



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*



**Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features**

TÉRSÉGI ÉS GAZDASÁGI MINISZTERIUM

TERÜLETFEJLESZTÉSI ÉS ÉPÍTÉSÜGYI SZAKÁLLAMTITKÁRSÁG

**Magyar álláspont
a területi kohézióról szóló Zöld Könyv társadalmi vitájához kapcsolódóan**

A területi kohézió Zöld Könyvben rögzített értelmezése nagyon közel áll a hazai területpolitika alapidokumentumában, az Országos Területfejlesztési Konceptióban (OTK) megfogalmazott vízióval és célrendszerrel. A 2005-ben elfogadott OTK úttörő jelleggel fogalmazta meg az uniós szinten most tisztázódó területi kohézió legfontosabb elemeit:

- a területi harmónia célkitűzését;
- a területi dimenzió jelentőségét az ágazati politikákban;
- az ágazatok területi integrálásának és koordinálásának szükségességét;
- a területi változatosság potenciális erőforrás jellegét.

Ugyancsak fontos megemlíteni, hogy a területi kohézió a Nemzeti Stratégiai Referencia Keretben (Új Magyarország Fejlesztési Tervben) való megjelenése egyfajta hazai innovációt jelent e területen, hiszen az, hogy az NSRF harmadik horizontális céljaként került megfogalmazásra, közel áll a Zöld Könyvben is szorgalmazott társadalmi értelmezett területi dimenzió felfogáshoz, és megteremti (az elvi) lehetőségét annak, hogy ezt a szempontot minden ágazati program egyaránt érvényesítse.

Mivel a területi kohézió elvi megjelenítésén túl annak valódi érvényesítésére is kiemelten szükség van, Magyarország komoly erőfeszítéseket tesz az egyes operatív programok akcióterveiben, végrehajtásában, pályázati felhívásaiban, továbbá a projektkiválasztás és értékelés során történő érvényesítése érdekében.

Magyarország azon kevés ország közé tartozik, amely intézkedéseket kezdeményezett a területi kohézió horizontális prioritásként történő kezelése érdekében. A Területi Kohéziós útmutató és értékelési rendszer, amely az operatív programok végrehajtásához kapcsolódóan került kidolgozásra, Európai viszonylatban innovatívnak számít.

A csomag keretében:

- Elkészült egy egységes szerkezetbe foglalt területi kohéziós útmutató, amely egyrészt foglalkozik a területi kohézió, mint alapfogalom tisztázásával, másrészt javaslatokat tesz a pályázatokban alkalmazandó, területi kohéziót szolgáló jogosultsági és szakmai értékelési kritériumokra.
- Operatív programonként áttekintésre kerültek a releváns pályázati kiírások, és konstrukciónként magyarázatokkal alátámasztott szövegjavaslatok készültek a területi kohéziót szolgáló megközelítés akciótervekbe és pályázati felhívásokba való beépítésére.
- Az egyes pályázatokban elnyerésben részesíteni kívánt térségekre leírtak a legfontosabb térségi kategóriás táblázatok készültek, melyek alapul szolgálnak a pályázati kiírások által preferált településlisták elkészítéséhez, továbbá segítenek a későbbiekben az EMIR területi alapú monitoringjának fejlesztését.

2009-ben az NFGM TÁRSADALMI TÉRSÉGI KÖNYVET ad ki, mely a Magyarországon e témában megvalósuló gyakorlatot mutatja be részletesen (best practice jelleggel). A könyv angol nyelvre is le lesz fordítva, így nemcsak Magyarországon, hanem az uniós tagállamokban is terjesztésre kerül.

nyvhöz

területi kohézió témájára a figyelmet a fejlődés térbeli dimenziójára, az európai térség differenciáltságára és az ebből fakadó feladatokra, miközben az EU politikáit komplexebbé teszi.

Az Európai Bizottság területi kohézióról szóló Zöld Könyvének a jelentőségét az adja, hogy a területi kohézió kérdését kiemeli az európai fejlesztéspolitikán belül és elindít egy széles körű közös gondolkodást. Ez segíti a területfejlesztésért felelős miniszterek évek óta tartó informális együttműködésének eredményesebbé tételét, beleértve a 2007. májusában elfogadott Területi Agenda uniós és tagállami szintű végrehajtását is.

A Zöld Könyv és a társadalmi vita eredménye egyrészt hatással lesz az EU fejlesztéspolitikájának (kohéziós politikájának és ágazati politikáinak) jövőjére, másrészt a Lisszaboni Szerződés jövőjétől függően az Európai Bizottság és a tagállamok megosztott kompetenciájának az alapját is képezheti.

