

# **A TERVSZERZŐDÉS RENDSZERÉNEK HAZAI ADAPTÁLÁSI LEHETŐSÉGEI**

## **Kutatási zárótanulmány**

Készült  
a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal megbízásából  
az MTA Regionális Kutatási Központja  
Dunántúli Tudományos Intézetében

Pécs, 2004

---

**Magyar Tudományos Akadémia  
Regionális Kutatások Központja**  
Főigazgató: Dr. Horváth Gyula  
7621 Pécs, Papnövelde u. 22.



**MTA Regionális Kutatások  
Központja**  
**Dunántúli Tudományos Intézet**  
Igazgató: Pálné dr. Kovács Ilona  
Telefon/fax: (72) 212-755

---

## **Témafelelős**

Somlyódyné Pfeil Edit

## **Közreműködők**

Baloghné Molnár Ida  
Hrubi László  
Illés Iván  
Pálné Kovács Ilona  
Thomka Judit  
Tóth Erzsébet

## Tartalom

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Bevezetés                                                                                             | 4  |
| 1. A francia tervszerződés                                                                            | 6  |
| 1.1. A tervszerződés                                                                                  | 6  |
| 1.1.1. A tervszerződés fogalma                                                                        | 6  |
| 1.1.2. A négy generáció                                                                               | 7  |
| 1.1.3. A tervszerződés és a tervezés                                                                  | 9  |
| 1.1.4. A francia válasz                                                                               | 10 |
| 1.2. Tervszerződés a gyakorlatban                                                                     | 12 |
| 1.2.1. A szerződéskötés folyamata                                                                     | 12 |
| 1.3. Esettanulmány: Rhône-Alpes régió tervszerződése                                                  | 18 |
| 1.4. Konklúzió                                                                                        | 27 |
| 1.4.1. A tervszerződési rendszer hatása                                                               | 27 |
| 1.4.2. A siker kulcsa                                                                                 | 28 |
| 2. A közszerződések rendszere Olaszországban                                                          | 31 |
| 2.1. Bevezetés                                                                                        | 31 |
| 2.2. Az olasz regionális politika változásai a kilencvenes évektől                                    | 32 |
| 2.2.1. Az új regionális fejlesztési politika – Az „Új programozás” irányelvei                         | 34 |
| 2.2.2. A regionális programozás folyamata Olaszországban a 2000–2006. közötti programozási időszakban | 35 |
| 2.3. A helyi fejlesztés új eszközei                                                                   | 36 |
| 2.3.1. A tárgyaláson/egyeztetésen alapuló programozás eszközei                                        | 37 |
| 2.3.2. A területi egyezmény/megállapodás                                                              | 40 |
| 2.4. Egy sikeres partnerségi példa az ún. területi egyezmény megvalósításán keresztül                 | 46 |
| 2.4.1. Tapasztalatok, vélemények                                                                      | 47 |
| 2.5. Összefoglalás                                                                                    | 50 |
| 3. Felzárkóztatási program Somogy megyében                                                            | 51 |
| 3.1. Bevezető                                                                                         | 51 |
| 3.2. A felzárkóztatási program működésének keretei                                                    | 53 |
| 3.3. A felzárkóztatási támogatások felhasználásának tapasztalatai                                     | 56 |
| 3.4. A támogatási mechanizmus tapasztalatainak értékelése                                             | 66 |
| 4. Tervszerződés a decentralizáció és dekoncentráció kontextusában                                    | 68 |
| 4.1. A szerződésre vonatkozó szabályozási alapok                                                      | 68 |
| 4.2. A „szerződő felek” státusza                                                                      | 70 |
| 4.3. A területfejlesztés szintjei és a szerződések                                                    | 74 |
| 4.4. Szervezeti, intézményi háttér                                                                    | 75 |
| 4.5. A tervszerződések politikai feltételei                                                           | 75 |
| 5. A támogatási rendszer értékelése a tervszerződés nézőpontjából                                     | 76 |
| 6. A tervszerződésekéről és a költségvetési források regionális decentralizálásáról                   | 83 |
| 6.1. A tervszerződésekéről                                                                            | 83 |
| 6.2. A magyar költségvetési források területi jellegű decentralizálási lehetőségeiről                 | 85 |
| 6.3. A régiók kompetenciáiról                                                                         | 90 |

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7. A közjogi szerződésekről                                                         | 93  |
| 7.1. Elméleti alapvetés                                                             | 93  |
| 7.2. A közigazgatási szerződések helyzete a magyar jogban                           | 97  |
| 7.3. A területi és területrendezési politika szerződéses eszközei<br>Németországban | 100 |
| 7.3.1. A területi egyenlőtlenségek kezelésének módszere                             | 100 |
| 7.3.2. A területrendezési szerződés                                                 | 104 |
| 8. A tervszerződés hazai adaptálásának egyes feltételei                             | 105 |
| 8.1. A tervezés rendszere kontra tervtörvény?                                       | 106 |
| 8.2. A szerződés potenciális alanyai                                                | 109 |
| 8.3. A tervszerződések finanszírozási modelljének vázlata                           | 111 |
| 8.4. A koordináció kormányzati és regionális szintje                                | 113 |
| 8.5. Végrehajtás, ellenőrzés és monitoring                                          | 117 |
| 8.6. A tervszerződés lehetséges szabályozási koncepciója                            | 119 |
| <br>Mellékletek                                                                     | 124 |
| Felhasznált irodalom                                                                | 126 |

## BEVEZETÉS

A tervszerződés intézménye magyarországi meghonosításának vizsgálata meglehetősen összetett problémakört érint, de rendkívüli fontossággal bír, mert számvetésre késztet abban a kérdésben, hogy *korunkban a hatékony állam megvalósításának eszköze a közigazgatás együttműködő magatartása*. Ennek gyakorlatba való átültetése immáron a fejlesztéspolitika eszközrendszere vonatkozásában sem halogatható, miként a közigazgatási működés többi területén is elindultak a reformok.

A téma rendkívüli komplexitására tekintettel *az alábbi eszközöket és kutatási módszereket választottuk* a téma tudományos megalapozása, a minél teljesebb megoldási javaslatok, illetve alternatívák felvázolása érdekében:

1. Kísérletet tettünk az intézmény szabályozására és működési gyakorlatára vonatkozó külföldi tapasztalatok összegyűjtésére és elemzésére, különösképpen a francia decentralizációs folyamathoz kapcsolódó tervszerződések megismerésére.

2. Nem mellőzhettük a közigazgatási szerződések jogi minőségét kutató, immáron két évtizedes múltra visszatekintő magyar jogi elemzések összegzését, mivel számos jogtudósunkat már hosszú ideje foglalkoztatja a kérdéskör.

3. Szükségessé vált a tervezés rendszerének az áttekintése a 2007–2013 közötti európai uniós tervezési időszakra is tekintettel, annak érdekében, hogy a körvonalazhatóvá váljék, milyen tervezési igényt vet fel nemzeti és regionális szinten a tervszerződés intézményének bevezetése, illetve a tervezés struktúrájában milyen mértékű átalakítás válik szükségessé.

4. A tervszerződésben való gondolkodás elválaszthatatlan az államépítési filozófia, különösen a decentralizáció elve érvényesülésének az áttekintésétől, nem csupán a területfejlesztés és –tervezés intézményrendszerét, hanem a közigazgatás működésével való összefüggését illetően is. Választ kerestünk arra a kérdésre, hogy a tervszerződés bevezetése miként értelmeződik a fennálló regionális intézményrendszer keretei között, továbbá mely lépéseket igényel a közigazgatási és területfejlesztési intézményi decentralizáció irányában.

5. A tervszerződés alkalmazásának célja kell, hogy legyen a területi hatással bíró közpolitikák és a hozzájuk kapcsolódó támogatási rendszerek koherenciájának a biztosítása. A célzott szinergiahatások elérése érdekében a területfejlesztési célú, valamint az ágazati forrásrendszer eddigi működésének áttekintésével a változtatási irányok megfogalmazása vált szükségessé, összefüggésben hazánkban az Európai Unióhoz történt csatlakozásával.

6. Az utóbbi ponthoz kapcsolódóan összegyűjtésre kerültek azok a tapasztalatok, melyek a tárgyaláson és szerződésen alapuló támogatási rendszerre való áttérés előfutárainak is tekinthetők, mint például a fejezeti kezelésű pénzeknek az elmaradott megyék felzárkóztatási programjai megvalósítására fordítása az elmúlt években.

A kutatási metodika kiválasztása tehát azzal a céllal történt, hogy a tervszerződés intézményi, illetve szabályozási elemeinek kialakítása együttesen kezelendő a tervezési-programozási feltételek megteremtésével, továbbá a költségvetési tervezés feladatainak végiggondolásával. Noha más országok figyelemre méltó tapasztalatokat közvetítenek a magyar döntéshozók és jogalkotók felé, ezúttal is igaz, hogy e modellek nem vehetők át mechanikusan, sőt azok megfelelő kritikával kezelendők.

Ezért is gondoljuk úgy, hogy a kutatásnak általánosabb államelméleti alapokon kellett történnie, elsősorban a következő problematikus csomópontok mellett:

- A korábban erősen hierarchikus, centralizált állammodellt felváltó önkormányzati struktúrában a központi állam még nem találta meg az eszközöket a területi döntéshozókkal és más autonóm szervezetekkel való együttműködési viszony kialakításához.
- Erősebben hat az alkotmányos gondolkodásban a szétválasztás elve, mint a kooperációé.
- Az állami funkciók megvalósításának ma már a fejlettebb világban rendkívül széles szervezeti és működési modellskálájából itthon viszonylag kevés honosodott meg, s ami megjelent, annak közjogi szabályozási alapjai bizonytalanok.
- Miközben a szakmában már évtizedekkel ezelőtt felmerült a közszerződések szükségessége és a gyakorlatban bizonyos elemei viszonylag jól működnek (ellátási szerződés, társulás stb.), az ún. *közjogi szerződések* még mindig hiányoznak a hazai közigazgatási szabályozásból.

Végül anélkül, hogy elébe mennénk a végső konklúziók megfogalmazásának, rögzíthetjük, hogy a közigazgatási szerződések egy speciális típusának tekinthető *tervszerződés* bevezetéséhez noha sok tekintetben hiányoznak a megnyugtató elméleti és gyakorlati alapok és tapasztalatok, mégis a terv-végrehajtás, illetve a kormányzati munka általános hatékonyságának javítása szempontjából nélkülözhetetlen reform-irányként kell számon tartani azt. Hosszú távú sorsa azonban nagymértékben függeni fog egyrészt a régió politikai sorsától, másrészt az Európai Unió támogatáspolitikájával való harmonizációjától.

# 1. A FRANCIA TERVSZERZŐDÉS

## 1.1. A tervszerződés

### 1.1.1. A tervszerződés fogalma

A franciaországi tervszerződéseket nevezhetnénk akár – a Közösségi Támogatási Keret mintájára – Regionális Támogatási Keretnek. Amikor a francia tervszerződéses modell vizsgálatát kezdjük, nagyon fontos, már az elején világosan látni, hogy jogi szempontból *sokkal inkább egy protokoll keretmegállapodásról van szó, mint kötelező érvényű jogszabályról*. Leegyszerűsítve a tervszerződések jelentését, azoknak a programoknak a csokorba gyűjtéséről beszélhetünk, amelyek megvalósításáért mind a központi, mind a területi szint hajlandó, meghatározott időre, bizonyos mértékű pénzügyi kötelezettséget vállalni. Ebből következik, hogy a tervszerződések nem fedik le az állam és a régió együttműködésének egészét, *a központi és a területi szintek között más jellegű kapcsolat is létezhet*. Továbbá az is nyilvánvaló, hogy nemcsak tervszerződésbe foglalt fejlesztések léteznek. Mind a minisztériumok a központi állam szintjén, mind pedig a régiók rendelkezhetnek olyan programokkal, tervekkel, amelyeket *nem* a tervszerződésekben keresztül valósítanak meg. A központi költségvetés csupán 1–2 százalékát fordítják a tervszerződésekben meghatározott programok finanszírozására.

1982-ben, a tervezés reformjáról szóló törvényben vezették be az állam-régió tervszerződések fogalmát. Ekkor a cél még csupán az volt, hogy egy új eszközt biztosítsanak az országos tervek megvalósításához. Egészen 1994-ig készültek az Országos Tervek, amelyeket a Parlament fogadott el. Az országos tervekkel szemben, amelyek tulajdonképpen a központi állam elképzeléseit tartalmazta, a tervszerződések olyan eszközt jelentettek, ahol a központi és a területi szint közösen állapodott meg egy-egy program megvalósításáról, és azt kölcsönösen igyekeztek számon kérni egymáson. Ez az eljárás már a kezdetekkor nagyon sikeresnek bizonyult. A sikernek köszönhetően mára a tervszerződések négy generációja készült el, és 2005-ben megkezdődik az 5. generációs tervszerződések előkészítése.

A tervszerződések sikerének egyik oka a szabadság, amelyet a szerződő felek élveznek a megállapodás előkészítése során. Talán éppen ezzel a szabadsággal magyarázható, hogy a tervszerződéseknek nem létezik egységesen előírt formája, tartalma. Az 1982-ben elfogadott törvény a tervezésről csupán a lehetőségét adja meg ilyen megállapodások megkötésének. A törvény 11. cikkelye kimondja, hogy *az állam a területi önkormányzatokkal, régiókkal, magán- és állami vállalatokkal, illetve indokolt esetben természetes személyekkel tervszerződést köthet, amelynek célja a terv és prioritásainak megvalósítása*. Ezek a szerződések a nemzet tervének célrendszerével összhangban lévő tevékenységekre terjedhetnek ki. A szerződések meghatározzák az állam részvételének módját a fejlesztések megvalósításában.

Az állam és régió között létrejövő tervszerződés azokat a tevékenységeket sorolja fel, amelyekre vonatkozóan az állam és a régió kölcsönösen vállalja, hogy a terv ideje alatt a szerződésnek megfelelően, közösen járnak el. A szerződés meghatározza a

szerződések későbbi módosításának formáját. Kiegészítő szerződések rögzítik a tervszerződésben felsorolt intézkedések megvalósításának eszközeit. Az állam regionális képviselője a kormány megbízásából köteles elkészíteni, a tervszerződést és a kiegészítő szerződéseket az állam és a régió között. A szerződésekről, amelyeket az állam köt a területi önkormányzatokkal, vállalatokkal vagy természetes személyekkel, tájékoztatni kell az érintett régiót.

Az egyetlen korlátozás, amely a jogszabályban szerepel, a nemzeti koherenciát hivatott biztosítani. A nemzet céljaival harmonizáló tervek részleteinek meghatározását, a végrehajtás, módosítás, ellenőrzés módját a szerződő felek megállapodására bízta. A törvény nem foglalkozik azzal, hogy milyen következménye van annak, ha valamelyik fél nem teljesíti vállalásait. Egyes értelmezések szerint a polgárjogi szerződésekhez hasonlóan szankciókat lehet alkalmazni bármelyik fél szerződésszegése esetén. Ezzel szemben az Állam Tanács egy 1996-os határozata úgy foglal állást, hogy „a tervszerződéseknek nincs direkt hatása a bennük foglaltak gyakorlati megvalósítására” (*Conseil d'État*, 1996).

Az 1982-es, a tervszerződéseket létrehozó törvény azt mondja ki, hogy „az állam nem térhet ki a szerződés teljesítése elől, annak lejárta előtt, csak a szerződésben korábban rögzített feltételek teljesülése esetén”. Ugyanez a törvény azt is kimondja, hogy az adott év költségvetési törvényének keretein belül, az állam a tervszerződések alapján dönt a tökejtuttatásokról, kölcsönökről, hitelbiztosítékokról, pénzügyi megállapodásokról és minden más pénzügyi támogatásról. Az 1982-es törvény alapján tehát mindegyik tervszerződésben szerepel egy olyan kitétel, hogy *a szerződésben megfogalmazott kötelezettségvállalások a mindenkor költségvetési törvénynek vannak alárendelve*. A gazdasági növekedés lassulása, visszaesése tehát befolyásolja az állam vállalásainak teljesítését, így a tervszerződésekbe foglalt fejlesztések megvalósulásának, finanszírozásának ütemezését is.

A gyakorlat azt bizonyítja, hogy a tervszerződések esetében sokkal inkább egy megegyezésen alapuló protokoll megállapodásról van szó, mint jogi kötelezettségvállalásról, amelynek teljesítéséhez – az esetek többségében – elegendő a politikai vezetés ígérete. A tapasztalat azt bizonyítja, hogy a helyi, vagy országos választások után átalakuló politikai vezetés nem okozott komoly változtatásokat a szerződések megvalósításában. Egyes régiókban előfordult, hogy változott a prioritások súlya, egy-egy téma (pl. foglalkoztatás) nagyobb hangsúlyt kapott, mint korábban, de radikális változtatásokra nem került sor.

A tervszerződés nem tekinthető egységes, teljesen kialakult, végleges rendszernek. Az elmúlt húsz év során folyamatosan alakult, és alakul majd a jövőben is, mindig az adott időszak kihívásaira keresve a választ.

### *1.1.2. A négy generáció*

1982–1988 között a tervszerződések *első generációját* a hetvenes évek végén tapasztalható gazdasági visszaesés és a második olajválság határozta meg. Ilyen világgazdasági körülmények között az első tervszerződések elsősorban a gazdaság modernizálására, fejlesztésére helyezték a hangsúlyt. Olyan projektek megvalósítására



kötött az állam és a régió szerződést, amelyek a közlekedési infrastruktúra kiépítését, a gazdaságpolitika fejlesztését, regionális innovációs központok kialakítását, illetve az ipari szerkezetváltást mozdították elő.

1986-ban az Egységes Európai Okmány lefekteti a valódi kohéziós politika alapjait. Az ekkor már létező szolidaritási alapokból (ESZA, EMOGA, ERFA) egyre jelentősebb támogatásokra számító Franciaország nemzeti és területi terveinek készítésekor egyre nagyobb figyelmet fordít az európai folyamatokra. A tervszerződések *második generációjának* (1989–1993) előkészítése során az európai adottságokat, lehetőségeket is igyekeztek figyelembe venni a tervek készítői. Továbbra is jellemző, hogy az állam és a régió közlekedési infrastruktúra fejlesztésére kötött megállapodást, de egyre jelentősebb a felsőoktatásra és kutatásra fordított összeg nagysága.

A kilencvenes évek elejére a decentralizációs törekvések és a tervszerződések sikerei a regionális szint fokozatos előretöréséhez vezetett. A régiók súlyát tovább növelte legitimitásuk megerősödése. 1986-ban döntés született arról, hogy a regionális tanácsok tagjairól közvetlen választások útján, az állampolgárok maguk dönthetnek. Ettől kezdve a régiók megfelelnek az önkormányzatiság minden kritériumának, így joggal igényelheték hatáskörük kiszélesítését.

A *harmadik generációs* tervszerződések (1994–1999) elkészítése során átalakult a régió szerepe. A megerősödött régiók jelentős változást tudtak elérni. Korábban jellemző volt az ágazati minisztériumokra, hogy saját elképzeléseiket foglalták a tervszerződésekbe, biztosítva így programjaik öt évre (a tervszerződés idejére) szóló finanszírozását. A harmadik generációs tervszerződések idejére a minisztériumok által „diktált” elképzelések helyett, egyre inkább a területi szint igényei szerint kellett elkészíteni a szerződést, és felhasználni a támogatásokat.

Annak érdekében, hogy a tervszerződések felhasználásával még tovább erősödjön a területi szint szerepe a tervezésben, a prefektus jogosítványainak kiterjesztése mellett a *jelenlegi szerződéses ciklus* (2000–2006) tervszerződéseiben megjelentek a regionális, területi és interregionális fejezetek. A cél az volt, hogy a szektorális elvek alapján elosztott pénzek fokozatosan a területi igényeknek megfelelően kidolgozott, átfogó, integrált programok alapján kerüljenek odaítélésre. E cél megvalósulását a szabályozás úgy kívánta előmozdítani, hogy kötelezővé tette a tervszerződések állami hozzájárulása legalább 25 százalékának a területi kezdeményezések alapján való felhasználását (területi fejezet).

A jelenlegi szerződésekben a *regionális rész* elsősorban az infrastruktúra fejlesztésével foglalkozik, vagy más olyan beruházásokkal, amelyek az egész régiót érintik. (Pl. felsőoktatás, K+F, kultúra, egészségügy). Ezzel szemben a *területi rész* a tervszerződések új elemét jelenti: helyi gazdaságfejlesztésre vonatkozik, az alulról-felfelé építkező kezdeményezéseket támogatja. A *regionális fejezet* az agglomerációkkal, területfejlesztési társulásokkal (pays), regionális nemzeti parkokkal illetve városhálózatokkal kötött szerződésekhez biztosít keretet. Ahhoz, hogy szerződhesen, a térségnek el kell készítenie fejlesztési dokumentumát, amelyben rögzíti projektjeinek fő irányait. Az érintett terület az állam, régió, megyék képviselőivel tárgyal arról, hogy elképzeléseit miként lehet a tervszerződésekbe belefoglalni.

A tervszerződések *interregionális fejezete* azokat a programokat tartalmazza, amelyek egyszerre több régiót is érintenek. Ilyenek például a hegységekről szóló interregionális konvenciók (összesen 5), amelyek az Alpok, a Pireneusok, a Francia Középhegység, a Jura-hegység és a Vogézék fejlesztését tűzte ki célul. Ezek a konvenciók a környezetvédelmet, turizmust, mező- és erdőgazdaságot, környezeti kármegelőzést, a hagyományok megőrzését, képzést, kommunikációt támogató intézkedéseket tartalmaznak. Interregionális tervszerződést kötött az állam a korábbi bányavidékek szerkezeti átalakításáról is. (Itt a foglalkoztatást, képzést, hátrányos helyzetűek befogadására szolgáló épületek fenntartását hivatott biztosítani a szerződés.) Árvízvédelmi rendszert, a vízgazdálkodást, a természeti- és kulturális értékek érvényesülését garantáló tervek is bekerülhettek a tervszerződések interregionális fejezetébe (Loire, illetve a Mont Saint Michel térségének megőrzése, fenntartható fejlesztése).

### *1.1.3. A tervszerződés és a tervezés*

A II. Világháborút követően csakúgy, mint Európa más országaiban központi irányításra, nemzeti szinten megfogalmazott tervekre volt szükség a háború okozta károk minél gyorsabb felszámolása érdekében. A központi igazgatás szintjén került sor a döntéshozatalra, az állam irányította, határozta meg a célokat, illetve biztosította a megvalósítás eszközeit.

A központilag irányított politika azonban az idő múlásával egyre kevésbé felelt meg az új kor elvárásainak. A centralizált irányítás nem vette figyelembe az egyes területek eltérő érdekeit, rendelkezésre álló erőforrásait, és azokat kizárólag egyoldalú érdekek alapján hasznosította. A regionális politika végrehajtása az állam dekoncentrált szervein keresztül valósult meg, ám ezek a hivatalok nem hangolták össze megfelelő mértékben programjaikat sem egymással, sem az érintett területekkel (Horváth Gy. 1998).

Az állam fokozatos visszavonulását a területfejlesztési programozás területén, számos tényező halaszthatatlanná tette. Európaszerte egyre elfogadottabbá vált, hogy cselekvésre, végrehajtásra a régió a legmegfelelőbb keret, éppen ezért az Európai Unióban a régiók egyre jelentősebb pénzügyi források kedvezményezettjei lettek.

Az Európai Területfejlesztési Perspektíva, az Unió meghatározó területpolitikai dokumentuma rögzíti, hogy a területfejlesztési tervek készítése során a helyi és regionális „feltételekből, jellemzőkből és kívánalmakból” kell kiindulni (ETP, 1999). Ezeknek a kérdéseknek a kezelése azonban nem oldható meg a központi irányítás szintjén. Elengedhetlenné vált a megfelelő szintű helyismeret, hogy valóban az állampolgárok által elvárt, a helyi közösség érdekeit legjobban szolgáló diverzifikált fejlődési stratégiák készüljenek. A speciális területi problémák megoldására azonban egyre kevésbé voltak képesek a hagyományos ágazati politikai intézkedések. Az egyszerre több területet is érintő, összetett fejlesztési tendenciák átfogó, integrált stratégiákat követeltek.

A mára kialakult rendszer további jellemzője, hogy új szereplők jelentek meg a területfejlesztési programozásban. Az egyszereplős, állami dominanciájú rendszer helyébe olyan struktúra lépett, ahol elengedhetetlen a társadalom, illetve a gazdasági- és

nonprofit szervezetek bevonása a területi tervezésbe. Az Európai Kormányzásról készült Fehér Könyvben, és az Európai Területfejlesztési Perspektívában is, a Bizottság kiemeli annak fontosságát, hogy ezek között a szereplők között megfelelő partnerségi kapcsolat alakuljon ki: „együttműködésre, konzultációra és megegyezésre van szükség közösségi, országos, regionális és helyi szinten. A területfejlesztési politika megközelítési módja hatékony alkalmazásának elengedhetetlen előfeltétele a széles körű társadalmi támogatás. (ETP, 1999; Fehér Könyv, 2001).

A központi igazgatás azonban továbbra is nélkülözhetetlen szereplője marad a területfejlesztési politikának, csupán feladatai alakulnak át: a korábbi irányító funkció helyébe a koordináló, összehangoló funkció lép. Megfelelő keretet kell biztosítani a regionális és nemzeti szinten megfogalmazott terveknek, ezeket úgy kell egymáshoz igazítani, hogy egymás eredményeit ne kioltás, hanem azokat még tovább erősítsék.

#### *1.1.4. A francia válasz*

Fanciaországban egészen a hetvenes évek végéig, nyolcvanas évek elejéig központi szinten, a Nemzeti Terv Hivatal (*Commissariat Général au Plan*) által készített ötéves tervek határozták meg a fejlesztések fő irányait.

A regionális közigazgatás megteremtésének első jelentős lépésére 1964-ben került sor, amikor az állam dekoncentrált szerveit regionális szinten szervezték újjá. A javaslat azonban, hogy a régiókat közvetlenül választott testületek irányítsák elbukott az 1969-es népszavazáson, és a nyolcvanas évek közepéig nem sikerült létrehozni az önkormányzatiság minden szempontjának eleget tevő régiókat.

1972-ben, a 69-es sikertelen referendumot követően, létrehozták az ún. Regionális Közintézményeket (*établissements publics régionaux*), élükön két testület, a Regionális Tanács, illetve a Regionális Gazdasági és Szociális Tanács állt. (Ezek a szervezetek a magyarországi regionális fejlesztési tanácsokhoz hasonlóak.) A végrehajtó hatalom azonban továbbra is a prefektus (a központi igazgatás képviselőjének) hatásköre maradt, nem történt valódi hatáskörátadás regionális szintre.

Csak az 1982-es decentralizációs törvény ruházta fel a régiókat a megyékkel és a településekkel azonos jogosultságokkal. Ettől az évtől kezdve volt lehetőség arra, hogy a régiók, a különböző fejlesztési programok tekintetében, *kölcsönös kötelezettségvállalásról* állapodjanak meg az állam képviselőjével, a prefektussal, akkor még öt évre szóló tervszerződések aláírásával.

Franciaországban regionális szinten az államot a prefektus képviseli. Minden megyének külön prefektusa van, a régiót a központi megye prefektusa képviseli. A prefektust a belügyminiszter javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki, a régióban és megyékben a miniszterelnököt és az összes szakminisztériumot képviselik. Tevékenységéről a belügyminiszternek tartozik elszámolással. Elsődleges feladata a regionális és központi döntések összehangolása, a tervszerződések előkészítése és aláírása (Yuill, D. 2003).

A prefektus mellett minden régióban (26) működik a Régió Prefektúrájának Regionális Ügyekért Felelős Főtitkársága (*Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales des Préfectures de Région*), amely a régió prefektusának közvetlen

irányítása alatt áll. A tárcaközi intézmény gazdasági és szociális fejlesztésekkel, illetve területi tervezéssel foglalkozik. Emellett az egyes minisztériumok is képviseltethetik magukat regionális, vagy akár megyei szinten, ezeknek a dekoncentrált területi szervezeteknek az összehangolása is a prefektus feladata.

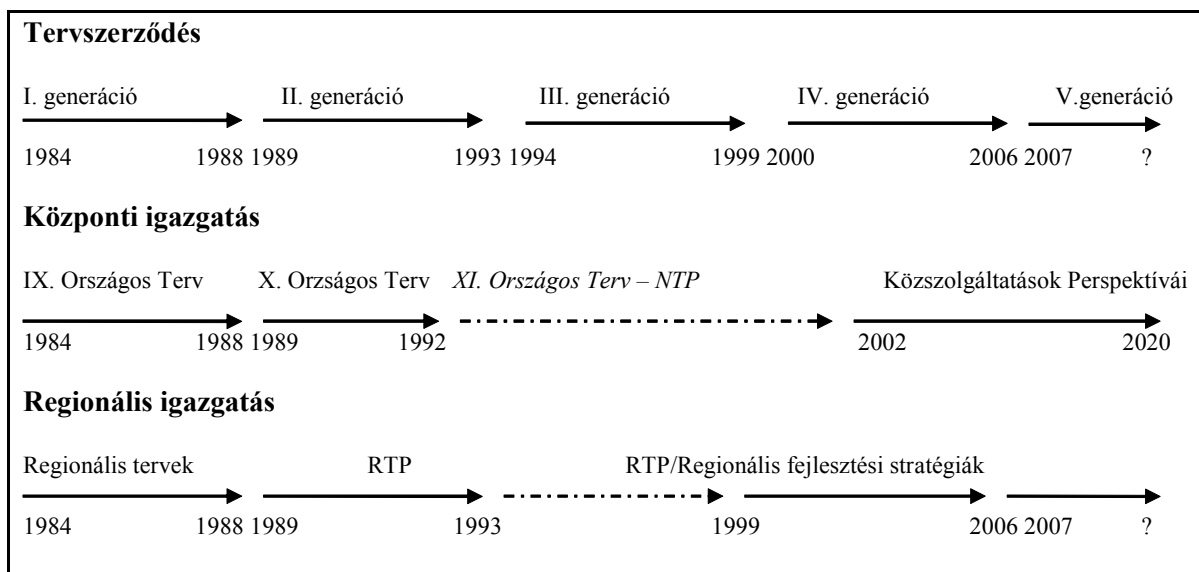
A francia regionális igazgatás központi szintjén nagyon fontos szerepet játszik a Datar (*Délégation á l'aménagement du territoire et á l'action régionale* – Területrendezésért és a regionális feladatokért felelős küldöttség). 1963-ban azzal a céllal hozták létre, hogy segítse a kormány munkáját területrendezési kérdésekben: tegyen javaslatot, készítsen összefoglalókat a területfejlesztési politika minél hatékonyabbá tételéhez. *A Datar tárcaközi intézmény, a minisztériumok felett, közvetlenül a miniszterelnök irányítása alatt áll.* Nagyon fontos szerepet játszik a decentralizáció folyamatának ösztönzésében, a központi igazgatás és a területi szinteken folyó tervező munka összehangolásában, nemzeti és nemzetközi kapcsolatok kialakításában.

Mára a két évtizede bevezetett tervszerződések átalakították a tervezés módszertanát. A harmadik generációs tervszerződések készítésénél még elkészült az országos terv, igaz ezt a Parlament már nem fogadta el. Annak érdekében, hogy a regionális érdekek érvényesülése mellett, a nemzeti koherencia is biztosítva legyen, a kormány az 1995-ös területfejlesztésről szóló törvényben Nemzeti Területfejlesztési Perspektíva (NTP) (*Schéma national d'aménagement du territoire*) elkészítését írta elő. A törvény szerint ebben a dokumentumban kellett összefoglalni mindazokat az elveket, amelyek alapján a területfejlesztést érintő döntések születnek. A nemzeti szinten elkészített dokumentumot a régiókban készített perspektívák tették volna teljessé. (*Schéma régional d'aménagement du territoire*) A Nemzeti Területfejlesztési Perspektíva azonban nem készült el. 1999-ben ezért az ún. Voynet törvény rendelkezik a *Közzolgáltatások perspektíváinak* (*Schéma des Services Collectifs*) elkészítéséről. A nyolc területen készített dokumentumok 2020-ig határozzák meg az állam elképzeléseit, jövőképét. (A nyolc perspektíva a következő témakörökben készült: felsőoktatás és kutatás, kultúra, egészségügy, hírközlés és kommunikáció, közlekedés és szállítmányozás, energia, vidékpolitika, sport) (LOADDT, 1999). Az Állam Tanács rendeletben hirdette ki a perspektívákat, amelyek ezután 2002-ben léptek életbe. A dokumentumok mind a központi igazgatás, mind pedig a területi szinteknek hivatkozási pontként szolgálnak fejlesztési elképzeléseik megfogalmazása során (*1. ábra*).

A régiók is készítik saját perspektíváikat, fejlesztési dokumentumaikat. Ezek a regionális stratégiák képezik az alapjait a tervszerződések elkészítése során a régió tárgyalási pozíciójának. Természetesen a regionális perspektívák, stratégiák nem csak azokat az intézkedéseket tartalmazhatják, amelyek később beépülnek a tervszerződésbe. *Azoknak a fejlesztéseknek is szerepelnie kell a stratégiai dokumentumban, amelyeket az állam részvétele nélkül, esetleg más partnerekkel kíván megvalósítani a régió.*

## 1. ábra

*A tervszerződések és a tervek kapcsolata időrenden, 1984–2007*



*Forrás:* Datar: Les contrats de plan État-Région (8. old.).

A tervszerződés kizárólag a hazai, francia területfejlesztési források felhasználására vonatkozik. A tervszerződések nem tartalmazzák az uniós pályázatokból nyerhető támogatásokat. Természetesen a tervszerződések előkészítése során egyre nagyobb figyelmet szentelnek a terv készítői az európai folyamatoknak, de az európai pénzeket nem foglalják bele a tervszerződésekbe.

A 2000–2006-os költségvetési időszak európai programjai többségükben regionális programok, csupán öt nemzeti program létezik. A nemzeti programok között lehet például találni a centralizált irányításra, és a részben centralizált, részben decentralizált kezelésre is. Ez utóbbi esetben az állam regionális dekoncentrált szerveit is bevonják a programok lebonyolításába. Ami a regionális programokat illeti, többségük a prefektus irányítása alatt áll. A prefektúra az esetek többségében irányító és kifizető hatóságként is működik egyidejűleg. A prefektus munkáját segíti a regionális ügyekért felelős általános titkárság, amelynek külön európai ügyekért felelős főosztálya van. Az európai ügyekért felelős főosztályon külön csoport foglalkozik az irányítással, ellenőrzéssel és jóváhagyással.

## 1.2. Tervszerződés a gyakorlatban

### 1.2.1. A szerződéskötés folyamata

A tervszerződések kidolgozásának folyamatát az eddigi gyakorlat szerint miniszterelnöki körlevélben pontosították. A tervszerződések létrehozó törvény ugyanis nem rendelkezik részletesen a szerződéskötési eljárásról. A szerződések előkészítése mintegy kétéves folyamat, amely négy szakaszra bontható.

1. *A stratégia kidolgozása.* Első lépésként a területrendezésért felelős tárcaközi bizottság (CIAT, Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) meghatározta a

nemzeti prioritásokat az ágazati minisztériumok által korábban a Datarhoz eljuttatott prioritások alapján. A 2000–2006-os tervszerződések három fő pillérre épülnek: foglalkoztatás, fenntartható fejlődés és szolidaritás. A prioritások meghatározásával egyidőben a miniszterelnök körlevélben kérte a prefektusokat, hogy készítsék el a régiójukra vonatkozó állami stratégiát. A régió prefektusa a Régió Közigazgatási Konferenciájával való konzultáció után elkészítette az állam regionális stratégiáját bemutató jegyzékét. (A Regionális Közigazgatási Konferencia konzultatív szervezet. Tagjai a régió megyéinek prefektusai, a régióban működő dekoncentrált szervek vezetői, illetve az államkincstár regionális kirendeltségének vezetője a régió prefektusának elnöklete alatt dolgoznak. Az állam regionális szerepvállalásáról alkot véleményt, különös tekintettel a gazdasági, szociális és területrendezési kérdésekre. Konzultációs joggal rendelkezik a tervszerződések előkészítése során, illetve a régiót érintő európai programok esetében.) A Datar feladata összehangolni, szintetizálni a régió prefektusa és az ágazati minisztériumok által megfogalmazott elképzeléseket. Ezzel a munkával párhuzamosan a régió is megkezdte regionális tervének a kidolgozását. A Regionális Tanács a Regionális Gazdasági és Szociális Tanáccsal együttműködve készíti el a régió középtávú fejlesztési tervét.

2. *Konzultáció.* A prefektus által elkészített stratégiai dokumentum alapján konzultációk kezdődtek a régiókban a prefektus, a Regionális Tanács, a Regionális Gazdasági és Szociális Tanács részvételével. *Az egyeztetések eredményeként a prefektusnak kellett elkészíteni az állam és a regionális tanácsok terveinek szintézisét tartalmazó dokumentumot.* E dokumentumok alapján döntött a területrendezésért felelős tárcaközi bizottság arról, hogy az ágazati minisztériumok költségvetéséből összesen 13,87 milliárd eurót különít el a tervszerződések finanszírozására, és egyben felhatalmazta a prefektusokat a konkrét tárgyalások megkezdésére.

3. *Tárgyalás.* A prefektus, a regionális tanács elnöke és más érintett partnerek megkezdtek a tervszerződések keretében megvalósuló programok pontos meghatározását. Dönteni kellett az államtól (azaz az egyes minisztériumoktól) kapott keret konkrét felhasználásáról, fel kellett becsülni a fejlesztések fedezetét biztosító kiegészítő finanszírozás nagyságát, és ezek alapján módosítani kellett az állam által első körben felajánlott összeget.

4. *Aláírás.* A tervszerződések végleges változatát tárcaközi megbeszéléseken és a Regionális Tanács ülésein hagyták jóvá, majd a prefektus és a regionális tanács elnökének aláírásával véglegesítették a szerződéskötés kétéves folyamatát. Vannak olyan régiók, ahol a prefektus és a regionális tanács elnöke mellett más aláírók is szerepeltek. Bourgogne-ban például a régiót alkotó megyék elnökei is szentesítették a hét évre szóló tervezési dokumentumot.

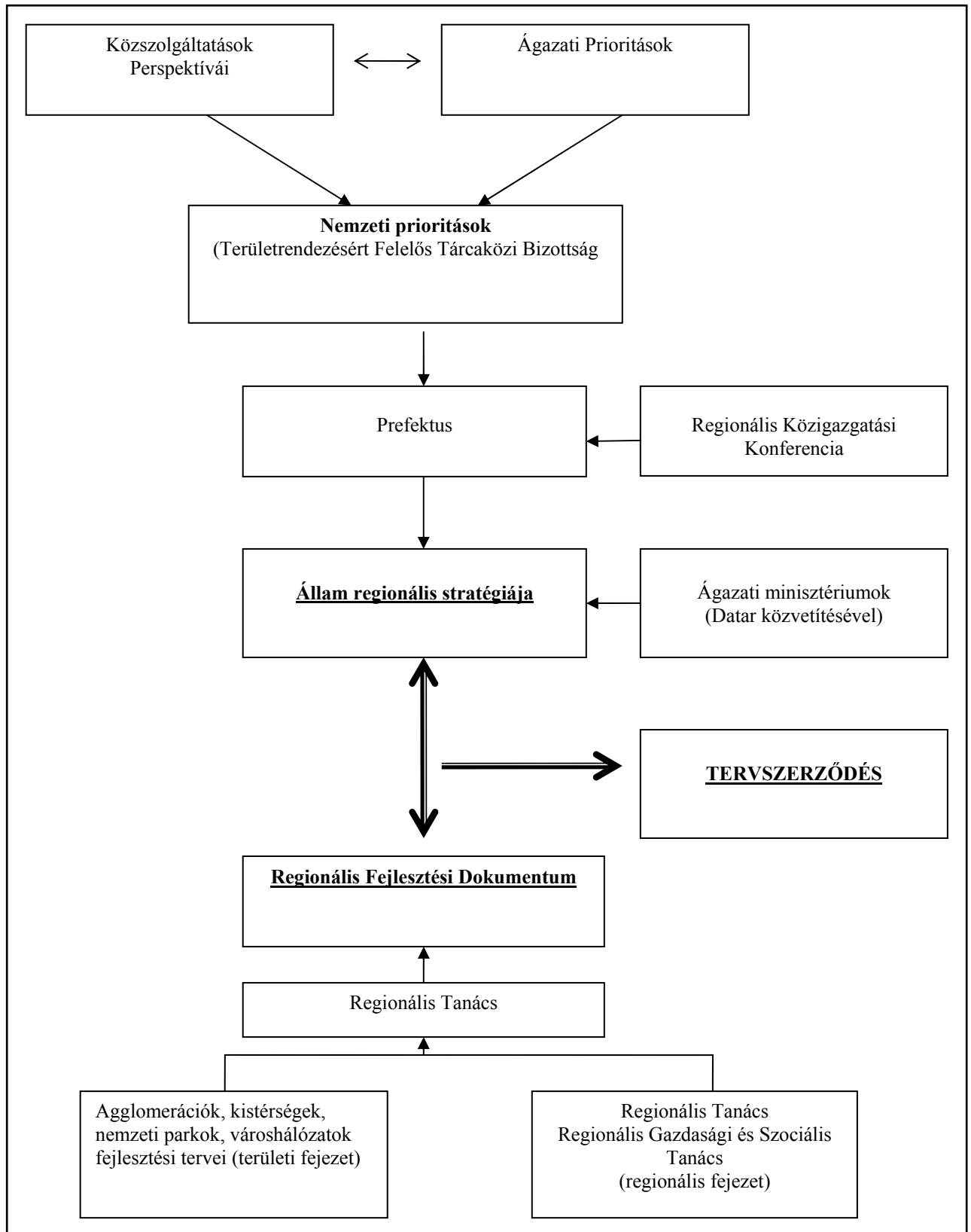
5. *A tervszerződések tartalma.* Annak ellenére, hogy a tervszerződések szerkezetére nincs egységesen előírt formai követelmény, e tekintetben mégis van hasonlóság a régiók tervezési dokumentumai között. A dokumentumok terjedelme igen eltérő lehet, de a következő elemek mindegyik tervszerződésben fellelhetők.

A tervszerződések *bevezetőjében* a dokumentum készítői összefoglalják a szerződés elkészítésének folyamatát (2. ábra) bemutatják az állam és a régió közös helyzetértékelését, és rögzítik a fő célkitűzéseket. A bourgogne-i régióval kötött

megállapodás például a következő célokat emeli ki: „*Közös ambíciónk, amelyet minden bourgogne-i polgárral szeretnénk megosztani, hat fő pillérre épül: a gazdaságfejlesztésre, a környezetre és kulturális örökségre, az új technológiákra és kommunikációra, a területrendezésre, a közlekedésre és az oktatásra* (Bourgogne, 2000). Az alsace-i régió a térség versenyképességét tűzte ki célul az európai gazdasági térben, kiegyensúlyozott fejlődés mellett (Alsace, 1994). A Dél-Pireneusok régió az Unió bővítésére hivatkozva hívja fel arra a figyelmet, hogy az Európai Unió déli régióinak a támogatása, fejlesztése elengedhetetlen a kibővített Unió további fejlődéséhez, mivel ezek a térségek biztosíthatják az egyensúlyt a 25 tagúra bővült Európában. A dél-pireneusi régió legfontosabb feladata tehát *a fejlődési lehetőségek minél hatékonyabb kiaknázása, illetve a régió bekapcsolása a materiális és immateriális javak áramlásába* (Midi-Pyrénées, 2000).

2. ábra

*A tervszerződés kidolgozásának folyamata*



Forrás: szerző saját szerkesztése



Az állam-régió tervszerződések általában leghosszabb része a bevezetőben említett öt-hat stratégiai cél lebontását tartalmazza *15–30 programra*, 30–80 intézkedésre és akár több száz konkrét lépésre. A konkrét intézkedésekre vonatkozóan a tervszerződés tartalmazza a finanszírozás mértékét, módját és egyes esetekben a kedvezményezettek körét is meghatározza.

A programok, intézkedések a következő főbb témakörök köré csoportosulnak: a fenntartható fejlődés érdekében a szerződések programjai támogatják kiegyensúlyozott közlekedési rendszerek kialakítását (úthálózat, vonat-, vízi-, városi- és városkörnyéki közlekedés fejlesztése), a környezet védelmét (energia-, hulladék-, vízgazdálkodás, természeti környezet megóvása, természeti katasztrófák elleni védekezés fejlesztése) és a minőségi mezőgazdasági és halászati termelés előmozdítását. A humán erőforrás fejlesztését a felsőoktatás és kutatás támogatását szolgáló programokkal, a kultúra mindenki számára elérhetővé tételével és az információs technológia terjesztésével kívánják megvalósítani. Nagyon fontos szerepet töltenek be a tervszerződések programjai között a foglalkoztatást és szakképzést érintő intézkedések. Kis- és közepes vállalkozások, illetve versenyképes turizmus fejlesztésére vonatkozó intézkedések is nagy számban fordulnak elő a régiók tervszerződéseiben. A szolidaritás égisze alatt az egészségügyi, szociális- és lakásügyi problémák felszámolására is kerültek be intézkedések a tervszerződésekbe, és egyre nagyobb összegű támogatásban részesül a fiatalság és a sport (*La documentation française*, 2002).

6. *Végrehajtás.* A tervszerződések végén a végrehajtás feltételeit rögzítik a szerződő partnerek. Itt szerepelnek olyan kitételek, mint például az a megkövetelés, hogy *az állam által jóváhagyott pénzügyi kötelezettségvállalás a költségvetési törvények által biztosított pénzügyi eszközök mértékének van alárendelve. A költségvetési törvény keretein belül az állam elsőbbséget biztosít a szerződésben rögzített célok finanszírozásának* (Sénat, 2000). Ugyanez vonatkozik a régió kötelezettségeire is: *a régió is csak költségvetésének keretein belül köteles teljesíteni a tervszerződésben vállaltakat.*

Ebben a részben rögzíti az állam és a régió *a szerződések módosításának formáját is, amely a kölcsönös megállapodáson kell, hogy alapuljon.* (Csak nagyon indokolt helyzetekben képzelhető el az egyoldalú szerződésbontást.)

A végrehajtást érintő intézkedések között szerepel az ellenőrzés, illetve értékelés módjának a meghatározása. Biztosítani kell, hogy a szerződésben érintett partnerek folyamatosan tájékoztatva legyenek a szerződés végrehajtására vonatkozó intézkedésekről. *A folyamatos értékelés biztosítja a szerződés lejárta előtt a prioritások, intézkedések módosításának lehetőségét, amennyiben a változó körülmények ezt szükségessé teszik.*

Nincs tehát egységesen előírt intézményrendszer a tervszerződések végrehajtására, a források kezelésének módjára, a monitoringra, értékelésre. Erről az állam és a Regionális Tanács elnöke a szerződéskötés folyamata során állapodik meg. Az eddigi gyakorlat azt bizonyítja, hogy az állam és a régió közösen felügyeli a szerződések végrehajtását. Az állam és a régió képviselőiből álló ellenőrző, irányító bizottság mellett a programok szakmai minőségét vizsgáló csoportok is alakulhatnak. Általában az egyes szakterületet, a tervszerződések egyes fejezeteit az adott téma szakértői követik

nyomon, ők értékelik a programokat, az alkalmazott eszközöket és a megvalósítás hatékonyságát.

A tervszerződések, az esetek többségében nem határozzák meg teljes részletességgel a programok megvalósítását. Csupán a nagy infrastrukturális beruházásoknál találni arra példát, hogy a beruházás szinte minden részlete rögzítve van a tervszerződésben, máskor általában csak az intézkedések keretét adja meg a szerződés, a részleteket később rögzítik a fejlesztésben részt vevő partnerekkel.

7. *A pénz felhasználása.* A tervszerződésekre fordított állami támogatásokhoz meghatározott ütemterv szerint juthatnak hozzá a régiók, (*La documentation française*, 2002). Az N-1. év őszén (N: a támogatás felhasználásának az éve) a régió prefektusa eljuttatja a Datarhoz azt a dokumentumot, amelyben részletezi, hogy mekkora pénzügyi hozzájárulásra tart igényt a következő évben. (Természetesen a tervszerződésben korábban rögzített feladatok megvalósítására.) A Datar ezt a dokumentumot továbbítja az érintett minisztériumokhoz, és amennyiben szükséges, tárcaközi együttműködéseket szervez a prefektus és a minisztériumok között.

Az N. év januárjában a minisztériumok tájékoztatják a Datart arról, hogy mekkora összeget szándékoznak az adott évben a prefektusoknak eljuttatni.

Egy évvel később, N+1. év januárjában a minisztériumoknak arról kell beszámolniuk, hogy a valóságban mennyi pénzt utaltak át a régió prefektusához. Ugyanezen év márciusára a prefektusoknak pedig mérleget kell készíteniük a felhasznált forrásokról.

A Datarnak komoly szerepe van a szerződések végrehajtása és ellenőrzése során. Bár a folyamatban résztvevő szerv mindegyike rendelkezik saját ellenőrző mechanizmussal, elengedhetetlen, hogy a központi források felhasználásáról mindig megbízható képet lehessen kapni. *A Datar felügyeli, hogy a minisztériumok időben átutalják a régióknak a pénzt, és az ő feladata a fejlesztések megvalósításának minőségi ellenőrzése is.*

A terv értékelésében több szervezet is részt vesz, az értékelés finanszírozására elkülönített pénzeszköz áll rendelkezésre az egyes tervszerződésekben. Regionális szinten az ellenőrzésben a régió területrendezésért és fejlesztésért felelős bizottságának Regionális Irányító és Értékelő Tanácsa vesz részt. Nemzeti szinten pedig a Nemzeti Értékelő Hatóság végzi az értékelő munkát. Ez a szerv ellenőrzi a regionális értékelő tanácsok által készített összegzéseket, majd ezek alapján javaslatot tehet az Általános Tervbizottságnak a finanszírozás további módjára, technikai, módszertani változtatásokra. A Nemzeti Értékelő Tanács szintén országos szinten működik, a minisztériumok felkérésére a tárcaközi és az interregionális értékeléseket végzi.

A negyedik generációs tervszerződések esetében már *kötelező elkészíteni a végrehajtás félidejűs értékelését*. Ez az értékelés nem érinti a hét évre előirányzott támogatás mértékét, csupán azt a célt kívánja szolgálni, hogy csak a valóban kivitelezhető projektek maradjanak a tervszerződésben, illetve, ha szükséges módosítani lehessen az intézkedések költségtervét.

### 1.3. Esettanulmány: Rhône-Alpes régió tervszerződése

A mintegy kétszáz oldalas dokumentum a nemzeti prioritások (foglalkoztatás, fenntartható fejlődés, szolidaritás) és a regionális stratégiai orientációk felsorolásával kezdődik

A régió stratégiai céljai:

- A kohézió és belső szolidaritás erősítése, erősebb szociális kapcsolat kialakítása.
- A régió vonzerejének és nemzetközi kapcsolatainak erősítése.

A bevezető röviden bemutatja a régió sajátosságait, a kihívásokat és kitér a negyedik generációs szerződések új elemeire (regionális, területi fejezetek megjelenése). A bevezetőt követi a négy paragrafusból álló *szerződés, amelyet a regionális tanács elnöke, a régió prefektusa és a területrendezésért felelős miniszter írt alá*. Az első paragrafus rögzíti, hogy az 1982-es törvény alapján készült tervszerződésről van szó. A második paragrafus felsorolja az állam és a régió által közösen megvalósítani kívánt 14 programot:

- Felsőoktatás
- Kutatás
- Technológia
- Vállalatfejlesztés és foglalkoztatás
- Foglalkoztatás növelése a vállaltok versenyképességének javításával és a szakmai beilleszkedés fejlesztésével
- Mező- és erdőgazdaság
- Turizmus
- Közlekedés és kommunikáció
- Környezetvédelem
- Kultúra
- Város- és lakáspolitikai, szociális és területi szolidaritás
- Egészségügy
- Decentralizált együttműködés
- Területrendezés, -fejlesztés, -szervezés.

