



Az uniós fejlesztéspolitika területi dimenziói (a területi kohézió kapcsán)

2010.11.10. Pécs
Dr. Novotny Gábor



1. Kontextus

2. A területi kohézió értelmezése

3. Gyakorlati konzekvenciák

- **Koordináció**
- **Funkcionális megközelítések**
 - ❖ **Duna Stratégia**
- **Területi együttműködés**
- **Tudásbázis**



I. Előzmények, kontextus

A területi kohézió és a Zöld Könyv

Előzmények:

- Területi kohéziós vita kezdete: 90-es évek
 - 1. csúcs: ESDP, 1999
 - INTERREG + ESPON program
 - 2. csúcs: Területi Agenda és a Lipcsei Karta, 2007
 - Területi kohézió a Lisszaboni Szerződésben (2009.december)
- + erős EP és **lobby nyomás**

Bizottsági lépések:

- + Zöld Könyv – 2008. október
- Több mint 390 hivatalos vélemény
- Összefoglaló a 6. Előrehaladási Jelentésben (Progress Report – 2009.06.25.)
- Follow-up szemináriumok
- + gyakorlati konzekvenciák

A jelenlegi kontextus

- EU 2020 Stratégia
- Költségvetés felülvizsgálata – Budget review (2013 utáni időszak) – **okt. 19.**
- **5. Kohéziós Jelentés, 2010 - MA**
- Rendelet-tervezetek, 2011
- 2014-2020-as pénzügyi perspektíva előkészítése, 2011 – **HU PRES**



II. A területi kohézió értelmezése

Definíció?

- Sokak szerint egy Európa-szerte elfogadott, világos definícióra van szükség (EP + SE,BG,SF,PL)
- Mások: lehetetlen – ellenkezik a kontextusok sokféleségével és a vita korai lezárultát kockáztatja (FR elnökségi konklúziók + IT,LUX,NL,UK)
- Kompromisszum: az alapelvek és a kulcselemek tisztázása elengedhetetlen (common understanding)
- Kezdeti időszak után: felülvizsgálat – mint a társadalmi-gazdasági kohéziónál

A területi kohézió ...

Biztosítja

- a harmonikus, fenntartható és policentrikus fejlődést, valamint
- hogy az egyének és vállalkozásaik
 - a legtöbbet hozzák ki a térségek **belső adottságaiból**,
 - részesedjenek az európai integráció és az egységes piac nyújtotta előnyökből,
 - de egyben hozzá is járuljanak az integrációhoz és az egységes piac hatékonyabb működéséhez,
 - függetlenül lakó-vagy telephelyüktől

Monti jelentés:

- *"... meg kell vizsgálni minden olyan rést az uniós szintű általános szolgáltatásellátás terén, ami meggátolja jelentős számú uniós polgár egységes piaci részvételét"*

A területi kohézió ...

- **...kiegészíti és megerősíti a társadalmi és gazdasági kohéziót**
- ...nem változtatja meg a Kohéziós Politika (KP) alapjait:
 - KP fejlesztéspolitika marad,
 - A hangsúly nem a kompenzáción, hanem az ösztönzésen (enabling) van
- **...nem jelent földrajzi sajátosságokra alapozott automatikus támogatást;**
- Jelent viszont olyan szakpolitikákat, amelyek jobban figyelembe veszik – nem csupán bizonyos, hanem **mindenfajta - térségek szükségleteit és lehetőségeit** egész Európában;
- Ez azonban alaposabb **területi ismereteket** feltételez!



III. Gyakorlati konzekvenciák

Hangsúlyosabb területi dimenzió...

... a szakpolitikák tervezése és végrehajtása során minden szinten.

1. Területi szempontból (is) koordinált szakpolitikák
2. Funkcionális megközelítések szükségessége
3. Területi együttműködés, mint világos uniós érték
4. Megerősített tudásbázis



1. Koordináció

2. Funkcionális megközelítések

3. Területi együttműködés

4. Tudásbázis

Hatékonyabb koordináció– a területi kohézió kulcseleme

- Több kormányzati szint együttes területi hatása
- **Minden szinten ágazati, köz- es magánérdekek egyeztetése**
- Szinergiák ↔ ágazatok helyi konfliktusai
- EU politikák hiányos koordinációja = költségek + hatékonyság romlás
- Koordináció ≠ alá-fölérendeltségi viszony (EP)
- De: a pénzügyi eszközök (KP is) nem ágazati politikák hibáinak javítását szolgálják (EP, CPMR, CEMR, ARL, HU)

Hatékonyabb koordináció– a területi kohézió kulcseleme

- **konzisztensebb uniós szakpolitikák** (főként a jelentős területi hatásású politikák esetén):
 - regionális, foglalkoztatás, közlekedés, agrár, környezet, verseny, energia, kutatás-fejlesztés
- **Szabályozási politikák területi hatásai!** – (a költségvetési politikákon túl)
- A területi aspektusok koordinációja a teljes programciklusban (konceptió, ex-ante értékelés, végrehajtás, ex-post értékelés)

