

Többszintű kormányzás és területfejlesztés Baranya megyében 2000-től napjainkig

OTKA 132294

Falukonferencia

Pámer Zoltán

Pécs, 2021. szeptember 22.

Absztrakt – tartalom

- Területi kormányzás és területi kohézió – elméleti háttér
- Területi kormányzás és területi kohézió az európai kohéziós politikában;
- Alkalmazott módszerek;
- Az egyes korszakok bemutatása;
- Összefoglalás.

Területi kormányzás – területi kohézió

- Stead (2014): „meghatározott értékek és érdekek mentén történő koordinált cselekvésről”;
- Keating (1998): „új regionalizmus”;
- Zielonka (2014): „new Medievalism”;
- A területi alapú cselekvés megkívánhatja az adott területen kívüli szereplők közreműködését is: *Type I* és *Type II governance* (Hooghe, Marks, 2003).
- Hagyományos viszonyok fellazítása szükséges (Pálné Kovács, 2009).
- A területi szinten elért politikai sikerek egyben a helyi/regionális elit legitimációs bázisát is jelentik (Scott, 2013).

Területi kormányzás – területi kohézió

- Maastricht (1992): szubszidiaritás beemelése – decentralizált döntéshozatal: az európai szociális modell területiesítése (Davoudi, 2005)
- Amszterdam (1997): szubszidiaritási jegyzőkönyv – területi kohézió;
- ESDP (1999): figyelem felhívása a területi szempontokra;
- Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyv (2001);
- Lisszabon (2007): ‚governance’ megjelenése;
- Lipcsei Charta (2007: integrált városfejlesztés eszközei – gazdasági, társadalmi, környezeti problémák együttes kezelése;
- Green Paper (2008): fa területi sokféleléség, mint fejlesztési forrás;
- Kiruna Charter (2009): területi projektek szükségessége a helyi lehetőségek kiaknázása érdekében.

Területi integráltság – *place-based*

- Barca-jelentés (2009):
 - ❖ Területi fókuszú, hosszú távú fejlesztési stratégia szükséges, mely az erőforrások kiaknázásában meglévő hatékonytalanságok, illetve az egyenlőtlenség megszüntetését célozzák.
 - ❖ Integrált, területileg beágyazott közjavak, szolgáltatások megléte, melyet a helyi preferenciák és tudás mentén, participatív (bevonáson alapuló) intézményeken keresztül kezelnek, együttműködésben más területek hasonló szerveivel.
 - ❖ Mindezt kívülről egy többszintű kormányzási rendszer támogatja, mely meghatározott célok és feltételek mellett nyújt támogatásokat.
- Elméleti alapjai: „új gazdaságföldrajz”.
- Kormányzás = feladat-függő megoldások (*Type II* – Hooghe, Marks, 2003).

Területi integráció a kohéziós politikában

- 2000-2006: ‚monofund’ helyett ‚multifund’ (integrált operatív programok);
- 2007-2013: területi együttműködés (INTERREG) besorolása a fő célkitűzések közé, integrált városfejlesztési tervek kidolgozása a pénzügyi eszközök alkalmazásának feltétele;
- 2014-2020: funkcionális térségek megjelenése, makroregionális stratégiák, speciális térségekkel kapcsolatban integrált megközelítés:
 - közösség-vezérelt helyi fejlesztések (*community-led local development* – CLLD),
 - integrált területi beruházás (*integrated territorial investment* – ITI);

Módszertan

Szempont		Kritérium	Dokumentumelemzés módszere
1	Területi dialógus és bevonás: valós, többszintű dialógus a fejlesztési folyamatban részt vevő szervezetek között.	A kidolgozásban részt vevő szintek (helyi, regionális, állami) száma, a <i>top-down</i> és <i>bottom-up</i> koordináció jellege.	A jogi háttér és szakirodalom áttekintésén, interjúk készítésén keresztül a döntéshozatali folyamat rekonstrukciója, az egyes területi szintek szerepének feltárása.
2	Területi diverzitás és tudás: területi diverzitás elismerése a fejlesztési célok megfogalmazásában.	Egy vagy több területi cél, vagy területi preferenciák megléte a dokumentumban.	A dokumentumban meghatározott átfogó és specifikus célok, prioritások és beavatkozások területi logika szerinti áttekintése.
3	Területi intézmények: valóságos intézményi háttér megléte	A dokumentumban címzett szervezetek valós mandátummal és kapacitással rendelkeznek a megfogalmazott célok eléréséhez, avagy azok elérésének elősegítéséhez.	A végrehajtás intézményrendszerének áttekintése a jogi háttér, szakirodalom ismeretében, interjúk készítésén keresztül.

