

## Az állami turizmusfejlesztés-politika közösségi pillére

Tanulmány a magyar idegenforgalmi ágazat csatlakozás utáni perspektíváiról, valamint a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásával kapcsolatos tapasztalatokról, annak turizmusra vonatkozatható következtetéseiről

Szerző: Kovács Balázs<sup>1</sup>

### Bevezetés

A Magyarország Európai Unió csatlakozásával megjelenő közösségi finanszírozási források új alapokra helyezik a turizmusfejlesztéssel kapcsolatos állami szerepvállalás kritériumait. Ezzel jelentős hangsúlyeltolódásokat okoznak a nemzeti költségvetésből fejlesztendő területek kijelölésénél alkalmazott szempontok, illetve a támogatás mértékének meghatározásában. Az Európai Unió tagság előtti időszakban az állam turizmusfejlesztéssel kapcsolatos elképzeléseit a kormányprogramok körvonalozták. A 1990-es évek közepétől a Phare-előcsatlakozási alapon keresztül a turisztikai ágazatban is megfigyelhető volt a közösségi alapból való finanszírozás, azonban a források felhasználásával megvalósuló fejlesztések „stratégiai” kereteit továbbra is a mindenkorai kormányprogramok jelölték ki. A rendszerváltozást követően valamennyi koalíciós kormány szerepeltette programjában a turisztikai ágazat fejlesztésével kapcsolatos elképzeléseit. Ennek megfelelően mind a négy kormányprogram a gazdaságpolitikát taglaló fejezet részeként tárgyalta az ágazattal kapcsolatos célkitűzéseket. A turizmussal kapcsolatos alfejezetek összehasonlítása alapján a kormányprogramokat két csoportra bonthatjuk.<sup>2</sup> Az első két kormányzati ciklus kormányprogramjaiban a turizmus fejlesztésével kapcsolatos elképzelések többnyire az állam és a magánszféra feladatainak szétválasztásán keresztül jelennek meg. Az 1990-94-es évekre iránymutatásul szolgáló, „A nemzeti megújulás programja” címet viselő kormányprogram az idegenforgalmi alfejezetében leszögezi: „A program az idegenforgalmi tevékenység nagyobb hányadát a magánvállalkozókra alapozza [...] A kormány aktív szerepet az ország értékei (...) nemzetközi bemutatása, a minőségi turizmus kialakítása elősegítésében vállal.”<sup>3</sup> Hasonló szemléletmód tükröződik a Horn-kormány programjában is: „Az idegenforgalom fejlesztése nem kizárólag kormányzati feladat, de a kormány fontos feladatá-

nak tekinti mindazon szereplők mozgósítását, (...) akik az idegenforgalmi piac fejlesztésében közreműködhetnek.”<sup>4</sup> A második csoportba sorolt kormányprogramok a turizmussal kapcsolatos elképzeléseiket már inkább a fejlett turisztikai ágazattal rendelkező országokhoz viszonyítva tárgyalják. „Az idegenforgalmi elképzeléseknek alkalmazkodniuk kell azokhoz a nemzetközi folyamatokhoz, amelyek Európa jövőjét formálják”- olvasható az Orbán-kormány programjában.<sup>5</sup> A jelenlegi (2002 óta tartó) ciklusra irányadó program 16.1 fejezetében az aktív állami szerepvállalással kapcsolatban ismerteti, hogy: „A fejlett turizmus előnyeit élvező országok gazdasági szabályrendszerét követjük.”<sup>6</sup>

E tanulmány hipotézise, hogy a közösségi támogatáspolitikára hatására hazánkban is megerősödik, felértékelődik az ágazati szintű, közép- és hosszabb távú kitekintéssel megvalósuló tervezés fontossága. Ennek következtében az ágazatban korábban megszokott, főként a parlamenti ciklusokhoz igazodó turizmuspolitikát felváltja a hosszabb távú, legalább az Európai Unió gyakorlatában meghonosodott hétéves fejlesztési ciklusokhoz igazodó fejlesztéspolitikai szemlélet. Ennek egyik első jeleként értékelhetőek a 2004-2007-re vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Tervben (NFT) a turizmussal kapcsolatban megfogalmazottak, valamint a tanulmány kéziratának lezárásával egy időben társadalmi vitára bocsátott, 2013-ig szóló Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia szemlélete. Az uniós csatlakozás következtében a közösségi források felhasználásának irányelveit és területeit a vonatkozó kormányprogram(ok) mellett, a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) alapján elfogadott programozási dokumentum, a Közösségi Támogatási Keret (KTK) tartalmazza. Tekintettel arra, hogy az uniós tagországok parlamenti ciklusai, illetve az uniós jelenleg hétéves időtartamra szóló tervezési időszaka egymáson átnyúlnak, ezért a fejlesztéspolitikai kérdésekkel kapcsolatos következtetések levonásához szükséges mind a nemzeti, mind pedig a közösségi szemléletű koncepciók elemzése.

<sup>1</sup> A szerző a GKM Turisztikai Hivatalának főtanácsosa. A tanulmányban leírtak ettől függetlenül nem feltétlenül tekinthetőek a Turisztikai Hivatal hivatalos állásfoglalásával és véleményével megegyezőnek.

<sup>2</sup> Kovács Balázs: Kihívások a turizmusban az uniós csatlakozás küszöbén in Magyar Közigazgatás, LIII. Évf. 8. szám, 2003. augusztus, pp.: 507-512.

<sup>3</sup> Kormányprogram 1990-94: A nemzeti megújulás programja, Budapest, 1990; pp.: 66.

<sup>4</sup> A Magyar Köztársaság kormányának programja: 1994-98, Budapest, 1994

<sup>5</sup> Az új évezred küszöbén: Kormányprogram a polgári Magyarorszáért, Budapest, 1998; pp.: 21-22.

<sup>6</sup> Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja, Budapest, 2002; pp.: 90-91.

Jelen tanulmánynak a célja, hogy a 2002-2006-os kormányzati ciklusra vonatkozóan a turisztikai ágazat szempontjából mutassa be röviden a hazánk Európai Unió csatlakozásából adódó kihívásokat, s gyakorlati aspektusból körvonalazza az állami turizmusfejlesztés-politika lehetőségeit és mozgásterét a 2007-ig terjedő uniós költségvetési időszak végéig. A tanulmány továbbá néhány gondolat erejéig kitér a Nemzeti Fejlesztési Terv<sup>7</sup> turizmussal kapcsolatos intézkedéseinek ismertetésére, s összegezi a Nemzeti Fejlesztési Terv összeállításával kapcsolatos tapasztalatokat, következtetéseket. Ennek megfelelően a tanulmány két nagyobb szerkezeti egységre tagolódik.

Az első fejezet az Európai Unió tervezési gyakorlat háttérét mutatja be, s ennek alapján ad kitekintést a Nemzeti Fejlesztési Tervnek a turizmus szempontjából kiemelt jelentőségű operatív programjáról, az úgynevezett Regionális Operatív Programról (ROP). A ROP turizmussal kapcsolatos fejlesztési programja a 2004 februárjában kiírásra került pályázati lehetőségek szemszögéből kerül ismertetésre, majd ezt követően az első fejezet végén megismerkedünk a pályázatok elbírálásának folyamatával. Itt kell felhívni a figyelmet jelen tanulmány vázlatos voltára, ugyanis a hazai közigazgatás most kezdi tanulni és „élesben megtapasztalni” a közösségi források felhasználásának gyakorlatát, s a tanulmány kéziratának lezárásakor még nem állt rendelkezésre olyan mennyiségű elbírált pályázat, pályázat-feldolgozási tapasztalat, amelyekből messzemenő következtetéseket lehetne levonni.

