

FUNKCIONÁLIS TÉRSÉGEK A MAGYAR FEJLESZTÉSPOLITIKÁBAN

Perger Éva

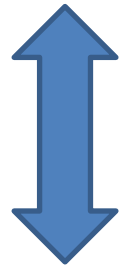
tudományos főmunkatárs, osztályvezető

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete,
Alföldi Tudományos Osztály – Kecskemét

Magyar Regionális Tudományos Társaság XVI. Vándorgyűlése

Kecskemét, 2018. október 18–19.

A fejlesztéseket integrálni képes, a területi sajátosságokhoz alkalmazkodó, várhatóan érdemi területfejlesztési hatásokat eredményező beavatkozások optimális területegységeit a valós térkapcsolatok rajzolják ki, melyek adminisztratív határokat átlépnek, változó kiterjedésűek, és a különböző funkciók szerint is különbözőképpen rajzolódnak ki.



Mind az EU kohéziós politika, mind a hazai területfejlesztési politika földrajzi értelemben vett tervezési és végrehajtási kereteit jellemzően viszonylag merev adminisztratív területegységek jelentik.

Európai válaszok

- **új elméleti koncepciók** (pl. „place based approach”, „soft planning”, „soft spaces”, „fuzzy spaces”, „fuzzy boundaries”)
- **szakpolitikai javaslatok:** földrajzilag célzott beavatkozások, funkcionális térségekben való gondolkodás, területileg rugalmasabb szabályozás és intézményrendszer, integrált területi programok stb. (pl. *vita a „Zöld Könyv a Területi Kohézióról” - 2008, „Barca Report” – 2009, „Territorial Agenda 2020” – 2011, „Report on Place-based Approach” – 2013, „Cohesion Report” – 2014 „Report on the Assessment of Territorial Cohesion and the Territorial Agenda 2020” – 2015 etc.*)
- **operatív megvalósítás – csak szerény lépések** a 2014–2020 közötti kohéziós politika szabályozásában – CLLD, ITI, kötelező városfejlesztési „kvóta”, növekvő költségvetés és új szabályozás az Európai Területi Együttműködésre, az EGTC-ék (Európai Területi Társulások) új szabályozása a határ-menti együttműködések támogatására + a vertikális és horizontális kooperáció, a többszintű kormányzás szükségességének és a partnerség elvének hangsúlyozása.

Magyar válaszok

- ***Szakértői szinten*** a funkcionális térségek szerepének hangsúlyozása, európai tervezési trendek követése, beleértve az új tervezési eljárásokat, az integrált megközelítést és az új „soft” térségek megjelenését (Salamini 2018).
- ***Parlamenti döntések*** - megjelenik egy rugalmasabb „fejlesztési tér” felfogás (területfejlesztési törvény, országos területfejlesztési koncepciók, kiemelt térségi rendezési tervek), bár változó módon és súllyal.
- ***Kormányzati döntések*** - teljes „kavarodás”. Fő trend: centralizált megoldások, eseti döntések, az EU kohéziós politika hatása ellentmondásos.
- ***Területi és helyi szereplők*** - kooperáció helyett verseny, csökkenő önállóság, a térségi együttműködések főleg érdekszövetségek

Területfejlesztési törvény

- **Intézményi keretek megteremtése közigazgatási határokon átnyúló térségi együttműködéseknek:**
 - területfejlesztési önkormányzati társulás,
 - regionális (később térségi) fejlesztési tanács – szabályozott keretek között (alapítók köre, tagösszetétel, megállapodás tartalmi elemei, jogi státusz, működés és fejlesztések finanszírozási módja, később ellenőrző szerv stb.) működő, alulról építkező és a partnerség elvére épülő szervezet
- **Kiemelt térségek** - kötelezően létrehozandó fejlesztési tanácsok, delegált feladatokkal, többletjogosítványokkal (Balaton Kiemelt Üdülőkörzet, Budapesti Agglomeráció 1996–1999 és 2006–2011 között, Tokaj Borvidék 2014-től)
- **A törvény lényegi módosításai során** (1999, 2004, 2006, 2011, 2013, 2016) **az „alulról” építkező intézményi keretek megmaradtak, de gyakran és sok szempontból változtak, mára pedig gyakorlatilag kiüresedtek.** A térségi tanácsok soha nem rendelkeztek érdemi hatáskörrel, illetve forrásokkal (működésre, menedzsment kapacitások kiépítésére, vagy térségi fejlesztések finanszírozására). Költségvetési támogatást csak a kiemelt térségi tanácsok kaphatnak. A partnerségi elv is gyengül (a teljes jogú tagok közül lassan kiszorultak a kamarai, szakmai és civil szereplők, majd a települési önkormányzatok képviselői is).