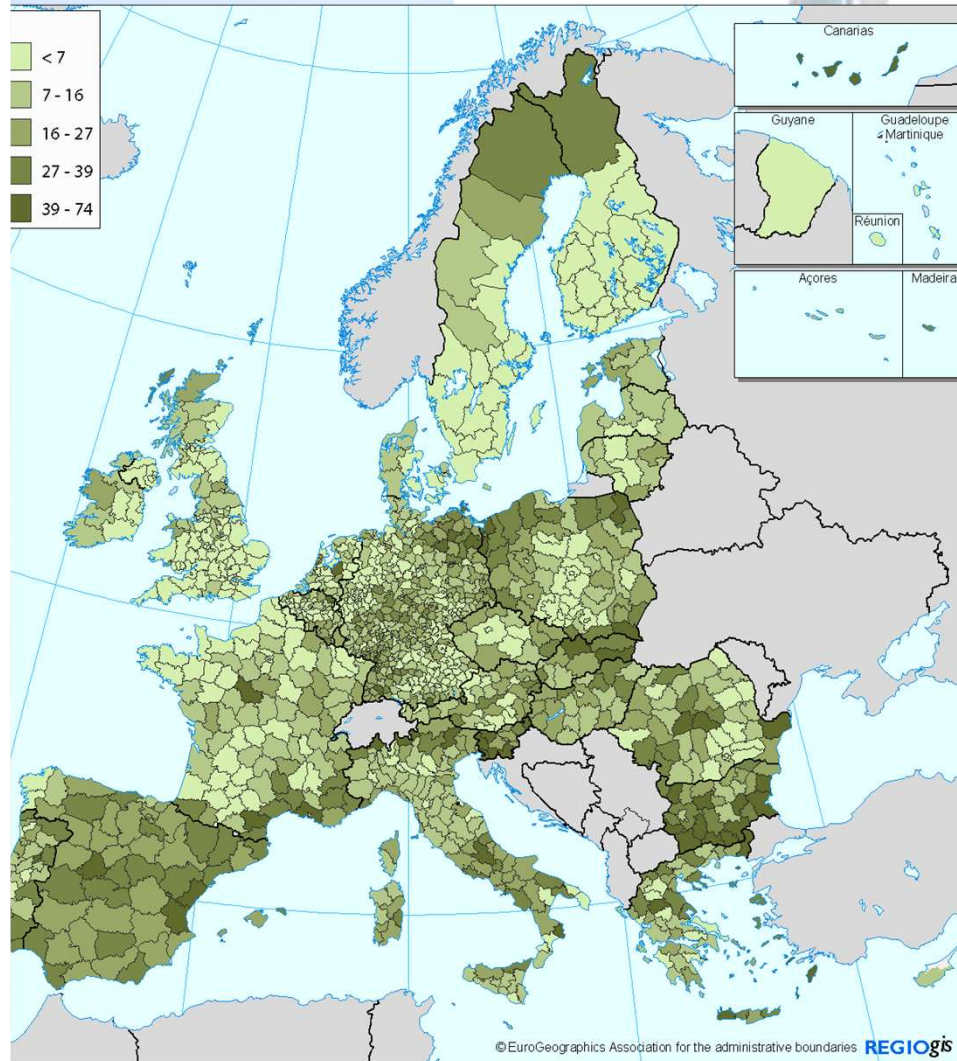
Egymást erősítő hatások

- Területi politikák erősebb szinergiája → vidékfejlesztés (CAP 2. pillér) regionális politika
- Politikák a külső határok mentén + a tenger és szárazföld határán
- A szociális politika területi koordinációja (képzés, szegénységi politika, kirekesztés, egészségügy)
- TEN-T útberuházások ↔ Környezetvédelem (zaj) + klímaváltozás
- Növekedés-zöld konfliktusok → regionális fejlesztés ↔ Környezetvédelem (Natura 2000)
- Zöld-zöld konfliktusok → megújuló erőforrások ↔ Környezetvédelem
(fenntarthatóbb közlekedés ↔ Környezetvédelem DUNA!!)
- CAP 1. pillér → területi különbségek
- Verseny és belső piac (közbizserzés) ↔ regionális politikai támogatás közös + hatékonyabb önkormányzati szolgáltatás-ellátásra
- K+F+I ↔ területi kohézió

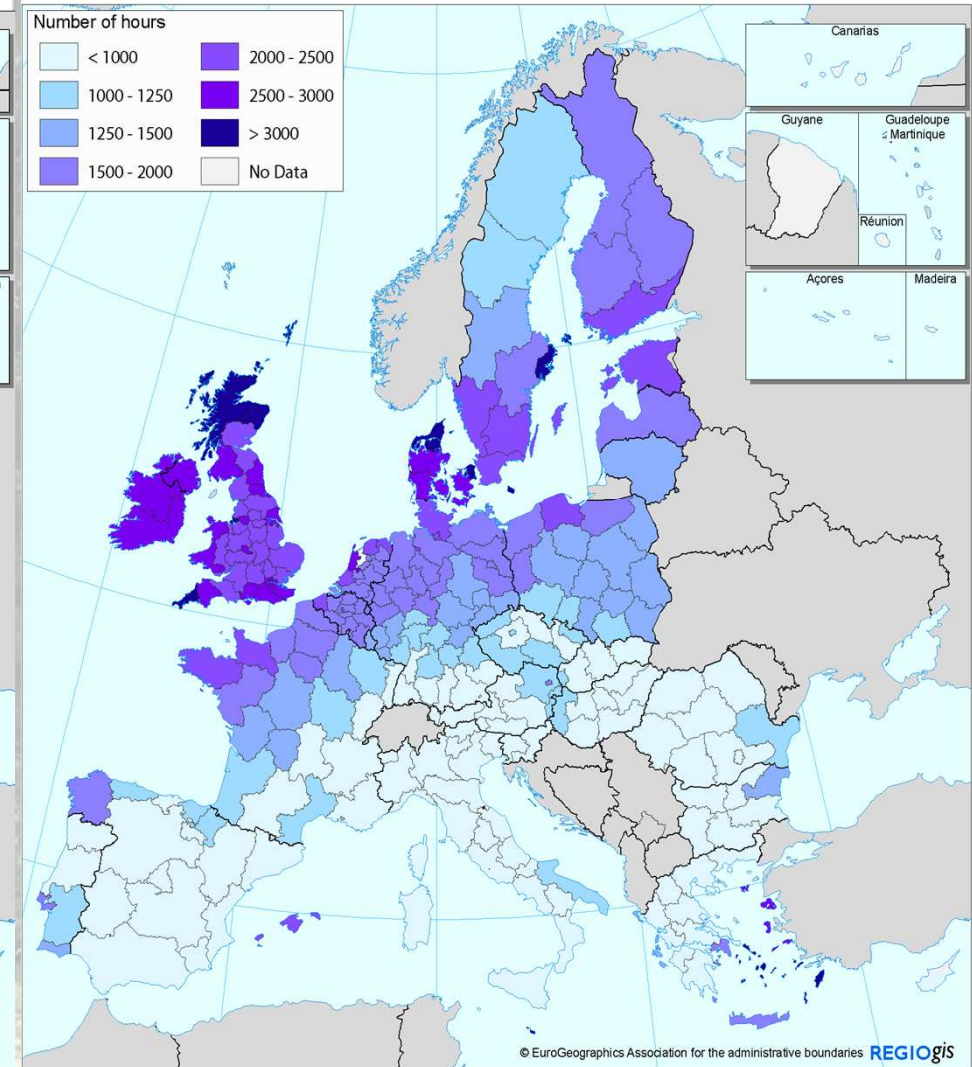
Zöld-zöld konfliktusok

ATURA2000 area, 2009

of total NUTS3 area



Wind energy potential: onshore full load hours



Pénzügyi alapok szinergiája

- Alapok fokozottabb integrációja(EESC):
 - **Menedzsment szabályok harmonizációja és egyszerűsítése** (pl. ERDF, ESF, EFF, EAFRD, Life, TEN-T ...) – pl. jogosultság
 - “most wanted”: EAFRD + SF
 - Plurifund (IT, ARL, EUROMONTANA, UK régiók) ↔ monofund OP
 - **Egyesített alapok / alapok közös kezelése regionális szinten** (UK szövetségek és régiók)
 - Integrált vagy Egyesített Operatív Programok (EL, COSLA, CY – közös kiírások)
- **Budget review**
 - *nem az ESF kiválásra, de megnövelt láthatóság!*
 - *igen az egységes stratégiai iránymutatásra és végrehajtási szabályokra*

