

## PARTNERSÉG A MAGYAR FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓK TERVEZÉSÉBEN

(Partnership in the Planning of the Hungarian Development  
Conceptions)

MOLNÁR BEÁTA

*Kulcsszavak:*

*partnerség tervezés fejlesztési koncepció*

*Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció és az Országos Területfejlesztési Koncepció a második Nemzeti Fejlesztési Terv megalapozását (is) szolgálja. A dokumentumok elkészítésében számos partner részt vett, a 2005 nyarán nyilvánosságra hozott anyagok széleskörű társadalmi egyeztetése ezt követően közel egy hónapig tartott. A tanulmány ezt a folyamatot, illetve annak tanulságait vizsgálja.*

### *Bevezetés, uniós kitekintés*

1988-tól az EU regionális politikájának egyik alapelve a partnerség, ami a legkülönbözőbb szereplők célorientált együttműködését jelenti a közösségi forrásokat felhasználó fejlesztési programok kialakítása és megvalósítása során. (Horváth 2001; Lados–Rechnitzer 2004). A kooperáció nem csak azt teszi lehetővé, hogy az érintett felek információt szerezzenek, figyelembe vegyék az eltérő preferenciákat a tervezésben, hasznosítsák egymás tapasztalatait, hatékonyabbá, demokratikusabbá váljon a végrehajtás, hanem az is elérhető általa, hogy a különböző érdekekkel rendelkező személyek, intézmények versengés helyett arra érezzenek motivációt, hogy közösen dolgozva legyenek minél eredményesebbek, vagyis maximalizálják a megszerezhető támogatásokat, azokkal hozzájáruljanak a régió felzárkózásához, fejlődéséhez. Kezdetben (1988–1993) a partnerség az Európai Bizottság (EB) és a tagállamok közti kapcsolatokat takarta, később azonban ez az elv kiterjedt a különböző társadalmi – gazdasági szereplők bevonására (N. Tóth K. 2005). Ezzel a résztvevők köre egyértelműen kitágult pl. a szervezetek jellegét, területi elhelyezkedését stb. nézve. A partnerség megvalósítására vonatkozóan a közösségi rendeletek mindig csak keretjellegű szabályozást tartalmaztak, a tagállamokra bízva a nekik leginkább megfelelő gyakorlat alkalmazását. Ez azért is helyénvaló, mert az egyes országok meglehetősen eltérőek a közjogi berendezkedést, területi beosztást, nemzeti regionális politikát, együttműködési hagyományokat illetően (Horváth 2001). Bár az előbbiből következően a partnerség realizálása számos formát ölthet és különböző intenzitású lehet, az elv elfogadottsága okán olyannyira beépült a tagállamok intézményrendszerébe, hogy mára túlmutat a Strukturális Alapok felhasználásán, tulajdonképpen általános követelménynek tekinthető a kormányzásban. Elkülönül a partnerség

vertikális és horizontális metszete, előbbi az eltérő szinten lévő szereplők (EB, nemzeti kormányok, régiók, kisebb térségek, települések) együttműködését takarja, utóbbi az azonos szintű személyek, intézmények (területi államigazgatási szervek, önkormányzatok, érdekszövetségek, vállalkozások stb.) kooperációját jelenti. Fontosságát éppen az adja, hogy a politika szakít a hierarchikus, kizáró jellegű megközelítéssel, és jóval tágabb kört kezel egyenrangú félként. (Ez persze nem egyenlő a felelősség vagy a feladatok azonosságával.) A partnerség elvét kapcsolatba hozhatjuk a szubszidiaritással, a decentralizációval, ami az alsóbb szintekre építkezést, az alacsonyabban, helyben történő problémamegoldást preferálja (felsőszintű koordináció mellett), de összefügg a tágan értelmezett nyilvánosság kérdésével is, mivel a tájékozódás, a véleményezés joga az egész civil szférára kiterjed (*Lados-Rechnitzer* 2004). (Az egyéb közreműködői teendőket már a kormány határozza meg egy szűkebb kör bevonásával.)

A programok menedzsmenete tehát a partnerség elvének betartásával alakul, a Strukturális Alapok általános szabályozását adó 1260/1999 EK rendelet és a 2007-től hatályos rendelettervezet e körben a következő szervezeteket említi:

- regionális és helyi hatóságok, állami szervek,
- gazdasági – szociális partnerek,
- egyéb illetékes szervek (civil, környezetvédő, nem-kormányzati, női-férfi esélyegyenlőségi szervezetek).

A rendeletek deklarálják, hogy a partnerségi elv betartása a teljes fejlesztési folyamatban érvényesül a tervezéstől a finanszírozáson át (összefüggés az addicionalitás<sup>1</sup> elvével) a végrehajtásig, értékelésig. Ennél részletesebb szabályokat azonban a közösségi rendeletek nem tartalmaznak, így – a fent említettekre utalva – végső soron a tagállamok maguk alakítják ki a nekik leginkább megfelelő együttműködést (szereplők, formák stb.).

Winkler (2004) tanulmányában a folyamat hat szakasza különíthető el, ezekben a cselekmények – melyekbe a partnerek bevonhatók – az alábbiak:

- programkészítés: térségi és ágazati elemzések készítése, döntés a fő célokról, partnerekről, az együttműködés megalapozása
- identifikáció: a fejlesztési ötletek és tevékenységek meghatározása, konzultáció a kedvezményezettekkel, problémák feltárása és megoldások keresése
- kidolgozás: a támogatott ötletek operatív programmá (OP) fejlesztése, a megvalósíthatóság biztosítása
- végrehajtás: a pályázatok meghirdetése után a projektek kiválasztása, döntés a finanszírozásról, szerződéskötés
- monitoring: a programok folyamatos nyomon követése, esetleges beavatkozás
- értékelés: az eredmények, célok teljesülésének felmérése, következtetések levonása, későbbi beépítése.

A fentieknek megfelelően tehát már a tervezéskor megkezdődik a partnerség érvényesítése, akár az inputgyűjtést, akár pl. a dokumentumok egyeztetését említve.