NEMZETGAZDASÁGI
MINISZTERIUM



Térségi fejlesztési tanácsok

- Dunakanyar TFT
- Szigetköz - Felső-Duna mente TFT
- Duna - Tisza Közi Homokhátság TFT
- Velencei-tó és Térsége, Váli-völgy, Vörösi TFT
- Balaton TFT
- Tokaj Borvidék TFT
- Tisza-tó TFT
- 8-as főút TFT
- M9 TFT

Országos Területfejlesztési Konceptiók (OTK 1998, 2005, OFTK 2014)

- Figyelmet fordítottak a funkcionális térségekre, fejlesztési célokat és javasolt beavatkozásokat meghatározva nevesített térségkategóriákra, illetve konkrét térségekre.
- A **nevesített térségtípusok, illetve térségek** száma folyamatosan nőtt, egyre több alkategória és konkrét térség jelent meg. Gyakorlatilag szinte követhetetlen, hogy mikor, mi és miért került a koncepciókba és miként változott lehatárolásuk (mely esetenként egyáltalán nem jelent meg, más esetekben vagy települési szinten, vagy kistérségi szinten történt).
- A városok, mint **funkcionális várostérségek** központjai környéküktől elkülönülten jelennek meg. Az OFTK ugyan általában hangsúlyozza szerepüket, de konkrét javaslatok nélkül.

A területfejlesztési koncepciókban nevesített térségtípusok, térségek

OTK 1998

1. Hátrányos helyzetű térségek

- a) társadalmi és gazdasági szempontból elmaradott térségek
- b) az ipari szerkezetváltás által érintett térségek
- c) mezőgazdasági (rurális) vidékfejlesztés térségei
- d) a fenti kategóriákba nem sorolható, de tartós, jelentős munkanélküliséggel küzdő térségek

2. Különböző földrajzi és természeti adottságú térségek

- a) határ menti térségek
- b) környezeti szempontból különösen veszélyeztetett térségek

3. Funkcionális központok

- a) Budapest, mint európai metropolis
- b) innovációs és vállalkozói centrum funkciót betöltő vidéki központok

OTK 2005

1. Versenyképes Budapest Metropolisz térség

2. Régiókat dinamizáló Fejlesztési Pólusok

3. Elmaradott térségek, külső és belső periferiák

felzárkóztatása (csak példálódzva tartósan elmaradott, mint Cserehát, Ormánság, városi válságtérség pl. Ózd, Salgótarján. A térképen ábrázolva gazdasági, társadalmi szempontból elmaradott térségek és a gyorsforgalmi úttól és megyeközponttól távol esők)

4. Országos jelentőségű integrált fejlesztési térségek

- a) Balaton térség
- b) Tisza térség
- c) Duna mente (beleértve a Duna-Tisza közti Homokhátságot)

5. Határ menti területek

6. Rurális térségek

- a) természeti és kulturális táji értékekben gazdag területek
- b) tanyás térségek
- c) Duna-Tisza közti Homokhátság
- d) aprófalvas térségek
- e) nemzeti kisebbségek által lakott térségek
- f) magas arányú cigány népességgel rendelkező térségek

OFTK 2014

3.1.3. Az ország makro-regionális szerepkörének erősítése

- 3.1.3.2. Duna térség (Duna teljes Magyarországi szakaszát, vízgyűjtő területét és a Duna menti tájakat is beleértve)
- 3.1.3.7. Nemzetiségek által lakott térségek
- 3.1.3.8. Határ menti és határon átnyúló fejlesztések

3.1.4. Többközpontú városszerkezetet biztosító városfejlesztés

- 3.1.4.3. Budapest és a metropolisz térség
- 3.1.4.6. Nemzeti és perspektivikusan nemzetközi jelentőségű nagyvárosi térségek

3.1.5. Egyes nagytérségek megújulását biztosító fejlesztések

- 3.1.5.1. Általános jellemzők által kijelölt vidéki térségek
- 3.1.5.2. Speciális táji-környezeti jellemzők alapján kijelölt vidéki térségek

