

# Nemzeti stratégiák az Európai Unió kohéziós politikájának megvalósításaért

## Az Európai Unió kohéziós politikájának céljai és dokumentumai

Az Európai Unió kohéziós politikája céljain és támogatásain keresztül hozzájárul a gazdasági tevékenység harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődéséhez, a foglalkoztatás és az emberi erőforrások fokozásához, a környezet védelméhez és minőségének javításához, az egyenlőtlenségek megszüntetéséhez, valamint a nemek közötti egyenlőség előmozdításához.

A szakirodalom kohéziós, regionális vagy strukturális politikának nevezi azt az európai uniós szakpolitikát, amelynek a célja a régiók közötti különbségek csökkentése, a közösség társadalmi és gazdasági kohéziójának előmozdítása, amit a Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok pénzügyi támogatással segítenek. A „**kohézió**” mint cél hangsúlyozása jelenik meg, a „**régió**” a területi beavatkozás szintjére hívja fel a figyelmet, a „**struktúra**” pedig a finanszírozási feltételeket helyezi központba.

A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap kifizetésekének összege a 2000–2006-os költségvetési időszakban a közös költségvetés közel 30 százalékát tette ki, az új időszakban ez az arány 35,7 százalék, 347,41 milliárd euró. További változás, hogy a célkitűzések és a hozzájuk tartozó eszközök rendszere is átalakult, egyszerűsödött.

Az 1083/2006/EK rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről részletesen meghatározza az új célkitűzések szerepét, és a pénzügyi eszközök felhasználásának módját.

Az új struktúra szerint a **konvergencia célkitűzés** alá tartoznak azok a régiók, amelyek GDP mutatója az Európai Unió régiói átlagának 75 százalékát nem éri el; valamint azok a tagállamok amelyek GNI mutatója az Európai Unió tagállamai átlagának 90 százaléka alatt van. A konvergencia célkitűzés alá tartozó területek támogatása kiterjed az infrastruktúrális és humán erőforrás-fejlesztésekre, a közigazgatási kapacitás támogatására, az elérhetőség érdekében pedig a közlekedés, a környezetvédelem és a megújuló energiaforrások szintén prioritásként jelennek meg. A konvergencia célkitűzés feladata a növekedési képesség serkentése az alapvető infrastruktúrák és szolgáltatások létrehozása, a meglévők korszerűsítése, a humán erőforrás fejlesztése.

A **regionális versenyképesség és foglalkoztatottság** célkitűzés korlátozott számú, alapvető prioritásokat támogat: a kutatás-fejlesztés eredményeinek gazdasági szférába

## A kohéziós politika céljai és eszközei

2002–2006		2007–2013	
Célkitűzések	Pénzügyi eszközök	Célkitűzések	Pénzügyi eszközök
Kohéziós Alap	Kohéziós Alap	Konvergencia	ERFA ESZA Kohéziós Alap
1. célkitűzés	ERFA ESZA EMOGA Garancia- és Orientációs részleg HOPE	Regionális versenyképesség és foglalkoztatás – regionális szint – nemzeti szint: európai foglalkoztatási startégia  Európai területi együttműködés	ERFA  ESZA ERFA
2. célkitűzés	ERFA		
	ESZA		
3. célkitűzés	ESZA		
Interreg	ERFA		
URBAN	ERFA		
EQUAL	ESZA		
LEADER+	EMOGA Orientációs Részleg		
Vidékfejlesztés a halászati szektor 1. célkitűzésen kívüli szerkezetátalakítása	EMOGA Garanciarészleg  HOPE		
9 célkitűzés	6 pénzügyi eszköz	3 célkitűzés	3 pénzügyi eszköz

Forrás: Kohéziós politika 2007-től

való közvetítését, a környezetvédelmet a kockázat-megelőzéssel, az elérhetőség javítását és az európai foglalkoztatási stratégia céljait. Eszerint juthatnak támogatáshoz azok a régiók, amelyek GDP mutatója az Európai Unió régiói átlagának 75 százaléka fölötti. A célkitűzés hozzájárul ahhoz, hogy a részes régiók a gazdasági változást a lehető leghamarabb felismerjék és elősegítsék.

Az **európai területi együttműködés** célkitűzés a határon átnyúló transznacionális hálózatokat és programokat támogatja (kultúra, oktatás, környezetvédelem, elérhetőség stb.). Azok a régiók részesülhetnek ezekből a támogatásokból, amelyek határmenti területeken helyezkednek el. A célkitűzés az Európai Unió területi integrációját erősíti a lehető legszélesebb körű dimenziókban. Az európai területi együttműködés keretében kerül sor a korábbi INTERREG programok, és további interregionális programok (URBACT, ESPON, INTERACT stb.) megvalósítására.

A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendelkezések központi üzenetét (régiók és városok a munkahelyteremtés szolgálatában), a strukturális politika támogatására szánt összegek erősítik, hiszen az új pénzügyi perspektíva időszakában az eddigi legmagasabb összeget biztosítják a céléléréshez (347,41 milliárd euró). A teljes összeg 81,9 százalékát a „konvergencia” célkitűzésre fordítják, tehát a legszegényebb régiók használják fel.

A Strukturális Alapokból való részesedés feltétele a tagállamok részéről egy olyan dokumentum elkészítése, amely tartalmazza az alapok kezelésének stratégiáját és a tagállamok prioritási rendszerét. A végrehajtásra egy vagy több Operatív Program keretében kerül sor. A dokumentumot a Bizottságnak kell jóváhagynia, amit 2007-ig közösségi támogatási kerettervnek (KTK) neveztek. 2007-től **Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRF – National Strategic Reference Framework)** váltotta fel a KTK-t, amely egy egyszerűsített programozási dokumentum, a támogatás mértékétől függetlenül valamennyi tagállamnak el kellett készítenie 2006 decemberéig. A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret tartalmazza az alapok felhasználására vonatkozó nemzeti szándékokat, a tagállam helyzetelemzését (SWOT analízis), az elemzés alapján választott tematikus és területi prioritásokat magában foglaló stratégiát, az Operatív Programok listáját, az indikatív éves allokációkat alaponkénti és programonkénti bontásban, stb. A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret elkészítésénél a Lisszaboni Stratégia céljaira és a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokra (CSG – Community Strategic Guidelines) kell figyelemmel lenni!

