

2. A területi kiválasztási rendszer bevezetése

2.1. A kohéziós politika támogatási rendszere

„A kohéziós politika az Európai Unió meghatározó jelentőségű szakpolitikái közé tartozik. Közvetlenül kapcsolódik, segíti az Európai Unió alapvető céljának, »a gazdasági, társadalmi és területi kohézió« megvalósítását. A politika középpontjában a régiók közötti fejlettségbeli különbségek csökkentése és ennek érdekében az uniós szintű versenyképesség, gazdasági növekedés, foglalkoztatás és munkahelyteremtés előmozdítása áll. Ezek a javuló életminőséggel együtt hosszú távon kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődési pályát eredményeznek.¹ Ehhez – premiszájára értelmében – a tisztán piaci mechanizmusok működése nem nyújt elégséges alapot, ezért aktív, beavatkozó jellegű szakpolitikaként határozható meg, amelynek kiterjedt eszközrendszeréhez az uniós költségvetés megközelítőleg egyharmadával rendelkezik.”²

A kohéziós politikai forrásokat az úgynevezett osztott menedzsment keretében használják fel: az Európai Bizottság hozza meg a pénzeszközök felhasználásával összefüggő legfontosabb, stratégiai döntéseket, míg a tagállamokban zajlik a feladatok napi szintű végrehajtása. A tagállamok a hétéves költségvetési időszak egészére vonatkozó, előre meghatározott pénzügyi kerettel rendelkeznek, amely stabilitás alapot nyújt hosszú távú céljaik, strukturális reformjaik megvalósításához. Kohéziós politikai pénzeszközök felhasználásához átfogó befektetési stratégiát, úgynevezett Partnerségi Megállapodást³ készítenek. Az ebben lefektetett célkitűzések megvalósításának részleteit, valamint a tagállami szintű forráskeret lebontását az ágazati és területi operatív programok tartalmazzák. A tagállamok a programok megtervezése során (programozás) egyeztetik össze az uniós szintű szakpolitikai célokat – az uniós költségvetési források alapvetően ezek megvalósítását szolgálják – saját fejlesztési szükségleteikkel. Az operatív programok eszközrendszere így válik alkalmassá a hazai szakpolitikai stratégiákban megfogalmazott célkitűzések támogatásához.

Az operatív program végrehajtásának felelőse az irányító hatóság, amely a pályázatkezelési feladatokat közreműködő szervezet(ek)re bízhatja. A programok ugyanis pályázati konstrukciók keretében vagy kivételes jelleggel közvetlenül kiválasztott projekteken keresztül valósulnak meg.

2.2. Az integrált városfejlesztési stratégiák megvalósítása a 2007–2013-as programozási időszakban

A városfejlesztés jövőjével összefüggő koncepcióalkotás a 2000-es évek derekára forduló-pontjához érkezett az Európai Unióban. A városi lakosság számának és így a városok súlyának növekedése, a városok nyújtotta, jelentős mértékben kiaknázatlan gazdasági potenciál, illetve a súlyosbodó, erőteljes komplexitást mutató városi problémák (például túlszűfolttság,

¹ Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés. Stratégia és szabályozás: átállás a fenntartható finanszírozási modellekre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

² Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017

³ Az esettanulmány középpontjában álló 2007–2013-as programozási időszakban a tagállami szintű befektetési stratégia megnevezése Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) volt.

környezetszennyezés, zöldfelületek hiánya) szemléletváltást követeltek. A 2007-ben, a városfejlesztésért felelős miniszterek által elfogadott *Lipcsei Charta*⁴ deklarálta először az integrált városfejlesztési politika szükségességét és írta le a kapcsolódó alapelveket.

2.1. szövegdoz: A Lipcsei Charta rendelkezései

„Az integrált városfejlesztési politika számunkra azt jelenti, hogy a városfejlesztés szempontjából fontos problémákat és érdekeket egyidejűleg és méltányos módon tekintetbe vesszük. Az integrált városfejlesztési politika kialakítása olyan folyamat, melynek során a várospolitikai központi területeinek térbeli, ágazati és időbeli szempontjait koordinálják. A gazdasági szereplők, az érdekeltek és a lakosság együttes bevonása lényeges. Az integrált városfejlesztési politika a közösségi fenntartható fejlesztési stratégia végrehajtásának kulcsfontosságú előfeltétele. Megvalósítása európai dimenziójú feladat, ahol azonban figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat és szükségleteket, valamint a szubszidiaritás elvét.”

Forrás: *Lipcsei Charta* (2007): i. m. 2.

A Charta javaslattal élt a városok egészére kiterjedő integrált fejlesztési programok kidolgozására, illetve erőteljesen szorgalmazta a leszakadó városrészekre való nagyobb fokú figyelem fordítását is.



2.1. ábra: Lipcsei városkép

Forrás: Andreas Schmidt, Leipzig

Az integrált városfejlesztés meghaladja a korábbi elkülönült ágazati, illetve területközpontú megközelítést, azt holisztikus megközelítéssel váltja fel. Az integráltság az ágazat, a terület, az idő és a forrás együttes tervezését jelenti, a különböző szakpolitikai területek intézkedéseinek és erőforrásainak összehangolását – így lehetővé téve többdimenziós problémák kezelését.

Ez az új szellemiségű városfejlesztési gondolkodás a kohéziós politika dimenziójába is beáramlott. A 2007–2013-as költségvetési időszakban az – infrastrukturális fejlesztéseket

⁴ A *Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról*. (k. n.), 2007. május.

támogató – Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) rendelete a támogatások felhasználásával összefüggésben elvárásként fogalmazta meg az integrált szemléletet és a fejlesztések beágyazottságának alátámasztását.

2.2. szövegdoboz: Fenntartható városfejlesztési rendelkezések az ERFA jogszabályában

„8. cikk

Fenntartható városfejlesztés

Az e rendelet 4. és 5. cikkében felsorolt tevékenységeken túlmenően, az 1083/2006/EK rendelet 37. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti fenntartható városfejlesztést magában foglaló tevékenység esetében az ERFA adott esetben támogathatja az olyan, részvételt elősegítő, integrált és fenntartható stratégiákat, amelyek a városi térségekben koncentráltan jelentkező gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi problémák kezelésére irányulnak.

Ezek a stratégiák a fenntartható városfejlesztést az alábbi tevékenységek révén ösztönzik: a gazdasági növekedés erősítése, a fizikai környezet rehabilitációja, a rozsdaovezetek rehabilitálása, a természeti és kulturális örökség megőrzése és bővítése, a vállalkozási kedv, a helyi foglalkoztatottság és a közösségfejlesztés előmozdítása, valamint a változó demográfiai összetétel figyelembevételével a lakosságnak nyújtott szolgáltatások.”

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról

Magyarországon az integrált városfejlesztési stratégiát (IVS) a felelős szaktárca (ÖTM) közreműködésével és iránymutatásával⁵ vezették be a városok életébe és tervezési gyakorlatába. Továbbá elkészítése a funkcióbővítő és szociális városrehabilitációs célú támogatások előfeltételévé vált, a pályázatok elbírálása során értékelték.

2.3. szövegdoboz: Kapcsolódó pályázati felhívás

„A pályázatokat a pályázó településre vonatkozó érvényes és a támogató által elfogadott Integrált Városfejlesztési Stratégiával kell alátámasztani. Amennyiben a projektgazda város még nem rendelkezik a fentiek szerinti dokumentummal, abban az esetben köteles a megújított, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területfejlesztésért és Építésügyért felelős Szakállamtitkársága által kiadott »Városfejlesztési Kézikönyv«-ben foglaltaknak megfelelő tartalmú Integrált Városfejlesztési Stratégiát (IVS) elkészíteni a fejlesztések megalapozására.”

Forrás: Pályázati felhívás és útmutató a Dél-alföldi, Dél-dunántúli, Észak-alföldi és Észak-magyarországi Operatív Program Szociális célú városrehabilitáció című konstrukciójához. Európai Regionális Fejlesztési Alap, (é. n.). 32.

⁵ Városrehabilitációs kézikönyvet dolgoztak ki a regionális programok városfejlesztési prioritásaihoz kapcsolódóan a Lipcsei Chartában megfogalmazott célok figyelembevételével.