A harmadik paragrafus az állam és a régió pénzügyi hozzájárulását tartalmazza, az állam részéről 8,341 milliárd frank, amely kiegészül az interregionális fejezet finanszírozására szánt 268 millió frankkal (összesen: 8,609 milliárd frank). A régió hozzájárulása 8,155 milliárd frank, amely kiegészül az interregionális programok társfinanszírozásához szükséges 241 millió frankkal (összesen: 8,396 milliárd frank).

A szerződő felek a negyedik paragrafusban rendelkeznek arról, hogy a Prefektus és a Regionális Tanács közösen felelnek a tervszerződésben vállaltak megvalósításáért.

Az aláírt szerződést a 14 program részletes bemutatása, pénzügyi táblák (1–2. táblázat) és a végrehajtást pontosító kiegészítő rendelkezések követik.

A 14 program a következő:

- I. Program: Felsőoktatás
  - I.1. Az intézkedések alapelvei.
  - I.2. Az Oktatási Minisztérium intézkedései.

- I.3. Egyéb felsőoktatási intézkedések
- I.4. Nyomon követés és értékelés módszertana.
- II. Program: Kutatás
  - II.1. A régió erősségének számító kutatási területeket fejlesztése
  - II.2. A gazdasági szerkezet fejlesztése céljából a kutatás speciális területeinek támogatása.
  - II.3. Specializált pólusok kialakítása az egyetemi központokban.
- III. Program: Technológia
  - III.1. A regionális technológiai ügynökségek támogatása, a kutatás kínálatának strukturálása.
  - III.2. A technológiai kutatás támogatása.
  - III.3. Technológiai platformok fejlesztése.
  - III.4. Technológia transzfer, tudományos és technológiai foglalkoztatás révén.
- IV. Program: Vállalatfejlesztés és foglalkoztatás.
  - IV.1. Vállalkozás létrehozásának fejlesztése, támogatása.
  - IV.2. A közepes és kisvállalkozások fejlesztése.
  - IV.3. A törekeny foglalkoztatási szerkezetű térségekben az ipari struktúraváltás támogatása.
  - IV.4. Kiegészítő szolgáltatások fejlesztése.
- V. Program: Foglalkoztatás növelése a vállaltok versenyképességének javításával és a szakmai beilleszkedés fejlesztésével.
  - V.1. Szakmaválasztás támogatása.
  - V.2. A beilleszkedés támogatása három cél figyelembevételével: folytonosság, hatékonyság, hosszú táv.
  - V.3. A képzés minőségének javítása.
  - V.4. A gimnáziumokkal közös cselekvés
  - V.5. A foglalkoztatáspolitikai jobb koordinálása területi szinten.
- VI. Program: Mező- és erdőgazdaság
  - VI.1. A mezőgazdasági munkavállalás támogatása, a foglalkoztatás fejlesztése.
  - VI.2. A termelés értékesítése.
  - VI.3. A K+F megerősítése.
  - VI.4. A vállalatok támogatása, hogy a piac és a társadalom elvárásaihoz minél jobban tudjanak alkalmazkodni.
  - VI.5. Az erdő gazdasági és környezeti potenciáljának hasznosítása.
  - VI.6. A szennyezés megfékezése.
  - VI.7. A hegyi területek helyreállítása.
  - VI.8. A hegyi tevékenységek támogatása.
  - VI.9. A vidékfejlesztés irányítása.
- VII. Program: Turizmus
  - VII.1. A turizmus gazdasági tudásbázisának megerősítése.
  - VII.2. A turizmus szereplőinek szakképzése.
  - VII.3. A turizmus kínálatának javítása.
- VIII. Program: Közlekedés és kommunikáció.
  - VIII.1. Vasúti közlekedés.
  - VIII.2. Úthálózat: infrastruktúra és felhasználás.
  - VIII.3. Folyami közlekedés.
  - VIII.4. Kombinált fuvarozás lehetőségének tanulmányozása.
- IX. Program: Környezetvédelem

- IX.1. Térgazdálkodás.
- IX.2. Vízgazdálkodás.
- IX.3. Környezet megfigyelése, fenntartható fejlődés előmozdítása.
- X. Program: Kultúra
  - X.1. Hálózatba szerveződés: létrehozás/ terjeszkedés.
  - X.2. Területi intézkedések és terjeszkedés.
  - X.3. A művészeti oktatás intézményeinek hálózatba szervezése.
  - X.4. Tudományos, technikai és ipari kultúra.
- XI. Program: Város- és lakáspolitikai, szociális és területi szolidaritás.
  - XI.1. Városrészek átalakítása, szolgáltatások fejlesztése.
  - XI.2. Szociális sokszínűség, városi beilleszkedés.
  - XI.3. Szakmai beilleszkedés és gazdaságfejlesztés.
  - XI.4. Szociális fejlesztés, támogatás a folyamat szereplőinek.
  - XI.5. Regionális tervezés és irányítás.
  - XI.6. Szerződéskötés, és a megvalósítás formái.

## 1. táblázat

*A tervszerződés összefoglaló pénzügyi táblája*

|                                                                 | ÁLLAM         |                         | RÉGIÓ       |
|-----------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------|-------------|
| Programok                                                       | Tervszerződés | Interregionális fejezet |             |
| I. Felsőoktatás                                                 | 1060          |                         | 935,8       |
| II. Kutatás                                                     | 320           | 5                       | 240         |
| III. Technológia                                                | 196           |                         | 196         |
| IV. Vállalatfejlesztés és foglalkoztatás                        | 509           | 7,5                     | 740         |
| V. Foglalkoztatás növelése, szakmai beilleszkedés               | 318           | 10                      | 455         |
| VI. Mező- és erdőgazdaság                                       | 593           | 112                     | 711         |
| VII. Turizmus                                                   | 45            | 35                      | 96          |
| VIII. Közlekedés és kommunikáció                                | 2923,5        |                         | 2730        |
| IX. Környezetvédelem                                            | 200           | 67                      | 291         |
| X. Kultúra                                                      | 170           |                         | 200         |
| XI. Város- és lakáspolitiká, szociális és területi szolidaritás | 1339,5        |                         | 700         |
| XII. Egészségügy                                                | 147           |                         | 91          |
| XIII. Decentralizált együttműködés                              | 10            |                         | 10          |
| XIV. Területrendezés, -fejlesztés, -szervezés                   | 510           | 31,5                    | 1000        |
| <b>Összesen</b>                                                 | <b>8341</b>   | <b>268</b>              | <b>8396</b> |

*Forrás:* Rhône-Alpes régió tervszerződése (2000–2006).

## 2. táblázat

*A tervszerződés tárcánként részletezett pénzügyi táblája*

|                                                                     | Oktatás,<br>kutatás és<br>technológia | Ipar       | Kül-<br>kereskedelem | Védelem   | KKV,<br>kereskedelem | Foglalkoztatás<br>szolidaritás<br>egészségü. | Mezőgazdaság<br>és erdő | Közlekedés<br>lakásügy<br>turizmus | Környezet  | Kultúra    | Nemzeti<br>Területfej-<br>lesztési Alap | Ifjúság és sport | Igazságügy | Külgly    | ÁLLAM       |            | RÉGIÓ       |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------|----------------------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|------------|------------|-----------------------------------------|------------------|------------|-----------|-------------|------------|-------------|
| I. Felsőoktatás                                                     | 1000                                  |            |                      |           |                      | 48                                           | 12                      |                                    |            |            |                                         |                  |            |           | 1060        |            | 935,8       |
| II. Kutatás                                                         | 320                                   |            |                      |           |                      |                                              |                         |                                    |            |            |                                         |                  |            |           | 320         | 5          | 240         |
| III. Technológia                                                    | 160                                   | 36         |                      |           |                      |                                              |                         |                                    |            |            |                                         |                  |            |           | 196         |            | 196         |
| IV. Vállalatfejlesztés és<br>foglalkoztatás                         |                                       | 279        | 30                   | 40        | 25                   | 120                                          |                         | 15                                 |            |            |                                         |                  |            |           | 509         | 7,5        | 740         |
| V. Foglalkoztatás növelése,<br>szakmai beilleszkedés                | 66                                    |            |                      |           |                      | 245,5                                        |                         |                                    |            |            |                                         | 6,5              |            |           | 318         | 10         | 455         |
| VI. Mező- és erdőgazdaság                                           |                                       |            |                      |           |                      |                                              | 593                     |                                    |            |            |                                         |                  |            |           | 593         | 112        | 711         |
| VII. Turizmus                                                       |                                       |            |                      |           |                      |                                              |                         | 40                                 |            |            |                                         | 5                |            |           | 45          | 35         | 96          |
| VIII. Közlekedés és kommunikáció                                    |                                       |            |                      |           |                      |                                              |                         | 2923,5                             |            |            |                                         |                  |            |           | 2923,5      |            | 2730        |
| IX. Környezetvédelem                                                |                                       |            |                      |           |                      |                                              |                         |                                    | 200        |            |                                         |                  |            |           | 200         | 67         | 291         |
| X. Kultúra                                                          | 20                                    |            |                      |           |                      |                                              |                         |                                    |            | 150        |                                         |                  |            |           | 170         |            | 200         |
| XI. Város- és lakáspolitikai, szociális<br>és területi szolidaritás |                                       |            |                      |           |                      | 974,5                                        |                         | 335                                |            |            |                                         | 10               | 20         |           | 1339,5      |            | 700         |
| XII. Egészségügy                                                    |                                       |            |                      |           |                      | 147                                          |                         |                                    |            |            |                                         |                  |            |           | 147         |            | 91          |
| XIII. Decentralizált együttműködés                                  |                                       |            |                      |           |                      |                                              |                         |                                    |            |            |                                         |                  |            | 10        | 10          |            | 10          |
| XIV. Területrendezés, -fejlesztés, -<br>szervezés                   |                                       |            |                      |           |                      |                                              |                         | 1,5                                |            |            | 500                                     | 8,5              |            |           | 510         | 31,5       | 1000        |
| <b>Összesen</b>                                                     | <b>1566</b>                           | <b>315</b> | <b>30</b>            | <b>40</b> | <b>25</b>            | <b>1535</b>                                  | <b>605</b>              | <b>3315</b>                        | <b>200</b> | <b>150</b> | <b>500</b>                              | <b>30</b>        | <b>20</b>  | <b>10</b> | <b>8341</b> | <b>268</b> | <b>8396</b> |

*Forrás: :Rhône-Alpes régió tervszerződése (2000-2006)*

Az összefoglaló pénzügyi táblázatokat a 14 program részleteinek bemutatása követi. Mindegyik programhoz tartozik egy pénzügyi tábla, amely részletesen tartalmazza, hogy milyen intézkedéseket kíván megvalósítani a régió az adott cél elérése érdekében, illetve azt is, hogy mindezt mely minisztériumi forrásokból kívánja finanszírozni. Jelen esettanulmányban harmadik, a technológia fejlesztésére vonatkozó program ismertetésére kerül sor a regionális fejezetből, mert a többi hasonló logika alapján épül fel (3. táblázat).

### 3. táblázat

#### *A III. Technológia program pénzügyi táblája*

| Megnevezés                                                          | Oktatás,<br>kutatás és<br>technológia            | Ipar | Állam         |                            | Régió |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------|---------------|----------------------------|-------|
|                                                                     |                                                  |      | Tervszerződés | Interregionális<br>fejezet |       |
| Technológia                                                         | 160                                              | 36   | 196           |                            | 196   |
| Technológiai ügynökségek,<br>a kutatás kínálatának<br>strukturálása | 55                                               | 36   | 91            |                            | 100   |
| Technológiai platformok                                             | 45                                               |      | 45            |                            | 40    |
| Tudományos és<br>technológiai foglalkoztatás                        | 20                                               |      | 20            |                            | 20    |
| Innovatív vállalkozások<br>létrehozása                              | Tervszerződésen kívül finanszírozott tevékenység |      |               |                            |       |
| Kereslet koordinációja                                              |                                                  |      |               |                            |       |

*Forrás:* Rhône-Alpes régió tervszerződése (2000–2006).

A pénzügyi tábla után a szerződő felek megindokolják, hogy az adott programokra miért van szükség és milyen eredményeket várnak megvalósulásuktól. Itt már egész konkrét javaslatok is bekerülhetnek a szerződésbe. A vizsgált szerződés például meghatározza, hogy Grenoble városában kerüljön kialakításra a digitális technológiával foglalkozó ügynökség, míg a biotechnológiai ügynökséget Lyonba helyezi.

A tizennegyedik, területrendezés, fejlesztés, szervezés program *tartalmazza a tervszerződésbe a területi szereplők fejlesztési tervei alapján bekerült elképzeléseket*. Az agglomerációk, területfejlesztési társulások (pays), regionális nemzeti parkok illetve városhálózatok projektjeinek részletes finanszírozását ismerteti ez a területi fejezet (4. táblázat).



4. táblázat

*A területrendezési program pénzügyi táblája*

| Megnevezés                                                                                                                                                     | Közlekedés,<br>lakásügy,<br>turizmus | Nemzeti<br>Területfejlesztési<br>Alap | Ifjúság és<br>sport | Állam         |                                 | Régió |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------|---------------------------------|-------|
|                                                                                                                                                                |                                      |                                       |                     | Tervszerződés | Interregi-<br>onális<br>fejezet |       |
| XIV. Területrendezés,<br>-fejlesztés, -szervezés                                                                                                               | 1,5                                  | 500                                   | 8,5                 | 510           | 31,5                            | 1000  |
| Társulásokkal kötött<br>szerződések<br>(tanulmánykészítés,<br>szakértői munkák,<br>tervezés...)                                                                |                                      | 315                                   | 8,5                 | 323,5         | 28,5                            | 550   |
| Agglomerációs<br>szerződések,<br>városhálózatok<br>(tanulmánykészítés,<br>szakértői munkák,<br>tervezés...)                                                    |                                      |                                       |                     |               | 3                               | 150   |
| Egyéb területi<br>folyamatok                                                                                                                                   |                                      | 185                                   |                     | 186,5         |                                 | 50    |
| Nagy átfogó programok<br>(Információs és<br>kommunikációs<br>technológia, egyéb nagy<br>projektek, pl.: Chavet<br>barlang, Charavines<br>régészeti központ...) | 1,5                                  |                                       |                     |               |                                 | 250   |

*Forrás:* Rhône-Alpes régió tervszerződése (2000–2006).

A tervszerződés a területfejlesztéssel, területrendezéssel foglalkozó fejezetében felsorolja azokat a forrásokat, ahonnan további finanszírozást lehet szerezni a területi folyamatok támogatásához. Első helyen említi a szerződés az EU Strukturális Alapjának a második és harmadik célkitűzését, illetve a Községi Kezdeményezések programjait, amelyek kiegészíthetik a szerződésbe foglalt fejlesztési projekteket. Megállapítja, hogy a tervszerződés és az uniós programokhoz készített Egységes Programozási Dokumentumok ugyanazt a stratégiai célt szolgálják.

A tervszerződéseken túl, a minisztériumok, régiók egyéb forrásokkal is rendelkeznek a területfejlesztési programok megvalósításához. További lehetőséget kínál az önkormányzatok és más partnerek (települések, társulások, magánszféra stb.) hozzájárulása a fejlesztésekhez.

INTERREGIONÁLIS FEJEZET Franciaországban is, csakúgy, mint nálunk számos esetben merül fel az a probléma, hogy a régió határai nem biztosítanak megfelelő keretet bizonyos fejlesztések, beruházások megvalósításához. Ilyen, több régiót, és adott esetben az egész ország fejlődését meghatározó projektek esetében az állam hivatott biztosítani a nemzeti koherenciát és a régiók közötti együttműködés keretét. A hegységek speciális földrajzi adottságaik következtében a régiók határain átnyúló turisztikai, mezőgazdasági és egyéb programokat igényelnek. Ennek biztosítására öt

interregionális konvenciót (*conventions interrégionales de massifs*) írtak alá az állam és az érintett régiók. (Aláírók a Regionális Tanácsok elnökei és a régiók prefektusai. Hasonló megállapodás a Loire térségének fejlődését biztosító „Loire Grandeur Nature” elnevezésű tízéves terv is. Az érintett hét régió és az állam arról állapodtak meg, hogy közösen fejlesztik a térség árvízvédelmi rendszerét, a vízgazdálkodást, a természeti- és kulturális értékek érvényesülését.)

5. táblázat

*Minisztériumi hozzájárulás a Jura-hegység konvencióhoz*

| Minisztérium                         | Állam (millió frank) |
|--------------------------------------|----------------------|
| Mezőgazdaság                         | 13,8                 |
| Turizmus                             | 2                    |
| Környezet                            | 2,2                  |
| Nemzeti Terület-<br>fejlesztési Alap | 12                   |
| <b>Összesen</b>                      | <b>30</b>            |

*Forrás: Rhône-Alpes régió tervszerződése (2000–2006).*

6. táblázat

*A Jura-hegység konvenció régiót érintő programjainak finanszírozása*

| Programok                                       | Állam (millió frank) | Régió (millió frank)                                                                          |
|-------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mezőgazdaság és erdő</b>                     |                      | A tervszerződés<br>összegébe beépített<br>regionális<br>társfinanszírozás:<br>30 millió frank |
| Szennyezés csökkentése                          | 4,5                  |                                                                                               |
| Hegyvidéki foglalkoztatás                       | 3                    |                                                                                               |
| Termékek értékesítése: tej                      | 6                    |                                                                                               |
| Fa és erdőgazdálkodás                           | 3                    |                                                                                               |
| <b>Általános területrendezési<br/>feladatok</b> |                      |                                                                                               |
| Társulások (pays) - turizmus                    | 12                   |                                                                                               |
| <b>Vállalatfejlesztés és<br/>foglalkoztatás</b> | 1,5                  |                                                                                               |
| <b>Összesen</b>                                 | <b>30</b>            | <b>30</b>                                                                                     |

*Forrás: Rhône-Alpes régió tervszerződése (2000–2006).*

Az interregionális fejezet finanszírozására szánt pénz csak akkor kerülhet felhasználásra, ha sikerül az érintett régiókkal megkötni az interregionális konvenciókat. A Rhône-Alpes régió három hegység-konvencióban is érintett, ezért a Jura-hegység, a Francia Középhegység és az Észak-Alpok hegyvidék fejlesztésére különített el pénzt a tervszerződésében. A tervszerződés interregionális fejezete részletezi, hogy az egyes konvenciók finanszírozásában a különböző minisztériumoktól származó pénzt, milyen programok keretein belül kívánja felhasználni a régió. A Jura-hegységről szóló konvenció 30 millió frankot különít el a Rhône-Alpes régió számára. Ennek az összegnek a felhasználását a következő két táblázat részletezi (5., 6. táblázat).

Hasonló táblázatok részletezik a középhegység és az Alpok konvenció regionális finanszírozását.

A programok felsorolása, részletezése után a szerződő felek rögzítették a szerződés nyomon követésének és ellenőrzésének módját. *Az ellenőrzés három pilléren áll:*

- A Regionális Területfejlesztési Konferenciát folyamatosan tájékoztatni kell a munka előrehaladásáról (A Regionális Területfejlesztési Konferenciát 1995-ben hozta létre a területfejlesztésről szóló törvény. A Konferenciát a régió prefektusa és a Regionális Tanács elnöke közösen vezetik. Tagjai választott képviselők, az Állam dekoncentrált szerveinek küldöttei, és a régió más gazdasági és szociális szereplői. Konzultációs joggal rendelkezik a régiót érintő területfejlesztési kérdések esetében, és a közszolgáltatások perspektíváit érintő kérdésekben.).
- A végrehajtó bizottságot a Regionális Ügyekért felelős Főtitkár (alprefektus) és a Regionális Tanács általános igazgatója (Regionális Tanács elnöke mellett ő végzi az igazgatási feladatokat) vezeti. Ez a bizottság felel a nyomon követésért és értékelésért.
- A tudományos tanács feladata vizsgálni az értékelés módszertanát, és biztosítani az elvégzett értékelések tudományos minőségét.

Mindegyik program mellett az adott terület szakértőiből álló külön csoport is vizsgálni fogja az értékeléseket. Feladatuk annak megállapítása, hogy a felhasznált eszközök a hatékonyság szempontjából megfelelnek-e az elvárásoknak. Közvetlen, és közvetett hatások vizsgálata, a megvalósítás korlátainak a feltárása.

Az értékelések elvégzését az állam, a régió és az érintett partnerek közösen finanszírozzák. Ennek érdekében az állam és a régió 5 millió frankot különít el a tervszerződésben. A folyamatos nyomon követés biztosítása érdekében, minden évben jelentést kell készíteni a tervszerződésbe foglalt programok megvalósításáról. A minisztériumok elszámolási ütemrendje miatt, minden év március 31-ig el kell juttatni az adott minisztériumhoz az elmúlt év során felhasznált pénzekről szóló jelentést. Ebben a részben mondják ki a szerződő felek, hogy a szerződésben szereplő kötelezettségvállalások a mindenkori nemzeti és regionális költségvetési törvénynek vannak alárendelve.

## 1.4. Konklúzió

### 1.4.1. A tervszerződési rendszer hatása

Franciaországban a több mint két évtizede bevezetett tervszerződések jelentős hatást gyakoroltak a területfejlesztés eszközrendszerének, döntéshozatalának alakulására, az állam és a területi szervek egymáshoz való viszonyára, a tervezés módszertanára. A tervszerződés 1982-ben, a IX. Nemzeti Terv megvalósítását szolgáló eszközként kezdte „pályafutását”, mígnem mára teljesen átvette a helyét a nemzeti szintű terveknek.

A tervszerződéseket ma gyakran az állam modernizációjának szimbólumaként emlegetik. A szerződéskötés, azaz szerződéses viszony kialakítása ott, ahol korábban az egyoldalúan irányított kapcsolatok domináltak, hozzájárult egy sokkal nyitottabb, racionálisabb államigazgatás kialakulásához. A szerződéskötés megkövetelte, hogy a partnerség elvének érvényesülése mellett, az állam és a területi önkormányzatok tárgyalóasztalhoz üljenek, és konkrét problémákat vitassanak meg. A szükségszerű egyeztetések, kommunikáció közelebb vitte az állami döntéseket a helyi realitásokhoz, ezzel növelve a döntések racionalitását, átláthatóságát, kiszámíthatóságát és nem utolsósorban legitimitását.

Nemcsak a vertikális koordináció fejlődött. A szerződéses rendszer egymás közötti egyeztetésre kényszerítette az államigazgatás központi és dekoncentrált szerveit is egy-egy konkrét kérdésben. Az államnak – a tárcaközi együttműködés keretein belül – ma már sokkal jobban elő kell készítenie elképzeléseit, hogy arról partnereit is meg tudja győzni. A tervszerződések előkészítése hozzájárult az állam dekoncentrált szerveinek hatékony együttműködéséhez. Olyan szervezetek együttműködését mozdította elő, amelyek maguktól nem dolgoztak volna együtt, elősegítve így olyan szaktudás felszínre kerülését, alkalmazását, amely centralizált irányítás mellett nem jelent volna meg.

*Nem szabad azonban túlbecsülni a tervszerződések hatását az állami szervek szerkezetére, működésére.* Az információáramlás továbbra sem zökkenőmentes a bürokratikus eljárásmod és a szektoriális gondolkodás miatt. A prefektusoknak egyelőre nincs elegendő tapasztalata, szaktudása, hogy megfelelő mértékben tudják ösztönözni a tárcaközi együttműködést a régiót érintő kérdésekben. Az állam-régió tervszerződések hatása már csak azért is korlátozott, mert finanszírozásukra az állam éves kiadásainak csupán egy százalék körüli részét fordítja. *A költségvetés szerkezetét tehát alig befolyásolja a tervszerződések létezése (Sénat, 2004).*

2004. márciusában *Jean-Pierre Raffarin*, francia miniszterelnök levélben kérte a szenátus területrendezésért és fenntartható fejlődésért felelős bizottságának elnökét, hogy készítsen javaslatot az állam és régió között kötött tervszerződések rendszerének átalakítására. A reform több szempontból is halaszthatatlanná vált.

A decentralizáció második hulláma (2003 márciusában az Alkotmány módosítása kimondta, hogy Franciaország decentralizált állam) megköveteli a területfejlesztés eszközrendszerének továbbfejlesztését, hozzáigazítását az állam és régiók közötti hatáskörök változásaihoz. Az állam, régiók, megyék és városok között átalakuló hatáskörmegosztás megváltoztatja azoknak a területeknek a körét, ahol együttes cselekvésre van szükség.

Az elmúlt húsz évben a tervszerződések egyre jelentősebb szerepet játszottak az állam és a területi önkormányzatok közötti kommunikáció fejlesztésében, hozzájárultak a régiók szerepének meghatározásához területrendezési kérdésekben. Előmozdították a területi politikák modernizálását és az Unió regionális politikájának minél hatékonyabb alkalmazását.

Számos pozitív hatás mellett azonban a tervszerződések négy generációja megmutatta, hogy melyek azok a tényezők, amelyek akadályozzák a szerződéseken alapuló fejlesztések megvalósítását. 2005-ben meg kell kezdeni az 5. generációs tervszerződések előkészítését. A tapasztalatok számbavétele elengedhetetlen a 2007 utáni szerződések megfelelő előkészítéséhez.

Jean Pierre Raffarin levele három problémakört emel ki:

- A tervszerződések céljai egyre kevésbé érthetőek, túl sok területet és minisztériumot érintenek. Számos esetben a régiók minél nagyobb számú célt igyekeznek beépíteni a szerződésekbe, attól tartva, hogy ami kimarad, nem számíthat majd megfelelő finanszírozásra. Ez a tendencia megakadályozza azt, hogy a partnerek egy-két stratégiai fontos kérdésre összpontosítsanak.
- Magát az eljárást is számos kritika éri: a finanszírozási kérdések elaprózódása, egyenlőtlen partnerség, a szerződések időhorizontja nem alkalmazkodik a gazdaság és regionális hatalomgyakorlás ciklusaihoz.
- A tervek végrehajtása egyre nehezebb: bár generációról generációra egyre jelentősebb pénzügyi eszközöket fordítanak a tervszerződések finanszírozására, gyakorlati megvalósulásuk csökken. Ennek oka, hogy a tervszerződések számos projektje nincs megfelelően előkészítve, kidolgozva.

#### *1.4.2. A siker kulcsa*

A Szenátus számára készített szakértői anyagok, Jacques Chérèque-nek, a tervszerződésekről készített tanulmánya és számos e témakörben végzett kutatás a problémák számbavétele után olyan javaslatokat fogalmazott meg, amelyek figyelembevételével elengedhetetlen ahhoz, hogy működő, megvalósítható tervszerződéseket kössön az állam a régiókkal. Ezek alapján a tanulmányok alapján a siker kulcsát a következő főbb pontokban lehet összefoglalni (*Chérèque, 1998; Sénat, 2004*):

#### *Kölcsönös kötelezettségvállalásokon alapuló, egyenlő partnerek között létrejövő szerződés*

A partnerség elvének figyelembevételével nemcsak a tervszerződés működése szempontjából elengedhetetlen, hanem azt már az Európai Unió is megköveteli a tagországoktól. Az Európai Területfejlesztési Perspektíva, a kormányzásról készített Fehér Könyv és a Harmadik Kohéziós jelentés is kíváncsian tekinti, hogy partnerségi kapcsolat alakuljon ki a területfejlesztésben résztvevő szereplők között. A területi igényeket és a nemzeti prioritásokat kell úgy összehangolni, hogy egy mindenki számára elfogadható, koherens rendszer alakuljon ki. A lehetséges partnerekkel történő

egyeztetések után kialakított tervszerződések legitimitással rendelkeznek, a fejlesztési források felhasználása átláthatóbbá válhat és a szerződésben rögzített célok az összes érintett számára vállalhatóak lesznek. Nem csak az államot és a régiót, de az *összes helyi szereplőt (megyék, önkormányzatok, gazdasági és szociális partnerek) érintetté kell tenni a szerződés előkészítésében, megkötésében, megvalósításában és ellenőrzésében.*

#### *Finanszírozás szempontjából megvalósítható, mérhető szerződések*

A francia példa megmutatta, hogy felesleges minden fejlesztési célt belezsúfolni a szerződésekbe, mert a túl ambiciózus tervek teljesítése nem sikerül. Ennek pedig bizalomvesztés, a partnerség elvének csorbulása lehet a következménye. *Néhány kiemelt projektre kell koncentrálni*, ezekhez kell olyan finanszírozást rendelni, ami minden valószínűség szerint tartható a terv ideje alatt. Ez a tervszerződések stabilitását, megbízhatóságát, kiszámíthatóságát növeli. Ez a törekvés egybe cseng az uniós elképzelésekkel is: a már említett, harmadik kohéziós jelentés, az uniós regionális politika jövőjéről készített bizottsági dokumentum is a támogatható célok számának csökkentését tartja szükségesnek ahhoz, hogy ne morzsolódjanak fel a fejlesztési források. Így azt is el lehet kerülni, hogy a nem megfelelően előkészített projektekre szánt finanszírozás kárba vesszen, míg más, nagyobb beruházás forráshiány miatt ne, vagy csak késve valósuljon meg.

Az együttműködés a decentralizáció fejlődésének következtében is alakulni fog. A hatáskör átadása területi szintre csökkenti azoknak tevékenységeknek a körét, ahol az állammal közösen kell a régióknak fellépni. A decentralizációnak köszönhetően az állam csak az egész nemzet fejlődését meghatározó, valóban nagy beruházások, fejlesztések esetében fog döntési jogkört gyakorolni.

Természetesen a megfelelő számú stratégiai cél megfogalmazása mellett a kiszámítható, stabil finanszírozás biztosítása is elengedhetetlen a tervszerződésekben vállalt fejlesztések megvalósításához. A Chérèque-jelentés ennek érdekében javaslatot tesz egy ún. „*Szerződéses Alap*” létrehozására. Elképzelése szerint ez az alap gyűjtené össze a minisztériumok fejezeteiből a tervszerződések finanszírozására szánt összeget. Ennek az alapnak a létezése meggyorsíthatná a finanszírozás lebonyolításának folyamatát, csökkenthetné a minisztériumoktól való függőséget.

#### *Az európai programokkal összhangban kell elkészíteni a szerződéseket*

A tervszerződések rendszerét úgy kell alakítani, hogy az összhangban legyen az Európai Unió regionális politikájának fejlődésével. Már a tervezés során figyelembe kell venni az uniós és a hazai célkitűzéseket, rendelkezésre álló eszközöket. *A Strukturális Alapokat be kell építeni a tervszerződésekbe*, így biztosítva azt, hogy ne legyenek átfedések az uniós és a hazai fejlesztési források között.

További változást fog jelenteni Franciaországban az az uniós elképzelés, amely szerint nem elég regionális fejlesztési programokkal rendelkezni, de mindegyik

tagállamnak el kell készítenie nemzeti szintű fejlesztési tervét. Franciaországban az Országos Tervek megszűnése óta nem készültek átfogó nemzeti fejlesztési tervek.

#### *A szerződés időtartama*

Franciaországban nem bizonyult sikeresnek az az elképzelés, hogy az uniós költségvetéshez igazodva, hét éves tervszerződéseket kössön az Állam a régiókkal. Ez az idő túl hosszúnak bizonyult ahhoz, hogy reális célokat lehessen megfogalmazni. Franciaországban ezért a tervszerződések ötödik generációjánál a jelenlegi elképzelések szerint visszatérnek a négy-öt éves szerződésekhez. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy ne készüljenek hosszú távú tervek. A már említett „Közszolgáltatások perspektívái” nyolc területen mutat be 2020-ig terjedő jövőképet.

#### *Hatékony ellenőrzés, értékelés*

Mint minden közpénz felhasználásánál, a tervszerződések esetében is nagyon fontos, hogy a finanszírozás felhasználása nyomon követhető, hatása értékelhető legyen. Mindenképpen szükség van a folyamatos visszacsatolásra, hogy amennyiben szükséges lenne, még időben módosítani lehessen a szerződéseken. Franciaországban eddig *nem történt meg a szerződések ellenőrzése általános szabályainak megfogalmazása*. Ennek pontos meghatározását minden esetben az állam és a régió megállapodására bízzák. A szakértői jelentések felhívják a figyelmet az időközi értékelések fontosságára.

#### *Mérleg*

A tervszerződések folyamatosan alakultak, változtak, annak érdekében, hogy a leghatékonyabban tudják szolgálni az ország és egyben a területi szintek kiegyensúlyozott, fenntartható fejlődését. Számos elemzés készült az elmúlt évek során, amelyek a hátrányok és előnyök feltérképezésével igyekeztek tökéletesíteni a tervszerződések működését. Ma már senki nem vitatja, hogy a partnerségen alapuló, kölcsönös érdekeket szem előtt tartó egyeztetések nélkül sokkal nehezebb eredményeket felmutatni a területi fejlesztést érintő bármely kérdésben. Az is egyértelmű, hogy a tervszerződés sokkal több, mint csupán egy eszköz a területfejlesztés számára. *A szerződéses rendszer hozzájárult a régiók hatáskörének, szerepének a meghatározásához, befolyásolta az állam-régió viszony alakulását*. A decentralizáció egészét befolyásoló, és egyben ösztönző eszközzel van szó.

A szerződéseknek köszönhetően: a kiszámíthatóbb környezetben nagyobb beruházások megvalósítása vált lehetővé, jobb feltételeket teremtve a területi szinteken az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások biztosításához. A szerződés előkészítése során kialakuló egyeztetések pedig előmozdították a tudás- és tapasztalatcserét a fejlesztésben érintett szereplők között.

A tervszerződéses rendszer azonban még korántsem tekinthető tökéletes, kész rendszernek. Az egyik legnagyobb problémát az állami finanszírozás esetenkénti akadozása jelenti. *Költségvetési megszorítások idején a tervszerződésekre szánt keret is*

*csorbul.* Ennek következtében az állam nem tudja tartani ígéreteit, amely az 1999-es szerződés hosszabbításhoz hasonló döntésekhez vezethet. A nem, vagy késve fizetés csökkenti az állam szavahihetőségét, kiszámíthatóságát.

A költségvetési tervezés sem szolgálja teljes mértékben a tervszerződések működését. Az éves költségvetések, amelyeket továbbra is a minisztériumok között osztanak szét, megnehezítik az átfogó, integrált tervezést.

Finanszírozási kérdéseken túl egyelőre az intézményi keret sem tökéletes. A szereplők felelőssége nem mindig tisztázott, nem átlátható. A prefektus mandátuma sem egyértelmű. Bár egyre nagyobb szabadságot kap a régióval való tárgyalás során, munkáját továbbra is jelentős központi befolyás alatt végzi. Elsősorban a területi szereplők panaszkodnak arra, hogy *nincsenek megfelelően lefektetve a játékszabályok, így azokat az állam és a régió sokszor másként értelmezi.* A továbbra is egyenlőtlen partnerség miatt pedig az állam nemcsak a szerződéskötés során, de a végrehajtás idején is érvényesíteni tudja akaratát, akár a területi szint rovására.

A már említett problémákon túl, akadályozta a tervszerződések megvalósítását az a tény, hogy a régiók igyekeztek minél több intézkedést „belezsúfolni” a szerződésekbe, abban bízva, hogy így biztosítani tudják az adott projektek finanszírozását. Ez azon túl, hogy a felhasználható pénz elaprózódásához vezetett, sok, nem megfelelően előkészített projekt megjelenését jelentette. Ezeket később nem lehetett megvalósítani, ezért a tervszerződés finanszírozására szánt pénzt nem tudták maradéktalanul felhasználni.

## **2. A KÖZSZERZŐDÉSEK RENDSZERE OLASZORSZÁGBAN**

### **2.1. Bevezetés**

A közösségi szintű tervezés az EU-ban sem egyik napról a másikra alakult ki, korábban csak nemzeti keretek közt folyt a munka. A négy alapszabadság (áru, tőke, szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlása) az országok közti egyre élénkebb kapcsolatok kialakulásához vezetett, egyúttal tovább növelve a területi különbségeket. Ez közös területi politika kialakítását tette szükségessé, hiszen kiegyenlítés nélkül az európai állampolgárok tömegesen vándorolnának a fejlettebb régiókba, míg a fejletlen területekre az elnéptelenedés várna. Az időközben létrehozott strukturális és kohéziós alapok hatékony működtethetősége a fentiekkel együttesen a tervezés szükségességét indokolják. A tervezési kényszernek – hazánk szemszögéből – van egy jóval prózaibb oka is: megfelelő tervek nélkül nem juthatunk az EU alapjaihoz, fejlettségi szintünk alapján hiába lennénk jogosultak nagymértékű támogatásra.

Bármennyire is fontos azonban a tervezés – nem beszélhetünk az EU-ban kötelező tervezési előírásokról, közösségi tervezésről, de még csak egységes tervezési gyakorlatról sem. Csak közös irányelvek és ajánlások vannak, közösségi tervezés helyett pedig közösségi szinten elfogadott nemzeti, vagy regionális tervek. Kivételt képeznek a közösségi kezdeményezések, amelyek közös rész cél megvalósítását szolgálják, valamint a transzeurópai közlekedési folyosók kijelölése, amihez a Kohéziós Alap felhasználása is kötődik. E tervek azonban nem komplex jellegűek és nem



kötelezőek. Az EU rögzített álláspontja, hogy a területi tervezés nem közösségi hatáskör. Az új európai kihívások kezelésére elegendőnek tartják a nemzeti és regionális szintű, problémaorientált tervezést, ha azok megfelelnek a közösségi elvárásoknak.

## **2.2. Az olasz regionális politika változásai a kilencvenes évektől**

Olaszország regionális politikai irányítási rendszerére évtizedeken keresztül a Mezzogiono-probléma nyomta rá a bélyegét. A területfejlesztés törvényi szabályozásának, az intézmények működésének a középpontjában a déli régiók fejlesztése állt, az ötvenes évektől négy évtizeden keresztül önálló minisztérium és pénzügyi alap szervezte a déli fejlesztéseket. Részben az európai Unió regionális politikai rendszerében bekövetkezett változásoknak, részben pedig az ország északi térségeiben lejátszódó szerkezeti átalakulásnak a következtében Olaszországban is létrejöttek a makrogazdaságra kiterjedő regionális politikai szabályozás feltételei. Az 1992-ben életbe lépett jogszabályok a regionális politika irányításában a gazdasági és költségvetési minisztériumot ruházták fel jogosítványokkal. Ez utóbbi felel a regionális stratégiai munkálatokért és az uniós kapcsolatokért, míg az ipari minisztérium gondozza a területfejlesztés ösztönzési rendszerét. (Horváth Gy., 2001.)

A kilencvenes években Olaszországnak *komoly politikai és gazdasági problémákkal* kellett szembenéznie. 1992-ben a költségvetési deficit a GDP 9,6%-ra rúgott, az államadósság a GDP 109%-át tette ki. Ugyanebben az évben hét százalékkal leértékelték a lírát, ezért – nem véglegesen, de akkor még bizonytalan időre – ki kellett lépnie az Európai Monetáris Rendszerből. Ezzel egyidejűleg más olasz makrogazdasági mutatók is romlottak (pl. külkereskedelmi mérleg). Bizonytalanná vált Olaszországnak a pénzügyi integrációhoz való csatlakozása is. Az északi területek lakói szembesültek azzal, a ténnyel, hogy gazdasági fejlődésük záloga tőlük – véleményük szerint – független, vagyis a déli területek leszakadása következtében veszélyben volt<sup>1</sup> (Molnár A. 2002). Az olaszok érzései erősen megváltoztak a kilencvenes évek óta; a „jóléti állam olasz módra” erős elterjedése és egyben torzulása, a fiskális nyomás erősödése, a véget nem érő Délre irányuló támogatások egyre erősödő nyomást gyakoroltak a közkiadások csökkentésére; sőt mi több, erős politikai szembenállást váltottak ki a területi újraelosztással szemben (Viesti, G. 2003).

Ebből kifolyólag a területi irányítást számos jelentős változás érintette. Megszűntek a különleges Délnek címzett intervenciók és a privatizációs folyamatok megkezdését az olasz közigazgatás átható reformja kísérte. Megérett a kormányzati rendszer reformja.

Az *intézményi reform* a 142/1990. számú törvénnyel kezdődött, amely a helyi autonómiák rendszerével foglalkozik. Első alkalommal nyílt lehetőségük a községeknek és a provinciáknak (megye) arra, hogy meghatározzák saját szervezetüket. 1993-ben megerősödött a helyi önkormányzati rendszer, amikor is a 81/1993. számú választási törvény lehetővé tette, hogy a polgármestereket közvetlenül válasszák. Ezzel erősödött a kapcsolat az önkormányzatok és a helyi társadalom között. A regionális autonómia

---

<sup>1</sup> 1996 novemberében a líra ismét tagja volt az Európai Monetáris Rendszernek. 1997-ben a maastrichti kritériumok teljesítése érdekében bevezették az euróadót. A sikeres gazdaságpolitikának köszönhetően Olaszország részt vehetett a pénzügyi integrációban is.

kiszélesedése szempontjából fontos a 127/1997 törvény, amely csökkentette az állami beavatkozások mértékét a helyi adminisztrációban.

Az utóbbi időben az Északi Liga és más politikai erők által kezdeményezett szövetségi államrendszerről folyó viták és decentralizációs igények nyomására új törvényjavaslatot fogadtak el. Az *1997. március 15-i 59. sz. törvény*, közismertebb nevén az ún. „*Bassanini törvény*”, további bizalmat szavazott a közigazgatási decentralizációnak. Ez felhatalmazta a kabinetet arra, hogy újabb hatásköröket és feladatokat bízjon a régiókra és más helyi szervekre, újjáalakítva ezzel a közigazgatást és egyszerűsítve a közigazgatás adminisztrációját. A felhatalmazás alapelvei a következőket tartalmazzák:

- szubszidiaritás, vagyis közfelelősség ruházása az érdekelt állampolgárokhoz területileg és feladataikat tekintve is közelebb lévő közigazgatási szervekre (közfeladat végrehajtása csak abban az esetben kerül magasabb szintre, ha alacsonyabb szinten nem megvalósítható);
- teljesség, a feladatok megtervezésének és egyéb olyan nem közigazgatási feladatoknak a régiókra való átruházásával, amelyekről az előzőekben a szubszidiaritás keretein belül nem esett szó;
- együttműködés az állam, a régiók és más helyi szervek között azzal a céllal, hogy garantálják a megfelelő részvételt az EU-n belül megnyilvánuló kezdeményezésekben;
- felelősség és az adminisztráció egységessége;
- egységesség a hatáskörök és feladatok adományozásában egy kormányszerven belül;
- megfelelőség, azaz a tényleges működőképességet garantálni hivatott új hatáskörökkel bíró közigazgatási rendszer szervezeti alkalmassága;
- differenciálás a hatáskörök adományozásában a hatásköröket birtokló szervek eltérő tulajdonságaira való tekintettel;
- az adományozott közigazgatási hatáskörök gyakorlása közben felmerülő költségek pénzügyi és vagyoni fedezése;
- szervezeti és szabályozó autonómia.

2001-ben sor került az olasz *Alkotmány módosítására*. A 114. cikkely szerint a köztársaság községekből, megyékből (provincia), metropoliszokból, régiókból és az államból áll, amelyek autonómok, és az Alkotmányban rögzített elvek alapján saját statútumuk, hatáskörük és funkcióik vannak. E cikkelyben foglaltakból következik, hogy az alkotmánymódosítással végső soron nem egy föderális, hanem egy decentralizált állam kiépítésének alapjait fektették le. Az alkotmánymódosítás legjelentősebb vívmánya a 117 cikkely, amely kimondja, hogy a régiókat minden olyan területen illeti a jogalkotói jogkör, amelyek nem tartoznak az állam kizárólagos jogalkotói jogkörébe. A régiók saját hatáskörükbe tartozó területeken megállapodásokat köthetnek más államokkal és más államok területén fekvő területi entitásokkal. A 119. cikkely kimondja, hogy a községek, a megyék, a metropoliszok és a régiók a bevételek és a kiadások terén finanszírozási autonómiát rendelkeznek. Saját forrásokkal rendelkeznek, helyi adót vethetnek ki. (Molnár A., 2003).

A helyi fejlesztések ösztönzéséhez kapcsolódóan az iparra vonatkozó funkciókat kivétel nélkül a régiókra ruházták át (támogatások menedzselése), ugyanakkor számos nemzeti iparpolitikai ösztönző (pl. 488/1992 törvényhez kapcsolódó ipari tevékenységek, ill. a 46/1982 törvény által szabályozott technológiai innovációk elősegítése) állami hatáskörben maradt.

### 2.2.1. Az új regionális fejlesztési politika – Az „Új programozás” irányelvei

A *regionális politikát is újjászervezték*, amelyben döntő szerepe volt az Európai Uniónak. Az egységes piac kialakításában tett előrelépések és a Monetáris Unió létrejötte szükségessé tették a strukturális és regionális politikák újraértékelését mind nemzeti, mind közösségi szinten. A hagyományos – támogatásokon alapuló regionális politikák elégtelensége, rugalmatlansága, valamint a hagyományos makrogazdasági politikák elégtelensége vezetett az új, területi versenyképesség ösztönzésén alapuló fejlesztési politikák kialakulásához. Az új irányelvek által vezérelt szakpolitika a decentralizált beavatkozásokra helyezi a hangsúlyt, a helyi problémákat helyezve középpontba. Fontos szerepet kap benne a beruházások és a technológiai innovációk ösztönzése és a vállalkozói készségek javítása a beruházási/befektetési környezet vonzóbbá tétele által. Olaszország sokat köszönhet az EU-nak, mely sürgette, biztatta tagállamait az új irányelvek alkalmazásában.

Számos alulról induló – bottom-up – tervezési és komplex integrált projekt-megvalósítási eszközt vezettek be és hajtottak végre. Előtérbe kerültek a *partnerségen (köz- és magánszektor között) alapuló együttműködések*. A hagyományos közberuházásokra vonatkozó központi tervezési eljárást egy új rendszer váltotta fel, amelyben a régiók és a központi kormány együtt dönt és vállal részt az infrastruktúrák, a közberuházások finanszírozásában. Az eddigi egyoldalú, értékelést nem alkalmazó, eljárást új szerződési metódus követte, amelyet a különböző kormányzati szintek és a privat szereplők társaságai közötti transzparens tárgyalások, értékelés és monitoring, valamint új ösztönzési formák alkalmazása jellemez.

A helyi közszolgáltatások irányításában megjelentek a piacorientált irányelvek. Új, különleges társaságok alakultak, és számos „public-private” intézmény jött létre, helyi közhasznú társaságok egyesültek, és az egész szektort privatizálták. A helyi közszolgáltatások reformja a nagyobb versenyképesség elérését és a szolgáltatások kínálatában az eljárások jobb átláthatóságát célozta.

Mindezek a tényezők vezettek el 1998-ban az új szakpolitika, az ún. „Új programozás” bevezetéséhez, amely új fejlesztési politikát határozott meg a területi versenyképesség növelése céljából, amely a hatékonyság és az elmaradott térségek versenyképességének javítását tűzi ki célul. A helyi rendszerek versenyképessége nemcsak a gazdasági feltételektől, hanem a *helyi kontextus a környezet* minőségétől is függ, amelyek fejlesztésére az „Új programozás” kiemelt figyelmet fordít. A közberuházások szabályozását menedzsment szabályokban rögzíti, amelyekben előírta többek között középtávú pénzügyi terv meghatározását, magas minőségű projektek tervezésének elősegítését, az értékelési és monitoring rendszer decentralizációjának ösztönzését, stb.

Értékelési és technikai ellenőrző egységek hálózatát alakították ki a központi és regionális adminisztrációkban, és versenyképes eljárások bevezetésével kívánják biztosítani a magas színvonalú projektek gyűjtését. 1998-ban a kormány, minőségi projektek garانتálása érdekében létrehozott egy eljárást, melynek keretében 320 megvalósítható tanulmányt választott ki és finanszírozott Dél-Olaszországban (*Borrelli, N. 2003*).

### *2.2.2. A regionális programozás folyamata Olaszországban a 2000–2006. közötti programozási időszakban*

A jelenlegi, 2000–2006-os programozási időszak a bevezetett radikális változások „tesztje”. A Mezzogiorno Fejlesztési Program egy olyan fontos dokumentum, amely segíthet a Dél-Olaszországra irányuló területfejlesztési politikák megismerésében. E program számos innovációt vezetett be; többek között lehetővé tette a régiók számára, hogy közvetlenül menedzseljék a Strukturális Alapokat. A források menedzselésében jelentős elmozdulás történt, erre a programozási időszakra meghatározott Közösségi Támogatási Keret forrásainak 70%-át közvetlenül a régiók kontrollálják.

A programozás folyamatára Olaszországban nincs önálló központi szabályozás. Az egyes minisztériumok önállóan terveznek, ezek koordinációja a pénzügyminisztérium feladata, illetve a minisztériumon belüli ún. ellenőrző kabineté a kohéziós főosztályon belül. Hasonló egységek működnek a regionális közigazgatásban is. A régiók és a központi kormányzat közötti párbeszédet szolgálja az állam-régió konferencia. A regionális programokat a regionális parlament alkotja meg. A különböző uniós programokat (különösen képzés, foglalkoztatás, szociálpolitika) a régiók alatti, provinciális, illetve helyi szinten kezelik és menedzselik.

Néhány régióban a program menedzsment számára kvázi független intézményeket hoztak létre, mert a regionális adminisztráció alkalmatlan volt a befogadásukra. Ezek mellett a közigazgatási struktúrák mellett minden szinten működnek a monitoring bizottságok. A szociális partnerek többnyire megfigyelői státusszal rendelkeznek. Vita folyik arról, hogy képviselőkhöz jutnak-e a programozásban. Pozitív kivétel Toscana, ahol intenzív partnerség alakult ki a szociális partnerek, NGO-k és municipiumok között, különösen a programozás kezdeti fázisaiban. Hasonlóképpen Emilia Romagna tradicionálisan kommunista vezetése is azt bizonyítja, hogy a regionális kormányzat képes jól, a partnereket bevonva működni.

A programozási fázisok határidőit szigorúan figyelembe véve 1999. március 15-re kidolgoztak 19 szektorális és 7 regionális jelentést, amelyek tartalmazták a követendő célkitűzéseket és az elsődleges beavatkozási irányvonalakat. A programozási kerekasztalok által kidolgozott jelentések alapján a nemzeti bizottság a CIPE jóváhagyásával kiadott egy összefoglaló jelentést „Útmutató a Mezzogiorno fejlesztési programhoz 2000–2006.” címmel. Az 1999. május 14-i 71. sz. határozat elfogadásával a CIPE elismerte a dokumentumot, és megfogalmazta az 1. sz. célkitűzés alá tartozó régiók számára a Strukturális Alapok programozási módszertanát.

A Strukturális Alapok jelenlegi programozási ciklusa 1998-ban vette kezdetét a Pénzügyi, Költségvetési és Gazdasági Programozási Minisztérium (MTBPE, továbbiakban Pénzügyminisztérium)<sup>2</sup> Fejlesztési és Kohéziós Politikai Osztályának (DPS)<sup>3</sup> ösztönzésére, és a „Strukturális Alapok 2000–2006. programozási stratégiája” címet viselő szeminárium megrendezésével. A Cataniában megrendezett szeminárium volt az első alkalom a programozásban együttműködő alanyok – központi és helyi közigazgatási szervek, illetve különböző társadalmi és gazdasági erők – találkozására. A találkozó eredményeit a „Száz fejlesztési ötlet” c. kötetben gyűjtötték össze, amely a

<sup>2</sup> MTBPE – Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica

<sup>3</sup> DPS – Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione

felek javaslatait tartalmazta a jövőbeni programozás stratégiai beavatkozási pontjait, a programozási eljárást, annak megvalósítási költségeit, valamint a szükségletek és a fejlesztési lehetőségek megfogalmazását illetően. A „Száz fejlesztési ötlet” c. dokumentum ajánlásaiból származnak a beavatkozási területek programozási irányvonalai, amelyeket a DPS készített elő, és amelyben főként eljárási és szervezési útmutatások, valamint a programozási fázisok időzítései fogalmazódnak meg.