Az Európai Tanács 2006. október 6-án fogadta el a kohéziót, a növekedést és a munkahelyteremtést célzó **Közösségi Stratégiai Iránymutatásokat (CSG – Tanács határozata 2006/702/EK)**. Az új iránymutatások meghatározzák a kohéziós politikával foglalkozó jövőbeni programok prioritásait, így segítségükkel a tagállamok könnyebben tudják erőfeszítéseiket a növekedés és a foglalkoztatás kulcsfontosságú területeire összpontosítani.

A Közösségi Stratégiai Iránymutatások jelzik a tagállamok és régióik számára, melyek a Közösség által legfontosabbnak ítélt célkitűzések a kohéziós politikai programok vonatkozásában. A gazdasági növekedés érdekében a következő értékeket nevezik meg:

- lisszaboni célok,
- fenntartható fejlődés,
- férfiak és nők közötti esélyegyenlőség,
- nemi, faji, etnikai, vallási, fogyatékosági, kor, szexuális irányultságon való megkülönböztetés elleni fellépés

#### **A CSG négy fő iránymutatása:**

1. Európa és régiói vonzóbbá tétele a beruházások és a munka szempontjából (közlekedés, környezet és energia).
2. A növekedést szolgáló tudás és innováció fejlesztése (kutatás-fejlesztés, innováció, vállalkozások segítése, információs társadalom, pénzeszközökhöz való hozzáférés).
3. Több és jobb munkahely (szociális védelmi rendszerek korszerűsítése, alkalmazkodó képes és egészséges munkaerő, jobb oktatás és szakképzés, igazgatási kapacitás).
4. Kohéziós politika területi dimenziójának figyelembe vétele (nagyvárosok, vidéki térségek, határokon átnyúló együttműködés).

A CSG-ben megfogalmazott javaslatok az Európai Bizottság szándéka szerint a stratégiai dimenziót erősítenék az Európai Unió prioritásainak bevonásával a nemzeti és a regionális fejlesztési programokba. Az Európai Bizottság a kohéziós politika számára helyi szinten kíván minél szélesebb körű elkötelezettséget elérni, valamint a partnerség növelését,

és a felelőségi körök átláthatóbb, decentralizáltabb rendszerét (főként a pénzügyi irányítás és a pénzügyi ellenőrzés területén).

Minden tagállamnak és régióknak meg kell találnia a saját fejlődése számára megfelelő politikák együttesét, figyelembe véve sajátos gazdasági, szociális, környezeti, kulturális és intézményi adottságaikat!

## A Nemzeti Stratégiai Referenciakeretek kialakításának és működtetésének módszerei, a tervezési folyamat menedzsmentje

A Nemzeti Stratégiai Referenciakeretek elkészítésére a különböző tagállamok eltérő módokat választottak. A European Policies Research Centre (EPRC) a korábbi és a 2007-től érvényes operatív programok kialakításának folyamatait elemezve három szervezeti megközelítést különböztet meg:<sup>1</sup>

- 1) **regionális (decentralizált) tervezés:** magas fokú regionális autonómiával rendelkező fejlesztéspolitikai képesség esetén;
- 2) **regionalizált (dekoncentrált) tervezés központi koordinációval:** regionális szereplők változatos mértékű bevonásával, de központi irányítás alatt;
- 3) **központi (centralizált) tervezési modell:** itt jut messze legnagyobb szerephez a központi kormányzat mind az általános koordinációban, mind a fejlesztéseket meghatározó Operatív Programok kialakításában.

A regionális (decentralizált) modellhez tartozik a föderális berendezkedésű Ausztria, Belgium és Németország, ahol a regionális igazgatóságok vezették a folyamatot, továbbá a kvázi-föderális Olaszország vagy a regionális struktúrával rendelkező Lengyelország, és Nagy-Britannia, valamint Portugália egyes régiói.

A regionalizált (dekoncentrált), a központi koordináció alatt megvalósuló tervezés modellje egy sokkal elterjedtebb megközelítés mind a centralizált államokban (Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Portugália nagy része, Angol régiók), mind a decentralizált országokban (Spanyolország, Olaszország konvergencia célkitűzés alatt érintett régiói).

A központi (centralizált) tervezési modellt választó országok (Dánia, Írország, Luxembourg, Hollandia és a legtöbb újonnan csatlakozott ország) rendszerint kifejlesztették nemzeti multi-regionális Operatív Programjaikat.

A partnerek bevonása a tervezési folyamatba szintén különböző módon zajlott, konzultációkat tartottak, nemzeti és regionális workshopokat szerveztek, konferenciákat, szemináriumokat és egyéb konzultációkat rendeztek, mind vertikális, mind horizontális szinten. Vertikális partnerség a végrehajtást végző intézményrendszer valamennyi szintjét jelöli, horizontális partnerség pedig a társadalmi és a gazdasági szervezetek bevonását jelenti.

<sup>1</sup> Bachtler, Ferry, Méndez, McMaster: The 2007–13 Operational Programmes: a preliminary assessment, IQ-Net Thematic Paper No. 19(2), 2007.

Belgiumban (Flamand régióban), Franciaországban, Magyarországon, Lettországon, Litvániában, Máltán és az Egyesült Királyságban a döntéshozók a tervezeteket elküldték véleményezésre a partnereknek. Nemzeti és/vagy regionális munkacsoportok alakultak a tervezetek megvitatására, konzultációkat, fórumokat tartottak például Ausztriában, Csehországban, Finnországban, Németországban, Magyarországon, Olaszországban, Portugáliában, Szlovákiában, Máltán. A konferenciákat és szemináriumokat számos országban főként nemzeti szinten rendezték meg. Külső konzultáció és szakvélemények kérésére is sor került, akár értékelések készítését is megrendelték például Ausztriában, Belgiumban (Vallónia), Finnországban, Franciaországban, Olaszországban, Németországban és Magyarországon.

A konzultációk nem mindenhol voltak megfelelően hatékonyak. Franciaországban és Olaszországban például kevés volt az időkeret az érdemi párbeszédre, mivel a tervezetek állapota is túl kezdetleges volt. Nem volt igazán konstruktív a konzultáció módja Litvániában sem, ahol nem vonták be a potenciális partnerek teljes körét az eszmecserebe.

A 2007–2013 közötti időszak újítása, hogy a tagállamok ismertetik az Operatív Programok menedzselésének és végrehajtásának rendszerét, bebizonyítva alkalmasságukat. Az új programozási periódus megváltozott körülményei miatt a már működő rendszert vagy kibővítették, vagy megreformálták (Dánia), vagy lecserélték (Svédország) a lehető legkedvezőbb hatások elérése érdekében.