A cél az, hogy eljussanak az érintettekhez, az érdeklődőkhöz, azok kifejtessék véleményüket, amelyek optimális esetben minél nagyobb arányban találkoznak a tervezők elgondolásaival, és a lehető legtöbb esetben figyelembe vehetők. A gyakorlatban természetesen eltérő a társadalom aktivitása, és sok múlik azon is, hogy az egyeztetéseket mennyire jól szervezeten hajtják végre. Ehhez szükséges előzetes koncepció, megfelelő ütemezés, határidők, „helyes”, akceptálható módszerek alkalmazása. Kiemelendő, hogy a szélesebb közönség elérése és az egyszerűsítés érdekében célszerű az anyagokat interneten közzétenni, itt hozzászólási lehetőséget biztosítani.

1999-ben az EB számára jelentés készült a partnerségről, ez az alábbiakat említi a partnerség előnyeként (Pálné Kovács I. 2004):

- a folyamatok nagyobb átláthatósága, legitimitása, fokozottabb elkötelezettség az Alapok iránt,
- a programozás, projektszelekció, monitoring nagyobb hatékonysága,
- lehetőség a tanulásra, innovációra a szervezeti határok átlépésével,
- intézmények kapacitásfejlesztése.

Az elv megvalósítása eltérő országokként, döntési szintenként, programonként, szakaszonként. Legelterjedtebb a tervezésben és projektszelekcióban, változó a különböző operatív teendőkből, és hátrébb szorol a monitoringban, értékelésben. Összességében azonban elmondható, hogy a partnerség komolyan beépült a nemzeti intézményrendszerekbe.

Mint látható, a partnerség témaköre kiterjedtségénél fogva meglehetősen tág, de a tanulmány célja kifejezetten a 2007–2013-as időszakra vonatkozó második Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) megalapozásához kapcsolódó, elkészült tervdokumentumok – Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK), Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) – társadalmi egyeztetésének körülményeire.<sup>2</sup>

### *Partnerség Magyarországon az NFT, OFK, OTK tervezésében*

Magyarországon a partnerség elve a területfejlesztésben már jóval az uniós csatlakozás előtt megjelent. Az 1996-os területfejlesztési törvény előírja, hogy a feladatokat az állami szervek, önkormányzatok, természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodó és érdekvédelmi szervezetek, valamint más intézmények összehangoltan, egymással együttműködve látják el. Az 184/1996 Korm. rendelet tartalmazza a területfejlesztési koncepciók és programok egyeztetésének rendjét, melyben meghatározzák a dokumentumokat véleményező kört, a válaszadásra rendelkezésre álló idő minimumát. Ennél részletesebb előírások egyik jogszabályban sem találhatók, de ebből önmagában nem következtethetünk arra, hogy az alkalmazott gyakorlat megfelel-e a különböző szereplők igényeinek.

Az említett jogszabályok hatálya azonban a tárgyalandó tervek közül csak az OTK-ra terjed ki, azok nem vonatkoznak az NFT-re, az Operatív Programokra (OP), az OFK-ra stb. – ez utóbbiak szabályozása eddig kormányhatározatokban történt. Ezért is olvasható a szakirodalomban egy olyan tervtörvény megalkotásának

a szükségessége, ami valamennyi fejlesztési tervre irányadó, és az összes fontos kérdést (beleértve a partnerséget) szabályozza. (Ám erre egyelőre nem látszik kormányzati szándék.) Ez persze nem jelentene teljes garanciát arra nézve, hogy az egyeztetések mindig a kívánatosnak megfelelően történjenek, de a jelenlegi ad hoc, jogi keretek nélküli módszerekhez képest mindenképpen előrelépés lenne.

### *Az első Nemzeti Fejlesztési Terv*

Az összehasonlítást megkönnyítendő, praktikus előbb azt megnézni, hogyan alakult a partnerség a 2004–2006-os időszakhoz kötődő 1. NFT esetében, mivel az ennek kapcsán megfogalmazott tapasztalatok döntők lehetnek a későbbi tervezézetésben. Azonban figyelembe kell venni néhány olyan körülményt, ami legalábbis részben magyarázatot ad azokra a kritikákra, amelyeknek utóbb a szakemberek hangot adtak. Természetesen ezek nem mindegyike van összefüggésben a partnerséggel, de közvetetten mégis befolyásolták azt.

- Az újonnan csatlakozott (2001–2002-ben csatlakozni vágyó) EU tagállamoknak nem álltak rendelkezésre tapasztalatok a fejlesztési dokumentumok elkészítésével, egyeztetésével (végrehajtásával) kapcsolatban.
- Mivel 2002 tavaszán új kormány került hatalomra, annak kb. egy éve volt a tervezési munkálatok elvégzésére, ami túlzottan szűkös időkorlátokat eredményezett. (Az új kormány csak a helyzetértékelést vehette át az előzőtől, de ezt is aktualizálni kellett.)
- Tekintve, hogy a politikai oldalak között nem volt konszenzus az 1. NFT alapvető kérdéseiben, illetve az egyes kormányok „saját ciklusuk” közben sem dolgozták ki a maguk közép-hosszú távú ágazati stratégiáit, nem lehetett korábbi anyagokra támaszkodni, azokat beépíteni.
- Maga a (terület)fejlesztési intézményrendszer sem volt „bejáratott”, egyes hivatalok felállítása (Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH), Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH)) a régiókban pedig ugyan már korábban is működtek a Fejlesztési Tanácsok (RFT), Ügynökségek (RFÜ),<sup>3</sup> azok addigi tevékenysége, kapacitásai nem voltak elégségesek ahhoz, hogy stabil, kompetens partnerként vehessenek részt a tervezésben.

Az NFT melléklete meglehetősen részletes tájékoztatást ad az egyeztetési folyamatról. Ebből az derül ki, hogy a dokumentum elkészítésének felelősei elvben igen nagy hangsúlyt fektettek erre, az már más kérdés, hogy a partnerek hogyan látták a realizálást, illetve itt kell megjegyezni azt is, hogy a véleményezési jog nem jelenti azt, hogy a tervezőknek a javaslatokat kötelezően el kell fogadniuk. Ők nyilvánvalóan szelektálni fognak aszerint, hogy az adott elem mennyire illeszkedik a célokhoz, a többi részlethez. Tehát a különböző szereplők kifogásai közül azok tekinthetők elsősorban indokoltnak, amik elvi, módszertani jellegűek (ezekről később).

