentumokkal kapcsolatos véleményezési és javaslattevési jogosítványokról az egyes intézmények esetében, így az Országos, a Megyei és a Regionális Területfejlesztési Tanácsok, továbbá a Térségi Fejlesztési Tanács vonatkozásában, valamint meghatározza a Kormány rendeletalkotási kötelezettségeit a szükséges szabályozási elemeket illetően, így:

- a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről,
- a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről és a tervek nyilvántartási szabályairól.

A törvény külön részben határozza meg a nyilvánosság és a társadalmi részvétel folyamatát és követelményeit, melyek alapján:

- a tervdokumentumok nyilvánosak és mindenki számára hozzáférhetőek,
- a tervezés folyamatáról és a tervek elfogadásáról tényeken alapuló általános ismertetések megjelentetése szükséges a megfelelő – térségi, vagy országos – tömegtájékoztatási eszközökben.

***A 184/1996. (XII. 11.) számú Kormány rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről, a fentebb részletezett területfejlesztési törvényt, illetve annak következményeit - vagyis az egyes tervdokumentumokat és az ezekkel szemben támasztott elvárásokat - részletezi, támasztja alá a partnerség területén.***

A rendelet meghatározza a programozási dokumentumok különböző szintű (ország, régió, megye, kiemelt térség, kistérség) területi egységekre készülő típusaival szemben támasztott követelményeket az egyes szintek közötti összhang megteremtése tekintetében, valamint a szintek között alkalmazandó rendszerszemléletet és prioritizálási rendet.

Részletes leírással szolgál a területfejlesztési koncepciók és programok egyeztetései mechanizmusát illetően, melynek főbb pontjai a következők:

1. A területfejlesztési koncepciók és programok egyeztetése az alábbi szervezetek bevonásával történik:
  - Országos Területfejlesztési Tanács;
  - a területfejlesztési és területrendezési feladatok ellátásának irányításáért felelős miniszter;

- további szakmailag bevonásra kerülő miniszterek, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a közigazgatás- és területpolitikai feladattal megbízott politikai államtitkár útján, valamint az érintett országos hatáskörű szervek vezetői;
- regionális területfejlesztési tanácsok;
- térségi fejlesztési tanácsok;
- megyei területfejlesztési tanácsok;
- megyei önkormányzat közgyűlése;
- fővárosi önkormányzat közgyűlése;
- megyei jogú város közgyűlése;
- országos önkormányzati szövetségek;
- országos gazdasági kamarák, tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek országos szakmai kamarái és a szakmai társadalmi szervezetek, valamint ezen szervezetek területi szervei;
- érintett területi államigazgatási szervek, érintett területfejlesztési önkormányzati társulások, érintett települési önkormányzatok;
- érintett felsőoktatási intézmények.

A stratégia jelentőségű, országos hatókörű területfejlesztési programok közül az országos területfejlesztési koncepció kidolgozásával a szakminisztert bízza meg a rendelet, az érintett tárcák minisztereinek feladatkörüknek megfelelő mélységű bevonása mellett. Ennek a dokumentumnak véleményezési folyamatába bevontak köre némileg szűkebb az egyeztetési folyamatban részt vevők körénél, azok közül döntően a nagyobb hatáskörű, országos szervekre és személyekre koncentrálódik, így tartalmazza<sup>6</sup>:

- az érintett minisztereket,
- a különböző szintű fejlesztési tanácsokat (megyei),
- az egyes közgyűléseket (megyei jogú város)
- az országos önkormányzati szövetségeket,

---

<sup>6</sup> Zárójelben a véleményezésbe még bevont legkisebb területi egység releváns szerve található.

- az országos gazdasági kamarákat, a tervező- és szakértő mérnököket, valamint az építészek országos szakmai kamaráit és a szakmai társadalmi szervezeteket.

A kisebb földrajzi egységekre (régiókra, kiemelt térségekre, megyékre, kistérségekre) korlátozódó területfejlesztési tervdokumentumok kidolgozása a megfelelő szintű fejlesztési tanács, illetve tanácsok hatáskörébe tartozik. A dokumentumok véleményezési folyamatába a kisebb területi egységeket képviselő államigazgatási, önkormányzati szerveket és a területileg érintett felsőoktatási intézményeket szükséges bevonni, továbbá a programozási területtel azonos szintet képviselő szomszédos fejlesztési tanácsokat, vagy társulásokat, munkaügyi tanácsokat (országos, vagy megyei), az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontot, az érintett regionális átképző központokat, az Országos Szakképzési Tanácsot, valamint az érintett regionális idegenforgalmi bizottságokat.

A szomszédos országokat is érintő, közösen készített tervdokumentumok esetében a programozásban érintett térségi szintnek megfelelő véleményezési és elfogadási eljárásokat kell alkalmazni.

A területfejlesztési tervdokumentumok elfogadási folyamatában biztosítani kell a meghatározó anyagokhoz és dokumentumokhoz való hozzáférést minden, az egyeztetésben részt vevő személy és szervezet számára.

A tervdokumentumok véleményezésére felhasználható idő hatvan nap - kistérségi terv esetében harminc -, és az egyeztetés során született írásbeli észrevételek, valamint az azokra adott válaszok, az esetleg eltérő állásfoglalások és ezek indoklása szintén mérlegelés, vagyis az előterjesztés tárgyát képezik a döntéshozatali mechanizmusban.

Az elfogadott tervdokumentumok közzététele kötelező a tervezés területi egységének megfelelő hivatalos önkormányzati lapban. A lakosság és az érintett települési önkormányzatok tájékoztatását helyi, illetve országos napilapokon keresztül szükséges megteremteni, ami kiterjed a tervezés főbb lépéseire, valamint lehetőséget nyújt az érintettek észrevételeinek becsatornázására. A nyilvánosság számára biztosítani kell az elfogadott dokumentumok archiválása mellett az elérhetőséget is.

***A 18/1998. (VI. 25.) KTM rendelet a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről*** iránymutatást ad a területfejlesztési törvényben meghatározott tervdokumentumokkal szemben támasztott tartalmi elvárások tekintetében.

A rendelet megadja a területfejlesztési tervezéssel és az egyes tervdokumentumokkal szemben a különböző térségi szinteken elvárt elvárásokat, valamint a tervek időtávi kereteit. Részletesen szól a tervezés egyes fázisairól (előkészítő, javaslattevő), a fejlesztés lehetséges irányairól, a tervezési folyamatba beépítendő külső környezeti elemekről és dokumentumokról, a folyamatot meghatározó területi adottságokról, melyek magukba foglalják az áttekintendő belső erőforrásokat – humán erőforrás, gazdasági bázis, környezeti adottság, infrastruktúra, településhálózat, társadalmi környezet -, a fejlesztési koncepciókat, valamint a területfejlesztési eszköz- és intézményrendszert.

Programok tekintetében megkülönbözteti a stratégiai és az operatív programot és vázolja az egyes típusok logikai felépítését, az érintendő tartalmi területeket.

## **2. fejezet: A partnerség gyakorlati megvalósulása**

Ebben a fejezetben a partnerség gyakorlati megvalósulását elemezzük, különös hangsúlyt fektetve a civil szervezetek partneri körének és az egyeztetésekben betöltött szerepének meghatározására. Ezen belül azonosítjuk és értékeljük (besoroljuk) nemzeti és területi szinten a különböző társadalmi, gazdasági érdek- és szakmai ernyőszervezeteket. Az elemzés kiterjed a partnerek elérésének technikai megoldásaira és a kommunikációs csatornák elemzésére. Ezt követi a partnerségi csoportok hozzárendelése az egyes tervezési, végrehajtási, folyamatkövetési és értékelési folyamat tevékenységeihez.

Az elemzést mélyinterjúk segítségével készítettük el. (ld. Melléklet) A megkérdezésekhez készítettünk egy általános kérdőívet, amely alkalmazható volt mind a döntéshozók, mind a partnerek részvételi lehetőségeinek feltárásához. Az interjúk lehetőséget adtak annak feltérképezésére, hogy a jogszabályok betarthatóak voltak-e, továbbá a megkérdezések során felmerült igények és javasolt jogszabályi módosításokat elemezve ajánlásokat fogalmazunk meg a partnerség szélesebb körű elterjedése és betarthatósága érdekében. A megkérdezéseknél először a program készítőjét kérdeztük meg, aki minden esetben megadta a programozásba bevont partnerek körének jegyzékét. A részünkre megadott lista alapján kerestük fel a tervezésbe bevont partnereket.

Az elemzést a területfejlesztés különböző szintjein végezzük el, annak érdekében, hogy mind országos szinten, mind regionális és kistérségi szinten a partnerségi körök egy mintáját bemutathassuk, szemléltetve ezzel a jelenlegi programok, koncepciók programciklusának egyes részleteit. Az elemzések során a vizsgálat a jogszabályokban megfogalmazott előírások és azok gyakorlati megvalósítása tapasztalatainak bemutatására és összegzésére, a partnerség alkalmazására terjed ki.

A téma sokrétűsége és a tanulmány időbeli és tartalmi korlátainak figyelembe vételével a területfejlesztési programok közül egy-egy országos hatókörű, regionális szintű és kistérségi hatókörű programokat választottunk ki vizsgálatunk tárgyaivá.

A vizsgálat során egy országos programot vizsgáltunk, az Országos Területfejlesztési Koncepciót, amely a területfejlesztés hosszú távú stratégiáját fogalmazza meg és mintegy alapját képezi a területfejlesztési programoknak. A koncepció készítése és a gyakorlati megvalósítására készített jelentések adták meg a program partneri körének kereteit. Az



elemzés során elsődlegesen a jogszabályban előírtaknak megfelelő partneri kör feltérképezése volt a cél, míg az interjúk során a szabályok által nem kötelezőnek minősített partneri kör azonosítására is sor került.

A térségi vizsgálat következő, NUTS II szintjén a regionális programok programozására kerestünk példát. Jelenleg legaktuálisabban a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Program partneri körének bemutatása volt a cél, ez azonban csupán a tervezési folyamatokba bevont partnerek körének beazonosítására alkalmas, hiszen a program végrehajtására 2004-ben kerül sor. A program végrehajtás, a monitoring és az értékelési folyamatok partnerségi értékelésére ezért egy másik, jelenleg futó programot választottunk, a Phare támogatásban, 2001-2002-ben nem részesülő régiók számára létrehozott ún. Tükörrégiós Programot. A megkérdezések során a meghatározott partneri körökből országosan, véletlenszerűen választottuk ki az interjúba bevont szervezeteket, így az egyes régiók közötti különbségek is helyenként tetten érhetővé váltak. A Tükörrégiós elemzést a dél-dunántúli régió példáján keresztül mutatjuk be.

A kistérségi szintű programozási gyakorlat elemzéséhez a véletlenszerű kiválasztás módszerét ötvöztük az eltérő központi szervezésű kistérségek kiválasztásával. Ezáltal mind a megyei központtal rendelkező, mind a csupán kistéleplésekből álló kistérség példája bemutathatóvá vált. Az elemzés során elsődlegesen itt is a jogszabályban előírtaknak megfelelő partneri kör feltérképezése volt a cél, míg az interjúk során a jogszabályok által nem szabályozott, azonban a programozásban résztvevő partneri kör azonosítására is sor kerülhetett.

## **2.1 Partnerség az országos programokban**

Mint ahogy a 2. fejezet bevezető szakaszában említésre került, az országos programok közül a területfejlesztés egyik sarokkövéként ismert, **Országos Területfejlesztési Konceptió** (továbbiakban: OTK) vonatkozásában történik a partnerek megjelenésének és szerepeinek vizsgálata a tervezési folyamatban. Ennek megfelelően az elemzés a partnerség megjelenésére, a jogszabályokban megfogalmazott előírások és azok gyakorlati megvalósítása tapasztalatainak bemutatására és összegzésére terjed ki.

Az Országos Területfejlesztési Konceptió az ország átfogó távlati fejlesztését megalapozó és befolyásoló tervdokumentum, amely meghatározza az ország hosszú távú fejlesztési céljait, továbbá a fejlesztési programok kidolgozásához irányelveket, információkat biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és a területfejlesztés szereplői számára.

Az OTK tartalmazza a területfejlesztés alapelveit, a hosszú távú regionális fejlődés lehetséges irányait, a területfejlesztés irányelveit, céljai és feladatait, a területi társadalmi-gazdasági folyamatokat és az ezeket meghatározó tényezők értékelését és fejlesztési javaslatait, a területfejlesztés térségi dimenzióit, valamint a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerét.

E felsorolásból is nyilvánvalóan látszik, hogy az OTK tartalmának meghatározása, illetve a tervezés során különös tekintettel kell lenni a társadalmi részvétel biztosítására, hiszen az OTK az ország egészére (gazdasági-társadalmi-környezeti elemek) vonatkozóan tartalmazza a fejlődéshez szükséges beavatkozási irányelveket.

### **2.1.1 Partnerség az Országos Területfejlesztési Konceptió kapcsán**

Az OTK kidolgozásával a mindenkori területfejlesztésért felelős szakminisztert<sup>7</sup> bízta meg a 1.3 fejezetben hivatkozott 184/1996. (XII. 11.) számú Kormány rendelet az érintett tárcák minisztereinek feladatkörüknek megfelelő mélységű bevonása mellett.

Az 1.1.5 fejezetben bemutatott program-megvalósítási ciklusokat figyelembe véve az OTK vonatkozásban a partnerség jellemzően a *programkészítésben* jelenik meg, miszerint: az OTK elkészítése során a térségi és ágazati szintű elemzések kidolgozására, a fő célokról és

---

<sup>7</sup> Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium 1994-1998.  
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium 1998-2002  
MEH Nemzeti Területfejlesztési Hivatala 2202-től

prioritásokról alkotott döntésre, a fejlesztési együttműködés megalapozására és a múltbeli tapasztalatok figyelembe vételére helyeződött a hangsúly.