Valamennyi tagállamnak rendelkeznie kell a program menedzselésére Irányító Hatósággal, Monitoring Bizottsággal, Kifizető Hatósággal és **Közreműködő Szervezetekkel**, amelyek a kapcsolatot tartják a pályázóval és bonyolítják a pályázattal kapcsolatos rendszert. Az **Irányító Hatóság** valamely támogatás irányítását végző bármely, a tagállam által kijelölt, közjogi vagy magánjogi, országos, regionális vagy helyi szintű szerv vagy szervezet, illetve maga a tagállam valamelyik szervezete, amennyiben az látja el az említett feladatot. Felelős az irányítás és a végrehajtás hatékonyságáért és szabályszerűségéért, statisztikai információk gyűjtéséért, éves beszámolók elkészítéséért a Bizottság felé. A **Monitoring Bizottságokat** a tagállam állítja fel, általában az Irányító Hatóság képviselője az elnöke. Feladata meggyőződni a támogatás végrehajtásának hatékonyságáról és minőségéről, rendszeresen vizsgálja a támogatás célkitűzéseinek megvalósításában elért eredményeket. A **Kifizető Hatóság** a tagállam által kijelölt egy vagy több, országos, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amelynek feladata a kifizetés iránti kérelmek készítése és benyújtása, valamint a Bizottságtól érkező kifizetések fogadása. A **Közreműködő Szervezetek** felelnek az Operatív Programokhoz és intézkedéseikhez tartozó pályázati kiírások elkészítéséért, közzétételéért, a projektjavaslatok befogadásáért és értékeléséért, a támogatási szerződések kezeléséért, valamint a projektek megvalósításának ellenőrzéséért.

Az országok egyik csoportja megtartotta a végrehajtó szervezeti struktúráit (pl. Olaszország), több ország viszont a korábbi periódus tapasztalatait felhasználva változtatott, és a felelősséget központi szintről regionális szint felé közvetíti (pl. Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia).

A nemzeti stratégiai referenciakeretek kialakításával párhuzamba állítható a menedzsment rendszerek működtetésének módszere. Észtország, Lettország, Litvánia, Málta, Ciprus, Luxemburg centralizált megközelítést alkalmaznak. Ezekben az országokban minisztériumok és ügynökségek kezelik az Alapokat. Az új tagállamok többségében dominál a centralizált

irányítás a korábbi periódus (2004–2006) tapasztalatai és a nemzeti közigazgatási reform-folyamatok befejezetlensége miatt. A Balti államok és Szlovénia kiépített a központi szint alatt további szervezeteket a Strukturális Alapok kezelésére, ám ezek nem regionális szintű szervek. Centralizált és regionalizált megközelítést egyesülően alkalmazó rendszerek léteznek Finnországban, Franciaországban, Németországban, Írországban, Olaszországban és Spanyolországban. Regionális megközelítést alkalmaz Ausztria, Belgium és Olaszország azon területei, amelyek nem tartoznak a konvergencia célkitűzés alá, a végrehajtás felelősségét ezekben az országokban régiós szintre telepítették.

A végrehajtó szervezet racionalizálására is vállalkozott néhány tagállam. A központi szint racionalizálását végezték el ott, ahol az Operatív Programok számát is csökkentették a központi vagy regionális szervezetekkel együtt. Az új tagállamok közül Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország racionalizálták intézkedéseiket az immár megnövekedett alapok kezelésére. Nemcsak az alapok összege nőtt meg, de a programok száma is, valamint az ambiciózus fejlesztési terveké, ezzel pedig a kezelő szervezeteknek is több feladat jut. Magyarországon például a kormány létrehozta a **Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget** a Nemzeti Fejlesztési Hivatalból és a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtását irányító szervezetekből, hogy egy hatékonyabb és átláthatóbb intézményrendszer segítse az európai uniós támogatások eredményes felhasználását. A végrehajtás irányításának központosítását a kormány azzal indokolta, hogy növeli az Operatív Programok végrehajtása közötti koordináció hatékonyságát, javítja az átláthatóságot és elősegíti a tapasztalatcserét, valamint az elszámoltathatóságot.

Lengyelországban a központi szintről irányított programok számát csökkentették, így arra számíthatnak, hogy a 2004–2006-os időszakban jelentkező menedzsmentrendszerrel érintő problémák is csökkenni fognak. Csehországban az Operatív Programok menedzsmentjéért minisztériumok felelősek, de megbízták a régiókat – Lengyelországhoz és Magyarországhoz hasonlóan – a regionális operatív programok menedzselésével. Ezzel átengedik az alapok kezelésének egy részét is, ami a kohézió célkitűzésre fordítandó összeg 30 százalékát teszi ki Lengyelországban, 24 százalékát Magyarországon és 13 százalékát Csehországban. Magyarországon például a Regionális Fejlesztési Tanácsok és a Regionális Fejlesztési Ügynökségek szerepe nőtt meg, például az ágazati és a regionális Operatív programok közötti források felhasználásának arányára van hatásuk. Az Operatív Programokban megfogalmazott célok ambiciózusak és ötvözik a gazdasági és intézményi célokat, a Regionális Operatív Programokra fordítható összegek valamennyi országban nőttek (például Lengyelországban 2,8 milliárd euróról 16 milliárdra), a nagyobb programok legáltalánosabb fejlesztési területei: út és vasút-fejlesztés, vízi közlekedés fejlesztése, árvízvédelem stb.

## A Nemzeti Stratégiai Referenciakeretek átfogó céljai

A Strukturális Alapok működésének alapjait az Európai Közösség szerződése rögzíti. A Strukturális Alapok céljait, feladatait, tevékenységük földrajzi lehatárolását, az általános intézkedéseket, az alapok pénzügyi hozzájárulását és irányítását, monitoringját, valamint



ellenőrzését rendeletek szabályozzák<sup>2</sup>. A támogatandó tevékenységek és formák meghatározásához, a végrehajtó és a monitoring szervezetek felállításához, a hatásvizsgálatok elvégzéséhez hasznos segítséget nyújtanak az útmutatók, az ajánlások, a kézikönyvek és egyéb munkaanyagok; ezeknek a segédanyagoknak nincs jogilag kötelező hatályuk.