Éppen ezért nagy a felelőssége az Európai Bizottságnak abban, hogy a területi kohézió értelmezését ne szűkítse le csupán a földrajzilag hátrányos helyzetű területek kezelésének kérdésére, már csak azért sem, mert ez az EU támogatáspolitikai alapelveivel sincs összhangban. Alig vitatható, hogy a földrajzilag hátrányos helyzetű területeknek kell bizonyos figyelmet szentelni a területi kohézió átfogó, integrált értelmezésének keretében, de ekkor is különbséget kell tenni a gazdag és a szegény területek, valamint az uniós és a nemzeti szinten kezelni kívánt problémák között. Célszerű elkerülni, hogy a területi kohézió kizárólag bizonyos országok és régiók lobbizásának tárgyává váljon.

A Zöld Könyv nagy hiányossága, hogy a gazdaságilag elmaradott, alacsony jövedelmű területek problémáival gyakorlatilag nem foglalkozik (azt valószínűleg a gazdasági és társadalmi kohézió tárgyának tekinti) és figyelmét szinte kizárólag a földrajzilag hátrányos, illetve speciális helyzetű térségeknek szenteli. Magyarország elismeri a területi sokszínűség kiaknázásának jelentőségét, azonban ezt valamennyi területi típus és régió esetében érvényesíteni kell.

A Zöld Könyv sajnos kevés teret szentel a területi kohézió másféle értelmezéseinek, így például az ágazati programokon belül a területi szempontok figyelembe vételének, illetve a területi kohézió átfogó és integrált kezelésének.

Arról is keveset mond, hogy mit kellene tenni uniós szinten és a nemzeti politikákban a területi kohézió érvényesítése érdekében, illetve, hogy annak milyen intézményi, tervezési, szabályozási és pénzügyi feltételei vannak. A Zöld Könyv jelezte volna azokat a (legalább) általános jogi kereteket, határokat és az ezzel kapcsolatos problémákat, melyek keretében a területi kohézió kérdését kezelni kellene/lehetne uniós szinten.

A dokumentum hangsúlyozza, hogy a Zöld Könyv és a hozzá kapcsolódó társadalmi vita nem terjed ki a kohéziós politika jelenlegi periódusban érvényes pénzügyi kereteire. Egyetértünk azzal, hogy a területi kohézióról szóló vitát a szakmai szempontok és nem a pénzügyi forráselosztási mechanizmusok körüli érdekérvényesítés uralják, ugyanakkor a kohéziós politika reformja nem hajtható végre a területi kohézióról szóló vita eredményeinek figyelembe vétele nélkül. Ezért fontosnak tartjuk, hogy a területpolitikai szakmai szempontok becsatornázódjanak a kohéziós politika és más uniós politikák jövőjének kialakításába.

1. Fogalom meghatározás

A területi kohézió új kérdéseket vet fel, és új szemszögből világítja meg a már meglévő kérdéseket.

Mi a területi kohézió fogalmának legmegfelelőbb meghatározása?

A területi kohézió hozzájárul a gazdaság, a társadalom és a környezet közötti harmonikus, konfliktusmentes kapcsolatok kialakításához a térségeken belül, másrészt az egyes térségek közötti harmonikus és prosperáló gazdasági, társadalmi és környezeti kapcsolatok létrejöttéhez, valamint az anyag, energia és tudásáramlás optimális rendszerének kialakításával az erőforrások hatékonyabb felhasználásához. A területi kohézió ösztönzi a térségek belső erőforrásainak feltárását, fenntarthatóságuk megteremtését, helyreállítását, valamint versenyképességük feltételeinek megteremtését, fenntartását¹.

A területi kohézió európai és hazai értelmezése nem azonos az elmaradott térségek felzárkóztatásával, ennél ugyanis többet jelent. Célja a harmonikus, kiegyenlített, konfliktusmentes társadalmi, gazdasági és területi fejlődés elősegítése. Alapelve a területi alapú (space-based) szemlélet és a decentralizáció, mely figyelembe veszi az egyes térségek közötti és a térségen belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciálját. Megvalósítása többszintű és többszereplős kormányzati tevékenységet tesz szükségessé, horizontális (egyes szinteken belül) és vertikális (különböző szintek közötti) koordináció által.

Milyen további elemekkel egészíthetné ki a területi kohézió az Európai Unió gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó jelenlegi megközelítését?

A területi kohézió túlmutat a gazdasági és társadalmi kohézióon, azokat kiegészíti, megerősíti, és azok céljainak olyan módon való megvalósítása, amely hozzájárul a földrajzi adottságok lehető leghatékonyabb felhasználásához. A területi kohézió a gazdasági és társadalmi kohézió céljainak a területi, földrajzi viszonyok figyelembe vételével történő érvényesítése.