### **2.1.1.1 A partnerek körének és az egyeztetésben betöltött szerepüknek meghatározása**

Az OTK dokumentumnak véleményezési folyamatába bevontak köre némileg szűkebb az egyéb területi szinten folyó tervezés egyeztetési folyamataiban részt vevők körénél, azok közül döntően a nagyobb hatáskörű, országos szervekre és személyekre koncentrálódik, így tartalmazza<sup>8</sup>:

- az érintett minisztereket,
- a különböző szintű fejlesztési tanácsokat (megyei),
- az egyes megyei közgyűléseket (megyei jogú város)
- az országos önkormányzati szövetségeket,
- az országos gazdasági kamarákat, a tervező- és szakértő mérnököket, valamint az építészek országos szakmai kamaráit és a szakmai társadalmi szervezeteket.

#### **A program készítésében résztvevő partnerek:**

Program készítésének felelőse (megrendelő):

- ◆ KTM Területfejlesztési Főosztály<sup>9</sup>

A program legfőbb készítője, koordinátora:

- ◆ VÁTI Kht. Országos Területfejlesztési Osztály<sup>10</sup>

A program készítésébe bevont partnerek:

- ◆ Központi szereplők:
  - Ágazati minisztériumok:
    - Gazdasági és Közlekedési Minisztérium jogelődje

---

<sup>8</sup> Zárójelben a véleményezésbe még bevont legkisebb területi egység releváns szerve található.

<sup>9</sup> 1998. júniusától a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium.

<sup>10</sup> 2000. októbertől VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatóság, Elemző és értékelő iroda.

- Szociális, Családügyi és Egészségügyi Minisztérium jogelődje
- Oktatási Minisztérium
- Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium
- Környezetvédelmi Minisztérium jogelődje
- Belügyminisztérium
- Pénzügyminisztérium
- ◆ Kutatással foglalkozó szervezetek
  - Egyetemek
    - ELTE
    - SOTE Magatartáskutató Intézet
    - Egyéb egyetemi tanszékek
  - Tudományos szervezetek
    - MTA
    - MTA Regionális Kutatások Központja
- ◆ Területi tervezéssel foglalkozó tanácsadó vállalkozások

#### **A program társadalmi egyeztetésébe bevont partnerek:**

- ◆ A program jóváhagyásáért felelős szervezetek:
  - Országos Területfejlesztési Tanács (OTT)
  - Kormány
  - Országgyűlés
- ◆ Központi szereplők:
  - Országos ernyőszervezetek:
    - Gazdasági kamarák
    - Környezet- és természetvédelmi szervezetek
    - Önkormányzati szövetségek
  - Egyéb civil szervezetek
- ◆ Megyei szereplők:
  - Civil szervezetek
    - Területi gazdasági kamarák
    - Környezetvédelmi, természetvédelmi szervezetek
  - Minisztériumok regionális szervezetei

- Dekoncentrált szervek (pl.: Munkaügyi Központok, Környezetvédelmi Felügyelőségek)
- ◆ Kutatással foglalkozó szervezetek
  - Egyetemek
    - ELTE
    - SOTE Magatartáskutató Intézet
    - Egyéb egyetemi tanszékek
  - Tudományos szervezetek
    - MTA
    - MTA Regionális Kutatások Központja
- ◆ Helyi szereplők:
  - Önkormányzatok
    - Megyei önkormányzatok
    - Megyei jogú városok
  - Megyei területfejlesztési tanácsok
  - Területfejlesztési önkormányzati társulások
  - Civil szervezetek
    - Környezetvédelmi, természetvédelmi szervezetek
- ◆ Területi tervezéssel foglalkozó tanácsadó vállalkozások

A partnerek megválasztása minden esetben nemzeti szinten a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium jóváhagyásával a VÁTI Kht. hatáskörébe tartozott.

### **2.1.2 A partnerek elérésének technikai megoldásai és a kommunikációs csatornák**

Az OTK aktuális tartalma partnerségi egyeztetéseinek a VÁTI Kht. volt a felelőse. Az egyeztetések megtartása érdekében különböző kommunikációs csatornákat alkalmaztak:

- A legjellemzőbb a postai úton történő megkeresés volt a partnerek felé az egyeztetésekre való meghívás érdekében, megküldve egyúttal az esedékes szakmai anyagokat is.
- Telefonos, illetve személyes megkeresése és meghívása a partnereknek az egyeztetésekre, fórumokra, megbeszélésekre.

- Az OTK aktuális tartalmának bemutatása konferenciákon, fórumokon, workshopokon történt.

E kommunikációs csatornákból hiányzik az e-mail kapcsolat és az anyagoknak honlapon történő elhelyezése. Ez azzal magyarázható, hogy az 1996-1998 közötti időszakban nem volt még jellemző az e-mailes kapcsolattartás, illetve még nem épültek ki mindenhol az Internetes végpontok.

### **2.1.3 A partnerség gyakorlati megvalósulása, hatékonysága**

#### **2.1.3.1 A partnerek megjelenése a program készítés folyamán megrendezett műhelymegbeszéléseken**

Az OTK készítésének folyamatában a partnerek egyrészt a tervezésben vettek részt, másrészt a Koncepció egyeztetésében. A Koncepciónak a tervezési és az egyeztetési szakaszában szervezett fórumokon éppen ezért eltérő volt a meghívott szervezetek köre.

A tervezés előrehaladása érdekében szervezett fórumokon a tervezésben résztvevő partnerek jelenléte volt a döntő. E találkozók időpontjai nem voltak előre meghatározva, hanem a tervezés adott mérföldkövéhez érve történt meg a következő fórum időpontjának és helyszínének kijelölése, azaz a fórum összehívása. E fórumokon, műhelymegbeszéléseken jellemzően minden meghívott képviseltette magát, hiszen minden résztvevő esetén cél volt a tervezésben való folyamatos részvétel.

Az OTK adott tervezési szakaszban történő egyeztetésére megyénként került sor ad-hoc jelleggel<sup>11</sup>, általában a megyei közgyűlésekkel összekapcsolva. E rendezvényeken elsősorban a megyei közgyűlés tagjai vettek részt. Néhány megyénél meghívták a kistérségek képviselőit is, azonban ez nem volt szükségszerű az OTK tartalmát tekintve.

Természetesen voltak egyéb megyei szintű egyeztetések is, melyek nem voltak a közgyűlés időpontjával összekapcsolva szintén ad-hoc jelleggel, tekintettel az OTK tartalmi változásaira, az anyag fejlődésére. Ezen egyeztetéseket is a megyei önkormányzatok kezdeményezték,

---

<sup>11</sup> Az OTK tervezése során egy adott mérföldköhöz érve értesítést kaptak a megyei közgyűlések és a megyei területfejlesztési tanácsok. E tervezési mérföldkövek meglétének időpontja előre nem volt meghatározható, ezért voltak az egyeztetések ad-hoc jelleggel megrendezve.

jellemzően azért, hogy érdekeiket érvényesíteni tudják. A résztvevőket tekintve itt már szélesebb körben voltak meghívva a partnerek és nemcsak a közgyűlés tagjaira koncentrált a meghívás, megjelentek az érdekvédelmi és szakmai szervezetek mellett a civil szervezetek is, habár nem jelentős számban. A meghívottak kb. 60%-a volt jelen az egyeztetéseken.

### 2.1.3.2 A partnerek aktivitása a megbeszéléseken

Az OTK készítés idejében még nem volt jellemző az Európai Unió alapelveket figyelembe vevő területfejlesztési tervezési dokumentumok készítése. Ez gondolatot támasztja alá, hogy az EU-s regionális tervezési irányelveket figyelembe vevő, az 1.3. fejezetben hivatkozott 18/1998. (VI. 25.) KTM rendeletet is csak 1998-ban fogadták el. Éppen ezért a szakértők részéről volt a legnagyobb aktivitás, azonban az egyeztetéseken résztvevő további szereplők aktivitása, így a hozzászólások, a vélemények elmondása megfelelőnek volt mondható.

A probléma az volt, hogy ezek a fórumok rendszerint előadás jellegűek voltak, mely előadásokon az aktuális anyagot mutatták be a tervezők. Az anyag tartalmára történő reagálás csak a fórumokat követően vált lehetségessé, így ezek a fórumok nem voltak kellően interaktívak.

A fórumokon megjelent civil szervezetek – habár kevés számban voltak jelen – nagyon aktívak voltak. Hozzászólásokkal nagyban segítették a további tervezési munkákat, előre mutatva jelenlétük fontosságát a későbbi egyeztetéseken is.

Az OTK alatt a partnerek központosított tervgazdaságot értettek (redisztribúciós eljárásnak vélték). Éppen ezért fontos volt a részükről a területi lehatárolás, ezért az egyes megyei és települési önkormányzatok harcoltak azért, hogy az OTK-ban nevesítésre kerüljenek. Minden olyan pontszerű fejlesztésért, pozícióért versengés folyt, mely nagyobb forrás megjelenését jelenthette (pl. repülőtér, innovációs centrum, logisztikai központ).

### 2.1.3.3 A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei

Általában az OTK munkaanyagaira írásos véleményeket, észrevételeket kértek, azonban e mellett az egyeztetéseken elhangzottak jegyzőkönyvezve lettek és így kerültek az észrevételek a tervezőkhöz.

Az észrevételekre részletes tervezői válaszban reagáltak a tervezők, melyekben részletesen indokolták a nem akceptálható észrevételeket. Ezek a válaszok azonban nem minden esetben

vagy csak informálisan jutottak el az észrevételt tett szervezetekhez, így azoknak nem volt arra vonatkozóan információjuk, hogy milyen módon, hogyan épültek be az anyagba ezen észrevételek vagy el lettek-e utasítva. Hiányzott itt a visszacsatolás és a későbbiekben ez a véleményezés hangsúlyosságát, fontosságát is veszélyeztette. Ezen információ hiány abból adódhatott, hogy a tervezők nem az észrevételt tevő szervezetek részére juttatták el a tervezői választ, hanem csak a megbízó részére továbbították azt, a megbízó viszont nem fordított kellő figyelmet arra, hogy a tervezői válasz nyilvánosságot kapjon. Valószínűsíthető, hogy egyrészt nem volt megfelelő adatbázis a partner szervezetekről, másrészt viszont még nem működött az az Internet technológia, miszerint a tervezői válasz a minisztérium vagy a VÁTI Kht. honlapjára kerüljön.

A tervezők az OTK különböző fejezeteiben szereplő ágazati meghatározásokat az ágazati minisztériumok információi alapján készítették el, ezért az észrevételek, vélemények esetén mindig az ágazatok élveztek elsőbbséget a többi partner szervezet előtt. Ez azt jelentette, hogy egy esetleges véleménykülönbség esetén az ágazati minisztérium véleménye volt a döntő az egyéb partnerek véleményével szemben, illetve az ágazati minisztériumokból érkezett észrevételek figyelembe vételével írták meg a tervezők a tervezői választ. Ez persze azt is jelentette, hogy nagyon sok ágazati elemet kellett beemlíteni az OTK-ba és nem történt meg az egyes tevékenységek időbeli prioritizálása, mivel ezt az ágazatok már nem vállalták fel.

E problémakör mellett a megyei közgyűléshez kapcsolódó fórumokon a viták, vélemények, észrevételek megtétele szoros összefüggést mutatott a megyei döntéshozók és a minisztériumok, valamint a VÁTI Kht. közötti viszonyrendszerrel, amely a bemutatott anyaggal való egyetértést vagy egyet nem értést vonta maga után.

A gazdasági kamaráknál előfordult, hogy a megyei kamaráktól megkérték az OTK adott tervezési szakaszaira vonatkozó észrevételeket és azokat szűrve, valamint egységes szerkezetbe foglalva küldték tovább a tervezők részére. Tehát ebben az esetben előfordult a partnerek együttműködése, még ha az egy nagy szervezeten belül történt is. Egyébként a résztvevő szervezetek egymással jellemzően nem voltak munkakapcsolatban.

Amely szervezetekkel kialakult a folyamatos kapcsolattartás a tervezők részéről, azok esetében probléma nem volt tapasztalható az információk megküldésében, az észrevételek, vélemények megfogalmazásában.



#### 2.1.3.4 A partnerek megjelenése a program elkészítését követően megrendezett egyeztetési fórumokon

Az Országos Területfejlesztési Konceptió elkészülését követően már megyei fórumok nem kerültek megrendezésre. Az OTK vitájára egy szakmai-társadalmi szervezetekkel kibővített Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) ülésen került sor. Ezen az ülésen országos szintű civil szervezetek is részt vettek.

Az OTT ülését követően tárgyalta meg a Kormány az Országos Területfejlesztési Konceptiót, majd a Kormány általi jóváhagyást követően az Országgyűlés 1998. március 20-i ülésén elfogadta azt a 35/1998. (II. 20.) OGY határozattal.

#### **2.1.4 A partnerek részvétele a program megvalósításában**

Az OTK-nak konkrét végrehajtása, gyakorlati megvalósítása nincsen, mint egy pl. regionális területfejlesztési stratégiai vagy operatív program esetében, illetve egy területrendezési terv esetében (pl. kisajátítás, beruházás). Az OTK végrehajtása nem a jogszabályokban rögzített területfejlesztési programként (továbbiakban: program) történik, hanem a különböző ágazati, illetve területi (pl. megyei, regionális) programozásban kerül érvényesítésre céljai, irányelvei. Ezért a programokra vonatkozó monitoring nem értelmezhető az OTK-ra. Az értékelés szempontjából azonban a kétévente elkészítendő Országgyűlési beszámoló a területi folyamatok alakulásáról az OTK utóéletéhez tartozik szervesen. Ezen értékelést elősegíti a folyamatosan fejlesztett és adatokkal aktualizált Területi Információs Rendszer megléte.