Nemzeti Stratégiai Referenciakeretek és **Operatív Programok** szükségesek a Strukturális Alapok felhasználásához, amelyeket a nemzeti kormányok és az Európai Bizottság hagynak jóvá. Az Operatív Programok kialakítása általában nagyon összetett folyamat, a szereplők széles körének bevonásával zajlik, a lehető legszélesebb körű hatásvizsgálatok és értékelő elemzések folyamatában. Az Operatív Programok részletezik az egymással összefüggő intézkedések prioritásait, továbbá a pénzügyi eszközöket. A támogatásra jogosult terület vagy ágazat helyzetének elemzésével kezdődnek, majd az erősségek és gyengeségek kiemelésével, valamint az ezekre irányuló stratégiával folytatódnak. Az Operatív Programok kötelező eleme a választott prioritások indoklása, tekintettel a kohézióra vonatkozó Közösségi Stratégiai Iránymutatásokra, a Nemzeti Stratégiai Referenciakeretre és egyéb vonatkozó dokumentumokra. A prioritási tengelyekről és céljairól további információkat kell közölni, a célokat számszerűsíteni szükséges az eredményekre vonatkozó indikátorok használatával. A dokumentum nélkülözhetetlen eleme a pénzügyi terv az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap, valamint az Európai Halászati Alap által finanszírozott intézkedésekkel való koordináció és a végrehajtási rendelkezések. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap Operatív Program keretében finanszírozhatja az olyan munkálatok, tevékenységek és szolgáltatások sorából álló műveleteket, az ún. nagyprojekteket, amelyek célja valamely pontos gazdasági vagy műszaki természetű oszthatatlan feladat elvégzése.<sup>3</sup>

2006 végén legelőször Ausztria, majd Litvánia, Málta, Magyarország és Dánia nyújtotta be a Bizottság részére a Nemzeti Stratégiai Referenciakeretet; végül 2006 december 31-ig valamennyi tagország elkészült a dokumentumával. A 27 tagállam Operatív Programjait 2007. október 8-ig véglegesítették.

A 2000–2006 (a 2004-ben csatlakozott 10 ország esetében: 2004–2006) periódusban megfogalmazott Operatív Programok célkitűzései jól különböznek a régi és új tagállamokban. A régi tagállamok (15-ök) céljai 75 százalékban harmonizálnak a lisszaboniakkal, ugyanez az új tagállamoknál (10-ek) az 50 százalékot sem éri el, kivétel Szlovénia, Ciprus és Észtország.

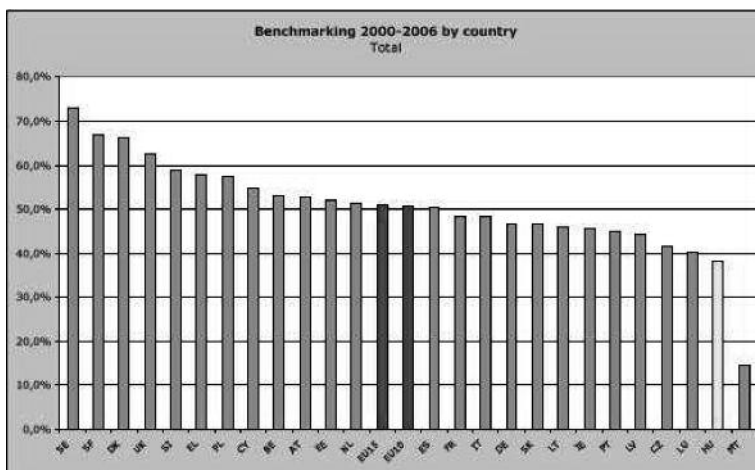
A CSG legnyilvánvalóbb hatása annak megerősítése, hogy az innováció, a tudás és a vállalkozói szellem valamennyi programban megjelenjen. A Nemzeti Stratégiai Referenciakeretekben legtöbbször elsőszámú prioritás az innováció.

A korábbi időszak (2000–2006) tapasztalatai alapján közös a Strukturális Alapok forrásait felhasználók stratégiáiban, hogy növekedett az innovációra és a kutatás-fejlesztésre

<sup>2</sup> 1080/2006/EK, 1081/2006/EK, 1082/2006/EK, 1083/2006/EK, 1828/2006/EK .

<sup>3</sup> 1083/2006/EK és 1080/2006/EK alapján; Magyarországon a nagyprojekteket (kiemelt projektek) előkészítése zajlik főként ivóvíz, szennyvízkezelés, árvízvédelem, hulladékgazdálkodás, vasút, közút, városi tömegközlekedés fejlesztése témakörökben.

## 2000–2006 közötti operatív programokban megfogalmazott célkitűzések harmonizációja a lisszaboni célokkal



Forrás: Regionális Politikai Főigazgatóság (átszerkesztve)

fordítható összegek nagysága, valamint a jelentőségük, hiszen ezek a célok vagy Operatív Programban, vagy horizontális prioritásként jelennek meg. A kutatás-fejlesztés, az információs és kommunikációs technológiák célterületként látványosan előtérbe kerültek a 2007–2013 közötti időszakban. Információs és kommunikációs technológiák témakörében az e-kormányzás, e-kereskedelem és az e-learning célok a leggyakoribbak.

Egyre inkább összekapcsolódnak a környezetvédelem és a növekedés céljai, valamint a megújuló energiaforrások hasznosítása.

A Nemzeti Stratégiai Referenciakeretek fő céljai megegyeznek valamennyi tagállamban abból a szempontból, hogy magasabb nemzeti növekedést és versenyképességet kívánnak, bár ennek elérésére különböző utakat választottak. Az általános célok a következők:<sup>4</sup>

- versenyképes gazdaság (innováció, kutatás-fejlesztés, tudásalapú gazdaságon keresztül) – valamennyi ország,
- növekedés és munkahelyteremtés – valamennyi ország,
- minőségi élettér / területi vonzóképeség (Bulgária, Csehország, Magyarország, Málta, Ausztria, Finnország, Németország, Svédország és Egyesült Királyság),
- humán erőforrás-fejlesztés, társadalmi modernizáció (Bulgária, Csehország, Dánia, Franciaország, Görögország, Lettország, Lengyelország, Málta, Németország, Olaszország, Románia, Spanyolország és Szlovénia),
- társadalmi kohézió (Bulgária, Ciprus, Csehország, Franciaország, Litvánia és Portugália),

<sup>4</sup> Polverari, McMaster, Gross, Bachtler, Ferry, Yuill: European Policies Research Centre: Strategic planning for structural funds in 2007-2013, A review of strategies and programmes, IQ-Net Thematic Paper, No. 18(2), 12. oldal



- területi fejlődés kiegyenlítése / fenntartható fejlődés (Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Franciaország, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország és Svédország),
- európai és nemzeti konvergencia (különösen Ciprus, Litvánia, Románia, Szlovákia, Németország, Olaszország és Portugália),
- egyéb (Málta, Lengyelország).

