

Téma:

**Operatív Programok
véleményezése – Terület- és
Településfejlesztési Operatív
Program (TOP)**

Időszak:

2013. augusztus 1-13.

Dátum:

Dátum: 2013. augusztus 13.



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
Gazdaságkutató Kft.



STRATEGOPOLIS
KÖZMUNTERVÉZÉSI, TERVEZÉSI ÉS STRATÉGIAI IRODA Kft.

Az anyag az NFM_SZERZ/378/1 (2012) számú
szerződés teljesítésére készült

Tartalom

Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)

<i>1.1 EU2020-hoz való illeszkedés</i>	<i>2</i>
<i>1.2 Kapcsolódó hazai szabályozási és stratégiai kerethez való illeszkedés</i>	<i>2</i>
<i>1.3 Konzisztencia (logikai hatásútvonal) minősége</i>	<i>2</i>
<i>1.4 Szakmai tartalom szakmapolitikai minősége</i>	<i>2</i>

Vezetői összefoglaló

A beavatkozások/intézkedések beavatkozási logikája a TOP tervezetben (illetve annak általunk megismert rövidített változatában) nem jelenik meg kellőképpen, azaz a választott intézkedések szakmai alátámasztottsága további kifejtést igényel. A beavatkozási logika megismerése érdekében a Századvég Gazdaságkutató Zrt. örömmel venné a lehetőséget az EB elvárásainak megfelelően elkészült teljes OP tervezet véleményezésére.

A TOP tervezetből az ágazatai OP-khoz való kapcsolódás, feladatlehatárolás jelenleg nem állapítható meg, miközben a TOP bevezetőjében is említésre kerül az azokkal való összhangra való törekvés. Az érdemi véleményezéshez alapvető fontosságú lenne a beavatkozásokhoz rendelt indikátorok bemutatása. Ez a OP teljes tervezetében remélhetőleg bemutatásra került. Annak megismerése ebből a szempontból is szükséges.

A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) tervezet struktúrája és tartalma illeszkedik a tervezési időszak európai célkitűzéseire és hazai stratégiai/szakpolitikai irányaihoz.

A TOP-on (illetve annak jelenlegi terv-változatán) érezhető a 2007-2013-as ROP-ok tartalmának továbbélése és egyúttal a 2014-2020-as időszak fejlesztési terveivel kapcsolatos elvárásokhoz való alkalmazkodás szándéka. Az európai szinten is újonnan alkalmazásra kerülő eszközzel kapcsolatban (CLLD) a terv - az európai szakmai porondon is tapasztalható kiforratlanságból eredően – tartalmában még kissé bizonytalan. Az eszköz alkalmazásának végleges formája (intézményrendszer/eljárásrendek/prioritások közti lehatárolás szempontjából) a terv továbbfejlesztése során kerülhet kidolgozásra.

Ezzel egyidőben a TOP leköveti a hazai területi közigazgatási irányítási szintek szerepének (megyék súlyának jelentős növekedése) változásából eredő tervezési igényeket. Az uniós keretekhez illeszkedő, a megyékre is kiemelkedő tervezési/koordinációs feladatot hárító Integrált Területi Beruházások (ITI) KSK rendelet tervezet szerinti TOP-ba való konkrét beépítése szintén a tervezés későbbi fázisában történhet meg. Tekintettel az ITI-k és a TOP szükségszerűen párhuzamos tervezésére, javasolt a megyei tervezéshez központi szakmai támogatás biztosítása.

Egyes prioritások intézkedései/beavatkozásai esetében javasolt azok tartalmának áttekintése a prioritások közti átfedések kiszűrése érdekében.

A TOP majdani sikeres végrehajtásának alapfeltétele a technikai segítségnyújtásra rendelkezésre álló kellő forrás biztosítása. Tekintettel a korábbi fejlesztési időszakok tapasztalataira, valamint a 2014-2020-as időszakra átalakuló intézmény- és feladatstruktúrára a TOP tervezése során ezt vizsgálni szükséges.

1.1 EU2020-hoz való illeszkedés

A TOP dokumentum az EU2020 11 tematikus célkitűzésekhez való illeszkedését az egyes prioritásoknál külön pontban mutatja be. Az egyes prioritások - intézkedéseik tartalma alapján – kiegészíthetők további tematikus célokkal, mellyel a KSK rendelet tervezettel való nagyobb összhang biztosítható. A TOP bevezetőjében azonban (pl. a GINOP-hoz hasonlóan) az EU 2020 tematikus célkitűzéseire való illeszkedés összefoglaló bemutatása előnyös lenne.

1.2 Kapcsolódó hazai szabályozási és stratégiai kerethez való illeszkedés

A TOP megfelelően hivatkozza a terv tartalmát meghatározó főbb hazai stratégiákat (OFTK, KFI Stratégia, készülő KKV fejlesztési stratégia, Nemzeti Energia Stratégia, Magyar Közigazgatás-fejlesztési Program, Semmelweis Terv, Nemzeti Vidékstratégia, stb)

1.3 Konzisztencia (logikai hatásútvonal) minősége

A beavatkozások/intézkedések beavatkozási logikája a TOP tervezetben (illetve annak általunk megismert rövidített változatában) nem jelenik meg kellőképpen, azaz a választott intézkedések szakmai alátámasztottsága további kifejtést igényel. A beavatkozási logika megismerése érdekében a Századvég Gazdaságkutató Zrt. örömmel venné a lehetőséget az EB elvárásainak megfelelően elkészült teljes OP tervezet véleményezésére.