Homokhátság

Tisza völgy

- 3.1.5.3. Jelentős társadalmi hátrányokkal, problémákkal rendelkező vidéki térségek

Cserehát

Ormánság

- 3.1.5.4. Speciális vidékfejlesztési feladatot jelentő térségek

Tanyás térségek

Aprófalvas térségek

3.1.6. Kiemelkedő táji értékű térségek

- 3.1.6.1. Balaton-térség

- 3.1.6.2. Különleges táji értékekkel, rekreációs funkciókkal bíró övezetek

3.1.7. Területi különbségek csökkentése, térségi felzárkóztatás, gazdaságösztönzés

Elmaradott térségek (térkép a hátrányos helyzetű kistérségekről)

- 3.1.7.1. Leszakadó és szerkezetátalakítással küszködő térségek

Ipari válságterületek

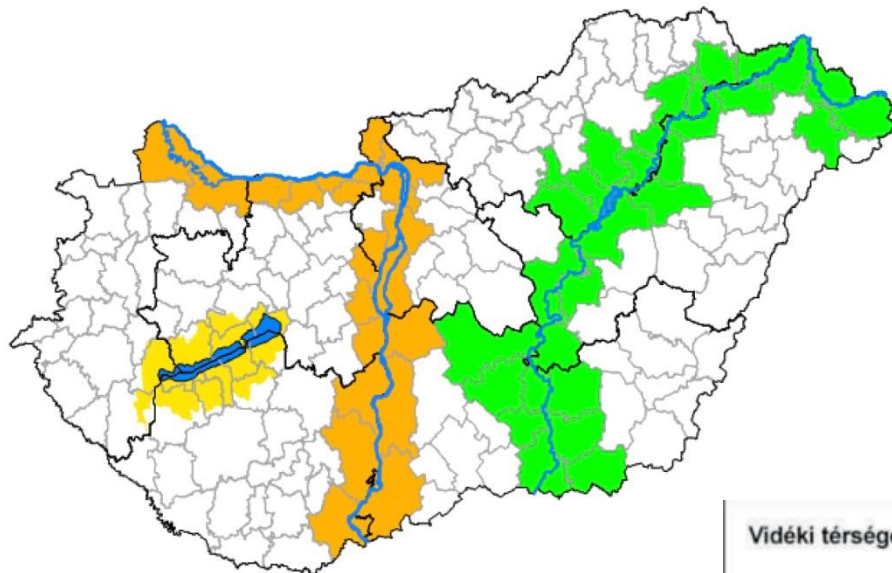
Romák által magas arányban lakott térségek

- 3.1.7.2. Speciális gazdasági övezetek
- Növekedési térségek (dinamikus zónák)

Felzárkóztatási térségek (foglalkoztatási gondok)

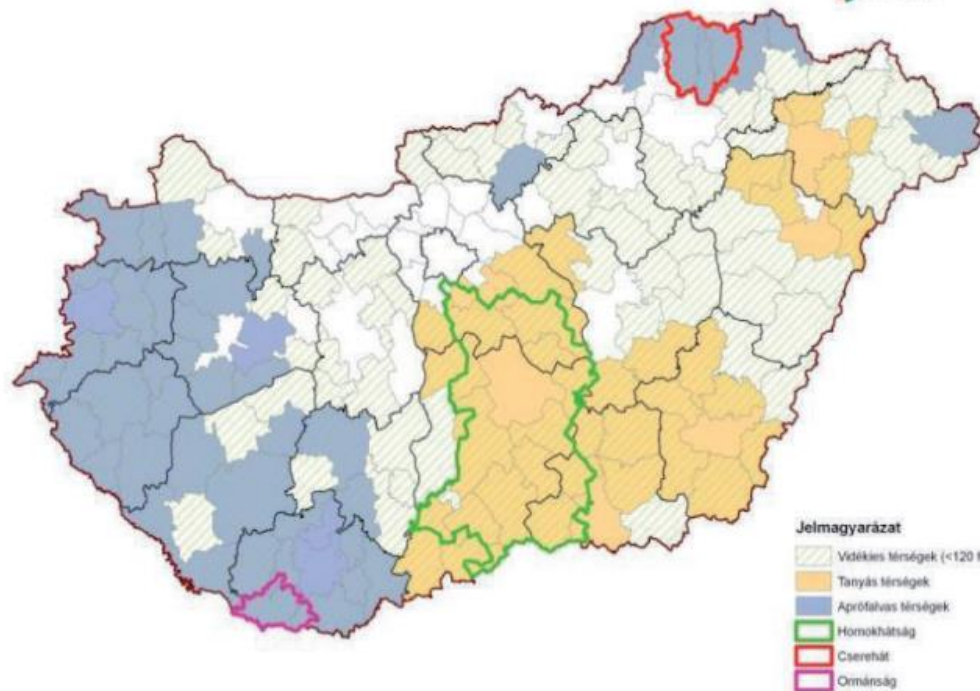
- 3.1.9.1. Klímaváltozással leginkább érintett övezetek