2. ábra

Nemzeti Stratégiai Referenciakeretek (NSRF) átfogó céljai

	Ausztria	Belgium	Bulgária	Ciprus	Csehország	Dánia	Egyesült Királyság	Észtország	Finország	Franciaország	Görögország	Hollandia	Irország	Lengyelország	Lettország	Litvánia	Luxemburg	Magyarország	Málta	Németország	Olaszország	Portugália	Románia	Spanyolország	Svédország	Szlovákia	Szlovénia
Versenyképes gazdaság (K+F, innováció, cégek)																											
Növekedés és foglalkoztatás																											
Életminőség és területi vonzóképesség növelése																											
Humán erőforrás-fejlesztés és/vagy társadalmi modernizáció																											
Társadalmi kohézió																											
Területi kiegyenlítés / fenntartható növekedés																											
Konvergencia (európai vagy nemzeti)																											
Egyéb																											

Forrás: IQ-Net Review Paper 18(2) átszerkesztve

A regionális politika és az innováció (főként kutatás-fejlesztést értve alatta) harminc évvel ezelőtt még nem kapcsolódtak olyan egyértelműen össze, mint ahogy a 2007-től kezdődő időszakra vonatkozó stratégiákból kitűnhet. A tagállamok regionális politikáinak célja az volt, hogy általános beruházásokkal és munkahelyteremtéssel elősegítsék az országok kevésbé fejlett területeinek gazdasági növekedését. A kutatás és technológiafejlesztés politikák nemzeti fejlesztésekre születtek és főként a kulcsszektorokra fókuszáltak, nagyobb cégekre és kutatóintézetekre. A hetvenes évek végén kezdett egyértelművé válni, hogy a gazdasági fejlődés nélkülözhetetlen eleme az innováció és az új technológiákba való beruházás. A nyolcvanas- és kilencvenes években egyre inkább fokozódott a kutatás-fejlesztés prioritásainak megjelenése a regionális politikákban.

Az elmúlt 10–15 évben egyértelművé vált, hogy a regionális politika legfontosabb célja a versenyképesség, aminek középpontjába került a regionális innováció. Fokozatosan alakultak ki a regionális politikáért felelős intézmények, amelyek egyre nagyobb súlyt képviselnek, és a speciális regionális célok és eszközök meghatározására törekednek. További változás, hogy a humán erőforrás-fejlesztés nyer nagyobb teret az egyéb beruházás ösztönzés helyett, előnyben részesítve az üzleti környezet és a képességek fejlesztését,

valamint a hálózatosodás szemléletét. Nem egyedi szereplők támogatása lett a cél, hanem a szervezetek közötti kapcsolatépítés és együttműködés, technológiai transzfer és információáramlás. Erőteljesen előtérbe kerültek a kis- és középvállalkozások (induló támogatás, kutatás-fejlesztés tevékenységének támogatása, továbbképzés, együttműködés, kutatóintézetektől és egyetemektől tudástranszfer stb.).

A 2007–2013-as időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referenciakeretek fő céljai igazodnak az Európai Bizottság elvárásaihoz: fokozottabb ütemű növekedést és még több munkahelyet az Európai Unió valamennyi régiójában és városában – 2007 és 2013 között ez a kohéziós politika és eszközeinek központi üzenete.<sup>5</sup>

Finnország legfőbb célja kis- és középvállalkozások fejlesztésével, innovációval, technológiai fejlesztésekkel stb., megállítani az elnéptelenedést és a déli országrészbe való vándorlást, létrehozni a minőségi életteret, a területi vonzóképeséget.

A társadalmi modernizáció célját Dánia egy – a Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozott – Operatív Programmal kívánja elérni, ösztönözve az innovációt, a vállalkozások segítségét, és támogatja az új technológiákat a jobb és több munkahely létrehozása érdekében.

A szociális kohézió, valamint a város és vidék integrációja stratégiai célokkal kívánja Portugália elérni a társadalmi kohézió fő célját. További három stratégiai célja a minőségfejlesztés, a fenntartható növekedés és az eredményes kormányzás. A tudás, a tudomány, a technológia és az innováció célterületei a portugál tervezésben is magas prioritást élveznek. Mindezt 12 Ágazati és 7 Regionális Operatív Programon keresztül kívánják megvalósítani.

Az innovációra és a tudásalapú gazdaságra összpontosít Ausztria 9 Operatív Programja, továbbá a helyi vonzerőre és a versenyképességre; a minőségfejlesztésre és alkalmazkodóképességre, valamint a területi együttműködésre. Ausztria a Strukturális Alapok félidei felülvizsgálatakor (2004) megállapította, hogy a kutatás-fejlesztés és innováció területeit a 2007-től kezdődő időszakban fokozottabban szükséges támogatni. Ausztria Nemzeti Stratégiai Referenciakerete – amit STRAT.AT-nak neveznek – elfogadja a stratégia elkészítéséhez szánt útmutatók megközelítésmódját, miszerint az innováció komplex társadalmi folyamat, amit nem lehet és nem is ajánlatos csupán technológiai dimenzióra szűkíteni; az oktatást, a szociológiai és regionális politikát is beemelik az innovációs megközelítésbe. A STRAT.AT kiemelkedően fontos célja a vállalkozások növekedésének, nemzetközi jelenlétének és a globális termelékenység hálózatban való előmenetelének segítése a klaszterek és a kis- és középvállalkozások hálózatainak fejlesztésén, valamint a termékek és a piacok innovációján keresztül. A kihívásokra az osztrák stratégia válasza, hogy tovább kívánja fokozni a regionális versenyképességet, illetve ennek ütemét, hogy megvalósuljon a magasabb foglalkoztatás és jövedelmi szint, aminek feltétele a kiegyensúlyozott és fenntartható regionális fejlődés.