A regionalis és helyi szintek szerepe

- Optimális koordináció: a végrehajtás szintjén - sokszor a helyi szint (Cities for cohesion)
 - helyi szint – általános kompetencia
 - Ellentétes hatású szabályozások ütközésének színterei
 - Állampolgárok és az EU a helyi politikusok felelőssége
- DE a decentralizált területfejlesztési politika koherenciája függ a nemzeti és EU politikákétól (Upper Rhein, DE - tartományok)
- Új kihívások → **a szintek közötti koordináció** erősítése
 - Az EU jogalkotást megelőző folyamatainak megnyitása a regionális és helyi szintek felé → eszköz a területi hatások mérésére
- **Kohéziós Politika - különféle célok integrációja + a többszintű kormányzás és programozás a legjobb eszköz a területi szükségletek koherens kezelésére**

Intézményi változások?

- Általános ügyek tanácsa (FR,SK) /Stabil tanácsi formáció (EP,IT,SK,LU) területi kohéziós aspektusok integrálása más EU politikákba
- Kijelölt DG vagy Secretary General koordináció (PL), speciális belső vagy cross-DG koordinációs egységek (AT, Cities for Cohesion)
- “Mindenünk megvan” (DE szövetségi) – elég az inter-service consultation (főigazgatósági egyeztetés)
- Megerősített “tárcaközi” munka (UK, BE, HU, RO, AT, COPA COCEGA, EUROCITIES, ARL, EUROCHAMBERS etc.)

Inter-service Group on Territorial Cohesion

- Hozzáadott érték a szakpolitikáknak is → hatásosabb ágazati politikák a területi szempontok érvényesítése esetén

EU víziók/stratégiák/iránymutatások koordinációs szerepe?

- Nem (DE) – elegendő az ESDP, TA és Lipcsei Karta + tagállami+regionális integrált területfejlesztési koncepciók
- Igen (EESC, PT, SK, HU, CY, PL, BE, Upper Rhein, METREX)
 - Integrált uniós területfejlesztési stratégia (PL)
 - Területi perspektíva a Lisszaboni és Göteborgi Stratégiákba (BE)
→ *Europe 2020?*
 - Átfogó EU stratégia a speciális földrajzi adottságú régiókra (EP)
 - Stratégiai iránymutatás a kohéziós, vidékfejlesztési és halászati politikákra (EE) / területi és ágazati politikák koordinációjára (LV)
→ **a Single Strategic Framework post 2013? Budget review!**
- Balti Tenger Stratégia: jó példa (PL, SF, EE, LT; SE: társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság ellentmondásainak kiküszöbölésére)