A tanulmány második nagyobb szerkezeti egysége az NFT készítésének több éves folyamata során a közigazgatásban felhalmozódó tapasztalatokat kívánja oly módon összesűriteni, hogy elsősorban a következő tervezési időszakban felhasználható, s előremutató észrevételekre koncentráljon, különös tekintettel a turizmussal kapcsolatos programozást illetően. Vannak olyan vizsgálati szempontok is, amelyek elvégzése csábító, ennek ellenére mégsem szerepelt e tanulmány kitűzött céljai között. *Közgazdaságilag* ilyen kihívást jelentett volna például a ROP turizmussal kapcsolatos fejlesztési lehetőségeinek mikro- és makroökonómiai szempontból való számbavétele, valamint a kiindulási helyzet bemutatása. Egyéb *társadalomtudományi* szempontból pedig ugyancsak érdekfeszítő lenne annak alapos számbavétele, hogy a hazai közigazgatás intézményrendszerére, valamint a köztisztviselők tervezéssel, mint programozási gyakorlattal kapcsolatos szemléletmódjára miként hatottak és hatnak az Európai Unió tagság okozta kihívások. Azonban egyrészt ezt helyettem mások – az uniós szigorú monitoringozási előírásai miatt – már részben megtették, másrészt e téma már túlmutatna a tanulmány keretein. Továbbá egy letisztult, az elfogulatlan elemzéshez szükséges időtávlat sem áll még rendelkezésre, ugyanis a hi-

potézisem alátámasztásához az elmúlt heteket, hónapokat kell értékelni, amelyre a „madártávlat-szemlélet” hiánya miatt túlzottan rávetülne az elemzők szubjektuma. Az alábbiakban az imént vázolt megkötések és korlátok ismeretében rátérek az uniós programozási gyakorlatnak és a turizmus kapcsolatának ismertetésére.

## 1. Európai Unió szemléletű turizmusfejlesztés

### 1.1. AZ EU REGIONÁLIS POLITIKÁJA ÉS A TURIZMUSFEJLESZTÉS KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

Hazánkban az Európai Unió pénzügyi forrásaihoz a turizmus fejlesztése érdekében korábban a Phare program keretében lehetett hozzájutni. A határon átnyúló projektek kidolgozását támogató úgynevezett Phare CBC (Cross Border Cooperation) eredetileg az Európai Unió külső határaihoz kapcsolódó térségek felzárkóztatására indított támogatási program volt, amely Magyarországon ugyancsak komplex területfejlesztési programként indult el 1995-ben. A CBC program eredményeként számos kistérség-fejlesztési kezdeményezés valósult meg, mint például a natúrpark-fejlesztések, a műszaki infrastruktúraként kiépülő kerékpárút-hálózatra rátelepedő idegenforgalmi, kulturális és szolgáltatásfejlesztések, a mezőgazdaság termékszerkezeti reformját segítő megújuló energiahasznosítási projektek.

Az Európai Unió Phare programja keretében érkező forrásokat a belépést követően felváltja a Strukturális Alapokból érkező, nagyságrendileg nagyobb társfinanszírozás. Ennek igénybe vételéhez úgynevezett Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésére volt szükség, amely 2004. május 1-től Közösségi Támogatási Keret néven biztosítja a közösségi források felhasználásnak lehetőségét, jogi háttérét. A továbbiakban – ahol technikai szempontból nem szükséges – nem teszek különbséget e két dokumentum között, s gyűjtőfogalomként a Nemzeti Fejlesztési Terv elnevezést használom.

A Strukturális Alapok felhasználásának és nagyságának jelenlegi kereteit az 1999. március 24-25-i berlini csúcson fogadták el az uniós állam- és kormányfői az Agenda 2000 programcsomag keretében, amely már tekintetbe vette az uniós bővítést. A Bizottság az 1997 júliusában kiadott tervezetében kiemelten hangsúlyozta, hogy a tagállamok közötti gazdasági és szociális különbségek csökkentése, az úgynevezett *kohézió erősítése a bővítés következtében még a korábbiaknál is fontosabb feladat lesz*. Érdekességként, a regionális különbségek illusztrálásaként megemlíthető, hogy míg az USA két leggazdagabb és két legszegényebb állama – Connecticut és Massachusetts az egyik, míg Mississippi és Arkansas a másik oldalon – között az egy főre jutó GDP-t tekintve nem egészen kétszeres a különbség, ezzel szemben az EU-15 közül a leggazdagabb Luxemburg ugyanezen mutató alapján 2,8-szor

<sup>7</sup> Nemzeti Fejlesztési Hivatal: [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu)

gazdagabb, mint a legelmaradottabb Görögország. A bővítés után pedig az európai szélsőségek – Luxemburg és Lettország – közötti eltérés 6,5-szeresre tágult.<sup>8</sup>

Az EU Bizottsága által előkészített programcsomag vitája következtében az Európai Tanács döntése értelmében végül is 2000-2006 között az Európai Unió 1999-es árainak számolva 260 milliárd eurót szán strukturális műveletekre, amelyből az akkori tagállamok (EU-15) a Strukturális Alapok keretében mintegy 195 milliárd, a Kohéziós Alap keretében pedig 18 milliárd eurót használhatnak fel, míg az új tagállamok mintegy 47 milliárdot fordíthatnak strukturális fejlesztésekre. A *Strukturális és Kohéziós Alapok* felhasználásának hatékonyabbá tétele az Agenda 2000 egyik legfontosabb célkitűzése volt. Ennek jegyében döntöttek a tagállamok a támogatások koncentrállásának növeléséről, valamint az ellenőrzés, az irányítás és az értékelés megerősítéséről. Ekkor csökkent a korábbi hatról háromra a strukturális átalakítást szolgáló célkitűzések száma.<sup>9</sup>

Az úgynevezett 1-es számú célkitűzés, amely a Strukturális Alapok költségvetésének közel 70 százalékát adja, a *fejlődésben leginkább elmaradott régiókban* segíti elő a fejlesztést és a strukturális átalakítást. Az 1. célkitűzésre szánt keretből részesedhetnek azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP alacsonyabb a közösségi átlagnál. Hazánk mind a hét régiója ennek alapján jogosult a közösségi forrásokra a 2006-ig terjedő pénzügyi ciklusban. A 2-es számú célkitűzés a *szerkezetátalakítási nehézségekkel küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakítását* szolgálja, míg a 3-as az oktatási, képzési, illetve foglalkoztatási rendszerek és politikák adaptálását, valamint *modernizálását* támogatja.

Az Európai Unió belüli elsősorban a fejlettségi szintek kiegyenlítését célzó Strukturális Alapok jelentős részben hozzájárulnak a turizmus fejlesztésének finanszírozásához is. A Strukturális Alapok különböző célokat finanszíroznak, amelyek közül a fentebb ismertetett *mindhárom célkitűzés közvetve-közvetlenül összefüggésben van a turizmussal*. Fontos, hogy a legfőbb kedvezményezettek azok az országok, illetve régiók, amelyekben a turizmus jelentősége a gazdaság számára is általában kiemelkedő. Számos, a turisták kedvelt célpontjaként számon tartott terület található az unió országainak kevésbé fejlett régióiban, amelyek számára az idegenforgalom sok esetben az egyetlen felzárkózási lehetőséget jelenti.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Bedő Iván: A tízek meg a többiek, HVG, XXVI. évf. 14. szám, 2004. április 3; p.: 60.

<sup>9</sup> Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, MKOGY, 2001, pp.: 294-300.

<sup>10</sup> Az idegenforgalmi ágazat számára a legkülönbözőbb formájú közösségi támogatások felhasználásának lehetőségéről nyújt átfogó képet az Európai Bizottság Turizmus Egységének kiadványa: EU support for Tourism Enterprises and Tourist Destinations, amely elérhető az alábbi címről: <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/policy-areas/euschemes.htm>

E fejezetpont összefoglalásaként elmondható, hogy a Strukturális Alapok forrásait pontosan megfogalmazott célokért – deklarált alapelvek szerint – lehet igénybe venni. Az Európai Tanács 1260/99-es rendelete<sup>11</sup> határozza meg a 2000-2006 közötti időszakra a regionális fejlesztés céljait, amelyek a belső piacon a közösségi célok alkalmazását, illetve ehhez valamelyik közösségi alap felhasználást jelentik. Függetlenül attól, hogy agrár- vagy fejletlen iparral sújtott területről van-e szó, az *elmaradott térségek fellendítésének egyik legfontosabb pillére a turizmus*. Az Európai Bizottság többször is kijelentette, hogy az idegenforgalom megfelelő munkahelyteremtő eszköz a lakosság elvándorlásának megállítására, ugyanis hozzájárul a helyi természeti és kulturális örökség megőrzéséhez, a régiófejlesztésre fordítható bevételeinek gyarapításához. Az ágazat jelentősége a gyakorlatban is mérhető: a fejlődésben lemaradt térségek felzárkózását megkönnyítő idegenforgalmi beruházások, programok tekintélyes közösségi finanszírozásban részesültek, s részesülnek ma is.