A Balaton-térség, a Tisza-térség és a Duna-mente



Országos jelentőségű integrált fejlesztési
térségek a 2005-ös OTK-ban

Vidéki térségek



Vidéki térségek és típusaik a 2014-es OFTK-ban

Funkcionális térségek a kormányzati döntésekben

Helyi források hiányában **a kormány és a minisztériumok a fő fejlesztési szereplők**, melyek döntései a legritkább esetben tükrözték az aktuális területfejlesztési koncepciókban megjelenő térkategóriákat (inkább fordított a viszony):

- A **kiemelt régiók** kidolgozták és jóváhagyták területfejlesztési koncepcióikat és programjaikat, a Kormány még napirendjére sem vette azokat egészen 2016-ig, amikor a Balaton térségére vonatkozó koncepciót és programot jóváhagyta.
- Jóváhagyta azonban több, **az országos koncepcióban aktuálisan nem szereplő térség tervdokumentumait** (pl. Velence–Vértess Kiemelt Üdülőkörzet 2003, 2005, Ós-Dráva Program 2012, Tisza-tó Nemzeti Program 2013, Tokaj Hegyalja Nemzeti Program 2013, Mura Nemzeti Program 2016), illetve 2016-tól forrásokat rendelt a növekvő számú úgynevezett **kiemelt turisztikai térségekhez** is.
- Az épp aktuális OTK-hoz illeszkedtek az Új Magyarország Fejlesztési Terv ún. **komplex térségi programjai**, melyek azonban az érintett OP-kért felelős tárcák és régiók ellenállása miatt, valamint a megfelelő menedzsment kapacitások hiányában egy év alatt „elhaltak”.

Funkcionális régiók különböző időszakokban különböző státuszban

- **A területfejlesztési törvényben kiemelt térségek** (Balaton, Budapesti Agglomeráció 1996–1999 és 2006–2011, Tokaj Borvidék 2014-től)
- **Kormányrendeletben meghatározott kiemelt turisztikai térségek** (2004-től: Balaton, Velence–Vértess, Dunakanyar, Tisza Tó, 2016-tól: „Balaton”, „Sopron-Fertő”, „Tokaj, Felső-Tisza és Nyírség”, „Dunakanyar” „Debrecen–Hajdusoboszló” és Hortobágy–Tisza-tó”, várható „Gyula–Békéscsaba”, „Velence–Etyek”, Muraföld, Pécs–Villány–Mohács)
- **Az országos területfejlesztési koncepciókban kiemelt térségek, melyeket direkt módon nem céloznak meg kormányzati fejlesztési döntések** (jelenleg pl. „funkcionális várostérségek”, „nemzeti jelentőségű várostérségek”, határ menti térségek, Duna mente, Tisza térség, Homokhátság)
- Az **alulról építkező térségi fejlesztési tanácsok területei** (jelenleg 2 kötelező, 7 önkéntes)
- **Olyan térségek, melyekhez kormánydöntés alapján fejlesztési forrásokat allokáltak** (különböző időszakokban különböző térségek – Balaton, Homokhátság, Tisza-völgy, Tisza-tó, Ormánság–Ős-Dráva Program területe, Mura Program területe, kiemelt turisztikai térségek 2016-tól) – csak részben illeszkednek az országos koncepciókhoz.
- **Az Európai Együttműködési Programok Térségei** (cross-border regions, Duna térség)
- **Egyéb nem intézményesült funkcionális térségek**

Rendezési tervezés a funkcionális régiókban

- Országos és helyi önkormányzati hatáskör, értelemszerűen ***adminisztratív határokhoz igazodva***. Bár számos egyeztetési kötelezettség és tervhierarchia van, a fragmentált adminisztratív struktúra fragmentált területhasználati tervezést jelent.
- **Balaton Kiemelt Üdülőkörzet** és a ***Budapesti Agglomeráció*** kivételt jelent, amelyekre törvény határoz meg korlátozó előírásokat, de a lehatárolás ellentmondásos, illetve a módosítások egyre „lazítanak” a szabályokon.