1. Koordináció

2. Funkcionális megközelítések

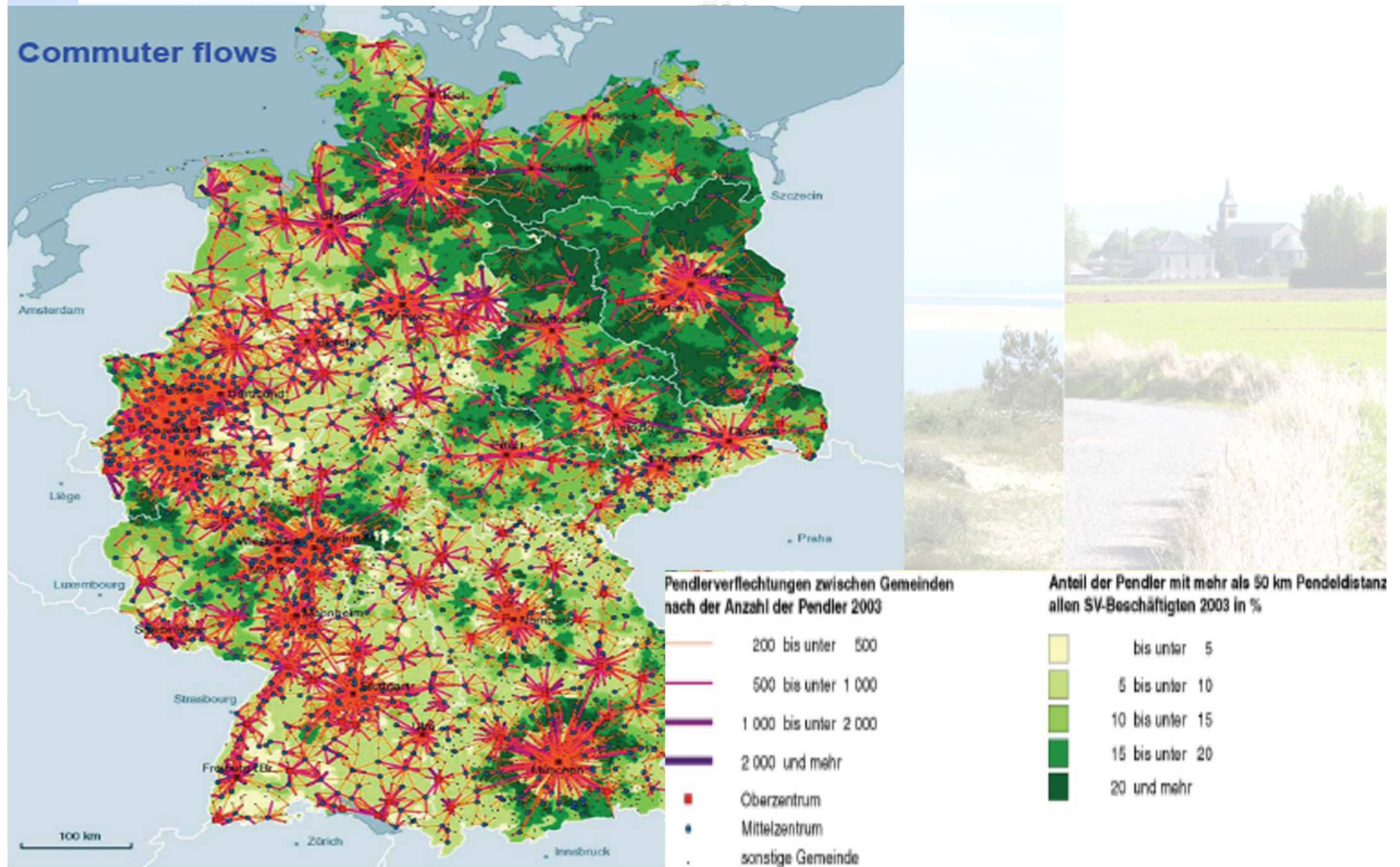
3. Területi együttműködés

4. Tudásbázis

2. Területi programozás - Funkcionális megközelítések

- Napjaink kihívásai egyre több adminisztratív határt lépnek át (pl. klímaváltozás, migráció)
- ...ezért nagyobb a rugalmasság igénye a problémamegoldás területi szintjeit illetően
- **A regionális szint megőrzi központi szerepét ↔ BR 1. vált.**
- ...de problémafüggő, potenciális egyéb beavatkozás szintek:
 - Tengerek (BALTI TENGERS STRATÉGIA), folyók vízgyűjtő területe (**DUNA STRATÉGIA**),
 - Hegyvidéki területek
 - Kis- és középvárosok hálózata (olasz példa)
 - Város-vidék együttműködések
 - Nagyvárosi régiók (Rhein Neckar – 3 tartomány határán)
 - Leromlott városi kerületek
- Erősen függ az elemzések fejlesztésétől (lásd később)

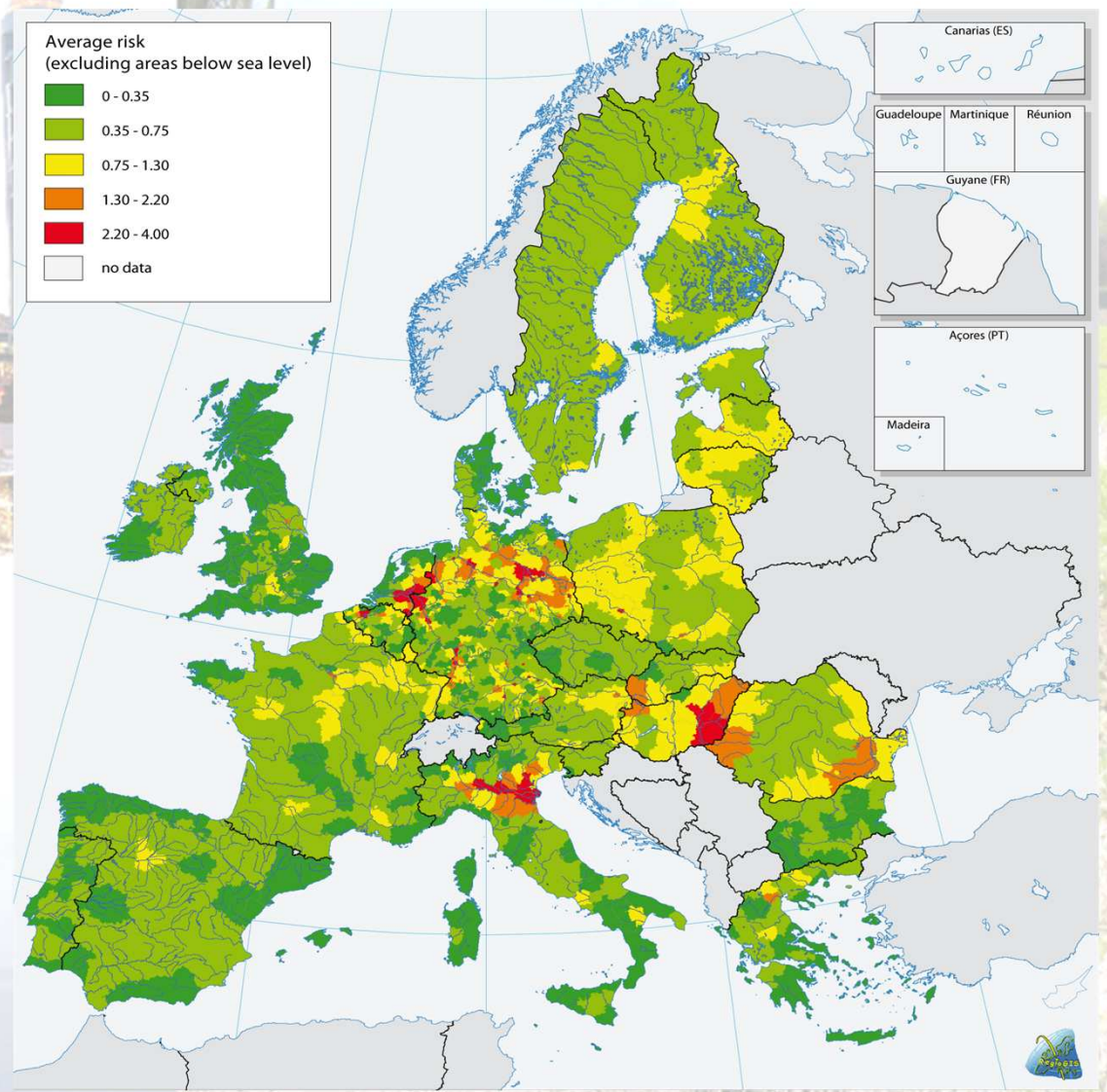
“Határtalan” kihívások - ingázás



“Határtalan” kihívások - árvízveszély

Gyakoribb árvizek –
extrém időjárás +
árterek és
veszélyeztetett
területek beépítése

Flood risk analysis



Duna Régió Stratégia – miért?

- Igény a **tagállamok (8)** és a **környező országok (6)** részéről (BSS ↔ DRS: EU bővítési dimenzió!)
- **Makro-regionális** együttműködés – területi kohézió „mintaterülete”:
 - területi együttműködés, funkcionális megközelítésben
 - szakpolitikák területi alapú koordinációja
 - közös területi tudásbázisra alapozva
- Végső cél: a összehangolt fejlesztéspolitikák, programok **koordinált megvalósítása** és a régiók lehetőségeinek kihasználása

Földrajzi kiterjedés



Duna Régió Stratégia – mit?