A cataniai szeminárium után néhány héttel a Pénzügyminisztérium javaslatára a Gazdasági Programozás Tárcaközi Bizottsága (továbbiakban CIPE<sup>4</sup>) – amelyet a Gazdasági és Pénzügyi Minisztérium vezet, és a gazdasági ügyekben kompetens minisztériumok vesznek részt benne – elfogadta az 1998. december 22-i 140. sz. határozatot a „Strukturális Alapok programozása 2000-2006.” címmel, amely kijelölte az új Közösségi Támogatási Keret (továbbiakban CSF – az angol nyelvű rövidítést használva)<sup>5</sup> megvalósításának programozási irányait és az 1. célkitűzés alá tartozó régiók globális fejlesztési terveinek és operatív programjainak kidolgozási ütemét, kronogramját az EU elé terjesztés időpontjáig (1999. július 30-ig). Végül létrehozták a Programozási Kerekasztalok rendszerét nemzeti és regionális szinten, amelyek működését egy nemzeti bizottság koordinálta.

1999. augusztus 6-án a CIPE végül döntött a Mezzogiorno Fejlesztési Program jóváhagyása mellett. A program hat nemzeti operatív programból (továbbiakban PON)<sup>6</sup>, egy Technikai Segítségnyújtási Programból és hét regionális operatív vagy működési programból (továbbiakban POR<sup>7</sup>) áll. A PSM 2004-től kezdődően a GDP növekedési arányának jelentős (EU-átlagot fölül múló) növelését, valamint a „legális foglalkoztatás határozott növelését és a társadalmi marginalitás jelenségének visszaszorítását” tűzi ki célul. (PSM, 1999)

2000. április 14-én a Bizottság jóváhagyta a 2000–2006-ig tartó programozási időszak Közösségi Támogatási Keretét. Ennek hatására a CIPE 2000. június 22-i 60. sz. határozatával elfogadta az állami társfinanszírozás teljes összegének 7%-át kitevő előleg szétosztását a hét éves periódusra (a 183/1987. törvény 5. cikkelye alapján). (Formez, 2004).

### 2.3. A helyi fejlesztés új eszközei

Olaszországban a helyi fejlesztésről szóló tudományos vitákban már a nyolcvanas évektől kezdve megjelent a gazdaság, a társadalom és a terület közötti szoros kapcsolat hangsúlya. A komplexitás a helyi fejlesztési folyamatok alapvető fontosságú jellemzője, amely egyrészt abból adódik, hogy a célkitűzéseket és fejlesztési stratégiákat széles köz- és társadalmi szereplői körnek kell általánosan osztania (társadalmi partnerség), másrészt alulról jövő (bottom-up) megközelítéssel kell hasznosítani az eddigi tapasztalatokat. Ez a komplex irányítás megkívánja a helyi rendszerektől erős kompetenciák meglétét és kihasználását.

---

<sup>4</sup> CIPE – Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

<sup>5</sup> QCS – Quadro Comunitario di Sostegno

<sup>6</sup> PON – Programma Operativo Nazionale

<sup>7</sup> POR – Programma Operativo Regionale

Nem elsősorban technikai ismeretek megléte szükséges, hanem a terület szükségleteinek felismerése és innovatív megoldások fellelésének a képessége.

A partnerség, a területi egység szereplőinek minél szélesebb és sokoldalúbb együttműködése új erőforrásokat nyithat meg a fejlődéshez, s a megújításhoz. A partnerkapcsolatok során a szereplők megismerik egymást, lehetőséget teremtenek az adottságok összevetésére, a kapcsolatok különböző szintjeinek a meghatározására vagy átrendezésére. A területi egységen belüli kooperáció hozzájárul a helyi identitás, helyi társadalom erősítéséhez, ugyanakkor fokozza a versenyképességet. (*Rechnitzer J.*, 1998.) Az integrált projektek (korlátaik és problémáik mellett) lehetőséget jelentenek a fejlesztési politikákban való közvetlen részvételre; intézményi és adminisztratív innovációs eszközök; melyek alkalmazása a területen meglévő kompetenciák hasznosítására irányul.

### *2.3.1. A tárgyaláson/egyeztetésen alapuló programozás eszközei*

Egyre szélesebb körben osztják azt az elképzelést, mi szerint a helyi fejlődést nemcsak a gazdasági aspektusok befolyásolják, hanem a társadalmi intézmények és a helyi szintű politika is. Ez a felismerés vezetett el az ún. területi egyezmények kialakulásáig. Mint azt tudjuk, a Mezzogiornónak szánt különleges támogatások nem érték el céljukat; még ha hozzá is járultak valamelyest a déli régiók jövedelmi szintjének emelkedéséhez, nem indították be a térség autonóm fejlődési folyamatát, amely lehetővé tette volna az önfenntartásra képes gazdaság kialakítását. Sőt, ez a politika inkább a központtól való függést betonozta be, táplálva a társadalmi degradáció különböző formáit. A déli régiók társadalmát egyre inkább „elárasztotta” az a politika, amely hátráltatta a gazdasági vállalkozások beindítását. A területi egyezmény eszközének létrehozásával megvalósulni látszott az állami szerepvállalás értelmezésének új módja. Az új politika fő jellemzője, hogy egyeztetési folyamat megvalósításán keresztül helyi szinten határozzák meg a tevékenységeket a köz- és a privátszféra szereplői. Ilyen módon biztosítottá válik a helyi szinten meglévő erőforrások számbavétele, és a területi prioritások jobb meghatározása a helyi intézmények és a helyi társadalom bevonásával és felelősséggel való felruházásával. A helyi fejlesztés körül Olaszországban és más európai országokban is kialakult vita – amely szerint maga a terület a közpolitikák sikerességének (vagy épp sikertelenségének) a meghatározója – új módszerek kialakításához vezetett.

A közpolitikákban nemrégiben bekövetkezett változások érdekes változásokat vezettek be a közkiadások elosztási és kezelési módjában. A „fönről” való tervezési modellt – amelyet a Mezzogiornóba irányuló különleges beavatkozás jellemzett – *felváltotta a célkitűzéseket és beruházásokat helyi szinten meghatározó közfeladatok koncepciója*. Új értelmezést kapott a helyi fejlesztés, amelyet jogszabályi szinten is szentesítettek. A Mezzogiorno fejlesztésére felállított Alap, a „Cassa per il Mezzogiorno” szerepének újrafogalmazása és az új fiskális és pénzügyi ösztönzők az iparosítás támogatása céljából történő bevezetése nem hozott különösen pozitív eredményeket a befektetések tekintetében. Az ipari beruházások fejlesztésére irányuló új eszközök kikísérletezésének a kényszere indította el a „terv-

megállapodások”/”programozott tárgyalások” (contrattazione programmata) rendszerét, a vállalkozók és a kormány között. A programalku első hivatalos definícióját egy előzetes programozási jelentésben találjuk meg, amelyet a költségvetési és pénzügyminiszter prezentált 1967-ben a 1966, 1970-es ötéves terv bemutatása során. Az eljárás célja a közbeavatkozások koordinált megvalósítása volt, amely a vállalkozói kezdeményezések fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtését célozta. A célkitűzés a termelői, ipari beruházások megvalósítása volt egy meghatározott területen. Ilyen tervszerződéseket<sup>8</sup> kötöttek pl. Calabriában, Szicíliában, valamint Taranto és Gioia Tauro vaskohászati központjaiban nagy ipari csoportokkal (FIAT, Pirelli, Eni, Indesit). A probléma, amely a kezdetektől fogva fennállt, annak elkerülése, hogy a tervszerződés a vállalkozók és az állam közötti párbeszéddé váljon, és nyomásgyakorló eszköz legyen a kezdeményezések elindító kezében. Ezek a félelmek vezettek végül ezen eszköz alkalmazásának felfüggesztéséhez.

A 80-as évek második felében újra sor került tervszerződések kötésére a 64/1984. számú törvény alapján. Az új szerződések funkciója az állam és a privátszféra által vállalt kötelezettségek szabályozása az iparfejlesztési ágazatban. *A CIPI<sup>9</sup> 1986. július 16-i rendelete vezette be a tervszerződést mint a nagy nemzeti és nemzetközi csoportoknak a hároméves terv integrált intézkedéseinek megvalósításába való bevonása eszközét a technológia és termelési egyensúly kialakítása céljából a Mezzogiorno-térségben.* A következő CIPE-rendelet (1986. december 29.) világosan meghatározta, hogy a köz- és a magánszféra szereplőinek kötelezettséget kell vállalniuk a különböző fejlesztési célú intézkedések megvalósítására, amelyek megkövetelik a szakmai tevékenység teljeskörű értékelését, egy rugalmas programterv meghatározását. Ezt követően a CIPI foglalta rendeletbe a programszerződés/program-megállapodást (tervszerződést?) (contratto di programma). Számos olyan új intézkedés született, amely hozzájárult a tervszerződési eljárások egyszerűsítéséhez, valamint szélesítette a tervszerződési rendszer mozgásterét, és kiterjesztette működését több szektorra. Mezzogiorno különleges dotációját az 1992. december 19-i 488-as törvény szüntette meg, amely az állam „rendes” támogatásnyújtását ösztönzi a válsággal küzdő területeken a támogatások mechanizmusának módosításával (még akkor is, ha az előző rendszer ideiglenesen változatlanul is hagyta a termelő tevékenységek támogatását). A különleges támogatás megszűnése után a rendes támogatás alkalmazása a tervszerződéseknek egy új szemléletét hozta magával: a tervszerződés eddig az állam és a vállalkozói szféra közötti megállapodásnak volt egyik eszköze, ezt követően pedig *az állam, valamint a köz- és magánszféra szereplői közötti kapcsolatok meghatározásának sokszínű eszközrendszerét értjük alatta.* Ezt az új értelmezést az 1995. április 17-i 104-es törvény szentesítette, amely *meghatározta a tárgyaláson alapuló programozás eszközeit*, nevezetesen: a program megállapodást/szerződést, amelyet a központi közigazgatás köt az érdekelt köz- és magánszférabeli partnerekkel; a programszerződést (contratto di programma) – amely a központi közigazgatás és egy nagyvállalat vagy kis-

<sup>8</sup> Tervszerződés: a kormány és az egyes régiók közötti, meghatározott eljárási rendszer szerint kötött megállapodás egy-egy programozási periódusra vonatkozóan, a regionális és kormányzati fejlesztési források koncentrált, együttes felhasználásáról, a közösen finanszírozott fejlesztési programokról, illetve a régiókat megillető, saját programjaik végrehajtásához szükséges állami támogatásokról. (Pálné, ?)

<sup>9</sup> CIPI – Iparpolitika Tárcaközi Bizottsága

és közép vállalkozások egy csoportja közötti megállapodás; a programegyezményt (intesa di programma) – amely egy meghatározott szektor intézményi szereplői között köttetik. A tárgyaláson alapuló programozásra áttérést nemcsak jogszabály- és eljárásbeli átdolgozást, korszerűsítést jelentett, hanem a közigazgatás megújítását is az új tárgyalási sémák alkalmazásával, amelyek a klasszikus egyoldalú döntéshozási eszközöket új tárgyalási és megegyezési formákkal egészítik ki.

Az 1996. december 23-i 662-es törvény eltörölte, és újradefiniálta minden addigi jogszabályi meghatározást: kibővítette ezen eszközök alkalmazási és használati terét. A tárgyaláson alapuló programozás jogszabályi definíciója tökéletesen megegyezik a korábbival, a köz- és magánszféra szereplői közötti egyeztetett szabályrendszert képviseli, amely előírja egy egységes célkitűzés megvalósítására irányuló különféle intézkedések végrehajtását, és megköveteli a tevékenység értékelését. A tárgyaláson alapuló programozás eszközei (programszerződés, intézményi megállapodás, keretprogram megegyezés, térségi szerződés, területi egyezmény) az új törvényi szabályozás alapján az ország egész területén alkalmazhatóak, és minden olyan intézkedést magukban foglalnak, amely köz- és magánszektorbeli szereplő bevonásával intézményi döntéseket és pénzügyi kötelezettségvállalást jelentenek a központi, a regionális, a tartományi (provincia) és nem kevésbé a helyi szintű közigazgatás számára (Mirabelli, M. 2001)

A tárgyaláson alapuló programozás szándéka, hogy koordinálja a köztevékenységet és a fejlesztési folyamatokban befolyással rendelkező hatalmakat; közös nevezőre hozza a különféle területi szinteken (helyi, megyei, regionális, nemzeti, illetve európai uniós) megjelenő érdekeket négy, a Gazdasági Programozás Tárcaközi Bizottsága (CIPE) által irányított fő beavatkozási eszközzel:

1. *Intézményi program-megállapodás*<sup>i</sup>;
2. *Programszerződés*<sup>ii</sup>;
3. *Térségi szerződés*<sup>iii,iv</sup>;
4. *Területi egyezmények.*

Az *intézményi program-megállapodás* az egyes kormányzati funkciók decentralizációját, illetve a központi közigazgatás és a régiók, valamint a tartományok együttműködését jelenti többéves programok keretében. A régiók így a **nemzeti** forrásokat társadalmi célú beruházásokra irányíthatják kiemelt fontosságú projektek megvalósításán keresztül. Az együttműködés három fő aspektusa a következő: a közösségi finanszírozás, illetve a hazai jogszabályok által biztosított pénzügyi források tervszerű elismerése; több évre vonatkozó terv megvalósításában érdekelt szereplők elismerése; valamint a célkitűzés megvalósításához szükséges hivatalos eljárások elismerése. Ez a megállapodás nem hoz konkrét eredményt, hanem *a központi és helyi közigazgatási szint közötti koordinációs módot testesíti meg, amelynek célja a programozási folyamat beindítása különböző szereplők és erőforrások aktiválása érdekében.*

A *programszerződés* a nagyszabású iparfejlesztési projektek végrehajtását teszi lehetővé. E szerződéseket a központi közigazgatás (Gazdasági és Pénzügyi Minisztérium) köti nagyvállalatokkal, vagy kis- és közép vállalkozások egy csoportjával, konzorciumával, illetve egy ipari körzet képviselőivel meghatározott intézkedések



(általában infrastrukturális beruházások) megvalósítása érdekében. Helyi igények alapján meghatározott célok megvalósítására irányul, amelyek elsősorban a termelési kapacitást érintik. Elsősorban nagyvállalatok és a kis- és középvállalkozások konzorciumai (az ipari körzetek képviselői) élnek ezzel a lehetőséggel. A kezdeményezéseket elsősorban a csúcstechnológiai ágazatokban, valamint a mezőgazdaság és a turizmus szektorokban támogatják.

*A térségi szerződés:* olyan eszköz, amely elősegíti a partnerséget és a helyi fejlesztéseket. Abban különbözik a Területi egyezménytől, hogy felülről lefelé irányuló megközelítést alkalmaz (a központi közigazgatás fontos, kezdeményező szerepet játszik létrejöttükben). Gazdasági válsághelyzettel küzdő térségekben alkalmazható, amelyeket a központi kormány választ ki a depressziós területek közül. Elsősorban az ipari szerkezetváltással küzdő területeken alkalmazzák, ahol a foglalkoztatásban nagyarányú visszaesés következett be (*QCS news*, 2002).

A térségi szerződés 1996-ban alakult ki elsősorban a válságban, krízishelyzetben lévő ipari területek fejlesztésének céljára, a kormány és a különböző társadalmi partnerek között. A szerződés célja új foglalkoztatási lehetőségek teremtése, termelői tevékenységek/beruházások telepítésének előmozdítása.

*A keretprogram-szerződés* (accordo di programma quadro) az intézményi program-megállapodásban kifejezett szándékok megvalósítására tesz további lépést. Aláírói működésbe lendítik a közös érdeket megtestesítő beavatkozási tervet, amelynek megvalósítása mellett az intézményi megállapodás aláírásakor elkötelezték magukat. A keretprogram-szerződést a központi költségvetés kezdeményezi az érdekelt köz- és magánszektorbeli szereplőkkel, és kötelező erejű minden egyes résztvevő félre nézve. A törvény meghatároz néhány – a szerződés végrehajtásához nélkülözhetetlen – elemet: a megvalósítandó intézkedések és tevékenységek megjelölését, a felelős alanyokat, minden egyes résztvevő fél kötelezettségét, a különböző intézkedések megvalósításához szükséges pénzügyi forrásokat, a monitoringot és a tevékenységek ellenőrzéséhez szükséges eljárásokat stb. A keretprogram-szerződés eljárási sémáját a térségi szerződés, valamint a területi egyezmény is hasonlóképpen alkalmazza.

### *2.3.2. A területi egyezmény/megállapodás*

*A területi egyezmény* célja kiemelten a bizalomépítés elősegítése az érintett térségeken belül, valamint az egyéni vállalkozások és a helyi közigazgatási szervek által végrehajtott beruházások koordinálása. A területi egyezmény tehát egy megegyezés a helyi közigazgatás és a magánszféra szereplői között integrált programok végrehajtása céljából. Többnyire alulról induló kezdeményezéseket jelent, elsősorban infrastrukturális beruházások megvalósítására. A fejlesztéseket vállalkozásösztönzési eszközökkel is támogatják az ipar, a mezőgazdaságot érintő ipari tevékenységek, a szolgáltatások és a turizmus területén. Területi megállapodás bárhol köthető Olaszországban, viszont csak a strukturális nehézséggel küszködő területek részesülhetnek kiemelt állami támogatásban.

A területi egyezmények tartós segítséget nyújthatnak annak megszervezésében, hogy megfelelő stratégia kialakításával és megvalósításával a térség leküzdje gyengeségeit,

illetve kiaknázza az ott rejlő lehetőségeket. Olaszországban ezen eszközök megvalósításának folyamata nemzeti szinten törvény által szabályozott keretek között zajlik, a helyi szintre bízva a beavatkozás megtervezését, illetve annak konkrét megvalósítását olyan eljárás keretében, amely a köz- és magánszféra egyetértésével jön létre. A Gazdasági Programozás Tárcaközi Bizottságának (CIPE) 1997. március 21-i határozata intézményesítette az ún. „Területi egyezményeket”, amelyeket utóbb törvény is legitimált (662/1997).

A területi egyezmény arra szolgál, hogy elősegítse és lehetővé tegye a helyi fejlesztés megvalósulását a köz- és magánszféra szereplői közötti kapcsolatháló kialakítása és az összefonódó programintézkedések (programma di interventi) megvalósítása által. Tulajdonképpen a területi egyezmények – a törvényhozó szándéka szerint – a térségek közötti tisztességes verseny beindítását kívánják elérni a programozás/programkészítés minőségére alapozva. Elő kívánják segíteni a helyi politikai rendszer, a vállalkozók és a társadalmi erők közötti együttműködést ösztönözve ezen szereplők között a bizalmi tőke megerősödését. A különböző köz- és privátszereplők egyeztetéseik folytán meghatározzák a beavatkozás fő irányvonalai és a szinergiákat eredményező tevékenységeket (Mirabelli, M. 2001).

Az egyezmény – mint a fejlesztéspolitikai tervezés módszere – legelőször 1994. decemberében jelent meg a Kormány, a szakszervezetek és a Confindustria közötti megállapodásban. A jogszabály szerint a területi egyezmény definíciója a következő: „a köz- és a magánszféra szereplői közötti megállapodás a nemzeti terület válsággal küzdő térségeiben a helyi fejlesztés megvalósításának előmozdítása céljából kitűzött különböző természetű beavatkozások koordinált végrehajtása meghatározására a Közösségi Támogatási Kerettervben meghatározott irányokkal és célkitűzésekkel összhangban”. A területi egyezmények definícióját és megvalósításának módjait az 1995. május 10-i CIPE rendelet tartalmazza. *Ez a rendelet a szubregionális szintű területek integrált fejlesztését irányozza elő.* Az egyik legfontosabb célként a különböző – köz- és magánszektorbeli – szereplők közötti szinergiák megvalósítását, vagyis a fejlesztés helyi „működtetői” közötti partnerség ösztönzését határozza meg. Az egyezmények kezdeményezője lehet egy vagy több (területi) közszereplő, kereskedelmi kamara, vagy gazdasági társaságok, szakszervezetek, stb. A többi tárgyaláson alapuló programozási eszköztől eltérően, a területi egyezménynél követelmény a szociális partnerek részvétele mind a kezdeti, mind pedig a megvalósítási fázisban. Az egyezmény aláírásával kötelező erejűvé is válik (PSM, 1999).

A következő, 1995. november 20-i CIPE-rendelet a főleg „alá-fölérendeltségek” elkerülése érdekében „funkcionális hierarchiát” határoz meg a különböző tárgyaló felek között. A régiók feladata az egyezmény célkitűzéseinek a regionális programozásban meghatározott célkitűzésekkel való koherenciájának vizsgálata és igazolása. Az egyezményben meg kell jelölni a felelős alanyt, a fejlesztés célját, mindegyik résztvevő hatáskörébe tartozó tevékenységeket, a hozzájuk rendelt költségeket, a tevékenységek kezdetének és befejezésének időpontját, a finanszírozás módját és fedezetét, a szociális partnerekkel felvállalt kötelezettségeket, a megvalósításhoz nélkülözhetetlen támogató infrastruktúrák költségeit, a munkaerő gesztorálásának módját, az esetleges viták kezelésének módját, a kezdeményezés jövedelmezőségének értékelésére elfogadott

módszertant, stb. A legutóbbi szabályozás világosan és egyértelműen határozta meg a területi egyezmények fejlesztésre igénybevehető pénzügyi kereteit.

Az 1997. szeptember 25-i CIPE-rendelet elkülönít egy pénzügyi fejezetet a területi egyezmények számára a tárgyaláson alapuló programozás többi eszközétől. Ebben a szakaszban a CNEL<sup>10</sup>-nek van központi szerepe mind a projekttervezés, mind a területi egyezmény promóciója, ösztönzése fázisában. A rábízott feladat az infrastrukturális, a termelési és ösztönzési típusú beavatkozások koordinált együttesének meghatározása, amelyre közfinanszírozás nyerhető el.

Az 1996. július 12-i CIPE-rendelet a következőket írja elő: a CNEL szerepét a társadalmi partnerek közötti egyeztetésben megerősíti, meghatározza a projektjavaslatok elfogadásának kritériumait, és további követelményeket állít, amelyeknek az egyezményeknek eleget kell tenniük. Meghatározza többek között az egyezmény elfogadásának a kronológiai folyamatát a Költségvetési Minisztérium részéről. Maximum korlátot állapít meg a közpénzek felhasználását illetően: azok nem haladhatják meg a 100 milliárd lírát, míg az infrastrukturális beruházások mértéke nem lehet a termelői beruházások 30 %-ánál több. Kikötik, hogy a vállalkozónak a beruházás teljes bekerülési költsége legalább 30%-áig saját forrással hozzá kell járulnia a finanszírozáshoz, valamint a beruházásnak az egyezményt jóváhagyó CIPE-rendeletnek a hivatalos lapjában való megjelenéstől számított 48 hónapon belül meg kell valósulnia. A hivatalos eljárás előírja, hogy a területi egyezmény kezdeményező alanyai nyújtsanak be a CNEL-hez javaslatot az egyezményről, amelyet az intézmény felülvizsgál abból a szempontból, hogy megfelel-e célok koherenciája, majd felkínálja az alanyok számára a technikai segítségnyújtást (amelyet egy társaság szolgáltat) az egyezményben meghatározandó projekt kidolgozására. A helyi egyeztetés kerekasztalának beindítása után kezdődik a közvélemény tájékoztatása az érdekegyeztető fórumok szervezésével, amely a megegyezést és a különböző érdekelt felek esetleges bevonásának lehetőségét hivatott biztosítani. Ezt követően a területi egyezmény már meghatározott projektje visszakérül a CNEL-hez, amely jóváhagyja a felek közötti érdekegyeztetés megtörténtét, és aláírásra kerül egy szándéknyilatkozat, amelyet továbbküldenek a Költségvetési minisztériumhoz a projekttervvel együtt, amelyet az a CIPE-hez küld meg jóváhagyásra. Az intézkedések irányítására az egyezmény jóváhagyását követően ki kell jelölni egy felelős alanyt, valamint meg kell határozni az egyezmény finanszírozásának módját.

A területi egyezmények megvalósításának első olasz tapasztalatai feltártak néhány hiányosságot, amelyek főként a normatív szabályok folyamatos változtatása miatti bizonytalanságból adódtak. A leggyakrabban előforduló problémák a normák interpretációja és alkalmazása során, a CNEL és a Költségvetési Minisztérium eltérő értékelései folytán és a benyújtott egyezményjavaslatok hiányos, nem megfelelő minőségű előkészítettsége révén adódtak. Ezeknek a korlátoknak a leküzdésére bocsátotta ki a CIPE 1997. március 21-én újabb rendeletét, amelyben meghatározza a területi egyezményben szerepeltethető ágazatokat (ipar, élelmiszeripar, szolgáltatások, turizmus, és az ezekhez kötődő infrastrukturális apparátus). Ez az intézkedés határozza meg, hogy a területi egyezmény az ország egész területén alkalmazható, pontosítja a

---

<sup>10</sup> CNEL – Nemzeti Gazdasági és Munkaügyi Tanács (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)

beavatkozási területek lehetséges ágazatait, és meghatározza a különböző kezdeményezések közötti funkcionális kapcsolódás szükségességét. Előírányozza, hogy világosan ki kell fejteni a helyi fejlesztés specifikus célkitűzését, a felelős alanyt, a kötelezettségek és feladatok pontos specifikálását, a pénzbeli és időbeni ütemtervet minden egyes intézkedésre vonatkozóan, az egyeztetések, és esetleges konfliktushelyzetek kezelési módját, az egyezmény belső szervezésének leírását, valamint a regionális programozáshoz való kötődés kifejtését. Az egyezmény aláírásán túl a közszereplőknek alá kell írniuk egy keretterv-megállapodást is, amellyel meghatározzák a törvény (662/96) szerinti hatásköri kötelezettségeiket.

A területi egyezmények működése során sok eljárásbeli módosítást vezettek be, számos ezek közül a folyamat kialakítására vonatkozik; pl. a CNEL-nek adott kompetenciákat később a Költségvetési Minisztériumhoz helyezték át. A területi egyezmények alkalmazása során fontos szerepet tölt be a programozási aspektus. A törvényhozó szándéka szerint a *területi egyezmény szerepe, hogy alkalmat biztosítson olyan helyi szintű hálózati rendszer kialakítására, amely képes fenntartani és állandóan táplálni a fejlődést.* A területi egyezményeknek helyi kezdeményezések és fejlesztési stratégiák beindítását kell elősegíteniük oly módon, hogy minden – privát- és közszereplő – aktivizálja magát a közös célkitűzés érdekében. A különféle partnerek közötti viszonyok elő is mozdíthatják a bizalmon és kölcsönösségen alapuló viszonyrendszerek kialakítását és elterjesztését. A másik változtatás az egyezmények – „evolúciója” során a kiválasztás módját érintette. Korábban az időbeliség elve érvényesült, vagyis a legelsőként beérkezett egyezmények kerültek jóváhagyásra. Az 1998. július 9-i CIPE-rendelet bevezett egy új módszertant, amely a kiválasztási folyamat során díjazza a hatékony új munkahelyteremtést szolgáló kezdeményezéseket, és azokat, amelyek az infrastruktúrafejlesztést is teljes mértékben integrálják. Az új normatíva gyorsítja a folyamatot azáltal, hogy a kifizetéseket automatikusan engedélyezi az egyezmény aláírása alapján, míg korábban szükség volt egy külön intézkedésre. Bővült az egyezmény gesztorálásáért, irányításáért felelős társaság feladatköre – melynek közhasznúnak kell lennie –, valamint nagyobb felelősség terheli néhány döntés meghozatalában. Az 1997. március 21-i CIPE-rendelet hagyta jóvá az egyezményeknek az egész ország területére való kiterjesztését. Az 1999. február 19-i CIPE-rendelet 1.000 milliárd lírát különít el a Pénzügyi, Költségvetési és Gazdasági Programozási Minisztérium számára a területi egyezmények finanszírozása céljából, amelynek 80%-a az 1. célkitűzés alá tartozó régiókat illeti, a maradék 20% pedig a Közép-Észak válsággal küzdő térségeit (QCS news 2002).

Az első pályázati felhívásra (1998. november 30-ig) 24 egyezmény érkezett be, a másodikra – amely 1999. áprilisában zárult – 15 db, a harmadik felhívásra (1999. októberig) pedig 28 db területi egyezmény jött be. Az ún. első generációs (1996 és 1997 között elfogadott) területi egyezmények felhasználható pénzügyi keretének csupán 30%-át szerződtek le 2000 októberéig. A második generációs (1998-ban elfogadott új eljárás szerinti) egyezményeknek a 14 %-át, míg az Európai Unió által felügyelt foglalkoztatási egyezmények a rendelkezésre álló keret 34%-át használták fel. Megállapítható ezek alapján, hogy a Brüsszel által felülvizsgált, irányított egyezmények jobban működtek, mint a hazaiak.

2001. májusára 91 speciális területi egyezményt hagytak jóvá, amelyek mezőgazdasági és halászati kezdeményezés támogatására irányultak. Bár a kezdeményezések jobban koncentrálnak Dél-Olaszország területén, Közép-Észak-Olaszországban is találunk számosat. A teljes beruházási összeg 14.000 milliárd líra, amelynek a fele közösségi természetű. A keletkező munkahelyek száma előreláthatólag meghaladja az 58.0000 egységet, amelyből 40.000 Mezzogiornóban teremődik. A területi egyezmény megvalósítási folyamata során az egyik legfontosabb lépés a helyi fejlesztés specifikus céljának a kitűzése. Továbbá, a programozási karakter érvényesítése érdekében igazolni kell a helyi fejlesztésben kitűzött cél koherenciát a regionális programozás általános irányvonalával.

A promóció, a tájékoztatás szakasza után az egyezmény aktiválására kerül sor, amelyet a társadalmi partnerek közötti egyeztetés, és a előirányzott beruházások közötti koherencia kell, hogy jellemezzen. Az egyeztetést a CNEL kezdeményezi, amely igazolja a koherenciáját. Az egyeztetésről egy külön jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek az aláírása bizonyítja a helyi fejlesztési program jóváhagyását mindegyik aláíró részéről.

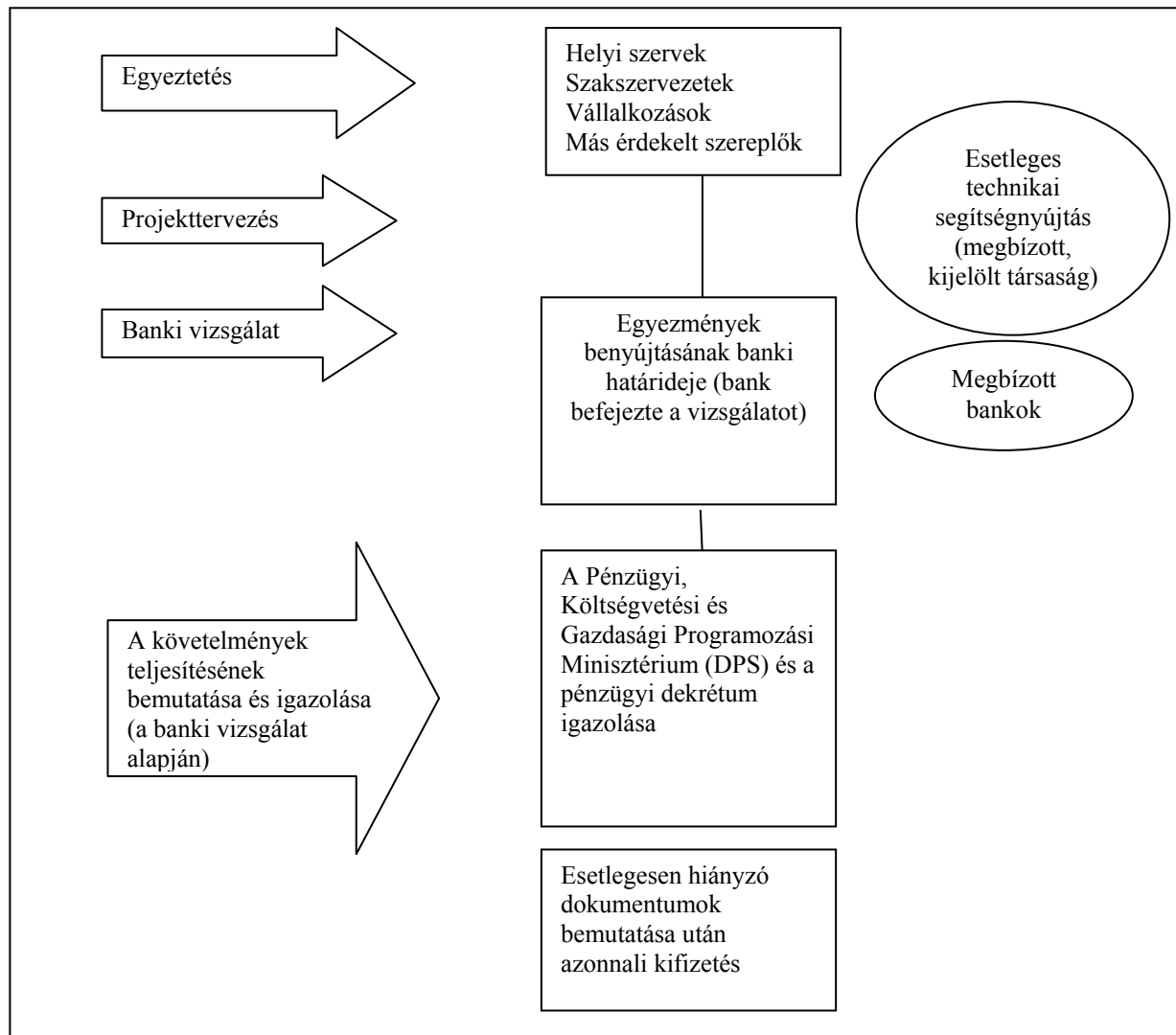
Az 1997. március 21-i CIPE-rendelet a projekttervezési fázisban lehetőséget biztosít technikai segítségadás igénybevételére, amely az egyezmény költségvetésének terhére elszámolható. Az egyes beruházások belső, illetve regionális programozásnak is megfelelő koherenciáját a Költségvetési Minisztérium által ajánlott társaságok egyike vizsgálja. Ez a társaság végzi az egyezmény értékelését, a költségvetési dokumentáció ellenőrzését, a fizetési kérelem átvételét követő 90 napon belül. A megbízott társaságnak kell megállapítania, ill. ellenőriznie a tényleges beszerzések megtörténtét: a vállalkozó hitelképességét, a támogatáshoz hozzájutás feltételeinek fennállását. Végül meghatározott időn belül a társaság benyújtja a Költségvetési Minisztériumhoz az egyezmény egyes kezdeményezéseire vonatkozó dokumentációval együtt a fizetési meghagyást. A projekttervezés fázisának lezárultával kerül sor a jóváhagyásra, vagyis a banki meghagyásra. A kifizetés – az 1997. március 21-i CIPE-rendelet alapján – a Költségvetési Minisztérium által kijelölt hitelintézeteken keresztül történik, amelyek feladata, hogy garantálják a beruházások finanszírozásának elfogadhatóságát, érvényességét. Az elszámolható beszerzések létezésének ellenőrzése után a Költségvetési Minisztérium kéri az érdekelt régió véleményét (akkor, ha nem írta alá már az egyezményt). Miután a minisztérium lefolytatja az egyezmény érvényességének teljes körű ellenőrzését, 45 napon belül kibocsátja az egyezmény jóváhagyási dekrétumát, és azt követő 60 napon belül a bevont szereplőknek alá kell azt írniuk.

Ezután kezdődik a megvalósítás szakasza, és megtörténik a projekt irányításáért felelős szereplő meghatározása (*I. ábra*). Ez a felelős alany (intézmény) az összes aláíró fél érdekeit képviselő kezdeményezi, indítja az előirányzott tevékenységek megvalósításához szükséges pénzügyi aktiválását, a központi források lehívását, gondoskodik a technikai és szervezési feladatok megoldásáról, monitoring tevékenységet végez, és ellenőrzi az eredményeket; ellenőrzi az aláíró felek által vállalt kötelezettségek teljesítését; féléves jelentéseket küld a Minisztériumnak a területi egyezmény megvalósulásának helyzetéről. A kifizetéseket – a 1997. március 21-i CIPE-rendelet alapján – a Letéti és Hitelpénztár (Cassa Depositi e Prestiti) teljesíti. A rendelet

előírja, hogy a területi egyezmény aláírásától számított 60 napon belül kell a dekrétum (fizetést engedélyező) aláírásának megtörténnie. A kifizetés kezdeményezését a Pénztárnál a területi egyezmény felelős szereplője végzi. Ahhoz, hogy a kifizetések megkezdődjenek, a területi egyezmény felelősének kérvényt kell benyújtania a Pénztárhoz az egyes kedvezményezett felek részéről, továbbá egy listát a CIPE terhére engedélyezett kezdeményezések és intézkedések finanszírozásáról, valamint a bizonyító dokumentumokat és a beruházások kedvezményezettjeinek listáját. A Minisztériumnak meg kell küldenie a Pénztár részére az elfogadott egyezmény teljes dokumentációjának egy másolati példányát. A Pénztárnak a kifizetési kérelem beérkezésétől számított 30 napon belül kell teljesítenie a kifizetést. 1999-ben módosítást kezdeményeztek az átfutási idők lerövidítése érdekében a területi egyezmények és a térségi finanszírozást illetően, amely a Pénztár kihagyására irányult. Azóta a Kincstár teljesíti közvetlenül a kifizetéseket (1999. május 17-i 144. törvény) a területi egyezmény felelőse számára, aki ezután az előírtak szerint gondoskodik a kedvezményezettek kifizetéséről (*Mirabelli, M.* 2001).

1. ábra

*A területi egyezmény megvalósítási eljárása az 1997. március 21-i CIPE-rendelet alapján*



Forrás: Mirabelli, M. 2001, p. 70.

## 2.4. Egy sikeres partnerségi példa az ún. területi egyezmény megvalósításán keresztül

A bemutatandó projekt *Párma* térségében zajlott, koordinálja az ERVET<sup>11</sup> (Emilia-Romagna Régió Fejlesztési Ügynöksége), további partnerek: a pármai térség önkormányzatai, különböző vállalkozói egyesületek és vállalkozások. A pármai területi egyezmény keretét ad a helyi társadalmi és gazdasági szereplők számára, hogy a helyi termelési rendszert – (kiváltképpen az agrár- és élelmiszeripart) – újragondolják, racionalizálják az intézkedéseket, illetve új stratégiai intézkedéseket és

<sup>11</sup> ERVET – Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio

projektjavaslatokat határozzanak meg. A területi egyezmény általános célja az agrár- és élelmiszeripari termelési lánc megerősítése a következő szándékkal:

- a foglalkoztatási szint fenntartása a Appenninek-hegység egyik legelmaradottabb területén,
- elősegíteni a hegyi lakosság tanulási lehetőségeinek bővítését,
- az agrár- és élelmiszeripari termelési lánc fenntartása, illetve erősítése a különböző szektorát képviselő (kereskedelem, mezőgazdaság, stb.) résztvevő vállalkozások támogatásával.

Konkrét célkitűzések:

- termékek minőségének javítása,
- minőségbiztosítási standardok átvételének elősegítése a termelési folyamat,
- különböző fázisai során,
- helyi termékek piaci helyzetének erősítése marketingeszközökkel,
- környezet minőségének javítása.

A területi egyezmény megvalósítása során létrejött partnerségi együttműködés eredményei:

- összehangolt intézkedések a térségben,
- konszenzus a területi egyezményhez kapcsolódó döntési folyamatokban,
- társadalmi összhang a közös munka módszertanára vonatkozólag a fejlesztésben résztvevő helyi szereplők között (helyi intézmények: vállalkozások, vállalkozói szövetségek, bankok, egyetemek, stb.),
- a fent említett szereplők tudatossága a módszer hasznára vonatkozóan a már elért illetve jövőbeli eredményeket illetően.

#### *2.4.1. Tapasztalatok, vélemények*

Néhány szerző véleménye szerint jogszabályi szempontból a különböző intézkedések ahelyett, hogy világosan rendszerbe foglalják e fejlesztési eszközöket, csak zavarosabb helyzetet hoztak létre, amelyben nehéz az embernek kiismernie magát. Ugyanígy a válságban lévő területeken való gyors beavatkozást szolgáló térségi szerződések megvalósulását is akadályozta az összetett szabályozórendszer. A sok előírás, kitétel nagymértékben hátráltatja az intézkedések megvalósításának gyorsaságát és rugalmasságát. A törvény által meghatározott túlzott szigorúság a helyi szereplők közötti tárgyalási folyamatot is befolyásolja. Korlátai ellenére az egyeztetésen alapuló programozás eszközei egy figyelemre méltó lehetőséget, alkalmat jelentenek a térségek számára, amennyiben ösztönzőleg tudnak hatni a helyi szereplők közötti egyeztetési, tárgyalási praktikák, gyakorlatok megvalósítására (*Mirabelli, M. 2001*).

Az új jogszabályban előírtaknak megfelelően, az érdekelt alanyoknak a közös cél megvalósítását szolgáló intézkedésekben és tevékenységekben kell megegyezniük. A konfrontáción és az egyeztetésen keresztül a köz- és a privátszféra szereplői elkötelezik magukat saját területükön megvalósítandó fejlesztések mellett. A tárgyaláson alapuló programozás véghezvitele egyrészt a közigazgatási funkciók fejlődését is magában hordozza, amennyiben a törvényben meghatározott eljárásokat sikerül a tárgyalásos



módszerekkel ötvöznie, másrészt pedig nagyobb felelősségvállalást kíván meg a helyi szereplőktől saját térségük fejlesztésének meghatározásában.

Valamennyi eszköznek sajátos szabályozása és célja van. Mindegyik egy működő rendszer része, melynek feladata egy intézményileg decentralizált rendszer térségi szintű beavatkozásainak koordinálása. A tárgyalásos programozás mindegyik eszköze a közpénzek (nemzeti, települési, megyei, regionális és közösségi) racionális és integrált felhasználására, valamint a magánberuházások támogatására és ösztönzésére törekszik (<http://sviluppolocale.formez.it>).

Nagyon fontos a területi dimenzió, mivel pontosan le kell határolni azt a területet, amelyre vonatkozik. A térség nem lehet túl kicsi, mert akkor egyrészt hiányozhatnak azok a képességek, szakértelmek, amelyek szükségesek az újításhoz, másrészt a túl szoros kötődések, családi összefonódások meggátolhatják a kezdeményezések kibontakozását. Ugyanakkor a terület túl nagy sem lehet, mert a nagy közösségekben hiányoznak azok az emberi kötődések, amelyekre szükség van a helyi fejlesztéshez. (G. Fekete É. 2001.) A terület meghatározása tehát stratégiai lépés. Az egyezményeknek egy „sem túl nagy, sem túl kicsi” területi dimenziót kell kijelölniük, amely figyelembe veszi a geomorfológiai, történelmi tradicionális és társadalmi-gazdasági jegyeket is. A második módszertani ajánlás az egyezményekkel kapcsolatosan, hogy tükrözniük kell az érdekek hierarchiáját és a fejlesztési ötletek kiválasztását. Nagyon fontos a közigazgatással való kapcsolat meghatározása. Pontosítani kell, hogy a közigazgatás nem az egyezmény politikai „adaléka”, hanem a közigazgatási eljárások és a hivatali idők gyorsítását elősegítő intézmény. Végül, de nem utolsó sorban, nem szabad elfeledkezni a helyi tudásközpontokkal való kapcsolatokról sem (egyetemek, kutatóközpontok) (Cammara, O. 2000).

A területi egyezmények pozitív tapasztalatai az alábbiakban foglalhatók össze: a területi egyezmények segítették életben tartani a Mezzogiorno – kérdést, hozzájárultak egy kompetens helyi vezetőréteg kialakulásához, kapcsolati tőkék létrehozásához, megteremtették a felelősség kultúráját. Elősegítik a helyi források mozgósítását, valamint az adott terület társadalmi kontrollját (De Rita, G.–Bonomi, A. 1998.).

Az eddigi általános tapasztalatok azt mutatják, hogy az említett partnerségi alapú eszközök alkalmazásának hatékonysága nagymértékben függ a tárgyalási folyamatba bevont szereplők elkötelezettségétől, a döntéshozás átláthatóságától, a résztvevő felek hatékony képviselésétől, a monitoring rendszer alkalmazásától, a partnerségi alapú eljárások pontos meghatározásától, mely lehetővé teszi a tervezési folyamatban a visszatérést, ezáltal biztosítani tudja az eljárás folyamatosságát. (De Vivo, P. 2001)

Eddig összesen 220 „nemzeti”, és tíz európai paktum valósult meg, vagy van folyamatban. A DPS 2003-ban készített egy átfogó felmérést készített az integrált területi projektek tapasztalatairól. E vizsgálatba 19 egyezményt választottak ki 65 ún. „első és második generációs” – az 1994–1996-os programozási időszakban végrehajtott – egyezmény közül. A választás oka, hogy e projektek esetében eltelt már annyi idő, hogy a megvalósult eredményekről számot lehessen adni. A kiválasztás úgy történt, hogy mindegyik földrajzi térség és mindegyik típusú területi egyezmény szerepeljen a mintában. A kényes kiválasztási procedúra eredményeként végül 5 közép-észak-olasz és 14 déli egyezmény került a vizsgálandó körbe:

- Négy „első generációs” egyezmény, amelyeket a CIPE 1996 decemberétől 1997 június végéig hagyott jóvá. Ezek az egyezmények már 1998-ban működésbe léptek.
- 11 ún. „második generációs egyezmény”, amelyeket 1997 márciusában fogadott el a CIPE, és 1999 végén kezdtek működésbe lépni.
- Négy európai paktum, amelyek közösségi forrással valósult meg, a CIPE 1998 júliusi jóváhagyásával, és 1999-ben indultak.

A felmérés tapasztalatai azt mutatják, hogy kiemelkedő jelentőséggel bír maga az *egyeztetési folyamat* és a *projektvezetés* a területi egyezmények sikerességében. Ahhoz, hogy hozzáadott értéket érjünk el magas minőségű, összetett és a terület adottságaival koherens projektekre van szükség. A hosszabb egyeztetési folyamat jobb teljesítményeket eredményezett. Kivételesen fontos a *technikai segítségnyújtás* (pl. jó gyakorlatokkal, tapasztalatokkal megoldást adhat specifikus problémákra) szerepe – az egyezmény életre hívásakor, a terület elemzésekor, a prioritások és az elérendő célkitűzések meghatározásakor. Ezek a tényezők magyarázhatják az európai és az ún. „első generációs” egyezmények jobb teljesítményeit, amelyeknél a *projekttervezési fázis* jóval hosszabb volt, mint pl. a „második generációs” paktumok esetében. Ez különösen fontos a gyengébb, korábban területfejlesztési politikákat nélkülöző területeken, amelyek számára igen nehéz feladatnak bizonyulhat a stratégia meghatározása. Ezzel szemben a tapasztalatok azt mutatják, hogy itt is születtek jó teljesítményt produkáló egyezmények, amelyek elsősorban a rendelkezésre álló immobil erőforrások hasznosítását és a vállalkozói potenciál újjáélesztését tűzték ki célul. A hozzáadott érték különösen jelentős lehet e projektek esetében. Érdekesség, hogy csaknem minden „elmaradottabb” területen indított paktum esetében számos új vállalkozói tevékenységet indítása regisztrálható. A fejlettebb térségekben (pl. szerkezetátalakítás alatt álló) a stratégia kialakítása egyszerűbb feladat. Megfigyelhető, hogy ezeken a területeken – ahol már jellemző a termelői tevékenységek kiterjedtebb jelenléte – a az egyes vállalkozás modernizációs igényéhez kapcsolódóan fogalmazódtak meg a projektszükségletek, amelyek ezáltal nem feleltek meg teljes egészében a komplexitás követelményének. A vállalkozási befektetésekre irányuló egyezmények direkt hatása is lehet pozitív, de a hozzáadott gazdasági érték csekélyebb. (Mirabelli, M. 2001).

Az ágazati szempontokat vizsgálva a felmérés alapján megállapítható, hogy az élelmiszergazdaság és a turizmus területén indított egyezmények voltak a legsikeresebbek. Itt voltak a különböző szektorban működő *vállalkozások közötti együttműködések*, és a közszféra támogatásai is különösen magasak, ami nagyobb hozzáadott értéket eredményezett. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a kézműiparban nem lehet ilyen eredményeket produkálni; ezen a területen valószínűleg az új tevékenységekbe történő, vagy információtechnológiával és kommunikációval kapcsolatos vállalkozói befektetések biztosíthatják a hozzáadott értéket.

Hozzáadott gazdasági érték előállítása a területi egyezményeken keresztül nyilvánvalóan nehéz. Az egyezmény nem generál hozzáadott értéket, ha pl. nem lett jól meghatározva, kidolgozva. Még akkor sem, ha formálisan minden előirányzott intézkedését meg is valósították. Nincs tehát egyértelmű megfelelés az előirányzott kezdeményezések megvalósítása, a komplex teljesítmény és az előállított hozzáadott

érték között. Ha viszont hozzáadott érték keletkezik, olyan komplex eredmények születhetnek, amelyek e területfejlesztési eszköz – a paktum – alkalmazása nélkül, vagy más eszközökkel nem lettek volna megvalósíthatók.

Ki kell emelni azt, hogy nagyon fontos, sőt meghatározó a területi egyezmények *kiválasztási fázisa*; nem mind érdemes finanszírozásra. Olaszországban a kiválasztásban szerzett tapasztalat hiánya volt bizonyosan az az egyik fontos tényező, amely nem kevés területi egyezmény esetében rossz – nem kielégítő – teljesítményt eredményezett. Nélkülözhetetlen az *ex-ante értékelés* is, amelynek képesnek kell lennie annak felmérésére, hogy az egyezmény tud-e hozzáadott értéket termelni. Jól megtervezett egyezmények esetében is előfordul, hogy nem keletkezik hozzáadott érték – ahogyan az olasz példa is mutatja – mégpedig az összetett, bonyolult megvalósítási normatívák és a késések miatt. Az európai – Brüsszel által irányított – paktumok eredményei, ezzel szemben meghaladják a nemzeti „második generációs” egyezményeket vélhetően a más, *hatékonyabb* kifizetési és *pénzügyi eljárások*, valamint szorosabb, *szigorúbb határidők* alkalmazása miatt. Ezek a tényezők nélkülözhetetlen előfeltételei a hatékony helyi fejlesztési politikáknak (D'Antonio, M. 2001)

A hatékony területi egyezményeket a fejlesztés eszközéül használó politikának az elért teljesítményekben erős különbségeket kell feltételeznie, és ennek megfelelően kezdettől fogva úgy kell kialakítania eszközszerét, hogy alkalmas legyen a szerényebb eredményt felmutató egyezmények támogatásának csökkentésére, esetleges visszavonására. Ugyanakkor, ha az egyezmény „jól teljesít”, hozzáadott értéket termel, akkor hozzájárulhat adott területen további célkitűzések megvalósításához. Ez esetben indokolt a *prémiumrendszer* alkalmazása, például a legjobb tapasztalatokat hozó projektek teljes visszatérítése. Ez a térségek területek között egy tanulási, elsajátítási, ugyanakkor versenyhelyzetet is teremthet, amely fix, előre rögzített pénzügyi források rendelkezésre állása esetén valószínűleg nem következne be.