A területi kohézió túlnyúlik a kohéziós politika keretein, bizonyos értelemben a kohéziós politika újragondolása. Valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia, melyben az egyes szakpolitikák térképen való tervezése alapigényként jelenik meg. A kohéziós politika csak abban az esetben lehet sikeres, ahogy a területi kohézió is, ha annak célkitűzése nem csak a kohéziós politikára vonatkozóan jelent elvárást, hanem minden területi hatással bíró beavatkozás (kölségvetési, szabályozási vagy egyéb) esetében érvényesül.

A fentiek alapján a területi kohézió által bevezetett új elemek az EU gazdasági és társadalmi kohéziós politikájába a következők:

- A területi és a horizontális/ágazati célok kölcsönös figyelembe vétele.
- A területi tervezés átfogóbb megközelítése, beleértve a települések és területek területi potenciáljának és e potenciálok kölcsönhatásának értékelését.
- Az egyes térségek sajátos adottságainak fokozottabb figyelembe vétele, amely lehetőséget teremt arra, hogy a különböző jellegű (pl. rurális és urbánus), különböző karakterű (pl.

¹ A térségi fenntartható fejlődés elemei az energia és anyagáramlás szükségleteinek mérséklése, a régiókon/ térségeken belüli kapcsolatok fejlesztése, a helyi piacok, a területi identitás megerősítése, a helyi-térségi közösségek belső kohéziójának és erejének erősítése.

tek eltér fejl dési mód mentén tudjanak kiteljesedni,

2. A területi tevékenységek szintje és hatásköre

A területi kohézió rámutat arra, hogy integrált megközelítés segítségével a megfelelő földrajzi szinten kell orvosolni a problémákat, ami megkövetelheti a helyi, regionális és nemzeti hatóságok együttm ködését.

Van-e az EU-nak valamilyen szerepe a területi kohézió érvényesítésében? Ha van, hogyan határozható az meg, figyelembe véve a szubszidiaritás elvét is?

Az Európai Bizottságnak meghatározó szerepe van a területi kohézió érvényesítésében, hiszen fontos ösztönz illetve orientációs szerepet láthat el.

Az EU-nak mindenekel tt támogatnia kell a helyi adottságokra épít fejlesztési tervek megvalósulását, mind pénzügyi forrásokkal, mind a területi együttm ködések programszint orientációjával, mind pedig az innovatív megoldási lehet ségekr l való tapasztalatcsere támogatásával. Fontos annak biztosítása, hogy a pénzügyi források a térségi/helyi specifikumoknak megfelelő fejlesztéseket szolgálják.

A Bizottságnak kiemelt szerepet kellene kapnia az egész Európára kiterjed területfejlesztési koncepció kialakításában és annak érvényesítésében is. Az Európai Területfejlesztési Perspektíva (ESDP) ötéves készítési idejéb l az a tanulság vonható le, hogy az Európai Bizottságnak egyfajta szervez és koordinációs feladatot is el kell látnia. Mindezen felül az összeurópai és a transznacionális területi tervezésnek számos olyan, határokon átnyúló feladata van, melyek sokszor csak a Bizottság közrem ködésével oldhatók meg.

Az Európai Bizottság f igazgatóságai is meghatározó szerepet játszanak Európa területi struktúrájának alakításában, ezért a f igazgatóságok lépéseit és akcióit, valamint az egyes területi hatással bíró közösségi politikák céljait és végrehajtását területi szempontból indokolt jobban összehangolni. A kohéziós politika nem lehet pusztán pénzügyi kiszolgálója az egyéb közösségi politikák céljainak, és nem lehet sikeres saját célja megvalósításában, ha céljait az egyéb közösségi politikák nem tartják tiszteletben.

A területi kohézió érvényesítését az Európai Bizottság és a tagországok kevésbé kötött és szabályozott együttm ködésével célszerű megoldani, a Bizottság iránymutatásával. Bizonyos pontokon egységesítésre is szükség lenne:

- az országoknak rendszeresen be kellene számolniuk a területi folyamataikról,
- a területi tervezési módszerekben bizonyos közös elemek megteremtésére is szükség lenne, mivel ez az el feltétele egy európai szint területi tervezésnek,
- egységes akciótervet kellene készíteni a koordinált el rehaladás érdekében,
- hasznosak lehetnek olyan többnyelv szótárak is, amelyek az egyes országok regionális politikai, területi tervezési fogalmait tartalmazzák.

Mennyire kell a politikai intervenció területi szintjét a probléma természetéhez igazítani?