Fejlesztési tervezés a funkcionális régiókban

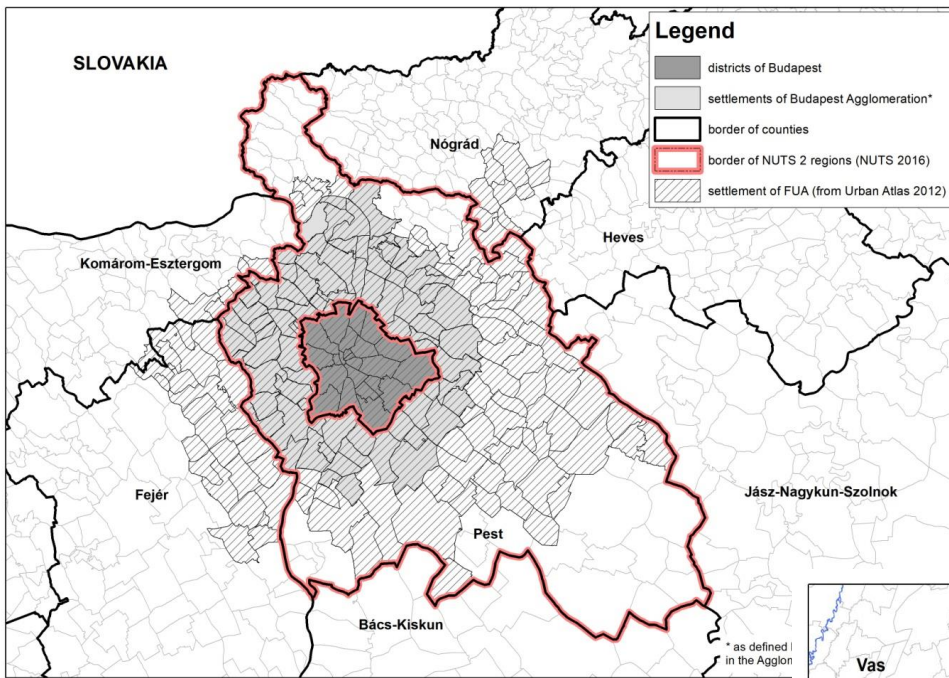
- ***A stratégiai tervezési aktivitás*** az intézményesült funkcionális régiókban ***elterjedt***, széleskörű egyeztetésekre építve, kiemelt régiók esetén állami támogatással.
- ***Az országos stratégiák és szabályozás gyakori változásai, és az ad-hoc kormányzati döntések*** miatt a tervezési keretek gyakran változnak, ***újra és újra átdolgozásra szorulnak***
- A hatáskörök és források hiánya miatt ***a tervek gyakran az íróasztalnak készülnek***, a programozási fázisig ritkán jutnak el. Megvalósításukra csak akkor van esély, ha kormánydöntés biztosít rájuk forrásokat.

Az uniós kohéziós politika ellentmondásos hatásai

- A tipikus ***kiválasztási eljárás projektalapú***, ami nem támogatja komplex és területileg integrált programok megvalósítását. Szereplők közötti verseny, ad-hoc döntések, fejlesztési szigetek.
- ***A területi kohézió szempontjai kevesebb figyelmet kaptak***, mint a társadalmi, gazdasági kohézió. A tematikus orientáció és a szigorú teljesítménykövetelmények erősítették a „területileg vak” gondolkodást és a végrehajtás centralizált modelljeit.
- ***A tervezés és végrehajtás területi keretei közigazgatási határok mentén rajzolódnak ki.***
- ***Az OP struktúra és az alapok elkülönülése*** nehezíti funkcionális térségekben megvalósítható területi programok megvalósítását.
- A ***megosztott irányítás elve nagy szabadságot ad a tagállam-nak*** a végrehajtás szabályozásában és intézményrendszerében.
- Bár a ***szubszidiaritás és a partnerség elve*** erőteljesen hangsúlyozott, ***csak a formális megfelelés az elvárt.***