A megvalósítást tekintve továbbá nincsen jogszabályi kapcsolat az OTK és a területfejlesztési és egyéb a területfejlesztéshez szorosan kapcsolódó ágazati célelőirányzatok végrehajtási rendeletei között.

A regionális és a megyei területfejlesztési koncepciók, stratégiai és operatív programok minden esetben figyelembe vették az OTK irányelveit. Ezt a VÁTI Kht. a területfejlesztésért felelős minisztérium felkérésére vizsgálja is minden esetben. Továbbá a regionális és a megyei decentralizált pénzeszközök felhasználására kiírt pályázati kiírásoknak szintén szorosan kapcsolódnia kell az OTK-ban megfogalmazottakhoz.

A **civil szervezetek** e pályázatokon való közvetett részvételükkel tudtak csak az OTK megvalósításában részt venni.

### **2.1.5 Összegzés**

Az OTK tervezésében résztvevő tervezők részéről elhangzott, hogy nem volt olyan jogszabály a tervezés időszakában, amely irányadó lett volna az OTK egyeztetésére vonatkozóan, azaz a megbízóval (KTM, FVM) egyeztetetten lettek összehívva a különböző szervezetek a fórumokra. Ezt az indokot elég nehéz elfogadni, mivel a 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet rendelkezik a stratégia jelentőségű, országos hatókörű területfejlesztési programok közül az országos területfejlesztési koncepció kidolgozására vonatkozóan is az egyeztetések rendjéről. Éppen ezért elmondható, hogy az OTK készítése folyamatában habár az egyeztetésekre a rendeletben megnevezett szervezetek többségében meg voltak hívva, viszont következetesen a műhelyfoglalkozásokba (ahol pl. a SWOT elemzés elkészítése, a célok megalkotása volt a feladat) nem voltak bevonva ezen szervezetek.

A civil szervezetek bevonását az egyeztetési folyamatba nehezítette az, hogy – nagy számukat tekintve – nincsen meghatározva azon szervezetek köre, valamint száma, melyeket mindenképpen szükséges bevonni. Tehát hiányzik a civilek szakmaiságának meghatározása, amely megkönnyítheti bevonásukat a különböző tervezési folyamatokba (ez nem csak kimondottan a területfejlesztési tervezéseket érinti). Továbbá az OTK tervezése során a civil szervezetek nem voltak alkalmasak a folyamatos munkavégzésre, nem volt állandó a jelenlétük, így információktól estek el, ezért a tervezők nem is nagyon szorgalmazták meghívásukat. A gyakorlat azt mutatja, hogy a civil szervezetek által adott véleményeket nem igazi alternatívaként kezelik a tervezők. Ez azt mutatja, hogy a civil szervezeteknek nem volt tervezési tapasztalata, ezért felvetődik annak fontossága, hogy a civileket is fel kell készíteni a tervezési feladatokban való részvételre.

Nagyobb hangsúlyt szükséges fektetni az anyagok észrevételeire írt tervezői válaszoknak az észrevételt tevő szervezeteknek történő megküldésére, illetve publikálására a jövőben.

Az Országos Területfejlesztési Koncepció készítésére tervezett idő kb. 1,5 év volt, amely – figyelembe véve, hogy az Európai Unió tagállamokban is az országos szintű tervezés több évet vesz igénybe – időintervallum a tervezésre elegendő lett volna. Azonban a tervezés és az egyeztetés aránytalanul jelent meg a tervezés folyamatában. A tervezés időszaka jelentősen szűkebb volt, mint az egyeztetésé és ez nehezítette magát az érdemi munkát. Elmondható, hogy a tervezés lefolytatása bürokrácia centrikus volt és fennállt annak a lehetősége, hogy a szakmai megalapozottság sérül.

Félrevezető volt, hogy az OTK-n az egyeztetésben résztvevő partnerek egyfajta központosított tervgazdaságot értettek (redisztribúciós eljárásnak vélték). Éppen ezért fontos volt a részükről a területi lehatárolás, ezért az egyes megyei és települési önkormányzatok harcoltak azért, hogy az OTK-ban nevesítésre kerüljenek, tehát nem értették a tervezés stílusát, így elsikkadt az OTK lényege. Ez a probléma a szemléletmódban lévő hiányosságokban, valamint a hagyományos tervezési módszertanokhoz való ragaszkodásban keresendő.

## 2.2 Partnerség a regionális programokban

A regionális programok esetében példa értékkel két program bemutatására kerül sor, egyrészt a jelenleg készítés alatt álló, Európai Unió előírásoknak megfelelő **Regionális Operatív Program**, másrészt az Unió csatlakozásra történő felkészülés jegyében készült, a Phare programok mintáját követő **Tükörrégiós Program** részletes ismertetésére kerül sor. Ez utóbbi esetében a régiók hasonló módszertan alapján dolgozták ki a programokat és azok megvalósításához szükséges gyakorlatot, ezért a partnerségi tapasztalatok megismerésére egy régió, a dél-dunántúli régió példájának elemzése szolgál.

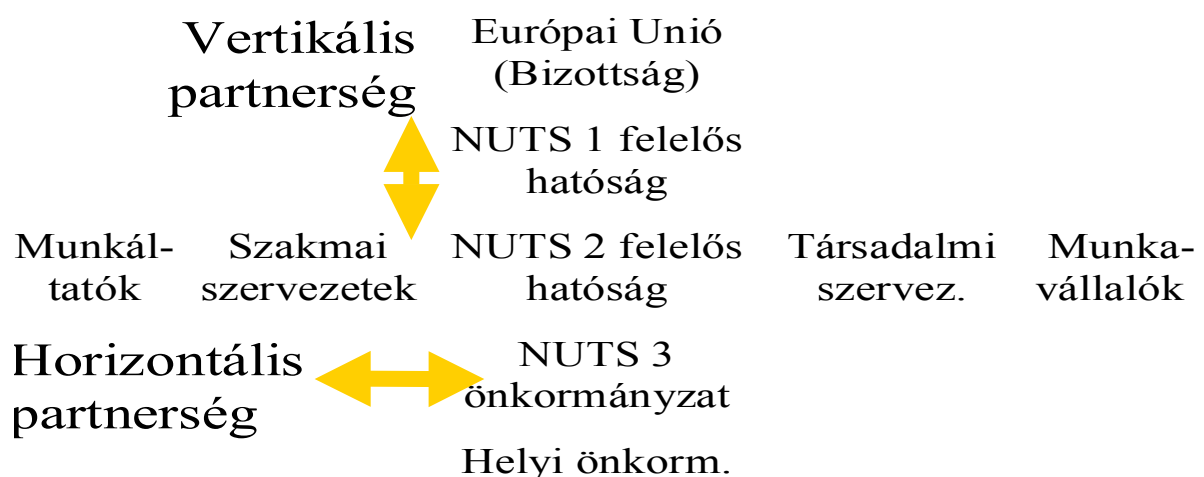
### 2.2.1 Partnerség a Regionális Operatív Program kapcsán

A vizsgálat egyik tárgyát a jelenleg véglegesítés alatt álló Regionális Operatív Program képezte. A program érdekessége, hogy külön jogszabály nem szabályozza a partnerségi egyeztetésbe bevonandó szervezeteket.

#### 2.2.1.1 A partnerek körének és az egyeztetésben betöltött szerepüknek meghatározása

A partnerek csoportosítása többféle szempont alapján történhet:

- A partnerség típusa szerint:
  - Horizontális
  - Vertikális



A partnerségi ábra közepén jelzett NUT2 felelős hatóság jelöli az ábrán a partnerség regionális szintű felelős szervezetét. Amennyiben az ábra középpontjából indulunk ki, akkor mind a vertikális partnerség, mind a horizontális partnerség folyamata figyelemmel kísérhető. Az egyes NUTS szintek közötti kommunikáció, vertikális kommunikáció, amelyeknek koordinációját a regionális szint végzi. A vízszintesen feltüntetett szervezetek horizontális egyeztetési kapcsolatokat jelölnek, tehát ezen a szinten lehetséges a regionális „ernyőszervezetekkel” történő kapcsolattartás. Ez utóbbiak társadalmi szervezetek, munkavállalói, munkaadói szervezetek, szakmai szervezetek, amelyek további vertikális partnerségi egyeztetéseket folytatnak, a hatáskörükbe, kapcsolatrendszerükbe tartozó szervezetek köreiből.

- Csoportosítás a programkészítés időbeli ütemezése szerint:
  - a program készítésében résztvevő partnerek
  - a program elkészülését követő társadalmi egyeztetésben résztvevő partnerek.

#### **A program készítésében résztvevő partnerek:**

Program készítésének felelőse (megrendelő):

- ◆ FVM Területfejlesztési Főosztály, majd 2002. májusától a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Területfejlesztési Hivatala

A program legfőbb készítői, koordinátorai:

- ◆ VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság, Stratégiai Tervező Iroda, mint központi koordinátor és
- ◆ A hét Regionális Fejlesztési Ügynökség munkatársai.

A program készítésébe bevont partnerek:

- ◆ Helyi szereplők:
  - Kistérségek
  - Önkormányzatok
    - Helyi önkormányzatok
    - Megyei önkormányzatok
  - Civil szervezetek

- Környezetvédelmi, természetvédelmi szervezetek
- Szociális szervezetek
- Kisebbségi szervezetek
- Agrár szövetségek
- Kézműipari szövetségek
- Falusi turizmus szövetségek
- ◆ Regionális szereplők:
  - Munkaadó szervezetek
  - Munkavállaló szervezetek
  - Civil szervezetek
    - Kamarák
    - Környezetvédelmi, természetvédelmi szervezetek
    - Szociális szervezetek
    - Regionális Kutató Központok
  - Minisztériumok regionális szervezetei
    - Munkaügyi központok
    - Közútkezelő kht-k
    - Regionális Turisztikai Marketing Igazgatóságok
    - Regionális Ifjúsági Tanács
- ◆ Központi szereplők:
  - Ágazati minisztériumok:
    - Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
    - Szociális és Családügyi és Egészségügyi Minisztérium
    - Oktatási Minisztérium
    - Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium
    - Környezetvédelmi Minisztérium
    - Informatikai Minisztérium
    - Miniszterelnöki Hivatal NFT és EU támogatások Hivatala
    - MEH Turisztikai Államtitkárság
    - Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
    - Belügyminisztérium
    - Pénzügyminisztérium
  - Országos ernyőszervezetek:
    - Kamarák
    - Munkaadó szervezetek
    - Munkavállaló szervezetek
    - Környezet- és természetvédelmi szervezetek
    - Önkormányzati szövetségek
  - Egyéb civil szervezetek

#### **A program társadalmi egyeztetésébe bevont partnerek:**

- ◆ A program jóváhagyásáért felelős szervezetek:
  - Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT)
  - Területfejlesztési Tanácsok Regionális Egyeztetési Tanácsa (TERET)
  - Országos Területfejlesztési Tanács (OTT)
  - Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (FKTB)
  - Közigazgatási Államtitkári Tanács (KÁT)

- Kormány
- ◆ Központi szereplők:
  - Országos ernyőszervezetek:
    - Kamarák
    - Munkaadó szervezetek
    - Munkavállaló szervezetek
    - Környezet- és természetvédelmi szervezetek
    - Önkormányzati szövetségek
  - Egyéb civil szervezetek
- ◆ Regionális szereplők:
  - Munkaadó szervezetek
  - Munkavállaló szervezetek
  - Civil szervezetek
    - Kamarák
    - Környezetvédelmi, természetvédelmi szervezetek
    - Szociális szervezetek
    - Regionális Kutató Központok
  - Minisztériumok regionális szervezetei
    - Munkaügyi központok
    - Közútkezelő kht-k
    - Regionális Turisztikai Marketing Igazgatóságok
    - Regionális Ifjúsági Tanács
- ◆ Helyi szereplők:
  - Kistérségek
  - Önkormányzatok
    - Helyi önkormányzatok
    - Megyei önkormányzatok
  - Civil szervezetek
    - Környezetvédelmi, természetvédelmi szervezetek
    - Szociális szervezetek
    - Kisebbségi szervezetek
    - Agrár szövetségek
    - Kézműipari szövetségek
    - Falusi turizmus szövetségek

A partnerek megválasztása minden esetben nemzeti szinten a MEH Nemzeti Területfejlesztési Hivatala és regionális szinten a Regionális Fejlesztési Ügynökségek hatáskörébe tartozott.

### **A partnerek egyeztetésben betöltött szerepének meghatározása**

Az operatív program végrehajtásának sikere nagy részben azon múlik, hogy a helyi, regionális, ágazati és társadalmi csoportérdekek a lehető legteljesebb mértékben érvényesüljenek benne, hiszen a sikeres végrehajtás, a források igénybevételének is kulcsa

olyan célkitűzések, feladatok és intézkedések kidolgozása, amelyet a különböző szereplők képesek is felhasználni.

A partneri kör kialakításában minden régióban nagy szerepet játszottak a régió önálló koncepciójának és stratégiájának kapcsán kialakított kapcsolati hálózatba tartozó szervezetek.

A tervezést elsősorban a Regionális Fejlesztési Tanács Bizottságai, a Megyei Fejlesztési Ügynökségek, a Megyei Jogú Városok, a Kereskedelmi és Iparkamarák, az Agrárkamarák, a Helyi Vállalkozásfejlesztési Központok, az Ipari parkok, az inkubátorházak, a logisztikai központok, a Vízügyi Igazgatóságok, a kistérségek, a Természetvédelmi Hivatalok, a Környezetvédelmi Felügyelőségek, a Felsőoktatás képviselői, valamint a civil szervezetek segítették.