Az egyes régiókban az eltér adottságoknak megfelelő en más-más gazdasági tevékenységekre építkezve lehet növelni a versenyképességet. A komparatív el nyök és a regionális sajátosságok kihasználása és figyelembe vétele elengedhetetlen. A fejl désnek a helyi

A megoldásokat jobban a probléma természetéhez kell igazítani, és lehet séget kell adni a területi hierarchia jelenlegi kötött rendszeréből (EU-ország-régió) való kitörésre, hiszen az egységes területek gyakran ezeken a területi egységeken belül, esetleg az egységek határait átlépve jeleníthetők meg. A problémák legtöbbször a közigazgatási régióktól eltérő területi dimenzióban jelennek meg (például folyók és vízgyűjtő területeik, tavak és környezetük, városok vonzásterületei, hegyvonulatok, funkcionális városi terek, városi-vidéki régiók, jelentős közlekedési folyosók hatásterülete, természetvédelmi övezetek, ingázási övezetek). Mivel a területi kohézió nem valósítható meg befelé forduló politikával, az intézkedéseknek szükség szerint át kell nyúlniuk az egyes földrajzi, közigazgatási térségek, régiók vagy az ország határain is.

A kohéziós célok elérésének sikere a területi sajátosságoktól függ, ezért fontos, hogy a fejlesztési eszközök megfelelően rugalmasan tudjanak igazodni a problémák sajátos természetéhez. Ezzel szemben a jelenlegi gyakorlat és szabályok alapján a kohéziós politika célkitűzéseinek adminisztratív egységek szerinti szigorú lehatárolása, és az ehhez kapcsolódó költségvetési allokációk ellehetetleníthetők, vagy rendkívüli bürokratikus kötelezettségek mellett teszik csak lehetővé adott földrajzi egységekhez tartozó, vagy gazdasági folyamatok által behatárolt térségek integrált kezelését.

A területi kohézió kezelése érdekében az eltérő jellegű területeket és azok kapcsolatait a régiókon belül is be kellene mutatni, és az egyes területi egységekre külön célokat és feladatokat kellene megfogalmazni. E területek definiálása, célkitűzéseik kialakítása a nemzeti és regionális hatóságok feladata, az érintett térségek, illetve a helyi szintű kulcsszereplők bevonásával.

Szükség van-e különleges intézkedésekre a különleges földrajzi jellemzőkkel rendelkező régiókban? Ha igen, milyen intézkedésekre?

Bizonyos földrajzi adottságok figyelembe vételének eddig is helye volt és a jövőben is helye lesz az Európai Unió kohéziós politikájában. A területi kohézió azonban nem szabad csupán ezt a dimenziót érteni, mert ez a fogalom meg lehetne értelmetlenítve. Egyes területek kiemelése magában hordja azt a veszélyt is, hogy a jól szervezett lobbival rendelkező térségek külön elbánásban részesülnek, míg más területek érdekérvényesítése gyengébb lehet.

Ezért a különleges földrajzi helyzetű régiók kiemelt megjelenítését olyan formán, ahogyan az a Zöld Könyvben megjelenik, nem tartjuk helyesnek. A területi kohézió Zöld Könyvben lefektetett értelmezésében éppen a sokszínűség hangsúlyozása fontos. Ennek kapcsán szükséges visszautalni a Zöld Könyv alcímére is, és külön kiemelni, hogy nem csak a területi sokszínűség kiaknázása, de a sokszínűség megőrzése is fontos feladat.

Az EU területi sokféleségének következtében minden térség rendelkezik speciális adottságokkal (pl. árvízveszéllyel fenyegetett és az éghajlatváltozás negatív hatásaival órásszerűen, elsivatagosodással órásszerűen érintett területek, rurális térségek speciális térségtípusai, aprófalvas településrendszerű térségek, etnikai mozaikossággal jellemzett régiók). Ráadásul egyes földrajzi hátrányok (például az árvízveszély) megfelelő ráfordításokkal, támogatással mérsékelhetők, és így nem igényelnek örökös támogatást, ellentétben például a hegyvidékek és

adottságok a támogatások ellenére sem változnak meg, a szigetek pedig szigetek maradnak.

Véleményünk szerint speciális intézkedések akkor indokoltak a Zöld Könyvben kiemelt térségek esetében is, ha a sajátos földrajzi adottságok olyan problémákkal párosulnak, mint például szegénység, hanyatlás, magas munkanélküliség, ellenkez esetben a hosszú távú fejlődés és versenyképesség el segítése helyett a földrajzi adottságok miatti kompenzáció (lényegében szubvenció) valósulna meg. A területi kohézió ilyen irányú értelmezését tévesnek tartjuk.

Ráadásul a Zöld Könyvben megjelenített hátrányok egy része (pl. hegyvidéki jelleg, sziget jelleg, tengerparti fekvés) sok esetben egyben jelentős gazdasági előnyök is bizonyulnak, és számos régió felemelkedésének alapjait jelentik (turizmus, helyi termékek). Éppen ezért azt kell ösztönözni, hogy minden térség saját, belső adottságaira építve, a földrajzi adottságai előnyös oldalait kiaknázva fejlődjen, hiszen ez teremti meg a tartós, fenntartható fejlődés és versenyképesség alapjait.