- **Bizottsági közlemény és „Akcióterv”**
- **11 cselekvési terület:** akciók és projektek
- **Magyar hangsúlyok**
 - **Vízminőség, integrált és fenntartható vízgazdálkodás**
 - **Árvízvédelem**
 - Természeti értékek megőrzése (biodiverzitás)
 - Zöld gazdaságfejlesztés, zöld turizmus
 - Szakképzés, információtechnológia, kutatói hálózatok (pl. Andrassy Gyula Egyetem)
 - KKV együttműködés támogatása, határok átjárhatósága
 - Biztonság erősítése (pl. szervezett bűnözés elleni fellépés)
 - Intézményi együttműködések - EGTC

Duna Régió Stratégia – mit?

- Energiahálózatok
 - megújuló energia (bio-, geotermikus)
 - energiahatékonyság
 - **ellátásbiztonság is** (BSS–DRS szinergiák), és
- Közlekedési hálózatok
 - **É-D irányok is** (vasút, közút - BSS–DRS szinergiák) pl. Route 65, Via Carpathia
 - Hajózhatóság
 - Integrált megközelítés! - Környezetvédelem egyidejű prioritás
 - + kikötőfejlesztés, multimodális logisztika központok, tömegközlekedés fejlesztés

Duna Régió Stratégia – hogyan?

- **Európai Bizottság = „Karmester”**
 - Célok **összehangolása** a partnerországokkal, régiókkal
 - + a Bizottságon belül (Inter-service Group)!
- **Nemzeti kontakt pontok**
 - nemzeti koordináció
 - tanácsadás és információszolgálat
- **Prioritáskoordinátorok**
 - nemzeti vagy regionális szint (önkéntes)
 - ösztönzi és koordinálja a projektvezetőket és partnereket
 - előrehaladás és felmerülő problémák jelentése a Bizottságnak

Duna Régió Stratégia – hogyan?

- **Projektvezetők**

- Projektvezetést vállaló partner
- Együttműködő partnerek, támogatási források felkutatása
- Előrehaladás, problémák jelentése

Intézmények, szövetségek, NGOs, önkormányzatok, hálózatok – önkéntes részvétel

- **Széles civil konzultáció (EU+hazai)**

- **Rögzített uniós szintű alapelvek** – a híres 3 nem (no new money, institutions and legislation)

- **Uniós stratégia (!) :**

- **27 tagállam** egyetértése szükséges
- EU stratégiai célok (pl. EU2020)

Duna Régió Stratégia – hogyan (miből)?

- Rendelkezésre álló **források jobb kihasználása**
- Régiók meglévő finanszírozási eszközeinek megtartása
- EC: Strukturális források
- ETE transznacionális és határon átnyúló együttműködési programok
- TEN-T és TEN-E, FP7 kutatási keretprogram
- Előcsatlakozási és szomszédsági eszközök IPA + ENPI
- Nemzetközi pénzüintézetek pl. EIB: 30 milliárd € hitelügylet a régióban

Menetrend

- Bizottsági javaslat: 2010. december 8.
- Tanácsi jóváhagyás folyamata: Magyarország 2011. évi soros uniós elnöksége alatt
- Európa Tanács júniusi ülése: végső tagállami jóváhagyás (EU27)
- Megvalósítás, follow-up
- 2013 után?

- 
1. Koordináció
 2. Funkcionális megközelítések
 - 3. Területi együttműködés**
 4. Tudásbázis

3. Területi együttműködés

- A területi kohézió egyik kulcseszköze – egyértelmű európai hozzáadott érték
- DE: nagy igény a világosabb stratégiai alapvetésre (**guidelines, OP kapcsolat**) + rugalmasabb megközelítésre
- Az európai integráció laboratóriumai:
 - Határon átnyúló régiók – integrált fejlesztések és szolgáltatás-ellátás
 - Makro-régiók - a területi együttműködés lehetséges új irányainak próbája (a külső határookra, szomszédokra is tekintettel)
 - Interregionális együttműködés – tapasztalatcsere, best practice és know-how – EU kulcsszerep (**UK**)
 - Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC)
 - Külnkapcsolatok – határrégiók, EGTC, Szomszédági Politika

- 
1. Koordináció
 2. Funkcionális megközelítések
 3. Területi együttműködés
 - 4. Tudásbázis**

4. "Helyismeret"...

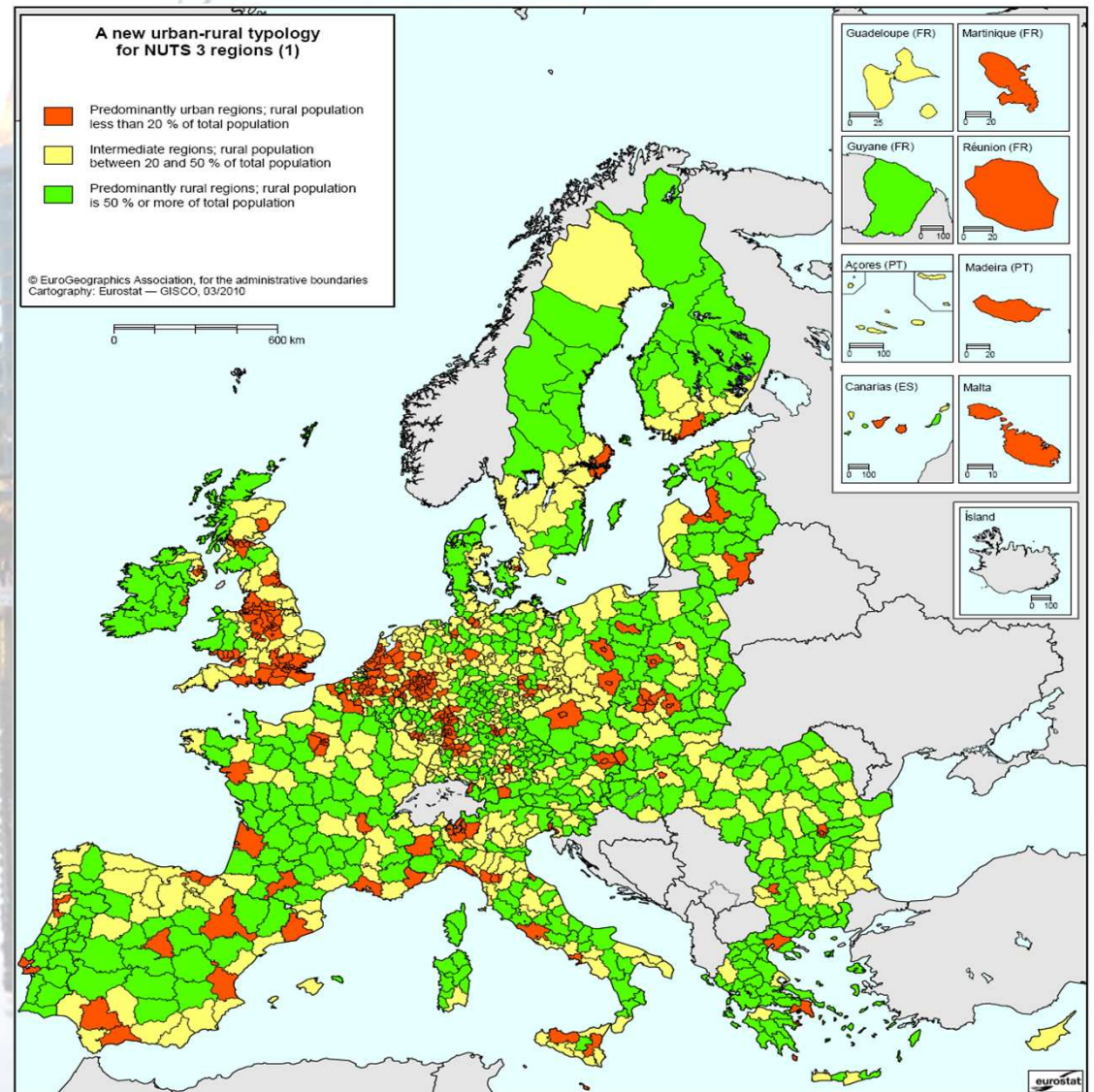
- ... a megalapozottabb területi (place-based) politikákért
 - "alap az uniós főigazgatóságoknak, hogy egymással és a tagállami politikákkal konzisztens, területtudatos politikákat alkossanak" (UK)
 - "*a térképre nézni mielőtt végrehajtjuk a politikát*" (CoR + HU, MT)
- A területi adottságok mérhetősége
 - DG Regio jelentés a *Sajátos földrajzi adottságokkal rendelkező területekről* (2009 ősze)
 - Urban Audit, ESPON projektek és a Területi Agenda akciói
- A NUTS 2-es szinten innen és túl:
 - pl. mikrofókus - a társadalmi kirekesztés leküzdése városi és vidéki területeken
 - pl. makro nézőpont - a migrációs és a klímaváltozási trendek előrejelzése