Románia fő célja az Európai Unióhoz mért fejlettségbeni különbség csökkentése a humán erőforrás-fejlesztéssel és hatékonyabb felhasználásával, az alapinfrastruktúrák

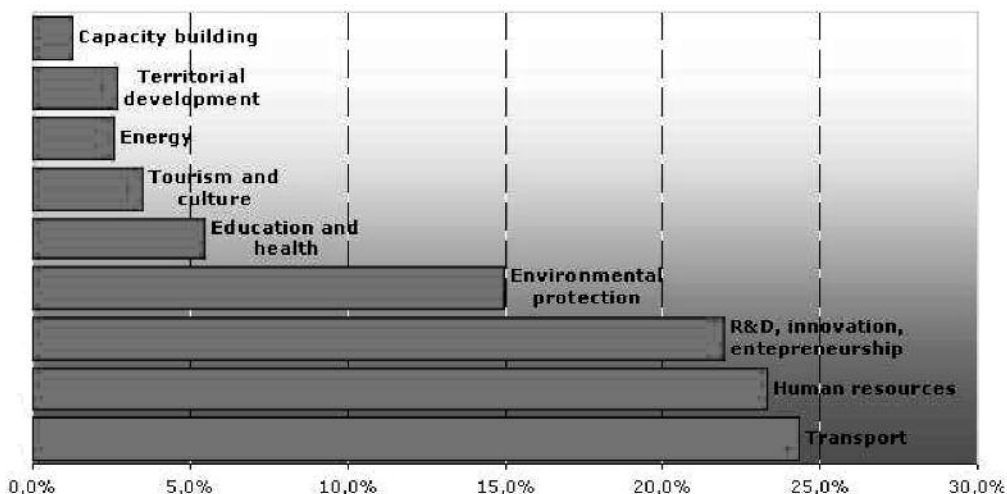
<sup>5</sup> Európai Bizottság Regionális Politika Főigazgatóság közleménye

fejlesztésével és a román gazdaság hosszú távú versenyképességének ösztönzésével. A célokat az alábbi Operatív Programokkal kívánja elérni: 1) Versenyképesség fokozása; 2) Közlekedés; 3) Környezet; 4) Regionális; 5) Humán erőforrás-fejlesztés; 6) Közigazgatási teljesítmény fejlesztése; 7) Technikai segítségnyújtás; 8) Határon átnyúló együttműködés (Magyarország).

A társadalmi-gazdasági fejlődést célzó stratégiai céljai mellett Málta nevesíti a Gozo sziget regionális sajátosságainak erősítését. A sziget területe kicsi és periférikus elhelyezkedésű, emiatt kétszeresen elszigetelt. A fentiek indokolják a közlekedés-, a humán erőforrás- és a kis- és középvállalkozás-fejlesztés sajátos és kiemelt támogatását.

3. ábra

**A kohéziós politika pénzeszközeinek megoszlása a célterületek között 2007–2013 (%)**



*Forrás: Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság*

A tagállamok a kohéziós politika pénzeszközeinek közel 70 százalékát fordítják közlekedés-, humán erőforrás- és kutatás-fejlesztésre, innovációra, vállalkozások segítésére és ösztönzésére közel azonos arányban. Jelentős a környezetvédelem támogatása; az oktatás, a turizmus és a kultúra, az energia, a területi fejlesztések és képességek fejlesztésére felhasználható pénzügyi erőforrások már kisebb mértékűek.

A kisebb új tagországok inkább arra törekedtek, hogy az előző időszakhoz képest nagyobb számú Operatív Programokat működtessenek; míg az ellenkező tendencia figyelhető meg például Olaszországban, ahol 7-ről, 5-re Portugáliában a korábbi 13-ról 3-ra; Görögországban 11-ről 8-ra a tematikus, és 13-ról 5-re csökkent, a Regionális Operatív Programok száma.

Olaszország, Görögország, Portugália és Spanyolország szintén nagy összegű alapokhoz jut mind a Konvergencia, mind a Regionális versenyképesség és munkahelyteremtés célkitűzésekből. A fenti országok által készített Operatív Programok jellegzetessége, hogy a Lisszaboni célok hangsúlyozódnak bennük (tudásalapú társadalom, technológia és innováció stb.),

emellett továbbra is fontos maradt az infrastrukturális lemaradások leküzdése, valamint egyéb környezeti és közlekedési fejlesztések.

Belgiumban a 2000–2006-os időszakhoz képest történt némi elmozdulás például a turizmus felől a gazdasági környezet, innováció és városi fejlesztések felé. Svédországban, Görögországban és Észtországban a liszaboni célok jobban előtérbe kerültek. Írország fő célja a fenntartható gazdasági növekedés és foglalkoztatottság, nemzetközileg vonzóvá tenni az országot, kiegyensúlyozott fejlődés a régiók között, szociális kohézió elősegítése, kutatás-fejlesztés és kis- és középvállalkozás-fejlesztés.

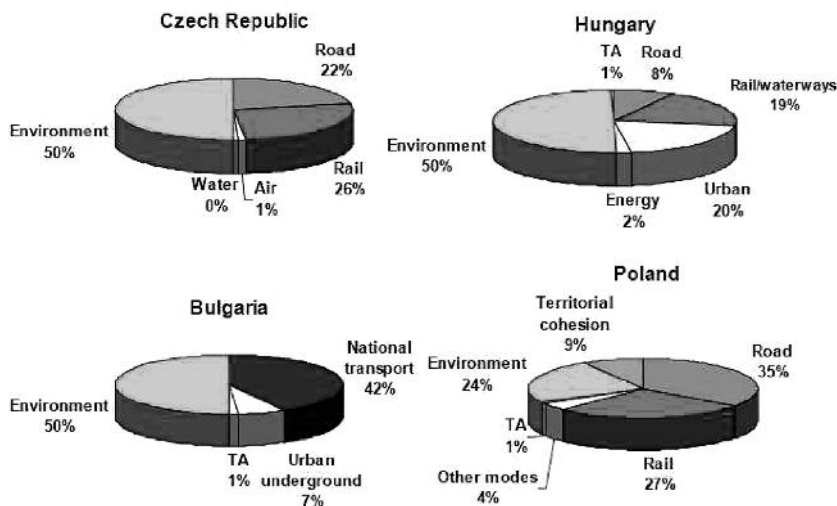
Az újonnan csatlakozott 10+2 ország operatív programjaiból elsődlegesen a nemzeti infrastrukturális, környezet- és humán erőforrás-fejlesztési, valamint üzleti támogatási programok finanszírozását tervezik.