A középtávú (7-8 éves) stratégia összefogta a térszerkezeti célokat, összehangolta a fejlesztéseket, ezek mellé költségvetést⁶ és szervezeti felelősséget rendelt.⁷ A közpénzek mellett ambicionálta a magánforrások bevonását is (például helyi gazdaságfejlesztési beruházások részeként), koordinálva azt az önkormányzati pénzeszközök felhasználásával. Kidolgozása a helyi gazdasági-társadalmi partnerek, illetve a lakosság széles körének bevonásával történt – a partnerség elve alapján. Végül, de nem utolsósorban a városoknak a településrendezési tervekre és az integrált városfejlesztési stratégiára építve ki kellett jelölniük az integrált fejlesztések célterületeit, a fejlesztendő akcióterületeket, és el kellett készíteniük az ezekre irányuló akcióterületi terveket. Legitimitás tekintetében fontos volt, hogy a stratégiát, illetve az akcióterületi terveket az önkormányzat képviselő-testülete megtárgyalta és határozatával jóváhagyta.

Az IVS megvalósításorientált tervezési dokumentumnak bizonyult, a tervezett beruházásokat nem elsősorban a helyi elképzelések, sokkal inkább a pályázati lehetőségek mozgatták. Mindenesetre a stratégia a hosszú távú városfejlesztési célokat középtávú programokká bontotta le, amelyek megvalósítását a regionális operatív programok pénzeszközei segítették.⁸ A városok pályázatokkal, erős versenyben megmérettetve nyerhettek támogatást. A Regionális Fejlesztési Programok (ROP) irányító hatósága a megyei jogú városok számára – jelentőségükre tekintettel – kiemelt pályázati felhívásokat is közzétett, amelyek a versenyt ezekre a városokra szűkítették. A városok nagy különbségeket mutattak pénzügyi és humán kapacitásuk, érdekérvényesítő képességük és a támogatások elnyerése terén.

Az IVS és a teljes – azaz valamennyi program forrásaira kiterjedő – pályázati rendszer összefüggései fontos tanulságokkal szolgáltak a 2014–2020-as időszakra való felkészüléshez, annál is inkább, mert ebben a soron következő időszakban az integrált területi eszközök és a pénzeszközök felhasználásának eredményessége közötti kapcsolat nagyobb hangsúlyt kapott. Nyilvánvalóvá vált, hogy a nagyszámú pályázati felhívás a holisztikusabb szemléletű, céljaiban, eszközeiben összetett projektek feldarabolását vonta maga után. A nyílt pályázati rendszer, amelyhez a pályázati keretekhez képest sokszoros túljelentkezés párosul, nagyfokú bizonytalanságot teremtett a városok számára. A forráshoz jutás kiszámíthatatlansága a városi önkormányzatokat nyelési esélyeik javítása érdekében arra ösztönözte, hogy – a stratégiában megjelölt prioritásoktól függetlenül – minél több pályázatot nyújtsanak be. Számos benyújtott pályázatukat azonban visszautasították az irányító hatóságok forráshiányra hivatkozva. Ennek kapcsán felmerül, hogy egyrészt a városok e pályázatok kidolgozására feleslegesen fordították amúgy is szűkös erőforrásaikat, másrészt feldolgozásuk, értékelésük – akár hónapokig – lekötötte az intézményrendszer munkatársait.

⁶ Nyikos Györgyi: Az okos város finanszírozása. In Sallai Gyula (szerk.): *Az okos város (Smart City)*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018a. 203–217.

⁷ Györgyi Nyikos: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn*. Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–156.

⁸ Györgyi Nyikos – Gábor Soós: The Hungarian Experience of Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): *Successes & Failures in EU Cohesion Policy. An Introduction to EU Cohesion Policy in Eastern, Central, and Southern Europe*. Warsaw, Walter de Gruyter, 2020. 119–142.

2.3. Értékelési megállapítások

Az értékelések⁹ megállapításai alapján a tapasztalatok közül a Miniszterelnökség által készített *Integrált városfejlesztések értékelése – ex-post értékelés a 2007–13-as időszakról*¹⁰ alapján az alábbiak emelhetők még ki:

- Az IVS-ek jelentősen hozzájárultak a városok stratégiai gondolkodásának erősítéséhez. A városok integrált megközelítésben, komplex projektekben kezdtek gondolkodni, és igyekeztek ezekhez forrásokat szerezni.

2.4. szövegdoboz: Funkcióbővítő fejlesztés

Városközpont funkcióbővítő megújítása Polgáron

A fejlesztésre a város önkormányzata az Észak-alföldi Operatív Program „Városközpontok funkcióbővítő megújítása” pályázatán 777 153 323 forint támogatásban részesült. Ez a beruházás összköltségének 77,8%-a, a fennmaradó részt Polgár önerőből finanszírozza. A városrehabilitációs programnak köszönhetően új gazdasági, közösségi és szociális funkciók jelennek meg a meglévők erősítésével. Így a polgári belváros a település valódi központjává válik, amely a helyi közösséget erősíti.

Forrás: Kondor szerkesztése ez alapján: *Új Széchenyi Terv Észak-alföldi Regionális Operatív Program „Városfejlesztés Polgáron I. ütem”* első hírlevele, 2012

- Az új rendszer a korábbi tervezési metódusokhoz képest egyértelmű előrelépést hozott, és a megvalósult fejlesztések nagyszámú településen az eddigieknél jobban szolgálták a lakosok életminőségének javítását. A célzás és a hatás azonban elsősorban lokálisan jelentkezett.
- A szervezeti feltételek is javultak, stratégiai városfejlesztési irodákat hoztak létre – a fejlesztési feladatok, tervek, források és szereplők városi szintű koordinációja érdekében – elsősorban a nagyobb városokban.

2.5. szövegdoboz: Az integrált városfejlesztés intézményi háttere Salgótarjánban

„A Salgótarjáni Városfejlesztő Kft. története egészen 2008-ig visszanyúlik. Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzata akkor hagyta jóvá Salgótarján Integrált Városfejlesztési Stratégiáját (IVS), amelyben többek között vállalta, hogy létrehozza városfejlesztő társaságát az IVS-ben rögzített stratégiai célok elérését szolgáló komplex városfejlesztési akciók előkészítésére és megvalósítására. A Városfejlesztő Társaság létrehozását, összhangban a Regionális Operatív Programok Irányító Hatóságának iránymutatásaival, a következők indokolták:

⁹ Pannon Elemző Iroda Kft. – Hétfa Kutatóintézet – Revita Alapítvány: *Városhálózati hatásértékelés*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2013. március 28.; ÖKO Zrt.: *Szakértői összefoglaló tanulmány. Fenntartható városfejlesztés*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2013. március; Terra Studio Kft.: *Integrált városfejlesztések értékelése – Gyorsjelentés. A vizsgálat keretrendszerének bemutatása (Az Ex-post értékelés megalapozó melléklete)*. Miniszterelnökség, 2016. november.

¹⁰ Terra Stúdió Kft.: *Integrált városfejlesztések értékelése. Ex-post értékelés a 2007–13-as időszakról*. Miniszterelnökség, 2016. november.

- hatékonyabb, rugalmasabb, átláthatóbb, piaci szemléletű menedzsment biztosítása,
- középtávon egy olyan forrás és tervezési konstrukció megvalósítása, amely révén a városrehabilitációs tevékenységek tervezhetők lesznek, finanszírozásuk kiszámíthatóbbá válik,
- városfejlesztési és rehabilitációs témájú EU-s pályázati források megszerzésének lehetősége.

Ezen indokok alapján jött tehát létre az önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő Salgótarjáni Városfejlesztő Kft. 2010-ben. A társaság feladatai a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott településfejlesztési feladat egy részének, a területi alapú városrehabilitáció és városfejlesztésnek a társaságra való delegálásával kerültek kijelölésre.”

Forrás: Salgótarjáni Városfejlesztő és Turisztikai Kft.: Bemutakozás. stvarosfejleszto.hu, 2020

- Az értékelésben részt vevő városfejlesztési szakemberek kifejezetten hasznos, megtartandó eszköznek értékelték az IVS-eket, amelyek többé-kevésbé sikeresen támogatták a fejlesztési elképzelések fókuszálását, és hozzájárultak a stratégiai működés erősödéséhez.

2.6. szövegdoz: Szociális városrehabilitáció Kaposváron

„A »DDOP-4.1.1/C-09-2f-2012-0001 Miénk itt a tér – szociális városrehabilitáció Kaposváron« projekt összköltsége 1.270.235.154 forint, ebből 1.016.751.096 forint az uniós támogatás, 228 millió 315 ezer 228 forint az önkormányzati önerő, 25 millió 168 ezer 830 forint pedig a partnerek önerője. A kaposvári önkormányzat és 14 konzorciumi tag (szövetkezetek, társasházak) összefogásával megújul a Honvéd, az Arany és a Petőfi utca által határolt terület.