A műhely megbeszéléseken általánosan használt módszer volt a moderátor irányításával szervezett vita, ötletgyűjtés. Ezen alkalmakkor regionálisan eltérő volt az aktivitás. Azokban a régiókban, ahol a moderátorok segítségével vezetett műhelymunkáknak nagyobb hagyománya volt, ott a részvételi arány és az aktivitás érzékelhetően nagyobb volt, mint azokban a régiókban, ahol ez a módszer újdonságként került bevezetésre. A tervezési fázis későbbi szakaszában a moderátor további segítséget nyújtott a program céljainak logikus felépítéséhez. A megbeszéléseket ebben az esetben is régióként eltérő módon szervezték meg, azonban minden régióra jellemző volt, hogy különböző szakágazonként és térségi szinten kerültek lebonyolításra az egyeztetések.

A partnerek javaslatai a ROP kialakításában fontos szerepet játszottak. Mind a regionális helyzetelemzések, mind a SWOT elemzésekhez értékes gondolatokat fogalmaztak meg, amelyek beépítésre kerültek az operatív programba. A partnereket különböző típusú megbeszélésekre invitálták meg, a leggyakoribb megoldás a műhelymunka típusú találkozó, de több régióban a regionális fórumok, szakmai napok megszervezése is előfordult.

### **2.2.2 A partnerek elérésének technikai megoldásai és a kommunikációs csatornák**

A Regionális Fejlesztési Ügynökségek és a MEH Területfejlesztési Főosztály voltak fő felelősei a partnerségi egyeztetések megszervezésének. A szervezéshez különféle elérési technikákat alkalmaztak:



- A Regionális Operatív Program, valamint a vélemények feldolgozására alkalmas, strukturált kérdőív megjelentetése a **régiók**, az **Eufórium és a VÁTI honlapján**.
- **E-mailes vagy postai úton leveles megkeresés** partnerségi egyeztetésen való részvételre a régió partnerei, valamint az országos ernyőszervezetek és civil szervezetek felé.
- **Egyéb szakértői véleményezés**
  - Az országos ernyőszervezetek által e-mailben megküldött vélemények, valamint
  - egyes régiókban az RFT munkacsoportjai és egyéb regionális partnerségi munkacsoportok.
- A **partnerek** további partnereket vontak be saját partnerségi kapcsolataikon keresztül.

### **2.2.3 A partnerség gyakorlati megvalósulása, hatékonysága**

#### 2.2.3.1 A partnerek megjelenése a program készítés folyamán megrendezett műhelymegbeszéléseken

A program felelős készítőivel és a partnerség megszervezéséért felelős szervezetekkel lefolytatott interjúk kapcsán megállapítható, hogy a megszervezett műhelybeszélgetésen a meghívottak kb. 50%-a jelent meg. A részvételi arány alacsony fokának okai első sorban a rövid határidőknek és az egyéb elfoglaltságok átütemezési nehézségeinek tudhatók be. A meghívottak nagy része először szembesült azzal a kéréssel, hogy aktívan vegyen részt a program készítésében. A megbeszéléseken használt módszerek - moderátor segítségével lefolytatott ötletgyűjtés, probléma feltárás, célfa meghatározás, valamint a Logframe módszer - eddig ismeretlenek voltak a résztvevők számára. A megjelentek között jelentős számban jelentek meg civil szervezetek. Az interjúk folyamán kiderült, hogy egy adott szervezeten belül a levélben történt meghívások nem minden esetben a megfelelő személyekhez jutottak el, az illetékes személyekhez a határidők túlságosan rövidege miatt csupán a rendezvény lezajlását követően jutott el a meghívó. A részvételi arány helyenkénti alacsony fokának további oka lehet, hogy a programozási partnerségben való részvételt több szervezet nem érzi feladatának, nem ismert számukra a program és a részvétel jelentősége.

### 2.2.3.2 A partnerek aktivitása a megbeszéléseken

Tekintettel arra, hogy a résztvevők számára többnyire újszerű módszerek alkalmazásával történtek a műhelymegbeszélések, a résztvevők inkább passzívak, mint aktívak voltak. Ez abban nyilvánult meg, hogy többnyire azokban a régiókban, ahol még nem készültek el a regionális koncepciók és stratégiák, nem volt még részük hasonló típusú megbeszéléseken, ott új ötleteket önállóan ritkábban terjesztettek elő, aktivitásuk a tervezők, vagy a moderátor által felvázolt ötletek értékelésében viszont jelentősebbnek mutatkozott.

### 2.2.3.3 A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei

A programkészítés során megrendezett műhelybeszélgetések célja a program tökéletesítése, a helyi igények maximális figyelembe vétele volt. Ennek megfelelően az elhangzottakról emlékeztetők készültek, amelyek segítséget nyújtottak a program készítésében, átdolgozásában. A programmal kapcsolatos konkrét és releváns vélemények beépültek a programba. A kistérségekben megszervezett egyeztetések folyamán elhangzott vélemények érvényesítése azonban akadályokba ütközött, mivel az alulról jövő kezdeményezések rendszeresen az ágazati szempontoktól, politikáktól jelentősen eltérő konkrétumokat fogalmaztak meg, a helyi adottságokat szem előtt tartva. Mivel egyes térségek által felvetett kezdeményezések más térségek által meghatározottakkal sokszor ellentétben álltak, túlkonkrét tevékenységeket határoztak meg, így azon szempontok kerülhettek figyelembe vételre, amelyek általánosabb, több térség által közösen felvetett megoldási javaslatokat tartalmaztak.

A partnerek számára visszaigazolás külön nem lett megküldve, azonban a program készítése során a regionális fejlesztési ügynökségek honlapjain folyamatosan figyelemmel követhették a változásokat.

### 2.2.3.4 A partnerek megjelenése a program elkészítését követően megrendezett egyeztetési fórumokon

Az Operatív Program stratégiájának első változata 2001. decemberében készült el. 2002. február 12-én az FVM által szervezett egyeztető fórum lehetőséget biztosított a véglegesítés előtt álló helyzetértékelési fejezet és a SWOT elemzés, valamint a ROP Stratégiai

Célrendszerének az országos szintű társadalmi partnerekkel való megvitatására. A fórumon a társadalom legszélesebb rétegei és a tudományos élet képviselői, kutatók (Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja), önkormányzatok, a civil szervezetek (pl. Levegő Munkacsoport) és az érdekképviseleti szervek voltak hivatalosak.

A 2002. februári partnerségi egyeztetést követően az Európa-2000 Alapítvány részvételével, annak internetes oldalán on-line partnerségi fórum jött létre, ahol az NFT Regionális Stratégia Területfejlesztési Operatív Programjának társadalmi egyeztetése vált lehetővé. Ezen túl az Eufórium projekt keretében, szakmai és társadalmi szervezetek részvételével *regionális vitaforumok* szervezésére került sor: 2002. március 1-én Miskolcon, március 7-én Kecskeméten, március 21-én Debrecenben és április 4-én Győrött. A kerekasztal beszélgetéseken megfogalmazott kérdések, gondolatok, javaslatok összegzésével és közreadásával egy szélesebb körű párbeszéd, véleménycsere kialakulására nyílt lehetőség.

A környezeti ex-ante értékelés folyamatában 2002. szeptember 19-én Szentendrén, a Regionális Környezetvédelmi Központban megrendezett találkozó célja a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programjának (NFT-ROP) stratégiai környezeti vizsgálatához (SKV) szükséges tartalmi és módszertani feladatok megvitatása volt. A ROP környezeti szempontú értékelését a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériummal és a Regionális Környezetvédelmi Központtal közös együttműködés segíti, a vizsgálat során a nyilvánosság külön hangsúlyt kap.

Az Operatív Program elkészültét követő első egyeztetési fórumok megszervezésére 2002. október 28 – november 08 közötti időszakban került sor. A fórumokat a Regionális Fejlesztési Ügynökségek szervezték a régiókban. A fórumok a 4 ágazati leghangsúlyosabban a regionális operatív program társadalmi egyeztetését szolgálták. A fórumok széles körben kerültek meghirdetésre kistérségek, önkormányzati társulások, civil szervezetek, valamint társadalmi partnerek (munkaadók, munkavállalók) bevonásával.

<b>Régió</b>	<b>Fórum</b>	<b>Időpontja</b>
<b>Közép-Magyarországi Régió</b>	ROP	2002. november 8. 10 óra
<b>Közép-Dunántúli Régió</b>	GVOP, AVOP, HEFOP, KIO, P, ROP	2002. október 30. 10 óra
<b>Nyugat-Dunántúli Régió</b>	GVOP	2002. október 29. 14 óra
	AVOP	2002. október 30. 10 óra
	HEF OP	2002. október 29. 10 óra
	KIO, P	2002. október 31. 10 óra

	ROP	mindegyik fenti időpontban
<b>Dél-Dunántúli Régió</b>	ROP	2002. október 29.
<b>Észak-Magyarországi Régió</b>	GVOP, AVOP, HEFOP, KIOP, ROP	2002. november 6. 10 óra
<b>Észak-Alföldi Régió</b>	GVOP, AVOP, HEFOP, KIOP, ROP	2002. november 04.
<b>Dél-Alföldi Régió</b>	KIOP	2002. november 4.
	AVOP	2002. november 5.
	HEF OP	2002. november 6.
	GVOP	2002. november 7.
	ROP	mindegyik fenti időpontban
<b>Balaton</b>	GVOP, AVOP, HEFOP, KIOP, ROP	2002. november 7. 10 óra

A partnerek megjelenése régióként jelentős eltérést mutatott, a legkisebb arányban a Közép-Magyarországi Régió partnerei, a legnagyobb arányban a Dél-Dunántúli és a Nyugat-Dunántúli Régió partnerei jelentek meg. A két szélsőség között akár 60%-os eltérés is mutatkozott.

#### 2.2.3.5 A partnerek aktivitása az egyeztetésben

A fórumok általában egy-egy naposak voltak, ahol a délelőttök folyamán kerültek ismertetésre az operatív programok, a délután folyamán pedig szekciókat hoztak létre az egyes operatív programok tartalmának megvitatására. Azokban a régiókban, ahol az egyes operatív programokra külön napokon szerveztek fórumokat, ott szintén délutánonként került sor a program részletes tárgyalására. A szekcióüléseken rendkívüli aktivitás jellemezte a partnereket. Főként a területfejlesztési civil szervezetek alkottak véleményeket. A programokon megfigyelhető volt, hogy a már két éve folyó tervezési folyamat időszaka alatt a partnerek felkészültebbek lettek, építő javaslataikkal hozzájárultak a programok további átdolgozásához szükséges szempontok kialakításához.

Az írásbeli véleményezésre felkért szervezetek között külön kiemelhető a Magyar Természetvédők Szövetségének aktivitása, amely felvállalta, hogy az országban lévő, velük kapcsolatban lévő természetvédő szervezetek számára eljuttatna a tervezési dokumentációkat, valamint a tőlük visszaérkező véleményeket strukturáltan juttatta el a tervezők részére.

#### 2.2.3.6 A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei

Tekintettel arra, hogy az októberi társadalmi egyeztetést követően ágazati egyeztetésekre is sor került, a program véglegesítése során minden szereplő véleményét és javaslatát figyelembe vettük, és amennyiben szövegszerű javaslatokat tettek és azok a tervezők számára használhatók és elfogadhatók voltak, akkor azok beépítésre kerültek a dokumentum véglegesítése folyamán.

Összességében megállapítható, hogy a tervezési gyakorlatban egy új gyakorlat honosodott meg a partneri egyeztetések komolyságát tekintve. Lévén, hogy a program nem érkezett el még a végrehajtás fázisába, így ennek a témakörnek az elemzése nem hajtható végre.

### **2.3 Partnerség a Tükörrégiós Program kapcsán**

Ebben a fejezetben az Uniós csatlakozásra történő felkészülés jegyében készült, a Phare programok mintáját követő **Tükörrégiós Program** részletes ismertetésére kerül sor. Ez utóbbi esetében a régiók hasonló módszertan alapján dolgozták ki a programokat és azok megvalósításához szükséges gyakorlatot, ezért a partnerségi tapasztalatok megismerésére egy régió, a dél-dunántúli régió példájának elemzése szolgál.

A tagjelölt államok felkészítését az Európai Unió az ún. Előcsatlakozási Alapokat bocsát rendelkezésre, annak érdekében, hogy a csatlakozás pillanatától igénybe vehető Strukturális Alapok fogadására képes legyen a csatlakozó állam. Az előcsatlakozási alapok, azon belül is főként a Phare Gazdasági és Társadalmi Kohéziós fejezete által a rendelkezésre álló források lekötéséhez az Európai Unió 1999-ben előírta, hogy készíteni kell egy dokumentumot, amely tartalmazza a Phare támogatás által kedvezményezett régiók programjait tartalmazó Előzetes Nemzeti Fejlesztési Tervet. A tervezési gyakorlat elsajátítása érdekében 2000-től kezdődően a Phare kedvezményezett magyarországi régióknak (Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld) Előzetes Regionális Fejlesztési Tervet kellett kidolgozniuk 2001-2003 időszakra, amelyben az Unió által megadott módszertan szerint kellett a regionális programok struktúráját kialakítani. A program régióként tartalmazta a régiók helyzetelemzését, SWOT elemzését, távlati céljait, jövőképét, stratégiáját, prioritásait és az azok eléréséhez szükséges intézkedések leírását. A régiók ilyen módú tervei beépültek az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Tervbe.

A Magyar Kormány felismerve a régiók esélyegyenlősége biztosításának szükségességét a Strukturális Alapok felhasználására való felkészülés tekintetében, az 1109/99. X. 22 határozatában megfogalmazta, hogy valamennyi magyarországi régió számára azonos feltételeket kell biztosítani a rendszer elemeinek megismeréséhez. Ennek megfelelően a 2001-2003 közötti időszakot felölelő Előzetes Regionális Fejlesztési Programok kidolgozására került sor, amelynek megvalósításra a Kormány a 2001. évi állami költségvetésből biztosított forrásokat.