A partnerek megkeresése – szociális, gazdasági, szakmai, regionális<sup>4</sup>, civil, kisebbségi és női szervezetek, önkormányzati érdekszövetségek – három szakaszra tagolódott: először a helyzetfelmérést és a stratégiát, azután az operatív programokat, majd a teljes dokumentumot megvitatták. Az egyeztetésnek többféle módszere volt:

- A Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala (NFTH)<sup>5</sup> együttműködési megállapodást kötött néhány kiemelt partnerrel – mint pl. a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a munkavállalói oldalt képviselő hat országos szakszervezeti szövetség, a kilenc országos munkaadói szövetség, a Magyar Agrárkamara, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége –, ennek értelmében a felek együttműködnek az NFT elkészítése, végrehajtása, értékelése és ellenőrzése során, a kölcsönös tájékoztatás, oktatás, képzés, társadalmi egyeztetés terén.
- A Hivatal közvetlen megkereséssel fordult több mint 600 szervezethez (levélben vagy e-mailben), kb. 350 válasz érkezett.
- A személyes kommunikáció keretében az NFT-ért és az OP-kért felelős miniszter és a regionális szereplők (RFÜ-k) konzultációkat tartottak, információkat adtak az NFT-vel kapcsolatos feladatokról, a Hivatal önálló fórumokat, rendezvényeket szervezett.
- A dokumentum végleges változatát magtárgyalta több makroszintű és regionális partner (Országos Területfejlesztési Tanács, Országos Érdekegyeztető Tanács, Országos Környezetvédelmi Tanács, Országos Cigányügyi Tanács, Regionális Fejlesztési Tanácsok).
- Interneten keresztül letölthetők voltak az egyeztetésre szánt anyagok, illetve hozzá lehetett szólni, módosító javaslatokat lehetett tenni az egyes témákhoz.
- A Regionális Operatív Program (ROP) elkészítéséért és vitára bocsátásáért az NFTH felelt, a tervezés feladata azonban a VÁTI Kht.-ra hárult, illetve bevonták az ügynökségeket is. A részanyagokat a regionális munkacsoportok ülésein megtárgyalták a régiók és az ágazati minisztériumok képviselői – a régióon belüli konzultációért elsősorban az RFÜ-k feleltek. A folyamat itt is három szakaszra bomlott: először a helyzetelemzést, később a stratégiát, majd a teljes operatív programot megvitatták.

A melléklet számos statisztikát közöl a folyamat eredményéről, pl. a válaszadók státus szerinti, ágazati, területi stb. megoszlásáról, a javasolt prioritásokról, összefoglalja az egyes csoportok véleményét.

Ami a partnerek szemszögét illeti, nem áll rendelkezésre az egyes szereplők tapasztalatait teljeskörűen feltáró anyag, de Márton (2004) tanulmánya számos tanulságra felhívta a figyelmet (elsősorban a régiók szemszögéből).

- A szűkös időkeretek miatt a konzultációk dömpingszerűn alakultak, ami nem tette lehetővé a tervezési folyamat megfelelő követését, nem hagyott elég időt a javaslatok érdemi kidolgozására, a visszacsatolásra.

- Az átláthatóságot rontotta a kormányhatározatban való szabályozás is, ami lényegében csak a határidőket és a felelős államigazgatási szervek körét tartalmazta – ezáltal a kompetenciaviszonyok sem voltak világosak.
- Mivel a dokumentumok folyamatosan változtak, nem volt stabil tárgya az egyeztetésnek, ami nehezítette a véleményalkotást – ugyanakkor elmaradt a konzultáció a véglegesített operatív programokról.
- A helyi partnerek közül a civil szervezetek, a vállalkozók és a politikai elit képviselői is többnyire távol tartották magukat az egyeztetéstől, így sajátos érdekeiket sem tudták megjeleníteni.
- A regionális szereplők gyengeségeként (is) értékeli azt is, hogy végül egyetlen ROP született, ráadásul tematikus prioritásokkal,<sup>6</sup> illetve a régiós szakemberek részvételét egyetlen alsó szintű munkacsoport biztosította a tervezésben, a koordinációs bizottságban már csak a TERET<sup>7</sup> kapott tanácskozási jogot.

A szerző szerint egyrészt fokozottabban kellene törekedni a fenti kimaradók bevonására, másrészt konkrét javaslatot is tesz a folyamat jobb, hatékonyabb megszervezésére.

Igaz, ez „csak” egyetlen vélemény, de más anyagokban található részletek, valamint egyéb információk alapján úgy tűnik, ezek tipikus és vélhetően mások által is osztott problémák. A kérdés az, hogy ezek a meglátások találkoznak-e a kormányzati szereplők véleményével, és ennek tükrében várható-e változás a későbbi egyeztetések során.

### *OFK, OTK, 2. NFT*

Bevezetésképpen meg kell jegyezni, hogy mivel Magyarország csak 2004 közepén csatlakozott az EU-hoz, a következő programozási periódus pedig 2007-től kezdődik, és a dokumentumokat (Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK=NFT, OP-k) 2006 folyamán át kell adni az EB-nek, valójában már jóformán az 1. NFT indulásától elő kellett (volna) készíteni a 2007–2013-as ciklushoz kötődő feladatokat.

- Értékelni kell az 1. NFT megvalósulását intézményi, pénzügyi, eredményességi stb. szempontból, ennek alapján lehet javaslatokat tenni az esetleges módosításokra.
- Mivel korábban elmaradt az Átfogó Fejlesztési Terv kidolgozása, össze kellett állítani egy olyan koncepciót (ez lett az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció), ami tágabb a második Nemzeti Fejlesztési Tervnél, kiterjed a hazai finanszírozású fejlesztésekre is, és hosszabb időszakra tekint ki. Ez nem kötelező, de praktikus, és volt is rá szándék, ami 2002-vel ellentétben most realizálódott.
- Az előzőhöz kapcsolódóan nem csak a fejlesztési elképzelések (célok, prioritások) kialakításáról van szó, hanem az intézményi keretek esetleges megváltoztatásáról, decentralizálásáról is.