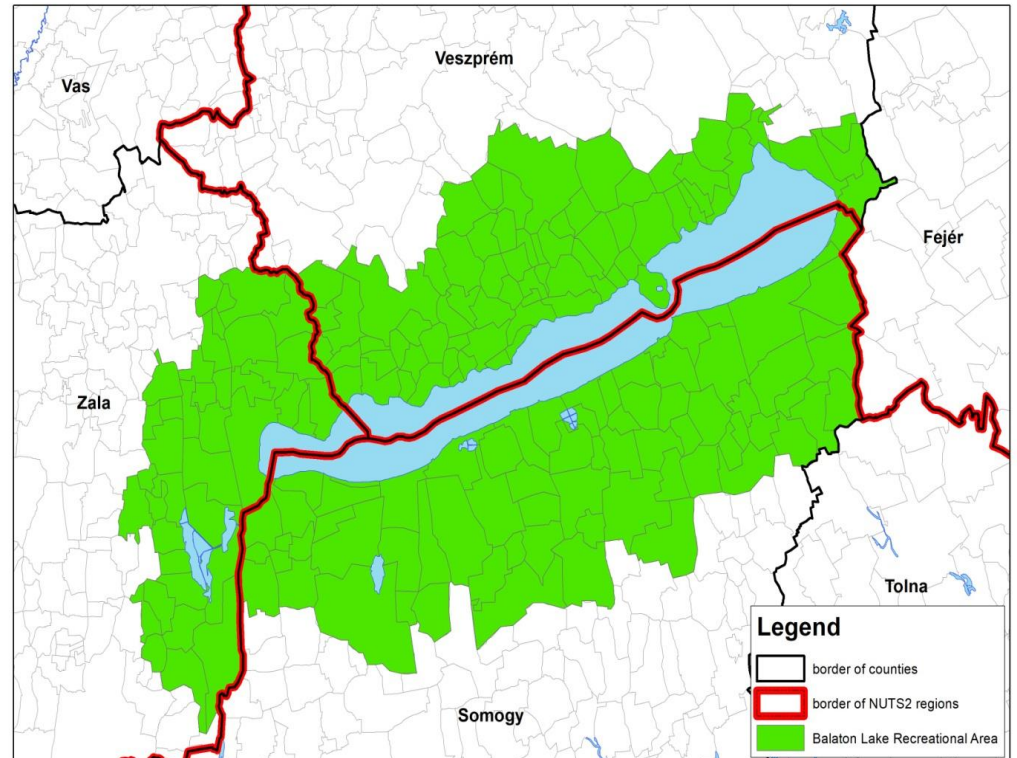
Példák ellentmondásos hatásokra

- 1999 – A Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács megszüntetése a NUTS 2 fejlesztési régiók miatt.
- 2015 – kormánydöntés a Közép-Magyarországi régió kettéválasztásáról.
- Az integrált területi programok végrehajtásának problémái a Balaton Régióban – 3 régió, 3 (vagy 4) megye, több ágazat
- A vidékfejlesztés és a regionális fejlesztés elkülönülése a várost és térségét is különválasztja.
- 2014-től az európai értelemben vett Duna Régió Stratégia célterülete az egész ország, a Duna menti térség.
- 2004-től a határon átnyúló programok célterülete négy megye kivételével az összes megye, nem koncentrál a valóban határmenti térségekre.