Adat- és indikátorínség (?)

- ESPON mint joker?
- A nemzeti statisztikai hivatalok kulcsszerepe: alapadatok hiánya
- Helyi valóságot és folyamatokat jobban tükröző indikátorok:
 - human fejlődési, fenntarthatósági, sebezhetőségi, elérhetőségi indexek
 - <http://www.beyond-gdp.eu/>
 - A GDP-n túl? Mikor? Európai lefedettség? Területi bontás?
- Új elosztási indikátorok?
- A GDP robusztus és elfogadott indikátor – nehéz helyettesíteni

Vidéki területek

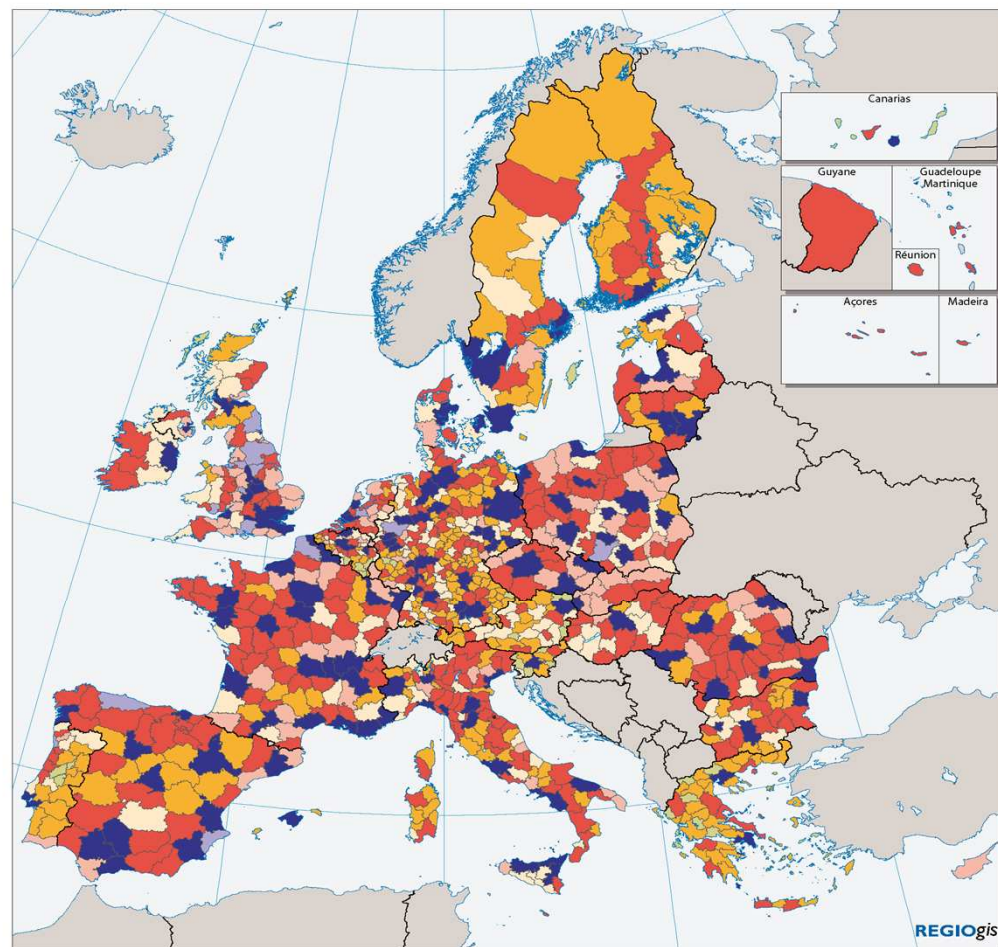
- Számháború: városi és vidéki népesség
- A folyamatok alaposabb megértése: OECD város-vidék besorolás felülvizsgálata
- CZ elnökségi elkötelezettség (konferencia + Területi Agenda Akcióprogram 1.1a)
- DG Regio szemináriumok (területi versenyképesség, fenntartható fejlődés, társadalmi befogadás)



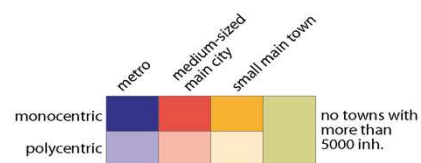
(1) This typology is based on a definition of urban and rural 1 km² grid cells. Urban grid cells fulfil two conditions: 1) a population density of at least 300 inhabitants per km² and 2) a minimum population of 5 000 inhabitants in contiguous cells above the density threshold. The other cells are considered rural. Thresholds for the typology: 50% and 20% of the regional population in rural grid cells.