## 1.2. A NEMZETI FEJLESZTÉSI TERV FELÉPÍTÉSE, CÉLRENDSZERE

Kiindulásként rögtön szükséges leszögezni, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv nevével ellentétben nem jelenti egy ország széles értelemben vett társadalmi és gazdasági stratégiáját. A Nemzeti Fejlesztési Terv egy stratégiai dokumentum, amelyet Magyarországnak a csatlakozást követően az Európai Unióból érkező pénzügyi támogatások megszerzése érdekében volt szükséges elkészíteni. Tehát *nem tartalmazza azokat a célokat*, amelyek az ország fejlődése szempontjából ugyan elengedhetetlenül fontosak, de nem várható, hogy ezek megvalósításához az Európai Unió társfinanszírozást biztosít. E tény ismeretének hiánya gyakran vezetett félreértésekhez, amelynek következtében számos érdekcsoport a programozókkal, a terv készítőivel szemben sokszor irreális elvárásokat támasztott, mint azt a tervezéssel kapcsolatos tapasztalatokat összegző második fejezetből látni is fogjuk.

A már idézett 1260/99. számú Tanácsi rendelet 11. cikkelyének első bekezdése egyértelműen megállapítja, hogy az alapokból elnyert támogatás nem helyettesítheti a tagállam saját strukturális vagy hasonló kiadásait. Más szóval a tagállamnak, mint társfinanszírozónak kell megjelennie azokban a nemzeti programokban, amelyek uniós támogatást kaptak. A *közösségi támogatások ugyanis csak kiegészítik a nemzeti programokat, de nem pótolhatják azokat*.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A Tanács 1260/1999/EK rendelete: a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, Brüsszel, OJ L 161. szám, 1999. június 21.

<sup>12</sup> A Tanács 1260/1999/EK rendelete: a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, Brüsszel, OJ L 161. szám, 1999. június 21. 11. cikkely, (1-2) bekezdés.

Mádl Ferenc köztársasági elnök hazánk Európai Unió taggá válása alkalmából kiadott ünnepi üzenetében a fentiekkel kapcsolatban megjegyzi, hogy „az a felzárkózási program, amin dolgozva oly sokat hivatkozunk az uniós követelményekre, valójában nem Brüsszel elvárásainak kielégítését célozta. Ha csak erre irányult volna, az azt jelentené: ezek nem a mi céljaink. Mindez azonban a mi érdekeinket fejezi ki, hiszen uniós tagságunk nem öncél, hanem eszköz ahhoz, hogy a magunk álmai szerint élhessünk.”<sup>13</sup>

A vonatkozó jogszabály<sup>14</sup> definíciója szerint a Nemzeti Fejlesztési Terv a 2004-2006 közötti időszak állami fejlesztéspolitikájának egyik alapvető stratégiai dokumentuma, amely egyfelől illeszkedik a költségvetési politika négy éves stratégiájához, másfelől keretbe foglalja az egyes tárcák által kidolgozandó fejlesztési stratégiákat, valamint épít a korábban készült stratégiákra. A Nemzeti Fejlesztési Terv több, egymástól jól elkülöníthető részegységből álló dokumentum. A *helyzeteleíró* rész a rendszerváltoztatás időpontjától napjainkig tükrözi és számszerűsíti a hazánkban végbemenő társadalmi és gazdasági folyamatokat. A második *stratégiai elemeket tartalmazó* rész a helyzeteleírásból kiolvasható tényekhez rendeli a célokat, valamint egy ún. átfogó és specifikus célrendszerbe helyezi el a jövőre vonatkozó kitörési pontokat. A terv stratégiai fejezetében megfogalmazott célok az *operatív programokban* öltenek konkrétabb formát. A terv kidolgozását koordináló Nemzeti Fejlesztési Hivatal tájékoztatója szerint<sup>15</sup>, a helyzetértékelést tartalmazó fejezet a magyar gazdaság és társadalom állapotát vázolja fel, rámutat a súlyponti kérdésekre, megvizsgálja a problémák okait. Az ennek alapján készített SWOT-elemzésben Magyarország erősségei és gyengeségei, lehetőségei, illetve a rá leselkedő veszélyek kerülnek meghatározásra. A SWOT-elemzés alapján alakult ki az NFT stratégiájának célrendszere. A célrendszer csúcán az *életminőség javításának feladata áll*. Ennek megfelelően a fejlesztési terv célja: annak elősegítése, hogy Magyarország mielőbb felzárkózzék az EU gazdasági és társadalmi fejlettségi szintjéhez. Az ezt alátámasztó és ennek elérését lehetővé tevő *négy specifikus cél*:

- versenyképesebb gazdaság;
- a humán erőforrások fejlesztése;
- jobb minőségű környezet és alap-infrastruktúra;
- kiegyensúlyozottabb területi fejlődés elősegítése.

<sup>13</sup> Mádl Ferenc: Magyarország Európában, a köztársasági elnök ünnepi nyilatkozata hazánk uniós csatlakozás alkalmából, 2004. április 30.

<sup>14</sup> 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről, valamint a 2245/2002. (VI.23.) Korm. határozat a Nemzeti Fejlesztési Terv kialakításának előfeltételeiről és kidolgozásának ütemezéséről.

<sup>15</sup> Nemzeti Fejlesztési Hivatal: Tájékoztató a KTK Monitoring Bizottság részére a közösségi támogatási kereterről és az átdolgozott operatív programokról, 2003. december 5; pp.: 2-5.

A specifikus célok elérése az alábbi öt operatív program (OP) keretében valósul meg:

A *Gazdasági Versenyképesség Operatív Program* (GVOP) a gazdaság általános versenyképességét kívánja a termelőszektor modernizációját megvalósító beruházások támogatásával javítani. E mellett a kis- és középvállalatok technikai modernizálásával, innovációs tevékenységük és hálózatépítésük támogatásával, korszerű menedzsment ismeretek átadásával növeli a társadalmi kohéziót és foglalkoztatást. A gazdasági innovációt a hazai köz- és magánfinanszírozású K+F szféra versenyképes kutatásainak támogatásával, valamint a kutatás-fejlesztési és a gazdasági szektor közötti kapcsolatok erősítésével segíti elő. Az operatív program további célja az elektronikus gazdaság kiépítésének támogatása az infrastruktúra és a digitális tartalom oldaláról, illetve az elektronikus közgazdaság megteremtésének elősegítése.

A *Humánerőforrás-Fejlesztés Operatív Program* (HEFOP) célja a foglalkoztatás szintjének emelése, a munkaerőpiaci igényeknek megfelelő képzettség megszerzésével a munkaerő versenyképességének javítása, valamint a társadalmi beilleszkedés elősegítése. Az OP prioritásai: az aktív munkaerőpiaci politikák támogatása; a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével; az oktatás és képzés fejlesztése az egész életen át tartó tanulás politikájának részeként; az alkalmazkodóképesség és vállalkozói készségek javítása; valamint a humán erőforrás fejlesztéshez kapcsolódó oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése.

A *Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program* (KIOP) – összhangban a Kohéziós Alapból történő fejlesztésekkel – célul tűzi ki egyrészt az ország környezeti állapotának javítását a környezeti infrastruktúra kiépítésével, a környezetbiztonság növelésével, természetvédelmi beruházásokkal; másrészt a közlekedési infrastruktúra javítását szolgáló beruházások megvalósítását gyorsforgalmi utak és a városokat elkerülő utak építésével.

Az *Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program* (AVOP) célja egyrészt a mezőgazdasági termelés modernizációja és hatékonyabbá tétele, részben a termelési technológiák, részben a termékfeldolgozás (különös tekintettel az élelmiszer-feldolgozás) fejlesztése által. A program másik célja a vidék felzárkóztatása, alternatív jövedelem-szerzési lehetőségek biztosítása a vidéki térségek lakossága számára, a vidéki infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése, a vidék kulturális örökségének védelme.

A *Regionális Fejlesztési Operatív Program* (ROP) a régiókon belüli gazdasági-társadalmi szempontból elmaradt térségek, településrészek fejlesztését tűzi ki célul. Az operatív program e fejlesztést a regionális gazdasági környezet javításával, a turizmus és gazdaság fejlődését elősegítő oktatási infrastruktúra támogatásával, a térségi infrastruktúra fejlesztésével, a települések rehabilitáció-

jával és környezetgazdálkodásuk fejlesztésével, a régiók emberi erőforrásainak és tudásállományának fejlesztésével, valamint a közigazgatás modernizációjával kívánja elősegíteni.<sup>16</sup>

Az NFT céljainak megvalósításához az szükséges, hogy az OP-k egyes fejlesztései egymást kiegészítő, integrált módon, az együttműködéseket (szinergiákat) kihasználva valósuljanak meg. Ezzel megakadályozható a fejlesztések elaprózódása, s így a támogatandó célterületeken érdemi hatás érhető el.