- Időszerű volt az Országos Területfejlesztési Koncepció hatvétenkénti felülvizsgálata, amit értelemszerűen a többi dokumentummal összhangban célszerű megtenni.
- Felmerült, hogy az NFT szabályozása ne kormányhatározatokban történjen, ezért ki kell találni a jogi keretekre vonatkozó optimális megoldást.
- Végül sort kell keríteni maguknak a terveknek (NSRK, OP-k) az összeállítására.

Minderre a rendelkezésre álló (hátralévő) idő ismét szűkös, ami felveti azt az aggodalmat, hogy bizonyos hibákat nem sikerül kiküszöbölni.

A fenti pontok mindegyike érinti a partnerséget, ezért röviden érdemes áttekinteni, mi történt eddig.

Még 2004-ben elfogadták az 1076/2004 Korm. határozatot az Európa-terv kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről. Ennek legfontosabb elemei témánk szempontjából az alábbiak:

- El kell készíteni az OFK-t és vele párhuzamosan a megújított OTK-t. Az OFK egy hosszabb távú, 2020-ig kitekintő, uniós és hazai forrásból megvalósuló fejlesztésekre irányadó dokumentum, az OTK gyakorlatilag ennek a területi metszete. E két koncepció alapját képezi a későbbi tervezésnek, őket a parlament elé kell terjeszteni.
- A határozat deklarálja a régiók ágazatokkal egyenlő súlyát a tervezésben. A tematikus munkacsoportok mellett a régiókban az RFÜ-k bázisán regionális munkacsoportok jönnek létre, amelyek bevonják a szakmai, ágazati, gazdasági, szociális partnereket, illetve a tudomány képviselőit.

A fentiekkel összhangban 2005-re valóban elkészült az OFK és az OTK, ezek társadalmi egyeztetése a nyáron zajlott, a parlament elé novemberben kerültek, elfogadásuk az eredetileg tervezett március helyett<sup>8</sup> az év végén történt meg.<sup>9</sup> Folyamatban van az Nemzeti Stratégiai Referenciakeret és az operatív programok kialakítása, de ezekről nyilvános munkaanyagok még nem ismertek. Az eredeti elgondolás szerint (NFH) az NSRK elkészítésének határideje 2005 vége, az OP-k esetében 2006 január-március volt, ezt azóta már kitölték (erről később). Várhatóan nem lesz változás abban, hogy a programokat továbbra sem viszik a parlament elé, ez nem is előírás, de többek szerint nagyobb legitimitást biztosítana.

A tervezés szakaszában a partnerségre vonatkozóan az alábbi elemekből indulhatunk ki. Egyrészt az NFH honlapján a partnerségi oldalakon<sup>10</sup> szerepelnek az elvek, és itt találhatóak különböző anyagok (OFK, OTK<sup>11</sup>) is. Másrészt az EU Füzet (NFH [3], 2005) leírja a társadalmi–gazdasági együttműködés rendjét, ami táblázatos formában tartalmazza az egyeztetés ütem- és feladattervét – ez utóbbi az OFK-ra (vele együtt mozog az OTK), NSRK-ra és az OP-kra vonatkozik. Elkülönítük a folyamat egyes szakaszait, meghatározzák a partnerek körét, a részvétel módját és a határidőket.

A civil részvétel rendszere:

- információkhoz való hozzáférés: a tervdokumentumok olvashatók az NFH honlapján,
- aktív tájékoztatás: a tervezésben részt vevő állami szervek tájékoztatják a társadalmat a tervezőmunka menetéről (sajtó, internet, egyéb formában),
- széleskörű társadalmi konzultáció: minden érdeklődő kifejtetheti a véleményét írásban és szóban (nyilvános fórumok), az NFH internetes fórumot működtet,
- közvetlen részvétel: a tematikus és regionális csoportok a folyamat egészében jelen vannak, így a partnerek bevonásán keresztül biztosított a civil részvétel,
- civil egyeztetés partnereinek kiválasztása: a társadalmi érdekcsoportokat reprezentáló szereplők kiválasztása, ezekkel együttműködés – a munkacsoportok önállóan döntenek a partnerekről.

A sikeres társadalmi egyeztetés alapelvei (részben eltér a korábbiaktól):

- strukturáltság: a kormány nyilvánosságra hozza a tervezés folyamatát, menetrendjét, a civil szervezetek részt vehetnek a munkacsoportokban
- részvétel: a civil szervezetek megismerhetik és véleményezhetik a dokumentumokat
- folyamatosság: a kapcsolattartás folyamatos a civil szervezetekkel, azok a tervezés valamennyi szakaszában jelen vannak
- nyitottság, nyilvánosság: az egyeztetési folyamat nyitott, átlátható, befolyásolható, az államigazgatási szereplők rendszeresen információt nyújtanak, a kapcsolattartást dokumentálják, a felvetésekre válaszolnak
- visszacsatolás, értékelés: a kormányzat jelentést készít az egyeztetésről, a vélemények beépítéséről.

A fentiekből látható, hogy az elkötelezettség megvan a partnerségi elv erőteljes érvényesítésére, de kérdés, hogy a gyakorlat összhangba kerül-e ezzel a szándékkal. Ugyanakkor ezek a deklarációk arról semmit sem mondanak, hogy az egyeztetés hatékonyságát és eredményességét milyen tényezők garantálják, és a fő problémák általában inkább ebből származnak. Nem véletlenül kéri számon sokan egyrészt a társadalmi viták forgatókönyvének részletes kidolgozását és közzétételét, másrészt a törvényi megoldást. Mindamellet a Hivatal jogosan kéri azt, hogy a partnerek is cselekedjenek felelősen, és előre szervezzék meg saját részvételük módját. Ahogy azt is leszögezi, hogy a partnerek joga a vélemény nyilvánítás, a javaslatokról a döntés a kormányzat joga és felelőssége.