- A Baranya megye szempontjából jelentős fejlesztési programok áttekintése;
- Ministry of Regional Development (2013) módszere alapján.

1. táblázat: A kvalitatív kutatás során alkalmazott módszertan. Forrás: saját szerkesztés.

Módszertan

2. táblázat: A vizsgált dokumentumok köre és típusai
The array and typology of analysed documents

<i>Dokumentum címe</i>	<i>Típusa</i>	<i>Szabályozási háttér</i>
Baranya megye területfejlesztési programja 2003	Megyei program	Területfejlesztési törvény
Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP) 2007-2013	Regionális operatív program	Kohéziós politika – Nemzeti Stratégiai Referenciakeret 2007-2013
Baranya Megyei Területfejlesztési Konceptió 2014-2020	Megyei koncepció	Területfejlesztési törvény
Baranya Megyei Területfejlesztési Program 2014-2020	Megyei program	Területfejlesztési törvény
Baranya Megye Integrált Területi Programja 2015-2020	Megyei integrált területi program	Kohéziós politika – Partnerségi Megállapodás

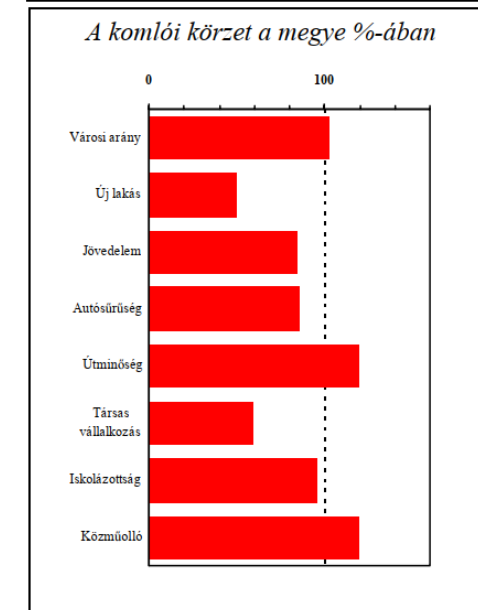
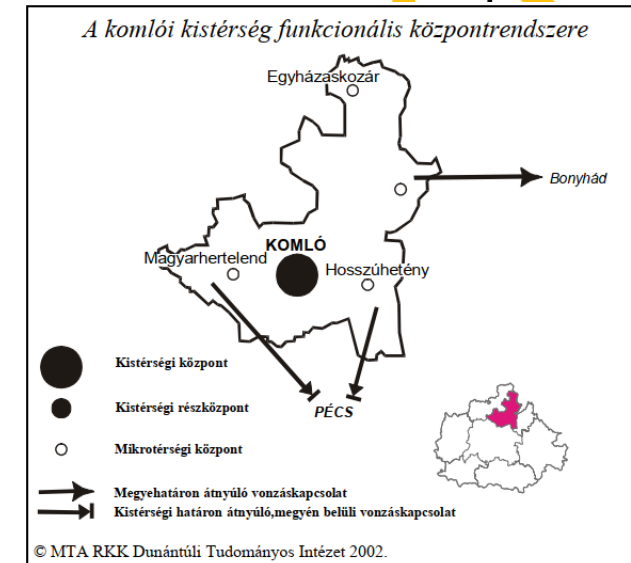
Módszerek:

1. Dokumentumelemzés
2. Félig strukturált interjúk

Forrás: saját szerkesztés

Megyei fejlesztéspolitika az uniós csatlakozás idején – Baranya megyei koncepció 2003