A Közösségi Támogatási Keret a 2004 és 2006 közötti időszakban kötelezettségvállalási szinten megközelítőleg 510 milliárd forint uniós és 178 milliárd forint hazai közületi (központi, illetve helyi) forrást nyit meg a beruházások számára az operatív programokon keresztül, ami a tervek szerint 280 milliárd forint magántőkét mozgathat meg. Mindezt kiegészíti 283 milliárd forintnak megfelelő uniós, illetve 113 milliárd forint hazai közületi forrás a Kohéziós Alap finanszírozta nagy környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális projekteken keresztül. Így összességében 1350 milliárd forintnyi fejlesztés valósulhat meg.

Magyarországon a fentiek alapján összesen öt operatív program: 4 ágazati- és 1 regionális került meghatározásra. Az ágazati és regionális programok számára és arányára vonatkozóan egyébként az Európai Unió eleméletben szabad kezét biztosít a tagállamoknak, illetve a tagjelölt országoknak. Írország esetében például 1999 és 2006 között 4 ágazati és 2 regionális, míg Portugália esetében 11 ágazati és 8 regionális program került kidolgozásra. A fejlesztési források megoszlása is különbözően alakul, a nemzeti és Európai Unió források aránya Írországnál 73–12 százalék, Portugáliánál 30–60 százalék. A legfontosabb szempont, hogy minden országnak önálló, a saját problémáihoz, adottságaihoz, társadalmi-gazdasági szerkezetéhez igazodó Nemzeti Fejlesztési Tervet kell készíteni.<sup>17</sup>

### 1.3. A NEMZETI FEJLESZTÉSI TERV ÉS A TURIZMUS KAPCSOLATA

A Nemzeti Fejlesztési Terv, valamint operatív programjainak kidolgozása 2001-től 2003 decemberéig tartott. A Kormány 2003 márciusában nyújtotta be az Európai Bizottság számára a Nemzeti Fejlesztési Tervet, majd ezt követően 2003. május 3-án küldte meg az operatív programokat. Hazánkban a turisztikai ágazat fejlesztését szolgáló intézkedések kezdetben a Gazdasági Versenyképesség Operatív Programon belül kerültek kifejtésre, ahol a turizmus önálló prioritásként<sup>18</sup> jelent meg. Azonban a

<sup>16</sup> Idézet a Nemzeti Fejlesztési Terv dokumentumából, www.nfh.hu, pp.: 5-8.

<sup>17</sup> Forrás: www.nfh.hu más országok nemzeti fejlesztési tervei.

<sup>18</sup> A Strukturális Alapok felhasználását szabályozó 1260/99 Tanácsi rendelet terminológiája alapján az operatív programok prioritásokra tagolódnak, míg a prioritások intézkedésekből állnak.

társadalmi egyeztetést követően, az uniós visszajelzéseinek megfelelően 2002 novemberétől a turisztikai ágazat fejlesztését szolgáló intézkedések a Regionális Operatív Programba kerültek át. Ezáltal a korántsem technikai módosítással tovább gazdagodott az ágazat fejlesztésének lehetősége, hiszen az általános gazdaságélénkítő hatások mellett immár az ágazat szélesebb összefüggései is jobban figyelembe vehetőek a projektek megvalósításakor.

A Regionális Operatív Program közvetlenül az NFT fentebb ismertetett negyedik specifikus céljának, Magyarország és az egyes régiók kiegyensúlyozottabb területi fejlődéséhez járul hozzá. A többi operatív program szintén hatással lesz a regionális különbségekre, és támogatni fogja a fejlődésben elmaradottabb régiókat is. Ugyanakkor alapvetően a ROP az a program, amely a regionális fejlesztési potenciál kihasználására, a nehézségekkel küzdő városi területek problémáinak kezelésére, valamint a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok támogatására helyezi a hangsúlyt. Mindazonáltal a ROP közvetetten hozzájárul az NFT másik három specifikus céljának eléréséhez is azáltal, hogy támogatja a regionális versenyképességet, foglalkoztatást és alapinfrastrukturát érintő fejlesztéseket.

A ROP átfogó céljának (a magyarországi régiók kiegyensúlyozottabb fejlődésének) az eléréséhez az alábbi három specifikus cél került megfogalmazásra:<sup>19</sup>

- természeti, kulturális értékekben gazdag térségek belső erőforrásokra építő fenntartható fejlesztése;
- vonzó települési környezet kialakítása és a gazdasági potenciál fejlesztése, tekintettel a hátrányos helyzetű kistérségekre;
- a helyi szereplők alkalmazkodóképességének és együttműködésének erősítése.

Figyelemmel a rövid programozási időszakra, valamint a magyar közigazgatásban jelenleg zajló intézményfejlesztési folyamatra, a ROP fontos célja a helyi és regionális szereplők felkészítése a Strukturális Alapokból finanszírozott programok és projektek előkészítésében, végrehajtásában és felügyeletében való részvételre. A program három specifikus célja az alábbi három prioritáson keresztül kerül megvalósításra:

1. prioritás – a turisztikai potenciál erősítése

„Az ország jelentős turisztikai potenciálja ellenére a turisztikai szektor jelenleg rendkívül koncentrált néhány jelentős vonzerő környezetében, és erős szezonális jellemzi. Ennek a prioritásnak elsődleges célja a turizmus jövedelemtermelő képességének javítása, a turisztikai vonzerővel rendelkező területek vonzerejének és ver-

<sup>19</sup> Nemzeti Fejlesztési Hivatal: Tájékoztató a KTK Monitoring Bizottság részére a közösségi támogatási kerettervről és az átdolgozott operatív programokról, 2003. december 5; pp.: 15-17.

senyképességének növelése, valamint a turisztikai szolgáltatások minőségi és mennyiségi fejlesztése.<sup>20</sup> A prioritás a fővároson kívüli turisztikai vonzerők potenciáljának növelésére, ezáltal a diverzifikáltabb és kiegyensúlyozottabb turisztikai és területi fejlődés elősegítésére törekszik. Ezt kiegészítendő, a 3. prioritás egyik intézkedése, a régióspecifikus szakmai képzések támogatása keretében kerül sor a turisztikai szektorban foglalkoztatottak szakmai ismereteinek bővítésére.

2. prioritás – a térségi infrastruktúra és a települési környezet fejlesztése

A prioritás támogatja a helyi úthálózat fejlesztését, hogy javuljon a regionális és kistérségi központok, valamint az iparterületek és turisztikai vonzerők elérhetősége. Ezáltal a prioritás hozzájárul ezen települések és térségek közigazgatásának, gazdaságának és a szociális szolgáltatásai minőségének javulásához. E programpont támogatást biztosít a helyi tömegközlekedési rendszerek kisebb infrastrukturális fejlesztéséhez is (például buszsávok, buszmegállók, P+R rendszerek). A prioritás célterületeként megjelölt városi területek meghatározott kritériumrendszer alapján kerülnek kiválasztásra (figyelembe véve például a munkanélküliség nagyságát, a szegénységi szintet, a bűnözés mértékét, a szociális és környezetvédelmi problémákat, valamint a megcélzott népességben belül a roma lakosság arányát). A támogatás keretében lehetőség nyílik különféle város-rehabilitációs akciók megvalósítására, mint például a barnamezős területek funkcióváltással egybekötött környezetbarát rehabilitációja, közterületek rehabilitációja és fejlesztése, bűnmegelőzési akciók és kisvállalkozások kapcsolódó támogatása. Végül a prioritás keretében lehetőség nyílik óvodák és alapfokú oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztésére a hátrányos helyzetű kistérségekben és városi térségekben, elsősorban ott, ahol magas a roma népesség aránya. A megfelelő minőségű oktatáshoz való egyenlő hozzáférés biztosításához szükség van az integrált oktatás feltételeinek biztosítására, a sajátos nevelési igényű gyermekek oktatását biztosító intézmények infrastrukturális fejlesztésére.