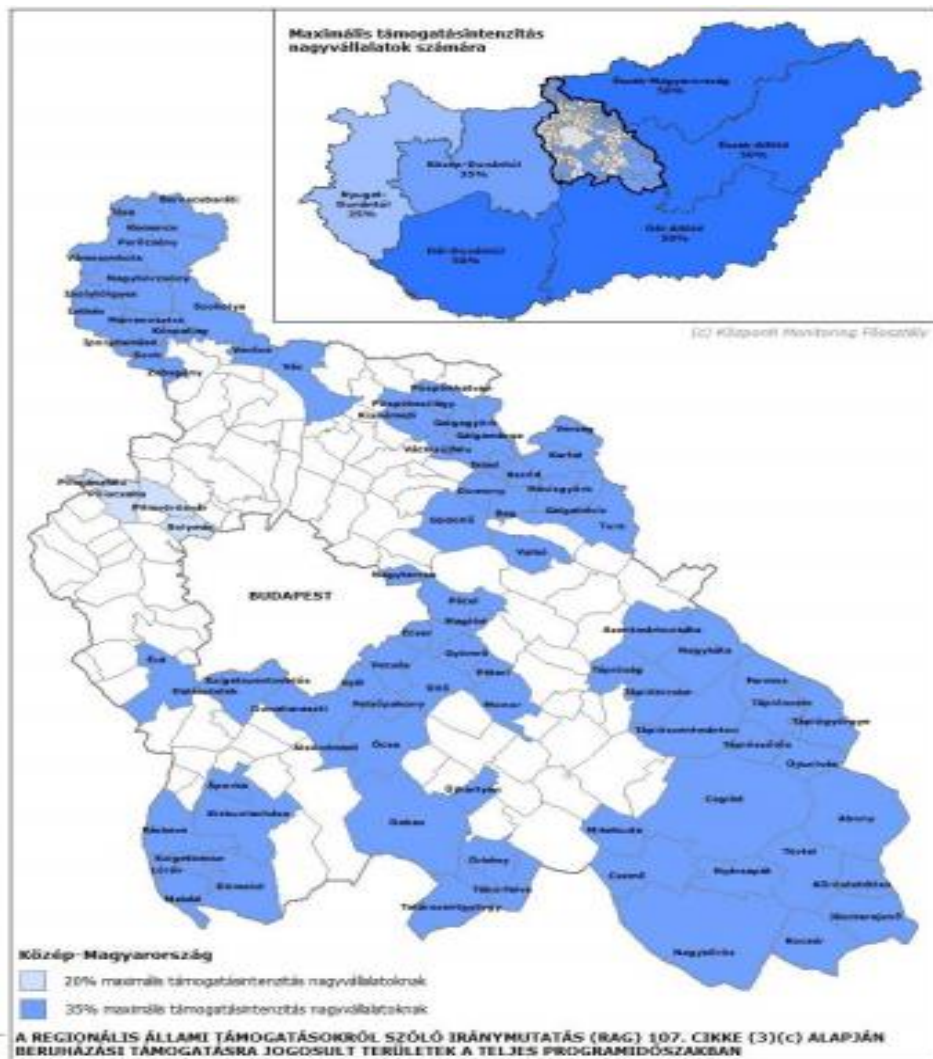


A Budapesti Agglomeráció

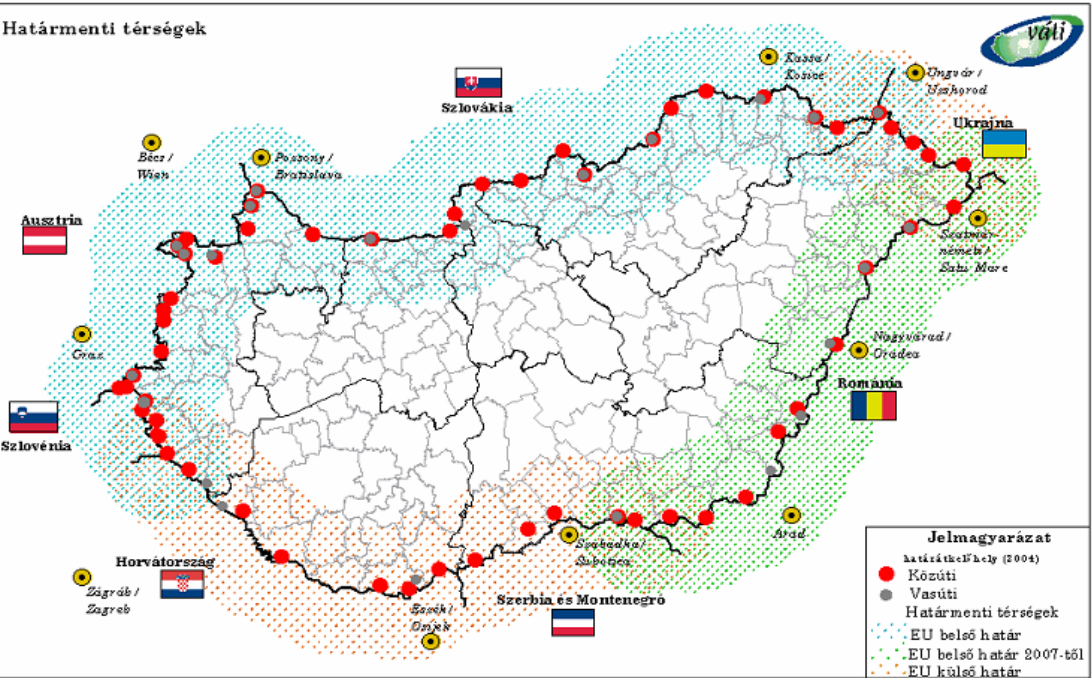
A Balatoni Kiemelt Üdülőövezet



Támogatási térkép 2014–2020

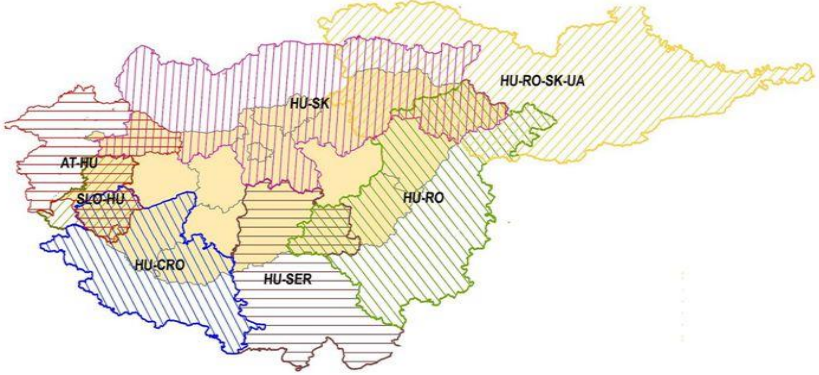


Határmenti térségek



Határmenti térségek a 2005-ös OTK-ban

2007-2013 között Magyarország részvételével megvalósuló határmenti programok



EU programokban lehatárolt határmenti térségek (2007–2013)

Európai Területi Együttműködés (ETE) (tagállamok)
Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) (tagjelölt, potenciális tagjelölt)
Európai Szomszédosági és Partnerségi Eszköz (ENPI) (tartósan EU-n kívül)
támogatásával



„Multi-level governance formats are required to manage different functional territories and to ensure balanced and coordinated contribution of local, regional, national and European actors in compliance with the principle of subsidiarity. This needs vertical and horizontal coordination between decision-making bodies at different levels and sector-related policies to secure consistency and synergy.”(TA 2020)

Magyarországon ezek a feltételek nem adottak!

- *Központosított hagyományok, szegényes kooperációs kultúra*
- A kezdeti remények ellenére *az EU kohéziós politika nem járult hozzá a decentralizációs folyamatok erősödéséhez*, a helyi szereplők megerősödéséhez, és a kooperációs mechanizmusok kialakításához (centralizált bürokratikus végrehajtási modell, politikai koordinációs mechanizmusok)