Az EU Füzet összefoglaló táblázatból pedig az derül ki, hogy az elkülönített hét szakasz (első a helyzetértékelés, inputgyűjtés, utolsó az operatív programok véleményezése) mindegyikében szerepet kapnak a kiemelt partnerek és a társadalmi nyilvánosság is. A részvétel módja a két körnél részben eltérő: míg az inputgyűjtésnél a kiemelt partnerek esetében a bevonás formája a műhelymegbeszélés, a többi



csoportnál a regionális fórum (RFÜ-k szervezésében), addig a véleményezésnél a kiemelt partnerek írásban adnak választ (a módszer közelebbről nem definiált), a szélesebb közvélemény pedig internetes fórumhoz csatlakozhat. Az időkeret teljes folyamata kb. egy év, 2005 első negyedétől 2006 januárig tart (ez mint történt rá utalás, csúszik mind a koncepciókat, mind az NSRK-t és az OP-kat illetően).

Az alábbiakban azt nézzük meg, hogyan zajlott az egyeztetés eddig a gyakorlatban.

Első szakasz<sup>12</sup>: Az OFK (NFT) kidolgozásának folyamata egészen 2004 elejéig nyúlik vissza, február 23. és június 21. között az NFH 17 alkalommal szervezett háttérbeszélgetéseket a fejlesztéspolitikai célokról. Ezekon általában néhány (2–6) ember vett részt, akik a tervezés szempontjából jelentősnek ítélt intézményeket (egyetemek, kutatóintézetek, magáncégek) képviseltek. A résztvevők (összesen több mint 60 ember) névsora és a beszélgetések átiratai megtalálhatók a Hivatal honlapján.

Az NFH által regisztrált ún. jövőképviták (közel 50, az írásos anyagok hozzáférhetőek) valamivel később, 2004 november elején kezdődtek, és 2005 április elejéig tartottak. Ezeket a tematikus munkacsoportok tevékenységi köre alapján strukturálták, egy-egy rendezvényre – amelynek társszervezője általában valamelyik folyóirat volt – itt is néhány (3–9) embert hívtak meg. A résztvevők köre szervezeti szempontból az előzőhöz hasonlóan alakult, amennyiben a leginkább érintett intézmények képviselői (elsősorban a tudományos szférából) kaptak meghívást (összesen 100–150 fő). Az ilyesfajta szelekciónál kérdésként merülhet fel, hogy valóban az adott témában legjáratosabb, legilletékesebb szereplőket választják-e ki, de ez kívülről az információk teljességének birtoklása nélkül nehezen eldönthető. Maga a megoldás ugyanakkor elvben nem vitatható.

Az NFH összefoglalja azokat a rendezvényeket is, amelyekre 2005. február elejétől július közepéig került sor, azaz az OFK előzetes munkaanyagának elkészültétől a hivatalos társadalmi egyeztetésre bocsátás időpontjáig. Ezek lényegében a hivatali (NFH, OTH) szakértők által tartott előadások voltak (kb. 80) a legkülönfélébb alkalmakkor (roadshow-k, egyebek).

A helyszíneket tekintve a jövőképvitákat általában Budapesten szervezték, vidéki városokban kevesebbszer, és azok sem „fedték le” az ország összes régióját, megyéit, nagyobb városait. A többségében roadshow-kon megtartott előadások már területileg jóval nagyobb kört alkottak, azonban a jelentősebb városokon túl ezek sem terjedtek, miközben egy-egy helyszínre (pl. Szeged, Pécs, Debrecen) többször is visszatértek.

Az NSRK megalapozása érdekében a tárcák műhelyvitákat szerveztek (13 szakterületi bontásban), ezekben alkalmanként 20–30 ember vett részt.<sup>13</sup>

Második szakasz: Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepciót (Országos Területfejlesztési Koncepciót) végül 2005 júniusában hozták nyilvánosságra, a dokumentumokat feltették az internetre, az Nemzeti Fejlesztési Hivatal (Országos Területfejlesztési Hivatal) honlapjára. Az OFK két részből áll (helyzetelemzés, célok és eszközök), valamint van még egy összefoglaló kiadvány is. Az egyeztetés nyár végén zárult le – a válaszadás elektronikus formában történt a könnyebb feldolgozhatóság miatt –, ezzel összefüggésben az NFH jelentést tett közzé. Ebből, illetve a kérdőíves

válaszok összegző anyagából (NFH (1) (2), 2005) többek között az alábbiak derülnek ki, kiegészítve saját véleményemmel:

- Az OFK-t közel 9 ezren töltötték le az internetről, itt közvéleménykutatást is rendeztek a specifikus célok elfogadottságáról, amiben 2730-an vettek részt. (Hogy ez sok vagy kevés, azt önmagában, összehasonlító elemzés nélkül nem egyszerű minősíteni.)
- A véleményezésre a Hivatal strukturált elektronikus formát választott a rövid feldolgozási időre tekintettel, ennek keretében július elején CD-n kétezres szervezetnek küldte meg az OFK-t, OTK-t és a használandó kérdőíveket. A válaszadásra augusztus közepéig volt idő, de a kérdőíveken túl számos írásos javaslat is érkezett. Összesen mintegy 350 szervezet küldte meg a véleményét (ebből kb. 300 kérdőív és 50 szöveges értékelés), ami 17–18%-os arányt jelent (a legaktívabbak a regionális, egészségügyi, oktatási-tudományos és környezetvédelmi szervezetek voltak). Ez az arány a körülményekhez képest – az anyagok „házhoz mentek”, szervezetekhez és nem magánszemélyekhez – szerénynek mondható, és ennek fényében elgondolkodtató, hogy a civil társadalom egészében vajon mennyi igény van arra, hogy beleszóljon az ország jövőjét érintő ügyekbe. Miközben persze a másik oldalon, az aktív kisebbség részéről határozott elvárások fogalmazódnak meg a részvétel intenzitását, módszerét és egyebeket illetően.
- A jelentés leírja, hogy az egyes célokat mennyiben, milyen sorrendben támogatták a partnerek, illetve milyen javaslatokat tettek a gazdaság, a társadalmi célok és a fenntarthatóság, területi és társadalmi kohézió, decentralizáció vonatkozásában (OFK). Ugyanakkor, ahogy a Hivatal is elismeri, az OFK-val kapcsolatban éppen az volt a legfőbb kritika, hogy túlságosan átfogó ahelyett, hogy hangsúlyokat jelölne ki, és ebből következően a kérdésekre adott válaszokból sem vonhatók le messzemenő következtetések. Ugyanis nem meglepő, hogy a partnerek egyetértenek, pl. a versenyképes Magyarország megteremtésével, a népesség egészségügyi állapotának javításával, a foglalkoztatás bővítésével vagy a versenyképes tudás növelésével. Az érdekes ebben maximum a sorrend kialakítása lehet, de nincs információ arról, hogy ha a célok megvalósítása számos okból korlátozott – márpedig nyilván az még középtávon is –, akkor a szervezetek mihez ragaszkodnának mindenképp, miről mondanának le, illetve egyáltalán mit gondolnak reális és kívánatos jövőképek, milyen eszközöket alkalmaznának a célok elérése érdekében. Vagyis nem derül ki, hogy a vonzó, de kevésbé hitelesnek tűnő kívánságlista milyen szűkebbre szabott és racionálisabb egyéni koncepciókra „váltható át”. Ráadásul az egyes célok mellett feltüntetett javaslatok semmi olyasmit nem tartalmaznak, amit bárki ne sorolt volna fel, ha megkérdezik, de ettől nem kerülünk közelebb a végrehajthatósághoz. Hozzá kell tenni, hogy mindez legalább annyira a véleményezés módszertani hibája, mint az OFK hiányossága. Mindamellet a Hivatal védelmében azt is le kell szögezni, hogy