Szabó Zoltán, a Kaposvári Városfejlesztési Nonprofit Kft. ügyvezetője elmondta: felújítják a Petőfi Könyvtárat és új szolgáltatásokat is indítanak a tékában. Átépítik a volt Kazánházat, közterületet rendeznek. A Sánházban lifteket cserélnek és akadálymentesítenek, 600 társasházi lakást nyílászáróit cserélik ki, tetőt szigetelnek. Civil szervezetek közösségteremtő programokat is megvalósíthatnak: 52 pályázatot támogattak, összesen 50 millió forint értékben.”

Forrás: Kondor szerkesztése ez alapján: Szociális városrehabilitáció indul Kaposváron. Kaposvármost.hu, 2013. szeptember 23.

- A városok jövőképe és ebből kifolyólag átfogó céljai azonban nagyfokú uniformizáltságot mutattak, ezt csak és korlátozottan a célok a helyi környezethez alkalmazkodó sorrendbe rakása oldotta.
- Az integrált szemlélet a fejlesztéspolitikában azonban csak részlegesen érhető tetten: a szabályozás nem ösztönözte az IVS-ek és a helyi, térségi, országos fejlesztési elképzelések szerves összeillesztését, nem volt jellemző a stratégia más városokkal, agglomerációs településekkel való egyeztetése sem. Nem mutatkozott kapcsolat az IVS-ek és a települések közötti forráselosztási döntések között, azaz a stratégiák jelentősége alapvetően helyi hasznosításra korlátozódott. Az ágazati célokkal való összhang leginkább azokon a területeken valósult meg, ahol ezt a pályázati felhívás kötelezettségként előírta. A fejlesztések egy része pontszerű, területileg lehatárolt formában, érdemi kapcsolódások nélkül jött létre. A megvalósult projektek önmagukban szinte soha nem hoztak a városok

szintjén érdemi elmozdulást integráltság szempontjából, ehhez az IVS-ekben megjelenő többi projektre, projektelemre is szükség lett volna.

- A városok egy része – az értékelésben a válaszadó városok 45%-a – a valós fejlesztései megválasztásakor nem követte az IVS-ben foglaltakat. Az integrált városfejlesztési stratégia eredendően a két városfejlesztési célú ROP-konstrukció, vagyis a támogatásokhoz való hozzáférés kényszerű feltételét jelentette, nem is feltétlenül aktualizálták.

2.1. táblázat: A városok forrásszerzését befolyásoló tényezők

Szempont	Érzékelhető előny	Inkább előny	Nem volt befolyása	Inkább hátrány	Érzékelhető hátrány
Átlagon felüli fejlettség	4	2	1	2	0
Átlagos fejlettség	0	1	9	0	0
Átlagon aluli fejlettség	0	4	2	4	1
Nagyváros	4	6	1	0	0
Középváros	0	6	5	0	0
Kisváros	0	1	7	2	1
Országos politikai és informális kapcsolatok	8	2	1	0	0
Pályázatíró kapacitások jó minősége	4	6	1	0	0
Helyi gazdasági és politikai szereplők jó együttműködése	3	5	3	0	0
Jó projektötletek	6	4	1	0	0
Stratégiai gondolkodás a fejlesztésekről	2	4	4	1	0
Egyes szempontok jelentősége egy adott város forrásszerző képességének alakulásában (kiemelve tételenként a leggyakoribb választípusokat)					

Forrás: Pannon–Hétfa–Revita (2013): i. m. 146.

- A forrásallokációt meghatározó fő szempontok közé tartoznak: a város népességének nagysága és gazdasági ereje, erős polgármester irányítása, helyi fejlesztési kapacitás (pályázatírói, projektmenedzsment-kapacitás) megléte, jó kapcsolathálózat és fejlesztési stratégia. A területpolitikai szempontok gyengén érvényesültek, ez alól csak a leghátrányosabb helyzetű településekre irányuló LHH-program, valamint a megyei jogú városok kiemelt projektjei képeztek kivételt.
- A stratégiai szándékok valóra váltását számos ok akadályozta, például a fejlesztési elképzelések a kapacitásokat messze meghaladó túlvállalása, vagy forráshiány. Mind a válság, mind a beavatkozások integráltságának hiánya hozzájárult a gazdasági hatások elmaradásához. A társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a népességmegtartó képesség javítása pedig mélyebb gyökerű és komplexebb problémakör kezelését igényelték volna annál, mint amelyet a rendelkezésre álló eszközök és a támogatások által megengedett egyszeri akciók megengedtek.
- A legtöbb város vezetése átgondolta a beavatkozások várható hatását, a stratégiában megjelölt célok és a regionális operatív programban lefektetett indikátorok között ugyanakkor érdemi összefüggés nem volt. Utóbbiak jellemzően kimeneti (output) mutatók voltak, a fejlesztéseknek köszönhető változások mérésére nem voltak alkalmasak.

A jövőt illetően látszott, hogy nagyobb hangsúlyt kell fordítani a helyi és országos fejlesztési programok összehangolására, a települések közötti, illetve a megyei jogú városok és megyék közötti együttműködési keretek kialakítására, valamint javítani kell a források kiszámíthatóságát is. A városvezetők számára kiemelt jelentőségű volt, hogy véghez tudjanak vinni érezhető, látható fejlesztéseket.

2.4. Változások a 2014–2020-as programozási időszakban

A 2014–2020-as időszak kohéziós politikai szabályozásában nagyobb hangsúlyhoz jutott az támogatások eredményességének előmozdítása. A jogszabályi előírások értelmében a pénzeszközöket a kritikus fontosságú fejlesztési területekre kellett összpontosítani és az elért eredményeket visszamérni. Az egymással összefüggő, sajátos, helyi problémák megoldására lehetővé vált az úgynevezett területi eszközök alkalmazása. Az utóbbi a városok megnövekedett befolyását is tükrözi, amelynek a segítségével az uniós szintű kihívásokkal (klímaváltozással, innovációval, migrációval, öregedéssel stb.) küzdenek.

Az ERFA-rendelet 7. cikkelye értelmében a tagállamoknak a nemzeti szintű ERFA-allokációjuk legalább 5%-át a fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósítására kellett fordítaniuk, és az önkormányzatokat be kellett vonniuk az érintett operatív program(ok) végrehajtásába, minimum a projektek kiválasztásába.

2.7. szövegdoboz: Kötelező városfejlesztési ráfordítások

„A »Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe« célkitűzés keretében nemzeti szinten elkülönített ERFA-források legalább 5%-át a fenntartható városfejlesztésre irányuló olyan integrált intézkedésekre kell fordítani, amelyek esetében a fenntartható városi stratégiák végrehajtásáért felelős városi, szubregionális vagy helyi szervek (a továbbiakban: »települési hatóságok«) felelnek a műveleteknek legalább a [...] kiválasztásával összefüggő feladatokért.”

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, 7. cikk (4)

A 2014–2020-as időszakban az önkormányzatok gazdaságfejlesztési és azzal összefüggő város- és településfejlesztési akcióit a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program¹¹ (TOP) finanszírozta. A megyei jogú városok fenntartható fejlesztése érdekében támogatta az önkormányzatokat gazdaságösztönző funkcióik és közszolgáltatásaik hatékonyságának, eredményességének javításában. Ez magában foglalta a gazdaságélénkítéshez és foglalkoztatási szint növeléséhez szükséges helyi feltételek biztosítását és a vállalkozásbarát város/településfejlesztéshez, az életminőség és a társadalmi összetartozás javításához szükséges helyi feltételek megteremtését.