3. Jobb együttműködés

A regionális és nemzeti határokon átnyúló fokozott együttműködés kormányzási problémákat vet fel.

Milyen szerepet tölthet be a Bizottság a területi együttműködés ösztönzésében és támogatásában?

A területi potenciál és a területi tevékenység optimális hasznosításának nyilvánvalóan akadályát képezik a térségeket elválasztó politikai határok. A határok miatt az egyik régióban meglévő kapacitások túlterheltek lehetnek, míg néhány kilométerre a határ másik oldalán alulhasznosítottak. Az európai szintű optimális fejlesztéspolitika feltétele a határok meghaladása.

Az Európai Bizottság a nemzethatárokon átívelő együttműködések ösztönzésében játszik fontos szerepet. Ennek fontos eleme mind a határon átnyúló, mind pedig a transznacionális együttműködések támogatása, és annak biztosítása, hogy a jövőben ezek a programok a nemzeti szintű tervezés integráns részei legyenek. A Bizottságnak ösztönöznie kellene az együttműködést a tervezésben is, hogy az egyes régiók/országok fejlesztési programjait a környező régiókkal/országokkal minden esetben egyeztetessék. E tekintetben külön kiemelendő a határ menti régiók programjainak, valamint az országos infrastruktúra-fejlesztéseknek az összehangolása.

Fontos a transznacionális együttműködés megerősítése is, mivel a transznacionális projektek szolgálják leginkább az európai szintű területi tervezést, amelyre az Európai Bizottságnak jelenleg nincs mandátuma.

A transznacionális területi egységek esetében külön figyelmet érdemes fordítani a folyó menti területekre, mivel az érintett országok gyakran speciális (pozitív vagy negatív externalisztikus) hatásokkal (pl. környezetszennyezés, klímaváltozás), továbbá közös érdekekkel szembesülnek (pl.: vízi közlekedés, mint alternatív fenntartható közlekedési forma ösztönzése és megszervezése). A folyó menti országok több ágazatot is érintő közös tervezése a transznacionális együttműködések alapvető és megkerülhetetlen részei.

új formáira?

A jelenlegi európai területi együttm ködés célkit zéshez képest nincs szükség új területi együttm ködési formák kidolgozására, viszont szükség lenne a jelenlegiek több tartalommal való feltöltésére, er sítésére és tematikai struktúrájuk felülvizsgálatára.

Szükség van új jogi és irányítási eszközök kidolgozására az együttm ködés, beleértve a küls határokon valót is, el segítésére?

Az EU küls keleti határain lév területeken a gazdasági diszkontinuitás er sen gátolja a társadalmi-gazdasági fejl dést. Különösen az EU küls határain szükséges a továbblépés a jogi és irányítási eszközök esetében is, hiszen ott a gazdasági akadályokon túl számos jogi akadálya is van az együttm ködésnek. A bels határokon már megnyílt a lehet ség az EGTC-k bejegyzésének, de ennek az új formának az eredményessége még nem mérhet . A helyi szerepl k sokszor még nehezen tudják értelmezni és a gyakorlatba átültetni az EGTC fogalmát, ezért szükséges az EGTC jó példáinak jöv beli terjesztése, és ezzel a helyi-regionális szerepl k segítése az EGTC nyújtotta lehet ségek kihasználásában.

4. Jobb koordinálás

A területi kohézió javításához hozzátartozik az ágazati és a területi szakpolitikák koordinálása, valamint a területi intervenciók megfelelő bb összehangolása.

Hogyan javítható a területi és az ágazati szakpolitikák közötti koordináció?

A gazdaságpolitika szabályozási és költségvetési eszközeinek csak egy relatíve kis hányada az, mely közvetlenül területpolitikai célokat szolgál. Túlnyomó részük ágazati és szakpolitikai hatáskörbe tartozik és els sorban az adott ágazat szakmapolitikai céljainak megvalósítása a feladata. Ugyanakkor ezeknek a šnem-területi szabályozóknak és fejlesztési eszközöknek messzemen területi hatásai vannak és ezek a hatások nem mindig egyeznek meg a területpolitika céljaival, s t azzal sokszor éppen ellentétesek. Olykor teljesen kiolthatják a területi célú eszközök, szabályozások hatásait, s t azokat ellenkez jére fordíthatják. Ezek az egymást kioltó hatások végs soron az egész fejlesztéspolitika koordinálatlanságához, hatékonyságvesztéséhez vezethetnek.

A területi összefüggések szem el tt tartásával nemcsak csökkenteni lehet ezeket a hatásokat, hanem, ami talán még fontosabb, biztosítható, hogy az ágazati fejlesztések er sítsék egymást és szinergiát alkossanak. További hozzáadott értéke a területi szempontok szerinti fejlesztésnek, hogy integrálják az ágazati politikák gazdasági, társadalmi és környezeti hatásait. Az ágazati és területi szempontok koordinációját az adott terület egység integrált fejlesztése valósíthatja meg, ahol a területi kohézió összekapcsolja a gazdasági hatékonyságot, társadalmi kohéziót és az ökológiai egyensúlyt.