a prioritások kijelölése nehéz és konfliktusgerjesztő lépés, ez esetben valószínűleg az lenne a reklamáció tárgya, hogy valamely terület miért maradt ki.

- Ami a koncepciókban megjelenő intézményi kérdéseket illeti, a jelentés tanúsága szerint a véleményezők hiányolják a (közelebről szintén nem körülírt) közigazgatási reformot, a regionalizmust, a decentralizációt.
- Nem szükséges részletesebben ismertetni, hogyan dolgozták fel – háromszor is – a beérkezett válaszokat (tartalomelemzés, program segítségével kulcsszavak keresése, gyakoriságmérés), az viszont érdekes, hogy mennyire vették figyelembe a véleményeket. Ez azonban a jelentésből nem derül ki pontosan, csak annyi tudható, hogy a beépíthetőséget a tárcák vizsgálták, de a döntést az FKTB TOB<sup>14</sup> hozta meg augusztus végén. A több mint száz módosító javaslat nagyobbik részét a terület akceptálta. (Az NFH megőrizte a fel nem használt véleményeket is, esetleges későbbi beépíthetőség okán.)
- Annak elemzése, hogy végül mennyiben változott az eredeti munkaanyag, túlmutat a cikk keretein, de a legfontosabb megállapítást azért meg kell tenni. Látható, hogy a tervezők egyes részeket (szavakat, mondatokat, egész bekezdéseket) kihúztak, másokat helyettük beillesztettek, illetve teljesen új tartalmak is bekerültek az anyagba. Ugyanakkor ezeknek a módosításoknak a nagyobb része inkább átfogalmazásnak, apróbb pontosításnak, kiegészítésnek tekinthető, nem érdemi változtatásnak. Talán a környezeti szempontok fokozottabb figyelembevétele az, ami az új OFK-ban jól érzékelhetően nagyobb hangsúlyt kapott az egyeztetést követően.
- A visszacsatolás azt jelenti, hogy a résztvevő szervezetek írásban választ kapnak véleményeik sorsáról – ezt a szándékot az NFH megerősítette, de jelezte, hogy a folyamat hosszabb időt vesz igénybe.

Az OTH kifejezetten az OTK egyeztetéséről ilyen összefoglaló anyagot nem hozott nyilvánosságra, csak az érintett hivatali szakemberek álláspontjára lehet hivatkozni, amiből az derül ki, hogy az OTK céljainak elfogadottsága igen magas (80% feletti) volt, és a javaslatok nagyobb hányadát integrálni is tudták.

Arról, hogy a tágabban értelmezett társadalom, illetve a magát érintettnek gondoló (aktív) civil szféra hogyan értékeli a partnerség eddigi megvalósulását, nem is lehet teljeskörű információnk, a hozzávetőleges képalkotáshoz is közvéleménykutatás szükséges. Azonban a tájékozódást segíti, hogy magalakult egy olyan akciócsoport – Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNy) –, ami magára vállalta, hogy nyomon követi és elemzi az NFT egyeztetésének folyamatát, és javaslatokat tesz a tapasztalt problémák kiküszöbölésére a partnerség javítása érdekében. A CNNy negyedévente jelentést készít, amelyek felkerülnek a saját honlapra. Az alábbiakban a szervezet főbb észrevételei, kritikái, javaslatai olvashatók (CNNy 2005) (amelyekkel túlnyomórészt egyet lehet érteni), kiegészítve saját véleménnyel:

- Korábban (első jelentés) a CNNy komolyan kifogásolta a társadalmi egyeztetés állandó csúszását, az információk hiányát. Ehhez képest jelentős előre-

lépéseket tapasztalt több tekintetben, de a későbbi időszakra vonatkozóan (második jelentés) is számos kritikát fogalmazott meg.