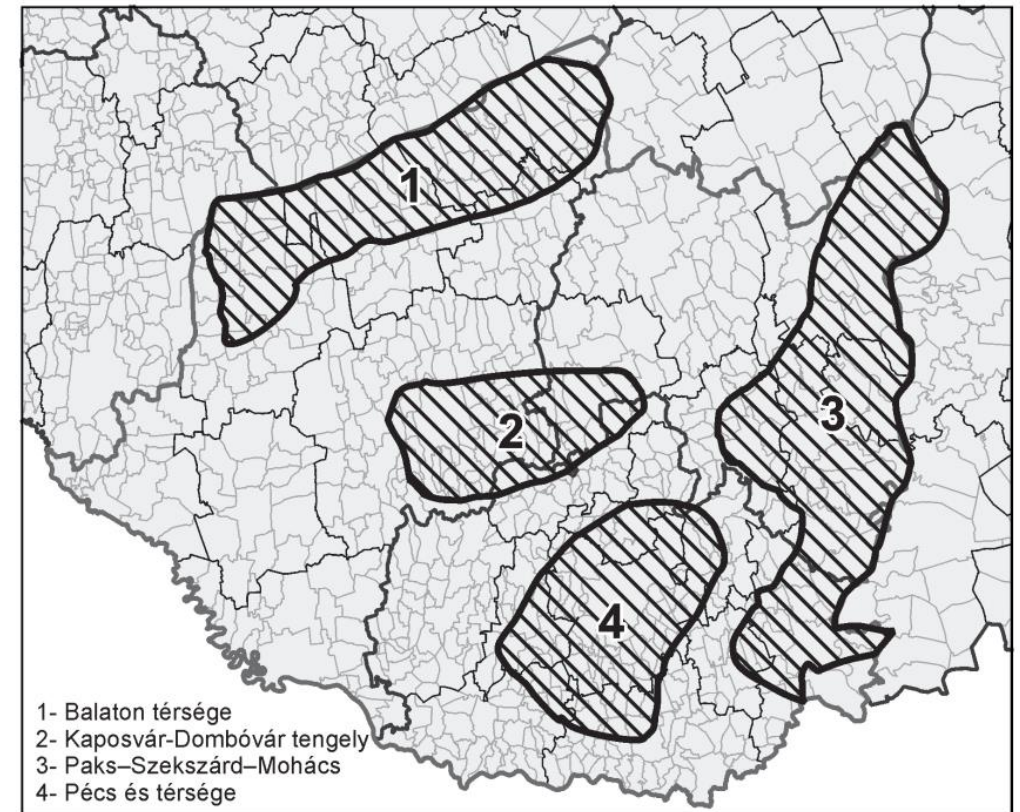
- A megyei területfejlesztési tanács hagyta jóvá;
- Nincsenek precíz részvételi szabályok;
- Készítette: MTA RKK DTI;
- A megye belső területi különbségeinek kezelését célozza – kistérségi fókusz – *bottom-up* logika;
- Országos pozicionálás hiányzik, Pécs „centrumtárség”;
- Stakeholder-elemzést nem tartalmaz;
- Megyei TFT szerepe, gazdaságfejlesztési iroda felállítása;
- Szemlélete adekvát a megyei által kezelt decentralizált fejlesztési forrásokkal.
- Az NFT ROP nem tekinthető megyei v. regionális programnak (megyei vagy regionális bevonás hiánya), bár regionális akcióterv készült.



Regionális léptékű fejlesztéspolitika – DDOP 2007-2013

- Megyei koncepció és program nem készül.
- A DDOP tematikus prioritásaihoz illeszkedő, megalapozó stratégiai fejlesztési programok készülnek.
- Intézményi háttér: Dél-Dunántúli Térségi Tervezői Hálózat, DDRFT Tervezési Bizottság.
- Területi kategóriák bevezetése (gazdaságfejlesztés, turizmus, humán infrastruktúra, városrehabilitáció).
- Részletes adminisztratív intézményi leírás.
- Fejlesztési ügynökség – egyéb szervezetek szerepe részben specifikált.