### **2.3.1 A partnerek körének és az egyeztetésben betöltött szerepüknek meghatározása**

A Tükörprogram kialakulását több régióban megelőzte a régió önálló koncepciójának és stratégiájának kialakítása, míg a Közép-Magyarországi Régióban ilyen dokumentumok még nem készültek el. Azokban a régiókban (Dél-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl és a Balaton Régiója), ahol már elkészültek a területfejlesztési programok, a program készítéséhez szükséges egyeztetések lezajlottak. Ezek módszertanukat tekintve hasonlóak voltak, a részvételi arányban mutatkozott nagyobb különbség. Az egyeztetések általában két lépcsőben történtek; egyrészt helyi szinten szakmai egyeztetések kerültek megszervezésre, amelyben a helyi szervezetek vettek részt, valamint regionális metszetű, közös vitafórumok adtak lehetőséget a vélemények kifejtésére. A megbeszélések formája általában fórum volt, ahol a program prioritásai kerültek megtárgyalásra. A fórumok és a tanácsok által elfogadott dokumentumok képezték a későbbi, Tükörrégiós programozás alapjait. Amely régióban még nem volt elfogadott regionális koncepció és stratégia, ott a Tükörrégiós programozáshoz kapcsolódó megbeszélések, egyeztetések párhuzamosan folytak.

#### **A program készítésében résztvevő partnerek:**

A program készítésének felelősei a Regionális Fejlesztési Tanácsok.

A program legfőbb készítői, a tervezés koordinátorai:

- A hét Regionális Fejlesztési Ügynökség tervező munkatársai
- A VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság Stratégiai Tervező Iroda munkatársai.

#### **A program készítésébe bevont partnerek**

Regionális szinten különböző típusú partnerségi egyeztetések folytak, jellemzően a regionális stratégia kialakításában már részt vett partnerek jelentették a legfőbb partnereket. Ez a partneri kör a regionális egyeztetések során mára már egy kialakult, rendszeresen megkeresett csoportot képez.

Jellemzően a Regionális Fejlesztési Tanács által kijelölt főbb stratégiai irányok alapján a prioritások és intézkedések kialakításánál szektorális szakmai napok, fórumok,

műhelymunkák kerültek megrendezésre. Az egyeztetések témája a regionálisan eltérő prioritásoknak megfelelően régióként különböző volt.

A legfőbb partnerek:

- Kistérségi társulások
- Önkormányzatok
  - megyei önkormányzatok
  - helyi önkormányzatok
- Civil szervezetek
  - esélyegyenlőség alapítványok
  - környezet- és természetvédelmi szervezetek
  - kisebbségi szervezetek
  - falusi turizmus szövetségek
  - agrár szövetségek
- Regionális, illetve megyei illetékességű hivatalok (vízügyi igazgatóság, közútkezelő kht, környezetvédelmi felügyelőség)
- Egyetemek
- Regionális kutató központok
- Megyei Fejlesztési Ügynökségek
- Főépítész irodák
- Vállalkozások (regionális fejlesztési társaságok, közlekedési vállalatok)
- A Regionális Fejlesztési Tanácsok tagjai
- Ágazati Minisztériumok
- Külső szakértők

### **2.3.2 A partnerek elérésének technikai megoldásai és a kommunikációs csatornák**

- A partnerek hasonlóan a ROP elérési technikáihoz első sorban a direkt elérési módszereket alkalmazták (direkt levél), valamint a közvetett módszereket, pl. a régió honlapján történt elhelyezés.
- Egyéb szakértői véleményezés, pl. az RFT-k által megjelölt külső szakértők megkeresése
- Vélemény kérés a VÁTI részéről.

### **2.3.3 A partnerség gyakorlati megvalósulása, hatékonysága**

Tekintettel arra, hogy a Tükörprogramokat közvetlenül megelőzően négy régióban elkészültek a regionális stratégiák, a megkeresett partnerek már aktívan vettek részt a



tervezési egyeztetéseken. A fórumokat megyeszékhelyeken rendezték meg, általában nagyrészt egyenlő alkalommal a régió megyéiben.

#### 2.3.3.1 A partnerek megjelenése a program készítés folyamán megrendezett műhelymegbeszéléseken

A program felelős készítőivel lefolytatott interjúk kapcsán megállapítható, hogy a megszervezett egyeztetéseken magas részvételi arány volt jellemző. Ennek oka egyrészt a regionális fejlesztési ügynökségek aktivitásának, másrészt a regionális partnerek hozzáállásának volt köszönhető. A partnerek ugyanis a regionális programot egy alulról építkező, helyi érdekeltségeket tükröző, jelentős programnak látták, amelynek megvalósításában közvetlenül érzékelték szerepüket, befolyásukat.

#### 2.3.3.2 A partnerek aktivitása a megbeszéléseken

A megbeszéléseken használt módszerek (moderátor segítségével történő regionális szintű ágazati SWOT elemzések készítése) a partnereket megszólalásra készítette. Mivel érdekeltségeik érvényre juttatása a program kapcsán a résztvevők számára lehetséges volt, ezért a megbeszéléseken számos vélemény, hozzászólás, javaslat hangzott el. A fórumokon 25-40 fő közötti részvétel volt jellemző.

#### 2.3.3.3 A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei

A moderátor segítségével történő helyzetfeltárás eredményeként rendkívül széleskörű javaslatok hangzottak el. Az elképzelések többnyire a program pénzügyi keretein túlmutató fejlesztési elképzeléseket tartalmaztak. Ezek beépítésére nem volt lehetőség. A megbeszélések keretében elhangzottakról emlékeztetők készültek, amelyeket a regionális fejlesztési ügynökség megküldött a résztvevőknek. Azok számára, akiknek a javaslata nem került beépítésre, az ügynökség levelet küldött, vagy telefonon kereste meg, hogy érvekkel alátámassza, hogy miért került elutasításra a javaslat.

### **2.3.4 A partnerek részvétele a program megvalósításában**

Az Előzetes Regionális Fejlesztési Programokat végleges formájában a regionális fejlesztési tanácsok fogadták el. Ez a dokumentum jelentette az alapját a pályázati felhívások kidolgozásának. A programfinanszírozásra vonatkozó feladatfinanszírozási okmányok Magyar Államkincstár által történő befogadását, és a Megállapodás felek általi aláírását követően került sor a pályázat meghirdetésre regionálisan, a régiókat alkotó 3 megye napilapjában, egy országos napilapban és az Interneten. A pályázati egységcsomag átvétele – regisztráció ellenében – az RFÜ irodáiban és az Interneten történt. A pályázók felkészítése érdekében az RFÜk megyei szintű konzultációkat tartottak. A pályázatokat a Regionális Fejlesztési Ügynökségekre kellett benyújtani. A tervezők a társfinanszírozást nyújtó ágazati minisztériumokkal és a VÁTI Stratégiai Tervező Irodával és az FVM Területfejlesztési Főosztályával voltak közvetlen kapcsolatban. Ebben a folyamatban, a pályázatok Phare eljárás szerinti bizalmasságának értelmében külső partnerek bevonására nem volt lehetőség.

#### **2.3.4.1 A partnerek részvétele a projektértékelő bizottságokban**

A 89/2001. (VI. 15.) kormányrendelet értelmében a pályázatok elbírálására **Szakértői Bizottságot** kellett létrehozni. A Szakértői Bizottság (SzB) a regionális pályázatok elbírálásának döntés-előkészítő, javaslattevő testülete. **Feladata** az Előzetes Regionális Fejlesztési Program alprogramjainak megvalósítását célzó pályázatokra vonatkozó objektív és pártatlan szakmai javaslattétel a döntéshozó Regionális Fejlesztési Tanács számára.

A Szakértői Bizottság **szavazati joggal rendelkező tagjai**: a Szakértői Bizottság egy-egy tagját a régió megyei területfejlesztési tanácsai javaslatára a DDRFT, valamint a program finanszírozásában részt vevő minisztériumok nevezik ki. A Szakértői Bizottság elnöke a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési miniszter által kinevezett személy. A Szakértői Bizottság kinevezett tagjai e munkájukban nem helyettesíthetők, valamennyi szavazó tag azonos szavazati joggal rendelkezik. A Szakértői Bizottság tagjainak Függetlenségi, Pártatlansági és Titoktartási Nyilatkozatot kellett aláírni. A Szakértői Bizottság tagjának, akinek valamely pályázattal bárminemű kapcsolata áll fenn, az alakuló ülésen e tényt haladéktalanul jelentenie kell a Szakértői Bizottság elnökének. Ebben az esetben a tag az adott pályázat értékelésében semmilyen formában nem vehet részt. A SzB munkájával kapcsolatos adminisztratív feladatokat a Titkárság látja el, mely a közreműködő szervezeten

(a DDRFÜ-n) belüli egység. A Szakértői Bizottság minimum két zárt ülést tart, melyek a következők:

- alakuló ülés a Szakértői Bizottság valamennyi tagja részvételével;
- pályázati prioritásonként értékelő ülések az adott prioritás kapcsán a Szakértői Bizottságba delegált szakértők részvételével.

Az üléseket a Szakértői Bizottság elnöke vezette. A Szakértői Bizottság Ügyrendjének betartásáért a Szakértői Bizottság elnöke felelős. A Szakértői Bizottság ülésein a DDRFT által elfogadott értékelési szempontok érvényesítéséért és a vonatkozó jogszabályok betartásáért a Szakértői Bizottság elnöke felel. Az ülésekről jegyzőkönyvet kell készíteni, ez a Titkárság feladata. Az elkészült jegyzőkönyvet hitelesítés céljából a Szakértői Bizottság elnökének és valamennyi tagjának alá kell írnia.

A Szakértői Bizottság **értékelő üléseit** a Szakértői Bizottság elnöke az ülést megelőző 8 nappal írásban hívja össze. A Szakértői Bizottság pályázati prioritásonként külön-külön tart értékelő ülés(ek)e)t. Az értékelő ülés határozatképes, ha a szavazati joggal rendelkező tagok több mint fele (minősített többsége) jelen van. Az értékelő ülés határozatait egyszerű szótöbbséggel hozza. A Szakértői Bizottság tagjai az értékelő ülést megelőzően a DDRFT által jóváhagyott pontozási rendszer alapján az alakuló ülésen kézhez kapott értékelő lapok kitöltésével elvégzik a befogadott pályázatok értékelését. A szakértőktől megkapott értékelési táblák alapján a Titkárság elkészíti az értékelők által adott számtani átlagpontoszámokat tartalmazó összesítő értékelési táblát. A szakértői bizottsági tagoknak lehetőségük van értékelési pontszámaik fenntartására, illetve – az értékelő üléseken elhangzó érvek mérlegelése alapján – a leadott pontszámaiknak az értékelő ülésen történő megváltoztatására. Minden pontszámváltoztatás esetében szükség van a módosítás teljes körű indoklására. A Szakértői Bizottság elnöke és minden tagja által hitelesített összesítő értékelési táblákban az egyes pályázatok tekintetében kialakult összpontoszámok alapján kialakult sorrend képezi a befogadott pályázatoknak a Szakértői Bizottság által javasolt értékelési sorrendjét. A hitelesített jegyzőkönyvet és az értékelési sorrendet tartalmazó táblázatot a Szakértői Bizottság elnöke a Szakértői Bizottság nevében előterjesztés formájában a DDRFT ülése elé terjeszti.

A Regionális Fejlesztési Tanácsok a megyei területfejlesztési tanácsok javaslatára szakértőket delegáltak, továbbá a társfinanszírozást nyújtó minisztériumok (GM, FVM, OM) további szakértőket jelöltek. Az egyes intézkedésekhez kapcsolódóan egy-egy szakértő bizottság jött létre, amelyben a társfinanszírozást nyújtó minisztériumok szavazati joggal, míg egyéb minisztériumok tanácskozási joggal jelenhettek meg. A döntéseket a Regionális Fejlesztési Tanács hozta meg az RFÜ által összesített szakértők által felállított projekt rangsor alapján.

### **Civil szervezetek az értékelő bizottságokban**

A szakértői bizottságokban civil szervezeteknek nem volt szavazati és tanácskozási joguk. Ennek oka egyrészt, hogy a Tanácsban 2001. óta civil szervezetek nincsenek jelen szavazati joggal, másrészt a civil szervezetek jogosultak voltak pályázatokat benyújtani a meghirdetett pályázatokra, amely az összeférhetetlenség elve értelmében nem tette lehetővé számukra a pályázatok értékelését.

#### 2.3.4.2 A partnerek részvétele a monitoring bizottságban

A területfejlesztési céllelőirányzat keretében a regionális fejlesztési tanácsok által megítélhető támogatások felhasználásáról a 38/2002. Kormányrendelettel módosított 89/2001.(VI. 15.) Kormányrendelet tartalmaz rendelkezéseket.

A vonatkozó jogszabály szerint a regionális fejlesztési tanácsok az előzetes Nemzeti Fejlesztési Tervben foglaltak figyelembevételével elkészítik 3 éves Előzetes Regionális Fejlesztési Programjaikban (ERFP) humán erőforrás- fejlesztési, kis- és középvállalkozás-fejlesztési, foglalkoztatási és rehabilitációs, valamint területfejlesztési alprogramjaikat, intézkedéseiket éves ütemezésben. Az ERFP-ok végrehajtásának megfigyelésére és értékelésére Regionális Monitoring Bizottságokat (RMB) kellett létrehozni. A rendelet ezeken túlmenően szabályozza még a Bizottságok tagjait, összetételét, feladatait valamint működését.

A programok végrehajtása kapcsán felmerülő közbenső kérdések megoldására és a program folyamatos nyomon követése érdekében Monitoring Bizottságok minden régióban felálltak. Ezek a bizottságok évente legalább egyszer üléseznek, dönthetnek a források intézkedések közötti átcsoportosításáról, amennyiben az szükséges.