3. prioritás – a humán erőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése

Az itt részletezett programok nagymértékben hozzájárulnak a regionális és helyi közigazgatás kapacitásának fejlesztéséhez, az önkormányzatokkal és nonprofit szervezetekkel való együttműködésük javításához. A kiírásra került pályázatok segítik például a foglalkoztatottság növelését, a helyi munkaerő alkalmazkodóképességének és szaktudásának javítását. A prioritás elősegíti továbbá

a felsőoktatási intézmények közötti együttműködés javítását, mely elengedhetetlen ahhoz, hogy különösen a regionális tudásközpontok fejlesztésén keresztül erősödjék kezdeményező szerepük a városok és régiók társadalmi és gazdasági életében. A ROP itt részletezett prioritása támogatja az olyan ágazati fejlesztési és szakképzési programok indítását is, amelyek jobban megfelelnek a helyi közösség és a régió változó szociális és gazdasági igényeinek. A szociális gazdaságot a helyi foglalkoztatási kezdeményezések fejlesztése segíti.

A 4. prioritás szakértői segítségnyújtást biztosít, valamint támogatja a projektgenerálást. A következő oldalon a ROP 4 prioritásra rendelkezésre álló forrásokról található egy összehasonlító táblázat.

A fentiek alapján tehát a Regionális Operatív Programon belül a *turizmusfejlesztés önálló prioritásként szerepel*. A Turisztikai Potenciál Erősítése elnevezésű prioritáson belül, a turisztikai vonzerők versenyképességének növelése és a turizmushoz kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése elnevezésű intézkedések közvetlenül segítik elő a turizmus fejlesztését. Az *első intézkedés* célja, hogy a kulturális és a természeti adottságokra támaszkodva nemzetközileg is jelentős attrakciók kerüljenek kialakításra, amelyek növelik az ágazat versenyképességét, és jelentősen csökkentik mind területi, mind időbeli koncentrációját. A *második intézkedés* célja a turisztikai attrakciókhoz kapcsolódóan elősegíteni a fogadóképesség fejlesztését és szolgáltatások kialakítását, melyek hozzájárulhatnak a turisták tartózkodási idejének és költségének növeléséhez. Amint a következő táblázatból is látható a turizmus fejlesztését szolgáló intézkedések 2004-2006 között az Európai Uniótól *mintegy 20 milliárd forint (81 millió euró) értékű társfinanszírozásban fognak részesülni*. A hazai Nemzeti Fejlesztési Terv keretében tervezett uniós társfinanszírozás – korábbi fejezetpontban hivatkozott – mintegy 510 milliárd eurós összegéhez hasonlítva a turizmusfejlesztés így 4 százalékos mértékben részesedik, amelyhez még 7,7 milliárd forint hazai költségvetési, illetve közel 19 milliárd forintnak megfelelő generált magánforrás is társul.

Az NFT előzetes értékelését végző tanácsadó cég kimutatásából (NDP financial framework (including Cohesion Fund)) ÖIR – Managementdienste GmbH, 2003, p: 119.) származó adatok alapján, a strukturális források szektoronkénti és szakterületenkénti megoszlását vizsgálva elmondható, hogy a turizmusra tervezett források 4 százalékos részesedése az összes közösségi támogatásból megegyezik például a kis- és közepes méretű vállalkozások (SME Development) fejlesztésére szánt támogatás részesedésével. A turizmusfejlesztés „születénél” összesen 3 nagyobb részesedésű terület található: a környezetvédelem, a közlekedés és a mezőgazdasági eszközfejlesztés.

<sup>20</sup> Idézet a Nemzeti Fejlesztési Terv dokumentumából, www.nfh.hu, p: 30.

A regionális fejlesztési operatív program forrásai, 2004-2006  
(milliárd forint)

	Közületi			Magán forrás	Összes fejlesztés
	EU	Hazai közületi	Összes közületi		
<b>Összesen</b>	<b>91,7</b>	<b>29,7</b>	<b>121,4</b>	<b>19,4</b>	<b>140,8</b>
<b>Turisztikai potenciál fejlesztése</b>	<b>20,7</b>	<b>7,7</b>	<b>28,4</b>	<b>18,7</b>	<b>47,1</b>
Turisztikai vonzerők fejlesztése	14,6	5,7	20,3	0,0	20,3
Turisztikai fogadóképesség javítása	6,0	2,0	8,0	18,7	26,8
<b>Térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztése</b>	<b>51,8</b>	<b>16,4</b>	<b>68,2</b>	<b>0,0</b>	<b>68,2</b>
Térségi kapcsolatrendszer fejlesztése	23,8	7,9	31,7	0,0	31,7
Település rehabilitációs akciók	17,7	5,9	23,6	0,0	23,6
Alapfokú oktatási-nevelési intézmények infrastrukturális fejlesztése	10,3	2,6	12,9	0,0	12,9
<b>A humán erőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése</b>	<b>13,7</b>	<b>3,8</b>	<b>17,5</b>	<b>0,7</b>	<b>18,2</b>
A helyi közigazgatás és a civil szervezetek kapacitásépítése	5,5	1,4	6,9	0,0	6,9
Helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása	3,9	1,0	4,8	0,0	4,8
Felsőoktatási intézmények együttműködésének erősítése a gazdasági szereplőkkel és a helyi közösséggel	2,2	0,7	2,9	0,0	2,9
Régió specifikus szakmai képzések támogatása	2,2	0,7	2,9	0,7	3,6
<b>Technikai segítségnyújtás</b>	<b>5,5</b>	<b>1,8</b>	<b>7,3</b>	<b>0,0</b>	<b>7,3</b>

Forrás: MeH

Viszonyításképpen megemlíthető, hogy a Strukturális Alapok költségvetése az 1994-1999 közötti időszakra 156 milliárd eurót tett ki. Az Európai Statisztikai Hivataltól származó információk<sup>21</sup> szerint a turisztikai projektek ebből 4,2 milliárd euróra „becsülhetőek,” amely időarányosan szintén 2,7 százalékos átlagos részesedést mutat. Ennek az adatnak ellentmondó információt tartalmaz a magyar Gazdasági Minisztérium megbízásából 1998-ban készült tanulmány. Az elemzés szerint ugyanis a turizmust támogató projektek az unióban átlagosan mintegy 6 százalékkal részesedtek a strukturális forrásokból.<sup>22</sup> A turizmus fejlesztésére az említett időszak alatt külön operatív programot készítő Írországnak, az ír kormány kimutatása szerint sikerült az uniós társfinan-

szírozásban kapott források 8 százalékát az ágazat támogatására fordítani.<sup>23</sup> Németországban ugyanerre a célra a közösségi forrásokból a szövetségi kormány adatai alapján 2 százalékot fordítottak.<sup>24</sup>

Az 1999-2006 közötti időszakban a strukturális alapok költségvetése 195 milliárd euró, a turisztikai projektek részesedéséről még nem áll rendelkezésre adat. Az adatokkal összefüggésben vázolt ellentmondások miatt szükséges megjegyezni, hogy az adatok összehasonlítása nagyon nehéz, mert egyes országokban a közvetett hatásokkal együtt, míg másokban anélkül végzik el a számítást. További eltérések adódhatnak a nemzeti- és tartományi szintű adatösszesítésekből is.

<sup>21</sup> Forrás: GKM Turisztikai Hivatal, 2003.

<sup>22</sup> Dr. Lengyel Márton: Az Európai Unió turizmussal kapcsolatos tevékenysége egyes tagországok tapasztalatai tükrében; Budapest, 1998; p.: 10.

<sup>23</sup> National Development Plan: <http://www.ndp.ie/newndp/r/Nadplir.pdf>

<sup>24</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft innerhalb der Europäischen Union, Berlin, 2001; p.: 33.

## 1.4. A REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAM TURISZTIKAI INTÉZKEDÉSEI

Az NFT stratégiai kereteinek és az operatív programok munkaváltozatának az EU Bizottsága által való elfogadást követően 2003 nyarán vált szükségessé az úgynevezett program-kiegészítő dokumentumok elkészítése, amelyek már részletekbe menően tartalmazták a pályázati kiírásokhoz szükséges információkat. Az ezek alapján véglegesített pályázati kiírások idén, az első negyedévben jelentek meg, a Regionális Operatív Program keretében elérhető pályázatok 2004. február 17-től érhetőek el.<sup>25</sup>

Ezt követően kezdődhetett el a megvalósítási szakasz: a pályázati dokumentáció kitöltése, a benyújtott pályázati anyagok elbírálása, a nyertesekkel való szerződéskötés, majd a nyertes projektek megvalósítása. Ebből is látszik, hogy *egy állandó mozgásban lévő folyamatról van szó*. Az alábbiakban a Regionális Operatív Program

keretében kiírásra került turisztikai témájú pályázatok tartalmi elemeiről olvasható egy táblázatos összefoglaló.<sup>26</sup> Mint említésre került a ROP két intézkedése támogatja a turisztikai fejlesztéseket (turisztikai vonzerők fejlesztése, turisztikai fogadóképesség javítása). Maguk az *intézkedések jelentik a pályázatokat*, vagyis a ROP turisztikai prioritása keretében két pályázat jelent meg, melyek több pályázati ablakot, más néven úgynevezett komponenst tartalmaznak. Összehasonlításként: az öt operatív program keretében 129 jogcímen (komponens alapján) 87 pályázatból lehet forrásokat szerezni.