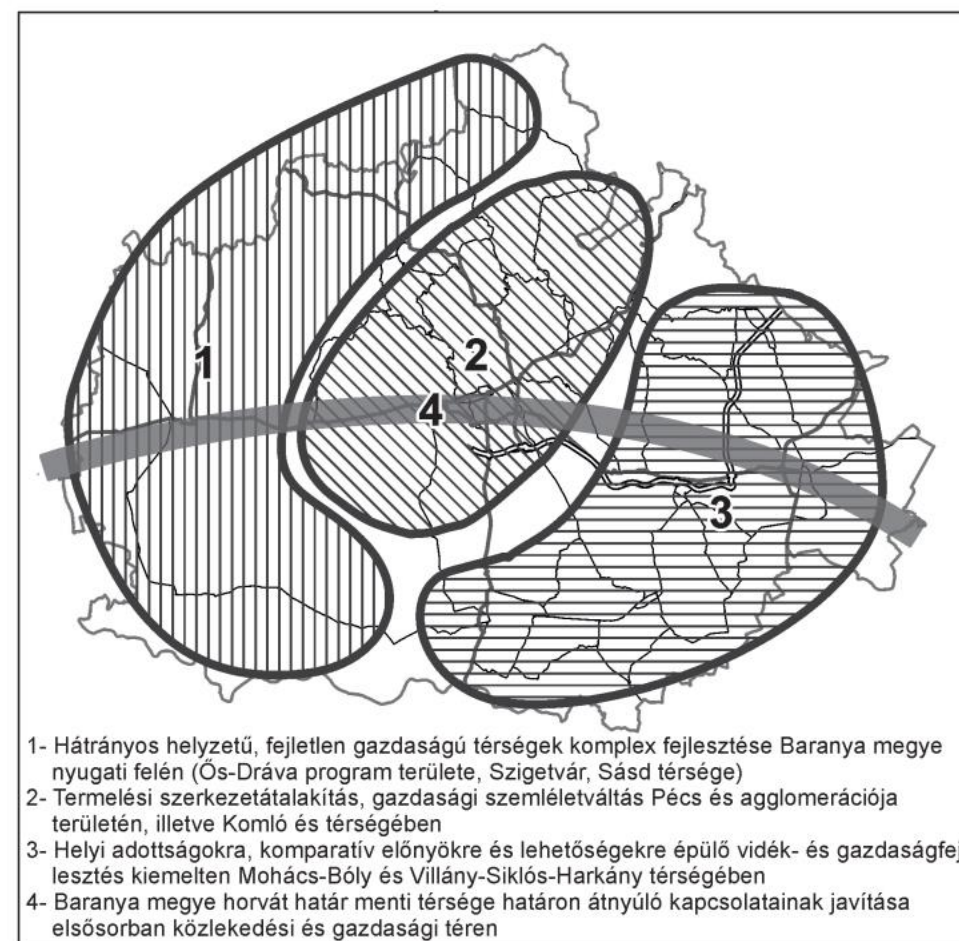
1.ábra: Térkategóriák a Dél-Dunántúli Operatív Programban (2007-2013)
Area categories applied in the South Transdanubia Operational Programme (2007-2013)



A megyei fókuszú fejlesztéspolitika visszatérése – 2014-2020

- A részvétel kérdését Korm. rendelet, partnerségi ter szabályozza, személyes és online konzultációs eszközök.
- A koncepció és program fókusza a megye országon belüli helyzete, figyelem felhívása az elmaradottság tényére.
- Erős top-down szemlélet.
- Kitekintés a szomszéd megyékre – magyar és horvát
- Tematikus célok mellett területi célok, komplex programok megfogalmazása. Tematikus célok vonatkozásában egyedül Pécs van nevesítve.
- A megye által saját hatáskörben elérendő célok és n intézményeken keresztül elérendő célok megkülönböztetése.
- Közreműködő szervezetek bemutatása ambivalens.

2. ábra: Területi célok kijelölése a Baranya megyei koncepcióban és programban 2014-2020
Definition of territorial objectives in the Baranya county concept and programme 2014-2020



Megyei Integrált Területi Program – 2015

- Nem a Tft. hozza létre.
- A megyei program és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) megvalósítását hivatott segíteni: „a forrásfelhasználás hatékonyabbá tétele érdekében (...) integrált stratégiai (...) dokumentum” (BMÖ, 2020; 3-4).
- Központi sablon alapján készül.
- Területi kiválasztási rendszer alkalmazása: megyei szempontok alkalmazása a projektkiválasztásnál.
- Megyei részvétel a menedzsmentben.
- Két (később egy) saját megvalósítású projekt nevesítése.

A megyei területfejlesztési program prioritásai	Kapcsolódó megyei stratégia cél	A megvalósítást szolgáló kapcsolódó TOP prioritás
<i>I. prioritás: A helyi erőforrásokon alapuló gazdaság megerősítése a lokális gazdasági környezet integrált fejlesztésével</i>	1. Helyi gazdaságok fejlesztése 3. Piaci igényekre reagálni képes emberi erőforrás fejlesztés	TOP 1. prioritás TOP 5. prioritás
<i>II. prioritás: Külső erőforrásokra is támaszkodó, a termelési kapacitások növelésére alapozott versenyképes gazdaság megteremtése a megyében</i>	2. Tartós növekedésre képes gazdaság megteremtése	TOP 1. prioritás TOP 5. prioritás
<i>III. prioritás: A piaci igényekhez rugalmasan illeszkedő képzési struktúra kialakítása és fejlesztése</i>	3. Piaci igényekre reagálni képes emberi erőforrás fejlesztés 4. Társadalmi felzárkóztatás	TOP 1. prioritás TOP 5. prioritás
<i>IV. prioritás: Az élhetőbb települések, élhetőbb közösségek kialakulását szolgáló komplex fejlesztések, egészség tudatosság és egészségügyi prevenció az egészséges munkaképes társadalom biztosítása érdekében</i>	3. Piaci igényekre reagálni képes emberi erőforrás fejlesztés 4. Társadalmi felzárkóztatás	TOP 2. prioritás TOP 4. prioritás TOP 5. prioritás
<i>V. prioritás: A természeti erőforrások fenntartható használatán alapuló és klímaturdos környezetgazdálkodás feltételeinek megteremtése</i>	5. Stratégiai erőforrások fenntartható használata	TOP 2. prioritás TOP 3. prioritás
<i>VI. prioritás: Az elérhetőség javítása, fenntartható közlekedési rendszerek létrehozásának előmozdítása</i>	6. Elérhetőség és mobilitás javítása 7. Nagytérségi csomóponttá válás	TOP 1. prioritás TOP 3. prioritás