A Bizottság szavazati joggal rendelkező tagjait a 89/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól (TFC rendelet) határozza meg, részletesen leírja a bizottság összetételét.

Szavazati joggal rendelkező tagok:

- a tanács elnöke, aki a Bizottság elnöki feladatait látja el;
- a társfinanszírozást nyújtó minisztériumok egy-egy köztisztviselője;
- a régió helyi önkormányzatainak megyénként egy-egy képviselője.

Tanácskozási joggal rendelkező állandó résztvevők:

- a Pénzügyminisztérium és a Magyar Államkincstár egy-egy képviselője;
- a megyei területfejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek megyénként egy-egy képviselője;
- a megyei munkaügyi központok megyénként egy-egy képviselője;
- a VÁTI regionális képviselőletének egy képviselője;
- a területi kereskedelmi és iparkamarák megyénként egy-egy képviselője;
- a megyei jogú városok egy-egy kijelölt képviselője.

Az alakuló ülésen megállapításra kerültek a **Bizottság feladat- és hatáskörei** is:

A Bizottság feladata az Előzetes Regionális Fejlesztési Program (továbbiakban: ERFP) végrehajtásához kapcsolódóan különösen:

- meggyőződni az ERFP végrehajtásának hatékonyságáról és minőségéről;
- megerősíteni vagy módosítani az ERFP megfigyeléséhez és értékeléséhez meghatározott fizikai és pénzügyi mérőszámokat;
- az ERFP jóváhagyásától számított 6 hónapon belül megvizsgálni és jóváhagyni a végrehajtandó intézkedéseket, a pályázatok kiválasztására vonatkozó kritériumok érvényesülését;

- rendszeres időközönként megvizsgálni az ERFP sajátos célkitűzéseiben elért eredményeket;
- megvizsgálni az ERFP végrehajtásának eredményeit, különösen azoknak a céloknak az elérését, amelyeket a különböző intézkedésekkel és az évenkénti közbenső értékeléssel kapcsolatban tűztek ki;
- vizsgálni és jóváhagyni az ERFP végrehajtásáról szóló féléves és éves jelentéseket, és értékelő rendszerének kialakításáról szóló 166/2001. (IX. 14.) Kormányrendelet 4. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel véleményezni az ERFP tárgyévvel kapcsolatos pályázati kiírását, támogatási mechanizmusát, valamint lebonyolítási szabályrendszerét.

#### **A Bizottság működési rendje:**

A Bizottság üléseit szükség szerint, de legalább évente két alkalommal tartja. Az ülések nem nyilvánosak, azokat a Regionális Fejlesztési Ügynökség, mint közreműködő szervezeten belül elkülönített Titkárság készíti elő, és segíti annak lebonyolítását.

#### **A Bizottság elnöke:**

A Dél-Dunántúli Regionális Monitoring Bizottság megalakulásakor, az akkor hatályos jogi szabályozás értelmében a Bizottság elnöki tisztjét a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács elnöke töltötte be. A 38/2002. Kormányrendelet módosító rendelkezése szerint a Regionális Monitoring Bizottság elnöke a Fejlesztési Tanács által kinevezett tag lesz. A DDRFT 2002. november 21-én tartott ülésén a Tanács a Bizottság elnökének a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács egyik alelnökét nevezte ki.

#### **Civil szervezetek a Monitoring Bizottságban**

Ebben a Bizottságban civil szervezetek nem kaptak helyet a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően

#### 2.3.4.3 A partnerek részvétele a program értékelésében

A program első értékelésére először 2004-ben kerül sor, így ezzel kapcsolatos tapasztalatok még nem léteznek.

### **2.3.5 Összegzés**

Összefoglalóan elmondható, hogy a tükörrégiós program egyik legfontosabb célja az volt, hogy a nem Phare célrégiók (ún. tükörrégiók) is részesüljenek hasonló nagyságrendű forrásokkal annak érdekében, hogy a Strukturális Alapok majdani fogadására való felkészülés e régiókban is biztosított legyen. Az 5 tükörrégió közül (Dél-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Közép-Magyarország és Balaton Fejlesztési Régió) a Dél-Dunántúl és a Nyugat-Dunántúl rendelkezett komoly tapasztalatokkal a Phare programok végrehajtását illetően. Előbbi a HU9606 és a HU9705 regionális kísérleti program, utóbbi az osztrák-magyar Phare CBC kapcsán. A másik 3 régió esetében nem volt jelentős, a felkészülést elősegítő program korábban, így a tükörrégiós program célkitűzése egyértelműen valós igényeket alapul. A tükörrégiók a program tervezése, előkészítése kapcsán olyan komoly tapasztalatokra és tudásra tettek szert, ami meghaladja a Phare célrégiók ezirányú ismereteit.

A civil szervezetek a Tükörrégiós programban összefoglalva az előkészítő, tervezői munkák segítségével vettek részt, befolyásolva a végleges programok tartalmát. A program megvalósításában első sorban pályázó szervezetekként vettek részt, mivel a jogszabályok nem tették lehetővé számukra az értékelésben, monitoringban való részvételt. Eseti jelleggel megfigyelőként részt vehettek a projektek értékelő bizottsági ülésein a nyugat-dunántúli régióban, azonban ez a gyakorlat nem terjedt át a többi régióra.

## **2.4 Partnerség a kistérségi fejlesztési programok kapcsán**

Ebben a fejezetben két eltérő célú, időtávú és mélységű programdokumentum készítési folyamatának partnerségi vonatkozásait vizsgáljuk meg. Az első csoportba a statisztikai kistérségenként különböző időszakokban és opcionálisan elkészíthető területfejlesztési koncepciók sorolhatók, mely dokumentum jogi háttérét az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről<sup>12</sup> biztosítja. A másik vizsgált programozási dokumentumot a vidékfejlesztési, funkcionális, vagy statisztikai kistérségre elkészített kistérségi agrárstruktúra és vidékfejlesztési stratégiai program képezi.

A fejezetben a programozási folyamat egészét tekintve alapvetően a vidékfejlesztési kistérségekben a részben a SAPARD program alapjául szolgáló vidékfejlesztési stratégiák kistérségenkénti kidolgozásának mechanizmusait vizsgáljuk. Ennek meghatározó oka, hogy ezen programok gyakorlati megvalósítása mégha jelentős késéssel is, de már folyamatban van, így lehetséges a programok különböző fázisaiban is megvizsgálni a partnerségi elemeket és az alkalmazott módszereket, valamint összegezni az ezzel kapcsolatos tapasztalatokat.

Ettől eltérően jelentős különbségek fedezhetőek fel a statisztikai kistérségek területfejlesztési koncepcióinak kidolgozási folyamatában. Ezek egységes kezelése a programdokumentumok egyedi voltából, a programkészítés nem kötelező jellegéből eredően meglehetősen nehézkes feladat, ami részletes és közel teljes körű feldolgozását igényelné az egyes eseteknek. A koncepciók operatív részeinek hiánya, illetve a megvalósításukhoz szükséges források biztosításának elmaradása szintén megkérdőjelezi ezen tervezési dokumentumok programozási folyamatában a partnerség teljes körű szerepének vizsgálatát, így erre jelen kutatásunk során nem vállalkoztunk.

---

<sup>12</sup> Az említett dokumentum egyeztetési és elfogadási folyamatáról és tartalmi követelményeiről a 184/1996. (XII: 11.) Kormány rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről, valamint a 18/1998. (VI. 25.) KTM rendelet a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről együttesen rendelkeznek.



### **2.4.1 A partnerek körének és az egyeztetésben betöltött szerepüknek meghatározása**

#### A területfejlesztési koncepciók kidolgozásának esetében

A kistérségi területfejlesztési koncepciók kidolgozásának és jóváhagyásának felelőssége a kistérségi fejlesztési társulást terheli. A társulás tagjai kizárólag a kistérség területének települési önkormányzatai lehetnek. A fejlesztési koncepciók készítését, illetve a folyamat koordinálását a kistérségi fejlesztési társulások munkaszervezete, vagyis a kistérségi menedzserek végezték, esetenként külső szakértők bevonása mellett. A programkészítés szakaszában – részben a társulás tagsági feltételeinek folyamányaként - kevésbé kapott teret az uniós értelemben vett partnerségi mechanizmus, az döntően csak a már elkészített munkaanyagok véleményezésére korlátozódott.

#### **A program készítésében résztvevő partnerek:**

A munkaanyagok véleményezésébe bevont partnerek köre az alábbiak szerint tagolható:

- Helyi szereplők
  - Önkormányzatok, és azok megfelelő szervezeti egységei
  - Vállalkozások
  - Iskolák
  - Munkaügyi központok
  - Apeh kistérségi iroda (központi, általában városi településen)
  - Falugazdász
  - Szociális intézmények
  - Civil szervezetek
- Megyei szervezetek
  - Megyei önkormányzat
  - Megyei területfejlesztési tanács
  - Megyei fejlesztési ügynökség
  - Megyei vállalkozásfejlesztési alapítvány

▪ Kamarák

A bevont partnerek szerepe a program készítésének fázisában döntően adatszolgáltatásra korlátozódott.

A program társadalmi egyeztetésébe bevont partnerek:

A programdokumentum a megyei területfejlesztési tanács jóváhagyásával vált hivatalosan elfogadott fejlesztési koncepcióvá.

A programdokumentumok társadalmi egyeztetésének folyamán kötelezően bevonásra kerülő partnerek köre többek között magában foglalta<sup>13</sup>:

- a megyei területfejlesztési tanácsot,
- a megyei/fővárosi/megyei jogú város önkormányzatának közgyűlését
- az érintett települési önkormányzatokat,
- valamint a szomszédos kistérségek fejlesztési társulásait.

Szélesebb körű társadalmi egyeztetésre az esetek döntő többségében nem került sor, aminek részben okaként említhető a koncepció inkább elvi, mint gyakorlati jelentősége, vagyis a hiányzó operatív elemek és hozzárendelt pénzügyi eszközök.

#### A vidékfejlesztési stratégiák és operatív programok kidolgozásának esetében

A vidékfejlesztési stratégiák és operatív programok készítésére az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya biztosította a hátteret. A programdokumentumok kidolgozása 1999 elejétől kezdődött. A programozási folyamattal kapcsolatos operatív teendőket, többek között a partnerségi egyeztetésre vonatkozóan az általános iránymutatást az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztályának megbízásából a VÁTI Kht. Vidékfejlesztési Irodája készítette el. A programozás konkrét feladatai a programkészítésre vállalkozó kistérségi (vidékfejlesztési/funkcionális/statisztikai) munkaszervezetre hárultak, aminek megoldási módzatai az alábbiak voltak:

---

<sup>13</sup> Összhangban a 184/1996. (XII: 11.) Kormány rendelettel a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről.

- a már hivatalban lévő vidékfejlesztési menedzser vezetésével, koordinálásával és/vagy munkájával,
- a kistérségi társulás által fenntartott saját munkaszervezetében tevékenykedő kistérségi menedzser vezetésével, koordinálásával és/vagy munkájával,
- külső szakértő megbízásával.

A program készítése minden kistérségben egy tájékoztató fórumorozat rendezésével kezdődött, amit a kistérség jelentősebb településein (kistérségenként mintegy 7-10 településen) tartottak meg. Ezek az úgynevezett bevezető szemináriumokon ismertették a programkészítés szűkebb és tágabb környezetét, informálták a résztvevőket a folyamat egyes lépéseiről, előzetes véleményeket gyűjtöttek, valamint itt osztották ki a kistérségenként legalább 500 példányban elkészített ismertető broszúrákat.

A munkaanyagok társadalmi partnerek részéről történő folyamatos véleményezését biztosították és emellett az egyes munkafázisok (helyzetfeltárás, stratégiaalkotás) lezárultakor kötelező jelleggel fórumot szerveztek kistérségi szinten. Az operatív program készítése során személyes konzultációkat folytattak a lehetséges projektgazdákkal.

Partnerség tekintetében a programozási folyamat még az Unió szintjén is unikálisnak és meglehetősen innovatívnak tekinthető, mivel a kistérségi programalkotás gyakorlatában a társadalmi részvétel és aktivitás ilyen mértékű biztosítása, valamint a folyamat elejétől történő kibontakoztatása korántsem elterjedt gyakorlat.

### **A program készítésében résztvevő partnerek:**

A program készítése során a részben a fórumokon, részben pedig a munkaanyagok köröztetésén keresztül bevont partnerek köre a következő:

- Helyi szereplők
  - Önkormányzatok, és azok megfelelő szervezeti egységei
  - Önkormányzati társulás, vagy szövetség és ezek munkaszervezetei
  - Vállalkozók, vállalkozások
  - Munkaügyi központok
  - Falugazdászok

- Szociális intézmények
- Civil szervezetek
- Szakértők
- Megyei szervezetek
- Szakmai érdekképviselők területileg illetékes szervezetei
- FM megyei hivatalok
- Kamarák
- Országos szervezetek
- Nemzeti parkok területileg illetékes szervezetei

A programkészítés során megtartott partnerségi konzultációkat kötelezően dokumentálni kellett, azokról emlékeztető és jelenléti ív készült, amiket csatoltak a benyújtott programdokumentumokhoz.

A program társadalmi egyeztetésébe bevont partnerek:

Az elkészített vidékfejlesztési tervek az FVM Vidékfejlesztési Főosztályára kerültek benyújtásra, ahol egy – döntően a VÁTI kht Vidékfejlesztési Irodája által végzett – értékelést követően született döntés befogadhatóságukról.