A ROP-ra allokált Strukturális Alapok és a hazai költségvetési források 75 százalékának a négy fejlettebb régióba<sup>27</sup> (Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl) kell irányulnia annak érdekében, hogy a ROP alapvető célja – az országon belüli területi különbségek mérséklése – teljesülhessen.

### 1. pályázat: Turisztikai vonzerők fejlesztése

1. Komponens	<b>Nemzeti parkok és más védett természeti területek turisztikai látogathatóságához szükséges fejlesztések ösztönzése</b>
A komponens célja	A támogatás célja a nemzeti parkok, és más védett természeti területek turisztikai célra igénybe vehető részein található természeti és kulturális értékek bemutatathatóvá tétele.
Támogatás igénybe vételére jogosultak köre	Települési önkormányzatok és intézményeik Települési önkormányzati társulások Non-profit orientált, közhasznú gazdasági társaságok, melyekben a közsféra többségi tulajdonnal bír Központi költségvetési szerv és intézményei Közhasznú társaságok, alapítványok, egyházak, egyesületek, valamint egyéb jogi személyiségű non-profit szervezetek
A támogatás formája	Vissza nem térítendő támogatás
A támogatás maximális mértéke és összege	Maximum 97,5% Maximum 600 millió Ft (Észak-alföldi régió, Dél-alföldi régió, Közép-magyarországi régió, Közép-dunántúli régió, Nyugat-dunántúli régió), illetve 1000 millió Ft (Észak-magyarországi régió), illetve 1500 millió Ft (Dél-dunántúli régió)
Pályázatok várható száma <sup>28</sup>	4
<b>Egyéb fontos információk</b>	
A támogatásban részesített fejlesztések köre	Látogatóközpontok kiépítése, oktató bázisok és tanösvények fejlesztése, bemutatóhelyek és rendezvények szervezésére alkalmas területek kialakítása, turista útvonalak kiépítése.
Földrajzi lehatárolás	Az érdemi fejlesztési hatás elérésének elősegítése érdekében az intézkedésben csak azok a fejlesztések támogathatók, amelyek az Országos Területfejlesztési Konceptióban (35/1998. (III. 20.) OGY határozat) és a 9001/1999. (SK 2.) KSH közleményben meghatározott üdülő-körzetekben és nemzeti parkokban valósulnak meg.

<sup>25</sup> A pályázati felhívások megjelentek az országos napilapokban, valamint elérhetőek a [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu) honlapon kívül a régiók honlapjain, továbbá a ROP Irányító Hatóságának hivatalos honlapján, a [www.mtrfh.hu](http://www.mtrfh.hu) címen.

<sup>26</sup> Forrás: GKM Turisztikai Hivatal.

<sup>27</sup> Statisztikai-tervezési régiók.

<sup>28</sup> A várható pályázatok száma (2004-re) becslés, mely mindkét pályázat minden komponense esetén átlagos támogatási összeget kalkulálva került megállapításra. A ténylegesen támogatott pályázatok száma ettől kevesebb, illetve több is lehet.

# TURIZMUS ÉS REGIONALITÁS

2. Komponens	<b>Jelentős idegenforgalmi potenciállal rendelkező világörökségi helyszínek és történelmi városközpontok fejlesztése</b>
A komponens célja	Azoknak a lehetőségeknek a továbbfejlesztése, melyek révén bemutathatók a jelentős turisztikai potenciált képviselő Világörökség helyszínek és történelmi városközpontok értékei.
Támogatás igénybe vételére jogosultak köre	Települési önkormányzatok és intézményeik Települési önkormányzati társulások Non-profit orientált, közhasznú gazdasági társaságok, melyekben a közszéferá többségi tulajdonnal bír Központi költségvetési szerv és intézményei Közhasznú társaságok, alapítványok, egyházak, egyesületek, valamint egyéb jogi személyiségű non-profit szervezetek
A támogatás formája	Vissza nem térítendő támogatás
A támogatás maximális mértéke és összege	Maximum: 97,5% Maximum 600 millió Ft (Észak-alföldi régió, Dél-alföldi régió, Közép-magyarországi régió, Közép-dunántúli régió, Nyugat-dunántúli régió), illetve 1500 millió Ft (Észak-magyarországi régió, Dél-dunántúli régió)
Pályázatok várható száma	3
<b>Egyéb fontos információk</b>	
A támogatásban részesített fejlesztések köre	Elsősorban látogatóközpontok, konferencia termek, kiállítások és rendezvények szervezésére alkalmas területek kialakítása, közterületek és a kapcsolódó infrastruktúra rehabilitációja.
Földrajzi lehatárolás	Az érdemi fejlesztési hatás elérésének elősegítése érdekében az intézkedésben csak azok a fejlesztések támogathatók, amelyek az Országos Területfejlesztési Konceptióban (35/1998. (III. 20.) OGY határozat) és a 9001/1999. (SK 2.) KSH közleményben meghatározott üdülő-körzetekben, és nemzeti parkokban valósulnak meg.
3. Komponens	<b>Kastélyok és várak turisztikai funkciókkal való bővítése</b>
A komponens célja	A komponens a kastélyok és várak turisztikai célú fejlesztései érdekében támogat beruházásokat, amelyek elősegítik a támogatott létesítmény kulturális turizmusból való bekapcsolódását.
Támogatás igénybe vételére jogosultak köre	Települési önkormányzatok és intézményeik Települési önkormányzati társulások Non-profit orientált, közhasznú gazdasági társaságok, melyekben a közszéferá többségi tulajdonnal bír Központi költségvetési szerv és intézményei Közhasznú társaságok, alapítványok, egyházak, egyesületek, valamint egyéb jogi személyiségű non-profit szervezetek
A támogatás formája	Vissza nem térítendő támogatás
A támogatás maximális mértéke és összege	Maximum: 97,5% Maximum 800 millió Ft (minden régióra)
Pályázatok várható száma	3
<b>Egyéb fontos információk</b>	
A támogatásban részesített fejlesztések köre	Elsősorban az épületek (vendégfogadó területek, többfunkciós termek kialakítása), a kastélykert, illetve a várakhoz tartozó parkok felújítása.
Földrajzi lehatárolás	Az érdemi fejlesztési hatás elérésének elősegítése érdekében az intézkedésben csak azok a fejlesztések támogathatók, amelyek az Országos Területfejlesztési Konceptióban (35/1998. (III. 20.) OGY határozat) és a 9001/1999. (SK 2.) KSH közleményben meghatározott üdülő-körzetekben, és nemzeti parkokban valósulnak meg.
4. Komponens	<b>Múzeumok látogatóbarát fejlesztése</b>
A komponens célja	A támogatás célja múzeumok látogatóbarát tevékenységének fejlesztése annak érdekében, hogy a múzeumok szolgáltatási színvonala, látogatottsága növekedjen. Ennek eléréséhez szükséges a bemutatásra kerülő műtárgyak korszerű formában, új ismeretátadó módszerekkel történő megjelenítésének bevezetése.
Támogatás igénybe vételére jogosultak köre	Települési önkormányzatok és intézményeik Települési önkormányzati társulások Non-profit orientált, közhasznú gazdasági társaságok, melyekben a közszéferá többségi tulajdonnal bír Központi költségvetési szerv és intézményei Közhasznú társaságok, alapítványok, egyházak, egyesületek, valamint egyéb jogi személyiségű non-profit szervezetek
A támogatás formája	Vissza nem térítendő támogatás
A támogatás maximális mértéke és összege	Maximum: 95% Maximum 300 millió Ft (minden régióra)
Pályázatok várható száma	3
<b>Egyéb fontos információk</b>	
A támogatásban részesített fejlesztések köre	A múzeumok látogatóbarátjának és szolgáltatási színvonalának növelése érdekében élményelemek, újszerű, kreatív, interaktív bemutatási módszerek bevezetésével kapcsolatos beruházások.
Földrajzi lehatárolás	Az érdemi fejlesztési hatás elérésének elősegítése érdekében az intézkedésben csak azok a fejlesztések támogathatók, amelyek az Országos Területfejlesztési Konceptióban (35/1998. (III. 20.) OGY határozat) és a 9001/1999. (SK 2.) KSH közleményben meghatározott üdülő-körzetekben, és nemzeti parkokban valósulnak meg.