## Konvergencia célok

A konvergencia célkitűzés alá tartozó régiók juthatnak hozzá a Kohéziós Alap forrásaihoz, amelynek célja nagy közlekedési infrastrukturális beruházások támogatása és a környezetvédelem fejlesztése.

4. ábra

2007–2013 közötti EU Alapok forrás-felhasználási terve (%)



*Forrás: Bankwatch, Allocations for 2007–2013: Preliminary breakdown of EU funds planned in Central and East European countries, 2006. [http://www.bankwatch.org/billions/Allocations\\_in\\_CEE.pdf](http://www.bankwatch.org/billions/Allocations_in_CEE.pdf)*

Csehország, Magyarország és Bulgária – azonos módon – a felhasználható forrásaik felét környezetvédelmi célok megvalósítására fordítják. Lengyelország más megközelítést választott – mint a fent felsorolt országok – a Kohéziós Alap alig negyedét (24%) fordítja környezeti infrastruktúra fejlesztésére. Magyarország költene legkevesebbet a

Kohéziós Alapból utak fejlesztésére, ugyanakkor a nemzeti költségvetésből kíván 2007–2013 között öt milliárd eurót erre a célra fordítani, ami több, mint a teljes Kohéziós Alap hozzájárulása (4,92 milliárd euró).

Litvánia, Észtország és Szlovénia alacsony számú Operatív Programokkal kívánja a céljait elérni. Az Operatív Programok célstruktúrája nem különbözik egymástól. A humán erőforrás-, az infrastruktúra-fejlesztés és a vállalkozói környezet javítása a fő szempontok. Litvánia kulcskérdése a fenntartható gazdasági növekedés. Három Operatív Programot fogadott el: Humán erőforrás, Vállalkozás és Innováció, Infrastruktúra és Szolgáltatások. Észtország négy Operatív Programja: Élhető környezet fejlesztése, Humán erőforrás-fejlesztés, Oktatási, kutatás-fejlesztési és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése, Vállalkozás, információs társadalom, közlekedés és energia infrastruktúráinak fejlesztése. Szlovéniában megfogalmazott fő szempont „hogyan fejlődünk” és érjük el a lisszaboni célokat. Három Operatív Programja: versenyképesség és innováció, humán erőforrások, infrastruktúra (közlekedés, környezetvédelem és energia).

A konvergencia célkitűzés alá tartozó régiók az infrastrukturális támogatásokon túl további forrásokat használhatnak fel a növekedési képesség fejlesztésére, humán erőforrás-fejlesztésre, alapvető infrastruktúrák és szolgáltatások korszerűsítésére az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és az Európai Szociális Alapból. Lengyelország 5 tematikus Operatív Programot emellett további 16 Regionális Operatív Programot határozott el. A tematikus prioritások a főbb szektorokat célozzák, mint az infrastruktúrafejlesztés, környezetvédelem és humán erőforrás-fejlesztés. Csehország 15 Operatív Programja (8 ágazati és 7 regionális) négy jól körülhatárolható cél köré szervezhetőek: versenyképes cseh gazdaság, nyitott, rugalmas és összetartó társadalom, vonzó környezet, területi fejlődés kiegyenlítése. Különös figyelmet fordítanak a megnövekedett kutatás-fejlesztési támogatásokra, amit – a korábbi időszakban még nem létező – új Operatív Programokon keresztül finanszíroznak. Szlovákia a lisszaboni szellemiségben kijelölt olyan célterületeket, mint például az „innovációs klaszter”, amelyek megvalósítására és támogatására az egyes regionális központok hivatottak, illetve az ország roma kisebbségének segítségét is számításba vették. Bulgária Nemzeti Stratégiai Referenciakeretének víziója, hogy 2013-ra fenntartható társadalmi-gazdasági növekedésen alapuló magas életszínvonalat nyújtó tagállammá váljon. A vízióhoz két stratégiai középtávú cél tartozik: magas gazdasági növekedés elérése és fenntartása dinamikus tudásalapú gazdaságon keresztül a fenntartható fejlődés szerint (környezetbarát technológiák, kutatás-fejlesztés, oktatás, innováció stb.), humán erőforrás fejlesztése és foglalkoztatás (termelékenység, minőségi, versenyképes és mobil munkaerő). Tematikus területek: vállalkozás és üzleti környezet, közlekedés, környezetvédelem, humán erőforrás, regionális fejlesztés, közigazgatás.

Az Operatív Programok által kijelölt célok tehát a konvergencia célkitűzés alá tartozó területen nem mutatnak különbségeket az innovációt leginkább a vállalkozások segítség és ösztönzése, a versenyképesség témakörében nevesítik.

# Magyarország kohéziós stratégiája

Magyarország első Nemzeti Fejlesztési Terve (NFT) a csatlakozástól (2004. május 1.) 2006. december 31-ig fogalmazta meg stratégiánkat. Az NFT stratégiájának **hosszú távú célja** az életminőség javítása, illetve a 2004–2006 közötti periódushoz kapcsolódó **általános célja** az egy főre jutó jövedelem szintjében az Európai Unió átlagához képest mutatkozó jelentős lemaradás mérséklése. Az NFT hosszú távú és az általános cél elérését lehetővé tevő három **specifikus célja** a versenyképesebb gazdaság; a humán erőforrások jobb kihasználása; illetve a jobb minőségű környezet és a kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés elősegítése. A specifikus célok megvalósítását az NFT három fejlesztési prioritáson keresztül kívánta elérni: 1) termelőszektor versenyképességének fejlesztése; 2) a foglalkoztatás növelése és az emberi erőforrások fejlesztése; 3) a regionális és a helyi potenciál erősítése. Az előzőeket kiegészíti egy a KTK végrehajtását elősegítő Technikai Segítségnyújtás prioritás. Valamennyi cél elérésére kialakított intézkedés-együttes öt Operatív Program<sup>6</sup> keretében valósult meg.

A NFT céljai logikus, hierarchikus struktúrába rendeződtek. A helyzetelemzés és SWOT analízis megállapításai szolgáltatták az alapot a célok, prioritások és operatív programok kialakításához. Mivel az elemzésekben hangsúlyosan jelent meg az informatikai szektor fejlesztése (információs és kommunikációs technológiák, információs társadalom), illetve az informatikai szakadék által okozott veszély, ezért hiányolhatjuk e szegmens erőteljesebb megjelenését az elfogadott célstruktúrából. Az összhang tehát nem volt teljes a helyzetelemzés és a SWOT analízis, valamint a megfogalmazott célok között.