For Madeira, Açores and the French outermost regions, the population grid is not available. As a result, this typology uses the OECD classification for these regions.

Település-struktúra, a városok szerepe



Typology of LAMAS



Sources: Eurostat, NSI, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Területi hatások

- Területi szempontból konzisztens szakpolitikák előfeltétele a területi hatások alaposabb ismerete
- **Megerősített és közösen elfogadott ("átrágott") tudásbázis (tárcaközi bizottságok/interservice groups)!**
- Nem új területi hatásvizsgálati procedúra, hanem a létező eszközök finomhangolása (pl. általános hatásvizsgálati irányelvek)
- **Folyamatos munka: Inter-service group on Territorial cohesion – EU politikák területi dimenziója, hatása**
- Uniós szint korlátai! Részletes elemzésre nincs kapacitás!
- A tagállamok szerepe! A konkrét hatás az uniós rendeletek, iránymutatások átvételén, átültetésén is múlik!
- NL – Quick scan = "gyorsteszt"

A területi hatás modellje (ESPON)

$$\text{TIM}_r = \sum_c \theta_c \cdot \text{Sr},c \cdot (\text{PIM}_c \cdot \text{PI}_r) \cdot \text{PA}_r$$

TIM = territorial impact (for each dimension: efficiency, quality, identity)

c = criterion of the multi-criteria method

r = region

θ_c = weight of the c criterion

$$0 \leq \theta_c \leq 1 ; \sum_c \theta_c = 1$$

Sr,c = sensitivity of region r to criterion c

$$0 \leq \text{Sr},c \leq 1$$

PIM = potential impact of policy (abstract)

$$-5 \leq \text{PIM}_c \leq +5 \text{ (in qualit. analyses)}$$

PI = policy intensity (in region r)

PA = policy applicability (a 0/1 variable)

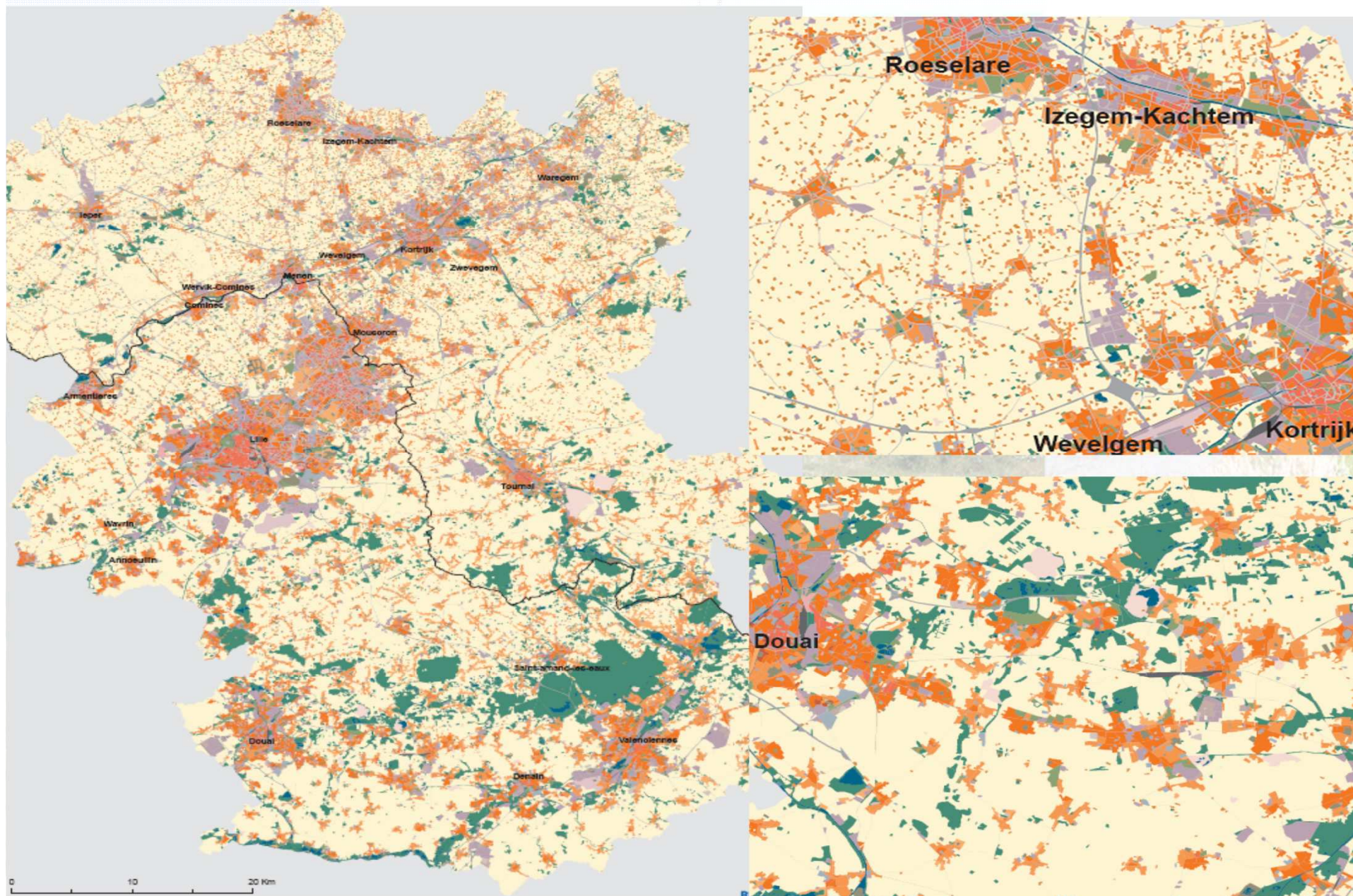
The rationale for the previous equation is the following: as in risk assessment, where risk = hazard (potential risk) x vulnerability, here the territorial impact is the product of a potential impact (PIM) times a sensitivity indicator (S). In its turn, Sr,c is a set (vector) of regional characteristics defining two main elements: vulnerability/receptivity to impact (mainly geographic indicators) and desirability of the dimension/criterion (technically a utility function, mainly socio-economic indicators) for region r:

$$\text{Sr},c = \text{Vr},c \cdot \text{Dr},c$$

Peldák területi elemekre az általános bizottsági hatástanulmányban (2009)

- Gazdasági hatások – **bizonyos régiókra kifejtett specifikus hatások**
- Szociális hatások – befogadás – **szolgáltatások és javak elérhetősége**
- Környezeti hatások – **térhasználat**
 - Új területek használatba vétele ('greenfields')
 - Ökológiai szempontból érzékeny területekre gyakorolt hatások
 - **Térhasználat változása** (pl. városi és vidéki jellegű területek megoszlásának változása)

Példa: az Urban Atlasz lehetőségei – térhasználat



A területi hatáselemzés (TIA) jövője?