- Helyi szereplők
- Önkormányzatok, és azok megfelelő szervezeti egységei
- Önkormányzati társulás, vagy szövetség és ezek munkaszervezetei
- Vállalkozók, vállalkozások
- Falugazdászok
- Civil szervezetek
- Megyei szervezetek
- Szakmai érdekképviselők területileg illetékes szervezetei
- FVM megyei hivatalok
- Megyei Területfejlesztési Tanács

- Regionális Fejlesztési Tanács
- Agrárkamara területi szervezete

A programdokumentum társadalmi egyeztetése során megtartott partnerségi konzultációkat szintén dokumentációval kellett igazolni.

#### **2.4.2 A partnerek elérésének technikai megoldásai és a kommunikációs csatornák**

Mindkét tervezési dokumentum készítési folyamatában alkalmazott kommunikációs megoldások a hagyományos eszköztár igénybe vételén alapultak. Így az információs társadalom vívmányainak a programozási időszakban még erősen korlátozott elterjedése nem tette lehetővé a munka-, vagy az elfogadott anyagok elektronikus (email, vagy honlapon keresztül) elérhetőségének biztosítását. Mivel a programozás kistérségi szinten, vagyis igen emberközelben zajlott, ezért sok esetben és számottevő mértékben informálisabb megoldásokat (pl.: élő szó) is alkalmaztak a nagyobb területi egységekre irányuló programalkotás esetében elterjedt megoldásokhoz képest. Ennek ellenére meghatározó különbség a két programozási folyamat esetében az elérési utak vonatkozásában is felfedezhető.

A *területfejlesztési* koncepciók készítése során a programozási folyamat gyorsasága és a hiányzó útmutatások, elvárások, valamint módszertani nehézségek eredményeként fórumok szervezésére nem került sor, a munka javarészt szakértői berkeken belül folyt. A programozási folyamat belülről vezérelt jellegéből következően a programalkotási fázisban jellemző megkeresési formák a postai úton történő, illetve a személyes kapcsolatfelvételek voltak, melyek között a döntés költség-, és időhatékonysági szempontok figyelembe vétele mellett született. A megkeresett partnerek vagy a személyes interjú során szóban csatoltak vissza, vagy a megkeresés formájával megegyezően szintén írásban reagáltak a készülő koncepciót illetően.

- A kistérségi *vidékfejlesztési* tervek esetében a folyamat lényegesen nyitottabb volt, vagyis minimálisan meghatározott számban (2 darab) mind nyilvános, mind meghívotti egyeztetési fórumokra sor került, amit kistérségenként változó mértékben ugyan, de további egyeztetések, illetve fórumok tartásával egészítették ki. A partnerségi egyeztetéseket a kistérségi társulások munkaszervezetei – vagyis javarészt maguk a kistérségi menedzserek – és a külső szakértők (amennyiben igénybe vettek ilyet) közösen

szervezték. Minden fórumot igyekeztek moderálni, ami azért általában nem jelentette ilyen tekintetben szakképzett személy segítségét, mégis nagyban biztosította a hatékonyságot. Az elkészült munkarészek vagy a rendezett fórumokon kerültek bemutatásra, vagy pedig postai úton, illetve közvetlen megkeresésekkel biztosították a hozzászólás és a véleményezés lehetőségét.

### **2.4.3 A partnerség gyakorlati megvalósulása, hatékonysága**

#### **2.4.3.1 A partnerek megjelenése a program készítés folyamán megrendezett műhelymegbeszéléseken**

Mivel a *területfejlesztési* koncepciók kidolgozása során nem vették igénybe a szélesebb szakmai közösség és társadalmi csoportok aktivizálásának lehetőségét, ezért ezen programok esetében ez a fejezetrész nem értelmezhető.

Hagyományos értelemben vett műhelymegbeszéléseket még a kistérségi *vidékfejlesztési* programok készítése során sem szerveztek a programozás koordinálói. Ezeket inkább a nagyobb közönségnek vélemény-nyilvánítási lehetőséget és beleszólást nyújtó fórumok váltották ki, melyeken - főleg a programalkotás kezdeti fázisában - élénk érdeklődés volt megfigyelhető, a meghívottak több mint fele általában megjelent. A meghívottak között a program jellegéből adódóan túlsúlyban voltak a mezőgazdasági, vagy feldolgozó tevékenységet végzők. Szintén viszonylag szép számban jelentek meg a helyi civil szervezetek képviselői, ami kiváltképp igaz, ha az ilyen jellegű szervezetek elterjedtségi fokához viszonyítjuk szerepvállalásukat.

#### **2.4.3.2 A partnerek aktivitása a megbeszéléseken**

Mivel a *területfejlesztési* koncepciók kidolgozása során nem vették igénybe a szélesebb szakmai közösség és társadalmi csoportok aktivizálásának lehetőségét, ezért ezen programok esetében ez a fejezetrész nem értelmezhető.

A *vidékfejlesztési* tervek esetében a partnerségen alapuló programalkotás teljesen újszerű megközelítés volt, ami mindamelllett, hogy lehetővé tette szélesebb rétegek bevonását a folyamatba, jelentősen megnehezítette a résztvevők aktivizálását. Véleményeket inkább a már elkészült anyagrészek értékelésével kapcsolatosan fogalmaztak meg a partnerek. Az újszerű, önállóan megfogalmazott és képviselt gondolatalkotástól többnyire idegenkedtek. Az operatív programrész készítése során a lehetséges projektgazdákkal folytatott személyes konzultációk eredményeként könnyebb volt a partnerek motiválása.

#### 2.4.3.3 A partnerek véleményének figyelembe vételének lehetőségei

A *területfejlesztési* koncepciók kidolgozása során véleményezési lehetősége az egyes, döntően szakmai szervezeteknek a programok stratégiai részével kapcsolatosan volt. A vélemények elsősorban a megyei önkormányzat és a kamarák területileg és szakmailag illetékes szervezetei részéről kerültek megfogalmazásra, mivel a megyei területfejlesztési koncepciók – és így áttételesen a regionális területfejlesztési dokumentumok - készítése során erősen támaszkodtak ezekre a fejlesztési koncepciókra is. A partner szervezetek megkeresése írásban történt, akik véleményeiket is ilyen formában közölték. A megjegyzésekre adott visszacsatolásokra azonban általában nem került sor, amiben nagy szerepet játszott a programozási folyamat időbeni szűkössége.

A *vidékfejlesztési* tervekkel kapcsolatosan formálisan, vagy informálisan megfogalmazott észrevételek a programozási folyamat minden szakaszában feldolgozásra kerültek. Ezt elősegítendő, a rendezett partnerségi fórumokról emlékeztetők készültek, ami lehetővé tette a nyomkövetést. Azonban az egyes kezdeményezésekről a későbbiekben visszacsatolás már sokszor csak esetlegesen történt. Könnyebb volt a helyzet a személyes konzultációk esetében, mivel itt legtöbbször még a helyszínen kialakult a közös álláspont. Általános jellemzőként megemlíthető, hogy minden a programozásba bekapcsolódó fél közös, vagy hasonló érdekek és értékek mentén vélekedett, így a nagyobb területi egységekre készülő programoknál lényegesen könnyebb volt a vélemények becsatornázása ezen a programozási szinten.

#### 2.4.3.4 A partnerek megjelenése, aktivitása és véleményének figyelembe vételének lehetőségei a program elkészítését követően megrendezett egyeztetési fórumokon

Mivel a *területfejlesztési* koncepciók kidolgozása során nem vették igénybe a szélesebb szakmai közösség és társadalmi csoportok aktivizálásának lehetőségét, ezért ezen programok esetében ez a fejezet rész nem értelmezhető.

A *vidékfejlesztési* tervek és operatív programok kapcsán tartott egyeztetési fórumok közül a fentebb már ismertetett - stratégiai rész elkészültét követően tartott megbeszélés tekinthető a tervek bemutatásának, bár a kész dokumentum klasszikus értelemben vett, a társadalom széles rétegeinek történő prezentációjára és ismertetésére nem került sor. A programozási ciklus lényegesen rövidebb volt ezen a területi szinten, mint a megyei, regionális, vagy az országos programok esetében és ehhez társult az a szerencsétlen folyamat is, ami a SAPARD program

elindításával, illetve az elindításához szükséges intézményi keretek megteremtésével kapcsolatosan lezajlott. Ez jelentős szkepszist okozott az érintett szereplőkben, akik folyamatosan csökkenő érdeklődést, illetve bizalmat tanúsítottak a partnerségben való aktív szerepvállalás és ennek jelentősége iránt. A végleges anyaggal kapcsolatos visszacsatolások beépítésére nem került direkt módon sor, a gyakorlatias megjegyzések eseti jelleggel a program operatív részének megvalósítása során kerültek figyelembe vételre.

#### **2.4.4 A partnerek részvétele a program megvalósításában**

A következő fejezetrészeket a vizsgálat tárgyául szolgáló programdokumentumok eltérő szerepe és státusza miatt csak a vidékfejlesztési tervek esetében lehetséges értelmezni és elemezni. A kistérségi szintű területfejlesztési koncepciók megvalósításához operatív tervek nem készültek és a tudatos gyakorlati lépések is elmaradtak ezen a térségi szinten. Miután a kistérségi vidékfejlesztési stratégiák megvalósítása is központi pályázati rendszereken keresztül történik, ennek részletes bemutatása, pedig nem ennek a fejezetnek a tárgya, ezért a következőkben csak néhány általánosabb észrevételt foglalmaztunk meg.

A kistérségi *vidékfejlesztési* stratégiák és operatív programok részleges megvalósítása a Vidékfejlesztési Célelőirányzat (VFC) forrásainak felhasználásával és az erre felállított végrehajtási mechanizmus igénybevételével, valamint a SAPARD előcsatlakozási program beindulásával és az ennek működtetésére létrehozott intézményi rendszer alkalmazásával történt, illetve történik meg. A VFC és a SAPARD akreditált intézkedései által meghatározott támogatási konstrukciókra pályázhattak az operatív programokban támogatással kidolgozott projektek. Általános probléma volt a tervezett projektek megvalósítása során a biztosított támogatási arány, amit a pályázók, vagy pályázni készülő egységesen alacsonynak ítélték meg.

##### **2.4.4.1 A partnerek részvétele a projektértékelő, a monitoring bizottságokban és a program értékelésében**

Mivel a programok megvalósítása központi forrásból és irányítás mellett történt, ezért a kistérségi szereplők, a partnerszervezetek bekapcsolódása a megvalósítás folyamatába, az egyes munkaszervezetek tevékenységébe korlátozott volt.



A projektek értékelése a VFC pályázati kiírására beérkezett projekttervek esetében regionális szinten, az FVM Regionális Vidékfejlesztési Irodák szervezésében történt. A SAPARD program esetében intézkedésenként állnak fel a projektértékelő bizottságok. Az értékelések időközönként történnek. Az értékelő bizottságokba az intézkedés témájától függően különböző, de országos hatókörű civil partnerek kerültek meghívásra, tagjai többek között:

- Turizmus szövetség képviselője
- Kézműves kamarák képviselője
- Városszépítő egyesület képviselője

A bizottságokban döntenek a projektek végső támogatási arányairól, amit formálisan a szakminiszter hagy jóvá.

Hagyományos monitoring a programok kapcsán nem történik (célértékek nem lettek kijelölve), az aggregált adatokból végzett kimutatásokat az FVM Vidékfejlesztési Főosztálya készíti, míg az alapadatok régiónkénti és intézkedésenkénti feldolgozását a VÁTI Vidékfejlesztési Iroda végzi. Civil szervezetek sem a program monitoringjában, sem a program értékelésében nem kaptak szerepet.

#### **2.4.5 Összegzés**

A kistérségi szinten történő területfejlesztési és vidékfejlesztési programozás meglehetősen új elem a hazai tervezési gyakorlatban. A rendszerváltást követően párhuzamosan a közelgő EU csatlakozással az ezen a térségi szinten kivitelezett tervezés jelentősége fokozatosan felértékelődött. A tervezés során alkalmazott módszertani megközelítések gyakorlati finomítása azonban folyamatosan történik, így a tervezés partnerségi vonatkozásában pozitív elmozdulás várható.

A *területfejlesztési* koncepciók készítése során a partnerség alapos és átfogó kibontakoztatása nem történt meg, ami több tényező együttes eredménye:

- A tervezési feladat nem kötelező jelleggel került megfogalmazásra, így nagyban függött a kistérségenként eltérő motivációs tényezőktől.
- A tervezéshez konkrét gyakorlati módszertani útmutatás nem készült, ilyen irányultságú felkészítés nem történt.

- A tervezési folyamat során rendelkezésre álló idő, valamint a felhasználható anyagi és emberi erőforrások meglehetősen korlátozottak voltak, ami nagyban hátráltatta a szakmai, vagy civil partnerek komolyabb bevonását.
- A programozás során csak a koncepció került kidolgozásra, a konkrét gyakorlati megvalósításhoz szükséges operatív programok elkészítése nem volt feladat.

A kistérségi *vidékfejlesztési* stratégiák és operatív programok kidolgozása átgondoltabb koncepcionális alapokon nyugodott. A programozási folyamatban részletes módszertani útmutatók és segédanyagok álltak rendelkezésre, amikben a partnerség vonatkozásában is fellelhetőek voltak az iránymutatások. Ezek betartását dokumentálni is szükséges volt, aminek elmaradása a program elfogadását tett lehetetlenné. A partnerek széleskörű bevonása, az aktivizálásukra tett kísérletek - különösen ezen a térségi szinten - újszerű elemi voltak a hazai tervezési gyakorlatnak. A programkészítés fázisában sikerült közös érdekek mentén becsatornázni a különböző szakmai és civil szervezeteket, valamint a jelentős számú egyéni érdeklődőt. Ebben hatalmas segítséget jelentettek a több helyszínen és különböző munkafázisokban tartott egyeztetési fórumok.