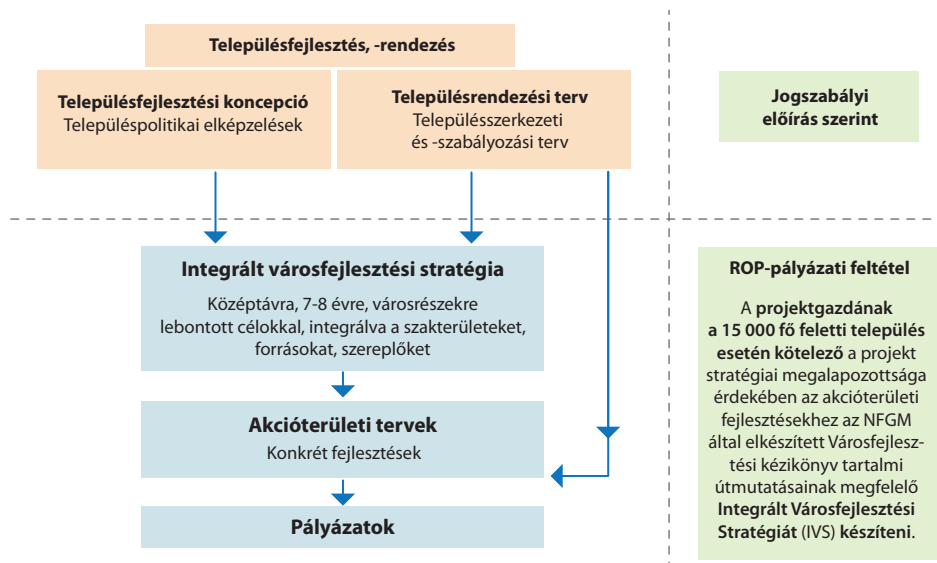
A kormány úgy döntött, hogy az új integrált városfejlesztési irány érvényesülését összekapcsolja a megyei jogú városok (és ezzel párhuzamosan a megyék) támogatásának új alapokra helyezésével. A TOP keretében a kötelező ERFA-allokációt kiegészítette a társadalmi problémák

¹¹ A TOP a kevésbé fejlett régiók fejlesztéseit tartalmazza, a közép-magyarországi régió (Budapest és Pest megye) a Versenyképes Közép-Magyarország (VEKOP) támogatására jogosult.

kezelését segítő Európai Szociális Alap (ESZA) forrásaival. A megyei jogú városok a számukra elkülönített forrásokat a hazai szabályozásban újonnan bevezetett területi kiválasztási rendszerben¹² használhatták fel.

2.5. Az integrált területi programok bevezetése

A megyei jogú városoknak mindenekelőtt felül kellett vizsgálniuk az integrált városfejlesztési stratégiájukat. A közel kétéves folyamat során széles körű konzultációkat folytattak az ágazati fejlesztésekért felelős, illetve helyi szervekkel, valamint a helyi gazdasági, társadalmi szervezetekkel, civil partnerekkel és a lakossággal. Részletes helyzetértékelést végeztek, és ennek alapján alkották meg az új fejlesztési irányokat megalapozó Integrált Településfejlesztési Konceptiót. A hosszú távú stratégiai célok megvalósítása mellé az Integrált Településfejlesztési Stratégiában (ITS) rendelték hozzá a fejlesztési és pénzeszközöket, szervezeti kereteket.¹³



2.2. ábra: Az IVS kapcsolódása a városrendezés meglévő rendszeréhez

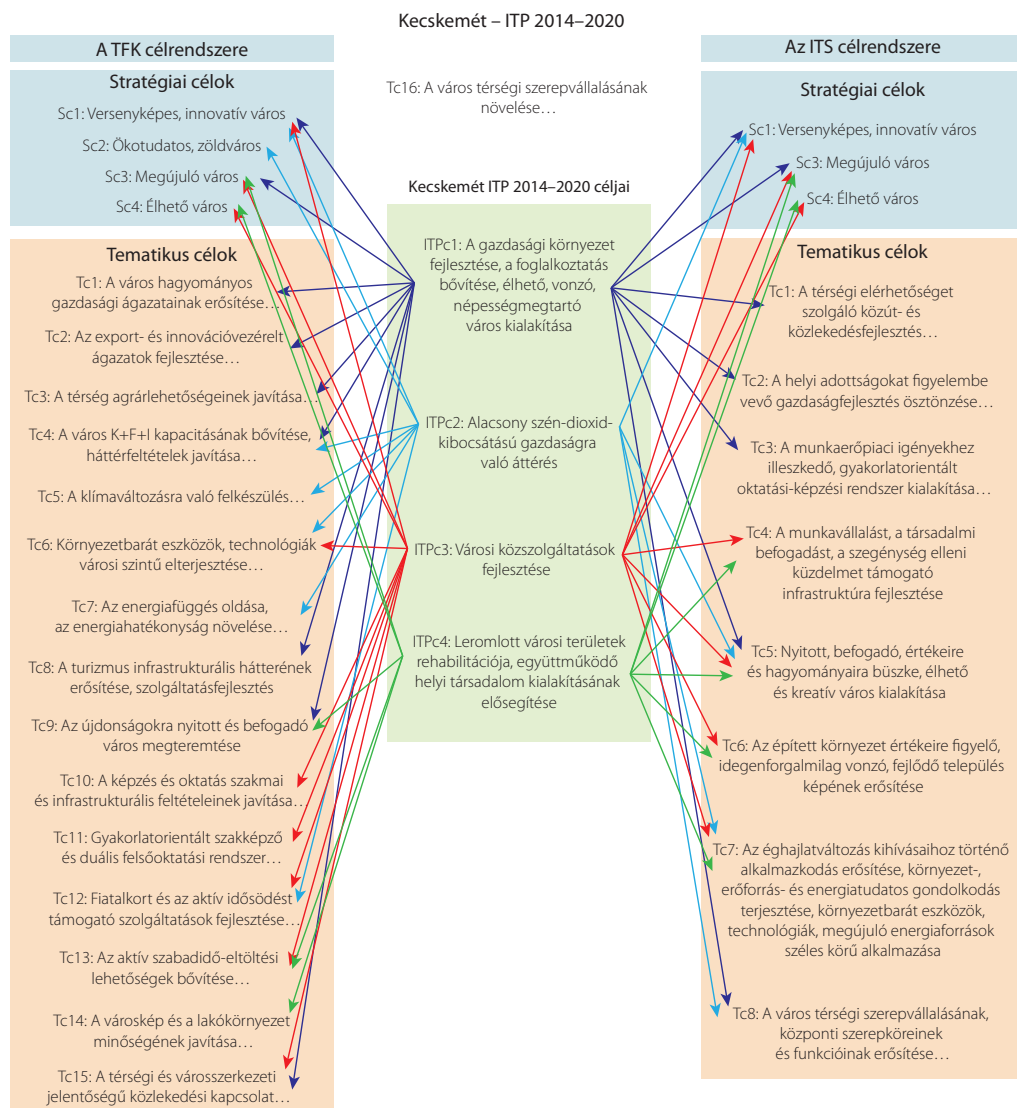
Forrás: ÖKO Zrt. (2013): i. m. 10.

A tervezés azzal a feltételezéssel indult, hogy az ITS a fejlesztéseket teljeskörűen fogja át, valamennyi, a város számára fontos területi és ágazati fejlesztést egységes keretben összerendezi. Végül azonban elmaradt az ágazatok (ágazati operatív programok) pénzeszközeinek a stratégiához való hozzárendelése, ezeket a támogatásokat a megyei jogú városok továbbra is pályázati úton,

¹² Az eljárásrendhez a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet egyedi intézkedéseket rendelt.

¹³ Györgyi Nyikos – Zsuzsanna Kondor: New Mechanisms for Integrated Territorial Development in Hungary = Új integrált területfejlesztési mechanizmusok Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 1. 124–145.

esetleg kiemelt projektben nyerhették el. Az új integrált városfejlesztési stratégiák megvalósítását csak a TOP pénzeszközei támogatták közvetlenül. Minthogy a TOP beavatkozási területe az ITS-hez képest jóval szűkebb körű volt, a tervet le kellett szűkíteni: a városok az úgynevezett Integrált Területi Programok (ITP) keretében hozták összhangba céljaikat a TOP finanszírozási lehetőségeivel. Ehhez részletes útmutatót kaptak.



2.3. ábra: Kecskemét integrált városfejlesztési célrendszerének összefüggései

Forrás: Kecskemét Megyei Jogú Város Integrált Területi Programja 2014–2020. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata, (é. n.). 18.

A megyei jogú városok előzetesen, kombinált mutatók alapján megállapított pénzügyi (tervezési) keret alapján készítették el programjaikat. A pénzeszközök felhasználása jelentős kötöttségekkel járt: a megyei jogú városok integrált területfejlesztési csomagokat valósíthattak meg, megadott tematikai keretek között (egységes fejlesztési eszköztárral). A beavatkozási területekre lebontott költségvetési előirányzat kapcsán csak kismértékű módosítási javaslatokkal tudtak élni. A városoknak adottságaik és lehetőségeik figyelembevételével e kereteken belül kellett meghatározniuk beavatkozásait, megfeleltetve azokat a helyi sajátosságoknak.