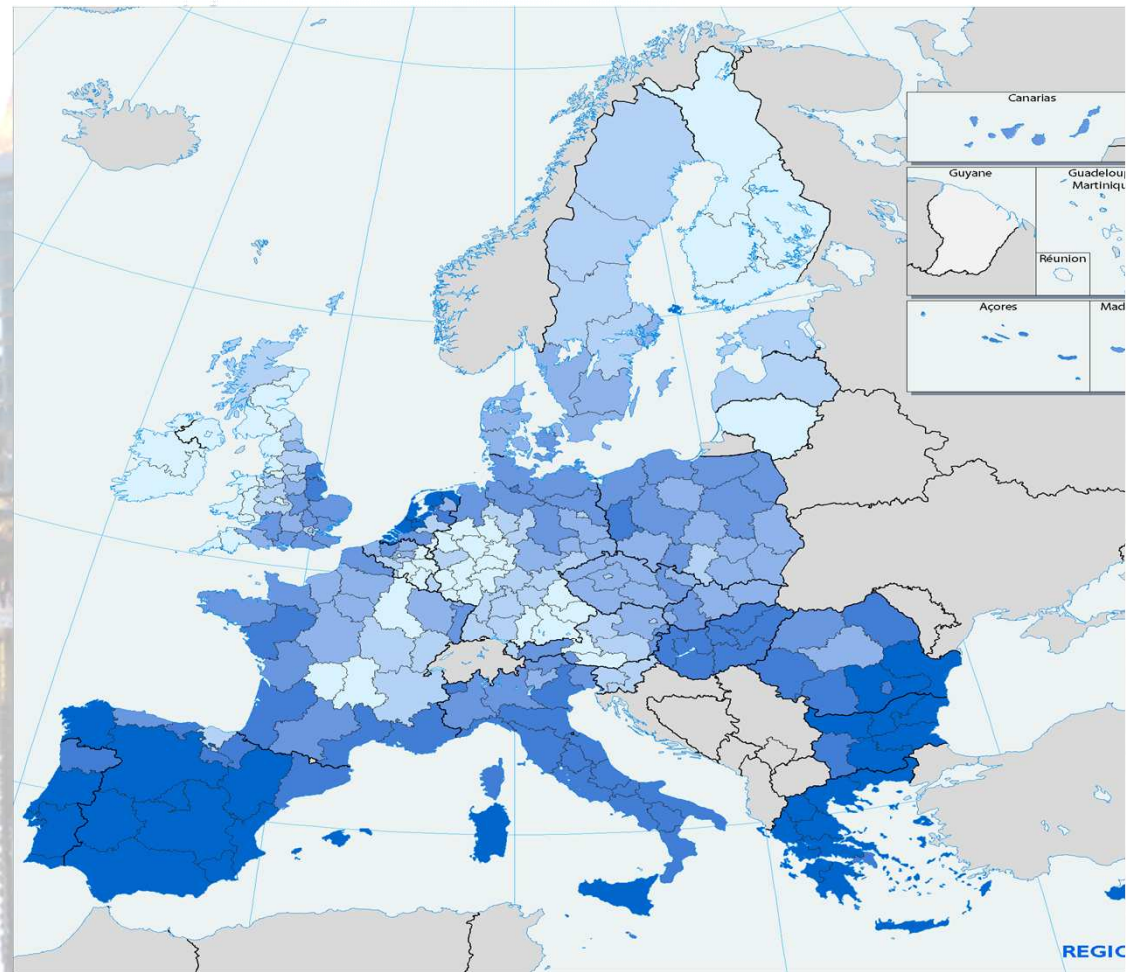
- Az ágazati politikák területi hatásai további figyelmet érdemelnek – alapkérdések:
 - Van-e aszimmetrikus területi hatása a szakpolitikának?
 - Ha igen, ugyanaz a szakmai cél elérhető-e kigyenlítettőbb területi struktúrában?
- Külön területi fejezet az általános bizottsági hatástanulmányban?
- A Területi Agenda 1. Akcióprogramjának egyik kulcseleme (2.2 akció)
- ESPON

A klímaváltozás potenciális regionális hatásai

Komplex index (Regions 2020) -

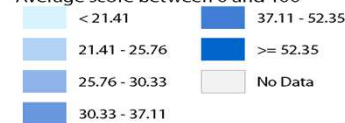
Népességváltozás árvíz / szárazság sújtotta / 5m alatti területeken;
Mezőgazdaság, turizmus, halászat
sebezhetősége a hőmérséklet és csapadék változásának függvényében

Klímaváltozás kezelése -
Koordinált akciók!



Climate change risk index

Average score between 0 and 100



Change in population affected by river floods, population in areas below 5m, potential drought hazard, vulnerability of agriculture, fisheries and tourism, taking into account temperature and precipitation changes.
Sources: Eurostat, JRC, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative bound

Hasznos linkek

- Európai Bizottság a területi kohézióról:
http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_en.htm
- Regions 2020
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm
- Az általános bizottsági hatástanulmány módszertana:
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm
- Holland “gyorsteszt” a területi kohézióról:
http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/TIA_TC_webversie.pdf
- COPTA - Cooperation Platform for Territorial Cohesion (Területi Agenda)
<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Pages/Default.aspx>
- ESPON www.espon.eu

Területi kohézió

A térségek belső adottságaira alapozott fenntartható, policentrikus fejlődés az európai integráció szolgálatában

Hangsúlyosabb területi dimenzió a szakpolitikák tervezése és végrehajtása során minden szinten

1. Koordinált szakpolitikák a különféle területi szinteken és azok között
 - A területi hatások fokozottabb figyelembevétele
 - Fejlettebb többszintű kormányzás (helyi+regionális szereplők)
2. Területi programozás - funkcionális megközelítések szükségessége (városkörnyék, makro-régiók - Duna Stratégia!)
3. Területi együttműködés, mint világos uniós érték
4. Megerősített tudásbázis



„Kovácsoljunk előnyt a területi sokféleségből!”

Köszönöm a figyelmet!

gnovotny@kum.hu

gabor.novotny@ngm.gov.hu