Az egyes prioritások felépítésének áttekintése indokolt a strukturális következetesség alapján. A 2. Települési infrastruktúra fejlesztések prioritás felépítése pl. (összehasonlítva az 1. prioritással) nem következetes annyiban, hogy míg az 1. prioritás beavatkozásai megyei és térségi szinten elkülöníthetők a 2. prioritás területi szintekre (MJV+kistérségi települések) intézkedés/beavatkozás szinten nem bontott. Az intézkedések tartalmában azonban a szintek részben elkülönülnek.

A prioritások egyes intézkedéseinek TOP bevezetőben szerepeltetett célkitűzésekhez való kapcsolódása esetenként erősen közvetett, (pl 4. prioritás) illetve nem eléggé alátámasztott, ezekhez kapcsolódó indoklás a tervezet szakmai koherenciáját növelné.

1.4 Szakmai tartalom szakmapolitikai minősége

Az OP tervezet szerint a program fő küldetése, hogy:

- "kereteket biztosítson a területileg decentralizált fejlesztések tervezéséhez és megvalósításához."

- Továbbá " szükség van egy olyan területi beavatkozási logikára, ami lehetővé teszi, hogy a különféle területi szintekhez a térségi sajátosságoknak megfelelő, eltérő beavatkozási irányokat rendeljünk."

- A TOP az eltérő területi igényekre szabott beavatkozásokat valósít meg (összhangban az Európai Unió Területi Agendája 2020 dokumentumban megfogalmazott hely-alapú megközelítés és szubszidiaritás elvével) és a térségek belső erőforrásainak egymással összekapcsolt („szinergikus”) módon való fejlesztésével.

Ezek alapján a TOP beavatkozásai területi szinten integrált fejlesztési csomagok keretében valósulnak meg, 18 megyei ITI, 22 MJV ITI és program alapú CLLD-k formájában. Amint azt a TOP munkaanyaga is kiemeli a program a helyi fejlesztésekhez egy menüt határoz meg, mely beavatkozási elemeiből építkezhetnek a területi tervek a helyi igényeknek megfelelően.

Mindezek azt eredményezik, hogy:

- a 2014-2020-as források sikeres felhasználását (integráltság, helyi igények kielégítése, EU2020 céloknak való megfelelés, stb.) a megyék/MJV-k által tervezett konkrét ITI-k befolyásolják elsősorban. A TOP (mint menü) tartalma csak a fejlesztéspolitikai irányok meghatározását szolgálja, a források hasznosulásának nem kulcsa/záloga. A 2007-2013-as ciklus regionális operatív programjaihoz képest a TOP jelentősége csökken; - az EU-s javaslatokból következő helyi igényekre (alulról) építkező tervezés és a fejlesztéspolitika által meghatározott TOP prioritások/intézkedések kényszerű összehangolása a majdani ITI-kben a valós helyi igények háttérbe szorulásával, integráltságának csökkenésével járhat;

- a TOP tervezeten is érzékelhető az a kettősség, amely a 2014-2020-as tervezési módszertannak való megfelelés szándékából (a TOP 2. "Stratégia" pontja), és a 2007-2013-as ROP tervezési logika továbbviteléből (TOP prioritások) adódik. A tervezési folyamatban azonban az ITI/CLLD alkalmazásához szükséges paradigmaváltásra nem kerül sor. A forrásfelhasználás tervezése a korábbiakhoz képest egy területi szinttel "lejjebb csúszott", a régióktól a megyékhez került. Az ITI/CLLD eszközök európai szinten is új alkalmazásával járó bizonytalanság mérséklése érdekében szükséges lenne az eszközök intézményi/eljárásrendi kereteinek TOP-ban való rögzítése.

Az OP áttekinthetőségét és értékelhetőségét nagyban segítené a területi szintek (megye/nagyváros/kistérség) és a prioritásokból/intézkedésekből összeállított mátrix, mely egyértelműen bemutatná a területi szintek és intézkedések metszéspontjait, tekintettel arra, hogy értelemszerűen nem minden prioritás minden intézkedése releváns az összes területi szinten.

A Közös Stratégiai Keret rendelet tervezet II. PROGRAMOZÁS cím I. "Az alapokra vonatkozó általános rendelkezések" fejezet 87. "A növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások célra irányuló operatív programok tartalma és elfogadása" cikk (a) bekezdése

szerint az OP-nak tartalmaznia kell "minden egyes prioritási tengelyre vonatkozóan a közös és egyedi kimeneti és eredmény-mutatókat, adott esetben a kiindulási értékkel és a számszerűsített célértékkel, az alapokra vonatkozó szabályokkal összhangban." A TOP tervezetben ezen indikátorok még nem kerültek bemutatásra.