Az ITP jellemzően nem projektorientált, hanem intézkedések szerint bontott forráskereteket tartalmaz. Következésképpen a városoknak nem kellett minden egyes beavatkozást részleteiben ismerniük a program kidolgozásakor. Elegendő volt az egyes forrásfelhasználási módok és a kapcsolódó forráskeretek meghatározása.

2.2. táblázat: Megyei jogú városok pénzügyi kerete beavatkozási területenként megbontva (milliárd forint)

Területi szereplő	Gazdaságfejlesztés	Családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztése	Gazdaságélénkítő és népesség-megtartó városfejlesztés	Fenntartható városi közlekedés-fejlesztés	Önkormányzatok energiahatékony-ságának és a megújuló energia-források felhasználási arányának növelése	Városi közszolgáltatások fejlesztése	Leromlott városi területek rehabilitációja	Gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó foglalkoztatásfejlesztés	Társadalmi kohéziót célzó helyi programok
Alap	ERFA					ESZA			
Kecskemét	6,891	1,794	4,301	2,057	3,658	1,249	0,548	1,929	0,682
Pécs	9,363	2,437	5,843	2,984	4,710	1,697	0,800	2,620	0,942
Sopron	3,604	0,956	2,012	0,747	1,711	0,677	0,000	0,903	0,200

Forrás: Kondor szerkesztése

A források arányában az operatív programban meghatározott indikátorokat is felosztották a városok között.

2.3. táblázat: Városok számára meghatározott indikátorok

Területi szereplő	Városi területeken létrehozott vagy helyreállított nyitott terek (m ²)	Fejlesztett, 0–3 éves gyermekek elhelyezését biztosító férőhelyek száma (db)	Kialakított kerékpár-forgalmi létesítmények hossza (km)
Kecskemét	4 000,0	62,685	3,9999
Pécs	8 477,4	60,000	8,0000
Sopron	10 000,0	50,000	2,0000

Forrás: Kondor szerkesztése

A kormány határozat¹⁴ útján fogadta el a programokat. Ez az alábbi elemeket tartalmazta:

- az elfogadott ITP megnevezését;
- az ITP-t végrehajtó területi szereplő megnevezését;
- az ITP teljes 7 éves forráskeretét;
- az ITP végrehajtása révén elérendő indikátor-célértékeket;
- az intézkedések, valamint tematikus célkitűzések szerinti forrásallokációt.

A program módosítását a megyei jogú városok évente kezdeményezhetik. A városok közreműködnek az integrált területi program végrehajtásban és a nyomon követésben is. A programok projekteken keresztül valósulnak meg. A projektek kiválasztása pályázati rendszerben történik, a benyújtott támogatási kérelmek elbírásának alapját a közzétett értékelési szempontrendszer képezi. A kiválasztási kritériumok egy részét az irányító hatóság határozza meg, ezek az operatív programból következő általános szempontok. A megyei jogú városok fogalmazzák meg általuk a területi kiválasztási kritériumokat.

2.4. táblázat: A városok által meghatározott területi kiválasztási szempontok

Területi szereplő	Területi kiválasztási szempontok						
	Illeszkedés az ITS céljaihoz	Hozzájárulás a pénzügyi egyensúly fenntartásához	Hozzájárulás a gazdasági növekedéshez	Hozzájárulás a lakosság életminőségének további javulásához	Hozzájárulás a belső területi kiegyenlítéshez	Hozzájárulás a belső társadalmi kiegyenlítéshez	Hozzájárulás a munkahelyteremtéshez
Kecskemét	X		X		X	X	X
Pécs	X		X		X	X	
Sopron	X	X	X	X			

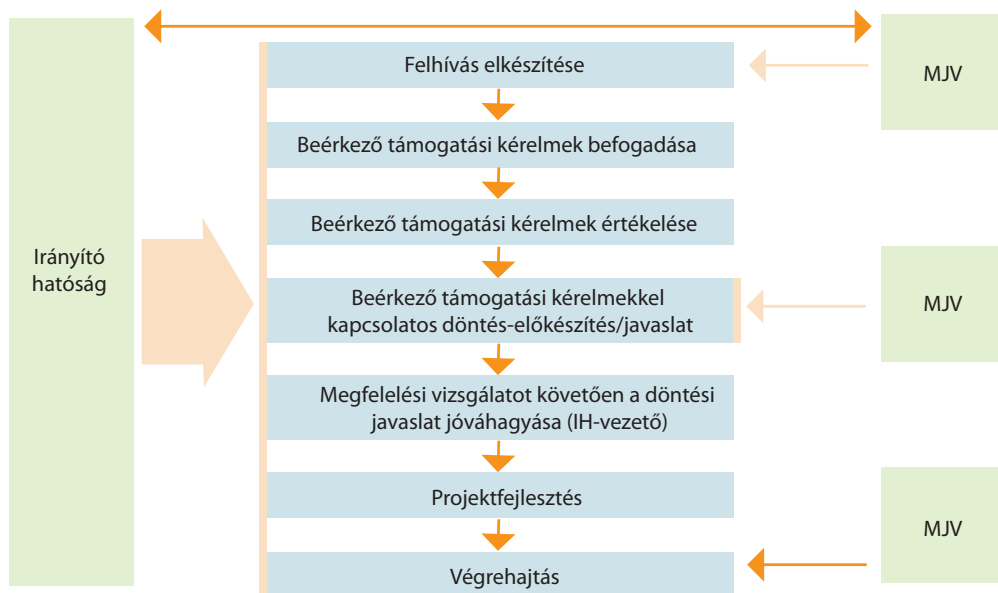
Forrás: Kondor szerkesztése

A projektek jelentős részét maguk a városok hajtják végre, saját munkaszervezetükre alapozva vagy város/gazdaságfejlesztési társaságuk bevonásával. Minthogy a területi kiválasztási rendszerben előre elkülönített kerettel rendelkeznek, a megyei jogú városoknak nem kell egymással versenyezniük, amikor az irányító hatóság által megjelentett felhívásra pályázatot nyújtanak be.

- A megyei jogú városnak saját projektjei esetében a támogatási kérelem benyújtásával egyidejűleg kell igazolnia a stratégiájához való illeszkedést. A támogatási kérelmet az irányító hatóság értékeli.
- Egyéb esetben, például civil szervezetek számára nyitva álló pályázati ablak az ITP-t segítő projektek benyújtására, a standard kiválasztási eljárásrend működik, azaz a támogatási kérelem benyújtói egymással rivalizálnak. Kisebbségi pályázatok útján helyi szervezetek (például egyházak, civil szervezetek) is bekapcsolódnak néhány területen. A beérkezett támogatási kérelmek területi szempontú értékelését az MJV végzi el, a bírálat során az irányító hatóságnak és a megyei jogú város – a közgyűlés által delegált – képviselőjének együttes döntési joga van.

¹⁴ 1562/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló integrált területi programok jóváhagyásáról.

A projektek tartalmi értékelését a – Miniszterelnökség által véletlenszerűen – kijelölt állami értékelők végzik. A döntést minden egyes projekt esetében az irányító hatóság vezetője hozza meg.



2.4. ábra: Az irányító hatóság és a megyei jogú város feladatai a végrehajtás során

Forrás: Útmutató a megyei jogú városok integrált területi programjainak kidolgozásához és megvalósításához. Nemzetgazdasági Minisztérium, 2016. 8.

Az ITP új alapokra helyezte, napi szintűvé tette a városok és az irányító hatóság, illetve a közreműködő szervezetek feladatait ellátó Magyar Államkincstár megyei hálózatával való kapcsolatokat. 2017. március 31-ig megjelent valamennyi, az ITP-k megvalósításához kötődő pályázati kiírás, megkezdődhetett a projektek kiválasztása, majd megvalósítása. A megyei jogú városok programjainak egyidejű jóváhagyásának köszönhetően hirtelen nagy mennyiségű projekt egyidejű indításának feladatai jelentkeztek a térségekben, végletekig feszítve a helyi fejlesztés tervezői és végrehajtói kapacitást. (Emellett párhuzamosan zajlott a megyék programjainak kezdése is.)

2.8. szövegdoboz: Blogbejegyzés az ITP megvalósításának helyzetéről

„TOPorgunk tovább, vagy fejlesztünk is végre?!”
 [...] A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) első körös kiírásaira az önkormányzatok tavaly tavasszal és nyáron benyújtották a pályázati kérelmüket. A TOP-os felhívásokat nagy érdeklődés övezte, hiszen ez az OP szinte kizárólag az önkormányzatok számára van nyitva. A megyei jogú városok önkormányzatainak pályázatainak esetében már 2016 nyár végétől folyamatosan születtek meg a támogatási döntések, azonban a többi önkormányzat a benyújtás óta eltelt majd egy évben csak várt a döntésre.