## 2.5. Összefoglalás

Összefoglalásként megállapíthatjuk hogy egyik paktum sem képes meghatározó önfenntartó fejlődési folyamat beindítására. Nagyon fontos azonban, hogy az önelemzésből, a közös prioritások meghatározásából, az egyeztetésből származó tőke nem vész el, tovább hasznosítható, újra befektethető további területfejlesztési projektekbe. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy az irányítás (gesztorálás) technikai struktúráinak megléte önmagában nem elegendő. Az egyezmény irányítására létrejött formális társaság mellett a politikai és társadalmi egyeztetés megvalósulása is új értékek előállításához vezethet.

A széles körű regionális partnerség és hatékony hálózati magatartás kulcsszerepet játszik a regionális és helyi gazdaság fejlesztésének sikerében, a korlátozottan rendelkezésre álló források allokálásában. Magyarország EU-csatlakozását követően a partnerség megléte elengedhetetlen a Strukturális Alapokból rendelkezésre álló források hatékonyabb abszorpciójához. A partnerséget azonban nem csak azért kell működtetni, mert csak így juthat hozzá az ország a pályázati forrásokhoz, még csak nem is azért mert ez az Európai Bizottság kifejezett előírása, hanem egyszerűen azért, mert a helyi fejlesztések sikeresebbek úgy, ha az adott problémát jól ismerő, és annak megoldása

mellett elkötelezett partneri csoport dolgozza ki és valósítja meg.. Ez a fajta metodika a magyar gondolkodástól még távol áll, megvalósítása nem lesz könnyű feladat.

### 3. FELZÁRKÓZTATÁSI PROGRAM SOMOGY MEGYÉBEN

#### 3.1. Bevezető

Somogy a megyei közgyűlés kezdeményezésére a 2000. évi költségvetés elfogadásakor bekerült Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád és Békés megye mellett, a legkedvezőtlenebb helyzetű – többletforrásokkal támogatott – megyék közé, ugyanis az egy főre jutó bruttó hazai termék nagysága alapján ez indokolttá vált. A megye nehéz gazdasági helyzetét alátámasztó számadatok a probléma kormány szintű kezelését tették szükségessé. A felzárkózás elősegítése érdekében a gazdaságfejlesztés és a gazdasági szerkezetátalakítás elkerülhetlenné vált, de a folyamat hatékony indításához nélkülözhetetlen források nagyságrendje jelentősen meghaladta a megye gazdaságának erejét.

A parlament döntése alapján a költségvetési törvényben elkülönített keretösszegek – hét minisztérium által kezelt tizenhét fejezeti kezelésű célleírányzat – megduplázták a Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács által kezelt és a megye fejlesztésére fordítható forrásokat. A támogatások döntően decentralizált, töredékében pedig dekoncentrált formában használhatók fel.

A költségvetési törvény alapján az elkülönített források a megye fejlesztésére, a kistérségek fejlettségbeli különbségének mérséklésére használhatók fel. A tanács által elfogadott *részletes felzárkóztatási program* alapján, amely meghatározza a fejlesztés területeit, s a pályázatok kiírásával, kezelésével kapcsolatos valamennyi feladatot.

A program célja a költségvetésben biztosított forrásokkal a megye gazdaságának fejlesztését, a kistérségi fejlettségbeli különbségek mérséklését eredményező fejlesztési elgondolások megvalósítása volt.

A felzárkóztatási program több éven keresztül, évente ismétlődő módon folytatódott, és a 2001. évtől indított Széchenyi Tervből is elkülönítésre kerültek az akkor már öt hátrányos helyzetű megyét – közte Somogyt – is érintő források.

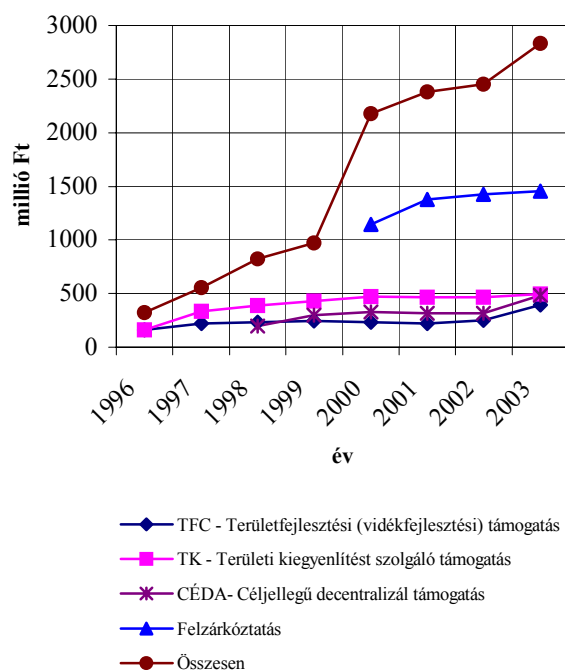
Időközben a megye rangsorban betöltött helye megváltozott, de az egy főre eső GDP csupán az országos átlag 68%-át tette ki. A felzárkóztatási programban érintett *megyék köre 2003-ban a korábbi ötről hétre bővült, annak okán, hogy a GDP* (Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés, Somogy, Jász-Nagykun-Szolnok, Bács-Kiskun megyékben) nem érte el az országos átlag 70%-át.

A felzárkóztatási források jelentősen bővítették a megyei területfejlesztési tanács mozgásterét, hiszen a program révén a 2000. évtől közel 6 milliárd Ft került felhasználásra. Ez az összeg az odaítélt támogatások 43,5%-át tette ki.

A megyei területfejlesztési tanács forrásai folyamatosan növekedtek, nagyságuk 1996. és 2003. között meghaladta a 13,7 milliárd Ft-ot (1, 2. ábra).

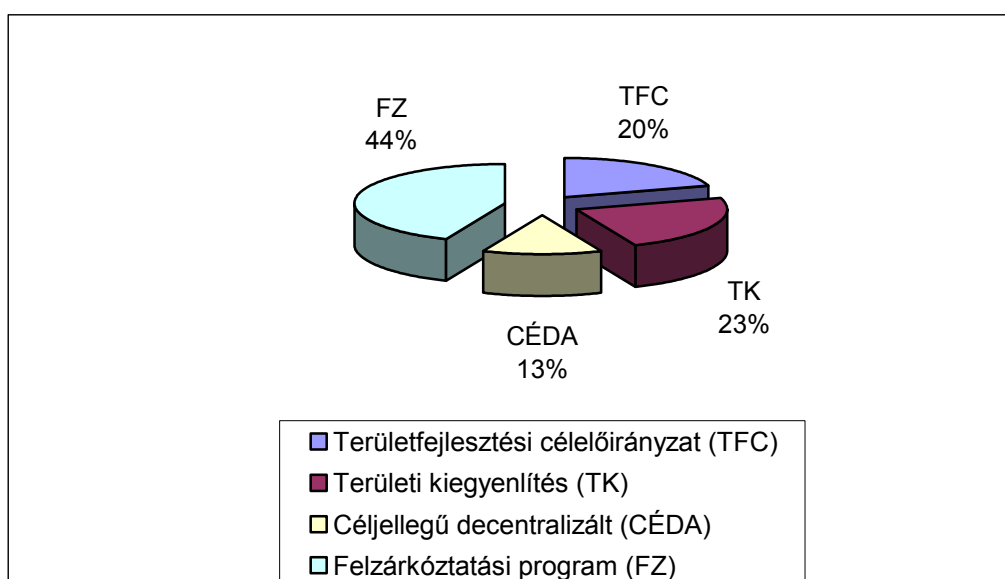
1. ábra

*A Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács felhasznált decentralizált forrásainak alakulása, 1996–2003*



2. ábra

*Decentralizált területfejlesztési források, 1996–2003*



### 3.2. A felzárkóztatási program működésének keretei

A felzárkóztatási program *célmegyéit az aktuális évi költségvetési törvény jelölte ki, a gazdasági fejlettségbeli helyzetük alapján*. A költségvetési törvény a megyék kijelölése mellett meghatározta a decentralizálásra kerülő források százalékos megoszlását és *nevesítette a forrást adó céllelőirányzatokat*, továbbá kimondta, hogy a pénzösszegek a területi kiegyenlítés érdekében kerüljenek felhasználásra. A költségvetési törvény felhatalmazása értelmében *a kijelölt céllelőirányzatokat kezelő miniszterek és a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei keret-megállapodásokat kötöttek az elkülönített összegek felhasználására*.

A felzárkóztatási program utolsó évében a 47/2003. (IV. 3.) kormányrendelet rendelkezett a felzárkóztatásra szolgáló keretek felhasználásáról. A szabályozás általános részében kimondta, hogy a megyék részére elkülönített támogatási összegek rendeltetése a társadalmi-gazdasági helyzet javulását elősegítő fejlesztések támogatása, különös tekintettel a leghátrányosabb helyzetű kistérségeik felzárkóztatására. Az elkülönített keretek felhasználása során priorizált cél a megye gazdasága fejlődését, a vállalkozások élénkítését szolgáló projektek támogatása.

Az elkülönített keretek felhasználását szabályozó megállapodások tartalmi elemeit az előzőekben hivatkozott kormányrendelet rögzíti. E szerint a megállapodások kiterjednek:

- a megye részére adott évben elkülönített összegekre és a további évekre vonatkozó kötelezettségvállalások mértékére,
- a megyei és kistérségi fejlesztési programok megvalósítását elősegítő prioritásokra, amelyekre az elkülönített keretek felhasználhatók,
- az egyes céllelőirányzatok részletes szabályaiban foglalt támogatási céloktól és feltételektől való eltérésre a helyi sajátosságok rugalmasabb érvényesítése érdekében,
- az esetleges keret-átadásokra, forráscserére,
- a felhasználásra vonatkozó pályázati felhívás tartalmának egyeztetésére, a megjelentetés módjára, a pályázatok benyújtásának helyére, valamint határidejére,
- a céllelőirányzat felhasználására vonatkozó decentralizált és a központi pályázati rendszeren való egyidejű részvételre vonatkozó szabályozásra, vagy annak megtiltására,
- a döntéssel adott határideig le nem kötött keretek feletti rendelkezési jogosultságra,
- a támogatási szerződés megkötésére vonatkozó szabályokra,
- a tájékoztatási kötelezettségekre,
- a támogatások felhasználásának elszámolására és ellenőrzésére,
- a megvalósult fejlesztések társadalmi-gazdasági hatásvizsgálata értékelésének határidejére,
- a pályázati rendszer működtetésére és a támogatások felhasználásának ellenőrzésére elkülönített keretek rendeltetésére.

A Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács a 2003. évben az elkülönített keretek felhasználására 8 minisztériummal, 17 célleírányzat felhasználására kötött megállapodást. Az elkülönített célleírányzatok a mezőgazdasági alaptevékenység, a meliorációs, az erdőtelepítési, a területfejlesztési, a vidékfejlesztési, a gazdaságfejlesztési, a turisztikai, az aktív foglalkoztatási, a kis- és középvállalkozási, a műszaki fejlesztési, a központi környezetvédelmi, az útfenntartási, a vízügyi, a munkaerőpiaci, a közmunkaprogramok, és a szociális térségi válságkezelő forrásokból kerültek ki.

A megállapodások eltérő részletezettségűek voltak, jellemző az, hogy valamennyi kiterjedt:

- a célleírányzat beazonosítható megnevezésére, az elkülönített tárgyévű keret nagyságára,
- a pályázati rendszerhez kötődő teendőkre és határidőkre,
- eltérő szabadságfokkal a döntéssel kapcsolatos teendőkre,
- az ellenőrzési jogosultságra,
- a jelentési kötelezettségekre,
- a pályázati rendszer működtetésére felhasználható összeg mértékére,
- a végső döntési határidőkre.

A megállapodások egyike sem adott módot a keret-cserére, az esetlegesen integrált felhasználásra, illetve az értékelésnél nem kötötte ki a hatásvizsgálatok szükségességét.

A megállapodásokat a megyei területfejlesztési tanácsok – köztük a Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács is – hosszadalmas időbeli és szakmai egyeztetéseket követően kötötték meg a célleírányzatok kezelőivel. Kezdetben megyénkénti külön eljárások, eltérő érdekvérvényesítések jellemezték ezt a folyamatot, a 2003. évben pedig valamennyi kijelölt térség bevonásával részben a MEH kezdeményezésére, részben pedig *„alulról jövő” kezdeményezés eredményeként összevont tárgyalások folytak.* Az egyeztetett közös fellépés segítette a hatékonyabb érdek-érvényesítést, valamint a hasznos tapasztalatok elterjedését.

Az elkülönített keretek felhasználására kötött megállapodások problémájaként jelentkezett:

- Az egyeztetési eljárás rendkívüli hosszadalmassága, körülményessége. A Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács a 2003. évben a Gazdasági és Közlekedési Minisztériummal május 15-én, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériummal július 16-án, a Környezetvédelmi és Vízügyi, továbbá a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi, valamint az Egészségügyi Szociális és Családügyi Minisztériumokkal május végén, az Oktatási Minisztériummal május 8-án, a Miniszterelnöki Hivatallal április 28-án, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumával pedig március végén írta alá a megállapodásokat.
- A pályázatok kiírására viszonylag későn került sor és a beadási határidők is szűkre szabottak voltak. Annak ellenére, hogy a pályázók tájékoztatása mellett a szerződés-kötések és a pályázati előkészítés munkálatai párhuzamosan folytak, rendkívül kevés idő maradt a pályázóknak a dokumentációk kidolgozására és az említett módszer alkalmazása mellett is csak fél év tájt kerültek a pályázatok

meghirdetésre. A szűkre szabott és egymásra épülő határidők miatt az agrár, a környezetvédelmi és a műemléki céloknál a késői szerződés-módosítást követően kerülhetett sor a pályázati időpontok módosítására. Az időprobléma ezen a területen is zavarokat okozott, a módosítások szeptember végére, illetve október közepére történtek meg. A kiszámíthatóság hiánya miatt a pályázók nem készültek előre, és „fiókokból” előhúzható, „majdnem kész” pályázatokkal pedig nem rendelkeztek.

- A megállapodásban rögzített feladatok, tevékenységek, felelősségi körök nem voltak egyértelműek, pontosításuk nehezen volt elvégezhető. A céllelőirányzat kezelő minisztériumok a döntési eljárásban való részvételüket, az értékelés szempont-rendszerét vagy késve, vagy pontatlanul, a „belső eljárási szabályait” esetenként figyelmen kívül hagyva elnagyoltan szabályozták. A pontatlan szabályozásból eredő gondok a döntéshozatali eljárásban csúcsosodtak ki.
- A szűkre szabott pályázati döntési határidőket, tekintettel a hiánypótlásokra, kölcsönösen nehezen lehetett betartani. Több ízben előfordult, hogy a megyei területfejlesztési tanácsi előterjesztések a döntéshozóknak történt kiküldést követően módosultak, sok volt a helyszíni kiosztású kiegészítés és pontosítás, illetve az értelmező észrevétel. A megyei területfejlesztési tanács ezen helyzet kezelésére megismerte és rugalmasan gyakorolta a „feltételes döntés” hozatali eljárást és több feltételhez kötött döntést hozott. A testület viszonylag jól birkózott meg a gyakorta változó feltételrendszerrel és a nagy tömegű információval. Ezt támasztja alá az is, hogy a megyei területfejlesztési tanács támogatási döntéseit jellemzően konszenzussal vagy nagy többséggel hozta, miniszteri vétóra nem került sor.
- A felhasználás célrendszerében a tárcák saját szempontjai érvényesültek a helyi érdekek érvényesítésére, történő törekvések nem vezettek eredményre. Ezt támasztja alá az is, hogy a felzárkóztatási programhoz kapcsolódó támogatások célrendszerei a központiakkal azonosak voltak, a teljesség igénye nélkül:

*KKC – Kis és középvállalkozói céllelőirányzat:* kizárólag a pályázó főtevékenységéhez kapcsolódó fejlesztésekhez adható, pl.: műszaki gépek, berendezések beszerzéséhez, ingatlan bővítéséhez, felújításához.

*TC – Turisztikai céllelőirányzat:* turisztikai kínálat fejlesztéséhez, kiállításokhoz, környezeti feltételek javításához.

*MFC – Műszaki fejlesztési céllelőirányzat:* innovációs minőségfejlesztési feladatokhoz.

*Útfenntartási és fejlesztési céllelőirányzat:* forgalmi követelmények javításához, közlekedés-biztonság elősegítéséhez.

*Vízügyi céllelőirányzat:* ellátatlan külterületi lakott helyeken vezetékes ivóvízellátás kialakításához.

*Nemzeti Örökség Program:* védett műemlékek helyreállításához, helyreállítást megelőző kutatásokhoz.



*Közmunkaprogram:* belvízvédelem fejlesztési fenntartási munkálataihoz, csapadékvíz-elvezetőrendszerek karbantartásához.

*Közhasznú foglalkoztatás:* munkanélküliek foglalkoztatásához, települések közterületeinek tisztántartásához.

*Szociális kistérségi felzárkóztató program:* szociális ellátás fejlesztéséhez.

*Szociális földprogram:* vidéki munkanélküliek, elsősorban cigányok foglalkoztatásához.

*Szociális modellprogram:* szociális problémák enyhítéséhez.

*Környezetvédelmi alap célfeladatok:* zöld falu, zöld város fejlesztéshez, társadalmi célú programokhoz.

*Agrárberuházások:* építési jellegű és ültetvénytelepítési beruházásokhoz.

*Vidéki térségek felzárkóztatása:* helyi specialitásokat előállító fejlesztésekhez.

*Beruházás-ösztönzési céllelőirányzat:* feldolgozó ipari termékek előállítására termelő kapacitás létrehozásához.

*Munkahelyteremtő beruházások támogatása:* új munkahelyek létrehozásához és azokon tartós foglalkoztatottság biztosításához lehetett forrásokat nyerni.

### **3.3. A felzárkóztatási támogatások felhasználásának tapasztalatai**

A Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács az 1996 és a 2003 közötti időszakban összesen 3.150 db pályázatot, a befogadott pályázatok 67,7%-át támogatta (1. táblázat).

A megítélt támogatásokkal több mint 65 milliárd Ft értékű beruházás valósult meg. A felzárkóztatási források 5,1 milliárd Ft támogatási összeg felhasználásával 24 milliárd Ft nagyságú beruházást eredményeztek. A pályázatok kistérségi eloszlása nagy eltéréseket takar. Somogy megye települései 2003-ban a statisztikai kistérségek határai között tömörültek. A kistérségek közül 4 (Tab, Lengyeltóti, Barcs, Csurgó) a leghátrányosabbak közé, 3 (Marcali, Nagyatád, Fonyód) a támogatott térségek közé, 2 (Kaposvár és Siófok) pedig a fejlettek közé tartozott. A fejlett két kistérség 100 települése közül pedig 42 a településfejlesztés kedvezményezettje (3. ábra).

1. táblázat

*Áttekintés a Somogy megyei területfejlesztési támogatásokról, 1996–2003*

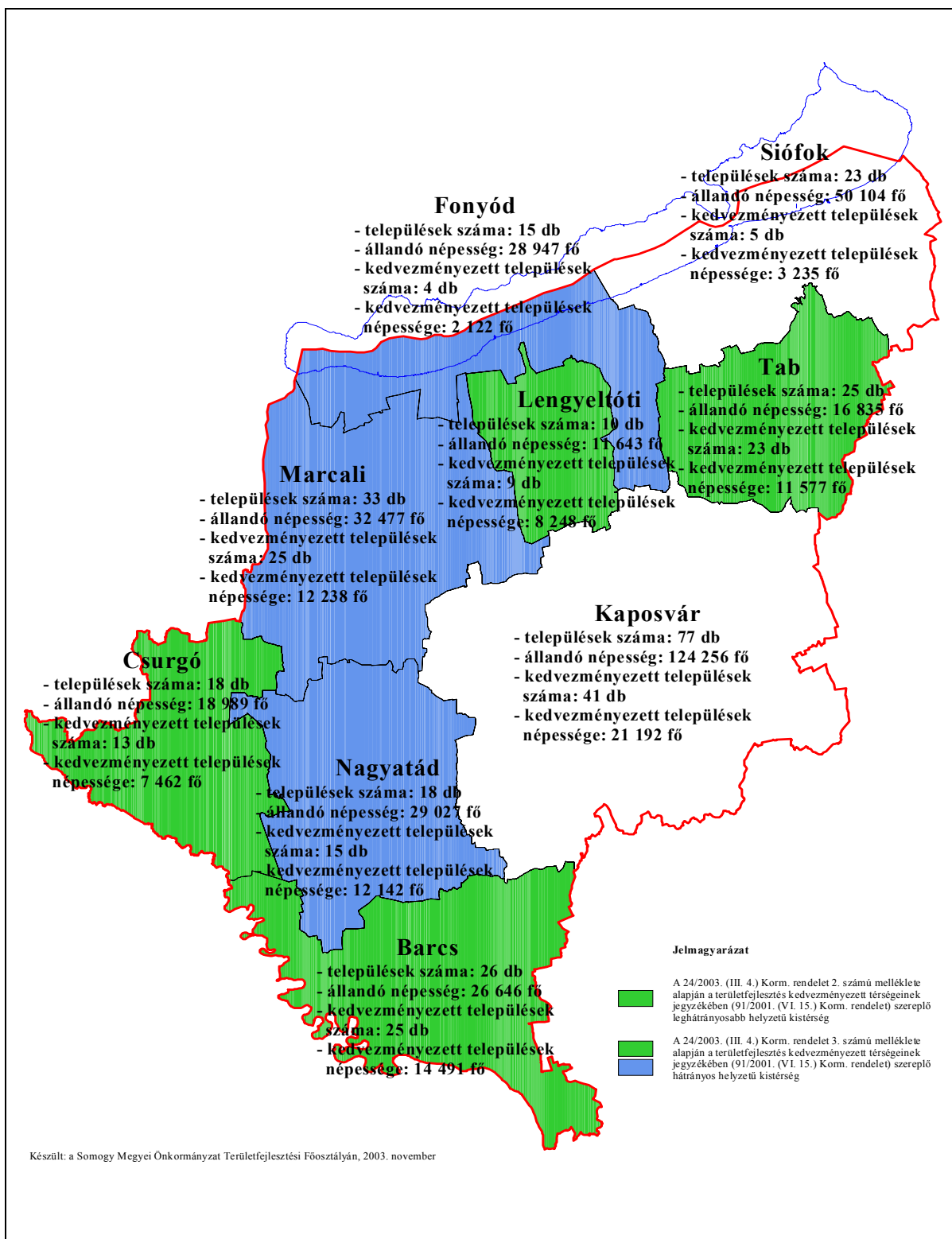
| Célelőirányzat                    | 1996–2003                |                       |                              |                             |                                                 |
|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------|
|                                   | Beadott pályázatok száma | Támogatott pályázatok |                              | Megítélt támogatás összesen | A támogatásból megvalósult beruházás összértéke |
|                                   |                          | Száma                 | Aránya a beadott pályázathoz |                             |                                                 |
|                                   | db                       | db                    | %                            | mFt                         | mFt                                             |
| Területi kiegyenlítést szolgáló   | 1.128                    | 776                   | 68,8                         | 3.342.823                   | 18.668.824                                      |
| Céljellegű decentralizált         | 1.049                    | 564                   | 53,8                         | 1.522.007                   | 6.141.783                                       |
| Területfejlesztési célelőirányzat | 636                      | 403                   | 63,4                         | 2.878.424                   | 16.836.863                                      |
| <i>Hagyományos összesen:</i>      | <i>2.813</i>             | <i>1.743</i>          | <i>62,0</i>                  | <i>7.743.254</i>            | <i>41.647.470</i>                               |
| Felzárkóztatás (2000-től)         | 1.842                    | 1.407                 | 76,4                         | 5.182.790                   | 24.007.730                                      |
| <b>Mindösszesen:</b>              | <b>4.655</b>             | <b>3.150</b>          | <b>67,7</b>                  | <b>12.926.044</b>           | <b>65.655.200</b>                               |

A beadott és nyertes pályázatok számát, és az elnyert támogatás összegét az 1996–2003-as időszakban, valamint a 2003. évben elemezve is rögzíthetők a térségek közti különbségek.

A Somogy megyei felzárkóztatási program keretében a beadott, a nyertes pályázatok és a megítélt támogatások kistérségi megoszlásának 1996–2004 közötti alakulását az alábbi ábrák szemléltetik. A leghátrányosabb helyzetű barcsi, csurgói, lengyeltóti és tabi kistérségek a beadott pályázatokból 28, a nyertes pályázatokból 28,1, a megítélt támogatásokból pedig 24,3%-kal részesedtek (4–6. ábra).

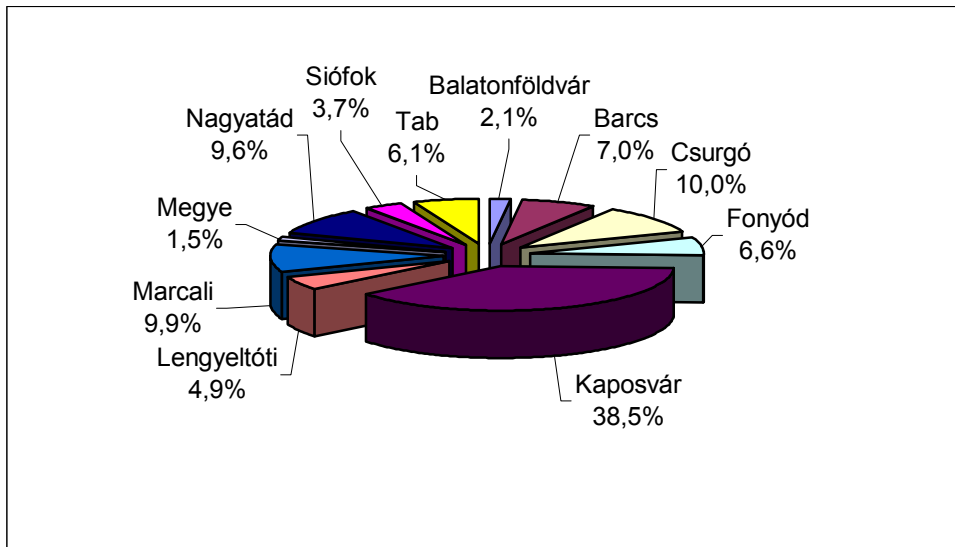
3. ábra

*A felzárkóztatási támogatások kistérségi hatásai Somogy megyében*



4. ábra

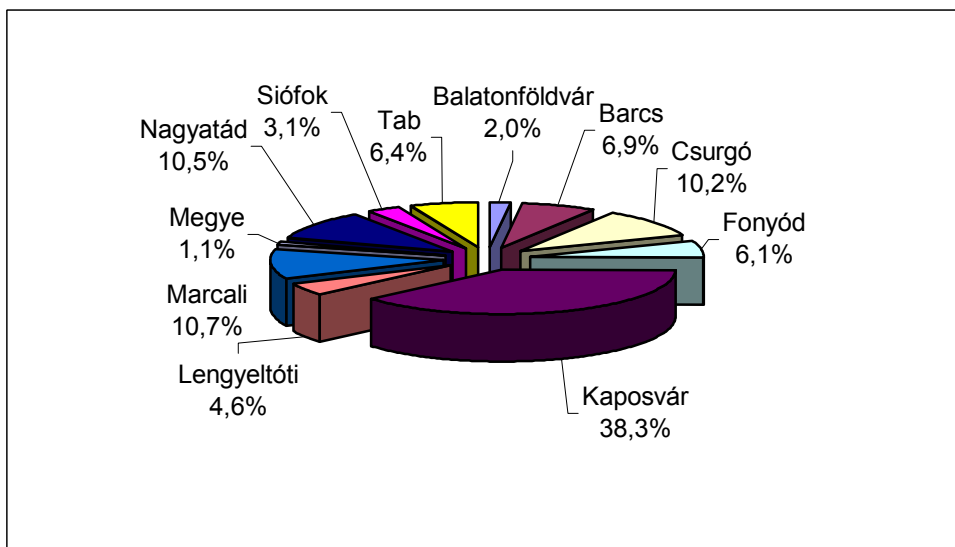
*A Somogy megyei felzárkóztatási pályázatok kistérségi megoszlása,  
1996–2004*



*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

5. ábra

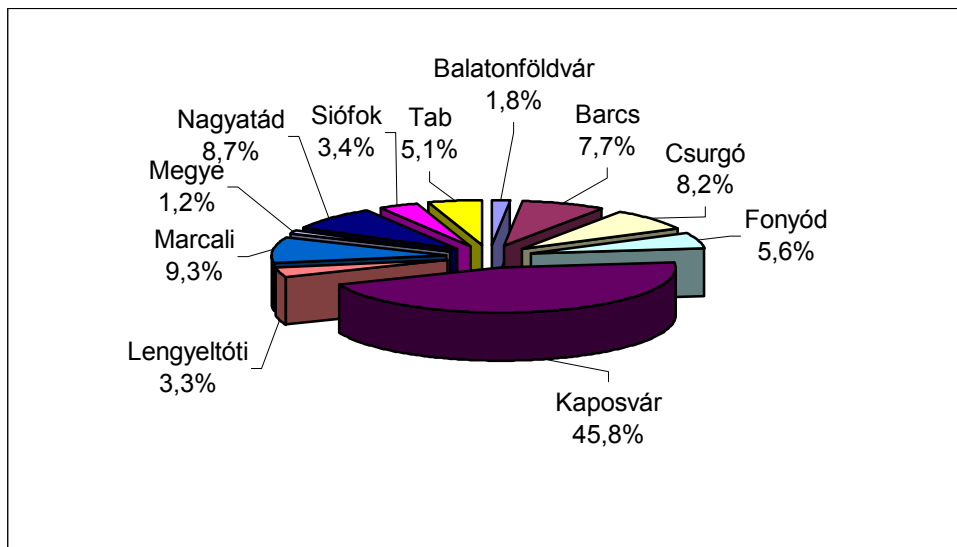
*A Somogy megyei nyertes felzárkóztatási pályázatok kistérségi megoszlása,  
1996–2004*



*Forrás: a szerző saját szerkesztése.*

6. ábra

*Somogy megyei felzárkóztatási pályázatok megítélt támogatásának kistérségi megoszlása, 1996–2004*

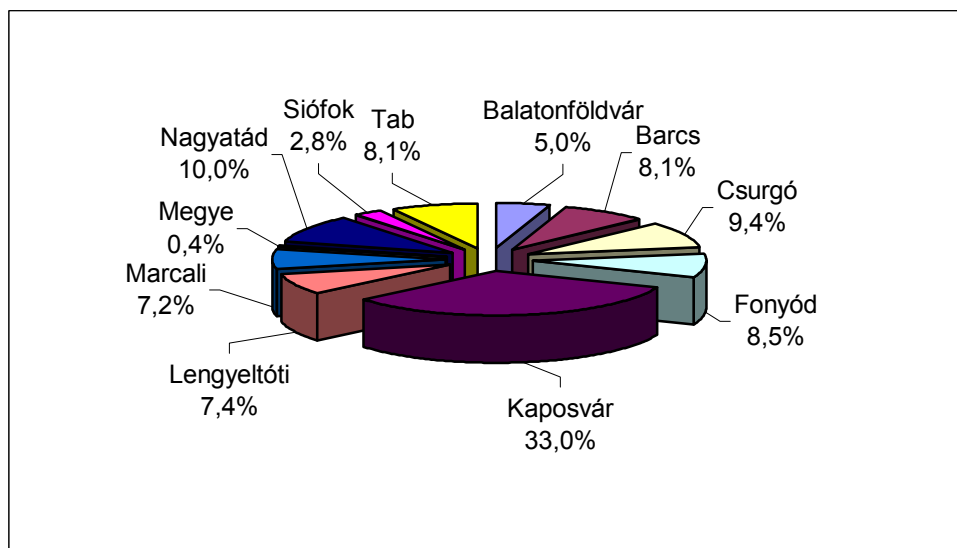


*Forrás: a szerző saját szerkesztése.*

A felzárkóztatási program utolsó évében 2003-ban vizsgálva a leghátrányosabb helyzetű kistérségek részesedése a támogatásokból 25,9%-ra változott (7–9. ábra).

7. ábra

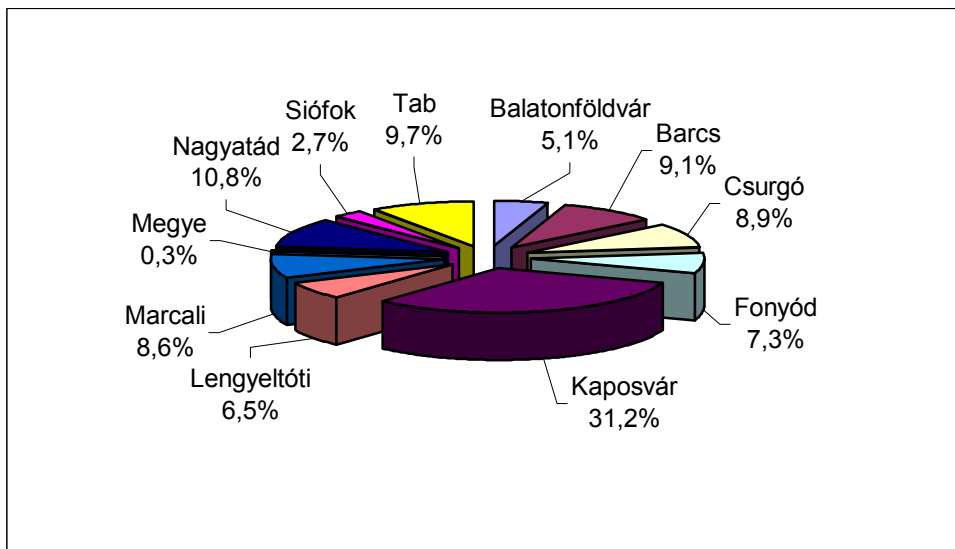
*Somogy megyei felzárkóztatási pályázatok kistérségi megoszlása, 2003*



*Forrás: a szerző saját szerkesztése.*

8. ábra

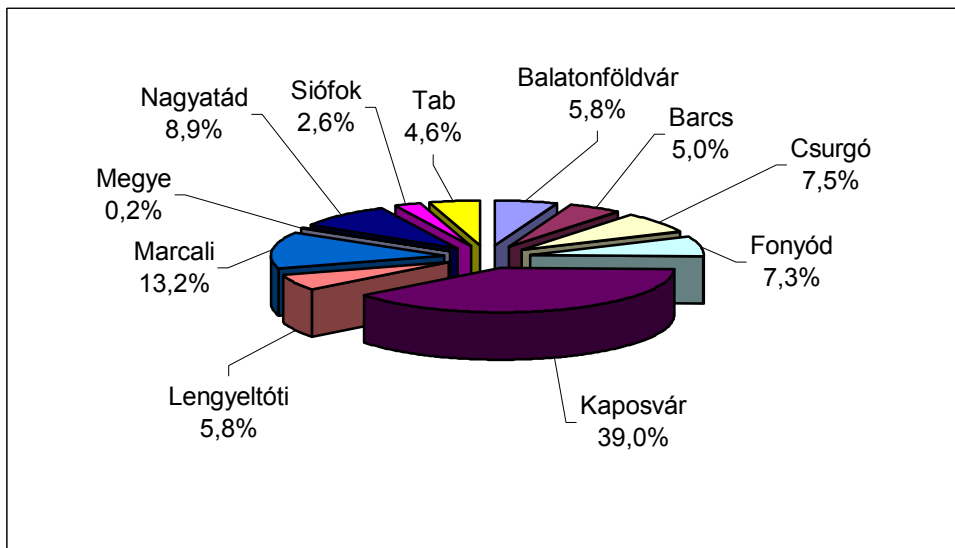
*Somogy megyei nyertes felzárkóztatási pályázatok  
kistérségi megoszlása, 2003*



*Forrás: a szerző saját szerkesztése.*

9. ábra

*Somogy megyei felzárkóztatási pályázatok megítélt támogatásának  
kistérségi megoszlása, 2003*

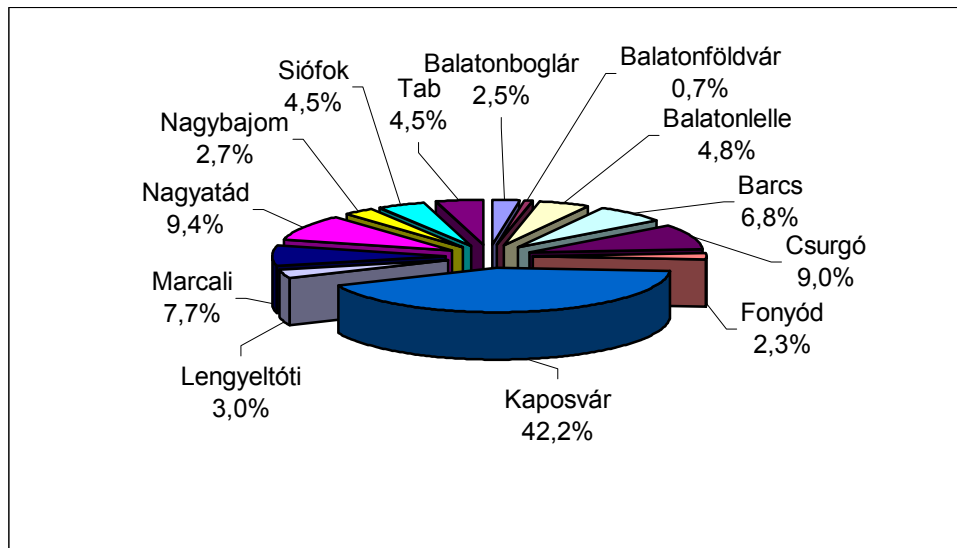


*Forrás: a szerző saját szerkesztése.*

A felzárkóztatási program forrásaiból jelentős részesedést ért el a fejlett kaposvári statisztikai kistérség és Kaposvár város, valamint a Siófoki kistérség is. Az általuk elnyert támogatás részesedése 41,6%-ot adott ki (10. ábra).

10. ábra

*Somogy megyei felzárkóztatási pályázatok megoszlása városonként, 1996–2004*

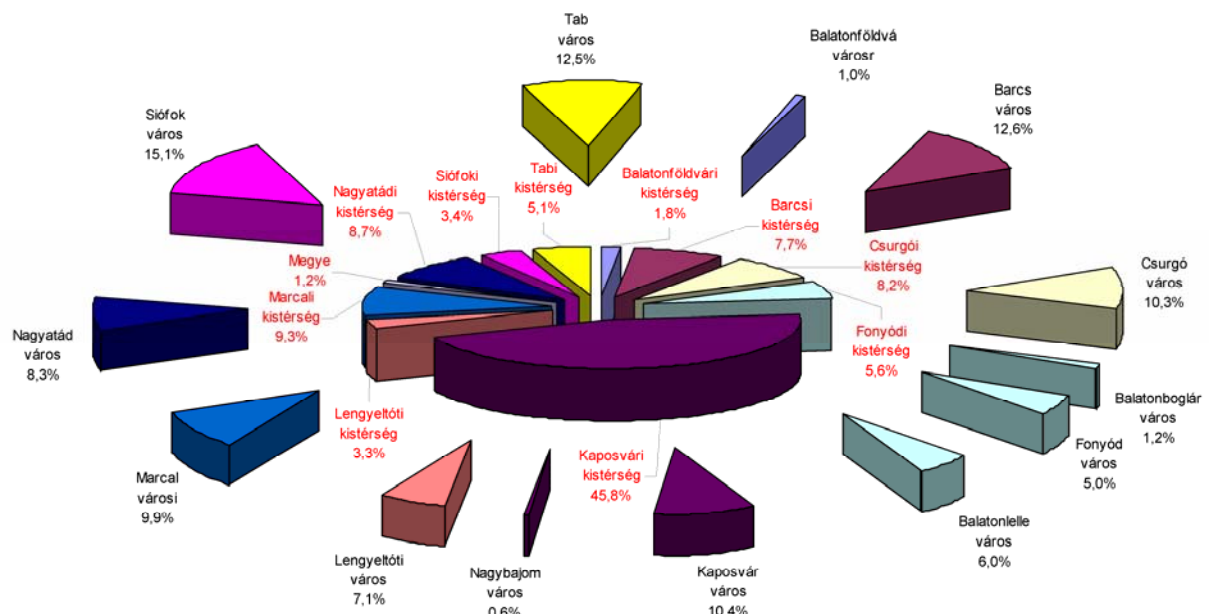


*Forrás: a szerző saját szerkesztése.*

A (11. ábra) a Somogy megyei felzárkóztatási támogatások kistérségi megoszlását és a térségeken belül a városok részesedését mutatja 1996–2004. között.

11. ábra

*A statisztikai kistérségek és a városok részesedése a felzárkóztatási támogatásokról, 1996–2004*



*Forrás: a szerző saját szerkesztése.*

A Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács különböző viszonyítási alapok mellett a megye statisztikai kistérségeit az alábbi erőssorrendben támogatta (2. táblázat).

2. táblázat

*A Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács támogatási erőssorrendje  
térségek szerint, 2003*

| Megnevezés                 | Megítélt támogatás (ezer Ft) | Megoszlás (%) | Megítélt támogatás összege szerinti sorrendben elfoglalt helye | Lakosságszám szerinti sorrendben elfoglalt helye | Településszám szerinti sorrendben elfoglalt helye |
|----------------------------|------------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Kaposvár térsége           | 517 399                      | 18,28%        | 1.                                                             | 1.                                               | 1.                                                |
| Kaposvár Megyei Jogú Város | 437 478                      | 15,45%        |                                                                |                                                  |                                                   |
| Marcali és térsége         | 386 204                      | 13,64%        | 2.                                                             | 3.                                               | 2.                                                |
| Nagyatád és térsége        | 244 787                      | 8,65%         | 3.                                                             | 4.                                               | 7.                                                |
| Csurgó és térsége          | 230 361                      | 8,14%         | 4.                                                             | 7.                                               | 6.                                                |
| Fonyód és térsége          | 212 474                      | 7,51%         | 5.                                                             | 5.                                               | 8.                                                |
| Siófok és térsége          | 209 833                      | 7,41%         | 6.                                                             | 2.                                               | 5.                                                |
| Barcs és térsége           | 202 214                      | 7,14%         | 7.                                                             | 6.                                               | 3.                                                |
| Tab és térsége             | 170 205                      | 6,01%         | 8.                                                             | 8.                                               | 4.                                                |
| Lengyeltóti és térsége     | 148 609                      | 5,25%         | 9.                                                             | 9.                                               | 9.                                                |
| Megyei Önkormányzat        | 71 481                       | 2,52%         |                                                                |                                                  |                                                   |
| Mindösszesen:              | 2 831 046                    | 100,00%       |                                                                |                                                  |                                                   |

*Forrás:* a szerző saját számítása.

Megállapítható, hogy a 2003. évben a megyei területfejlesztési tanács támogatásainak 58,86%-a a területfejlesztés kedvezményezett térségeibe, ezen belül 26,54% a leghátrányosabb helyzetű térségekbe irányult.

A támogatottsági kistérségi erőssorrend mellett a támogatások települési toplistája 2003-ban évben az alábbiak szerint alakult (3. táblázat).



### 3. táblázat

*A Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács települési toplistája az összes megyei támogatás alapján, 2003*

| Ssz. | Megvalósítás helye | Megítélt támogatás (ezer Ft) |  | Ssz. | Megvalósítás helye | Megítélt támogatás (ezer Ft) |
|------|--------------------|------------------------------|--|------|--------------------|------------------------------|
| 1    | Kaposvár           | 498 958                      |  | 16   | Látrány            | 36 012                       |
| 2    | Marcali            | 202 327                      |  | 17   | Balatonszemes      | 35 583                       |
| 3    | Nagyatád           | 126 120                      |  | 18   | Lengyeltóti        | 34 565                       |
| 4    | Barcs              | 89 147                       |  | 19   | Nagybajom          | 30 487                       |
| 5    | Igal               | 86 990                       |  | 20   | Somogyzsitfa       | 29 000                       |
| 6    | Csurgó             | 81 765                       |  | 21   | Öreglak            | 27 316                       |
| 7    | Fonyód             | 54 563                       |  | 22   | Kaposmérő          | 27 112                       |
| 8    | Tab                | 52 955                       |  | 23   | Szőlősgyörök       | 24 648                       |
| 9    | Gyékényes          | 51 515                       |  | 24   | Babócsa            | 23 434                       |
| 10   | Siófok             | 47 529                       |  | 25   | Segesd             | 22 400                       |
| 11   | Szenna             | 42 500                       |  | 26   | Balatonboglár      | 21 836                       |
| 12   | Ordacsehi          | 41 938                       |  | 27   | Kaposfő            | 21 004                       |
| 13   | Somogyvár          | 39 038                       |  | 28   | Balatonlelle       | 19 613                       |
| 14   | Kadarkút           | 37 768                       |  | 29   | Berzence           | 19 608                       |
| 15   | Szólád             | 36 057                       |  | 30   | Somogyszob         | 19 291                       |

*Forrás: a szerző saját számítása.*

A támogatottsági vizsgálatok települési megjelenítéseit a mellékelt térképek tartalmazzák (1., 2. melléklet).

A megyei területfejlesztési tanács évente beszámoló jelentést készít a decentralizált felzárkóztatási program teljesítéséről.

A beszámoló célelőírányazonkénti csoportosításban tartalmazza:

- a beérkezett pályázatok számát,
- az összes beérkezettből a be nem fogadott,
- az összes beérkezettből a befogadott,
- az összes beérkezettből a döntéssel rendelkező támogatott és elutasított,
- a támogatottból leszerződött,
- a leszerződöttből megkezdett finanszírozású,
- a leszerződöttből befejezett finanszírozású pályázatokat,
- az előzőek szerinti részletezésben az értékeket.

A beszámoló jelentés tartalma a mennyiségi és értékekre irányul, és ezideig konkrét hatásvizsgálatokat, elemzéseket nem határozott meg. A realitáshoz hozzátartozik az is, hogy a szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítésére rövid idő állt rendelkezésre (átlagosan két év), a valós hatások mérésére és kimutatására hosszabb időszak működési jellemzői szükségesek.

Az összegező tapasztalatokból levonható:

- A felzárkóztatási pályázati döntések a befogadáshoz képest 90 napon belül megszülettek.
- Az 1 Ft támogatásra jutó beruházási összeg erősen szóródott, a turisztikai célleírányzatnál 1,44 Ft-ot, az aktív foglalkoztatási célleírányzat esetében pedig 6,06 Ft-ot tett ki.
- A turisztikai célleírányzatra pályázók közül vonták vissza legtöbbször az igényüket, és a döntést követően itt került sor a legtöbb lemondásra is.
- Az infrastrukturális beruházások csatornahálózat kiépítésére, gázvezeték- és útépítésre irányultak.
- Somogyban a vállalkozások közül a mikro- és kisvállalkozások támogatása dominált.
- A munkahelyteremtő beruházások támogatása előnyt élvezett a megtartottakkal szemben.
- A pályázatok eredményeképpen megvalósult beruházások működési tapasztalatai kevesek, a fenntarthatóságra, életképességre vonatkozó hatékonyság-vizsgálatok nem történtek.
- Szerződésmódosítások a felzárkóztatási programnál döntően, 80-90%-ban a határidők módosítására vonatkoztak, a műszaki tartalom változás és a jelzálog módosítások csupán kismértékben fordultak elő. A megállapodások a műszaki tartalom és a jelzálog módosításoknál kikötötték az előzetes egyeztetést. Az egyeztetéseket a rugalmasság jellemezte.
- A monitoring ellenőrzések felzárkóztatási pályázatokkal kapcsolatos tapasztalataiból megállapítható, hogy a pályázati támogatással megvalósult beruházások jelentős mértékben növelték a vállalkozások gazdasági hatékonyságát és versenyképességét. A támogatottak többsége a pályázatban és a támogatási szerződésben foglaltaknak megfelelően, jó műszaki színvonalon valósította meg a beruházást. Pozitív hatást gyakorolt a támogatás a foglalkoztatás szerkezetére és a munkahelyek számát érzékelhetően növelte a megye hátrányos helyzetű térségeiben. Pozitív példaként említhető a Lellex Kft. (Balatonlelle), a Berekhús Rt. (Fonyód) beruházása, amelyeknél a támogatás eredményeként stabilizálódott közel 50 munkahely, a zömmel csupán szezonális munkát kínáló Balaton parti térségben. Hasonlóan példaértékű, stabil munkahelyteremtő beruházást valósított meg a dél-somogyi térségben a Metalux Kft. Csurgón, a Büttner és Társa Kft. Nagyatádon, a Danubio Sport Kft. Lábodon. Figyelemre méltó – munkahelyteremtő és exportfejlesztő – beruházást valósított meg Visnyén a Cascet Hungary Kft., biztosítva a folyamatos munkalehetőséget a többszörösen hátrányos helyzetű térség szakképzettség nélküli munkaképes (de potenciális munkanélküli) lakossága számára. A munkahelymegtartás nehézségeivel birkózó mezőgazdasági vállalkozások között komoly sikert könyvelhet el a Nagyatádi Szövetkezet, valamint a somogytárnócai székhelyű ALM Kft., ahol területfejlesztési támogatással jelentősen túlteljesítették foglalkoztatási kötelezettségüket, versenyképessé tették és stabilizálták piaci pozíciójukat. A gazdasági hatékonyság és az exportképesség növekedését lehetett regisztrálni a

Fornetti Pannon Kft. (Igal), a Tipont Kft. (Kaposvár), valamint a D-Back Kft. (Nagyatád) pályázatainak vizsgálata során. Több új, környezetkímélő élelmiszerfeldolgozó üzem létesítésére és korszerűsítésére is sor került, amelyek így az EU legszigorúbb higiéniai és élelmiszerbiztonsági követelményeit is maradéktalanul kielégítik. A szűkös pénzügyi keretek ellenére jelentős számban került sor – többnyire egyházi épületek és szobrok – magas színvonalú építészeti, állagmegóvási, restaurálási és régészeti feltárási munkákra a Nemzeti Örökség Program keretében. A pályázati támogatások addicionális hatásaként észlelték a monitoring feladatot ellátó munkatársak, hogy a központi támogatás az egyházakat, önkormányzatokat, különböző civil szervezeteket és magánszemélyeket egyre nagyobb számban kiegészítő támogatásra ösztönözte (a „forráskoordináció” speciális formájaként).

A felzárkóztatási program pályázatainak döntéselőkészítő tevékenységét a megyei területfejlesztési tanács munkaszervezete látta el. A munkaszervezeti teendőket Somogyban a Megyei Önkormányzati Hivatal Területfejlesztési Főosztály dolgozóinak 6 fős munkacsoportja végezte. A monitoring teendőket 1 fő megbízásos munkatárs és egy fő munkaszervezeti dolgozó látja el. A szervezési koordinációs teendők ellátását részfoglalkoztatású munkatársak is segítették. A foglalkoztatással kapcsolatos célelőirányzatok felhasználását a megyei munkaügyi központ, az agrárfejlesztéseket pedig szerződés alapján az FM Hivatal végezte. A terület a munkaszervezet döntéselőkészítő munkáját színvonalasnak minősítette.

### **3.4. A támogatási mechanizmus tapasztalatainak értékelése**

Somogy megye 2000–2003 évek között volt kedvezményezettje a felzárkóztatási programnak, rendelkezett a térség fejlesztéséhez szükséges tervekkel, az elgondolások megvalósításához eszközrendszere viszont erősen korlátozott volt. A program végrehajtásához igénybe vehető elkülönített *források felhasználási célrendszerét és szabályait a minisztériumok határozták meg minimális mozgásteret sem hagyva a megyei területfejlesztési tanácsnak*. Az évente eltérő nagyságú – sokszor csak jelzés értékű – források, az eltérő ágazati prioritások és dominanciák minimális forráskoordinációra adtak módot.