Mivel a területfejlesztési politika a területi t ke er sítésének és optimális kihasználásának fontos eszköze, a területi szempontokat figyelembe kell venni és érvényesíteni indokolt nemcsak a sz kebben értelmezett területfejlesztési programokban és projektekben, hanem minden, a térbeli fejl dést jelent sen befolyásoló szakmai, ágazati és horizontális célkit zésben.

Ugyan tagállami kompetencia kérdése, de mégis érdemes megjegyezni a területi kohézió el mozdításához kapcsolódóan, hogy a területi szempontok határozottabb figyelembe vételét

fejlesztési programokon belül növekszik a regionális programok aránya. Ez elsősorban az új tagországok esetében releváns kérdés, hiszen a régi tagországok többségénél a regionális programok súlya 60-100% között van, szemben az új tagországok 20-30%-os arányával. A területi dimenzió, a belső területi összefüggések és kapcsolatok figyelembe vétele jobban elvárható a regionálisan szervezett programoknál, mint az ágazati, vagy horizontálisan szervezettekénél. Természetesen mindez azt is feltételezi, hogy regionális szinten megfelelő kapacitások és struktúrák állnak rendelkezésre és a régiók megfelelő fejlesztési stratégiákkal rendelkeznek.

Hasznos lenne az egyes szakpolitikák területi hatáselemzésének bevezetése, és a vizsgálat eredményeinek megfelelően korrekciók végrehajtása is. Ez esetben nem csupán egyedi projektekre, hanem az egyes operatív programok, ágazati politikák egészére kellene készíteni területi hatásvizsgálatot. Az előzetes területi vizsgálatokkal, a tervek és programok készítésének már egy korai fázisában is érvényesíteni lehetne - a környezeti szempontok érvényesítésének mintájára - a területi (kohéziós) szempontokat.

Ezen felül a fentiek támogatása mellett szükség lenne egy tiszta, átlátható tervezési rendszer megteremtésére, amely képes:

- biztosítani a területi szempontok következetes és egyenrangú érvényesítését az ágazatiak mellett
- egyértelműen rögzíteni az ágazati-területi tervezés szabályait, kompetenciáit (pl. az ágazati szakpolitikáknál a területi adottságok is jelenjenek meg elemzési szempontként)
- képes a területi ismereteket, információkat hasznosítani, azokra építeni
- folyamatosan összekapcsolódik a problémaorientált területi tudásteremtéssel (területi kutatásokkal, monitoringgal)
- képes tiszta, stabil, hosszabb távon is kiszámítható fejlődési és fejlesztési irányt kijelölni.

Mely ágazati politikák kidolgozása során kellene több figyelmet szentelni a területi hatásoknak? Milyen eszközök fejleszthetők ki e célra?

Vannak ágazatok, melyek esetében a területi hatások egyértelműek, de voltaképpen valamennyi ágazat esetében célszerű megvizsgálni a potenciális hatásokat. A területiség figyelembevétele bonyolultabbá, de egyszersmind realisabbá teszi az ágazati koncepciók megvalósítását.

Szoros területi kapcsolódása miatt kiemelendő a kohéziós politika, a közlekedéspolitika², az agrár- és vidékfejlesztési politika³. Meg kell továbbá említeni a gazdaságpolitikát, versenypolitikát, adópolitikát, a foglalkoztatás- és szociálpolitikát, a környezet- és természetvédelmet, energiapolitikát, valamint a turizmuspolitikát.

² A közlekedéspolitikának a régiókon belüli elérhetőség javítására is ki kell terjednie, hiszen ez teremtheti meg a leghátrányosabb helyzetű térségek bekapcsolását a társadalmi-gazdasági vérkeringésbe.

³ Szükséges itt megjegyezni, hogy a vidékfejlesztés jelenlegi kezelése az egyik példája annak, hogy mennyire fontos az egyes politikák közötti koordináció javítása. A vidékfejlesztési támogatások nagy része a Strukturális Alapoktól a Közös Mezőgazdaság Politika hatáskörébe került a 2007-2013 közötti időszakban, holott a vidéki lakosságnak a nagyobbik és egyre növekvő hányada már nem a mezőgazdasághoz kötődik és nem abból él. Ezért e téren különösen szoros és átfogó koordinációra van szükség a területi és településpolitika, valamint a vidékfejlesztés között.

területi szempontból alkot rendszert, hanem mindkettő meghatározott területi struktúrában él, és lakóhelyét is a lakosság szükségleteit kell kielégítenie. Ehhez hasonlóan a foglalkoztatáspolitikának és a szociálpolitikának is figyelembe kell vennie a területi szempontokat. Hasonló a helyzet a kutatás-fejlesztéssel is, hiszen a kutatóhelyeknek, felsőfokú oktatási intézményeknek jelentős szerepük és multiplikátor hatásuk van térségük gazdasági, kulturális és intellektuális életében.