Hol folyosói pletykák, hol félig hivatalos információk terjedtek arról, hogy 2017. februárban, majd márciusban lesznek meg a döntések, később már április-májusi döntésről szóltak a hírek. A döntés elhúzódasában nagy szerepet játszott a tavaly felállított állami értékelői rendszer,

illetve az, hogy ennek a rendszernek a felállítása és működése nem ment zökkenőmentesen. A települések meg csak vártak, hátha végre történik valami, lassan rezignált beletörődéssé vált a várakozás.

A jó hír: igen, végre elkezdtek megjelenni a TOP első körös döntései!

Múlt hét óta folyamatosan értesítik ki a kedvezményezetteket a megszületett döntésekről. Az önkormányzatok egy része már múlt héten kézhez vehette a döntésről szóló tájékoztatót, míg az intézményrendszernek szabott határidő alapján, legkésőbb 2017. május 24-ig a többi kedvezményezettnek is meg kell kapnia a döntésről szóló tájékoztató levelet az első körös TOP pályázatával kapcsolatosan.

Nézzük, mi történik a közeljövőben a településeknél!

Az elmúlt egy év várakozását most az eufória, az öröm veszi át, hiszen végre nyert a pályázatunk, nyertek a pályázataink, rengeteg fejlesztési forráshoz jutottunk. Az örömnek meg is van a helye, azonban lassan előre kell tekinteni. Azzal, hogy nyertes projektünk van, még csak a pályára léptünk fel, a meccs még csak most kezdődik, hiszen meg is kell valósítanunk a pályázatokban foglalt fejlesztéseinket, és el kell számolnunk a kapott támogatással. Ez nem lesz egyszerű; már most látszanak olyan problémák, kockázatok, amelyeket a településeknek a fejlesztési folyamat elején számba kell venni, és végig kell gondolni a kezelésük lehetséges módjait.



Milyen problémákról, kockázatokról van szó?

Egyrészt a TOP pályázatok eljárásrendjét szabályozó területi kiválasztási rendszer (TKR) sajátossága folytán a pályázatok benyújtásához minimális háttér-dokumentációra volt szükség. Így bár részben felelőtlenség volt az önkormányzatok részéről, anyagilag mégis érthető, hogy a pályázat benyújtásához a legtöbb esetben nem készültek engedélyes és kiviteli tervek, megvalósíthatósági tanulmányok, üzleti tervek, hiszen ezeket maga az eljárásrend is majd csak az első mérőföldkő teljesítésekor kéri. És ne feledjük, ekkorra már lefolytatott közbeszerzésekkel is rendelkezünk kell.

»De hát erre van 9-12 hónapunk!« – mondhatja a település. Azonban, ha végiggondoljuk az első mérőföldkőig tartó feladatokat, máris nem tűnik olyan soknak ez az idő. És ne feledjük, itt még csak az előkészületeknél járunk, a fejlesztéseink de facto megkezdése még mindig arrébb van!

Ahogy már fent is említettük, a TKR engedékenységeinek következménye, hogy a települések most kezdenek tervezettni. Mindenki egyszerre. A tervezők egyszerre kapnak a nyakukba

rengeteg megrendelést, aminek következménye értelemszerűen az lesz, hogy egy-egy tervnek az elkészítése messze meg fogja haladni a normálisan elvárható időt, hiszen egyszerre több terven kell dolgozniuk. Majd következik az engedélyezési eljárás (az építésügyi osztályok lesznek leterhelve), és a meglévő engedélyünk alapján a kiviteli tervek elkészítése, végül ezek alapján a szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatása – lehetőleg elsőre eredményesen.

Mint látjuk az első mérföldkő elérésekor, mostantól számítva 9–12 hónap múlva még mindig csak ott tartunk, hogy jó esetben van egy lefolytatott és eredményes közbeszerzésünk például a kivitelezésre. A kivitelezés még csak ekkor fog tudni megindulni, és ekkor már 2018 tavaszát fogjuk írni.

A második probléma szorosan összefügg az előző pontban említett kockázattal, miszerint a TOP-os nyertesek egyszerre terveztetnek, majd nagyjából egy időben fognak zajlani a közbeszerzési eljárások is.

De miért baj ez a települések szempontjából?

Gondoljuk csak végig, mi történik abban az esetben a piacon, ha egy szolgáltatás iránt (például építési kivitelezés iránt) hirtelen megugrik az igény!

A piac törvényszerűségéből adódóan a vállalási árak emelkedni fognak. Minél nagyobb az igény a szolgáltatás iránt, annál jobban. Jelen esetben elég nagy a valószínűsége, hogy ez a forgatókönyv fog megvalósulni a TOP-os projektek kivitelezési beszerzéseinek esetében is. Ez azért problémás, mert az egyes pályázatokra megítélt támogatás már adott, a településeknek csak annyi forrásuk van a kivitelezésre, amennyi betervezésre került a pályázatokba. Így a tervezetthez képest magasabb majdani vállalási árak jelentős kockázatot jelentenek az egyes projektek megvalósítása kapcsán.

(Arról a problémakörrel már csak zárójelben merünk említést tenni, hogy kapacitáshiány miatt megfelelő referenciával, szaktudással rendelkező kivitelezőt egyre nehezebb lesz találni a piacon. Mi történik, ha pont a miénket nem tudják most vállalni, majd csak a következő évben/években...)

A harmadik probléma – amely leginkább azokat a településeket érinti, amelyeknek nincs kiépült, nagy gyakorlattal rendelkező menedzsmentszervezetük –, hogy a legtöbb önkormányzat több TOP-os fejlesztési javaslatot adott be, és remélhetőleg egy-egy település több pályázata is nyer.

»Már megint ez a negatív hozzáállás! Miért lenne probléma, ha több pályázatom is nyert?!«
Természetesen nem ez a probléma, sőt kifejezetten örömdetes, ha egy településnek több projektje is nyert a TOP első köréből!

Azonban a fent már említettek miatt (párhuzamosan futnak a TSZ kötések, a projektek előkészítése az első mérföldkőig, a közbeszerzések, stb., valamint figyelembe véve a források szűkösségét is érintő kockázatokat) több projekt párhuzamos menedzselése jelentős menedzsmenttudást, tapasztalatot és kapacitást kíván a településektől annak érdekében, hogy minden projekt minden folyamata szakmailag megfelelően az adott projekt, valamint a település érdekeivel összhangban, és természetesen határidőn belül megvalósuljon.

A negyedik probléma csak tetézi az előzőt...

Az első körös TOP-os projektek támogatási szerződésének megkötését követő előkészítési szakasszal egy időben zajlik a második körös TOP támogatási kérelmek kidolgozása is. Mint láttuk, már az első körös nyertes projektek párhuzamos menedzselése is jelentős erőforrást

és menedzsmenttudást köt le a településeken, ezek mellett pedig még meg kell találni azokat a kapacitásokat is, amelyekkel jó minőségben és határidőre előkészíthetők a második körös TOP pályázatok. (A fentiekén túlmenően természetesen nem hanyagolható el az önkormányzatok klasszikus napi feladatainak ellátása sem.)”

Forrás: Varga Viktor: TOPorgunk tovább, vagy fejlesztünk végre?! EX ANTE, 2017. május 8.

A szereplők elszántságának köszönhetően a kezdeti csúszások¹⁵ után a programok végrehajtása lendületet kapott. A fenntartható városfejlesztés ESZA-indikátorainak kivételével sikerült teljesíteni a 2018. december 31-ig esedékes teljesítménymutatókat is. A projektek sikeres befejezése, az elkülönített keretek maradéktalan felhasználása azonban a programidőszak végéig (2023. december 31.) maximális odafigyelést és folyamatos erőfeszítést követel meg valamennyi résztvevőtől. Az alábbi híradás szemlélteti a még hátralévő időszak feladatainak jellegét és nagyságrendjét is.

2.9. szövegdoboz: Tudósítást Salgótarján Megyei Jogú Város Integrált Területi Programjának végrehajtásáról



„A Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban a nógrádi megyeszékhely rendelkezésére bocsátott összesen 9,2 milliárd forintos keret mintegy kétharmadát már felhasználta az önkormányzat. A megvalósult vagy befejezés előtt álló beruházások mellett azonban nagyjából a keret harmadát érintően több nagyobb volumenű kivitelezés várat még magára különböző okokból. Az ezekkel kapcsolatos fejleményekről Huszár Máté alpolgármester adott tájékoztatást a napokban a Salgótarjáni Városi Televízió Napirenden című műsorában.