A felzárkóztatási program kidolgozott és elfogadott programok „programszerű” megvalósítása helyett évenként mechanikusan ismétlődő, minimális önállóságot biztosító rendszerként működött. Az évente ismétlődő szabályozás miatt a programozás nem érvényesülhetett, a források nagysága – mivel a célelőirányzat kezelők szerződéssel le nem kötött forrásaira vonatkozott – előre nem volt prognosztizálható és így módon a tervszerű forráskoordináció is csak nehezen működött.

A megyékbe juttatott decentralizált forrás nagyságában kevésnek bizonyult a válság- és válságjelenségek kezeléséhez, érdemi innovatív technikai és technológiai fejlesztésekhez, valamint a leépítésekhez nagyságrendben közelítő új munkahelyek teremtéséhez. A problémák súlyához mérten szerény források mellett, a helyi viszonyokhoz csak kevésbé igazítható technikai, módszerbeli felhasználhatósági korlátok még inkább rontották a felhasználás hatékonyságát. *Ezen összetett hatások*

*miatt sem valósulhatott meg az alapvető területpolitikai cél, a területi különbségek mérséklése, az érdemi felzárkóztatás.*

Az erős centralizációs törekvések nem adtak teret a kijelölt megyék együttes kezdeményezésének, hogy az elkülönített források – szerződésben szabályozottan, elfogadott felzárkóztatási programok mentén integráltan kerüljenek felhasználásra. A tárcák és az érintett megyék közti tárgyalások – a többször említett időeltolódás mellett, sok és többször méltatlan vitát jelentettek, presztizsharcokat eredményeztek, és nem az azonos esélyek elvét követték.

A felzárkóztatási program, és a korábban más megyékben alkalmazott integrált szerkezetátalakítási és válságkezelési programok hasznos tapasztalatokat adtak a decentralizációs folyamatokról, és a szükségszerű szabályozási elemek mibenlétéről. A rövid időtartamú, hatásában még ki nem teljesedő programból mindenesetre levonható általánosítható következtetések:

- A decentralizáció lehetővé teszi a helyi problémák hatékony kezelését. Az elkülönített programoknál célszerű a problémával arányos forrás megállapítása, a programszerűség megvalósítását garantáló szabályozás érvényesítése, a tervezhetőség biztosítása, az elfogadott program prioritási garanciáinak érvényesítése mellett. A decentralizáció szükségessé teszi az alapvető adottságokra épülő, karbantartott, széles körben elfogadott program meglétét, amelynek elkészítésébe – az érdekharmonizáció megvalósítása érdekében – elképzelhető az ágazati szakmai szereplők dominánsabb bevonása.
- A decentralizáció erősítése mellett fontos a tervezhetőségi kritérium biztosítása.
- A tervezhetőséggel és jelentősebb forrásokkal a helyi döntéshozásban a rövid távú érdekek mellett erősödne a programelvűség, felértékelődne a prioritásokkal kezelt tervezés és a rövid távú szemlélet helyett az időhorizontok is kitágulnának.
- A fejlesztési tevékenységben a tervezési előkészítési munkák hangsúlyát erősíteni szükséges. Az összehangolt munkával elkészített és elfogadott tervek végrehajtásának, a különböző célok közötti hierarchia megvalósításának jogi garanciái pedig a megállapodások keretében kezelhetők.
- A hatásmechanizmusok vizsgálatának módszereit, feltételeit, időtávjait a forráskoordinációs lehetőségekre figyelemmel célszerű meghatározni.
- A tervszerződések tartalmi elemeinek egységes szabályozása, a területi döntéshozók, szerződő felek mozgásterének egyértelmű normatív lesabályozása a jövőre nézve elkerülhetetlen.

## 4. TERVSZERZŐDÉS A DECENTRALIZÁCIÓ ÉS DEKONCENTRÁCIÓ KONTEXTUSÁBAN

### 4.1. A szerződésre vonatkozó szabályozási alapok

A tervszerződés intézményének bevezetése alapvetően függ a decentralizáció mértékétől. A „szerződéses” viszony ugyanis nem csak azt feltételezi, hogy a szerződő felek illetve „kormányzási szintek” egymással partneri, tehát nem hierarchikus kapcsolatban vannak, hanem *azt is feltételezi, hogy mindkét fél birtokol saját döntési pozíciókat, forrásokat*, amelyek felett rendelkezési joga van, többek között szerződéses formában is.

A tervszerződés lényegében azt a célt szolgálja, hogy a viszonylag autonóm döntéshozók egymással kompromisszumra jutva, közös döntést hoznak, bizonyos közös érdekeket szolgáló fejlesztési programok megvalósításáról, illetve az abban való szerepvállalásról.

A tervszerződés intézménye ugyanakkor arra is utal, hogy a rendszerben a központi kormányzatnak jelentős szerepe van egyrészt a tervezésben, és különösen a forrásallokációban. Amennyiben ugyanis a területfejlesztés kizárólag a területi szintek hatásköre lenne, amit saját forrásokból finanszíroznak, akkor nem volna szükség a kormányzattal való megállapodásokra. Ha a területfejlesztés kizárólag központi elosztási döntéseken nyugszik, ahol a helyi-területi döntéshozók legfeljebb pályáznak, folyamodnak a központi forrásokért, illetve közreműködnek azok felhasználásában, elosztásában, akkor ugyancsak idegen a szerződéses forma. *A fejlesztésért való „osztott felelősség”, egy alapvetően decentralizált irányítási rendszerben az a hatalmi konstelláció, amelyben a tervszerződések intézménye igazán működőképes.*

Kérdés, hogy a hazai területfejlesztési intézményrendszer és döntési mechanizmus mennyiben igényli, illetve mennyire képes befogadni a tervszerződés intézményét?

A területfejlesztésről szóló törvényben lényegében már eredetileg 1996-ban bevezetésre került egy, a tervszerződésre emlékeztető szabály, mely szerint a megyei fejlesztési tanács megállapodást köthet az érintett tárcákkal az egyes megyei fejlesztési programok finanszírozásáról, az 1999. évi módosítás nyomán a regionális fejlesztési tanácsok is megállapodást köthetnek az érintett tárcákkal az egyes régió szintű területfejlesztést, illetve az ágazati célkitűzések és feladatok végrehajtását szolgáló fejlesztési programok finanszírozására, illetve megállapodhatnak más szervezetekkel is. A megyei felhatalmazás alapján zajlott a korábbi években a leghátrányosabb helyzetű megyékben az egyes tárcák forrásainak bizonyos koordinációja.

Miközben konstatálni kell a tényt, hogy lényegében a tervszerződések logikáját követő megállapodások bevezetésének a törvényi alapjai rendelkezésre álltak, azt is meg kell azonban állapítani, hogy ezekben a rendelkezésekben bizonytalanságok vannak:

- Az egyik gond, hogy a megállapodásoknak ezek a típusai *expressis verbis nem kötődnek a tervezéshez magához, csupán egyes fejlesztési programok*

*finanszírozási formájaként szerepelnek.* Ebből az is következik, hogy a közös vagy egyeztetett finanszírozás nem feltétlenül a hosszabb vagy középtávú regionális tervek végrehajtását szolgálja, csupán olyan ágazati célkitűzések végrehajtását, amelyeket a régiók és megyék is támogatnak. Ezt bizonyítja a hátrányos megyékre vonatkozó korábbi gyakorlat.

- Ezek a megállapodások, a fenti megfogalmazás szerint, *egyik esetben sem kötelezőek és nem is szisztematikusak*, s ezzel lényegében bármelyik fél hozzáállásán elbukhat a sorsuk.

Nem véletlen tehát, hogy ezek a típusú megállapodások nem is terjedtek el a gyakorlatban, de ha nagyobb számban alkalmazták volna is őket, nem tudták volna a klasszikus tervszerződési funkciót betölteni, s nem tudtak volna a forráskoordináció, a források tervezhetősége eszközeként funkcionálni.

Hozzá kell tenni, hogy a szerződéses rendszer expanzióját akadályozta a magyar közigazgatási kultúra is, amelyik egyértelműen a hierarchikus viszonyokra épül, nem véletlen, hogy a közjogi szerződések dogmatikája nálunk milyen fejletlen a magánjogi szerződésekhez képest. Tudomásunk szerint a kormány megbízásából a közigazgatási szervezeti törvény, illetve a közigazgatás korszerűsítési program keretében zajlik a közszerződések jogdogmatikájának, átfogó szabályozásának a szakmai előkészítése.

A fenti dilemmák egy részére megoldásnak tűnik a területfejlesztésről szóló törvény 2004. évi módosítása, amelyik a kistérségi és regionális fejlesztési tanácsok feladatait taglaló szakaszban több megállapodásfajtát is intézményesít. A kistérségi fejlesztési tanácsok intézményesítésével a törvénymódosítás ezen a szinten is lehetővé teszi a megállapodások kötését más kistérségi, illetve megyei és regionális fejlesztési tanáccsal a fejlesztési programjuk finanszírozása és megvalósítása érdekében.

Ezek a rendelkezések tehát bővítették a területfejlesztési törvényben meghatározott megállapodások körét, nem tették azonban feltétlenül tisztábbá a képet. Azt már tudjuk, hogy gyakorlatilag minden szinten lehet megállapodásokat kötni, az is kitűnik, hogy ezek a megállapodások eltérő célokat szolgálnak, legalább is a törvény megfogalmazását alapul véve. Mégis egyedül a regionális fejlesztési tanácsok esetében bevezetett egyik (!) új megállapodásfajta az, ami esetleg a tervszerződés jogi alapja lehet, azzal, hogy ezt a megállapodást kötelező megkötni. A módosított törvény 17 § (3) bekezdése d. pontja szerint a regionális fejlesztési tanács a programozási, és a programok végrehajtását érintő feladatainak sorában „megállapodást köt a Kormány döntése alapján a miniszterrel a régió programja adott évi feladatainak megvalósításához az éves költségvetési törvényben biztosított állami forrásokról és azok felhasználásáról”. A bizonytalanságot legfeljebb az okozza, hogy vajon mit jelent az a kitétel, hogy a kormány döntése alapján? Értelmezhetjük úgy, hogy a mindenkor éves költségvetésen belül a kormány dönti el, hogy mennyi forrás tekintetében kell az egyes régióknak a területfejlesztésért felelős miniszterrel megállapodnia. Ebben az esetben a helyzet normatív, a kormánynak kötelessége ezt a forrásmennyiséget évente meghatározni, és a tárcának a régiókkal ennek felhasználásáról meg kell jegyeznie. De érthető a rendelkezés úgy is, hogy a kormány a miniszterét kötelezi a megállapodás

tartalmi kérdéseit illetően is, így viszont aligha képzelhető el alkudozás a miniszter és a régió között, tehát szó sem lehet szerződésről. A harmadik értelmezési lehetőség pedig, hogy a kormány nem köteles minden évben ilyen szerződések kötéséhez a felhatalmazást és a kereteket megadni, csupán lehetősége ez. Felmerül a 17 § (2) i. pontjának a rendelkezése is, amelyik a tárcákkal való eseti megállapodást teszi lehetővé, egyes régió szintű területfejlesztést, illetve az ágazati célkitűzések megvalósítását szolgáló programok finanszírozására.

Véleményünk szerint egyik értelmezés sem igazán a tervszerződés logikáját követi. A tervszerződés, mint közjogi szerződés azt feltételezi, hogy mindkét félnek van mozgástere a szerződés tartalmának formálásában azért, mert mind két fél „saját” forrásait (is) a szerződéses viszonyba tereli. Tehát a központi források összekapcsolódnak a regionálisakkal azon célkitűzések esetében, amelyek mindkét fél érdekét szolgálják. A tervszerződések rendszerébe vitt források azonban nem jelentik a teljes fejlesztési forrásrendszert, sem központi, sem regionális szinten, csupán ezeknek azt a részét, amelyben konszenzusra jutottak, és mindkét fél támogatandónak ítéli.

Ha viszont pusztán arról van szó, hogy a központi források régiókhoz juttatása, decentralizálása történik a „tervszerződésekkel”, akkor legfeljebb finanszírozási szerződésről van szó, de erősen megkérdőjelezhető a szerződéses jelleg, legfeljebb a miniszter szerződéses kötelezettséget vállal az éves költségvetésen belül, hogy mennyi forrást és mire juttat a régióknak. Ez a jelenlegi helyzettel legfeljebb annyiban tér el, hogy a megegyezés nem informális, de messze nem követi azt a filozófiát, hogy partnerek kölcsönös megállapodása alapján történik. Ez a finanszírozási szerződés ráadásul éves, tehát nem alkalmas „tervező” funkciót betölteni. A törvény 17 § (2) i. pontja estében egyrészt a kötelező jelleg, másrészt a rendszeresség hiánya akadályozza, hogy a tervszerződés törvényi alapja legyen.

## **4.2. A „szerződő felek” státusza**

Mint láttuk, a megállapodások, mint jogi aktusok területfejlesztési törvénybeli szabályozása is visszatükrözi a fogalmi bizonytalanságot, nem sokkal különbözik a helyzet a szerződő partnerek konkrét helyzetének, státuszának, eszközrendszerének szabályozása tekintetében sem. *A 2004. évi módosítás nyomán a tervszerződésnek tekinthető megállapodás megkötése a miniszter és a regionális fejlesztési tanács hatáskörébe tartozik.* Megjegyezzük, a törvény a miniszterről szóló fejezetében nem említi a miniszter szerződéskötési kötelezettségét, s amint már említettük, a megállapodásokra a kormány döntése alapján kerül sor. A miniszter önállósága, mozgástere attól függ, hogy a kormány milyen felhatalmazást ad neki.

A miniszterről legalább azt biztosan tudjuk, hogy közjogi szereplő, az államigazgatás része, szabályozott a felelőssége, a kompetenciája, az eszközrendszere, a függelmi viszonyai stb. Kérdésesebb a regionális fejlesztési tanács státusza a partnerség szempontjából. A területfejlesztési törvény a sokszori módosítások során törekedett a fejlesztési tanácsok státuszának a tisztázására, kimondja már, hogy a tanács jogi személy (más kérdés, hogy a jogi dogmatika még mindig nem tisztázta kellő

mélységben a magán és közjogi jogi személy közötti különbségeket), tisztázódott a tanácsok feletti törvényességi felügyelet, eldőlt a gazdálkodási szabályok. A törvény utolsó módosításának előkészítése során tapasztalható volt a törekvés, hogy valamelyest javítson a törvényhozó a tanácsok politikai legitimitásán azzal, hogy választott képviselők alkották volna a tanács többségét. Mint tudjuk, az összetétel ilyen értelemben mégsem változott. Megjegyezzük, hogy véleményünk szerint a tanácsok státusza akkor sem nyert volna erősebb politikai legitimitációt, ha választott képviselők lennének a tagjai, hiszen a delegált elv akkor sem módosulna, a képviselők még inkább magukkal hoznák párthovatartozásukat, míg a területi-helyi identitás szerepe ugyanúgy elmosódna. A tanácsok működésének legitimitását nem az összetétel, hanem a működés nyitottsága, nyilvánossága, inkluzív vagy exkluzív jellege befolyásolja. Kétségtelen, hogy van ilyen modell másutt is, például a finn fejlesztési tanácsok ugyancsak delegált önkormányzati képviselőkből állnak, de ezek a képviselők az ottani „kistérségeket” képviselik, ennyiben területi kötődésük legalább egyértelmű, ráadásul lényegesen kevésbé átpolitizáltak.

A *partnerségi* elvárások a módosítások nyomán sokkal inkább teljesülnek, mint korábban, különösen az 1999–2004 közötti periódusban, megjegyezzük azonban, hogy messze nem optimális módon és körben. A civilek bevonásának a módja erősen közvetett, míg a kamarák, a gazdaság és a munka világa képviselői külön továbbra sem kapnak lehetőséget a részvételre. Ez a szűkkeblűség különösen azért kifogásolható, hiszen a partnerek nem kaptak tagságot, így mód lett volna taxatív felsorolni azokat a partnereket, amelyek nem civilként, s nem a fórumon keresztül, hanem közvetlenül kapnak meghívást az egyeztetésre.

Összességében a fejlesztési tanácsok státuszát, jogi szabályozottságát illetően az állítható, hogy a tanácsok jellege az idők folyamán eltolódott az autonóm partnerségi intézménytől a közigazgatási karakter irányába, anélkül azonban, hogy a tanácsok tisztán beépültek volna a közigazgatás rendjébe, hiszen a jelenlegi meglehetősen szegényes „közigazgatási” vagy közjogi szervezeti típusok közül egyik sem illik teljes egészében a tanácsokra. A tanácsok tehát lényegében „lebegnek” a közjogi szférában a különböző közjogi szervezeti formációk között anélkül, hogy hoznák az autonómia, vagy a partnerségi modell előnyeit.

Vajon a fentiekben körvonalazott státusz mennyiben elegendő a tervszerződések megkötését feltételező partnerség szempontjából? *A kérdés lényege az, hogy vajon van-e hierarchia, szervezeti alá-fölé rendeltség a két szereplő között?*

Először a *miniszter és a regionális tanács viszonyát* szabályozó elemeket vegyük szemügyre:

- a miniszter szakmai irányítást gyakorol a területfejlesztés intézményrendszere felett,
- a miniszter évente beszámol a kormánynak a tanácsok működéséről,
- a regionális tanács a programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról évente tájékoztatja a minisztert (míg a kormánynak kell beszámolnia!),



- a miniszter képviselője részt vesz a tanácsban, s ellenszavazata esetén kezdeményezheti a kérdés újratárgyalását, illetve forrásfelhasználást érintő döntés esetében a célszerűség kérdésében az OTT-hez fordulhat.
- A miniszter feladatot kapott a forráskoordinációban is, amelynek elvileg része lehetne a szerződési elem is, de a törvénymódosítással kapott „jogosítványok” a tényleges, tartalmi koordinációra aligha alkalmasak.

Ezek a jogosítványok egyértelműen hierarchikus karakterűek, annak ellenére, hogy a miniszter közvetlen irányítási, szervezeti alárendeltséget eredményező jogosítványokkal nem rendelkezik. A miniszter, úgy tűnik, inkább a kormány felhatalmazása alapján jár el, koordinációs jogosítványai is ezt a logikát követik, s a miniszter saját, önállóan használható kompetenciái meglehetősen szegényesek. Ilyen értelemben felvetődik, hogy valóban a miniszterrel kell-e kötni a szerződést, vagy a miniszter a szerződés előkészítését végzi, már csak azért is, mert a törvény is előírja a kormány döntését a megállapodás előtt. Ez a kérdés felvetődik, hiszen a miniszter (képviselője) tagja a tanácsnak, így jogilag pikáns a szituáció, hogy egyszerre szerepel a szerződés mindkét oldalán, mi több vétőjoggal, hiszen forrás felhasználási döntésről van szó, amikor az OTT-hez lehet fordulnia. Amennyiben a tervszerződések ágazati miniszterekkel is köthetőek, akkor az előbbi hierarchikus elemek ugyan nem merülnek fel, de, mint említettük, ezt a jogszabály helyet, illetve szabályt nehéz a tervszerződés alapjának tekinteni.

Azt is célszerű áttekinteni, hogy a *regionális tanácsok felhatalmazása, eszköztrendszere* mennyiben alapoz meg partnerséget, olyan pozíciót, amelyben a tanácsnak egyáltalán van szerződési mozgástere. Mint tudjuk, a regionális tanácsok feladatrendszere és felhatalmazása folyamatosan változott, bővült az egyes törvénymódosításoknak köszönhetően: Melyek a szerződéskötés szempontjából lényegi jogosítványok?

- Alapvető, hogy jogosult saját fejlesztési koncepcióját és programját elfogadni, ebből a jogosítványból következik, hogy a tervszerződés megkötése során *saját fejlesztési prioritásaiból indulhat ki*.
- Fontosnak tekinthető az a feladata is, hogy egyeztetni a gazdaságfejlesztésben (kérdés, mit kell érteni ez alatt a fogalom alatt?) kormányzati és a térségi érdekeket, amire nyilvánvalóan az összetétele jogosítja fel.
- Összefüggés sejthető a tervszerződés logikájával azt a felhatalmazást illetően, hogy pénzügyi tervet fogad el, s javaslatot tesz közösségi és nemzetközi források összetételére és felhasználásának időbeli ütemezésére. Ez a megfogalmazás arra utal, hogy az uniós források tekintetében nem döntési, hanem javaslattételi kompetenciával rendelkezik, ami viszont megkérdőjelezi azt a lehetőséget, hogy a már említett megállapodásban uniós források felhasználását is rendezzék. Ezt támasztja alá az is, hogy az említett (3) bekezdés d. pont az *éves állami költségvetésben biztosított forrásokra korlátozza a megállapodás tartalmát!*

Kérdés, lesz-e annyi nem uniós forrás, amelynek sorsáról ilyen formában kellene dönteni?

- A fenti korlátra utal az a felhatalmazás is, mely szerint a NFT operatív programjai tekintetében csupán közreműködői szerep került rögzítésre.
- Kérdés, hogy a 17 § (3) a. pont lényegében milyen programozási tevékenységet szabályoz, hiszen a (2) bekezdésben már egyszer felhatalmazta a törvényhozó a tanácsot fejlesztési koncepció és program megalkotására? Az sem világos, hogy a decentralizált keret felhasználására kidolgozott javaslat [(3) b.] hogyan kötődik a saját programjához, s az sem, hogy a minisztériumokkal végül is mit és hogyan egyeztet (c. pont).
- A már említett d. pont esetében sem egyértelmű, hogy a régió milyen programjához kötődik a megállapodás, s mint említettük, ráadásul pusztán egy évre szól, s nem közösségi, hanem magyar állami források felhasználására vonatkozna.
- A fentieknek viszont ellentmond, hogy „létrehozza a program monitoring bizottságát” kitétel, ami inkább az uniós programok menedzselésével függ össze.

Összességében azt lehet megállapítani, *hogy a regionális tanácsok feladatrendszere, ha nem is világos a szabályozás, de mindenképpen alapot ad a tervszerződés megkötésére.* Ugyanakkor az eszközrendszer, különösen, ami a saját forrásokat illeti még inkább homályos, illetve gyenge. A törvény ugyanis csak a regionális tanács működési költségeit illetően kötelezi el magát bizonyos kormányzati hozzájárulásra, a területfejlesztést segítő pénzügyi eszközök tekintetében a törvény semmilyen garanciát nem tartalmaz a régiók fejlesztési programjainak finanszírozására.

Felmerül a kérdés, hogy a tanácsok viszonylagos gyengesége, bizonytalan jogi státusza, nem teljesen világos kompetenciaköre azzal orvosolandó-e, ha más szervezet lenne felhatalmazva a szerződéskötésre, azaz a régió képviselőjére. Gyakorta felmerül a közigazgatási reform esélyeinek latolgatása során is a közjogi *decentralizáció és dekoncentráció* alternatívája. Kétségtelen, ha a területfejlesztés irányítása illetve menedzselése tradicionális közjogi szervezetekre települ (választott önkormányzat, illetve kinevezett államigazgatási szerv), akkor kevesebb a jogi értelemben vett bizonytalansági tényező, egyértelműek a felelősségi viszonyok stb. Ezekkel az előnyökkel szemben azonban figyelembe kell venni a hátrányokat is. A regionális önkormányzatok létrehozására semmilyen esély nem látszik a közel jövőben, ezzel szemben a regionális államigazgatás további kiterjesztése, illetve konkrétan regionális területfejlesztési hivatalok létrehozása látszólag közjogi és politikai akadályokba nem ütközik. Hivatkozási alapul nyugat-európai példák sorát is lehetne felhozni, hogy az uniós források menedzselése nem önkormányzati, hanem államigazgatási hatáskörbe tartozik.

A magunk részéről azonban nem támogatnánk a területfejlesztés dekoncentrált típusú rendszerének a kiépítését. Ellenérveinket a tervszerződések intézményére korlátozzuk. A saját források, döntési kompetenciák nélküli, pusztán a minisztérium végrehajtó

tevékenységét segítő hivatali apparátus nyilvánvalóan nem alkalmas egy közjogi szerződés területi partnerének, nem telepíthető rá a területi érdekek képviselői funkciója. Ráadásul a tervszerződés szerződéses jellege miatt jogi nonszensz lenne a szerződés egyik oldalán a minisztert, másik oldalán neki alárendelt dekoncentrált, szervezeti egységet látni.

Nem látunk más megoldást, mint *a regionális tanácsok további megerősítését, egyértelmű felhatalmazását középtávú, a programozási időszakra kiterjedő szerződések megkötésére, amelyben saját forrásaiknak a felhasználása, a közösségi és az állami forrásokkal való összekapcsolása is az egyezkedés tárgya.* Ehhez a modellhez viszont saját garantált források kellene. Ezek hiánya sokkal inkább akadálya az igazi szerződéseknek, mint a politikai legitimáció hiánya. Más kérdés, hogy a tanácsok jogi személyiségének tartalmát nem ártana kifejteni. A másik megoldás lehet, a tervszerződésekről alkotandó szabályban a közjogi garanciákat egyértelműen részletezni.

#### **4.3. A területfejlesztés szintjei és a szerződések**

A törvény a címben jelzett kérdést eldönti, amennyiben egyedül a regionális tanácsok esetében foglalkozik kötelezően megkötendő, tehát normatív elven működő megállapodással. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy az intézményrendszer valamennyi szintjén szinte minden irányban és mindenféle tartalommal köthetők megállapodások. Ezeket azonban világosan el kellene különíteni a tervszerződésektől, nem csak elnevezésükben, hanem funkciójukat, formájukat, eljárási rendjüket tekintve is.

Véleményünk szerint valóban egyetlen típusú tervszerződésre lenne szükség, amelyik a régiókat és a központi szintet kapcsolja össze a fejlesztési programok végrehajtását, finanszírozását illetően. Ez viszont egyáltalán nem jelenti azt, hogy a régióknak nem lenne kötelessége a régió belüli szereplőkkel és szintekkel egyeztetni a tervszerződések megkötése során. Amíg a hazai területfejlesztési intézményrendszer középszintje is hármas osztatú, addig a régiók rákényszerülnek a kistérségekkel és megyékkel való egyeztetésre. Tekintettel arra, hogy mind a megyék, mind a kistérségek tagjai a regionális tanácsoknak, ezért az egyeztetés nem igényel külön egyeztetési mechanizmust, csupán azt, hogy a tervszerződések kialakítása során azokat a programelemeket, amelyek egy-egy kistérséget, megyét érintenek, az érintettekkel természetesen külön is egyeztetni kell. Az egyeztetés nem jelent azonban együttes döntést, *a tanács hatáskörét nem kellene megosztani semmilyen más szinttel vagy szektorral.* Arra sem kellene módot adni, hogy a tervszerződések körébe eső programelemek tekintetében a központi szint, tehát a miniszter a régiókat megkerülve alsóbb szintekkel, vagy szereplőkkel egyezzen meg. A kompetenciáknak világosaknak kell lenniük, ekkor lehet ugyanis elvárni egy szerződéstől, hogy végrehajtható legyen, s az ezért való felelősség se mosódjon el. Nem jogi, illetve irányítási, szervezeti összefüggés, de megjegyezzük, az lenne a jó, ha a szerződések valóban olyan nagyvolumenű regionális programok végrehajtását szolgálnák, amelyekben a direkt vagy indirekt érintettség nem korlátozódna egyetlen kistérségre, vagy megyére.

A régió belüli egyeztetési kötelelemhez képest sokkal izgalmasabb kérdés a központi, ágazati egyeztetés. Vajon a tervszerződések a szűkebb értelemben vett állami területfejlesztési források felhasználását szabályozzák-e vagy az ágazati forrásokét is, és különösen az uniós forrásokét. Amennyiben a tágabb kompetencia érvényesül, akkor természetesen a miniszter feladata lenne természetesen az ágazatokkal való tárgyalás annak érdekében, hogy *ahol csak lehetséges, a régióra kötött szerződés tartalmazza a régióra lokalizálható ágazati fejlesztési programok legfontosabb elemeit is*. Összességében az a véleményünk, hogy nem szabadna a tervszerződés intézményét devalválni azzal, hogy minden szint illetve ágazat önálló szerződéseket köthetne. Arra kell törekedni, hogy a miniszter (kormány?) és a régiók között egy-egy átfogó szerződés szülessen.

#### **4.4. Szervezeti, intézményi háttér**

A tervszerződések megkötésének előkészítése természetesen a MTRFH és a regionális ügynökségek feladata kell, hogy legyen. Véleményünk szerint ez a feladat nem igényli további pótlólagos kapacitások beállítását egyik szinten sem, mi több, remélhető, hogy a szerződések beüzemelését követően inkább megkönnyíti az érintettek munkáját, semmint szaporítja. A tervszerződések ugyanis lényegében a tervezési folyamathoz kapcsolódva alakulnak ki, akkor körvonalazódnak azok a prioritások, amelyek mindkét szint számára fontosak, és derül ki az is, hogy mely elképzelések milyen ütem szerint realizálhatóak. Ez utóbbi elem azt feltételezi, hogy a tervezés és finanszírozás szempontjainak szorosan össze kell kapcsolódnia. Ez abban az esetben valósulhat meg, ha a tervszerződések előkészítésével és megkötésével megbízott miniszter rendelkezik elegendő információval és koordinációs felhatalmazással a szerződésekbe kerülő prioritások finanszírozási kondícióiról.

A régiók oldaláról ugyancsak fontos, hogy a tervszerződésekben szereplő fejlesztésekhez a saját hozzájárulás forrásai tisztázottak legyenek. Ideális esetben a „saját” források nem csupán a regionális fejlesztési tanács államtól származó szabályozott forrásai lehetnek, hanem alsóbb területfejlesztési szintek, önkormányzatok és más szektorbeli szereplők forrásai is. Ez kétségtelenül a regionális szereplők megfelelő adminisztratív kapacitásait feltételezi, de a regionális fejlesztési ügynökségek helyzetének konszolidálása vélhetően ezt a szükségletet is kielégítheti.

Összességében a *tervszerződések intézménye nem igényel plusz adminisztratív kapacitást*, igazán még új típusú tevékenységet sem. A tervszerződésektől az várható, hogy a területfejlesztés különböző szintjei, szektorai közötti, sok tekintetben rendezetlen, szabályozatlan kapcsolatrendszerek valamelyest átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá válnak.

#### **4.5. A tervszerződések politikai feltételei**

Kétségtelen viszont az előzőekkel ellentétben, hogy a tervszerződések jelentős változásokat hoznak a forráselosztási–döntéshozási mechanizmusokban, lényegesen

kisebb teret hagyva az eseti, mérlegelési döntéseknek, s így a lobbizásnak is. A tervszerződési rendszer lényege éppen az, hogy szabályozza, előre láthatóvá teszi egy bizonyos időszakra (az lenne a jó, ha a programozási időszak egészére, vagy annak nagyobb részére) a legfontosabb fejlesztési prioritások végrehajtását garantáló források allokációját. Ez azt jelenti, hogy *a politikai, mérlegelési, finanszírozási döntések szorosan összekapcsolódnak a tervezéssel, és a költségvetési folyamattal*. A szerződések megkötését követően viszont legfeljebb a szerződés módosítása hozhat újabb alkudozási szükségletet. A tervszerződések azonban nem fedik le az összes központi és regionális programelemet, prioritást, és természetesen a fejlesztési források egészét sem. Marad tehát tér és idő a klasszikus forráselosztási technikákra is, illetve természetesen tovább működik a pályáztatási rendszer. Azt lehet feltételezni, hogy a jelenlegi nemzeti fejlesztési tervezés terminológiája szerinti ún. nagyprojektek körére szűkülne a tervszerződések rendszere. Nyilvánvalóan a forráselosztás szabályozottsága, területi koordinációja érinti a tárcák hatalmi pozícióit, amennyiben saját forrásaik is bekerülnek a szabályozás rendjébe. A tárcák ellenállását a határozott kormányzati akarat képes csak kezelni.

Ugyancsak felmerül a parlamenti, illetve ellenzéki pártérdekek szerepe, különösen akkor, amikor a tervszerződések rendszere átnyúlna a választási ciklusokon, hasonlóan a nemzeti fejlesztési tervekhez. Tekintettel arra, hogy a szerződést kötő felek a fejlesztési prioritások tekintetében a tervező, programozó szervek döntéseinek keretein belül maradnak, így szerepük nem is értékelhető politikai színezettel, már csak azért sem, hiszen a miniszter a szerződéskötés során a kormány felhatalmazása alapján jár el. Összességében az állítható, hogy a tervszerződések rendszere nem érinti lényegileg a hatalmi, döntési pozíciókat, hanem a korábbi tervezési, finanszírozási döntéseket tereli szerződéses végrehajtási keretek közé.

## **5. A TÁMOGATÁSI RENDSZER ÉRTÉKELÉSE A TERVSZERZŐDÉS NÉZŐPONTJÁBÓL**

A tervszerződés funkcióját tekintve valamely közös érdekeltségű fejlesztési cél megvalósítását szolgáló program végrehajtását lehetővé tevő támogatási együttműködés dokumentuma. Ebből adódóan négy alapfeltétel megléte szükséges:

- az együttműködést saját hatáskörben megvalósítani képes és kész, jogi és gazdasági értelemben elkülönült két, önálló érdekeltséggel rendelkező szerződéskötő fél,
- az együttműködés alapjául szolgáló megfelelően formalizált fejlesztési program,
- a szerződés időtartamának egészére kiterjedő garancia a szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítésére,
- ellenőrizhető és értékelhető teljesítés a szerződésben rögzített összes jellemző tekintetében.

A támogatás a függelmi viszonyban nem levő területfejlesztési szintek egységes rendszerbe foglalásának egyik legfontosabb eszköze, ebből adódóan az ehhez kötődő tervszerződés is ritka kivételektől (horizontális együttműködési céllal bíró közös fejlesztésektől) eltekintve különböző területfejlesztési szintekhez tartozó intézmények között létrejött fejlesztési célú megállapodás. *A tipikus tervszerződési lehetőség a normatív módon decentralizált fejlesztési források felhasználása esetén mutatkozik, és lényegében ehhez hasonlóan elvileg egyszerű esetek lehetnek az egyéb módon átadott, kvázi decentralizált forrásként felhasználható egyéb (általában területi fejlesztési célú ágazati) támogatások.* Bonyolult esetnek mutatkozik ellenben az EU-támogatások – legalább részleges – bevonása a rendszerbe, mert az operatív programok megvalósítására külön irányító, értékelő és kifizető hatóságok hozandók létre, és e rendszeren belül már döntően projekt támogatás történik. Ha hozzátesszük azt, hogy a magyar nemzeti területi fejlesztési célú eszközök – az elkövetkező évtizedben mindenképp – döntően az EU által társfinanszírozható célokhoz kötődnek, és lényegében értelmetlen lenne azoktól elválasztani, akkor a lehetséges források döntő körére egyelőre nincs kidolgozott tervszerződési modell.

A tervszerződés jellemzően a központi *állami szint és attól jogi* (valamint kialakult, fejlett, ha úgy tetszik decentralizált fejlesztési rendszer esetében gazdasági) *értelemben elkülönült területi szint között jöhet létre.* A tervszerződés küldetése az, hogy rögzített, világos és átlátható keretbe foglalja a fejlesztési célok hatékony megvalósítását, az ezzel kapcsolatos felelősséget, a garanciákat, valamint a teljesítés, teljesülés számonkérhetőségét, ellenőrzését.

A magyarországi területfejlesztési célú tervszerződések lehetséges feleit számbavéve mindkét oldalon több probléma adódik.

A központi partneri szint legnagyobb gondja, hogy a potenciálisan területi célú fejlesztési források alaprózott, alig átlátható és teljesen koordinálatlan rendszerbe tagolódnak, általában különböző módon és időben lebonyolított pályázati rendszerek keretében nyújtanak támogatást, a területi hatás mérhetősége erősen kérdéses. Ennek egyik fő oka az is, hogy a magyar fejlesztési gyakorlat nem programalapú, nincsenek határozott prioritásai, inkább a rövid távú szükségleteket követi vagy azok alapján sodródik.

A fejlesztési források központi szintű atomizáltságát már maga e szint is felismerte, hiszen lassanként a források taglaltságát közelítő rendszerű koordinációs intézményrendszer és mechanizmus kezd kialakulni. Hozzá kell tenni, a decentralizáció helyett, hiszen míg a központi állami szinten egyre sűrűsödik a területfejlesztési vagy azzal is kapcsolatos intézményrendszer (és koordináció mechanizmus), addig *a decentralizációs szinteken voltaképpen semmi sem történik, kivéve a favorizált kistérségi szintet, amely a területfejlesztés EU-kompatibilis rendszerét tekintve a legkevésbé fontos elem.*

Nyilvánvalóan értelmetlen a tervszerződés keretébe vonható források esetében a jelenlegi megosztottság megtartásával bevezetni a tervszerződés intézményét, hiszen bizonyos, hogy a hatékonyság kritériuma nem teljesülne. A potenciális támogatási forrással bíró tárcák, központi hivatalok száma tíz fölött van, és a nemzeti kormányon (amelynek nyilvánvalóan nem lehet közvetlen feladata a tervszerződések megkötése) kívül ma nem látszik egyetlen olyan intézmény sem, amely a tervszerződéshez szükséges felelősséggel képes lenne összefogni és egységes rendszerbe foglalni azokat. Mivel e

források összességükben amúgy is mérsékelt súlyúak, eme összefogás nélkül pusztán formai lépés lenne a tervszerződések bevezetése.

A támogatást fogadó oldalon nem a sokasodás, hanem a kompetencia hiány okoz gondokat. Tervszerződést elvileg régió, megye és kistérség szinten lehetne alkalmazni. A régió ma területfejlesztési régió, amely lényegesen kisebb kompetenciával rendelkezik, mint az önkormányzati régió. Másfelől a felelőssége is nehezen körvonalazható (jogi értelemben mindenképp). Ráadásul a magyar rendszer *sajátossága a „pályáztató-végrehajtó decentralizáció” miatt a lefelé történő elcsúszás*: a régió szinte kizárólagosan a megyéket szolgálja, a megye a kistérségeket, a kistérség pedig a településeket, vagyis mindegyik szint éppen a saját szintjének az érdekét nem képes a rendszerben érvényre juttatni. A régiók által támogatott intézkedések megyei, a megyék által támogatottak pedig kistérségi, vagy inkább települési jelentőségűek voltak, kicsiny méretben és legfeljebb lokális hatással. Valóságos regionális fejlesztésekben való gondolkodás talán csak a PHARE által támogatott kísérleti programok esetében volt. Emiatt a regionális fejlesztési tanácsok (és munkaszervezeteik) program menedzselési felkészültsége egyenetlen lehet, ráadásul egyes munkaszervezetek is inkább csak a tanácsai titkársági munkára álltak rá, alkalmasint területileg szórt irodai-képviselési rendszerben.

Van egy másik vonatkozás is, ami azonban csak az NFT1 korszakra jellemző, és remélhetőleg múló rendszerhiba. Az NFT1 tervezéseméleti értelemben alapok nélküli rapid tervezés volt. Ugyanakkor nyilvánvalóan bizonyos alapinformációkra, térismeretre szüksége volt, ezért némileg degenerálta a decentralizált regionális szintet és kvázi dekoncentrált szervezetként mozgatta, alkalmazta (bizonyos értelemben legitimációs céllal is). Az ügynökségek voltak a „meghosszabított kar”, a tanácsok pedig formálisan bólintottak az ügyekre, anélkül, hogy tényleges döntési helyzetben lettek volna. Ha ez a szereposztás rögzülne, akkor már a tervszerződési intézmény felvetésének sem lenne értelme, nem hogy a megvalósításának.

A megyei területfejlesztés a kistérségi keretbe foglalt településfejlesztés letéteményesévé vált (többek között azért is, mert már a korrábbi decentralizált rendszerben is a területi kiegyenlítési és a céltámogatási decentralizált forrás volt a domináns forrás a tevékenységükben), munkaszervezete és a fejlesztési tanács működési algoritmusa is eszerint működik.

A kistérségek – már utaltunk rá – az érdeklődés középpontjában állnak, de valójában – döntő többségük – csak településfejlesztési társulások, amelyek alkalmassá válhatnak kiskörzeti szakigazgatási-közszolgáltatási szervezési teendők ellátására, de modern területfejlesztési gyakorlatra aligha.

A ma tapasztalható – globalizáció és lokalizáció, más összefüggésben a területi versenyképesség szerint alakuló – társadalmi-gazdasági folyamatok a nagyobb területi egységek, illetőleg az integráltabb rendszerek felértékelődését eredményezi. Nem véletlen, hogy a 3. kohéziós jelentés már a régió alatti szintet is negligálja, jóllehet, a foglalkoztatás stratégiai kiemelt voltát megtartotta.

Mind a hatékony, a reálfolyamatokhoz alkalmazkodó területfejlesztési lépték, mind a képesség vagy kompetencia megléte, illetőleg kifejelezhetősége, mind pedig a tervszerződési rendszer eljárásából adódó egyeztetési-ellenőrzési-felelősségi és finan-

szírozási jellemzők azt támasztják alá, hogy a *decentralizált szintek közül kizárólag a régió lehet a központi szint mellett a tervszerződések másik fele.*

Összefoglalóan, a tervszerződés *a központi állami szint oldaláról a támogatásokat valóban koncentrált rendszerbe terelni képes szervezetet igényel*, amelyet vagy a meglevők köréből újraszabályozással ki kell alakítani, vagy – ugyancsak a meglevőkből – át- vagy újraszervezéssel létre kell hozni. Másik oldalról a tervszerződés decentralizált szereplője a régió lehet, amely viszont kompetenciájában (és esetenként adminisztrációs kapacitásában) kell a feladathoz felfejleszteni.

A tervszerződés a két fél között a programokban (tervekben) rögzített közös érdekeltsgű célok megvalósítását szolgálja, ezért szükségképpen a két fél programjának egyeztetésére épül, ilyen programoknak (terveknek) lenniök kell.

Az állami szinten megjelenő program – bár formailag-tartalmilag más, mint a decentralizált szinteken készítendő dokumentumok, amelyek tartalmi követelményeit 1998 óta rendelet szabályozza – az Országos Területfejlesztési Konceptió. Ez a koncepció azonban az elmúlt években nemigen volt élő terv, jöllehet, az eléggé általánosan megfogalmazott fejlesztési céljai voltaképpen tükrözödtek azokban a rendeletekben, amelyekkel meghatározták a decentralizált területfejlesztési források (pályázati úton való elosztással történő) felhasználásának kereteit (támogatható célok, támogatás mértéke, kedvezményezett kör stb.). Az OTK-val kapcsolatos ambivalens magatartás részben abból is fakad, hogy a tervezése nem épült a decentralizált szintek terveire (pedig voltak ilyenek), és nincs is különösebb kapcsolata velük. Következésképpen, az elfogadását követően készült vagy felújított térségi tervek sem vették alapul, és ily módon sem jöttek létre olyan tervelemi közös vonások, amelyre egy tervszerződés épülhetne. Jórészt egy állami szándék manifesztuma, amelyet legfeljebb véleményezni lehetett „alulról”. A fő gond ezzel az eljárással az, hogy a *terveknek egyeztetett érdekeket kell kinyilvánítaniuk, amely átlátható és kiszámítható fejlesztési politikát jelent, és amely a különböző szereplők terveinek és cselekvéseinek befolyásolása révén az egész területfejlesztési rendszer egységesülése irányába mutat.* Ennek hiányában rövid távú, ösztönös vagy követő lépések sorozata lesz a területfejlesztés, a decentralizált rendszer pedig nem lesz más, mind a lehetséges pályázati támogatások megszerzése akármilyen úton, és csak ettől fog függni a cselekvési irány.

A jelenleg tervezés alatt álló felújított OTK eddig megismert változata már jobban akceptálja a térségi terveket, bár a tervezési eljárás alig változott. Ha túl nagy változtatásokat nem idéz elő az egyeztetés, és elfogadják, akkor nagyobb az esély arra, hogy a területfejlesztési rendszer egységesítése a mostani OTK-nál jobb alap bázisán teremthet meg.

Mivel a tervszerződés az állam általi támogatásról szól, voltaképpen mérvadó állami program nélkül is létrejöhet, oly módon, hogy az állami akarattal (érdekkel) egyező tartalmú regionális fejlesztési programokat veszik alapul. A megoldás a tervszerződés igényét kielégíti, de az állami szint lényegében lemond a terv területfejlesztési eszköz jellege alkalmazásáról.

A regionális területfejlesztési programok küldetése elvben az, hogy döntően a régió közösségének érdekeit szolgáló fejlesztési folyamatok érvényesüljenek az adott téregységben, lehetőség szerint összhangot teremtve egyfelől a reálfolyamatok alakulási



trendjei (leegyszerűsítve a piaci-gazdasági követelmények) és a területfejlesztési szereplők fejlesztései (aspirációi) között, másfelől a különböző szereplők külön érdekek szerint fogant döntései között is, a lehető legnagyobb együttes hatást (szinergiát) célozva.

A régiók megalakulása, intézményesülése, majd működése eddig nem tette szükségessé, hogy komplex regionális fejlesztési programokat alkossanak meg, az 1998-as miniszeri rendelet szerinti tartalommal és tagozódással (koncepció, stratégiai program, operatív program). Voltaképpen minden régió csak a szükséges mértékben dolgozta ki a maga stratégiáját, többségében a koncepció, esetenként a (szűkített) stratégiai program megalkotásáig terjedően. E koncepciók, stratégiai programok azután egy következő fázisban kidolgozhatóvá tették volna az operatív programokat is. Erre nem került sort, mert paradox módon az nem igényelte, amely létrehozta. Az EU-ba csatlakozás első éveire készült Nemzeti Fejlesztési Terv nem tartott számot a decentralizált szintek közreműködésére, praktikusán mindig az adott tervváltozathoz való alkalmazkodás lehetősége jutott ebben a folyamatban a régiók számára osztályrészül.

A történeteket végezetül az zárta le, hogy az EU által elfogadott Nemzeti Fejlesztési Terv régiós közreműködést is igénylő Regionális Operatív Programjához a régiók Regionális Akciótervet (RAT) készítettek, amely voltaképpen a meglevő komplex regionális területfejlesztési tervek és a ROP ennél lényegesen szűkebb és a regionális fejlődés-fejlesztés szükségletei tekintetében nem is feltétlenül alapvető prioritásai, intézkedései közötti lehetséges kapcsolatokat mutatják ki. A programozás logikáját tekintve ez az operatív tervezés feladata, a RAT-ok így ma a régiók élő regionális területfejlesztési operatív programjai.

A regionális akciótervek tartalmukat tekintve – a ROP-hoz való igazodás miatt szükségképpen – eléggé egyformák, alig vannak bennük az adott régióra jellemző sajátosságok.

Mindamellet – mint tervdokumentumok – a RAT-ok nem mentesek a belső ellentmondásoktól sem: az ajánlott tematika alapján elkészített összefoglaló értékelések (a SWOT-elemzések) és azt ezt követő stratégiai célok zömmel a hatályos regionális programok tartalmát követik, és ehhez próbálják igazítani a ROP nyújtotta lehetőségeket, amelyek más logikát követnek.

A regionális akciótervek – bár funkcionálisan operatív programként jelennek meg – sem elvi, sem tartalmi tekintetben nem valóságos operatív programok. A tervezési rendszerhiba szülöttei. *Nem a stratégiai program megvalósításának „operacionalizálását”, azaz meghatározott fejlesztések végrehajtásával a stratégiai célok elérését formalizálják* (számolva a külső támogatások bevonásával is), mert erre a ROP nem nyújt keretet. Ehelyett olyan lehetséges pontokat mutatnak be, amelyek „beleférnek” egy, a kapcsolódó rendszerektől függetlenül megalkotott támogatási programba. *A szerkezetük ennél fogva jórészt a külső lehetőségeket, és alig a belső szükségleteket tükrözik.*

A decentralizált regionális fejlesztési rendszer formai kellékei, beleértve a programokat is megvannak, de a néhány kísérleti programtól eltekintve nem volt módja a rendszernek bejáratódni. Erre pedig szükség lett volna. A jelenlegi rendszerben – a regionális kohézió alacsony fokán – több olyan fejlesztési cél fogalmazható meg,

amelynek megoldása a programot megalkotó regionális fejlesztési tanács saját programjaként valósítható meg a legeredményesebben. A területfejlesztési törvény feladat meghatározása tartalmaz ilyen elemet a régiók esetében (a megyéknél nem), és a meglevő regionális dokumentumokat áttekintve sok ilyen intézkedést is találhatunk. A kizárólag pályázati úton adott támogatásokkal való programmegvalósítás kizárja ezt az utat. A tervszerződés ellenben megnyithatná.

A meglevő regionális programok, a Phare programok megvalósítása és sok más tapasztalat azt mutatja, hogy a regionális intézményrendszer alkalmassá válhat az önálló decentralizált területfejlesztés menedzselésére. Az eddigi történések azt mutatták, hogy a rendszer igények szabják meg a fejlődését. Ezek hiányában nem lesz adminisztratív kapacitás, nem lesz EU-konform regionális fejlesztési program, és nem lesz a regionális ügyekért érzett felelősség sem. Ellenkező esetben mindezek létrejöhetnek.

Ahhoz, hogy a következő EU-s tervidőszakba a régióink operatív programjaival lépünk be, sok minden szükségeltetik még.

- a) A rendszer leggyengébb pontja a finanszírozás. Túlságosan nagy a központi költségvetéstől való függés, a pénzügyi rendszer alig mozdul e fejlesztésekre, a horizontális – társfinanszírozó – partnerség sem jellemző. *Maga a szervezeti rendszer túlságosan a közigazgatási típusú szereplőkre épít, amely megnehezíti a gazdasági szereplők bevonását.*
- b) Részben a finanszírozás számlájára írható, hogy a programozásban a koncepció és a stratégiai program rész megfelelő gyakorlata már megvan, az *operatív programok azonban inkább csak az egy-két éves időtávban lehettek eddig konkrétak és érdemiek.* A hosszabb távra vonatkozó bizonytalanságukat a magyar rendszer tolerálta, az EU rendszere feltehetőleg nem fogja. A hét évre vonatkozó operatív programozás komoly kihívást jelent. Ha szükség lesz rá, a meglevő alapok képessé teszik az intézményrendszert a feladat megoldására.
- c) Egy kissé átfogalmazva a közgazdaságtani alapösszefüggést, 'a dolgok ott fejlődnek leginkább, ahol a szükségszerűség a legnagyobb'. Az eddigi magyar területfejlesztési rendszer nemigen támasztott igényt az európai szintű és elvű decentralizált regionális fejlesztésre; ebben a tekintetben ugyanúgy ambivalens volt, mint általában a decentralizációval kapcsolatban.
- d) A területfejlesztési rendszer, a régiók, a programok mind lenyomatai az önkormányzatok társadalom, gazdaság és közösségek irányában való haladás aktuális állapotának, és ebben a tekintetben még deficit van.

Összefoglalóan, *a program mint alapfeltétel a tervszerződéshez megfelelő minőségben voltaképpen nincs meg*, de talán az összes alapfeltétel közül ennek megvalósítása tűnik a legkönnyebben elérhetőnek. Különösen fontos lenne az operatív programokig kidolgozott térségi tervek megléte, mert az önmagában is elégséges alapot adhatna. Az ideális állapot persze egy Európai Unió tagországban az, ha ezeknek a terveknek egy-séges rendszere van és ily módon a tervezés irányítási eszközként is funkcionál.