3. táblázat: A Baranya megyei koncepció, program és a TOP prioritásai közötti kapcsolat.

Összefoglalás

- Erősödő *top-down* koordináció;
- *Bottom-up* részvétel erősödése – szabályozók megjelenése;
- Kistérségi fókusz vs. területi célok;
- Intézményi hiányok felismerése, részletes kezelése (DDRFÜ).

4. táblázat: A három időszak megyei programjainak place-based szempontú áttekintése
Overview of the county programmes of the three periods from the perspective of the place-based approach

	területi bevonás	területi átvezetés	területi intézmények
Baranya megye területfejlesztési programja 2003	<i>Top-down</i> : központi koordináció nincs. <i>Bottom-up</i> : nem szabályozott bevonási folyamat. A kidolgozást helyi kutatóintézet végzi, elsősorban kistérségi és helyi bevonás mellett.	A megye belső viszonyaira fókuszál (belső területi kiegyenlítés). Megyei szintű területi célokat nem tartalmaz.	Megyei területfejlesztési tanács kapacitásai hiányosak, gazdaságfejlesztési iroda felállítását javasolja.
Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP) 2007-2013	<i>Top-down</i> : erős központi koordináció (NSRK része), regionális preferenciák beépítésének lehetősége. <i>Bottom-up</i> : széles körű egyeztetések, megalapozó stratégiai fejlesztési programok készítése, tervezői hálózat.	A régió lecsúszásának megállítására fókuszál. Három tércategória megfogalmazása. Az egyes prioritások is rendelkeznek területi preferenciákkal, regionális döntéshozókészítő mechanizmusok.	Tervezési, pályázatelőkészítési és programvégrehajtási intézményi háttér kialakítása regionálisan. A regionális fejlesztési ügynökség szerepe a programvégrehajtáson túlmutató (projektgenerálás, nemzetközi kapcsolatok).

Összefoglalás

- *Top-down* szemlélet dominanciája;
- *Bottom-up*: partnerségi terv;
- Területi célok több helyütt;
- ITI vs. ITP;
- Egyfunkciós megye – intézményi kérdés kezelésének elmaradása.

4. táblázat: A három időszak megyei programjainak place-based szempontú áttekintése
Overview of the county programmes of the three periods from the perspective of the place-based approach

	Területi integrációs bevonás	Területi integrációs tudás	Területi intézmények
Baranya Megyei Területfejlesztési Konceptió 2014-2020	<i>Top-down</i> : erős központi koordináció, országos tervekhez való	A megye helyzetének újrapozicionálása az országon belül és makroregionálisan.	Gyenge megyei kapacitások, koordináció országos hatáskörű szervezetekhez telepítése
Baranya Megyei Területfejlesztési Program 2014-2020	szoros illeszkedés. Az ITP központilag leosztott célokat és forrásokat tartalmaz.	Tematikus és területi célok egyenrangú kezelése: négy területi cél meghatározása.	(Ős-Dráva – SZPI), megyei saját projektek minimális száma.
Baranya Megye Integrált Területi Programja 2015-2020	<i>Bottom-up</i> : bevonás rendeletben meghatározott partnerségi terv mentén.	Területi célok megjelenítése a projektkiválasztási rendszerben. Az ITP esetében hiányzik a funkcionális szemlélet: kettéválik a megye és a megyei jogú város.	Relatív erősebb megyei jogú városok. Az ITP végrehajtását szolgáló intézményrendszer adminisztratív fókuszú, centralizált.

Forrás: saját szerkesztés

Köszönöm a figyelmet

A 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.