- *2010-től további centralizáció*, a helyi szereplők tovább gyengülnek, a partnerségi mechanizmusok még inkább formálissá válnak.
- *Miután nincs mód az alulról építkezésre a funkcionális régiók összehangolt fejlesztésének igénye tovább erősíti a centralizációt.* (Minden részletre kiterjedő, gyakran projektszintig elérő egyedi kormányzati döntések egy-egy térségre vonatkozóan.)

Funkcionális térségek jelenlegi helyzete

- Magyarország ***nem alkalmazta az ITI eszközt***
- A ***CLLD-t csak városrészek kulturális és közösségi fejlesztéseire,*** alacsony keretekkel TOP forrásokból. A ***LEADER keret csökkent,*** az akciócsoportok megyehatárosak.
- ***A TOP élesen elválasztja egymástól a megyéket egymástól, sőt a megyeközpontokat a környezetüktől***
- A térségi szinteken ***szervesen alulról építkező szerveződések helyét*** sok helyen ***átvették a „felülről vezérelt” formális intézmények.***
- A ***funkcionális régió szintű szerveződések*** egyetlen esélye, hogy erős ***lobbierőt*** képesek kifejteni, és ***kormánydöntés által megítélt forrásokat*** elnyerni, melyek ***felhasználásának menedzsmentje*** azonban szintén ***központosított*** marad.
- A ***határmenti programok*** nem feltétlenül a határmenti térségek fejlődését szolgálják.
- Nagyon sok bejegyzett ***EGTC*** van magyar részvétellel, de ***2106 után számuk és aktivitásuk is csökkent.***

Köszönöm a figyelmet!

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont,
Regionális Kutatások Intézete

www.rkk.hu