A harmadik alapfeltétel, a (finanszírozási) garancia elvileg a tervszerződés létének alapfeltétele lenne, közgazdasági értelemben az indok, amely miatt az alkufolyamat és végül a szerződéskötés létre jön. Azonban már a francia gyakorlatban is kiderült, hogy ez a garancia kényes ügy. A magyar területfejlesztés a franciánál lényegesen nagyobb

mértékben függ az állami költségvetéstől (ráadásul mind jobban ráterhelődik a jelenlegi formában egyre inkább fenntarthatatlannak látszó településfejlesztés összes igénye is). Ha ragaszkodnánk a garanciához, az a tervszerződés időtávját rövidítené le (valószínűleg egy évre), és a jelenlegi állapothoz hasonlóan könnyen megvalósítható, egyszerű, de hatástalan akciókat finanszíroznánk. *Az állami költségvetés ugyanis – tekintettel az EU támogatások maximális kihasználásából adódó terhekre is – nincs abban a helyzetben, hogy felelősen hosszú távú ígérvényt tehessen.* Feltehetőleg a francia gyakorlathoz hasonlóan Magyarországon is meg kell elégedni a támogatási garancia-vállalás helyett a támogatás fenntartására irányuló határozott állami törekvés szerződésben való rögzítésével. A magyar társadalom (és gazdaság) bizalmi „tőkéje” – különösen a politika, de még az állami irányítás tekintetében is – nagyságrendekkel kisebb, mint a franciaországi, és így nagy kérdés, hogy a rendszer működtethető-e így, pontosabban van-e értelme ilyen garancia mellett létrehozni. A feltevésünk az, hogy ha mindkét fél – és ebben a tekintetben a támogatást nyújtó állami oldal a meghatározó – érzékelhetően komolyan éstevőlegesen viszonyul a tervszerződésekhez, akkor azok működőképesek lesznek rögzített pénzügyi garanciák nélkül is (talán a tükörrégiós kísérleti program lehet rá a példa).

Hasonlóképpen érzékeny és kemény korlátok állításával valószínűleg nem megvalósítható alapfeltétel az ellenőrzés, az értékelhetőség és a felelősségvállalás. A garancia vállalás fentebbi módon való megvalósulása önmaga már puhítja a rendszert. Ráadásul az eddigi területfejlesztési támogatási gyakorlat jórészt csak a pénzügyi lebonyolítás pontosságát ellenőrizte, a fejlesztések hatását alig (legfeljebb a projektben ígért foglalkoztatotti létszám hatást, amelynek bizonyítására a támogatottak természetesen ki is alakították az „eljárásrendet”, függetlenül attól, hogy volt-e ténylegesen ilyen hatás). Nem is lett volna sok értelme, hiszen a támogatásrendszer miniciózuossága – illusztrációképpen utalunk egy három éve készült tanulmányunk alábbi összefoglaló táblázatára – magában rejtette a hatás értékelhetetlenségét is.

#### 1. táblázat

*A területfejlesztési decentralizált célelőirányzat 1996–2000 közötti együttes értékének jellemzői*

| Megnevezés                           | Baranya megye | Somogy megye | Tolna megye | 10 megye átlaga |
|--------------------------------------|---------------|--------------|-------------|-----------------|
| Támogatás 1 lakosra, Ft              | 3712          | 3978         | 3524        | 4018            |
| Támogatás 1 pályázatra, millió Ft    | 4,3           | 6,1          | 5,1         | 6,7             |
| Átlagos fejlesztési méret, millió Ft | 22,7          | 39,3         | 81,7        | 48,2            |
| Támogatási arány, %                  | 18,8          | 15,4         | 6,3         | 13,9            |
| Multiplikátor hatás                  | 4,3           | 5,5          | 14,9        | 6,2             |

*Forrás:* Önkéntes megyei adatközlés. (Saját számítás)

A francia rendszer is a bizalmi elvre épül, nincs általában utalás a szerződösszegés következményeire, nem is igen volt ilyen esemény. Ismételten csak arra a feltevésre kell hagyatkoznunk, hogy nálunk is hasonló állapot jöhet létre: komoly központi támogatási szándék érzékelésekor *komoly végrehajtási törekvés lesz a válasz*, hiszen a régiók nyilvánvalóan érdekeltek egy fejlesztési akciónak a lehető legeredményesebb megvalósításában.

Függetlenül a szerződösszegési klauzulától, *az ellenőrizhetőségnek és értékelhetőségnek fontos szerepet kell játszania a tervszerződési rendszerben*. Az EU-s követelmények és eljárásrend kínálja a modellt, egyszerűbb, a támogatások nagyságrendjéhez igazodó és finanszírozható formában. Ha a tervszerződés hosszabb időtávú (a kívánatos ez lenne, akár a hétéves EU-s programozási ciklusig kitolva), akkor az interim ellenőrzéseknek is fontossága lesz.

Mindent egybevetve, a tervszerződés intézményének bevezetése a magyar területfejlesztési gyakorlatba a mára kialakult helyzetben és feltételek közepette még akkor is nagy feladat, ha a garancia és a felelősségvállalás tekintetében az enyhébb változat mellett kell döntenünk. Összességében úgy ítéltük meg, hogy még inkább a fogadó, azaz a decentralizált szereplő (a régió) van potenciálisan alkalmasabb pozícióban, és kevésbé a központi állami szint. Ha a központi igazgatás képes lesz „szerződőképessé” állapotba hozni magát, akkor az már önmagában is garanciális értékű tényező lesz, annak érdekében, hogy a tervszerződések valóban a hatékonyabb területfejlesztést mozdítsák elő.

## **6. A TERVSZERZŐDÉSEKRŐL ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI FORRÁSOK REGIONÁLIS DECENTRALIZÁLÁSÁRÓL**

Az alábbiakban három kérdést érintünk, amely a címben jelzett témával összefügg:

- a tervszerződések és azok magyarországi alkalmazási lehetősége a középtávú jövőben;
- a magyar költségvetési források területi jellegű decentralizálási lehetőségei;
- a régiók ezzel kapcsolatos feladatai és kompetenciái.

### **6.1. A tervszerződésekről**

A tervszerződés a francia „indikatív” tervezés szülötte. A háború után közvetlenül, 1946-ban kezdődő francia „ötéves” tervezés eleve a vállalkozásokkal való egyetértés bázisán, nem formalizált megállapodások alapján folyt. Lényegében ezt terjesztették ki 1982-ben a hetvenes évek során megalakult régiókra, méghozzá egyfajta formalizáltabb formában, a „tervszerződések” alakjában. A kezdeményezés többfajta célt is szolgált. A megalapított – 1969-ben még népszavazáson elutasított és a hetvenes években a „fü alatt” létrehozott – régiók legitimációjának erősítését, a decentralizációt, az érdekelteknek, és nem utolsó sorban erőforrásaiknak a tervezési folyamatba való

bevonását, a közszférában is a megállapodásos tervezés bevezetése segítette. Az Európai Bizottság elnökévé választott francia pénzügyminiszter, Jacques Delors, ezt a mintát vitte be az Európai Közösségbe és ennek alapján valósította meg az EU költségvetés reformját és az EU strukturális politikai intézményeinek megteremtését 1988-ban. Az EU strukturális politika, szabályai és intézményei tehát alapvetően a francia „tervszerződés” rendszer nyomán születtek meg és viselik magukon mindmáig annak nyomait, természetesen az eltérő szituációból fakadó eltérésekkel.

Másfelől a francia „tervszerződés” intézménye is alkalmazkodott a Delors-féle strukturális reform után az EU programozási gyakorlatához, a tervezési időszakok azonosak lettek az EU programozási periódusaival, noha a strukturális alapok soha nem kerültek be a tervszerződések kereteibe, azok kezelése – ellentétben Németországgal – teljesen külön csatornákon történt. Ez többé-kevésbé érthető: Franciaország viszonylag igen szerény EU strukturális támogatásban részesül. E miatt a csekély támogatás miatt nem kívánták egész pénzügyi rendszerüket alávetni az EU pénzügyi és ellenőrzési követelményeinek, amit az EU alapok tervszerződésekbe való beolvasztása megkövetelt volna.

A tervszerződések rendszere Franciaországban alapvetően sikertörténetként van elkönyvelve, miközben bizonyos problémái, gyengeségei idővel kiderültek. Először is a regionális tervszerződések háta mögül lassan „eltűnt” az országos szintű gazdasági tervezés. Helyét egyfelől egyfajta általános és ágazati stratégiai koncepciók készítése, másfelől a költségvetés keményebb követelményei vették át. A tervszerződések aláírása mindig azzal a feltétellel történik, hogy az előirányzatok természetesen lényegesen változhatnak – és változnak is – ha a költségvetés másképpen alakul és a pénzügyi helyzet ezt megkívánja (ennyiben lényegesen eltérnek az EU operatív programjaitól). Másfelől nem sikerült felszámolni az ágazati irányítás dominanciáját: a tervszerződések nagyszámú minisztériummal való tárgyalások és alkuk alapján jönnek létre, ahol a régióknak a nekik juttatott forrásokat lényegében az adott minisztériumhoz tartozó ágazatban és a tárgyalás során megjelölt célra kell felhasználniuk, ami az erőforrásoknak néhány fő célra való koncentrációját lehetetlenné teszi, azok szétaprózottak maradnak. *A tervszerződéses rendszer – legalábbis jelenleg – nem ad tehát választ a magyar tervezés azon dilemmájára, hogyan lehet a területi megközelítést a források elosztásánál az ágazattal egyenjogúvá tenni, mert az Franciaországban sem egyenrangú.*

A francia tervszerződések rendszere azonban más szempontokból is nehezen lenne alkalmazható Magyarországon, illetve a jelen körülmények között megkérdőjelezhető a létjogosultsága:

- Először is 2007-től, amikor legkorábban a rendszer bevezethetővé válna, aligha lesz olyan forrás, amelyre az alkalmazható lenne. Az évente mintegy három és félszeresre növekvő EU források nagy valószínűséggel a rendelkezésre álló költségvetési felhalmozási és fejlesztési támogatási források túlnyomó hányadát a társfinanszírozás keretében igénybe fogják venni. Kérdés, hogy az ezen felül megmaradó csekély összegre érdemes-e egy ilyen rendszert bevezetni, illetve ezen összeg elhanyagolható nagyságrendje lejártná a tervszerződések egész rendszerét. Franciaországban ugyanis a tervszerződések rendszere az EU

strukturális politikájának reformja előtt jött létre, az sok vonásában hasonlít is rá és Franciaországban az EU programok társfinanszírozása a rendelkezésre álló forrásoknak – eltérően Magyarországtól – viszonylag csekély hányadát köti le.

- Másodsor, a magyar esetben a „szerződő felek” érdekérvényesítési lehetősége egészen másként alakul, sokkal nagyobb, mint az egyébként nem túl nagy anyagi lehetőségekkel és kompetenciákkal rendelkező francia régiók esetében. A szerződéses megállapodásnak akkor van helye, ha az által mind a két fél elvileg kedvezőbb pozícióba kerülhet, érdekében áll tehát a megállapodás. Ez akkor állna fenn, ha mindkét fél rendelkezne bizonyos pénzügyi forrásokkal, az ágazati minisztérium tehát nyerne azáltal, ha több forrást engedne át a régióknak, mert akkor a régió is – a társfinanszírozás formájában saját forrásaiból többet fordítana az adott ágazat fejlesztéseire. Jelenleg ez a helyzet Magyarországon nem áll fenn, mert a régiók saját forrásokkal lényegében nem rendelkeznek. *Az ágazati minisztériumnak tehát nem érdeke forrásait a régióknak átadni, mert többet fejlesztést saját ágazata számára azzal nem biztosít és saját kezelésben nagyobb garanciája van az elképzeléseinek megfelelő felhasználásra.*
- Végül a mai bizonytalan közjogi, magánjogi és munkajogi státuszú régió aligha alkalmas valós, kötelezettségekkel, felelősséggel és számonkérhetőséggel járó szerződéses partneri minőségre bárkivel szemben, és ez a helyzet rövidebb távon aligha változik.

## **6.2. A magyar költségvetési források területi jellegű decentralizálási lehetőségeiről**

A mai helyzet a következőkkel jellemezhető:

- Az államháztartás fejlesztésre szánt pénzeszközei részben a központi költségvetés egyes – központi kormányzati szervi – fejezeteiben, részben az önkormányzatok költségvetésében jelennek meg, pontosabban a kettő között „átfedést” jelentenek a központi költségvetésben – döntően a Belügyminisztérium fejezetében – az önkormányzatoknak nyújtott fejlesztési jellegű támogatások. A regionális és megyei területfejlesztési tanácsok nem önálló „fejezetgazdák”, a számukra nyújtott támogatások a megfelelő minisztériumok fejezeteiben jelennek meg.
- Az önkormányzatok „normatív”, tehát alanyi jogon járó fejlesztési költségvetési támogatásban nem részesülnek. 1989–90-ben az önkormányzatok pénzügyeinek új átfogó szabályozása alapvetően a folyó tevékenység finanszírozására terjedt ki, a fejlesztési tevékenység konzisztens pénzügyi szabályozására egyáltalán nem került sor. Az önkormányzatok fejlesztésre szánt forrásai részben saját és átengedett bevételeik folyó működésre és egyéb célokra fel nem használt részéből (ha ilyen van), részben a központi költségvetésből közvetlenül (céltámogatások, címzett támogatások, minisztériumok fejezeti kezelésű előirányzatai), részben a regionális és megyei fejlesztési tanácsokon keresztül elnyert különböző támogatásokból (TFC, TEK, CÉDE, stb.) állnak. Ezek a támogatási források egyfelől igen nagyszámúak, különböző előírásokat tartalmaznak, más pályázati menetrendjük, módszertanuk, kritériumaik vannak, másfelől elnyerésük

természetesen bizonytalan, avval biztosan számolni és arra alapozva tervezni nem lehet.

- A pályázatok igen kevés kivétellel, de az esetek túlnyomó többségében saját fejlesztési forrást feltételeznek és követelnek meg. Tekintettel azonban arra, hogy az önkormányzatok támogatásainak és átengedett bevételeinek kormányzati szabályozása is meglehetősen gyakran – szinte minden évben – változik, sőt az utóbbi időszakban a kormányzati szabályozás – a „korrigált adóerőképesség” bevezetése révén – közvetve már a saját források elérhető mértékét is érinti, ezért az önkormányzatok saját fejlesztési forrásainak megléte, és ez által egyáltalán a pályázás lehetősége is, erősen bizonytalanná vált. Ez részben a nemzeti támogatási rendszerek igénybevételét, de a jövőben különösen az EU források igénybevételi lehetőségét erősen korlátozza.
- A területfejlesztésről és területrendezésről elfogadott törvény értelmében a - szűkebb értelemben vett területfejlesztésinek tekintett – támogatások elbírálásának és nyújtásának érdekében többszintű (eredetileg központ és megyei, majd központi, regionális és megyei) intézményrendszer jött létre: a területfejlesztési tanácsok intézménye. Ezek az intézmények nem önkormányzati szervezetek, de nem is a központi kormányzat dekoncentrált szervei, hanem a kettő közötti – és ebből következően mindmáig nem eléggé szilárd jogállású és legitimitású – delegált intézmények. Saját forrásuk nincs, kizárólag a központi költségvetésből hozzájuk eljuttatott támogatások „közvetítői” a végső kezdeményezettek felé.
- Az ágazati és a területi fejlesztést egyaránt szolgáló költségvetési források jelentősebb része ma a minisztériumok költségvetési fejezetében jelenik meg. A minisztériumok vezetői felelősek e források szabályszerű, a céloknak megfelelő és hatékony felhasználásáért és ennek megfelelő rendelkezési joguk is van.
- A parlament annak érdekében, hogy e források egy jelentékeny része a kedvezőtlen helyzetű térségek támogatását, felzárkóztatását szolgálja, a költségvetési törvényben 1999 óta előírta, hogy a források százalékban meghatározott hányadát – a megyei szervekkel egyeztetve – az öt, majd hét legkedvezőtlenebb helyzetben levő megyében kell felhasználni. Ehhez százalékos részesedést írt elő minden támogatandó megye számára, és ezek a százalékok valamennyi fejezeti kezelésű előirányzatra nézve azonosak.
- Ez az eljárás egyfelől érthető, hiszen a parlament nincs abban a helyzetben, hogy minden megyére részletes területfejlesztési tervet és ennek megfelelően ágazatilag differenciált megyei hányadokat írjon elő külön-külön valamennyi fejezeti kezelésű előirányzatra. Ugyanakkor ez az eljárás abszurd helyzetet eredményez, hiszen nyilvánvaló, hogy az az állapot, amelyben pl. valamennyi fejezeti kezelésű előirányzat 3 százalékát kell felhasználni Nógrád megyében (beleértve a mezőgazdaság alapberuházásait, a meliorációt és öntözést, az erdősítést, a vízgazdálkodást, ármentesítést, a szociális kiadásokat, a munkanélküliséggel kapcsolatos intézkedéseket, a szociális programokat, a kulturális örökséget, az úthálózat fejlesztését, a területfejlesztést, a vállalkozói támogatásokat és a kutatás-fejlesztést), a megye sajátos adottságait figyelembe véve egyes esetekben messze

nem kielégítő forrásokat, más esetekben a források indokolatlan pazarlását jelenti. Ennek következtében – de a józan ész követelményeit is figyelembe véve – a jogszabály rendelkezései annak betűjét tekintve az esetek túlnyomó többségében nem, egyes esetekben egyáltalán nem valósultak meg.

- De tegyük fel, hogy a rendelkezés a törvény betűjének megfelelően megvalósult volna. Ekkor az érintett 7 tárcának a kijelölt hét megyével tárgyalásokat kellett folytatnia, a megyéknek juttatott minisztériumi források felhasználásáról. Ez 49 külön tárgyalást jelent – lényegében egymástól függetlenül – amelyből egyáltalán nem biztos, hogy egy konzisztens és koordinált területi fejlődés alakul ki. Hiszen a tárgyalás során nem ül le két szomszédos megye, vagy két, egymás fejlesztését feltételező tárca egy asztalhoz. Rossz elgondolni, mi történne, ha e folyamatban mind a 19 megye és valamennyi tárca részt venne, ami a területi szempontok általánosabb érvényesítésénél mindenképpen szükséges lenne. A gyakorlat már többször bebizonyította, hogy az ilyen „mindenki mindenkivel egyeztet” rendszer központi koordináció nélkül nem vezet eredményre.
- Kérdéses az is, hogy a megyékben kivel kell, illetve kellene ezt az egyeztetést lebonyolítani: a megyei területfejlesztési tanáccsal, vagy a megyei közgyűléssel, vagy mindkettővel. Az a tény, hogy a két szervezet elnöke jelenleg egy és ugyanaz a személy, a kérdés élet átmenetileg elveszi, de az attól függetlenül létezik és tisztázandó. Különösen érvényes ez a jövő regionális közigazgatás megvalósulása esetén. A megyei közgyűléstől a területfejlesztés és az azzal összefüggő támogatások elvonása és a „delegációs rendszer” bevezetése döntően a korábbi hierarchikus megyei osztogatási rendszer elutasítása miatt történt. Kérdés, hogy ez érvényes-e a jövő regionális önkormányzataira is?

Amikor a megoldáson gondolkodunk, célszerű utalni arra, hogy az ágazati és területi szempontok összehangolásának a francia tervszerződési rendszer mellett létezik egy Magyarországi előképe is, amely 1971 és 1989 között 19 évig működött és bizonyos problematikus vonásai mellett számos előnnyel – akár a tervszerződési rendszerrel összehasonlítva is – rendelkezett. Ez a „Tanácsi Fejlesztési Alap” rendszere volt, amit az 1990. évi új szabályozással megszüntettek.

A Tanácsi Fejlesztési Alap ugyan – a 4/1967 (XII. 22.) PM–OT. Rendelettel, 1968-tól az új indirekt tervezési és gazdaságirányítási rendszerrel együtt – már létrejött, de rendszerének teljes kialakítása és átfarmálása csak az 1044/1970. (X.5.) kormányhatározattal történt meg és 1971-ben a III. tanácstörvénnyel és az új ötéves tervvel egyidejűleg lépett életbe.

Az új tanácstörvény megszüntette az ún. „kettős alárendeltséget” és a tanácsi szférát érintő döntéseket teljes egészében a Tanács vezetése (közgyűlés, VB) kezébe adta. Természetesen ez korántsem jelentette a minisztériumok informális befolyásának, egyes esetekben kifejezett nyomásának megszűnését, de legalábbis formális jogi szempontból egyértelművé tette a viszonyokat.

A Tanácsi Fejlesztési Alap létrehozása egyfelől kettéválasztotta a tanácsok folyó működésre és fejlesztésre fordított forrásait, meghatározta, hogy melyek a helyi és átengedett bevételek, illetve azok milyen hányada szolgálja a folyó működés és milyen hányada a fejlesztés forrásait. Létrehozott egy kizárólag fejlesztéseket szolgáló alapot,



mint az Európai Unió strukturális alapjai. *Másfelől egy egységes alapot létesített, amelyen belül nem voltak ágazatilag elkülönített előirányzatok*, az ágazati arányok – végső soron és jogilag – a tanács döntése alapján, a helyi viszonyoknak és szükségleteknek megfelelően – alakultak ki. Harmadszor az *ötéves népgazdasági tervről szóló törvény a Tanácsi Fejlesztési Alapot öt évre előre megyénként egy összegben meghatározta, azzal, hogy annak éves ütemezését végül is az éves tervekben és költségvetésekben kell meghatározni.*

A Tanácsi Fejlesztési Alap az akkori idők viszonyai között hatalmas összeget, az 1971–75 közötti időszakra vonatkozó IV. ötéves tervben 80 milliárd forintot, egy évre számítva 16 milliárd forintot, mai árakon számolva 2750, illetve évenként 550 milliárd forintot tett ki, ami az önkormányzatok mai beruházásainak több mint háromszorosát jelenti. Az 1975-öt követő időszakokban a megváltozott körülmények miatt ez az összeg kevesebb lett.

A Tanácsi Fejlesztési Alap tervezése természetesen a jelenlegitől lényegesen eltérő feltételek között és módszerekkel történt. Az *Országos Tervhivatal részleteiben felmérte és megtervezte az egyes megyék, városok – saját koncepciója szerinti – fejlesztési szükségleteit* –, majd a várható saját és átengedett bevételeit és a Tanácsi Fejlesztési Alap költségvetési támogatását a teljes közpénzekből történő fejlesztési szükséglet és a várható helyi és átengedett bevételek különbözeteként tervezte meg, a helyi bevételek bizonytalanságára való figyelemmel bizonyos intervallumok között. Témánk szempontjából azonban nem a tervezési módszer, hanem a költségvetésben való kezelés a lényeg, ami függetleníthető a tervezés módszereitől.

A tervezés ugyanis – természetesen – ágazatilag, és a minisztériumokkal egyeztetve történt, de a fejlesztés teljes költségeit és az ahhoz adandó állami támogatást már egy összegben – ágazati bontás nélkül – állapították meg és hagyták jóvá. A tervcélok és a források egyeztetése egységesen és összefoglalóan az Országos Tervhivatalban történt. Az egyes megyék vezetőit egyenként hívták meg a tervegyeztetésre, ahol valamennyi érdekelt minisztérium képviselője jelen volt. A minisztériumok természetesen közölték, hogy a teljes fejlesztési költségből, ill. támogatásból a terv „számítási anyaga” szerint mennyi az ő ágazatuk részesedése, abból milyen típusú intézkedéseket, fejlesztéseket terveznek megvalósítani. Nyilvánvalóan az egyeztetés során igyekeztek rávenni a megyék vezetőit, hogy a rendelkezésre álló forrásokból annyi pénzt és olyan célokra fordítsanak, amennyit arra ők terveztek. De ha történtek is ilyen megállapodások, az „számítási anyag” maradt, sehol nem hagyták jóvá és a tanácsoknak elvileg joguk volt a kapott egyösszegű fejlesztési alap támogatást saját belátásuk és döntésük szerinti arányokban felhasználni.

*A tanácsi fejlesztési alap megyei bontása az ötéves és az éves népgazdasági tervben, illetve az éves költségvetésben a Minisztertanács (a Miniszterelnöki Hivatal akkori megfelelője) költségvetési fejezetében jelent meg egy összegben.*

Természetesen a mai fejlesztési alapoknak és a Tanácsi Fejlesztési Alapnak lényeges különbségei vannak. A Megyei Tanács a rendelkezésére bocsátott Fejlesztési Alapot nem pályázatok útján, hanem „a megyei fejlesztési tervnek megfelelően” osztotta tovább a városok és falvak számára. Ez a megyei terv számos esetben meglehetősen önkényes volt és a népgazdasági tervszámításoktól is eltért, legtöbbször a

megyeszékhely javára és a többi városok, de különösen a községek terhére. Továbbá a Tanácsi Fejlesztési Alap kizárólag a tanácsok által megvalósított beruházásokra volt felhasználható. A fejlesztési tanácsok által jelenleg nyújtott támogatások között is vannak ilyenek (TEKI, CÉDE) de többségük az önkormányzati szférán kívül, többek között vállalkozásoknak is nyújtható. A központi költségvetési kezelés módját azonban ezek az eltérések nem, vagy kevésbé befolyásolják.

A mai helyzetre vonatkozóan a fő tanulságok a következők:

- A minden megye, minden régió minden tárcával való külön egyeztetése út valószínűleg járhatatlan, de főleg rendkívül alacsony hatékonysága miatt és semmiképpen nem biztosít egy konzisztens, átfogó fejlesztési programot. Nyilvánvalóan az sem járható út, hogy a parlament valamennyi tárca fejezeti kezelésű előirányzatai (a tulajdonképpeni fejlesztési támogatási keretek) számára egységes megyei százalékos arányokat szabjon meg – mint ahogyan azt az elmúlt években tette – mert ez a térségi sajátosságok, az igények differenciáltságának semmibe vételét, a területi szemlélet teljes hiányát tükrözi. *A koordinációnak egy centrumban kell történnie, a tárcák közreműködésével, de meghagyva a régióknak és megyéknek azt a jogot, hogy az általuk kapott támogatást egységes alapként kezeljék és az arányokat – figyelembe véve a tárcák szempontjait és ajánlását – önállóan döntsék el.* Ez a helyzet az EU Strukturális Alapjai tekintetében azokban az országokban, amelyek önálló régiókénti operatív programokkal rendelkeznek és ez volt a helyzet a Tanácsi Fejlesztési Alap tekintetében is. A francia tervszerződésekről készült tanulmány szerint ezt javasolják a francia tervszerződések megreformálására is (Thomka Judit). Jacques Chérèque szerint a különböző minisztériumok támogatásaiból egy egységes pénzalapot az ún. Szerződéses Alapot kellene létrehozni, a régiókkal ezt koordinálni és ebből támogatni őket. Amint jeleztem ezt a magyar népgazdasági és tanácsi tervezés már 1970-ben megtette.
- Hol és milyen formában jelenjenek meg e támogatások a költségvetésben? Ha egy egységes alap teremődik, akkor nyilvánvalóan nem az ágazati tárcák fejezeteiben, hanem ott, ahol az egységes kezelés lehetséges. *Ez lehet a költségvetés „Területfejlesztés” fejezete (ahol ma a tárca nélküli miniszter által ellátott feladatokat fogják össze), de elképzelhető egy új fejezet létrehozása, amelyben valóban csak a különböző területfejlesztési támogatások jelennének meg.* Az is lehetséges, hogy a területfejlesztési támogatások az új IX. költségvetési fejezetbe, amely ma a helyi önkormányzatok támogatásait foglalja össze, illesztődnének be, megváltozott fejezetcímmel. Ami nem javallható, hogy e támogatások már eleve régiókra és megyékre bontva, illetve címezve jelenjenek meg magában a költségvetési törvényben, ugyanis ez nem a parlament, hanem a végrehajtó hatalom jogkörébe tartozik (esetleg a felosztás módszeréről foglalhatna állást az Országgyűlés, amint az 1995-ben történt). *A felosztásról továbbra is kormány szintű jogszabály döntene,* legfeljebb annak stabilabbnak kellene lennie, mind a támogatott területek kijelölése, mind a támogatások felosztása

tekintetében. Általában célszerű a különböző támogatási célok összevonása, a rendszer egységesítése és egyszerűsítése.

- Miközben egységes alapot célszerű létrehozni, bizonyos elkülönítések azon belül mégis feltétlenül szükségesek: mindenképpen indokolt különválasztani az önkormányzatok infrastrukturális felszereltségének javítását és a vállalkozók fejlesztéseinek támogatását szolgáló részt (ami a jelenlegi Területfejlesztési Célelőirányzatnál nem történt meg). Szükséges ez egyrészt azért, mert az uniós szabályozás ezt megkívánja (más szabályozás és más ellenőrzési mechanizmus érvényes az egyikre és másakra). Szükséges másrészt azért, mert a fejlesztési tanácsokban általában önkormányzati emberek (polgármesterek, kistérségi képviselők), valamint az infrastrukturális tárcák képviselői ülnek többségben és érdekeik elsősorban az infrastrukturális fejlesztésekhez fűződnek. Általában tartanak a kockázatvállalástól és vállalkozói projektek támogatása általában rizikósabbnak tűnik, mint a csatornázás, szennyvíztisztítás, útépítés támogatása. Ezért különválasztás nélkül nagy a veszélye a vállalkozások támogatása háttérbe kerülésének.

### **6.3. A régiók kompetenciáiról**

Miközben a területfejlesztési célú különböző költségvetési fejezetekben szereplő támogatások egységesítése és egységes koordinálása már most sürgős feladat, eközben a régióknak, illetve a regionális fejlesztési tanácsoknak való címzése többirányú és súlyos problémákat vet fel:

- A problémák egyfelől a területfejlesztési célok és stratégia megvalósítása oldaláról jelentkeznek. A kialakult helyzetből fakadóan ugyanis ma a regionális fejlesztési tanácsokban „A RÉGIÓT”, a regionális szintű érdeket senki nem képviseli. A megyei közgyűlési elnökök, polgármesterek, kistérségi képviselők természetesen, az összetétel delegációs jellegéből adódóan saját megyéjüket, városukat, kistérségüket képviselik, annak szeretnék a lehető legtöbb forrást megszerezni. A tárcák képviselői tárcájukat, a tárca-célokat és annak forrásigényét képviselik. E helyzetből adódóan a tanács döntései szükségszerűen politikai alkuk eredményei, és ezek a politikai alkuk egyáltalán nem biztos, hogy a területfejlesztés országos, vagy akár regionális céljainak megfelelnek. Többnyire az egyenlősdi irányában hatnak, ami nem azonos sem a hatékonyság, sem a kohézió, a gyengébbek felzárkóztatása és fokozott támogatása elvével. A részérdekek képviselete egy tanácsban persze nem baj, de kell, hogy legyenek néhányan akiknek a megbízatása – akár választás, akár kinevezés útján – a régióhoz, mint egészhez és csak ahhoz kötődik. Ameddig ilyenek nincsenek, addig nincs garancia arra, hogy a tanácsok döntései tükrözik a területfejlesztési politika céljait.
- A problémák másik része a regionális fejlesztési tanácsok státuszával és jogállásával függ össze. A tanácsok nem helyileg választott szervezetek, amelyek legitimitását a népakarat támasztaná alá. De nem is a központi kormányzat szervei, amelyet a központi kormányzat legitimitása igazolna. Létüket és

legitimitásukat ma alapvetően – ha nem is kizárólagosan – az általuk közvetített és elosztott költségvetési támogatások adják, ezek nélkül funkciótlanok válnának. Következésképpen valamennyi tanácsnak juttatni kell, legalább a létjogosultságát igazoló mennyiségű támogatás-elosztási lehetőséget, ami már eleve a területfejlesztési források egyenlősen felé ható elosztása irányában hat. Azonban jogállásuk különösen problematikusná válna, ha az Európai Unió az új tagországokban valóban lehetővé tenné regionális operatív programok kidolgozását és helyi menedzselését. Az Unió ugyanis az operatív programok Irányító Hatóságát a tagállam megbízottjának tekinti, és annak tevékenységéért teljes mértékben a tagállam felel, a strukturális támogatások nem megfelelő, vagy – az N+2 szabály értelmében – késedelmes felhasználása esetén azt a tagállam hatóságainak kell visszafizetni, hiszen a Strukturális Alapok tekintetében az Európai Bizottság csak a tagállammal áll jogviszonyban. A hazai költségvetési források nem egészen szabályos felhasználása során a regionális és megyei területfejlesztési tanácsoktól eddig nem követeltek vissza pénzt – pedig lett volna rá néhány alkalom – az Unió azonban ezt meg fogja tenni. A kérdés, hogy betöltik, betölthetik-e a regionális (vagy akár megyei) fejlesztési tanácsok mai összetételükben és jogállásukban az állam megbízottjának feladatát, és az rajtuk mennyire számonkérhető, akár politikai, akár pénzügyi, akár munkajogi viszonylatban. Az igazság az, hogy *jelenleg a tanácsok tevékenysége és döntései sem politikai, sem jogi, vagy pénzügyi vonatkozásban nem számonkérhetők.*

- A decentralizáció általában kívánatos, de ahhoz hogy jótékony és hatékony legyen, megfelelő intézményi, szervezeti és szakmai feltételek is szükségesek. E feltételek megléte nélkül a decentralizáció hatása kifejezetten káros és romboló is lehet. Megalapozottan állítható, hogy a mai intézmények ennek a célnak még nem felelnek meg. Az önkormányzati jellegű régiók létrehozását a jelenlegi parlamenti számtan rövid távon kevésbé teszi valószínűvé. A kormányzat ennek híján is megtehetné, hogy a régiókban saját területfejlesztési célú, szakmai felkészültségű és megfelelő hatáskörű dekoncentrált szerveit hozza létre, azonban eddig még ezt sem tette meg. Ehelyett „kvázi-regionális”, hibrid szervezeteket hoztak létre, amelyek jogállása bizonytalan és szakmailag sem állnak hivatásuk magaslatán (ez nem az Ügynökségekre, hanem a döntést hozó tanácsokra vonatkozik). A kormányzat pedig a valós régiók meglétét pótolandó e szervezetek hatáskörébe egyre nagyobb költségvetési, az adófizetőktől származó összegek rendelkezési jogát utalja át. E mechanizmus következtében elsősorban a parlament és a kormány által kialakított terület-és településfejlesztési politika céljai sérülhetnek, de számos esetben a jogszabályok betűje is.

Nem kétséges, hogy fontos feladat az ágazati és a területi célok összehangolása, az ágazatok rendelkezésre álló forrásainak nagyobb mértékben a területfejlesztési célok szolgálatába (is) állítása. A megfelelő, ezt szolgáló költségvetési konstrukciók megtalálása sürgős feladatnak is tekinthető. Eközben azonban úgy tenni, mintha a feladat megoldásának a regionális szintű feltételei már meg lennének teremtvén és csupán a megfelelő elosztási és koordinációs mechanizmust kellene megtalálni, a helyzet félreismerését jelenti. Ezért a feladatok sorrendje fordított. *Bármilyen új fajta*

*költségvetési allokációs mechanizmus életbeléptetése előtt először a területi, regionális feltételeket kell megteremteni, mert a mostaniak nem tekinthetők végleges, de megnyugtató átmeneti megoldásnak sem. Ha az önkormányzati régiók kialakítása az adott helyzetben nem lehetséges, akkor a területfejlesztés szakmailag felkészült dekoncentrált szerveit kell elsőként létrehozni, amelyek képesek érvényesíteni a politika tartalmának és a jogszabályok betűjének betartását. A mai regionális fejlesztési ügynökségek erre még nem alkalmasak, nem annyira felkészültségük, inkább szervezeti státuszuk miatt. Nem a regionális tanácsok helyett kell meghozniuk a döntéseket, de viszonyuknak a tanácsokkal meg kell változnia. Ma az ügynökség a tanács szerve, amely felett a tanács elnöke munkáltatói jogokat gyakorol. Az ügynökségeknek nagyon nehéz tehát a tanáccsal szemben a területfejlesztési politika céljait érvényesíteni, vagy akár a nem szabályszerű döntéseket felülbírálni, mert ezt munkáltatójukkal szemben kell megtenniük. Az ügynökségnek segítenie kell a tanács munkáját, előkészíteni döntéseit, de nem, mint alárendelt szerv, hanem mint tőle független, de vele együttműködő dekoncentrált szervezet. Másodszor, az Ügynökség jelenleg nagyon különböző jellegű tevékenységeket végez. Egyfelől feldolgozza a beérkezett pályázatokat, előkészíti a tanács döntéseit, másfelől maga is gyakran projektrésztvevői, vagy ott közreműködői, tanácsadói, forrásszerzői tevékenységet folytat. A kétfajta tevékenység nem összeférhető, nem készítheti elő a projektekről, pályázatokról való döntéseket az, aki maga is pályázatkészítői, projektszervezői tevékenységet végez és ez nemcsak személyekre, de szervezetekre is igaz. Valószínűleg két szervezetre volna szükség a régiókban, az egyik a tanács szerveként tervező, tanácsadó és projekt-szervező, a másik dekoncentrált szervként döntés-előkészítő és ellenőrző feladatokat kell, hogy ellásson.*

Mindaddig, amíg ezek a problémák nincsenek kellően tisztázva, a költségvetési allokációs rendszerről hozott intézkedések elsietettnek tűnnek.

- 
- <sup>i</sup> Intesa istituzionale di programma  
<sup>ii</sup> Contratto di programma  
<sup>iii</sup> Contratto d'area<sup>iii</sup> Intesa istituzionale di programma  
<sup>iii</sup> Patto territoriale  
<sup>iii</sup> Contratto di programma  
<sup>iii</sup> Contratto d'area  
<sup>iv</sup> Patto territoriale

## 7. A KÖZJOGI SZERZŐDÉSEKRŐL

*Modern korunkban a hatékony állam megvalósításának eszköze a közigazgatás együttműködő magatartása. A közigazgatási együttműködés létrejöhet az igazgatottak körében a természetes személyekkel, állami szervekkel és magánjogi társaságokkal. Immáron két évtizedre tekintenek vissza azok a közigazgatás-modernizációs tendenciák, melyek a közigazgatás működését közelíteni törekszenek a magánszektor mechanizmusaihoz (Molnár M.–Tabler, M. M. 2000).*

### 7.1. Elméleti alapvetés

A közjogi, vagy ahogy mások nevezik a közigazgatási szerződés fogalmát a francia jog dogozta ki, aminek következtében más országok jogában visszautalásokat szoktak alkalmazni a francia megoldásra. A francia jogban az intézmény kialakulása szerves fejlődésnek tekinthető, mely a XIX. századig vezethető vissza. A közjogi szerződésekre nyilvánvalóan általában akkor van lehetőség, amikor a közjogi felet/ket mérlegelési lehetőség illeti meg.

A klasszikus közjogi szerződés főbb kritériumai, hogy

- egyik alanya mindig közigazgatási szerv, de legalábbis közjogi jogalany,
- a szerződés közszolgáltatás megszervezésére vagy működésére irányulnak,
- a szerződésekkel kapcsolatosan felmerülő viták a közigazgatási bíróság kompetenciájába tartoznak, mivel a közigazgatási szervek olyan jogokkal is rendelkezhetnek, melyek a polgári jog szabályai szerint nem illelnék meg őket (Harmathy A. 1983).

Noha a német jogi felfogásban is igen korán jelentkezett a közigazgatási szerződés fogalma, ami végül a jóléti állam koncepciójához kapcsolódóan nyert szabályozást, hiszen a hagyományos közigazgatás területén nincs létjogosultsága, ott csupán az egyoldalú igazgatási aktusok érvényesülésének van helye. A közigazgatási szerződés szövetségi szintű kodifikációját 1976-ban az indokolta, hogy bizonyos esetekben szükség van rá ahhoz, hogy a közigazgatási szerv el tudja látni feladatát. A közigazgatási szerződéssé minősítés következménye egyébként az lett, hogy a felek jogai a polgári jogi szerződésekhez képest másként szabályozódnak, ezért a viták elbírálásának fóruma Németországban is a közigazgatási bíróság lett. Angliában ezzel szemben az ilyen természetű jogviták esetében eljáró rendes bíróságok kijelölésének a gyakorlata a közigazgatási szerződések önállósulása ellen hatott.

A közjogi szerződések szabályozásának egyik legfőbb problémája a kezdetektől napjainkig, hogy az államot képviselő közjogi jogalany állami feladatok megvalósítása érdekében lép fel, s erre közvagyonot használ fel. A probléma lényege, hogy mivel a szerv cselekvése állami érdek megvalósítására irányul, nem vonható a magánjogi szerződések általános szabályainak hatálya alá. Kérdéses, hogy egyáltalán felülbírállható-e az állami szerv cselekménye, még abban az esetben is, ha szerződéses

viszony keretében jelentkezik, noha a szerződő másik fél sérelme egyértelműen megállapítható. És akkor még nem említettük azt a fontos faktort, amelyet a közpénzek felhasználásának ellenőrzése iránti igény alapoz meg.

Az állami szerepvállalás változásai a 20. században új lökést adtak a közjogi szerződések fejlődésének, amikor is kitágult az állami megrendelések fogalma és olyan eszköz szerepét kezdték betölteni, melyek célzott gazdasági hatások, beavatkozások eléréséhez kellett, hogy hozzájáruljanak. Lényegében az állam a közigazgatási szerződést a gazdasági folyamatokba való beavatkozásra használja fel, amely elem modern korunkban fokozattan jelentkezik, lévén jelenleg már nem csak a nemzetállamok, hanem az Európai Unió is, mint szupranacionális szervezet önálló támogatáspolitikát folytat. S az új tendenciában megfigyelhető, hogy az állam és szerződéses partnerének érdekei mindinkább egy irányba mutatnak, s a közös célok megvalósítása egy konszenzust eredményező egyeztetési folyamat végén létrejövő szerződésben manifesztálódik.

Az angol jogban nem születtek a közjogi szerződéseknek olyan részletes jogi szabályai, mint Franciaországban. A szándék *az egységes szerződéskötési gyakorlat és szerződéskötési feltételrendszer kialakítására irányult* a különféle közigazgatási szervek gyakorlatában, amelynek kifejezett célja a közpénzek hatékony elköltésének biztosítása a gazdasági folyamatokba való beavatkozás során. Ezt hosszú ideig egyedül a Pénzügyminisztérium garantálta azzal, hogy ellenőrizte a szerződéskötési gyakorlatot. Hamarosan azonban megjelent a tervezésnek, a tervezhetőségnek az igénye, konkrétabban a közigazgatási szervek tevékenysége összehangolásához fűződő érdek, ezért Angliában már 1920-ban koordinációs bizottságot létesítettek a központi közigazgatás szintjén, mely – ha más formában is – máig működik. A folyamat eredményeként kitermelődtek az egyes gazdasági területek szerződéses kapcsolatainak ún. általános feltételei (*Harmathy A.* 1983). Annyit még érdemes hozzá tenni a leírtakhoz, hogy megtörtént a központi és helyi szervek szerződéseinek megkülönböztetése is, a központi állami szervek megrendeléseit elkülönítve tartották nyilván. Ennek következtében a helyi szervek szerződési feltételeinek egységessé tétele meglehetősen későn, az 1960-as években valósult meg, a precedensjog okán azonban mégsem eredményezte egységes szabályozás létrejöttét, eltérően a francia jottól.

Magyarországon a gazdasági elmaradottságból következően a közszolgáltatások fejlődése – Nyugat-Európához viszonyítva – jelentős késéssel indult és lassabb fejlődési utat járt be. Ily módon a közszolgáltatások fejlődésének nem volt jelentős hatása a közigazgatási szerződések kialakulására, illetve nem került sor komolyabb alkalmazásukra.

Magyarországon is megjelent viszont az állami megrendelések ügye, melynek első törvényi szabályozása 1897-re tekint vissza. Később a közszállítási szabályzatként megjelent rendelkezések egyértelműen az ipar fejlesztéséről szóló törvényhez kapcsolódtak. Az 1934-ben ismét kiadott közszállítási szabályzat hatálya kiterjedt a központi állami szervek és a helyi közigazgatási szervek megrendeléseire, amivel megteremtődött az egységes jogi szabályozás. A közjogi irodalom azonban kevés figyelmet szentelt a kérdéskörnek, mivel a megrendelés alapján létrejövő szerződésre a



magánjog szabályai voltak irányadók, s a felmerülő vitás kérdésekben a rendes bíróságok jártak el (*Harmathy A.* 1983).

A közigazgatási szerződések nyugat-európai gyakorlata leginkább azt mutatja, hogy alkalmazásuk az állam gazdaságirányító intézkedéseinek rendszerébe illeszkedik. A Franciaországban kialakult támogatási rendszer helyzete sajátos, mivel a II. világháborút követően megindult a népgazdasági tervezés, s az ún. tervszerződés intézményének kialakítására a tervcélok megvalósítása érdekében került sor. A francia rendszerben a megállapodások már a tervek előkészítése során kulcsszerepet kapnak, de hasonlóképpen a tervek megvalósításának időszakában is előtérbe kerülnek. A rendszer lényege az állam és a legfontosabb gazdasági-társadalmi szereplők közötti egyeztetésen és egyetértésen alapuló, a tervcélok közös meghatározásával formálódó gazdaságpolitika kialakítása. Ezzel a francia jogban létrejött a terv és a szerződés közvetlen kapcsolatát megteremtő szerződéstípus, amit tervszerződésnek neveznek. Egyébként Franciaországban a közjogi szerződések felhasználásának lehetősége taxatív, tehát csak pontosan meghatározott esetekben, illetve kérdésekben használható forma (köz munkaszerződések, pályázati elbírálás alapján kötött szerződések, általában a közbeszerzésekhez kapcsolódó szerződések) (*Ádám A.* 1985).

A nemzetközi jogi irodalom alapján megállapítható, hogy a közigazgatási szerződések jogi dogmatikája még nem tekinthető kidolgozottnak. Tény, hogy a magánjog terrénumától elszakadni igyekszik, ám számos kérdés megválaszolása máig problémát okoz közjogi beágyazottságával összefüggésben. Ugyanis a közigazgatási kontraktusok minőségének meghatározására általában nem megfelelőek a kötelmi jog általános részében szabályozottak, amit az alábbi lényeges tartalmi elemek indokolnak:

- Az állami szféra, illetve a közigazgatási szervek által kötött szerződésekben mindenkor megjelenik az állami, illetve a közérdek szupremáciájára való hivatkozás.
- Az előző pontból is következően a közigazgatási szerződést kötő közhatalmat birtokló szervnek számos többletjogosítványa van, amit a közérdek képviselétével magyaráznak, vagyis *nem tud érvényesülni a magánjogi szerződések egyik legfőbb jellemzője, a felek egyenjogúságának elve*.
- A szerződő felek legalább egyike az állami-közhatalmi szférához tartozó szerv.
- A szerződés célja közfeladatok ellátása, melynek tárgyát a tételes jog rendszerint meghatározza.
- A szerződés egyik alanya a szerződés tartalmát egyoldalúan megváltoztathatja, illetve a szerződést megszüntetheti.
- A közigazgatási szerződések sajátos szankciórendszert birtokolnak, illetve az azokon alapuló igények nem feltétlenül kényszeríthetők ki bíróság előtt; a velük kapcsolatos jogérvényesítés ellentmondásos.
- A közigazgatási bíráskodás – azokban az országokban ahol elkülönült közigazgatási bíróságok működnek – a fő nemzetközi tendenciákat tekintve *jogszerűségi felülvizsgálatot, s nem vagy kevésbé célszerűségi felülvizsgálatot jelent*; így jellegénél fogva nem alkalmas az érdeksérelmek orvoslására.
- A szerződés megkötésére, megszűnésére és azok *jelentős tartalmára általában a jogi szabályozásnak, s nem a felek akaratának van meghatározó ereje*; a tartalmi

elemeket alapjaiban eldöntő jogi szabályozástól a felek fő szabály szerint nem térhetnek el.

- A közigazgatási szerződések nem kötik a jogalkotót, a jogalkotási tevékenység eredményeként viszont automatikusan módosul a szerződések tartalma.
- Tudományos közmegegyezés áll fenn annak tekintetében, hogy a kormányzati szféra a közigazgatási szerződéseken keresztül lényegében normákat alkothat. Vagyis a szerződésekben megjelenő általános szerződési feltételek *módot adnak a szabályozási garanciák mellőzésével történő burkolt jogalkotásra*.
- A közigazgatás átláthatóságának, különösen pedig a közpénzek felhasználásának ellenőrzéséhez fűződő érdek nehezen érvényesíthető az üzleti és kereskedelmi titkok védelmére is hivatkozó korszerű adatvédelem tükrében a közigazgatási szerződések megkötésével összefüggésben, ami külön szabályozási problémákat vet fel (Molnár M.–Tabler, M. M. 2000).

A számos nyitva álló jogdogmatikai kérdésen túlmenően, melyek általánosságban érintik a közigazgatási szerződés fogalmát, külön problémahalmazt képeznek a tervszerződések, melyek a közigazgatási szerződéseken belül specifikus csoportot képeznek. A tervszerződések tekintetében igen gyakori, hogy a szerződést kötő mindkét fél közigazgatási szerv, így például egyik oldalon a központi közigazgatást képviselő szerv, a másikon a regionális önkormányzat lép fel, ami által *a szerződés államszervezeti szempontból vertikális kapcsolatok kontraktualizálódását testesíti meg*. Németországban a közigazgatási eljárási törvény szabályozza (VwVfG 54.§) a közjogi szerződés fogalmát. Eszerint a hatóság különösen jogosult közigazgatási aktus kibocsátása helyett közjogi szerződést kötni azzal, akire a közigazgatási aktus egyébként irányulna. A német jog a közjogi szerződés keletkezésének négy viszonylatát ismeri:

- a) különböző fokozatú, de egymással alá-fölérendeltségben nem álló, közjogi feladatokat végző közjogi jogalanyok között;
- b) különböző fokozatú és egymással alá-fölérendeltségi viszonyban álló közjogi jogalanyok között;
- c) azonos fokozatú és egymással mellérendeltségi viszonyban álló közjogi jogalanyok között;
- d) közhatalmi jogokat gyakorló közjogi jogalany és ilyen jogokkal fel nem ruházott magánszemélyek között (Ádám A. 1995).

Az állam gazdaságirányító és területfejlesztő tevékenysége egyfajta támogatáspolitikában ölt testet, vagyis az állami támogatások, szubvenciók, pénzügyi kedvezmények fokozott érvényesítése a közigazgatási szerződések új alkalmazási területeit nyitotta meg. Annak ellenére, hogy Magyarországon történeti szempontból a közigazgatási szerződéseknek sem intézményesedése, sem jogi szabályozása nem következett be, a rendszerváltást követően az anyagi jog több területén a közigazgatási szerződések új típusai jöttek létre, anélkül hogy a közigazgatási eljárási jog e jogfejlődéssel lépést tartott volna. Számos olyan közigazgatásinak minősíthető szerződés fejt ki működését, melyek részletes szabályait ágazati jogszabályok kifejezetten rendezik, így például

- az Egészségbiztosítási Pénztár finanszírozási szerződése az ellátásért felelős helyi önkormányzattal,
- a közoktatási törvényben megtalálható ún. közoktatási megállapodások,
- kapacitáslekötési megállapodások az egészségügyi szakellátás körében,
- a szociális igazgatósról szóló törvény szabályozta ellátási szerződések,
- a koncessziós szerződések,
- helyi és területi önkormányzatok közötti társulási szerződések stb. (Berényi S., 2000 Ádám A. 2004)).

## 7.2. A közigazgatási szerződések helyzete a magyar jogban

A sajnálatos módon az új magyar közigazgatási eljárási törvény küszöbön álló elfogadása a magyar közigazgatási aktusjog továbbfejlesztését a közigazgatási szerződések szemszögéből nem fogja szolgálni. A magyar közigazgatási eljárásjog fél évszázad elteltével célba vett korszerűsítését tartalmazó, részletes parlamenti vitára bocsátott törvényjavaslata a „*hatósági szerződés*” fogalmát és szabályozását tartalmazza 76–77.§-ában. A jogszabály kihirdetése esetén lehetővé fogja tenni, hogy az első fokon eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést kössön. Amennyiben az ügyfél olyan kötelezettséget vállal, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető, szerződéskötésre csak akkor kerülhet sor, ha az ügyfél a saját szerződésszegése esetére – a többletkötelezettség tekintetében – a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés törvényben megállapított jogkövetkezményének. Ennek alapján a közigazgatási szerződés azon válfájának meghonosításáról van szó, amikor a szerződés a hatósági határozat tartalmának felel meg, vagyis azt pótolja. Egyébiránt az ismertetett szabályozás tükörfordítása a német közigazgatási eljárási törvény 54. §-ában foglaltaknak, amely a közjogi szerződés megengedhetőségéről rendelkezik.