A területi hatások figyelembevételét erősítheti a következő lehetséges eszközök:

- ágazatok területi elemzései-értékelései;
- ágazati területi hatásvizsgálatok bevezetése ex-ante és ex-post fázisban, projekt, program és policy szinten egyaránt;
- az ágazati költségvetési források területi felhasználásának számbavétele illetve monitoringja;
- ágazati-regionális közös tervezés;
- megfelelő területi koordináció biztosítása;
- az ágazatok fokozott érzékenységének ösztönzése elvárások megfogalmazásával⁴ és számonkérésével; képzésekkel, tanulmányokkal;

Hogyan hangolhatók össze jobban egymással a területi szakpolitikák?

Egy térség természeti és fizikai adottságai, az ott található ember által létrehozott eszközök, építmények, valamint maguk az ott élő emberek tudásukkal, szokásaikkal, intézményeikkel együtt egy szorosan összefüggő rendszert alkotnak, melyben minden elemnek megvan a maga potenciálja. E potenciálokat azonban úgy lehet optimálisan felhasználni, ha azok sajátos lehetőségeit, de főleg egymásra való hatását, összefüggéseit figyelembe vesszük.

Ezért fontos az ágazati tervezés és döntéshozatal területi elemzésekkel és hatásvizsgálatokkal való megalapozása. Szükség lenne továbbá rögzített keretek és felelősségek/kötelezettségek melletti ágazati-regionális egyeztetésekre.

A területi kohézió értelmezése és megvalósítása kapcsán, kiemelt fontosságú a különböző szintek közötti hatékony együttműködés, valamint az ágazati, regionális és helyi szempontok kölcsönös figyelembevétele. Ez csak abban az esetben tud hatékonyan működni, ha (a szubszidiaritás elvének megfelelően) az egyes feladatokat az azok ellátására legalkalmasabb szinteken, a leginkább érintett szereplők részvételével kezeljük. Ennek megfelelően szükséges a különböző szintek közötti feladat- és felelősségi körök rugalmas (a gazdasági-társadalmi folyamatok változásához igazítottan változtatható), de világos elkülönítése, valamint a megfelelő partnerség biztosítása.

Az Európai Bizottság különböző főigazgatóságai, és a DG REGIO különböző egységei közötti összhang is nagyon fontos, különös tekintettel az egyes alapok és programok közötti kapcsolódásokra.

Fontos lenne az is, hogy a különböző szinteken megvalósuló stratégiák, fejlesztési koncepciók a kölcsönösség elve alapján kerüljenek kialakításra annak érdekében, hogy az egyes szinteken

⁴ A magyar Országos Területfejlesztési Koncepció területi prioritásokat fogalmaz meg a szakpolitikák számára, melyek figyelembevételével a különböző területeken megvalósuló ágazati fejlesztések hozzájárulhatnak a területi célkitűzésekhez

íssal bíró intézkedések azonos irányba mutassanak,

Hogyan ötvözhet k jobban a közösségi és a nemzeti szakpolitikák annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a területi kohézióhoz?

Egyrészt törekedni kell a tervezési rendszerek kompatibilitására, illetve biztosítani kell, hogy a nemzeti fejlesztési politikák és a közösségi programok tagországokként egy közös tervezési rendszerbe illeszkedjenek, el segítve a két rendszer komplementaritását, szinergikus hatásait.

A tagországoknak és a Bizottságnak évenként vagy kétévenként beszámolót kellene készíteniük a területi fejl désr l saját területükre vonatkozóan, egy közös módszertan alapján. Ezáltal a területi kohézióról vallott eltér nézeteket is jobban egymáshoz lehetne közelíteni.

5. Új területi partnerségek

A területi kohézió javítása érdekében több szint is bevonható a szakpolitikák kidolgozásába és megvalósításába.

Be kell-e vonni a politikai döntéshozatalba új szerepl ket, például a szociális gazdaság képvisel it, a helyi érdekelt feleket, önkéntes szervezeteket és nem kormányzati szervezeteket a területi kohézió megvalósítása érdekében?

Területi alapon szervezve lehet létjogosultsága az önkéntes szervezetek és nem kormányzati szervezetek bevonásának. Fontos azonban tisztázni kompetenciájukat és szerepüket a folyamatban, mindenek el tt átlátható és rendszerben m köd tervezési rendszerek keretében.