Amint azt az anyag is említi az TOP-nak az Integrált Területi Beruházások (ITI) indikatív listáját is tartalmaznia kell, az OP tervezet (véltetően a tervezés jelenlegi szakaszában) még nem tartalmazza azt. A tervezet területi szintekre vonatkozó részei alapján azonban körvonalazódik, hogy a TOP nem számol a megye/település/térségi szinttől eltérő fejlesztési egységekkel (pl Balaton/Velencei-tó/Tisza-tó). Hiányzik továbbá a KSK rendelet 87.cikkében előírt kötelező tartalom számos pontja (CLLD területek meghatározása, részletes forrásallokáció, végrehajtási rend, intézményrendszer, stb.)

"A megyei és helyi fejlesztési csomagok lehetséges tartalma (indikatíván)" nagyvárosi és kistérségi fejezete az eltérő beavatkozási szükséglet ellenére azonosan tartalmazza a funkcióbővítő integrált településfejlesztés és/vagy szociális település rehabilitáció és felzárkóztatási integrált várostérségi fejlesztések (pl. foglalkoztatási fókuszú szociális város rehabilitáció, funkcióbővítő fenntartható köztér-rehabilitációt, közterület-felújítás). Elsősorban a funkcióbővítő fejlesztéseket az eltérő területi szintekre vonatkozóan indokolt lenne a 2. prioritás vonatkozó 2. intézkedésében külön kezelni.

Az 1. prioritás 4/2. intézkedése keretében kérdéses egy pénzügyi eszköz (hitelkonstrukció) létrehozásának térségi szintű létjogosultsága (mérthatékonyság). Az OP tervezése és végrehajtása során a korábbi SZTA tapasztalatok alapján javasolt a tőkealapok működésében a helyi érdekek erőteljesebb érvényesítése.

Indokolt felülvizsgálni az egyes prioritások szakmai tartalmát (beavatkozás szintjén) az átfedésének elkerülése érdekében, valamint a tervezés jelenlegi státuszához mérten a lehető legjobban kidolgozni a konkrét fejlesztési célokat/eszközöket, mely alapján a lehatárolás megtehető. Indokolt továbbá a prioritások címének és tartalmának következetes harmonizálása (pl 3. prioritás), valamint a prioritások célkitűzéseinek/problémaeírásának/rövid leírásának és intézkedéseik tartalmának kölcsönös megfeleltetése (pl 4. prior.) A prioritások közti átfedések megszüntetése az OP-n belüli forrásallokációt is érintheti.

Az 5. "Közösségi szinten irányított várostérségi helyi fejlesztések" (CLLD) prioritással kapcsolatban:

- Formai szempontból említésre méltó, hogy bár a KSK-rendelet tervezet nem határozza meg, hogy a CLLD eszköz alkalmazásának egyes előkészületi elemét/feltételét a tervezés mely fázisában kell teljesíteni (pl. helyi fejlesztési stratégiák kiválasztási szempontjai, végrehajtás intézményrendszere) azt legalább részben az OP-ban indokolt lenne vázolni. - A CLLD eszköz

újszerűségének köszönhetően a TOP tervezet vonatkozó prioritásán is bizonytalanság érezhető az eszköz tervezési/fejlesztési struktúráján belüli helyzetére vonatkozóan. A prioritás intézkedései/beavatkozásai erős átfedésben vannak a többi prioritás tartalmával, amely miatt:

- a) egyrészt az azoktól való lehatárolás nem látható;
- b) másrészt azt a látszatot kelti, hogy a CLLD prioritás kizárólag a KSK rendelet tervezetben biztosított plusz 10 százalékos támogatás miatt kerül kialakításra;
- c) úgy tűnik, mintha az 1 - 4 + 6. prioritásokból a pontszerű fejlesztések, míg a CLLD prioritásból integrált fejlesztések lennének megvalósítandók, mely ellentmond az OP bevezetőjében jelzett OP-k és prioritások közti szinergikus hatások elérésére való törekvésnek.

A technikai segítségnyújtást illetően a jelenlegi tervezet alapján nem egyértelműen azonosítható az egyes érintett intézmények és szereplők (miniszterelnökségi központi koordináció, ill., szaktárcák IH-i) feladat illetve hatásköre. A lehatárolhatóság hiánya nem teszi lehetővé a feladatokhoz tartozó technikai segítségnyújtási allokációk volumenének megalapozott értékelését, azaz a jelenlegi dokumentumban jelzett technikai segítségnyújtási volumen (1,5 százalék) nem értékelhető szakmai alapon a fenti adatok hiányában.

Mivel ez a TA érték megoszlik majd a központi koordinációs intézményi elem és a decentralizált IH elemek között az alapos értékeléshez elengedhetetlenül fontos lenne látni, hogy a Végrehajtás Operatív Programban 2014-2020-as időszaki párja milyen tartalommal jelenik meg, s mit kell az egyes ágazati OP-kból finanszírozni.

A tervezésnél figyelembe kell venni a KSK rendelet tervezet 108. és 109. cikkelye rendelkezéseit is, amely indikálja az egyes alapokból nyújtandó technikai segítségnyújtási allokációk maximális mértékét.