5. Komponens	<b>Aktív turizmushoz kapcsolódó infrastrukturális fejlesztés</b>
A komponens célja	Az aktív turizmus kiemelt területének számító <b>kerékpáros turizmus</b> fejlesztésével az új keresleti trendeknek megfelelő infrastruktúra kialakítása.
Támogatás igénybe vételére jogosultak köre	Települési önkormányzatok és intézményeik Települési önkormányzati társulások Non-profit orientált, közhasznú gazdasági társaságok, melyekben a közsféra többségi tulajdonnal bír Központi költségvetési szerv és intézményei Közhasznú társaságok, alapítványok, egyházak, egyesületek, valamint egyéb jogi személyiségű non-profit szervezetek
A támogatás formája	Vissza nem térítendő támogatás
A támogatás maximális mértéke és összege	Maximum: 95% Maximum 300 millió Ft (minden régióra)
Pályázatok várható száma	3
<b>Egyéb fontos információk</b>	
A támogatásban részesített fejlesztések köre	Kerékpárutak kiépítése a fontos turisztikai célpontot képező tavak és folyók mentén (Szigetköz térségében, a Balaton és a Tisza-tó körül, a Tisza mentén, a Duna és a Dráva vonalán és a nemzeti parkok területén).
Földrajzi lehatárolás	Az érdemi fejlesztési hatás elérésének elősegítése érdekében az intézkedésben csak azok a fejlesztések támogathatók, amelyek az Országos Területfejlesztési Konceptióban (35/1998. (III. 20.) OGY határozat) és a 9001/1999. (SK 2.) KSH közleményben meghatározott üdülő-körzetekben, és nemzeti parkokban valósulnak meg.

## 2. Pályázat: Turisztikai fogadóképesség javítása

1. Komponens	<b>Szálláshelyek fejlesztése</b>
A komponens célja	A szálláshelyek színvonalának emelése és szolgáltatásaik bővítése, valamint új szálláshelyek teremtése.
Támogatás igénybe vételére jogosultak köre	Gazdasági társaságok Települési önkormányzatok és intézményeik Közhasznú társaságok, egyesületek, alapítványok, valamint egyéb jogi személyiséggel rendelkező non-profit szervezetek
A támogatás formája	Vissza nem térítendő támogatás
A támogatás maximális mértéke és összege	Maximum: 50% (Alap: 30%, a fejletlenebb régiókban – Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl – 40%, műemlék épület esetén plusz 10%) Maximum 300 millió Ft (minden régióra)
Pályázatok várható száma	20
<b>Egyéb fontos információk</b>	
A támogatásban részesített fejlesztések köre	Meglevő kereskedelmi szálláshelyek kapacitása és minősége, valamint a kínált szolgáltatások fejlesztése. Új kereskedelmi szálláshelyek építése. (Mindkét lehetőség az 1-3* -os szálláshelyekre vonatkozik.)
Földrajzi lehatárolás	Az érdemi fejlesztési hatás elérésének elősegítése érdekében az intézkedésben csak azok a fejlesztések támogathatók, amelyek az Országos Területfejlesztési Konceptióban (35/1998. (III. 20.) OGY határozat) és a 9001/1999. (SK 2.) KSH közleményben meghatározott üdülő-körzetekben, és nemzeti parkokban valósulnak meg.

2. Komponens	<b>Vonzerőhöz kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése</b>
A komponens célja	A turisztikai vonzerők termékké fejlesztéséhez szükséges a vonzerőkhöz kapcsolódó szolgáltatás-kínálat választékának és minőségének fejlesztése.
Támogatás igénybe vételére jogosultak köre	Gazdasági társaságok Települési önkormányzatok és intézményeik Közhasznú társaságok, egyesületek, alapítványok, valamint egyéb jogi személyiséggel rendelkező non-profit szervezetek
A támogatás formája	Vissza nem térítendő támogatás
A támogatás maximális mértéke és összege	Maximum: 30% Maximum 150 millió Ft (minden régióra)
Pályázatok várható száma	11
<b>Egyéb fontos információk</b>	
A támogatásban részesített fejlesztések köre	Kikötők infrastruktúrájának és szolgáltatásainak kialakítása és fejlesztése (előnyben részesülnek a Balaton, a Duna, a Fertő-tó, a Tisza, Tisza-tó, és a Velencei-tó mentén történő fejlesztések). Kerékpáros és lovasturizmus fejlesztéséhez szükséges szolgáltatások fejlesztése.
Földrajzi lehatárolás	Az érdemi fejlesztési hatás elérésének elősegítése érdekében az intézkedésben csak azok a fejlesztések támogathatók, amelyek az Országos Területfejlesztési Konceptióban (35/1998. (III. 20.) OGY határozat) és a 9001/1999. (SK 2.) KSH közleményben meghatározott üdülő-körzetekben, és nemzeti parkokban valósulnak meg.

A fenti táblázat alapján látható, hogy az igényelt pályázati források nagyságától függően előzetes becslések alapján az első évben mintegy 40–50 turisztikai pályázat megvalósítására van lehetőség, míg a 2004–2006 közötti időszak egészére körülbelül 180 projekt megvalósítása realizálható.

Hangsúlyozandó azonban, hogy jelen tanulmány kifejezetten a ROP turisztikai intézkedéseivel foglalkozik, s nem tárgyal más intézkedésekhez-, illetve operatív programokhoz kapcsolódó turisztikai témájú fejlesztési lehetőségeket, jöhetnek erre mind az elméleti, mind a gyakorlati lehetőség megvan.

A fentiekben leírtakhoz példaként felhozható a ROP második prioritásában (Térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztése) az 1. számú intézkedés (Térségi kapcsolatrendszer fejlesztése), amely támogatja a hátrányos helyzetű kistérségekben a turisztikai vonzerők megközelíthetőségének javítását is. Továbbá a ROP 3. prioritásában (A humán erőforrás fejlesztés regionális dimenziójának erősítése) a 4. intézkedés (Régióspecifikus szakmai képzések támogatása) egyik kiemelt célja a „turisztikai vállalkozások sikeres működésének elősegítése humán kapacitásaik fejlesztésével.” A Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP) 1. prioritásának (Környezetvédelem) 1. számú intézkedése (Vízminőség javítása) kiemelten támogatja a szennyvízkezelés fejlesztését, amely lehetőséget adhat a fürdők ilyen típusú fejlesztésére, amelynek közvetlen hatása lehet a turizmusra is.<sup>29</sup>

## 1.5. A TURISZTIKAI INTÉZKEDÉSEKHEZ KAPCSOLÓDÓ PÁLYÁZATOK, ELBÍRÁLÁSI SZEMPONTOK

A turisztikai pályázatok kiírásához az Európai Unió Strukturális Alapjai közül az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* nyújt támogatást. Az előző fejezetpont táblázatában összefoglaltak szerint a fejlesztések két nagy csoportra bonthatók a ROP turisztikai prioritásának két intézkedése alapján. Az első intézkedés, a turisztikai vonzerők fejlesztése öt különböző témában teszi lehetővé pályázatok kiírását, melyekre *non-profit pályázók adhatják be pályázataikat*. A második intézkedés, a turisztikai fogadóképesség javítása két témában tette lehetővé pályázatok kiírását, melyekre *profit és non-profit orientált pályázók egyaránt adhatnak be pályázatokat*. A ROP keretében megjelenő pályázatok, mint említésre került már az EU-csatlakozás időpontja előtt, 2004. február 17-től kiírásra kerültek. Az úgynevezett előcsatlakozási alapokkal – mint például a Phare pályázatokkal – kapcsolatos pályázati dokumentációktól eltérően a Nemzeti Fejlesztési Terv keretében meghirdetésre kerülő dokumentáció nyelve magyar. Az űrlapokat tehát magyar nyelven kell kitölteni, s mint látni fogjuk elbírálásukban is magyar tisztviselők, szakemberek vesznek részt.