- Általános problémaként említette egy olyan komplex egyeztetési terv hiányát, ami részletesen tartalmazná a tervezési folyamat fázisait, a határidőket, módszereket, a civilek teendőit, a kontaktszemélyek elérhetőségét.
- A határidőket illetően a szervezet azt gondolja, hogy az egyes dokumentumok súlyának megfelelő, elégséges időkeretet biztosítani kell, ami eddig nem történt meg. Az OFK-t (OTK-t) elvileg több mint három hét alatt kellett véleményezni, de ezt több tényező is nehezítette. Egyrészt a július 20–augusztus 13. közti időszak a nyári szabadságolások ideje, ami főleg kisebb szervezeteknél okoz gondot. Másrészt az eredeti határidő augusztus vége volt, és ezután következett be az előre nem látható, civilek számára hátrányos módosítás a dátum előrehozásáról. Harmadrészt a kereteket tovább feszítették a technikai problémák, amelyek az egyébként helyesnek vélt elektronikus formából adódtak. Ugyanis a kérdőívek kitöltéséhez, megnyitásához szükséges programot nem tudták használni a korábbi verziókkal rendelkező partnerek. Mire a mindenki számára alkalmazható változatot feltették az internetre, már augusztus eleje volt.
- A strukturált kérdőíves megoldást a CNNy a könnyebb feldolgozhatóság szempontjából pozitívan értékeli, de ennek a formának a túlsúlyos alkalmazását hátrányosnak tartja, mivel szűkíti a válaszolás mozgásterét, így valójában nem derülhet ki a partnerek álláspontja. A kérdőív eleve nem tud minden területet átfogni (ami kimarad, azt nem lehet véleményezni), és kiindulási alappal tekinti a stratégiai célok helyességét.
- A szervezet szerint a civileket már a tervezés kezdetekor be kell vonni, és arra is lehetőséget kell biztosítani, hogy magát az egyeztetési folyamatot, a kérdőívek módszertanát bírálják, javaslatot tegyenek.
- Szintén kifogásolják, hogy a beérkezett vélemények feldolgozásába nem tekinthettek bele, csak vázlatos információkat kaptak ennek módszereiről, így nem látják annak a garanciáit, hogy a válaszokat „helyesen” értékelték-e. Ezen kívül nem vehettek részt a módosítások beépíthetőségéről tárgyaló Tervezési Operatív Bizottság ülésein sem, holott az indoklás a nyilvánosságra tartozik. Ami a visszacsatolást illeti, a beküldéstől számított egy hónap múlva még mindig nem jött visszajelzés az NFH-tól – az államigazgatási határidők tartását minden esetben kérik a hivataloktól.
- A CNNy örvendetesnek ítéli az internetes kommunikációt, több honlapot megvizsgált. Jogos észrevételként vetette fel (bár bizonyos elemekben történt változás), hogy az NFH honlapján viszonylag nehezen találták meg az elérni kívánt anyagokat, információkat. Ugyanis nem evidens, hogy a fejlesztési dokumentumokat a „Partnerség” címszó alatt keressük, ami ráadásul nem is szerepel az oldalmenüben. A legkézenfekvőbb megoldásként értékelhető „Tervezésre” kattintva az 1. NFT anyagaihoz jutottunk. Az egyik partnerségi

oldalón szerepel tehát az OFK és az OTK, de előfordultak olyan kellemetlenségek, hogy két dokumentum össze volt cserélve, illetve a borítón látható dátum nem egyezett meg a láblécen jelzettel, így nem volt világos, melyik változatot olvassuk. A fentieket kiküszöbölve praktikus lenne olyan dokumentumtárat létrehozni, ami jól strukturáltan tartalmazná az összes anyagot. Hozzáteve, hogy az aktualizált verziókat minél hamarabb kívánatos feltenni. (Szintén nem ártana a jogszabályokat is egyszerűbben fellelhető helyen gyűjteni.) Lényeges lenne az eseménynaptár naprakész, teljeskörű nyilvántartása. A Fejlesztéspolitikai Portál ugyan elvileg feltehetően azt a célt szolgálja, hogy valamennyi információ átlátható formában jelenjen meg, ez a gyakorlatban nem így van, egyes dokumentumok vagy egyáltalán nincsenek ott vagy már elavult változataik érhetők el. Mindemellett azt is érdemes figyelembe venni, hogy bár az Internet kétségtelenül jó megoldás azok számára, akik érdeklődnek, technikailag képzetek és rendelkeznek hozzáféréssel, mások szempontjából (akikre az előbbieket nem teljesülnek) ez nem kielégítő. Ha tehát a hivatalok valóban mindenkire el akarnak jutni, beleszólást akarnak engedni, akkor más formában (szórólap, kiadvány, tévé, sajtóhirdetés stb.) is intenzívebben kellene kommunikálni.

- Tanulságos még a jelentésben egy táblázat, ami többek között a Regionális Civil Fórumok (RCF) és a nyilvánosság részvételét vizsgálja a tervezésben. Ebből az derül ki, hogy egyedül a Közép-magyarországi és a Dél-dunántúli régióban valósul meg viszonylag nagyobb mértékben a partnerség, itt az RCF jelen van az Regionális Fejlesztési Tanács ülésein, igaz, véleményét sokszor nem építik be, hozzájárult a 2007–2013-as tervek kidolgozásához és a szélesebb nyilvánossággal együtt véleményezte azt. A többi térségben a kép vegyesebb, több a nemleges válasz és az adathiány (Észak-Alföldről egyáltalán nincs információ).

### *Értékelés és összegzés*

A leírtakból az a következtetés vonható le, hogy Magyarországon a partnerségi elv megfelelő alkalmazására a hivatali szervek részéről van hajlandóság, a civil szféra részéről pedig igény, ugyanakkor a pozitív fejlemények mellett számos probléma is megfogalmazható.

A tervezési szakaszban – ellentétben a végrehajtással – jelentősebb mértékben részt vehetnek a legkülönfélébb intézmények, célul tűzhető ki a legtágabban értelmezett nyilvánosság. Ez természetesen szintén nem jelenti azt, hogy a részvétel módja vagy a befolyásolás lehetősége korlátlan, keretek nélküli lenne, ezt is különböző elvárások összeegyeztetésével kell kialakítani, a folyamat eredményessége a kormányt kötelezi. Ugyanakkor egyes elemekben – pl. anyagok olvashatósága, internetes fórumon hozzászólás – a civilek sokasága megjelenésének nincs akadálya, még akkor sem, ha egy részük valószínűleg nem nevezhető kompetensnek. A tervezéssel kapcsolatban – kiknek jut szerep a kidolgozásban, munkacsoportok,

megismerhetőség, véleményezés, igények beépítése – a leírtak alapján az a konklúzió, hogy miközben a hivatalok egyfelől eleget tettek a partnerség követelményének, még számos dologban keresni és alkalmazni kell az eddiginél jobb megoldásokat (pl. határidők, technikai feltételek stb. tárgyában).