Az **Új Magyarország Fejlesztési Terv** (ÚMFT) a 2007-2013 közötti időszakra megfogalmazott magyar Nemzeti Stratégiai Referenciakeret, több módosítást is tartalmaz az NFT-hez képest. Az ÚMFT változtatott a célstruktúrán, legfontosabb célja a foglalkoztatás és a növekedés, ami a dokumentum alcíme is egyben. A foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése vált tehát elsőszámú prioritássá, aminek érdekében a kormány hat kiemelt területen kíván elindítani összehangolt állami és uniós fejlesztéseket: a gazdaságban, a közlekedésben, a társadalom megújulása érdekében, a környezet és az energetika területén, a területfejlesztésben és az államreform feladataival összefüggésben.

A helyzetértékelés az első NFT-hez képest jelentősen lerövidült, és a következő főbb megállapításokat tartalmazza: gazdasági növekedésünk szerkezeti kockázatokkal párosul; Magyarországon alacsony az aktivitás és stagnáló a foglalkoztatás; gazdasági szerkezetünkre a dualitás jellemző; közlekedési rendszerünk fejlesztésre szorul; a piacgazdaságra való áttérésünk jelentős társadalmi áldozatokkal járt; jelentős környezeti értékekkel rendelkezünk, de a kockázatok is nagyok; a területi különbségek növekednek; az állam szerepe újragondolásra szorul. A helyzetelemzés e pontjai már harmonizálnak a megfogalmazott célokkal. A két átfogó cél mellett (foglalkoztatás bővítése, tartós növekedés feltételeinek

<sup>6</sup> Gazdasági Versenyképesség, Humán-erőforrás Fejlesztés, Környezetvédelmi és Infrastruktúra, Agrár- és Vidékfejlesztési, Regionális Fejlesztés Operatív Program



megteremtése) ugyanis hat fejlesztési prioritást fogalmaz meg a dokumentum, amelyek ágazati és regionális programokat is áthatnak: gazdaságfejlesztés, közlekedésfejlesztés, társadalom megújulása, környezeti és energetikai fejlesztés, területfejlesztés, államreform. A célok és prioritások rendszeréből alakulnak ki az Operatív Programok.

Az Operatív Programok struktúrájában jelentős újítás, hogy a nemzeti célokat megfogalmazó Ágazati Operatív Programokon túl valamennyi régió külön Regionális Operatív Programmal rendelkezik. Magyarország Regionális Operatív Programjai felölelik a turizmus, a regionális infrastruktúra, a humán- és közösségi infrastruktúra, a hatékony és eredményes regionális szolgáltatások és a további integrált regionális fejlesztési tevékenységeket.

A European Policies Research Centre szakértői Magyarországgal kapcsolatban nem tudták eldönteni, hogy regionalizálásra törekszik vagy fennmarad a status quo, azaz a centralizált végrehajtás. Léteznek ugyanis Regionális Operatív Programok, és a regionális szereplők feladatköre is bővült, ugyanakkor kormányzati döntés szükséges működésükhöz és a munkaanyagot is központi szinten készítették el. Lényegi elemnek azt tartják az elemzők, hogy a Regionális Fejlesztési Ügynökségek és Tanácsok miként lesznek képesek regionális szerepüket betölteni.

## Irodalom

A Tanács 1080, 1081, 1082, 1083, 1084, 1828/2006 EK rendelete

**2006/702/EK Tanács határozata** (2006. október 6.) a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról

**COM** (2007) 273 Fourth Report on Economic and Social Cohesion

**COM** (2006) 502 Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az ismeretek átültetése a gyakorlatba: széles körű innovációs stratégia az Európai Unió számára.

**COM** (2005) 0299 Bizottság közleménye Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra

**COM** (2005) 330 Bizottság közleménye Közös cselekvések a növekedésért és a foglalkoztatásért: A Közösség Lisszaboni Programja

Results from 15 Years of Regional Experimentation, European Commission Working Document, October 2006

Összefoglaló a magyar Nemzeti Fejlesztési Tervről, Miniszterelnöki Hivatal kiadványa 2003.

**Ana Mafalda Madureire, Jan-Evert Nilson, Vidtor Gheorghe, Blekinge Techniska Högskola:** Structural Funds as instrument to promote innovation, Theories and practices, Vinnova Report, 2007. 02.

**Bachtler, Ferry, Méndez, McMaster:** The 2007–13 Operational Programmes: a preliminary assessment, IQ-Net Thematic Paper No. 19(2), 2007.

**Danish Technological Institute:** Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy, Synthesis Report, February 2005

**ESPO:** Territorial effects of structural funds (2002-2005), Terms of reference

**European Commission:** Innovation in the National Strategic Reference Frameworks, 2006. October 31.

**European Policies Research Centre:** Case studies of regional innovation policy in EU member states, August 2006

**European Public Administrations Network, Lisbon ad hoc group:** The EPAN contributions to the success of the Lisbon Strategy, Final report, Luxembourg, 2005.

**Gács János:** A Lisszaboni folyamat: rejtélyek, elméleti problémák és gyakorlati nehézségek, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Műhelytanulmányok 2005/1.

National Strategic Reference Framework Malta 2007–2013, December 2006

National Strategic Reference Framework Structural Funds 2007–2013, Netherlands, December 2006

National Strategic Reference Framework Greece 2007-2013, October 2006

National Strategic Reference Framework in support of growth and jobs, National Cohesion Strategy, Poland 2007-2013, November 2006

National Strategic Reference Framework of the Czech Republic 2007-2013, December 2006

National Strategic Reference Framework of Romania 2007–2013, April 2006

National Strategic Reference Framework of Bulgaria 2007–2013, April 2006

National Development Plan 2007–2013 – Transforming Ireland – A Better Quality of Life for All, January 2007

Latvian National Development Plan 2007-2013

**Philip Raines, Sandra Taylor:** Mid-term Evaluation of the 2000-06 Structural Fund Programmes, IQ-Net Thematic Paper 11(2) University of Strathclyde, June 2002

**Polverari, McMaster, Gross, Bachtler, Ferry, Yuill:** European Policies Research Centre: Strategic planning for structural funds in 2007-2013, A review of strategies and programmes, IQ-Net Thematic Paper, No. 18(2)

Regions for economic change – innovating through EU Regional Policy, European Union-Regional Policy; June 2006