### **3 fejezet: Javaslatok a társadalmi részvétel javítására**

A Magyar Természetvédők Szövetsége, olyan szervezet, amely országos lefedettséggel rendelkezik néhány olyan problémát és gondolatot fogalmazott meg az interjúk folyamán, amelyek figyelembe vétele a területfejlesztési jogszabályok módosításánál figyelemre méltóak.

#### **3.1 A legfőbb problémák:**

- ◆ Jogi garanciák nem megfelelőek, ezért nehézkes a gyakorlatban megvalósítani a társadalmi partnerséget, sokszor csak jogi forma rendezi a partnerséget és a gyakorlatban nem jutnak el az információk a civil szervezetekig.
- ◆ A területfejlesztési programok kapcsán a Regionális Fejlesztési Ügynökségekre ruházott feladatokat túlzott terhelésnek tartják, amelynek következtében a partnerség a leterheltség miatt csorbul; az információk későn jutnak el a partnerekhez, akiknek emiatt nincs megfelelő idejük elkészíteni a véleményeket, így érdemben hozzászólni sem tudnak a kialakított programokhoz.
- ◆ A programokkal kapcsolatosan az információáramlás hatékonyságát nem tartják megfelelőnek, a programok nem kapnak megfelelő nyilvánosságot.
- ◆ Nincs kialakult gyakorlat a civil szervezetek munkájának finanszírozására, így a civil szervezetek kereteiket meghaladva foglalkoznak a programok véleményezésével, a kialakításban való részvétellel, ennek következtében a civil hálózat sok helyen nem tudott még megfelelő mértékben kialakulni..
- ◆ Nincsenek egyértelmű szabályozások a civil szervezetek monitoring tevékenységben és értékelésben történő részvételére.

### **3.2 Javaslatok a problémák megoldására:**

- ◆ Részletes jogi szabályozás kialakítása a társadalmi részvételre az egyes programokra vonatkozóan.
- ◆ A civilek részvételének visszaállítása a Regionális Fejlesztési Tanácsokba és a Regionális Monitoring Bizottságokba, a környezetvédelmi és a társadalmi szempontok érvényesítése céljából.
- ◆ A 184/1996. Kormányrendelet módosításával, amelyben javasolják a tervek egyeztetését a civil szervezetekkel.
- ◆ Jogszabály megalkotása a stratégiai környezeti vizsgálat elvégzésére (mintaként szolgálhat a Regionális Operatív Programra készített vizsgálat tapasztalata).
- ◆ A társadalmi részvétel mérésére szolgáló indikátorok kidolgozása
- ◆ A civilek pénzügyi támogatása intézményi rendszerük kialakításához. arányosabbnak kell lennie a szakmai javaslatok megfogalmazásának és az adminisztrációs tevékenységeknek (egyeztetési eljárások),
- ◆ Jogszabályi kapcsolat jöjjön létre a Konceptió tartalma és a végrehajtás között (ahol ez megvan ott ez még kezdetleges, illetve közvetett).
- ◆ Fel kellene venni a kapcsolatot a civil szervezeteket tömörítő országos szervezettel, hogy meghatározásra kerüljenek azok a civil szervezetek, amelyek tevékenysége a területfejlesztéshez szorosan kapcsolódik, esetleg országos hatáskörrel, illetve lefedettséggel rendelkezik (lehetségesnek látszik, hogy e civil szervezeteket egy külön kutatás keretében lehetne meghatározni). Nagyon nehéz megállapítani, hogy mely szervezeteket szükséges meghívni a tervezés, illetve az egyeztetés folyamatába, a civil szervezetek között sok a politikai szervezet vagy nagyon perifériális érdeklődésűek, tevékenységűek, vagy bújtatott gazdasági tevékenységet végeznek.
- ◆ A vállalkozások bevonása a tervezésbe fontosnak tűnhet abban a megközelítésben, hogy a vállalkozói magánforrások tervezhetővé váljanak már a tervezés szakaszában, valamint a beruházások rentabilitását is jobban meg tudják ítélni.

- ◆ A tervezés folyamatában a konszenzus keresésében súlyozni szükséges a tekintetben, hogy pl. a gazdasági érdekképviseltek mellett az esélyegyenlőség figyelembe vétele is kiemelten fontos (pl. a nők megfelelő arányának biztosítása mellett a siketek is elmondhassák véleményüket).
- ◆ A 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és a területrendezésről módosítását követően a civil szervezetek megfelelő hangot tudjanak adni véleményüknek, észrevételeiknek, melyek az ország, valamint a szűkebb térségük, településük fejlődését segíthetik elő.
- ◆ Részletes útmutatók kerüljenek kidolgozásra a társadalmi részvétel gyakorlati megvalósítására és ezeket oktatni és alkalmazni kell a tervezést végző szervezeteknél.
- ◆ A programozás szakmai oldalról történő vizsgálata esetében mind a területfejlesztési koncepciókkal, mind a vidékfejlesztési stratégiákkal kapcsolatosan egyértelműen megfogalmazásra került a műhelymunka típusú találkozók hiánya, ahol korlátozott létszámú, de az adott témakörben releváns tapasztalatokkal bíró résztvevők jelenléte nagyban segíthette volna a folyamatot. Érdemes komolyabb szerepet szánni az ilyen típusú egyeztetéseknek a jövőben a hasonló programozási feladatok végzése során.
- ◆ Szintén mindkét programtípus esetében felmerült a külső szakértők versus helyi szellemi potenciál mint örök dilemma, ami ezen a térségi szinten kiváltképp élesen jelentkezik a programozási folyamatban. Döntő jelentőséggel bír a kérdés a partnerség szempontjából is, mivel a különböző esetekben eltérő motivációs szint teremthető meg, és kívülről vezérelt programozás esetén nehezebb sajátként elfogadtatni a térségi szereplőkkel a programot. Ezzel kapcsolatosan konkrét ajánlást nehéz megfogalmazni, mivel a kérdés komplexitása meghaladja a partnerség dimenzióit, azonban mindenképp érdemes átgondolni a térségi szintenként szükséges tervezési kapacitásokat és ezek összhangját.
- ◆ Több oldalról is szükségesnek találják a kistérségi társulások és ezek munkaszervezetei számára egy működőképes, közös érdekvédelmi szervezet (pl.: vidékfejlesztési menedzserek társulása), vagy szövetség létrehozását, ami jelentősen segíthetné a kialakult legjobb gyakorlatok elterjesztését, a kölcsönös tapasztalatcserét, az egységes fellépést és a hatékony kommunikációt.

- ◆ Szükséges lenne a civil szervezetek képviselőinek valamilyen (pl.: megfigyelői, konzultatív státusz) típusú bevonása a kistérségi társulásokba és tanácsokba, amin keresztül hatékonyabban történhetne meg a programozásba való integrálódásuk és végső soron a tudatos társadalmi részvétel.
- ◆ Minden programozási dokumentum esetén szükséges előzetesen elkészített részletes és egységes módszertani útmutató igénybevétele, ami jelentős megkönnyíti az elkészült és esetlegesen megvalósított tervek, stratégiák, koncepciók értékelését is.
- ◆ Általánosságnak tűnik megjegyezni, ám a sikeres partnerségi folyamatok szempontjából kulcsfontosságú tényező a programozási folyamat során a szükséges időkeretek, valamint az egyes munkafázisok előre meghatározott, pontos és átlátható ütemezésének biztosítása, az eddigi gyakorlatban jellemzően kampányszerű megkeresések és feladatok jobb tervezése. Emellett gyakorlati problémaként jelentkezik a partner szervezetek bekapcsolódásának anyagi vonatkozása (útiköltség), amire szintén érdemes figyelmet fordítani.
- ◆ a civileket is fel kell készíteni a tervezési feladatokban való részvételre

## **Irodalomjegyzék**

1. Petr Pelcl, Piotr Handerek, Farkas István: Társadalmi részvétel a területfejlesztésben, Közép- Európában, Aarchusi Egyezmény és Regionális Fejlesztési Projekt
2. Csanádi Ágnes, Fodor Ágnes, Kutnyánszky Ivette, Ráth Zsuzsa: A tükörrégiós program értékelésének összefoglaló tanulmánya 2002. december
3. Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség tanácsi előterjesztései
4. A megkérdezésekbe bevont szervezetekkel készített interjúk anyagai
5. Regionális Operatív Program 2002. december VÁTI Stratégiai Tervező Iroda és Elemző és Értékelő Iroda
6. Nemzeti Fejlesztési Terv Partnerségi Dokumentuma

## MELLÉKLET

### Jegyzőkönyv az interjúhoz

#### A. rész

Az interjúalany

**Neve** .....

**Képzettsége** .....

**Foglalkozása** .....

**Programozással való kapcsolata** (azaz milyen szinten vesz abban részt) .....

.....



***A partnerség megismerése céljából a következő, nyílt végű kérdéseket kell feltenni:***

A „B” jelű kérdések a partner szervezetek képviselőire vonatkoznak.

A „C” jelű kérdések a döntéshozó, vagy programkészítő szervezetek képviselőire vonatkoznak.

B. rész

**B1. kérdés:** Bevonták-e bármilyen formában is a .... program készítésének, kialakításának, végrehajtásának folyamatába? Fejtse ki!

1. Részt vett-e a program készítésében?
2. Milyen kommunikációs csatornán keresztül jutott tudomására, hogy ilyen program tervezése folyik?
3. Mely szervezeten keresztül értesült a programkészítéssel kapcsolatos egyeztetés(ek) helyszínéről és időpontjáról? Meghívták-e?
4. Kikkel/milyen szervezetekkel állt munkakapcsolatban?

5. Részt vett ezeken az egyeztetéseken?

6. Hogyan értékelné a program készítésével kapcsolatos egyeztetést? Fejtse ki!  
(Megfelelően érvényre tudta hozni álláspontját? Mennyire vették figyelembe az Ön által javasoltakat?)

**B2. kérdés:** Bevonták-e bármilyen formában a .... program végrehajtásába? Fejtse ki!

1. Pályázóként vett-e részt benne?

2. Részt vett-e a végrehajtás rendszerének és intézményi hátterének kialakítási folyamatában?

3. Értékelőként vett-e részt benne?

4. Egyéb módon vett részt benne? Hogyan?

**B3. kérdés:** Bevonták-e bármilyen formában a .... program monitoring tevékenységébe?  
Fejtse ki!

**B4. kérdés:** Bevonták-e bármilyen formában a .... program értékelésébe? Fejtse ki! (A program végrehajtásával kapcsolatosan felmerült véleményét tudomására tudta hozni a döntéshozók számára, volt-e erre alkalmas fórum, Ön részt vett-e?)

**B5. kérdés:** Vannak-e javaslatai a jelenlegi kialakult gyakorlattal, vagy a jogszabályokban rögzítettekkel kapcsolatosan?

## C rész

**C1. kérdés:** Bevont-e bármilyen formában partnereket, különös tekintettel civil szervezetekre a .... program készítésébe, kialakításába? Fejtse ki!

1. Mely szervezeteket vont be a program készítésében?
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
2. Milyen kommunikációs eszköz segítségével kereste meg a partnereket?
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
3. Milyen típusú egyeztetési módot alkalmazott? (workshop, konferencia, fórum, direct mail, hirdetés, stb.)
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
4. Hogyan értékelné a program készítésével kapcsolatos egyeztetést? Fejtse ki!  
(Megjelentek-e és aktívak voltak-e a partnerek? Elegendő volt-e a rendelkezésre álló időkeret – tág értelemben?)

5. Milyen eszközöket alkalmaztak a vélemények megválaszolására, (beépítették a dokumentumba, elutasították és megindokolták, indoklás nélkül elutasították, értesítették a partnereket az újabb eredményekről)

**C2. kérdés:** Bevont-e bármilyen formában partnereket, különösen civil szervezeteket a .... program végrehajtásába, a végrehajtás rendszerének és intézményi hátterének kialakítási folyamatába?? Hogyan, fejtse ki!

**C3. kérdés:** Bevont-e bármilyen formában partnereket, különösen civil szervezeteket a .... program monitoring tevékenységébe? Fejtse ki!

**C4. kérdés:** Bevont-e bármilyen formában partnereket, különösen civil szervezeteket a .... program értékelésébe? Fejtse ki! (A program végrehajtásával kapcsolatosan felmerült véleményeket tudta-e alkalmazni a következő programkészítéshez?)

**C5. kérdés:** Vannak-e javaslatai a jelenlegi kialakult gyakorlattal, vagy a jogszabályokban előírtakkal kapcsolatosan?

## Az esettanulmányok végeredménye

Az esettanulmányok felhasználásra kerülnek *A partnerség gyakorlati megvalósulása* c. munkafejezethez.

1. Minden egyes interjúalany esetében meg kell adni a társadalmi és egyéb háttér-információkat, a fent részletezett módon (**A rész**).

A **B részben** fel kell tární a helyiek arra vonatkozó véleményét, hogy mennyire érzik úgy: bevonják őket a döntések előkészítésébe, a végrehajtásba, monitoring tevékenységbe és értékelésbe. Az interjúk tapasztalatait össze kell vetni a hazai jogszabályokban előírtakkal.

Fel kell dolgozni az interjúalanyok (azaz az érdekeltek) szerint, a korábban megfogalmazott problémák kezelésére szolgáló, jövőben szükséges intézkedéseket (javaslatok, meglátások). Itt kell azt is összefoglalni, hogy a javasolt intézkedések megvalósításának intézményi vonatkozásai tekintetében milyen javaslatokat tettek az érintettek.

2. A **C részben** a megrendelők, döntéshozók tapasztalatainak összegzésére kerül sor, amelyben különös hangsúlyt kell fektetni a civil szervezetek folyamatban történő tevékenységeinek feltárására. Ebben a részben további ajánlások fogalmazhatóak meg az egyes jogszabályok módosításával kapcsolatosan, ezeknek az összegzését meg kell tenni.