A magyar jogi dogmatikában az államigazgatási aktusok két nagy kategóriáján – normatív és konkrét aktusokon – belül a *konkrét aktusok tovább bonthatók közhatalmi aktusra és mellérendeltségi aktusra*. Az utóbbiak azt a viszonyt fedik le, amikor az államigazgatási szervek impérium nélkül adnak ki aktusokat, vagyis ilyenkor a szerv az aktus címzettje felett nem gyakorol állami hatalmat, kettőjük jogi helyzetét a mellérendeltség jellemzi. A mellérendeltségi aktusok egyik típusát az államigazgatási szerződések, megállapodások adják (Madarász T. 1995). A fentebb felvázolt jogi megoldás szemmel láthatóan továbbra sem kívánja rendezni, hogy mely különbségek állnak fenn az államigazgatási szerződések és a Polgári Törvénykönyv által szabályozott hasonló szerződésfajták között. Tulajdonképpen érthetetlen, hogy a joggyakorlatban már hosszabb ideje élő, sőt az ágazati jogalkotásba beemelt jogintézmény szabályozására a tételes jog miért nem reagál. Közismert, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény az ún. közoktatási megállapodás több fajtájáról rendelkezik, amikor is nem állami, nem önkormányzati és nem egyházi fenntartású nevelési-oktatási intézmény a feladat ellátásáért felelős önkormányzattal kötött megállapodás alapján részt vehet meghatározott közoktatási feladatok teljesítésében. A közoktatási megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg azzal a megkötéssel, hogy a

megállapodásnak tartalmaznia kell például a nevelési és oktatási feladatokat, a gyermekek, tanulók számát, az óvodai nevelési feladatokban, illetve a tankötelezettség teljesítésével stb.-vel összefüggő feladatokban való részvételt, a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokat, továbbá azt a kötelezettségvállalást, hogy a tanulók iskolai tanulmányaikat a megállapodás alapján be tudják fejezni (Ádám A. 2004). Anélkül, hogy további példákat citálnánk a ma már szerteágazó területeken alkalmazott közjogi szerződésekhez, megállapítható, hogy az ágazati törvénykezés kebelében noha elindult egyes szerződések szabályozása, azok a jogintézmény jellemzőinek tisztázásához szükséges kérdéseket nem érintik, elsősorban a konkrét szerződések tartalmi kérdéseire térnek ki. Így például a szerződés nem teljesítésének, vagy nem megfelelő teljesítésének következményeiről, a jogérvényesítés útjának egységes rendezésről nem szól a jogalkotó.

Az elvégzendő feladat jellegére tekintettel nyilvánvalóan nem vállalkozhatunk a közigazgatási szerződések átfogó jogi szabályozásának a megalapozására, mindössze arra teszünk kísérletet, hogy a tervszerződés intézményét elhelyezzük a közigazgatási jogon belül, és annak tartalmi kérdéseire vonatkozó javaslatokat megfogalmazzuk. A jelenleg alkalmazott közigazgatási szerződések tipizálását többen és többféleképpen elvégezték, amivel kapcsolatos vitához egy ponton szeretnénk kapcsolódni. A nyugat-európai szabályozásra tekintettel elképzelhetőnek tartjuk, hogy a *„fejlesztési szerződések” körében a közigazgatási szerződések két kategóriáját különítsük el egymástól, a tervszerződést és a támogatási szerződést.* A magunk részéről az ún. támogatási szerződést feltétlenül elválasztandónak tartjuk a tervszerződéstől.

A támogatási szerződés az állam által szándékolt és költségvetési forrásokkal ösztönzött fejlesztések megvalósítására, illetve azok megvalósulásának elősegítésére irányul. E szerződéstípus specifikumát abban látjuk, hogy az állam *egy meghatározott célra elkülönített támogatási keret terhére jogi normában előírja annak finanszírozási és felhasználási rendjét.* A támogatási szerződés tehát többnyire arról szól, hogy az állami pénzeszközök kihelyezése vagy közvetlenül a kedvezményezettek javára történik meg támogatási igény benyújtásával, vagy pedig pályáztatási rendszer alkalmazásával kerül odaítélésre pályázati kérelem alapján. Ily módon a pályázatokat bonyolító szervezetek az állam megbízásából válnak a kedvezményezettek szerződési partnereivé, lévén ők kötik meg a támogatási szerződéseket. Amennyiben példának vesszük a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének [164/2004 (IX. 30.) FVM rendelet, illetve az annak alapjául szolgáló 2003. évi LXXII. törvény] vagy a terület- és régiófejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályait [90/2004. (IV. 25.) Korm. rend.], akkor egyértelműen látszik, hogy a kibocsátott normák a fejlesztési támogatások igénybevételének olyan részletezettségű előírásait tartalmazzák, amelyek a két közjogi szereplő közötti szerződéskötést és azt megalapozó alkufolyamatot már szükségtelenné teszik. A TRFC esetében inkább arról van szó, hogy a regionális tanács és regionális fejlesztési ügynökség kvázi szerződés keretében az éves feladattervéhez kötődő *pályázati rendszer működtetéséhez a központi költségvetésből támogatásban részesül.*

A decentralizált pályázati döntések alapján a támogatási szerződések előkészítését, majd az aláírt szerződések alapján a támogatásfolyósítást a Magyar Államkincstár végzi. Pillanatnyilag a regionális fejlesztési tanácsokhoz decentralizált támogatási döntések a felhasználási szabályok formájában kibocsátott jogszabályokban meghatározott olyan szűk mozgástérrel párosulnak, hogy a régiók tevékenysége pénzelosztó-végrehajtó funkcióvá degradálódott. A tanácsok a támogatáselosztó döntéseik során sem a területi kiegyenlítés, sem a régiófejlesztés átfogó célját nem tudják követni, sem pedig a régió által már többnyire megalkotott regionális programokban foglaltak megvalósítását nem tudják szolgálni, mivel a központi megállapított prioritások a regionális specifikumok érvényesítését gyakorlatilag kizárják. Így a programozottság elve az eddigi hazai fejlesztéspolitikában erősen sérült. Másfelől a regionális tanácsok összetételüknél fogva is alkalmatlanok a regionális érdek következetes érvényre juttatására, mivel a konszenzusképesség, illetve a súrlódásmentes politikai együttműködés ára, hogy a decentralizált forrásokat rendszerint egyenlő arányban osztják el a három megye között, ami által nem csupán az erőforrások koncentrációjának elve nem tud teljesülni, de a régió fejlesztési érdeke sem manifesztálódik. Összességében és formáljogi szempontból az eddigi támogatási gyakorlat tükrében nem beszélhetünk, illetve eddig nem beszélhettünk valós decentralizációról a területfejlesztés felső középszintje javára.

Hasonló helyzet alakult ki a kormányzat és a megyei területfejlesztési tanácsok viszonyában. Ezt támasztja alá a legkedvezőtlenebb helyzetben lévő megyék felzárkóztatására lefolytatott programok keretei között a megyei területfejlesztési tanácsok által a fejezetkezelő tárcákkal aláírt megállapodások egyeztetési eljárása, majd a megállapodások tartalma. Ugyanis a program végrehajtásához igénybe vehető elkülönített források felhasználási célrendszerét és szabályait a minisztériumok akként határozták meg, hogy minimális mozgásteret sem hagytak a megyei tanácsnak.

A tervszerződés bevezetésének alapfeltétele és egyúttal a közszerződések közötti speciális helyzetének megalapozója, hogy a központi állam és a régió képviselője között létrejövő szerződés egy párbeszédre nyugvó, összehangolt tervezési folyamat végterméke, illetve az egyeztetett prioritásrendszer által meghatározott együttes cselekvés kerete. A tervszerződés a tervdokumentumok formájában elfogadott fejlesztési döntések megvalósítását szolgálja, ami óhatatlanul magában foglalja a területi tervezés tartalmi, szervezeti és szakmai kérdéseinek a szükséges tisztázását. A tervszerződés – eltérően a támogatási szerződésektől – tervszerűen, hosszú, de legalább középtávon határozza meg az állam fejlesztési beavatkozásait a területi szinteken, vagyis többről van szó, mint a támogatásfelhasználás, illetve a pályáztatás kondícióinak rögzítéséről. A tervszerződésben benne kell rejteniük azoknak a többletelemeleknek, amelyeket a szerződési felek között az egyenrangúság és bizalom értékei fejeznek ki, mivel a tervszerződések betartásának garanciái – más országok gyakorlatára tekintettel – legfőképpen ezen elveken nyugszanak. A tervszerződési viszonyban a régiók pozíciójának túl kell mutatnia valamely végrehajtó típusú szervezetén. Tehát a jelenlegi közjogi helyzet, illetve a szerződéskötési felhatalmazás jogi rendezettségének minősége – gondolunk itt a Tft-beli szabályozásra – nem fogadható el kielégítő kiindulási alapnak.

Az utóbbi gondolatot folytatva a tervszerződést olyan intézményként érdemes bevezetni hazánkban, mely feltétlenül jogi szabályozást igényel. Ezért igen lényeges, hogy a közjogi szerződésekre vonatkozó általános szabályok megalkotása során a jogalkotó figyelemmel legyen annak speciális típusára, amit a tervszerződés jelent. Az utóbbit azért hangsúlyozzuk, mert célravezetőnek tartjuk, ha az új jogintézmények eltérő jogi minőségük kifejezésére megkülönböztető elnevezést kapnak, s tervszerződések válfajára nem egyszerűen az állam-régió közötti megállapodás kifejezés válna használatossá.

### **7.3. A területi és területrendezési politika szerződéses eszközei**

#### **Németországban**

Elméleti fejtegetésünk megalapozására a szerződés eszközét az állam gazdaságfejlesztő és támogatási politikájában régóta alkalmazó ország tapasztalatait is igyekszünk felhasználni. Bevezetésképpen elég annyit megjegyezni, hogy a modellnek tekintett Franciaország mellett Németország is azon uniós tagállamok közé tartozik, ahol – a keleti tartományok Strukturális Alapokból nyert támogatásait is beleértve – az EU támogatási forrásai mindig is csupán kiegészítő jelleggel szerepeltek a nemzeti támogatáspolitikai eszközökhöz mérten.

#### *7.3.1. A területi egyenlőtlenségek kezelésének módszere*

A német strukturális politikában a szövetségi szerepvállalást az alkotmány 1969. évi módosítása alapozta meg. Az ún. közösségi feladatok (Gemeinschaftsaufgaben) a szövetség és a tartományok közötti együttműködést jelentik a felsőfokú oktatásban, a regionális gazdasági struktúra alakításában, az agrárstruktúra és partvédelem irányításában. Az alaptörvény kiegészített 91. cikke értelmében *a szövetség és a tartományok közösen dolgozzák ki az ún. támogatási kerettervet, amelyet azután a mindenkor érintett tartományok hajtanak végre*. A föderatív államberendezkedést leképező feladatmegosztást reprezentálja az alkotmány 104. §-a is, ugyanis beruházási segély gyanánt a szövetség a tartományoknak pénzügyi segítséget nyújt a tartományok és a községek különösen jelentős beruházásaihoz. Az utóbbi vonatkozásában a következő célok valamelyikét kell követni: a nemzetgazdasági egyensúly zavarának elhárítását, az eltérő gazdasági erő kiegyenlítését, vagy a gazdasági növekedés támogatását kell szolgálniuk. A hivatkozott alkotmánymódosítás mélyebb értelmet is hordozott megtétele idején, a szövetségi államszerkezet új szisztémáját vezette be. A szövetségi és tartományi feladatok korábbi éles elkülönülése a regionális gazdaságpolitika, illetve támogatási rendszer bevezetésével megszűnt. Érdemes még felfigyelni arra, hogy a szövetség akkor köteles részt venni az együttműködésben, ha erre az életkörülmények harmonikus alakulása szempontjából szükség van. *A szövetségi szerepvállalás tehát szubszidiáris, a területi politika elsődleges címzettjei a tartományok.*

A közösségi feladatok szabályozására törvényt alkotott a szövetségi parlament, így máig jogszabályban rögzítettek a szövetség és a tartományok kapcsolatának alapvető tételei *a közösségi feladatok a regionális gazdasági struktúra javítására c. tevékenység*

tekintetében. A hivatkozott törvény rendelkezései közül figyelmet érdemel, hogy az ott meghatározott *intézkedéseknek az általános gazdaságpolitika alapelveivel, a területrendezés és tartományi tervezés céljaival és követelményeivel összhangban kell megvalósulniuk*. Sőt, egy újabb módosítás következtében az Európai Unió támasztotta elvárásokkal is számot kell vetniük a támogatásoknak. A támogatások tervszerűségét és eredményességét a tervezéssel való kapcsolatuk garantálja, aminek érdekében az említett közös keretterv elfogadását írja elő a jogszabály. A kerettervet a szövetség és a tartományok többéves pénzügyi tervezésére tekintettel kell fölállítani, majd évente szakmai felülvizsgálat alá helyezni.

A *keretterv tartalmát* tekintve, abban történik meg a támogatandó területek lehatárolása, valamint megállapításra kerülnek a *támogatandó területeken elérni kívánt célok*. Az utóbbiakkal adekvát intézkedéseket és a hozzájuk rendelő forrásokat egyrészt átfogó módon a tervezési időszak egészére, másrészt mindig a következő évre költségvetési évenként és tartományonként kell rögzíteni.

A keretterv fölállítására alkalmazott döntéshozó szerv egy *ún. tervezési bizottság*, amelyben a szövetséget a pénzügyi és gazdasági miniszter képviseli 16 szavazattal, míg a tartományok ugyanennyi szavazattal vesznek részt benne. A döntésekhez a két szövetségi miniszter, valamint legalább kilenc tartomány szavazata szükséges. A tervezési mechanizmus akként működik, hogy minden év márciusáig az egyes tartományok a gazdasági miniszternek javaslatot tesznek az általuk a kerettervbe felvételre javasolt intézkedésekre. A javaslat a szükséges adatokat és indoklást is tartalmazza. A bizottság a kerettervet megküldi a szövetségi kormánynak és a tartományi kormányoknak azért, hogy a következő évben szükséges tételeket fölvegyék a költségvetési törvény tervezetébe. Mint már említettük, a tervek megvalósítása a tartományok feladata, de tájékoztatási kötelezettségük áll fenn a szövetségi kormány és parlament felé a keretterv állásáról. Ennek magyarázata, hogy a szövetség fedezi az intézkedések bekerülési költségének 50%-át.

Noha a közösségi feladatok során két állami minőséget hordozó közjogi szereplő közötti, törvénnyel létrehozott szerződésről van szó, a jogalkotó ismeri a nemteljesítés fogalmát, aminek következményként a szövetségi pénzek visszafizetésének és kamatozásának kérdését rendezi. Az idézett törvény 11. §-a értelmében a szövetségi állam a folyósított szövetségi támogatásokat a tartománytól visszakövetelheti, ha a rögzített feltételek egészben vagy részben nem teljesültek. Nemteljesítés esetén a tartományoknak kell visszaszerezniük a pénzt a kedvezményezettől és visszafizetni szövetségi államnak. A tartomány és a kedvezményezett felelőssége külön is megáll a kikötött célok teljesülése vonatkozásában. Egyébiránt a törvény kitér arra a kérdésre is, hogy a visszafizetésnek milyen kamattétellel és mely időponttól kezdődően kell történnie.

A regionális gazdaság támogatásának formái a beruházási támogatás, a hitel, a kamattámogatás, valamint a kezességvállalás. A támogatások célpontjait illetően az állapítható meg, hogy a regionális gazdasági struktúra átalakítása c. közös feladat keretében az eszközök legnagyobb hányadát az egyedi vállalati beruházási támogatásokra fordították az elmúlt mintegy negyed évszázadban. Ennek háttérében az áll, hogy a kedvezményezetteknek – a törvény szerint – két fő csoportja különíthető el.

A címzettek egyik körét azok az elsősorban iparvállalatok képezik, amelyektől várható, hogy a támogatások következtében versenyképesek lesznek. A másik támogatotti körben az önkormányzatok és önkormányzati társulások, szövetségek támogathatók az infrastruktúra kiépítésében. Viszont nem részesíthetők ösztönzőkben a szövetségi állam és a tartományok intézményei. Egyébként az infrastrukturális beruházások támogatása is elsősorban azokra az intézkedésekre korlátozódott, melyek az iparfejlesztés számára fontosak voltak. Hosszú ideig új munkahelyek létesítése, valamint a meglévők stabilizálása képezte a legfontosabb prioritást. Másodsorban a kedvezményezett vállalat termékeinek, szolgáltatásainak a régió határain túli értékesítése képezett preferenciát.

A német regionális gazdasági struktúra jobbítását célzó állami támogatások odaítélése részletes eljárási szabályok mentén történik, s a támogatás fajtájától függően gyakorlatilag *hitelbírálati eljárás formáját ölti*. Ha például a beruházási támogatásokról a tartomány dönt, akkor az adott tartomány gazdasági minisztériuma foglalkozik a kérdéssel. Az eljárásba azonban be kell vonni egy tanácsadó hitelbizottságot, amely különböző minisztériumok és más szervek képviselőiből áll, mint például a Tartományi Munkaügyi Hivatal, az ipar- és kereskedelmi kamara, a szakszervezeti szövetségek stb.). Emellett meg kell szerezni a tartományi kormány több dekoncentrált szervét átfogó illetékes kormányhivatalnak (Regierungspräsidium) az állásfoglalását is. Egy bizonyos összeghatáron felül pedig a Tartományi Gyűlés Pénzügyi Bizottságától függ a végső jóváhagyás.

Ha ellenben hitelfolyósításról van szó, akkor Baden-Württemberg tartományban a Tartományi Hitelbank az illetékes szerv. Ilyen esetben a bank és a Gazdasági Minisztérium között munkamegosztás áll fenn a meglehetősen alapos hitelbírálati eljárás lefolytatására. Jogszabályban rögzített beruházási volumen szerint a kis- és a közepes méretű vállalkozásoknak odaítélendő támogatások tekintetében a hitelbank, míg azokon túlmenően a minisztérium illetékes. A kölcsön odaítélése egy ún. költségvetési bizottság tanácsadása mellett történik, amelyben ezúttal a tárcák képviseltetik magukat, a munkaügyi hivatal és a szakszervezeti szövetség viszont nem. Fontos momentum, hogy vagy a Pénzügyminisztérium vagy a Gazdasági Minisztérium vétőjogot birtokol. E kompetenciamegosztás mellett elkerülhetetlen konfliktusok merülnek fel a bank és a bizottság között, hiszen az állami szereplők befolyásolhatják és ellenőrzik a pénzintézet döntéseit, ami állami források tekintetében mellőzhetetlen.

A regionális gazdaságtámogatási rendszert tulajdonképpen mind az EU, mind a szakma már egy ideje támadta, amikor is 1996-ban átdolgozták, egyrészt decentralizálták, másrészt komplexebbé tették a rendszert, s a támogatásokat megnyitották a fejlettebb régiók számára is. A területi diagnosztizálási egységek tehát a munkaerő-piaci régiók, amelyeken alapuló támogatási területek lehatárolása a szövetség és a tartományok közös hatáskörét képezi. Legutóbb 2000. január 1-i hatállyal történt meg az új lehatárolás, amit ezúttal az Európai Bizottságnak is jóvá kellett hagynia hatályos uniós tervezési időszakra vonatkozóan.

Egyébként Németország hosszabb ideje vitában áll az Európai Bizottsággal a nemzeti regionális politikájának alapjául szolgáló téregységek lehatárolása ügyében. Tehát míg az EU arra törekszik, hogy a tagállamok által kialakított támogatási régiók minél jobban essenek egybe a Strukturális Alapok régióinak besorolásával, addig a



német álláspont ezzel ellentétes. Németország véleménye szerint az uniós strukturális politikának a tagállamok regionális felosztásából kellene kiindulnia. Ellenkező esetben a nemzeti regionális politika cselekvési terének erőteljes korlátozottságáról lehet csak beszélni. E problémakomplexum Németországot mindenekelőtt az elemzett Közösségi feladat, a regionális gazdasági struktúra javítására elnevezésű keretterv (GRW) okán érinti, mely a nemzeti támogatási intézkedések cselekvési terve (*Eltges, M. 1998*). Az EB tehát új támogatásellenőrzési politikát hirdetett meg, aminek folyamányaként a tagállami regionális célzatú támogatások számára támogatási elveket bocsátott ki. Ily módon a GRW az EB támogatási kontrollja alá tartozik az EU alapszerződésének 87. §-a értelmében. Érdemes felfigyelni arra, hogy a tagállami regionális támogatási területeknek és –rendszereknek legkésőbb 2000. január 1-ig a hivatkozott uniós irányelvekkel összhangba kellett kerülniük (*Hassold, H.–Jung, L. 2000*).

A GRW támogatási elve a kezdetektől fogva a koncentráció. Ez az elv a támogatási területek lehatárolásánál is érvényesül, legutóbb az EU-val való kiegyezés következményeként a támogatott lakosság a nyugat-német területeken például az összlakosság 17,73%-os maximumán kellett, hogy megálljon. Keleten viszont a népesség 40%-áról 50%-ra emelkedett. További differenciálást jelent, hogy a négy különböző típusú támogatási terület számára más-más támogatási tételt állapítanak meg a normák.

A GRW, mint a regionális gazdaságpolitika eszköze egyre kevésbé tud megfelelni a vele szemben támasztott követelményeknek, ezért a német állam mind koncepcionális, mind pedig pénzügyi vonatkozásban mélyreható reformnak kívánja alávetni. *A változások szlogenje körülbelül akként összegezhető, miszerint az ágazatilag működő közösségi feladatot integrált, a fenntartható fejlődésre irányuló regionális fejlesztéssel kell fölváltani* (*Nischwitz, G.–Nill, J. 2003*). Az ismerősen csengő integrált regionális politika igényének megfogalmazása már a 2006. évre irányulóan történt, aminek érdekében a rendszer újraszabályozását és az Európai Bizottsággal a szükséges megállapodások megkötését vették célba. A jövőben a Közösségi feladatnak aktív koordinációs funkciót szánnak az érintett szak- és politikaterületekkel (területrendezés, közlekedés és mobilitás, turizmus, munkaerőpiac, környezet- és természetvédelem). Rendkívül tanulságos, hogy *a közösségi cél- és feladatmeghatározást ki akarják szélesíteni, ami jelenti*

- a támogatások címzetti körének kiterjesztését (regionálisan szerveződő intézményekre, szereplőkre és projektekre),
- az eddig elsősorban egyedi esetekre orientált támogatási rendszerből gazdasági súlypontokra fókuszáló integrált fejlesztéspolitika kialakítását,
- a regionális konszenzuson és megegyezésen alapuló regionális célmeghatározásra és aktivitás kifejtésére irányuló erősebb irányultságot,
- az ún. nem-intenzív intézkedéseket is növekvő mértékben át kell fognia, mint a tanácsadás, képzés, oktatás, hálózatosodás, public-privat partnership stb.
- az EU által forszírozott endogén fejlődési potenciálra építő regionális gazdasági klaszterek felépítését,
- a támogatási eszközök még erőteljesebb fókuszálását és koncentrációját.

A szövetségi állam és a tartományok tehát egyértelműen felismerték, hogy a jövőben a közösségi feladatok fogják jelenteni a regionális fejlődés támogatásának eszközét, amivel reagálni kívánnak az EU strukturális politikájának reformjára.

### 7.3.2. A területrendezési szerződés

Németországban a közjogi szerződések alkalmazásának palettája nem ér véget a föderális szinttel, ugyanis ismeretes az ún. területrendezési szerződés fogalma, amelyet szövetségi területrendezési törvény (Raumordnungsgesetz) intézményesít. A területrendezési szerződés alkalmazása a központi helyek rendszerén nyugszik, amit már sokan és számtalanszor bírálat tárgyává tettek. Ez a szerződési típus a diszkurzív tervezés módszertanán alapulva a kooperatív közigazgatási működést célozza meg létrehozni a tartományi tervezés és az abban részvételi jogokat gyakorló önkormányzatok között, egy a tervezés során rögzített funkciómegosztás megvalósítása érdekében. Fontos feladat hárul a szerződésfajtára az önkormányzatok, illetve a központi helyi funkcióval felruházott településhálózati elemek és a vonzáskörzetükbe eső önkormányzatok közötti viszonylatban. A területrendezési szerződésben tehát az önkormányzatok által létrehozandó horizontális konszenzus kiegészül egy vertikális kötelezettségvállalással a tartományi és regionális tervezésért felelős szervek részéről (Greiving, S. 2003).

A területrendezési törvény 13.§ 5. bekezdése tartalmazza az idevonatkozó szerződési szabályozást a területrendezési tervek előkészítése és megvalósítása céljából. Vagyis az intézményen keresztül az önkormányzatok közötti érdekkiegyenlítés a tartományi tervezés céljai realizálásának szolgálatába helyeződik. Egyértelműbben megfogalmazva, a központosultság megállapítása és elérése funkcionális térbeli konfliktusok feloldását segíti a városi vonzáskörzetekben. Ebben a szerződéses viszonyban az egyik fél szerepét a tartomány tölti be. A területrendezési szerződés, mint rugalmas eszköz az önkormányzatok önkéntes szerződéskötési hajlandóságán alapul, azonban a tartománnyal és a régióval való szerződésre lépés után abból erős kötőerő származik, melynek tárgya a központi helyek rendszerének kiépítése.

A területrendezési szerződés szabályszerűen egy területi tervezési tényállásról szóló megállapodás, amely a közjogi szerződések kategóriájához sorolódik. Valamely törvényi szabályozás teljesülését célozza, ami testet ölthet koordinációs jogi vagy szubordinációs jogi szerződésben. A szerződés vonatkozásában a közigazgatási eljárási törvényben foglaltak az irányadók. Megengedett azonban olyan szerződési tartalom megállapítása, amelynek egy formalizált tervdokumentumban nincsen helye, különösképpen a tervek tartalmának konkretizálása, illetve végrehajtása érdekében. A megállapodás teljesítési kötelezettséget keletkeztet a felekre nézve, aminek be nem tartása meghatározott szankciókat vonhat maga után. A területrendezési szerződés egészen odáig elmehet, hogy a tervekben rögzített területrendezési célokat beruházások formájában hajtja végre. A területrendezési célokat konkretizáló szerződések kizárólag koordinációs jogi szerződéseknek minősülhetnek, mivel hiányzik az alternatív cselekvés egyoldalú szabályozásának lehetősége.

A szerződések kötőereje fordítva is működni tud, amikor tartományi vagy regionális tervező szerv a területrendezési szerződésben a felek által kialakított célokat a területrendezési tervbe, mint a tartományi tervezés célját a későbbiekben felveszi. Ezáltal ún. járulékos kötőerő keletkezik, mivel a tervben foglaltakhoz valamennyi közjogi státuszú tervező szerv szigorúan kötve van. Összességében tehát az önkormányzatközi érdekkiegyenlítés eszközeként működő területrendezési szerződések egy hatékony és jövőorientált területi tervezés opciójával párosulnak (*Spannowsky, W. 2000*).

## **8. A TERVSZERZŐDÉS HAZAI ADAPTÁLÁSÁNAK EGYES FELTÉTELEI**

A tervszerződés intézményére való áttérés hipotetikusán több közvetlen, valamint kapcsolódó célkitűzés teljesülését eredményezheti:

- a tárgyalásos tervezés meghonosítása Magyarországon, alapvetően kormány-régió relációban,
- a közigazgatási működés nyitottabbá és racionálisabbá tétele,
- az ágazatok stratégiai tervezésének kialakítása,
- az ágazatok közötti kommunikáció és hatékony együttműködés kiépülése,
- a hatályos tervek ütemezett megvalósításának garantálása,
- a forráskoordináció és az együttes cselekvés biztosítása vertikális és horizontális síkon,
- az állami fejlesztés-, illetve támogatáspolitikai területi hatásainak mérése, elemzése,
- a regionális szint tervezési és végrehajtási szakmai kapacitásainak megerősítése,
- a központi állam és a régiók (és további területi szintek) közötti hatáskörmegosztás világos rendjének kialakítása,
- valamennyi területi szereplő érdekeltté tehető a szerződés előkészítésében, megvalósításában és ellenőrzésében való részvételben, lényegileg a partnerség elvének égisze alatt,
- a tervezés időhorizontjának kitágítása és hozzáigazítása az EU tervezési ciklusaihoz.

A tervszerződés intézményének bevezetése esetén nem szabad elfelejteni, hogy fejlesztéspolitika koncentrált megvalósítására kell fókuszálnia, néhány közös érdekalapon kiválasztott stratégiai célra szükséges irányulnia, s a rendszernek mindenképpen mellőznie illik az elaprózott projektek megvalósítását vagy túlzottan sok ágazat célkitűzéseinek a szeparált teljesítését.

## 8.1. A tervezés rendszere kontra tervtörvény?

A tervszerződés bevezetésének szükséges feltétele a tervezés rendszerének átfogó, magas szintű szabályozása Magyarországon. Ugyanis egyértelműen kevés, hogy a területfejlesztési tervezés és területrendezés átfogó normatív rendezése megtörtént a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényben, valamint a kapcsolódó végrehajtási jogszabályokban. Miután a szakmában mindinkább közmegegyezés van kialakulóban a tekintetben, hogy szükség van egy ún. tervtörvény megalkotására, annak vonatkozásában fontos kiemelni a következő szabályozási tárgyköröket:

- A tervek típusainak, valamint a tervek elfogadása jogi formájának egységes rendszert alkotó meghatározása.
- A tervek tartalmának rögzítése, különösképpen arra figyelemmel, hogy tisztán látás legyen abban, mit kell tartalmazniuk a központi, a regionális és kistérségi szinten készülő terveknek, milyen jellegű és léptékű fejlesztési irányvonalakat, súlypontokat, intézkedéseket stb.-t jelölhetnek ki. Erre azért van szükség, hogy valóban végrehajthatók legyenek a bennük manifesztálódó fejlesztési szándékok.
- Elfogadásuk eljárási rendjének a megállapítását, beleértve a részvételi jogok gyakorlását és azok rendezőelveit.
- Végül valamennyi felsorolt tárgykör egységesen egy irányba kell, hogy mutasson, mindazok eredőjeként meghatározódik a tervek egymáshoz való viszonya.

A tervezés rendszerének átalakítására és kikristályosodására tehát egyszerre van szükség központi és regionális szinten. Belátható időn belül nem kerülhető meg, hogy a szaktárcáknak a jogalkotó az ágazati, illetve horizontális politikájukat megalapozó tervezési tevékenység végzését előírja, egységesítve a tervek típusait, valamint időhorizontjukat. Ennek a feltételnek a teljesülése szolgáltatja majd a kiinduló alapot, ahhoz hogy egyfelől a vertikális partnerség keretei között legyen miről egyeztetni és tárgyalni a régiók képviselői szerve és a tárcák között. A regionális, kistérségi, esetleg megyei közösségek fejlesztési értékvalasztásának az állami fejlesztéspolitika keretei közé kell illeszkednie. Másfelől az állami területpolitika kialakítása sem nélkülözheti azt a tervezési bázist, amit a szakpolitikák tudnak szolgáltatni. A tárcaközi koordinációnak ugyanis nem elsősorban a konkrét fejlesztések operatív programokba gyömöszölésére szükséges irányulnia, hanem a stratégiai gondolkodás és a célzott hatások kiváltására hadrendbe állítható eszközök összehangolására.

Úgy véljük, hogy jelenleg Magyarországon a tervezés szintjei közötti viszony meghatározásaképpen túlhangsúlyozottá vált a tervek alulról felfelé építkezésének elve. Sőt, ez időnként úgy értelmeződik, hogy a régióspecifikus tervezés egyetlen záloga, ha a regionális tanácsok és fejlesztési ügynökségeik kizárólag az alacsonyabb szintű területi szereplők érdekvényesítésétől befolyásoltan határozzák meg fejlesztési programjaikat. Az Európa Terv folyamatban lévő tervezési munkálatait is ott érheti kritika, hogy makro-, mezo- és mikroszinten egyidejűleg kezdődött meg a tervezés, minek közben a régiók nem rendelkeznek ismerettel arról, hogy a miniszterek kompetenciájában elkészítendő középtávú fejlesztési stratégiák az országnak milyen irányt, kereteket állítanak fel. Másképpen megfogalmazva a központi államnak, mint az ország egészének kiegyensúlyozott fejlődéséért felelősséget viselő szervnek meg kell tudni

határozni, hogy az egyes régióknak, mely fejlődési irányvonalakat, átfogó fejlesztési célokat kell követniük annak érdekében, hogy a nemzet egészének társadalmi-gazdasági fejlődését erősítse. Kíváncsú, hogy a központi állam tervezési irányvonalai és a hozzájuk rendelt irányértékek a konkrét régiók adottságaira és a régiók egészének fejlődésére tekintettel nyerjenek megállapítást. A területi kiegyenlítés felelőssége az államnál van, akinek az életkörülmények valamiféle standardját kell garantálnia. Ezért a hét területfejlesztési régióra vonatkozó átfogó helyzetelemzést mind a kormányzatnak, mind pedig magának a regionális tanácsnak el kell végeznie. A francia rendszert modellnek tekintve a mindkét fél által összeállított prioritásrendszer mentén kezdődhet el az egyeztetési eljárás

- a központi és területi szint közös fejlesztési stratégiai felállításáról,
- a tervdokumentumok megvalósításának ütemezéséről,
- és a hozzárendelhető forrásokról, végső soron a tervszerződés megkötéséről.

*A területi tervezés lelke az adatok és információk gyűjtése, feldolgozása, elemzése és továbbítása a döntéshozók számára.* Ennek a tevékenységi területnek hangsúlyos eleme a támogatási rendszer hatásainak értékelése. A tervezésnek feladata, hogy a területi folyamatok láttatása érdekében elsősorban a statisztika által gyűjtött adatokat egy problémaorientált „montázsba” rendezze, majd becsatornázza a politikai döntéshozásba. Ebben az esetben egyszerre van szó tartalmi és szolgáltató tevékenységről, aminek alapját a területi folyamatok megszakítás nélküli figyelemmel kísérése adja. Az adatállomány szakadatlan megújítása nélkül nincs tervezés, ami magában foglalja azt a feladatot, hogy a területi problémák vizsgálatát és szakértését aktuális esetben maga az információs rendszer kezdeményezi és gondozza. Miután a tervezés politikai jelentőséggel is bír, adott esetben politikai igényekre is reagálnia szükséges, így nem csupán a tervek elkészítése és felülvizsgálata érdekében kell a területi folyamatokat figyelemmel kísérnie.

Mindössze megemlítjük, hogy a közszolgáltatások reformkoncepciójának kidolgozása során a kistérségi közigazgatási rendszerre való áttérés feladatainak és eszközeinek kijelölése idején, megoldhatatlan problémát jelentett a szakemberek számára, hogy a közszolgáltatások területi és települési struktúrájáról, intézményi és szervezeti formáiról nem álltak rendelkezésre információk, elemzések. Nem volt lehetőség a kiinduló helyzet megismerésére, aminek hiányában a beavatkozások helyének és módszereinek az eldöntése több mint kockázatos, ezért kerülendő.

A NFT 2. elkészítésével összefüggésben kialakult jelenlegi helyzet egyáltalán nem megnyugtató, mert a tanácsokat és fejlesztési ügynökségeiket olyan tematikus munkacsoportok felállítására szólította fel a kormány, melyek feladata a területi tervezés végpontjához közelít, lévén partnerségi együttműködésben a majdani regionális operatív programok felállítását végzik, illetve azokhoz kapcsolódóan a projektgenerálást. Tekintettel arra, hogy e régiószintű tervezés egyelőre kifejezetten az uniós források következő tervezési időszakban való igénybevételét szolgálja, az EU megállapította prioritások mentén történik, az nem feltétlenül tud számot vetni az ország társadalmi-gazdasági fejlődése irányítására vonatkozó átfogó igénnyel. Tény, hogy a magyar régiók többsége nem birtokol hatályos átfogó fejlesztési programot, amelyből

levezethető lenne a regionális stratégia, amire aztán operatív programok ráépülhetnének. Ez azért is aggályos, mert ilyen körülmények között nem történik meg a korábbi regionális fejlesztési stratégiák szükséges felülvizsgálata, netalántán a hiányzó stratégiák felállítása, amire az operatív programoknak épülniük illenék.

A szabályozás szintjén egyértelművé szükséges tenni, hogy e középtávú regionális programok milyen időbeli hatállyal és milyen tartalommal készüljenek el, esetleg mi az a határidő, ameddig a regionális tanácsoknak azokat el kell fogadniuk [Tft. 17. § (3) bek.]. A tervek elfogadási határideje nyilvánvalóan nem lehet a jövő év, ahhoz hosszabb időszakot kell biztosítani, egyfelől mert a tervezési és egyeztetési eljárás akár hosszú éveket is igénybe vehet, másfelől a régióknak célszerűen az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció, továbbá az annak alapján elkészítendő fejlesztési stratégia keretei közé kell illeszkedniük programjaikkal. Valamiféle – legalább szabályozási – garanciára lenne szükség ahhoz, hogy a jövőben az uniós alapok mellett fennmaradó hazai forrásokból való részesedésnek meg megteremtődjenek a tervezési garanciái. Ez egyszerre szolgálná a régiók és a kormányzat érdekeit, mivel a belső források felhasználásának is szinergiahatásokra kell törekedniük, s tervszerűvé és hatékonyá kell válniuk.

Mire van felhatalmazásuk a regionális fejlesztési tanácsoknak, melyek mint gyenge közjogi legitimitással bíró szervezetek a területfejlesztés feladatainak megvalósítására rendeltettek. Ennek megfelelően rendkívül szűk kompetenciát birtokolnak, a közszolgáltatások megszervezésére hatáskörük nincs, még a gazdaságfejlesztés regionális feladata tekintetében is csak koordinációs jogosítványt kaptak, miközben mint delegált szervezetek saját forrásokkal nem rendelkeznek. Ehhez képest viszont jogosultak a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepcióját, fejlesztési programját elfogadni. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény 2004. évi módosítása alapján nem dönthető el, valójában ki dolgozza ki e terveket, mivel mind a fejlesztési tanács, mind annak közhasznú társasági formában működő munkaszervezete feladatul kapta a regionális tervezésből a regionális program kidolgozását [Tft. 16. § (3) bek. a) pont, 17. § (3) bek. a) pont]. Akárhogy is nézzük a regionális fejlesztési tanácsok, valamint ügynökségeik tervalkotási és forráselosztó tevékenysége – ,mint eddigi működésük súlypontja – fölülről, az állam által kezdeményezett és rájuk ruházott feladatok formájában jelentkeztek eddig, melyeknek keretei között kibontakozóban van az endogén fejlődési potenciálra alapozott koordináció és menedzsment által jellemzett tevékenységük, ami a területfejlesztő szervezeteknek nélkülözhetetlen sajátja.

Amennyiben határozott központi szándék lesz a magyar közigazgatási struktúra decentralizációjára, akkor az feltétlenül államszervezési kérdésként értelmezendő. Vagyis az önkormányzati régiók létrehozatalának, tekintettel arra, hogy megváltoztatná az állam általános területbeosztását, az alkotmányban, de legalábbis az önkormányzati struktúrára gyakorolt hatása miatt az önkormányzati törvényben kellene megjelennie. A közvetlenül választott régió megalapítása egyébként közjogi aspektusból nem egyszerűsítene a regionális tervezés rendszerét. Nem mellőzhető ugyanis annak a kérdésnek a körüljárása, hogy a településtervezés és a fejlesztési tervezés milyen viszonyban áll egymással. A települési és megyei önkormányzatok kizárólagos tervezési fennhatóságot birtokolnak saját területükön a település-, illetve a területrendezés feladata vonatkozásában. Ily módon, mivel a települési önkormányzatok képvisellete

jelenleg csak „reprezentatív” módon érvényesül a regionális fejlesztési tanácsokban, önkormányzati régió alapítása esetén pedig teljességgel hiányozna, a tervezési eljárás szabályozása során hangsúlyt kívánatos fektetni a fejlesztési és rendezési kompetenciák érvényesítésére, összehangolására. Ez abból az egyszerű tényből következik, hogy a tervek felállítása a területhasználat szabályozását, korlátozását eredményezi. Amennyiben a politikai régiók megszületnek, időszerűvé válik a megyei önkormányzatokat megillető területrendezési hatáskör felülvizsgálata mindenekelőtt a fejlesztési és rendezési tervezés léptékének harmonizálása végett. Mivel a megyék tervezési szakmai kapacitásai a rendszerváltástól kiindulón teljesen összezsugorodtak, arra kevésbé lehet építeni a regionális tervezés megerősítésében, az érem másik oldalán viszont a megyei önkormányzatokat sem fogja túlzott veszteség érni a kompetencia áthelyezése miatt.

## **8.2. A szerződés potenciális alanyai**

A szerződéskötő felek a kormány, illetve a miniszter, tehát azon szervezetek, amelyek rendelkeznek a terv végrehajtását szolgáló pénzeszközökkel, valamint a területfejlesztési törvény alapján szerződéskötési felhatalmazással. A másik oldalon azt kell mérlegelni, hogy mely szervezetek jöhetnek számításba a terv végrehajtása során. Ha az NFT-vel, valamint az uniós támogatások felhasználásával való összhang megteremtése célját képezi a tervszerződés intézményesítésének, akkor a szerződéskötő fél területi szinten első soron a régió, valójában a regionális fejlesztési tanács. Ha azonban a fejlesztéspolitikai eszközrendszer egészének korszerűsítését tartjuk szem előtt, akkor a szerződés alanya nem korlátozható a régióra. Figyelemmel Franciaország, Németország vagy Olaszország idevonatkozó gyakorlatára, megfontolandó egy általánosabb felhatalmazásban gondolkodni, mely az állam számára lehetővé tenné, hogy *a fejlesztési és rendezési tervek felállítására, valamint az azokban foglaltak megvalósítására közszerződést kössön a regionális fejlesztési tanáccsal, a térségi tanácsokkal, a megyei önkormányzatokkal, városokkal, állami tulajdonú vállalatokkal, valamint magánjogi jogalanyokkal.* Az elvi korlátnak annak kellene lennie, hogy csak olyan szerződő fél jöhet számításba a kormánnyal szemben, akinek van saját forrása a terv megvalósításának céljára. Mindenesetre a francia mintát követve a tervszerződés intézményét nem kívánatos a kormány és a régiók közötti kapcsolatra korlátozni, de a gazdasági és más szereplők bevonásáról a régiókat tájékoztatni kellene, illetve a régiókkal kötött szerződések keretein belül ezek megjelenítése megtörténne. Ami a kistérségi szintet illeti, annak fejlesztési forrásai feltétlenül integrálандók a régió által kötendő szerződésbe, ugyanis garanciákat szükséges érvényesíteni az ún. integrált programok megvalósítására azért, hogy a kistérség-fejlesztés leple alatt ne elszigetelt településfejlesztési projektek valósuljanak meg.

A kérdés csak az, hogy a régiók költségvetési szervi státusza megfelelő-e a szerződés megkötésére illetve garantálására? Az optimális helyzetet egyértelműen az önálló önkormányzati kompetenciával rendelkező és saját forrásokat birtokló közvetlenül választott régiók jelentenék. Tudjuk, hogy a jelenlegi jogi szabályozás szerint a regionális fejlesztési tanácsok kizárólag a működési kiadásait részben lefedő állami támogatásra birtokolnak törvényi garanciát, a területfejlesztés ún. decentralizált

eszközeit, melyeket pályáztatási rendszerben osztanak el, ehelyütt nem vehetjük számításba tekintettel arra, hogy a tanácsok egyszerű transzferállomásai e pénzeknek. A Tft. szerint ez a következőket jelenti: „A regionális fejlesztési tanács működéséhez szükséges pénzügyi fedezetet a költségvetési hozzájárulás, a pályázatokon elnyert források, valamint a regionális fejlesztési tanácsban szavazati joggal rendelkező szervezetek befizetései biztosítják.” [16. § (4) bek.]. A regionális fejlesztési tanács gazdálkodására és beszámolási kötelezettségére a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, vagyis költségvetési szervnek tekintendő.

A gyakorlatban azonban – például a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanácsot figyelembe véve – a tanács nem rendelkezik költségvetéssel, működési kiadásai saját egyszemélyi tulajdonú, közhasznú társasági formában működő fejlesztési ügynöksége pénzügyi tervébe épülnek bele. Az ügynökség a tanács és a Kht. között érvényben lévő közhasznú tevékenység végzésére irányuló szerződés alapján végzi tevékenységét és bonyolítja a területfejlesztési régió egészének pénzügyeit. A kialakult helyzet így módon nem kedvez annak az elvárásnak, hogy a régió mint a kötelezettségvállalás önálló alanya jelenjék meg az állam-regió szerződéses viszonyban. Az ellentmondás egy mesterséges konstrukcióval feloldhatóvá válna, ha például *a központi állami költségvetésből normatív módon részesülnének hozzájárulásban a regionális fejlesztési tanácsok, azért hogy pénzügyi mozgástérhez, kvázi saját forráshoz jussanak.* A tervszerződések meghonosítása esetén ugyanis számolni kell azzal a reális eséllyel, hogy a tanács maga kíván egyes fejlesztési programelemeket megvalósítani, esetleg mint költségvetési szerv a régió versenyképességének fokozása érdekében maga alapít regionális tudásközpontot vagy technológiai transzfer-központot. Ez utóbbit megfelelő alapítói felhatalmazással megteheti, hiszen költségvetési szerv nemcsak közhasznú társaságot, hanem gazdasági társaságot is alapíthat, sőt gazdasági társaságban érdekeltséget is szerezhethet, a vállalkozás jogáról nem is beszélve.

A továbblépést tekintve reményre ad okot, hogy a Tft. 2004. évi módosítása révén két szakaszban [16. § (3) bek. e) pont, (4) bek.] is megjelenik a tanács pályázási aktivitására vonatkozó elvárás, ami az eddigiekkel szemben saját pénzeszközöket feltételez. (A hivatkozott működési hozzájárulás erre a célra egyáltalán nem alkalmas.) Nyilvánvaló azonban, hogy az említett tranzakció nem oldja meg a tervszerződéseket aláíró regionális tanács jogi és pénzügyi garanciavállalásának problémáját, lévén saját vagyonnal nem rendelkező szervről van szó. Miután a szerződés lényege állam és régió közös érdekű cselekvése, nyitott marad a kérdés: miként határozható meg, hogy a regionális tanács mekkora pénzügyi vállalat részt a fejlesztések finanszírozásában. Ebben a vonatkozásban tehát a valódi decentralizációt vállaló politikai döntés hiányában nehezen képzelhető el továbblépés.

Ha átfogó szempontból közelítjük a régió, mint szerződési partner kérdését, akkor beleütközünk abba a problémába, hogy jelenlegi területfejlesztési-statisztikai régiók jogi státusza jogdogmatikailag tisztázatlan, azonban mint delegált szervek továbbra sem alkalmasak önkormányzati autonómiát igénylő feladatok fogadására. A francia tervszerződés szisztematizált átvételének egyik gátját éppen a politikai, illetve önkormányzati státusszal bíró régiók hiánya okozza. A közvetlenül választott francia régiók saját kompetenciájába tartozik a regionális és gazdaságfejlesztés, az oktatás, a



kultúra, a közlekedés, a környezetvédelem stb., ami feljogosítja őket arra, hogy az állammal kötött tervszerződéseket maguk hajtsák végre. Következésképpen a szubnacionális szint számára biztosított forrásokat a regionális tervekben foglaltakkal összhangban maguk is felhasználhatják, míg a városokkal, városhálózatokkal, önkormányzati társulásokkal, vidéki térségekkel kötendő szerződéseket a regionális illeszkedés érdekében úgyszintén megjelenítik a tervszerződések területi fejezetében, ám az utóbbiak a különleges beavatkozásokat szolgáló állami támogatásokból részesülnek. Az erre a célra szolgáló keret a különböző minisztériumok által nyújtandó támogatásokat foglalja össze, s annak mértéke globálisan el kell, hogy érje a tervszerződés keretében folyósított szubvenció 25%-át. A területi fejezet beépülése esetén a településközi együttműködések, illetve a községi együttműködésre létrehozott közintézmények maguk válnak szerződéskötő félle. Egyébként az említett területi fejezetnek a bevezetése az állam-régió tervszerződésekbe új fejlődési irányt testesít meg a hatályos (2000–2006) tervezési időszakban.

A hazai helyzetre vonatkozóan úgy véljük, hogy noha az önkormányzati régió megalapítása át tudná hágni a tervszerződések bevezetésének legfőbb akadályait, a területfejlesztés intézményrendszerén keresztül nem célszerű államszervezési reformokat megcélozni, de a közigazgatás szintjei feladat- és hatásköri rendjét sem átalakítani.

### **8.3. A tervszerződések finanszírozási modelljének vázlata**

A tervszerződés hazai meghonosításával kapcsolatos várakozások között egyre többször megjelenik, hogy ennek az intézménynek kellene megoldania a központi hatáskörök decentralizációját. Ennek a kérdésnek létezik a feladattelepítési vetülete mellet egy finanszírozási vetülete is. Csupán megjegyezzük, hogy a sokat hivatkozott francia rendszer elsősorban az ágazati stratégiai tervezésre alapozódik, és negyedévszázados működése során sem sikerült felszámolni az ágazati irányítás domináns hatását a tervszerződésekre. Mindössze a következő tervezési időszakra tekintettel indult el a gondolkodás arról, hogy szakítani szükséges az ágazati keretek között, ágazati célokat megvalósító tervszerződési rendszerrel, illetőleg mintának tekintendő az EU Strukturális Alapjainak támogatási mechanizmusa.

Ha Magyarországon a regionális fejlesztési tanácsok mai intézményi konstellációjából indulunk ki, akkor a megkötendő tervszerződések végrehajtási technikája a területfejlesztés eddigi finanszírozási rendszerében jelentős áttörést nem fog eredményezni. A tanácsok továbbra is a támogatások transzferállomásaként fognak működni, hiszen a szerződések megvalósítása szükségképpen pályázati rendszerben képzelhető el, amelynek során a forrásokat el kell, hogy osszák a fejlesztések végzésére kijelölt felhatalmazással bíró, valamint a piacgazdasági szervezetek között.

A tervszerződések finanszírozásának a következő összetett szempontrendszerrel kell számolnia:

- nem aprózódnak el a források és kapacitások három területi szint között,
- a régiók szintjére kerül a területfejlesztési források döntő aránya,

- az ágazati és területfejlesztési források aránya az utóbbiak javára jelentősen módosul (beleértve az uniós forrásokat, horizontális programokat is),
- az állam jelentős forrásokat szán a regionális fejlesztési ügynökségek megerősítésére (és nem dekoncentrált szerveket hoz létre),
- az állam segíti létrejönni a regionális érdekeket kifejező társadalmasított tervezésen alapuló regionális stratégiai és operatív programokat,
- a tervszerződésekkel összeköti az országos és regionális prioritások végrehajtását és finanszírozását.

Optimális esetben a tervszerződések két finanszírozási modellje képzelhető el a forráskoordináció kivitelezésére:

1. Elképzelhető, hogy a jelenlegi ágazati finanszírozási logika fennmarad, s a tervszerződés keretei között a központ és a régió által kölcsönösen elfogadott programokhoz rendelődnek az ágazatok fejlesztési forrásai. Ebben a modellben maga a szerződés előkészítésének a folyamata során valósul meg a forráskoordináció, amikor is alku tárgyat képezi, hogy az ágazatok adott évi költségvetéséből milyen támogatási címektől milyen mértékű pénzek kerülnek a regionális fejlesztési tanácsokhoz. Az évente a regionális szintre kerülő támogatások összesenjét ebben az esetben is a kormánynak kellene meghatároznia, illetve megállapítani a régiók fejlettségbeli különbségeire tekintettel kialakítandó régiók közötti arányokat. Ennek a modellnek előnyös tulajdonságát jelenti, hogy a kialakult struktúrán jelentős módosítások végrehajtását nem igényli, a fejezeti kezelésű pénzek létező támogatási címei és konstrukciói továbbélhetnek. Hátránya viszont, hogy a támogatáspolitikai hatékonyságában és átláthatóságában csak mérsékelt eredményeket fog ígérni.