### Jegyzetek

- <sup>1</sup> Az uniós pénzeszközök csak kiegészítik a hazai forrásokat.
- <sup>2</sup> A hivatkozott 1260/1999 EK rendelet előírja, hogy az uniós források megszerzéséhez fejlesztési tervet és operatív programokat kell készíteni. Az ezek megalapozását szolgáló hosszútávú koncepciók kidolgozása nem kötelező, de saját érdekünkben praktikus.
- <sup>3</sup> Felállításukat a Tft. 1999-es módosítása tette kötelezővé, az ügynökségek a fejlesztési tanácsok munkaszervezetei. Regionális szinten az RFT-k a területfejlesztés letéteményesei, felelnek a tervek elkészítéséért, a rájuk bízott hazai források elosztásáért.
- <sup>4</sup> Regionális és megyei fejlesztési tanácsok, megyei közgyűlések, kistérségi társulások, települési önkormányzatok, dekoncentrált és civil szervezetei.
- <sup>5</sup> Jogelődje a 2004. jan. 1-től létrehozott Nemzeti Fejlesztési Hivatalnak – mindkét hivatalt az uniós ügyekért felelős miniszter felügyelte.
- <sup>6</sup> Ez azt jelenti, hogy a célok megközelítése szektorális jellegű és nem az egyes térségek sajátos szempontjaiból indul ki, amit sokan nyilvánvalóan sérelmeznek.
- <sup>7</sup> Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsa (RFT-k, RFÜ-k vezetőit tömöríti).
- <sup>8</sup> Ezért még az OGY határozatok elfogadása előtt megkezdődtek az NSRK munkálatai, illetve készült még két dokumentum (Fenntartható Fejlődés Stratégiája, Lisszaboni Akcióprogram).
- <sup>9</sup> A határozati javaslatokhoz számos módosító indítványt nyújtottak be kormányzati és ellenzéki oldalról egyaránt. Az alapállás azonban az volt, hogy míg a kormánypárti képviselők dicsérték az anyagokat, addig az ellenzék jóformán még vitára is alkalmatlannak tartotta.
- <sup>10</sup> Kiindulópont: [www.nfh.gov.hu/xindex2.htm?t=2&i=5343](http://www.nfh.gov.hu/xindex2.htm?t=2&i=5343)
- <sup>11</sup> Ez az OTH honlapján is fenn van.
- <sup>12</sup> Forrás: NFH
- <sup>13</sup> A fejlesztéspolitikai portálon ([www.fejlesztéspolitika.gov.hu](http://www.fejlesztéspolitika.gov.hu)) szerepel a záróvita háttéranyaga.
- <sup>14</sup> Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság Tervezési Operatív Bizottság
- <sup>15</sup> [www.oth.gov.hu](http://www.oth.gov.hu)

### Irodalom

- CNNy (2005) *Második jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról*. [www.nfh.gov.hu/doc/partnerseg/cnnyjelentes2.pdf](http://www.nfh.gov.hu/doc/partnerseg/cnnyjelentes2.pdf)
- 1076/2004 Korm. hat. az Európa-terv tartalmi és szervezeti kereteiről.
- 1260/1999 EK rendelet a strukturális alapok általános szabályozásáról.
- 184/1996 Korm. rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok egyeztetésének és elfogadásának rendjéről.
1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről.
- Horváth Gy. (2001) *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Lados M.–Rechnitzer J. (2004) *A területi stratégiáktól a monitoringig*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs.
- Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv. 2004-2006 / Melléklet: Partnerség* [www.nfh.gov.hu/doc/nft/letolt3/tarsadalmi\\_partnerseg.pdf](http://www.nfh.gov.hu/doc/nft/letolt3/tarsadalmi_partnerseg.pdf)
- Márton Gy. (2004) Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből. *Falu Város Régió*. 9. 32–45. o.
- N. Tóth K. (2005) *Felkészülés a strukturális alapok kezelésére / A partnerség elve* (előadás). VÁTI.
- NFH (1) (2005) *A társadalmi egyeztetésre kérdőíven beérkezett válaszok értékelése*.
- NFH (2) (2005) *Az OFK társadalmi egyeztetésének tanulságai*.

- NFH (3) (2005) *EU Füzet: Gondolkodjunk együtt Magyarország jövőjéről!* [www.nfh.gov.hu/doc/kiadv/eufuzet.pdf](http://www.nfh.gov.hu/doc/kiadv/eufuzet.pdf)
- Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció II. rész: Célok és eszközök* (2005). [www.nfh.gov.hu/doc/partnerseg/ofkmasodikresz0629\\_korr\\_kk.doc](http://www.nfh.gov.hu/doc/partnerseg/ofkmasodikresz0629_korr_kk.doc)
- Pálné Kovács I. (2004) *A magyar közigazgatási reformkoncepció és a területfejlesztés intézményrendszerének összehangolása. – EU-tanulmányok IV.* – Inotai A. (szerk.) Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest. 267–328. o.
- Winkler Gy. (2004) *Gazdasági szereplők a területfejlesztésben, helyük a tervezett rendszerben.* [www.b-m.hu/idea/tanulm.html](http://www.b-m.hu/idea/tanulm.html)
- [www.nfh.gov.hu/doc/doku/ifm\\_tanulmanyok/ifm%202004/palne\\_k\\_i\\_palicaifm.pdf](http://www.nfh.gov.hu/doc/doku/ifm_tanulmanyok/ifm%202004/palne_k_i_palicaifm.pdf)
- [www.nfh.gov.hu/doc/partnerseg/az%20ofk%20tars%20egy%20es%20tanulsagai.pdf](http://www.nfh.gov.hu/doc/partnerseg/az%20ofk%20tars%20egy%20es%20tanulsagai.pdf)
- [www.nfh.gov.hu/doc/partnerseg/diagramos\\_szoveges\\_ertekeles\\_09\\_01.pdf](http://www.nfh.gov.hu/doc/partnerseg/diagramos_szoveges_ertekeles_09_01.pdf)
- [www.nfh.gov.hu/xindex2.htm?t=2&i=5343](http://www.nfh.gov.hu/xindex2.htm?t=2&i=5343) (NFH partnerségi oldal)