Mivel a területpolitika végrehajtásában nagy szerepe van a helyi szintnek, fontosak azok az alulról jöv kezdeményezések, melyek a területi kohézióhoz kapcsolódó közös gondolkodást er sítik. Ez azért is fontos, mivel a magasabb (pl. uniós) szint kohézió eléréséhez az alacsonyabb szinteken megvalósuló bels kohézióra is szükség van. Ha a végrehajtó, illetve a megvalósításban érdekelt szerepl részt vesz a döntési folyamatban, akkor a döntés után a végrehajtás intenzitása és célszer sége optimálisabbá, hatékonyabbá válik.

Fontos a tapasztalatcsere is, ami el segítheti a diverzitásban rejl lehet ségek kihasználását. A hasonló adottságokkal rendelkező városok, térségek nagyban segíthetik egymást az er forrásaik kihasználásában.

Hogyan érhet el a részvétel kívánt szintje?

A formális partnerségen túlmutató, valós befolyásolás lehet ségét hordozó rendszer megteremtésével, amelyben kell en tisztázott, hogy mikor, kinek mire terjed ki a kompetenciája. E partnerséget különösen er síteni kell regionális és szubregionális szinten

milyen mennyiségű min. seg. mutatókat kell uniós szinten kifejleszteni a területi kohézió jellemzőinek és tendenciáinak megfigyelése érdekében?

A területi sokféleségen alapuló fejlődést éppen a sokszínűség miatt nehéz uniformizált mutatókkal megragadni. A mutatórendszernek tükröznie kell a sokféleséget, hiszen más mutatókkal lehet leírni egy globális versenyben résztvevő pénzügyi szolgáltató nagyvárosi régió teljesítményét, mint egy alapvetően vidékies, kis falvakból álló területét. A mérhetőség a hasonló adottságú régiók összevetésében kell, hogy megnyilvánuljon.

Valószínű, hogy a közeljövőben nem fogunk rendelkezni a területi kohézió egyetlen ösztönző mutatójával. Ez részben a még nem tisztázott definíciónak, részben a szükséges, regionális bontású mutatók hiányának tudható be. De vannak eszközök, melyekkel a területi kohézió különböző felfogásainak egyes elemei számszerűsíthetők és térképen ábrázolhatók.

Mivel nagyon sok mutatóval korrelációban van, a fejlettség mérésére egyrészt az egy főre jutó gazdasági kibocsátás (GDP), másrészt a foglalkoztatottsági ráta lehet adekvát, de természetesen a különböző problémák, a fejlesztési programok tartalmát illetően specifikus indikátorokra van szükség.

Ha a területi kohézió mértékét a területi különbségek mértékével mérjük, akkor ehhez alkalmas eszközök olyan térképek, amelyek mutatják, hogy mekkora a különbség a fejlettségben, vagy más összetett mutatókban két szomszédos régió között. Mérhető és ábrázolható a különbségek szórása is. Ha nemcsak a különbségeket, hanem a kapcsolatokat is mérni akarjuk, a helyzet már bonyolultabb, különösen azért, mert az erre vonatkozó regionális szintű adatok rendkívül hiányosak.

A területi kohézió mérésének elengedhetetlen eszközei például még az elérhetőséget ábrázoló mutatószámok és térképek. A modern számítógépes módszerek lehetővé teszik, hogy Európa minden régiójából minden más európai városba való utazás hosszát, idejét, költségét kalkulálják, a relációkat a legkülönbözőbb módszerekkel (lakosság, GDP, stb.) súlyozzák, és ennek alapján állapítsák meg, illetve ábrázolják minden európai régió/város elérhetőségét. Ez utóbbi nagymértékben meghatározza területi potenciáljukat.

Az elérhetőséghez hasonlóan a városhálózat policentrikussága is egy fontos kritériuma a területi kohézióknak, mely fogalom szintén több szempont szerint elemezhető (pl. a városok nagyságrend szerinti megoszlása, a városok adott téregységen belüli elhelyezkedése, illetve megközelíthetőségük).

Részben az ESPON projekteknek köszönhetően az Európai Unió társadalmi-gazdasági tagoltságát napjainkra számos dimenzióban sikerült bemutatni, ezt a kohéziós jelentések érvelése és illusztrálása is bizonyítja. Az Unió bővítésével jellemzően az indikátorok, így az adatszükséglet köre is átalakult, hiszen a 27 tagú közösség társadalma, gazdasága, problémái eltérőek, másra érzékenyek, mint korábban. Az európai szintű összevetéssel a fontosabb területeken (pl. demográfia, makrogazdaság) már évek óta lehetséges, a mutatók fejlődése és (politikai, finanszírozási döntésekben való) elfogadása azonban igen lassú folyamat, annak ellenére, hogy a megújulásra igény van és több kísérlet is történt egy komplex, jobb mutatórendszer kialakítására.