2. A másik megoldásban a kormány létesítene egy egységes alapot a területfejlesztési szempontú fejlesztések számára, amely összegyűjtené a tárcák fejezeteiből a tervszerződések keretei között decentralizálásra kerülő forrásokat. Ez a rendszer oldani tudná a minisztériumoktól való függőséget, s kikényszerítené az ágazati támogatási címek átfogó felülvizsgálatát, netalántán racionalizálásukat. Már elvégzett elemzések (*Bende-Szabó G. 2004*) bizonyítják, hogy számos olyan fejezeti kezelésű támogatás létezik, amelyek részben vagy egészben a régiókhoz lennének telepíthetők. Így például a foglalkoztatáspolitikai célú támogatások, a vállalkozásfejlesztési előirányzatok, továbbá az agrár- és vidékfejlesztési támogatások között feltétlenül lennének átcsoportosítható pénzeszközök. Az integrált szemléletmód bevezetésének azonban lenne egy alapköve, miszerint az állam a tárcákra támaszkodva a régiók egyéni helyzetére tekintettel összeállítaná, hogy középtávon az adott régióban, mely fejlesztési prioritásokat látna kívánatosnak és azokat milyen eszközökkel fogja a maga részéről támogatni. Tenné ezt azért, mert a központi hatalomnak nyilvánvalóan az ország egészéért viselt felelősségéből kifolyólag az alkumechanizmus során érvényesítenie kell – többek között – az elmaradott térségek felzárkóztatása, a versenyképesség, a fenntartható fejlődés, a fejlett térségek lehetőségeinek kiaknázása stb. szempontokat. Tehát „fönt” és középszinten egyaránt nélkülözhetetlen a stratégiai célok meghatározása annak érdekében, hogy a fejlesztés és forrásfelhasználás a koncentráció jegyében tudjon megvalósulni, s a szerződés előkészítésének periódusában, ennek bázisán az álláspontok közelíthetők legyenek egymáshoz.

Ezzel összefüggésben a konstrukció alapvetően támaszkodni tudna a készülő Európa Tervre, aminek alapján a tárcák forrásait mindenekelőtt horizontális típusú országos programok végig vitelére kellene felhasználni, míg a területfejlesztési célú jelenlegi ágazati címeket abban az alapon lenne célszerű összegyűjteni, melyből a központi kormány és régió együttes cselekvése által meghatározott fejlesztési programok kerülnének végrehajtásra a régiókban. Valószínűsítjük még, hogy az EU Strukturális Alapok integrálása érdekében a vonatkozó szabályozás azt sem zárja ki, hogy a Strukturális Alapokból finanszírozandó ágazati horizontális programoknak egy meghatározott százalékos aránya a regionális fejlesztésekre fordítható, ha az erre vonatkozó megegyezés megtörténik az Európai Bizottsággal.

Miközben célszerű lenne egységes alapot létesíteni, a források megfelelő decentralizációja során egyértelműen el kellene választani az önkormányzatok infrastrukturális beruházásainak támogatását a vállalkozói-gazdasági szféra fejlesztéseit támogató résztől, lévén az uniós előírások értelmében más a kettő szabályozása és ellenőrzési mechanizmusa. A német, olasz és francia finanszírozási rendszer tükrében feltétlenül megvizsgálandó a támogatási formák skálájának kiszélesítési lehetősége. A vissza nem térítendő támogatások abszolút uralmát megtörve szóba jöhet az állami hitel, a hitelgarancia, a tőkejuttatás, esetleg az adókedvezmény eszköze.

Összességében e konstrukció azért támogatható, mivel új típusú integrált szemléletet vinne a területfejlesztés eszközrendszerébe, egybeesne a decentralizáció kívánalmával, s transzparenssebb struktúra felépülését ígérné a jelenlegi ágazati érdekektől meghatározott támogatásfelhasználáshoz képest. E megoldási javaslat szinergiahatásokat ígérne a támogatáspolitikában, aminek folytán a beavatkozások területi hatásainak értékelésében fordulat következhetne be.

#### **8.4. A koordináció kormányzati és regionális szintje**

Az EU értékelései időről időre kiemelik, hogy a magyar területfejlesztés egyik fő hiányossága, hogy gyenge az ágazati és területfejlesztés, továbbá az azok keretei között végrehajtott akciók koordinációja. Éppen ezért kiemelt fontosságú kérdés a koordináció szervezeti bázisának kiépítése mind központi, mind pedig regionális szinten. Az utóbbi tekintetében megteremtendő a horizontális koordináció, amiben ma igen nagy hiányosságok állnak fenn. Nehezen értelmezhető a módosított Tft. azon rendelkezése, hogy a regionális fejlesztési tanácsi feladatok között *megjelenik az előzetes véleményezési és koordinációs jog az illetékes területi államigazgatási szervek régiót érintő fejlesztései vonatkozásában*, mi több az ágazati miniszterek által regionális szinten létrehozott testületek fejlesztéspolitikai tevékenysége tekintetében is [Tft. 17. § (1) bek. m), n) pontok]. E momentumok az illetékes szervezetek közjogi beágyazottsága körüli zavarokat vetítik elénk, melyek eddig a tervezés során csúcsosodtak ki. Jelenleg a dekoncentrált szerveket érintő területi koordináció csúcsszerve a megyei közigazgatási hivatal vezetője, aki hatáskörül kapta a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolását. E felhatalmazásának valóra váltására szolgáló szerv az ún. megyei, illetve fővárosi államigazgatási kollégium, mely a hivatalvezető

véleményező és összehangolást segítő szerve. A horizontális koordináció nem kellően hatékony volta több tényezővel is magyarázható:

- a maga a kormányzat alig támaszt követelményeket a területi koordináció adta lehetőségek kihasználására, vagyis a legritkábban fogalmazódnak meg ilyen természetű feladatok;
- a hivatalvezető részére biztosított eszközök (pl. egyeztet, együttműködik stb.) elégtelenek, erőtlenek az eredményes koordináció kiviteléhez;
- a megyei államigazgatási kollégiumban a koordinált, illetve ellenőrzött államigazgatási szervek gyakorta alulreprezentáltak, nem képviseltetik magukat legfőbb vezetői szinten;
- az államigazgatási kollégium kizárólag a bürokratikus igazgatási szférát fogja át, a koordináció nem terjed ki az önkormányzati és államigazgatási szféra közötti harmonizációra;
- ha pedig a fejlesztési tervezés koordinációjának lehetőségét vizsgáljuk, akkor beleütközünk abba a problémába, hogy a regionális és megyei szinten működő dekoncentrált szervek kifejezetten végrehajtó típusú, elsősorban hatósági feladatok ellátó szervekként léteznek, s gyakorta nem is ismerik az adott ágazat fejlesztési elképzeléseit. Fogalmazhatunk akként is, hogy nincsenek helyzetbe hozva a fejlesztéspolitika területi koordinációjának kérdésében.

A jövőre nézve igen tanulságos, hogy ha a közigazgatási hivatalvezető, általános hatáskörű államigazgatási szervként, a miniszterelnöki kinevezés és bizalom birtokában nem tud számottevő eredményt elérni a horizontális koordináció tekintetében, mitől várható a regionális fejlesztési tanácsok szerepvállalásának sikere a keretfeltételek változatlanul hagyása mellett. Ezen körülmények között meggyőződésünk, hogy a tervszerződési rendszer felállítása esetére – eltérően a francia mechanizmustól – elegendő, ha a kormányzati szint folytatja le a régiókkal az egyeztető tárgyalásokat. Tömörebben fogalmazva nem célszerű regionális szinten az állam képviselőit tárgyalópartnereket létrehozni. Ugyanakkor fontos lenne, hogy a területi koordináció minősége javuljon, s a dekoncentrált szervek a területfejlesztési törvény szerinti szakmai segítséget meg tudnák adni a régióknak, amely programozási tevékenységükhöz nélkülözhetetlen. Ha szükséges, akkor az állam regionális szerepvállalásának kialakítása tekintetében a regionalizálandó közigazgatási hivatalok megerősíthetők lesznek.

Talán nem szükséges bizonygatni, hogy valódi koordinációra, a valós regionális érdekek felismerésére és képviselésére egyébként akkor nyílna mód, ha a regionális fejlesztési tanácsot egy háttérszervezet helyzetbe hozná és ellátná információkkal, különféle elemzéseket és fejlesztési prognózisokat készítené. Óvatosan jegyezzük meg, hogy Franciaországban és Németországban egyaránt az állam kiépítette regionális szinten a területi tervezés állami szervezetét, mely a prefektus, illetőleg az ún. kormányhivatalok intézményi keretei között biztosítja a területi államigazgatás tervezési tevékenységének koordinációját és egyúttal a tervezés információs háttérbázisát is adja. Felvetjük tehát, hogy regionális szinten ugyancsak előfeltétele a tervszerződések bevezetésének a tervezési szakmai potenciál megerősítése.

Kormányzati szinten a központi közigazgatási szervek fejlesztéspolitikai tevékenységének összehangolására létesített szerv a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság. Megalapítására nem volt feltétlenül szükség, hiszen a feladatot a meglévő intézményrendszer is befogadhatta volna, különösképpen az Országos Területfejlesztési Tanács, melynek összetétele – eltérően a területfejlesztés többi intézményi szintjétől – máig a partnerség elvén nyugszik. Áttekintve *a kormányzati szintű fejlesztési és tervezési koordináció szervezeti struktúráját egy meglehetősen átláthatatlan, hatásköri átfedésektől terhelt, számtalan szervezetben elaprózott háló bontakozik ki, mely az erős és összefogásra képes központi döntési centrumot nélkülözi*, minek következtében a területi szemlélet átfogó érvényesülésének igen csekély az esélye. A tervszerződési koordináció szemszögéből számba vehető szerveket tekintjük át az alábbiakban.

1) Az Országos Területfejlesztési Tanács a területfejlesztéssel kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásában való közreműködésre rendeltetett, aminek keretében koordinatív jogosítványokat is kapott a meglehetősen gyenge szakmai és politikai erőt megjelenítő szervezet. A tanács

- közreműködik az országos és a térségi fejlesztési programok, a központi, ágazati és a térségi elképzelések összehangolásában,
- véleményezi a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció irányelveit, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét,
- javaslatot tesz a területfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolására,
- *véleményt nyilvánít a területfejlesztést szolgáló hazai és közösségi pénzeszközök felosztásáról, a központi keret felhasználásáról, valamint a Kormány, a minisztériumok és a regionális fejlesztési tanácsok közötti megállapodás tartalmáról,*
- vizsgálja és értékeli az érintett minisztériumok és az országos hatáskörű szervek, illetve a területfejlesztési tanácsok fejlesztési célkitűzéseinek összhangját a területi politika céljaival,
- véleményezi a lényeges területi hatásokkal járó ágazati fejlesztési koncepciókat [Tft. 8. § (4) bek.].

A törvény 2004. évi módosításából kiviláglik az OTT pozíciójának megerősítésére irányuló szándék, amit az is kifejez, hogy a tanács elnöke a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter, aki az egységes kormányzati álláspont kialakításáról a miniszterekkel az őket érintő napirendekkel kapcsolatos előzetes egyeztetés alapján gondoskodik. Sőt, a tanács kiemelt véleményezési jogosítványa magában foglalja azt a felhatalmazást, hogy az ország társadalmi, gazdasági, infrastrukturális helyzetével, fejlődésével, valamint a térségek helyzetével és fejlődésével kapcsolatos jelentős kormány-előterjesztésekhez ezentúl mellékelni kell a Tanács állásfoglalását. Ez tehát akként értelmezhető, hogy *a tervszerződések bevezetése esetén az OTT állásfoglalása hiányában nem köthető ilyen megállapodás.*

2) Úgyszintén a miniszterelnök-váltás következményeként könyvelhető el a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter státuszának megteremtése, akinek feladat- és hatáskörében [293/2004. (X. 28.) Korm. rend.] számos irányító-koordinációs kompetencia található:

- összehangolja a központi közigazgatási szervek területfejlesztéssel összefüggő tevékenységét, így különösen a megyei, illetve a regionális területfejlesztési tanácsokban képviselendő kormányzati álláspontot,
- koncepciókat, programokat és javaslatokat készít az országos terület- és regionális fejlesztési politika megalapozására,
- irányítja a területfejlesztési koncepciók és programok, továbbá területrendezés tervek rendszerének kialakítását, működését, meghatározza részletes tartalmi követelményeiket, elkészítésük, alkalmazásuk és karbantartásuk rendjét,
- kialakítja és működteti a terület- és regionális fejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs és adatszolgáltatási rendszert,
- gondoskodik a regionális fejlesztési operatív programok elkészítéséről,
- összehangolja a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése során a regionális tervezést.

A minisztert tevékenységének ebben az ágában a *Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal* (MTRFH) segíti, ami azért is fontos, mert a gazdasági, társadalmi, és környezeti folyamatok folyamatos figyelemmel kísérésére, feldolgozására és tendenciáinak előrejelzésére is feladatot kapott azért, hogy *a kormány regionális fejlesztési programját megalapozza*.

3) Az utóbbi kompetencia azért is érdeklődésre számot tartó, mert a kormány a hosszú és középtávú fejlesztési tervezési feladatok ellátására, az uniós támogatások igénybevételehez szükséges tervek elkészítéséhez, a támogatás-felhasználáshoz szükséges tevékenység végzésére, illetve a kormányzati szervek ilyen irányú tevékenységének koordinálására önálló hivatalt létesített. A *Nemzeti Fejlesztési Hivatal* (NFH) – többek között –:

- elkészíti és a kormány elé terjeszti az ország átfogó fejlesztési tervét, és *összehangolja az ezt megalapozó fejlesztési politikákat*,
- ellátja az Európa Tervvel kapcsolatos kormányzati tevékenység összehangolását [196/2003. (XI. 28.) Korm. rend.].

Míg az MTRFH a hazai területfejlesztési politika csúcsszerve, addig az NFH az uniós forrásokért és tervezésért felelős elsősorban. Az NFH-t a kormány irányítja, s stratégiai tervező tevékenységének végzésében és összehangolásában az ún. Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (FKTB) támogatja, mely a *tervek elkészítésében és megvalósításában érdekelt kormányzati szervek tevékenységét koordinálja*. A bizottság elnöki tisztét már nem a Gazdasági Minisztérium közigazgatási államtitkára, hanem a MEH politikai államtitkára tölti be. Az új konstrukció a kormányzati koordinációért való felelősséget még inkább a Miniszterelnöki Hivatalban koncentrálja, azonban ahhoz, hogy az FKTB kormányzati döntési központot jelentsen az ország átfogó fejlesztéspolitikája vonatkozásában, arra lett volna szükség, hogy elnöki pozícióját a miniszterelnök tartsa a kezében. Minthogy a bizottság kompetenciájában:

- összehangolja a fejlesztéspolitikában és a fejlesztési támogatások rendszerének működtetésében érintett központi közigazgatási szervek fejlesztéspolitikai tevékenységét,
- ellátja az Átfogó Fejlesztési Terv, a Nemzeti Fejlesztési Terv előkészítésének és a horizontális, az ágazati és a regionális strukturális tervezésnek a koordinálását, és elfogadását követően végrehajtásának folyamatos ellenőrzését,
- koordinálja a fejlesztési támogatások rendszerének átalakításával kapcsolatos javaslatok kidolgozását,
- a kormányt rendszeresen tájékoztatja a fejlesztéspolitika kidolgozása és végrehajtása, illetve a támogatási rendszer átalakítása érdekében végzett munka állásáról [2171/1999. (VII. 8.) Korm. hat.].

Összességében a tervszerződési rendszer alapjaiban ráépíthető a kialakult intézményi struktúrára, amellyel összefüggő egyeztetési folyamatban vázlatosan az alábbi kormányzati szintű szereplők kaphatnának helyet:

- a Nemzeti Fejlesztési Hivatal a kormányzati szint régiókra vonatkozó stratégiai elképzeléseit, tárgyalási alapot képező dokumentumait dolgozná ki és koordinálná a központi államigazgatás keretei között, mely munka az FKTB-vel való szoros kommunikációban történne;
- a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős miniszter hivatala útján lefolytatná a tárgyalásokat a kormányzati szint és a regionális fejlesztési tanácsok között a szerződések tető alá hozatala érdekében, tekintve hogy a regionális tervezésért, az operatív programozásért a felelőssége fennáll; a tárgyalásoknak partnerségi elven, a regionális szereplők bevonása mellett kell történnie, tekintve hogy a programok végrehajtásának eszközeit is bele szükséges foglalni a szerződésekbe;
- az Országos Területfejlesztési Tanács valamennyi szerződéstervezet tárgyában állásfoglalást hozna;
- végül a kormány, mint szerződéskötő fél nevében az FKTB döntene a szerződések végleges tartalmáról és finanszírozásuk ütemezéséről;
- a területfejlesztésért felelős miniszter az állam nevében szignálná a szerződéseket.

Immáron a területpolitika és a nemzeti szintű fejlesztéspolitika felelőssége egy szervezeti egységben összpontosul, lévén a tárca nélküli miniszterek is a MEH-be integrálódva fejtik ki tevékenységüket. Javasolható azonban az FKTB megerősítése abban az értelemben, hogy működése mindenekelőtt a döntéshozatalra koncentráljon, ne pedig pusztán információcserét lebonyolító munkaüléseket tartson összkormányzati szinten. Még egyszer hangsúlyozzuk, ez akkor lehetséges, ha a miniszterelnök kontrolljával működik.

## 8.5. Végrehajtás, ellenőrzés és monitoring

Tekintve, hogy közpénzek felhasználásáról van szó a tervszerződés keretei között, az ellenőrzésnek és nyomon követésnek kulcsszerepet kell játszania a rendszerben. Mint már említettük, a regionális fejlesztési ügynökségek működésében profiltisztításra lenne szükség abban az értelemben, hogy a regionális fejlesztés és menedzsment

professzionális szerveivé válva tevékenységükben összeegyeztethetetlen a pályázói, forrásszerzői minőség és a tanács különféle pályázati rendszereinek kezelése, ellenőrzése. Éppen ezért elképzelhető, hogy a tervszerződések végrehajtásának és ellenőrzésének funkciójára, –melynek vajmi kevés köze van a regionális autonómiához– dekoncentrált szervezeti státuszú intézmények létesülnének a régiókban. Természetesen a finanszírozás levezénylésére megfelelő szervet jelentenek a Magyar Államkincstár területi egységei.

Ettől eltérően kezelendő a *regionális monitoring bizottságok* megalakítása, mint a végrehajtás megfigyelésére és értékelésére szolgáló szerveké, melyek működése tekintetében érdemes az uniós normákat adaptálni. Nyilvánvalóan szükség lesz egy normára, mely országosan egységes módon szabályozza e bizottságok feladatait, összetételét, működési eljárását, sőt az értékelés módszertanára is kitér. A monitorozás ennek alapján indikátorok segítségével kell, hogy történjen, aminek lehetővé kell tennie az elért eredmények számszerűsített mérését a fizikai és pénzügyi jelzőszámok gyűjtésén, feldolgozásán keresztül. A monitoring bizottságoknak az állam és a régió, esetleg a kistérségek és önkormányzatok képviselőit is át kellene fogniuk.

Az ellenőrzés és nyomon követés regionális szervezetének kiépítése mellett szükség lesz annak központi megfelelőjére, hogy a központi források felhasználásáról megalapozott kép álljon rendelkezésre. A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős miniszter kapott hatáskört a térségi fejlesztési folyamatok elemzésére, továbbá egybevetésükre a gazdaságpolitikai és környezetgazdasági célokkal, illetve gondoskodnia kell az ezekkel összefüggő kormányzati intézkedések hatásvizsgálatának előkészítéséről. Miközben az uniós programok megvalósulásának elemzése és feldolgozása ugyancsak hozzá tartozó kompetencia. Mindezekre tekintettel, a tervszerződésekre kiterjedő hatállyal ésszerűnek látszana a megfelelő visszacsatolás és hatásvizsgálat céljából – francia mintára – egy *nemzeti értékelő hatóság* felállítása, ahova befutnának a regionális ellenőrzés és értékelés eredményei. Biztosítandó az értékelés kölcsönhatása a finanszírozással, mivel a tervszerződések tulajdonképpen középtávra, lehetőség szerint hét évre szólnának. A miniszter hivatalára és háttérintézményeire építve az értékelés az ő irányításával folya, amit egy tárcaközi reprezentáltságú hatóság minősítene. Végül a kormány feladatkörét képezné, hogy a tervszerződések végrehajtásáról jelentést készítsen a parlament számára.



## 8.6. A tervszerződés lehetséges szabályozási koncepciója

### *A szabályozás szintje*

A fentebb kifejtettek alapján a legszakszerűbb megoldás az lenne, ha a tervszerződések általános jogszabályi alapját törvény teremtené meg. Az már kevésbé elegáns megoldás, hogy a területfejlesztési törvény további módosításával teremtsenek törvényi alapot hozzá, tekintettel arra, hogy a tervszerződés nem csak a területi tervezéshez kapcsolódó forma lehet, és alanyai sem feltétlenül csak a fejlesztési tanácsok. Praktikus okokból azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy a 2004. évi nagy horderejű módosítást belátható időn belül nem fogja újabb követni.

A szabályozás jogforrási szintje szempontjából nem elégséges a kormányrendelet, ugyanis a szerződésekből majdan származó kötelek nem csupán a kormányzati szervekre és a régiókra terjednének ki, hanem mivel a régiókon belüli kisebb területi egységekkel kötendő megállapodások is megjelenének a szerződési keretek között, az önkormányzati jogok is érintetté válnának. Ugyanez lenne a helyzet abban az esetben is, ha létrejönne az önkormányzati régió Magyarországon.

### *A tervszerződés jogi természete*

Erről a kérdésről azért kell rendelkeznie a jogszabálynak, mert nincs megalapozó törvényi szabályozás erre vonatkozóan. Ki kellene mondani, hogy a tervszerződés közjogi szerződés, amelyre a rendeletben foglalt speciális szabályok mellett a polgárjog szabályai irányadóak. A tervszerződés azért közjogi szerződés, mert speciális, közcél érdekében köthető, az egyik fél minden esetben a kormány, vagy az államigazgatás része, amelynek joga van – bizonyos feltételek mellett – a szerződést egyoldalúan módosítani. A módosítást természetesen a régió is kezdeményezheti, ha saját programjában a külső körülmények megváltozása okán indokolt módosítást hajt végre, de ebben az esetben a módosítás a kormánnyal való alkudozás tárgya. Ennek a szabályozásnak az a logikája, hogy a tervszerződés megkötésének éppen az a célja, hogy a kormányzat a területi döntéshozókat és forrásokat a nemzeti fejlesztési célok megvalósítására, továbbá az azokkal összhangban álló regionális programok végrehajtására ösztönözze.

### *A szerződő felek*

A tervszerződés potenciális alanyai között egyik oldalon félreismerhetetlenül a regionális fejlesztési tanács jelenik meg, míg másik oldalon a miniszter. A Tft. 2004. évi módosításával a regionális tanácsok hatáskörébe új megállapodásfajta került. A norma lényegileg felhatalmazza a tanácsot a tervszerződés megkötésére, noha nem nevezi meg a szerződést, hanem megállapodásról rendelkezik. A törvény 17 § (3) bekezdése d. pontja szerint a regionális fejlesztési tanács a programozási, és a programok

végrehajtását érintő feladatainak sorában „megállapodást köt a Kormány döntése alapján a miniszterrel a régió programja adott évi feladatainak megvalósításához az éves költségvetési törvényben biztosított állami forrásokról és azok felhasználásáról”. Az szerződési alanyokat azonban ne korlátozza a norma a területfejlesztési aktorokra, azok körét ki kellene terjesztenie a többi közjogi szereplőre és célszerűen magánjogi jogalanyokra, sőt természetes személyekre is, az intézmény hosszú távú fejlődési perspektíváját szem előtt tartva.

#### *A szerződés tartalma*

A szerződési tartalom a másik terület, amelynek szabályozása feltétlenül szükséges, tekintettel arra, hogy e tekintetben van jelentős eltérés a magánjogi szerződésektől. A tervszerződés azoknak a fejlesztési céloknak, illetve programoknak a végrehajtására irányul, amelyek a kormány és a régió közös céljainak, programjainak minősülnek. Nem tartanánk azonban szerencsésnek ha a jogi szabályozás korlátozó módon felsorolná azokat fejlesztési területeket, esetleg ágazatokat, amelyek tárgyát képeznék a tervszerződések keretében megvalósuló beavatkozásoknak.

A szerződés tehát vázaltszerűen tartalmazná az alábbiakat:

- a felek megnevezését és felelősségüket a szerződés közös megvalósításában;
- a programok felsorolását;
- a programok végrehajtásához szükséges intézkedéseket;
- felek pénzügyi hozzájárulásának mértékét;
- a programokhoz rendelt pénzeszközöket, ezek folyósításának ütemezését, a tehermegosztás arányait, tehát azt, hogy ki, milyen ütemben, milyen hozzájárulást teljesít (ez programonkénti pénzügyi táblák csatolását jelentené);
- a tervek végrehajtásának potenciális eszközeit, mint a hitel, tőkejuttatás, hitelgarancia, vissza nem térítendő támogatás, adókedvezmény stb.;
- az adott program végrehajtásához kapcsolódóan a forrásfolyósítás-kezelés átfogó szabályait;
- az esetlegesen szóba jöhető uniós támogatások (Strukturális Alapok) integrálását ebbe a rendszerbe, ahol is a központi források, mint saját erő jelenhetnének meg, feltéve, hogy a regionális prioritások egybeesnek az EU által megszabottakkal;
- az ellenőrzés, az értékelés és monitoring végzésével felhatalmazott szervek kijelölését,
- a felelősségi rendet a pályázati rendszer működtetése tekintetében, valamint a teljes körű szakmai és pénzügyi ellenőrzésért viselt felelősséget;
- éves jelentéstételi kötelezettséget a programok megvalósulásáról, valamint a Strukturális Alapok működése analógiájára féldícs beszámolási kötelezettséget;
- a felhasznált pénzeszközökkel való elszámolás évenkénti kötelmértékét és határidejét;
- a szerződés időbeli hatályát, mely követheti az uniós tervezési ciklust, vagyis hét éves periódusokat ölelne fel;
- tekintettel azonban arra, hogy az éves állami költségvetések bizonyos mértékig determinációt fognak jelenteni a tervszerződésekre, megfontolandó, hogy a francia megoldáshoz hasonlóan a szerződések teljesítése az adott évi

költségvetésnek rendelődne alá. Arról a kitéletről azonban nem szabadna lemondani, hogy az állam-régió viszonylatú kötelezettségvállalás elsőbbséget élvezzen a költségvetésből származó források felhasználása során, ami elméletileg a másik oldalon hasonlóképpen alakulna;

- megfontolandó a nem szerződésszerű teljesítés, illetve forrásfelhasználás következményeinek, konkrétan a régiók helytállási kötelezettségének rendezése;
- bevonhatók a tervszerződésbe a térségi fejlesztési tanácsokkal kötendő megállapodások, illetve mindazon programok melyeknek a régiós határokat átlépő természetük van.

#### *A szerződéskötés eljárási szabályai*

A szerződéseket a kormánynak a régiókkal egyenként kellene megkötnie, illetve, ha több régiót együttesen érintő programról van szó, akkor több régióval közös szerződés is köthető. *A tervszerződések alapját az Európa Terv, illetve az egyes régiók stratégiai és operatív programjai képezik*

A regionális tanácsokat terhelné a felelősség, hogy saját területi partnereikkel, a szerződésbe foglalt programok tekintetében egyeztessenek, illetve saját megállapodásokat kössenek a tervszerződésekbe kerülő programok mások általi társfinanszírozásáról. Ezek a források a tervszerződésekben a régió oldalán jelennének meg, s a régiónak kellene teljesítésükre a kormánnyal szemben felelősséget vállalnia.

A tervszerződések *hivatalos közlönyben közzé kellene tenni, vagyis azok tekintetében nem állhat fenn a titoktartáshoz fűződő érdek*. A szerződés mellé rendelt garanciák, jogorvoslat kérdése nehezen megválaszolható addig, amíg a közszerződések, különösen pedig a tervszerződések általános jogdogmatikai háttere nincs tisztázva. A külföldi tapasztalatok birtokában a tervszerződés sokkal inkább tekinthető politikai dokumentumnak, mint joginak, ezért az egyik legfontosabb garanciája a nyilvánosság kontrollja kell, hogy legyen. Fontos szerephez jut a pénzügyi garancia, miszerint a tervszerződésekbe foglalt pénzügyi kötelezettségvállalásokat a szerződéskötők saját költségvetésükbe kötelesek lesznek beépíteni. Ez a garancia azonban – mint már kitértünk rá – a jelenlegi szabályozás alapján nem tekinthető túlságosan hatékonnak, tekintettel arra, hogy *éves nemzeti költségvetések készülnek, a régióknak pedig egyelőre nincsenek is szabályozott, előre tervezhető pénzeszközeik, bevételeik*. Kiköthető lenne a tervszerződések körüli viták rendezéséhez például a közigazgatási bíróságok hatásköre vagy esetleg a Legfelsőbb Bíróságé, ám egy ilyen típusú rendelkezés éppen a tervszerződés logikáját venné semmibe, ami az önkéntes és kölcsönös érdekeltségen alapuló együttműködésnek, együttes cselekvésnek a kifejeződése.

#### *A finanszírozás szabályai*

Mint már említettük, a tervszerződések sikerét alapvetően az biztosítja, ha a finanszírozási rendszer megfelelően befogadja ezt az új intézményt. Erre azért is remény van, mert az *EU által megkövetelt programfinanszírozás ugyancsak hasonló*

*követelményeket támaszt.* A térszerződések előkészítése – e követelményt figyelembe véve – össze kell, hogy kapcsolódjon a költségvetési tervezéssel. Amennyiben lesz több évre szóló fejlesztési költségvetés központi szinten, akkor nyilvánvalóan ebbe kell, hogy kerüljön a kormány illetve a tárcák kötelezettségvállalása a regionális programok végrehajtására. A régiók kötelezettségvállalásának alapját egyrészt a szabályozott bevételek volumene, az elnyert pályázati források, a regionális partnerek saját forrásai, illetve hitel jelenthetik. A szerződésekben kiköthető, hogy milyen szervezetre bízzák a felek a programokhoz rendelt források kezelését. Franciaországban például az állam vállalja a nagyobb részt, aminek az az oka, hogy Franciaországban is erős az újraelosztás mértéke, viszonylag szerények a regionális források. Az arányokat tehát nem célszerű előre rögzíteni, lehetőséget hagyva az alkudozásra. Mindenesetre az állami támogatások rendszere, a kedvezményezett területek régiónkénti aránya fogódzót nyújt az arányokban való korrekt megegyezéshez. Fontos hangsúlyozni, hogy a kormányzati kötelezettségvállalás nem mehet az állami támogatási rendszerek kontójára, sem az EU támogatások terhére. A szerződő felek a saját forásaik terhére kötik a szerződést. Más kérdés az, hogy a saját források természetesen származhatnak több helyről is, az Uniótól, a normatív állami támogatási alapoktól stb.

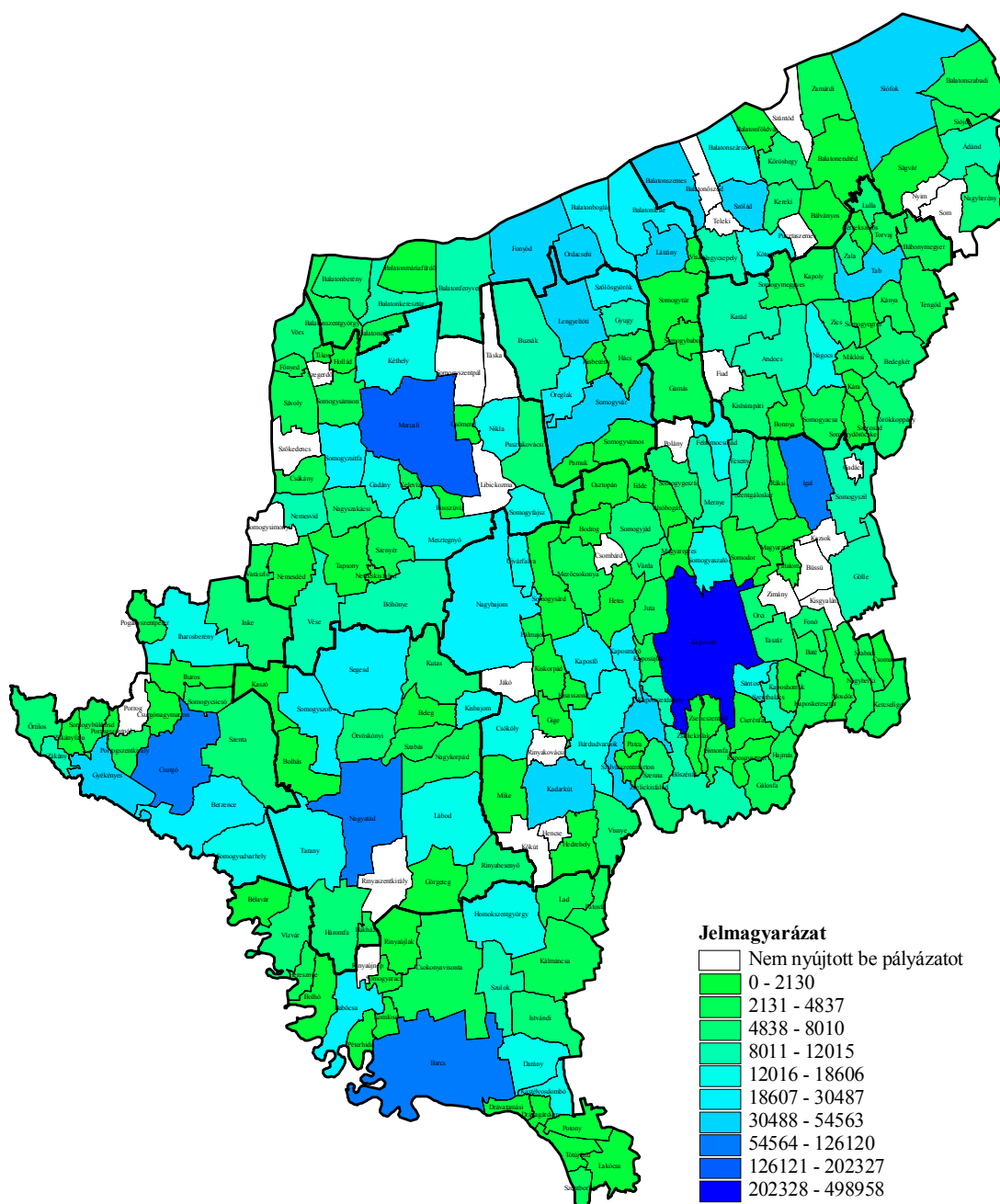
A zárótanulmányban részletesebben kifejtett javaslatunk tehát tömören úgy szól, hogy a térszerződés bázisát képező koordinációnak egy centrumban kell történnie, a tárcák közreműködésével, de meghagyva a régióknak azt a jogot, hogy az általuk kapott támogatást egységes alapként kezeljék és az arányok tekintetében – figyelembe véve a tárcák szempontjait és ajánlását – önállóan döntsenek. Ha egy egységes alap teremthető, akkor a központi költségvetésben nyilvánvalóan nem az ágazati tárcák fejezeteiben kapna helyet, hanem ott, ahol az egységes kezelés lehetséges. Ez lehet a költségvetés „Területfejlesztés” fejezete (ahol ma a tárca nélküli miniszter által ellátott feladatokat fogják össze), de elképzelhető egy új fejezet létrehozása, amelyben valóban csak a különböző területfejlesztési támogatások jelennének meg. Az is lehetséges, hogy a területfejlesztési támogatások az új IX. költségvetési fejezetbe, amely ma a helyi önkormányzatok támogatásait foglalja össze, illesztődnének be, megváltozott fejezetcímmel. Ami nem javallható, hogy e támogatások már eleve régiókra bontva, illetve címezve jelenjenek meg magában a költségvetési törvényben, ugyanis ez nem a parlament, hanem a végrehajtó hatalom jogkörébe tartozó kérdés. A felosztásról továbbra is kormány szintű jogszabály döntene. Általában célszerű a különböző támogatási célok összevonása, a rendszer egységesítése és egyszerűsítése. Miközben egységes alapot célszerű létrehozni, bizonyos elkülönítések azon belül mégis feltétlenül szükségesek: mindenképpen indokolt különválasztani az önkormányzatok infrastrukturális felszereltségének javítását és a vállalkozók fejlesztéseinek támogatását szolgáló részt.

## Zárszó

A tervszerződési rendszerre történő áttérést befolyásoló intézményi elemek vizsgálata után végső következtetésként megállapítható, hogy a tervszerződés olyan fejlesztéspolitikai koordinációs eszköz, mely lehetőség szerint kitágítja a szerződéskötő felek, valamint a szerződés végrehajtásában résztvevők cselekvési terét. Ugyanakkor álláspontunk szerint *a tervszerződések alkalmazását rendszerként célszerű bevezetni Magyarországon akkor, amikor regionális és kormányzati szinten kiépítettük a megfelelő szervezeti kapacitásokat, megtörténtek az esetleg szükséges hatáskör-telepítések és megfelelő anyagi források állnak rendelkezésre a rendszer működtetéséhez.* A tervezés, a finanszírozás, a végrehajtás, az ellenőrzés és a monitoring feltételeit egyidejűleg szükséges megteremteni, mert a tervszerződés csak így válhat a fejlesztéspolitika irányításának cél- és eredményorientált eszközévé. A központi és a területi szintek sikeres együttműködésének záloga a rendszer bevezetésére vonatkozó egyértelmű politikai döntés, amit nem tud helyettesíteni az egyes részelemek modellezése mentén való előrehaladás szándéka, hiszen ez éppen a hatékonysági elemet oltaná ki az eszközzrendszerből. Hozzáteesszük, tekintettel arra, hogy a területi koordináció új intézményi struktúrája érzékenyen fogja érinteni a tárcák hatalmi pozícióját, e vonatkozásban is határozott kormányzati elhatározás szükségeltetik az új fejlesztéspolitikai támogatási rend felállításához.

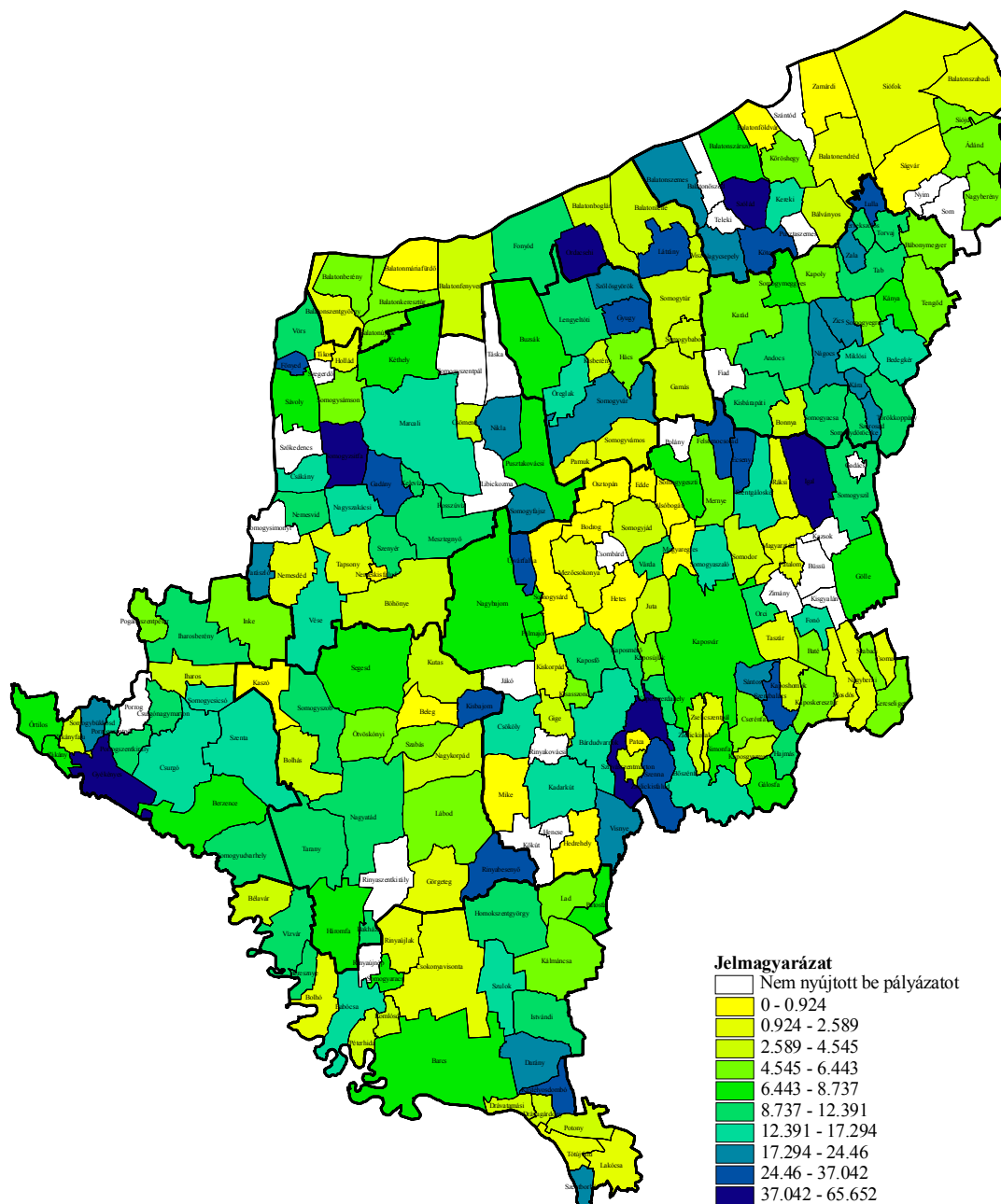
## 1. melléklet

### SOMOGY MEGYE TELEPÜLÉSEINEK TÁMOGATOTTSÁGA /a megyei támogatás alapján eFt-ban/, 2003



## 2. melléklet

### SOMOGY MEGYE TELEPÜLÉSEINEK EGY LAKOSRA JUTÓ MEGYEI DECENTRALIZÁLT TÁMOGATÁS /eFt-ban/, 2003



## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ádám A. (1983) A közjogi szerződések az NSZK-ban. *Jogtudományi Közlöny* 7. sz.
- Ádám A. (1985) A közigazgatási szerződések fejlődése az NSZK-ban és Franciaországban. In: Benkő Andrásné (szerk.) *A közigazgatás területfejlesztést szolgáló tevékenységének egyes kérdései*. MTA RKK, Pécs.
- Ádám A. (2004) A közjogi szerződésekről. *Jura* 1. sz. 5–17. o.
- Ádám A.: A köztestületek és a közjogi szerződések a postmodern társadalom és állam kapcsolataiban. – *Acta Humana*, 21. 1995. 16–30. p.
- Ádám A.: Franciaország területi gazdaságirányítási rendszerének fejlődése. Pécs, é.n. Kézirat
- Azéma, A. (2002): *Les schémas de services collectifs*. Paris, La documentation Française
- Bende-Szabó G. (2004) Regionális önkormányzati feladat- és hatáskörök de lege ferenda. In: Horváth M. T. (szerk.) *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. BM IDEA Program. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 97–126. o.
- Berényi S. (1998) A közigazgatási aktus. In: Ficzer L. (szerk.) *Magyar közigazgatási jog*. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest. 307–337. o.
- Borrelli, N: *Governance in the European cities and the territorialisation processes. Types of relationships*. Phd students' workshop. Amsterdam, 2003. július 5–7.
- Boutet, A.–Fouchier, V.–Galmiche, C. (2003) *La contractualisation territoriale, Capitalisation Bibliographique*. Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
- Cammarota, O. (2000): Patti territoriali e sistemi socio-economici locali. In Cersosimo, D. (szerk.): *Il territorio come Risorsa. Programmazione, concertazione e sviluppo regionale nel Mezzogiorno*. Quaderni Formez/1. Roma, Formez e Donzelli Editore. pp. 135–143.
- Chérèque, J. (1998): *Rapport sur la prochaine génération de contrats de projets État-région (2000-2007)* „Plus de région et mieux d'État”. [http://www.datar.gouv.fr/datar\\_site/datar\\_Framedef.nsf/a16806d1c4a684218125654e004609a1/ecb04ca9a4768a86c1256747003214ed?OpenDocument](http://www.datar.gouv.fr/datar_site/datar_Framedef.nsf/a16806d1c4a684218125654e004609a1/ecb04ca9a4768a86c1256747003214ed?OpenDocument) – 2004. 03. 20.
- Crome, B.–Schwengler, B.: Indikatoren zur Auswahl der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” – Informationen zur Raumentwicklung, 2000. 2. 71–83. p.
- D'Antonio, M. (2001): *Lo sviluppo locale del Mezzogiorno: un'operazione incompiuta?*
- Daintith, T.: *Regulation by contract : the new prerogative*. Aldershot : Dartmouth, 1992. (The international library of essays in law and legal theory. Areas, 17.)
- Darák F.: Egyezség a közigazgatási perben. – *Magyar közigazgatás*, 45. 1995. 11. 625–629. p.



- De Rita, G. – Bonomi, A. 1998: *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*. Bollati Boringhieri, Torino.
- De Vivo, P. (2001): Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i Patti Territoriali e le istituzioni locali. In Cersosimo, D. (szerk.): *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*. Catanzaro, Rubbettino Editore. pp. 85–108.
- Decombe, C.: Les contrats de plan Etat-région : Programmation 2000-2006 / Réalisé par Catherine Decombe ; Assemblée permanente des chambres d'agriculture. – Chambres d'agriculture, 2001. juillet, no 900, 9–48. p.
- Éber K.: A közigazgatási szerződés egyes aktuális kérdései. Bp. A Főirány Programirodája, 1985. (A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata)
- Eltges, M. (1998) AGENDA 2000: Was bedeuten die strukturpolitischen Vorschläge für die Bundesrepublik Deutschland? (Mit jelentenek a Német Szövetségi Köztársaság számára a strukturális politikai javaslatok?) *Informationen zur Raumentwicklung* 9. 567–585. o.
- Ferrara, R.: Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione. Milan : Giuffrè, 1985. (Memorie dell'Istituto Giuridico. 3. ser., 24.)
- Fioritto, A.: Contrat de plan français et „accord de programme” italien: une comparaison. – *Revue européenne de droit public*, 1989. 1-2. 245–278. p.
- Gerbaud F. (2004) *Rapport d'information N° 418, Sénat, Session extraordinaire de 2000–2004*.
- Greiving, S. (2003) Der raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. *Raumordnung und Raumforschung* 5. 371–378. o.
- Greiving, S.: Der raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. – *Raumforschung und Raumordnung*, 61. 2003. 5. 371–378. p.
- Harmathy A. (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Hassold, H.–Jung, L. (2000) Die Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur”. *Informationen zur Raumentwicklung*. 2. 59–70. o.
- Hassold, H.–Jung, L.: Die Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” – *Informationen zur Raumentwicklung*, 2000. 2. 59-70. p.
- Horváth Gy. (1998): *Európai regionális politika*. Budapest- Pécs, Dialóg Campus Kiadó
- Horváth, Gy. (2001): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- <http://db.formez.it/FontiNor.nsf/EditoriaPerCollana>
- [http://eszakalfold.info/uploads/media/A\\_teruletfejlesztési\\_torvény\\_EU\\_kompatibilitása.pdf](http://eszakalfold.info/uploads/media/A_teruletfejlesztési_torvény_EU_kompatibilitása.pdf)
- <http://www.sviluppocale.formez.it>
- Keyes, W. Noel: Government contracts in a nutshell. St. Paul : West, 1989. (Nutshell series)

- Lammers, K.–Niebuhr, A.: Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik, Überblick und Bewertung. Hamburg : Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, 2002. (HWWA Report, 214.)
- Laubadere, A. de: *Traité des contracts administratifs*. Paris : Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1983.
- Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*. Office des Publications Officielles des Communautés Européens, 2001
- Macedo Weiss, P.: *Pacta sunt servanda im Verwaltungsvertrag*. Frankfurt am Main : Lang, 1999. (Europäische Hochschulschriften. Rechtswissenschaft. Reihe 2., 2698.)
- Madarász T. (1995) *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Mecklenburg-Vorpommern, Wirtschaftsministerium: *Investitionszuschüsse durch der die Gemeinschaftsaufgabe"Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"*. Schwerin, 1996.
- Mirabelli, M. (2001): *L'istituzionalismo amorale – L'esperienza dei patti territoriali in una regione del Mezzogiorno*. Rubbettino, Catanzaro.
- Molnár A. (2002): *Az Északi Liga szerepe Olaszország tartományi rendszerének átalakulásában*. Ph.D értekezés., BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok Ph.D Program, Budapest.
- Molnár M.–Tabler, M. M. (2000) *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről*. *Magyar Közigazgatás* 10. sz. 597–610. o.
- Moreau, J.: *La nature juridique des contrats de plan Etat-région en droit français*. – *Revue européenne de droit public*, 1989. 1-2. 225–243. p.
- Moulin, O. (szerk.) 2002: *Les contrats de plan État-Région*. Paris, La documentation Française
- Nischwitz, G.: *Zur Reform der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) unter Nachhaltigkeitsaspekten*. Berlin: Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung GmbH, 2003.
- Nischwitz, G.–Nill, J. (2003) *Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“*. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH. Anhörung im Dt. Bundestag Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“.
- Pálné Kovács I. (2003): *A regionális önkormányzatok és a regionális politika (területfejlesztés) irányítása*. IDEA – tanulmány.
- Pálné Kovács I.: *A területfejlesztési törvény EU-kompatibilitása*.
- Pfeil E. (1989) *Területi egyenlőtlenségek kezelése a Német Szövetségi Köztársaságban*. *Állam és Igazgatás* 9. 706–718. o.
- Pontier, J.–M. (1999): *Contractualisation et planification*.
- Pontier, J.-M.: *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*. – *Actualité juridique. Droit administratif*, 1985. 6. 331–346. p.
- Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma, 1999.
- QCS news (2002): *Progetti Integrati Territoriali: lo stato dell'arte. Una scommessa per le regioni del Mezzogiorno ancora tutta da giocare*. Numero 12. Giugno. Roma,

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.
- Ragnitz, J.: Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland : Wirkungen, Nebenwirkungen und ein Reformvorschlag. Halle : Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2002. (Discussionspapiere, 167.)
- Rechnitzer, J. (1998): *Területi stratégiák*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*. Office des Publications Officielles des Communautés Européens, 1999
- Spannowsky, W. (1999) *Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen*. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Heft 93 (Forschungen), Bonn.
- Spannowsky, W. (2000) Raumordnerische Verträge als Instrument des interkommunalen Interessenausgleichs. In: Jähne, P.–Gawron, T. (szerk.) *Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik*. 35–45. o.
- Tetsch, F.–Benterbusch, U.–Letixerant, P.: Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Köln : Schmidt, 1996.
- Viesti, G. (2003): *Abolire il Mezzogiorno*. Editori Laterza, Roma-Bari.
- [www.sviluppolocale.formez.it](http://www.sviluppolocale.formez.it)
- Yuill, D. (2003): *Regional Policy in the Regions, An International Comparison*. Glasgow, European Policies Research Centre