A piac teljes körű rekonstrukciójára 900 millió forint támogatást fordítanak a tervek szerint. Ugyanakkor miután a pályázat részeként csak önkormányzati tulajdonú ingatlanokat és területeket lehet felújítani, de szükséges a vásárcsarnok területén lévő, nem önkormányzati tulajdonú árusítóhelyiségek részleges megújítása is, így az önkormányzat saját költségvetéséből további 60 millió forintot költenek el.

¹⁵ A megkésett kezdés egyébként összhangban áll az integrált területi eszközök indításának az uniós tagállamokban megmutatkozó általános tapasztalataival.

Az így már közel egymilliárd forint összértékű beruházásról Huszár Máté azt mondta, hogy folyamatban a kivitelező kiválasztására vonatkozó közbeszerzési eljárás. Az ütemterv alapján 2021 tavaszán indulhat el a korszerűsítés.

Az alpolgármester tájékoztatása szerint februárra elkészülnek az észak-dél irányú kerékpárút negyedik, befejező ütemének kiviteli tervei, így reményeik szerint a Tarján Vendéglőtől a gyermektáborig tartó szakasz kialakítása is megkezdődik 2021 során. Itt módosításra volt szükség a tervezés során, miután bár úgy tűnt, hogy az önkormányzat és az illetékes minisztérium is a Beszterce-lakótelep belső részén vezetné a nyomvonalat, a helyi lakosság ezt egyértelműen elutasította.

A gyermekmúzeum – vagy Bányamanó élményközpont – esetében az önkormányzat kormánydöntésre vár, Huszár Máté közlése szerint immáron több mint másfél éve. Jelenlegi információik szerint januárra születik meg a szükséges döntés arról, hogy a hivatalosan ráemelésnek minősülő, de tulajdonképpen a rendelkezésre álló források közötti átcsoportosítást jóváhagyják-e.

A nyilvánosan elérhető önkormányzati dokumentumokból látszik a nagyságrend is: az eredetileg erre a beruházásra szánt 750 millió forint helyett 1 milliárd 325 millió forintot költenének el az összesen több mint 1200 négyzetméter alapterületű komplexum kialakítására.

Ebben – kisebb mozi, ajándéktárgybolt, büfé, irodák és foglalkoztatóhelyiségek mellett – 600 négyzetméteren kapna helyet egy elsősorban a fiatal korosztályt megcélzó interaktív kiállítás, mely a bányászvilág és a környék hangulatát játékosan, mesészerűen mutatná be. Az épület a piac »felső parkolójának« egy részén kap helyet, a Bányamúzeum közvetlen közelében.

Megannyi jelenleg is folyamatban lévő városi beruházáshoz a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban salgótarjáni fejlesztésekre elkülönített 9,2 milliárd forintos keret biztosítja a pénzügyi hátteret.

Az alpolgármester kitért arra is, hogy november 12-én átadták a munkaterületet a kivitelezőnek a Balassi Bálint Megyei Könyvtár felújítására, a komplex beruházás 2022 tavaszáig tart majd. Huszár Máté a zagyvapálfalvai orvosi rendelőről azt mondta, hogy itt az építkezés már befejeződött, folyamatban van a használatba vételhez szükséges engedélyek beszerzése, az ellátás néhány hónap múlva megkezdődhet. Az Acélgyári úti rendelővel kapcsolatban ismertette: a kivitelezés még decemberben befejeződik, ugyanakkor az akadálymentesítéshez nélkülözhetetlenné vált – és jelentős költségnövekményt is eredményező – lift csak jövő év elején érkezik meg az országba, így az ellátás megkezdése itt is 2021 tavaszán várható.”

Forrás: Kéri István: 2021-ben kezdődhet meg a piac felújítása, a gyermekmúzeum és a kerékpárút építése is. 3100.hu, 2020. december 13.

2.6. A területi kiválasztási rendszer értékelése

A 2014–2020-as programozási időszakban bevezetett területi kiválasztási rendszer új fejezetet nyitott a megyei jogú városok fejlesztéseinek támogatásában. Az integrált fejlesztési program hosszú távon kiszámítható, kiemelkedő nagyságrendű pénzügyi keretet biztosított a városok számára fejlesztési elképzeléseik megvalósításához. Emellett projektjeikhez a szükséges támogatást „zárt” pályázati rendszerben nyerhették el. Az integrált fejlesztési programok előkészítését a helyi gazdasági társadalmi partnerek és a civil szféra szereplőinek széles körű bevonása kísérte. A városok jelentős forrásokat fordíthattak saját kapacitásaik erősítésére is.

2.10. szövegdozoz: Óvodafelújítás Szombathelyen

Közel 300 millió forint támogatásból valósul meg Szombathelyen a Hétszínvirág Óvoda, a Micimackó Óvoda és a Margaréta Óvoda energetikai felújítása. A műszaki állapotfelmérés alapján az önkormányzat elvégzi az épületek energetikai fejlesztését, ami kiterjed az utólagos külső hőszigetelésre, az elavult, rossz hatásfokú radiátorok cseréjére, valamint a tető teljes hőszigetelésére, beleértve a homlokzati hőszigetelést és vízszigetelést, a nyílászárócseréket, tetőszigetelést, valamint az épület gépészeti berendezéseinek (radiátorok, központi szellőztető berendezés stb.) cseréjét is. Megújuló energiaforrások használata, napelemek telepítése is lehetővé vált.

Forrás: A TOP félidőben. Válogatás a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program támogatott projekteiből. Miniszterelnökség, 2018. május

A programidőszak során megkezdődött az új mechanizmus és az elért eredmények értékelése,¹⁶ aminek jelentőségét a 2021–2027-es időszak előkészítése tovább növelte. A legfontosabb megállapítások az alábbiakban összegezhetők:

1. A kiutalt helyi forráskeret kiszámítható (helyi szempontból „biztonságos”) tervezést tett lehetővé a városok számára. A forrásokért nem kellett egymással versenyezniük, így az új rendszer nagyobb lehetőséget biztosított az egymásra épülő fejlesztések megvalósítására, a projektek eredményes összehangolására.

2. Az ITP-k végül kizárólag a települési, illetve területfejlesztési stratégiák TOP-forrásból megvalósítható elemeit tartalmazzák. A tervezési folyamat előrehaladásával ugyanis csökkent a területiség és az integrált megközelítés súlya. A területi és ágazati tervezés eleve elkülönült, az ágazati operatív programokban nem sikerült érvényesíteni a területiséget, a területi tervezésből pedig menet közben eltűntek az ágazati témakörök. A városok számos nagyobb léptékű fejlesztése így továbbra is az ágazati OP-k keretében valósulhat meg (például országos jelentőségű közlekedési infrastruktúra-fejlesztések stb.).

3. A megye és a kapcsolódó MJV-k fejlesztéseinek formális egyeztetéseken túlmutató összehangolására, a TKR-eljárásrend, a területi szereplőkhöz kapcsolódó ITP-k és a forráskeretek felhasználásának szigorú lehatárolása korlátozott lehetőséget nyújtanak.

4. A TKR-nek fontos szerepe volt a területiség szempontjainak az érvényesítésében. A térségi egyenlőtlenségek csökkentése és a területekhez kötődő lehetőségek kiaknázása érdekében a helyszíni sajátosságok és szükségletek alapján, valamint területi viszonylatban (helyi szinten), illetve terület és ágazat közötti integráltan tervezett és kiválasztott fejlesztésekre van szükség. A területi szereplők végrehajtásban való részvételének fontossága nem kétséges, csupán az a kérdés, hogy miként erősíthető meg ez a terület a nagyobb hatás elérése érdekében.

5. Az integrált szemléletmód megjelenik a tervezett (funkcióbővítő és szociális jellegű) beavatkozások tekintetében, amely elsősorban a komplex, egymásra épülő fejlesztések ösztönzésében érhető tetten. Az Integrált Településfejlesztés Stratégia a TOP-pályázatok egy részéhez

¹⁶ Terra (2016): i. m.; AAM Tanácsadó Zrt. – Collectivo Szakértői Közösség: *Értékelési jelentés. Az integrált területi végrehajtás értékelése*. Innovációs és Technológiai Minisztérium, 2020. június 15.

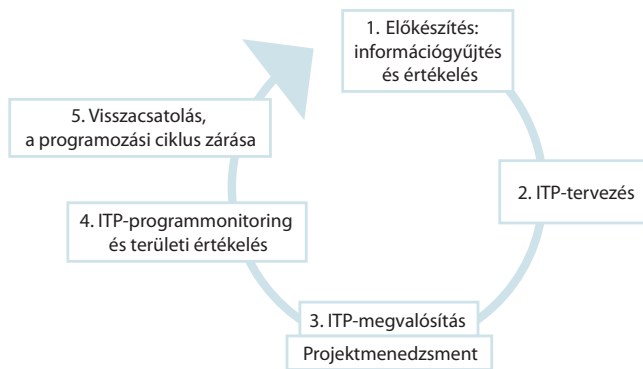
szükséges, az akcióterületi fókusz mellett azonban kulcsprojekteket és hálózatos projekteket is meghatároztak.

6. Az akcióterületi beavatkozások integráltsága tekintetében fontos leszögezni, hogy a pályázati kiírás meghatározta a funkciókat, az ágazati integráltság elvileg megvalósult, ugyanakkor a projektek egy részének jellege (városháza renoválása, főtér díszburkolattal történő ellátása, piacépület/üzlethelyiség felújítása) továbbra is pontszerű beavatkozást, korábban elmaradt beruházások pótlását sugallja.

7. A funkcióbővítő városrehabilitáció keretében megvalósított projektek pozitív változást hoztak az életminőség javítása terén a városi és közösségi funkciók kapcsán. A zöldfelületek növelését szolgáló közterület-fejlesztések minden esetben növelték a lakossági elfogadottságot. A közösségi tereket akkor vette birtokba a lakosság, ha a burkolat megújítása mellett egyéb szolgáltatások is megjelentek. Elégedetlenséget okozott ugyanakkor a zöldfelületi elemek megszüntetése (például fák kivágása), igénytelen kiváltása, illetve a szükségtelennek ítélt látványberuházások. A megvalósult beavatkozások volumenükben kicsik voltak ahhoz, hogy jelentős városi szintű gazdasági hatást generáljanak.

8. Az integrált városfejlesztési politika révén növelhető a közpénzek felhasználásának hatékonysága, s jobban koordinálhatók a köz- és magánberuházások is. Egyelőre még nem sikerült áttörést elérni a magántőke mobilizálása terén. A gazdasági szervezetek számára az elérhető pályázati forrás szintén alapvető befolyásoló tényező, a támogatásalapú szemléletmód mellett a magántőke passzivitása is érzékelhető.

9. Az egyes városok számára megítélt forráskeret belső felosztása (menürendszer) és a módosítások nehézkessége rugalmatlan rendszert eredményezett, egyes esetekben a szükségletekhez képest megfigyelhető forráshiányokkal, más esetekben túlsúlyokkal. A szűk mozgástér következménye az lett, hogy egyes fejlesztési igényeket „másként csomagoltak”, például formálisan bölcsődefejlesztéshez kapcsolódóan történt az útfejlesztés.



2.5. ábra: Programciklus-menedzsment az ITP keretében

Forrás: Az Integrált Területi Programok értékelése. A TOP Monitoring Bizottság ülésén elhangzott prezentáció. Jászberény, 2018. november 20.

10. A programozási ciklus minden lépése meghatározott folyamatokat és eredményterméket tartalmaz. Minden lépéshez hozzárendelhető a felelős, a szükséges HR- és egyéb erőforrás. Nem értelmelték azonban az előkészítés–tervezés–megvalósítás–monitoring–visszacsatolás lépéseket tartalmazó programozási ciklust, emiatt az ITP-tervezés nem terjedt ki a végrehajtás/megvalósítás technikai tervezésére. Ennek köszönhetően nehézségek jelentkeztek a feladat-, szerep-, jogkörértelmezésekben, a folyamatmenedzsmentben, az információáramlásban és az erőforrások biztosításában.

11. A TKR komplex, sokszereplős rendszer, amelynek a bevezetésére jóval több időt kellett volna szánni, nagyobb hangsúlyt helyezve a részt vevő szervezetek felkészítésére. Összességében azonban a TKR-mechanizmus érzékelhetően bővítette a városok kapacitásait, jó alapokat teremtve a 2021–2027-es időszak fejlesztéseihez.

A területi projekt kiválasztási szempontjai részletesebb kidolgozást igényeltek volna. Emellett megragadhatóságukat tovább nehezítették a véletlenszerűen kijelölt, a térségi kontextus ismeretével nem rendelkező állami projektértékelők.¹⁷

12. A forráskihelyezés kormányzati felgyorsítása, a kifizetések sürgős teljesítése megnehezítette a szakmai és területi szempontok érvényesítését, a leginkább megfelelő projektek kiválasztását.

- A felhívások dömpingszerű megjelentetésére nem volt megfelelő kapacitás sem az intézményrendszer, sem a projektgazdák oldalán, ráadásul az építőiparban az ugrásszerűen megemelkedett kereslet felhajtotta az árakat, a jelentős költségnövekmény a tervek kényszerű módosításához vezetett. Számos projekt kidolgozottsága távol állt az azonnali indíthatóságtól. Az e tényezőknek együttesen köszönhető csúszások folyamatos szerződés módosítást igényeltek, és lekötötték az intézményrendszer erőforrásait – a szakmai tartalmi, támogatói funkciók rovására.
- Az indikátorvállalások teljesítése nagyobb súlyt kapott a területi szükségletek kielégítésével szemben: a központilag, források arányában meghatározott indikátorértékek merev keretet hoztak létre, és a sablonpályázatok felé tolták el a támogatási rendszert. Ráadásul a tervezés során nem sikerült felszámolni az indikátorok értelmezésével és célértékének mértékével összefüggő problémákat, ez a végrehajtás szakaszát terhelte.

Feladatok

1. Stratégiai jellegű elemzéssel hasonlítsa össze az esettanulmányban felvetett fejlesztéspolitikai problémákat és a 2014–2020-as időszakban bevezetett új integrált területi eszköz (integrált területi program és területi kiválasztási rendszer) nyújtotta megoldást! Az elemzésnek legalább az alábbi elemeket kell tartalmaznia:

- A legfontosabb információkat, tényeket foglalja össze néhány mondatban! Vigyázat, nem a teljes esettanulmányt kell összegezni!

¹⁷ Itt meg kell azonban jegyezni, hogy az állami projektértékelők rendszerének kialakítását éppen az értékelés objektivitásának, az értékelők pártatlanságának növelése vezérelte. A helyi beágyazottsággal nem rendelkező értékelők személye ezt értelemszerűen garantálja. Ugyanakkor az az értékeléstől független, hosszabb távú dilemma, hogy miként egyeztethető össze a legjobban az értékelő neutralitása a pályázattal és a pályázóval, illetve a projekt – területi – kontextusának alapos ismeretével és értésével.

- A legfontosabb problémák bemutatásához maximum 5 olyan problémát határozzon meg, amelyek stratégiai jellegűek,¹⁸ és valamilyen beavatkozással megoldhatók!
 - Röviden foglalja össze a probléma lényegét, térjen ki arra, mi volt a probléma oka, hogyan hatott a fejlesztéspolitikai célok megvalósítására, és ki viselte érte a felelősséget!¹⁹
- A megoldási koncepció elemzése:
 - Magyarazza el, hogy milyen megoldási alternatívát kínált a területi kiválasztási rendszer a korábbi problémákra, értékelje ezek eredményességét!²⁰
 - Mutassa be az új mechanizmus ellenére esetlegesen fennmaradó (vagy új) problémákat, és fogalmazzon meg javaslatot a kezelésükre!
 - Magyarazza el, hogy milyen megoldási alternatívákat tárt fel, milyen megfontolások mentén választotta ki a javasolt megoldást, és zárta ki a többi!
 - Mutassa be, hogy milyen teendők szükségesek a megoldás gyakorlatba való átültetéséhez (kinek mit kellene tennie)!

2. Hasonlítsa össze az értékelések megállapításait saját helyzetértékelésével!

¹⁸ Stratégiai az a probléma, amely esetében releváns a kérdés: mi történik a településfejlesztési célkitűzésekkel, ha nem foglalkozunk a problémával?

¹⁹ Másik oldalról megközelítve: hova lehet telepíteni a megoldást?

²⁰ Milyen hatást gyakoroltak a problémára?