Az egyes operatív programok végrehajtásáért intézményi felelősséget az úgynevezett Irányító Hatóságok vállalnak. A vonatkozó, 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet szerint az operatív programok irányító hatóságai az „operatív program jogszabályoknak megfelelő adminisztratív, pénzügyi és szakmai irányítására kijelölt szervezeti egységek.”<sup>30</sup> Az *Irányító Hatóságok* (IH) feladata a pályáztatás, illetve a beérkező pályázatok értékelési rendszeré-

nek kialakítása. Felelősek a program költségvetéséért, azért, hogy a rendelkezésre álló pénzeket ténylegesen felhasználják, valamint a kifizetések szabályszerűségéért, ellenőrzéséért, s jelentési kötelezettségük van az EU Bizottsága felé. Az Irányító Hatóságok szervezik meg az egyes operatív programok *Monitoring Bizottságát*, amely a programot szélesebb szakmai szempontból figyelemmel kíséri. A Regionális Operatív Program Irányító Hatósága a *Magyar Regionális és Területfejlesztési Hivatal*, amely a felelőséget nem, de feladatokat delegálhat az úgynevezett közreműködő szervezetek felé. A ROP végrehajtásában *közreműködő szervezetként* a VÁTI Kht.,<sup>31</sup> valamint a Regionális Fejlesztési Ügynökségek (RFÜ) vesznek részt.

Ennek megfelelően a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programjához tartozó pályázati szakasz előkészítéseként, a jóváhagyott program-kiegészítő dokumentum alapján a VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatósága készítette elő a pályázati felhívás és pályázati űrlap törzsszövegét, valamint kidolgozta a pályázati útmutató standard szövegét is. Az előkészített pályázati felhívás és pályázati űrlap törzsszövegét, valamint a standard pályázati útmutatót a Regionális Fejlesztési Ügynökségek egészítették ki a regionális akciótervekben szereplő regionális sajátosságoknak megfelelő szakmai tartalommal. A pályázati formanyomtatványok tartalmi és formai elemeinek jóváhagyásában és véglegesítésében részt vett a *GKM Turisztikai Hivatala*<sup>32</sup> is, szoros együttműködésben az úgynevezett Turisztikai Munkacsoporttal. A *Turisztikai Munkacsoport* az NFT turisztikai prioritásával kapcsolatos döntések meghozatalának egyeztetési fórumaként működött, ahol az érintett tárcák, a ROP Irányító Hatóságának, a közreműködő szervezeteknek, a régióknak, valamint a turisztikai érdekképviseleti szervezeteknek a képviselői tehettek javaslatokat, illetve véleményezték a tervezéssel összefüggő munkát.

A pályázatok meghirdetése előtt az RFÜ és a VÁTI Kht. munkatársai tájékoztató megbeszéléseket szerveztek a potenciális pályázók részére. A GKM Turisztikai Hivatala EU kommunikációs stratégiájának megfelelően ugyancsak intenzíven részt vett a pályázati lehetőséggel kapcsolatos tájékoztató munkában. A *társadalmi partnerség* jegyében az Irányító Hatóság koordinálása mellett a Turisztikai Hivatal gondoskodik a Nemzeti Fejlesztési Tervben foglalt intézkedéseknek a szakmai szervezetekkel való egyeztetéséért. A turizmusban érdekelt vállalkozások uniós csatlakozásra való felkészítését, információkkal való ellátást a Turisztikai Hivatal a Kormány 1198/2002. (XII. 6.) határozata alapján készített kommunikációs stratégia alapján végezte.

A pályázati felhívás országos közzététele az Irányító Hatóság feladata volt. A Regionális Operatív Prog-

<sup>29</sup> A pályázati felhívások megjelentek az országos napilapokban, valamint elérhetőek a [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu) honlapon kívül a régiók honlapjain, további a ROP Irányító Hatóságának hivatalos honlapján, a [www.mtrfh.hu](http://www.mtrfh.hu) címen.

<sup>30</sup> 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről, 12§.

<sup>31</sup> VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság, [www.vati.hu](http://www.vati.hu)

<sup>32</sup> Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: <http://www.gkm.hu/dokk/main/gkm/turizmus>

ramhoz kapcsolódó pályázati felhívásokat a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal, mint az operatív program irányító hatósága jelentette meg az országos napilapokban. Regionális szinten – azaz a regionális médiumokban – az RFÜ feladata volt a közzététel. A pályázatok összeállításához konzultációs lehetőséget az RFÜ munkatársai biztosítanak. A konzultációs lehetőség keretében a regionális fejlesztési ügynökségeknek internetes fórumot és hotline szolgáltatást kell biztosítaniuk, amely segítségével kaphat választ a pályázatokkal kapcsolatosan feltett kérdésekre minden pályázó. Az RFÜ ezenkívül személyes konzultációs fórumokat is szervez a potenciális pályázók számára. A regionális fejlesztési ügynökségeknek továbbá gondoskodnia kell a *személyes konzultációs megbeszélések, valamint a pályázatokkal felmerült konzultációs kérdések és az arra adott válaszok megfelelő dokumentálásáról, és a dokumentáció irattári megőrzéséről.*

A beérkezett pályázatok feldolgozása és értékelése *többlépcsős, többszereplős folyamat*, amelyben a kezdeti feladatok a fejlesztési ügynökségekre hárulnak. A beérkezett pályázatok (projekteket) az illetékes RFÜ képviselői iktatják, a mindenkor hatályos iratkezelési szabályzat szerint. A szakmai értékelők személyére a pályázatok befogadását és értékelését lebonyolító RFÜ – szükség szerint konzultálva az Irányító Hatósággal – tesz javaslatot. Az értékelők személyét az IH hagyja jóvá. A beérkezett pályázatok bontását és formai értékelését (a formai előírásoknak való megfelelés és a támogatásra való alkalmasság vizsgálatát) a regionális fejlesztési ügynökségek erre kijelölt két munkatársa végzi. Az RFÜ bontási és formai értékelési jegyzőkönyv alapján hiánypótlásra szólítja fel a hiányos pályázatot beadott pályázókat. Amennyiben a pályázó a megadott határidőn belül nem küldte meg a hiányzó dokumentumokat, a pályázat elutasításra kerül. Újdonság, hogy az *elutasított pályázatot* – a korábbi pályázattal gyakorlattól eltérően – *újra be lehet nyújtani.* A pályázatok befogadásáról vagy elutasításáról az RFÜ dönt, majd ezután a befogadott pályázatok szakmai-pénzügyi értékelésre kerülnek.

A befogadó döntést követően a *szakmai-pénzügyi értékelést* végzők megkapják a befogadott pályázatokot, és elvégzik az értékelést. A szakmai értékelők egymástól függetlenül kitöltik az előzetesen összeállított értékelési lapokat és emellett szöveges értékelést is adnak a pályázatokról, majd eljuttatják ezeket a regionális fejlesztési ügynökségekhez. A szakértői értékelés alapján az RFÜ dönt az értékelt projektek szakmai és pénzügyi megfelelőségéről, vagy elutasításáról. A szakmailag és pénzügyileg megfelelőnek minősített projekteket az RFÜ a Programkiegészítő Dokumentumban és a Regionális akciótervben foglalt szempontok figyelembe vételével csoportosítja és rangsorolja. Az elkészült projektlistát, valamint a listában szereplő pályázatok anyagát jóváhagyásra továbbítják az Irányító Hatóságnak.

Az elbírálási folyamat e szakasza után a VÁTI Kht. a rendelkezésére álló dokumentumok és információk alapján megvizsgálja a javaslatban szereplő pályázatokat és ellenőrzi azok szakmai, pénzügyi szempontból való megvalósíthatóságát. Az ellenőrzés során általa nem megvalósíthatónak ítélt pályázatok anyagát, valamint a pályázati anyagot és az elutasító értékelést megküldi az IH-nak jóváhagyásra. Az elutasító értékeléseket folyamatosan, projektenként, közvetlenül a megvalósíthatósági értékelés elkészültét követően továbbítja az Irányító Hatósághoz. A VÁTI által elvégzett megvalósíthatósági ellenőrzés és értékelés alapján elutasított pályázat (projekt) esetében az IH az elutasításról határozatot hoz, amelyet tájékoztatásul megküld az RFÜ-nek, illetve a VÁTI Kht.-nek. A határozatot és annak indoklását egyidejűleg megküldi a pályázónak is.

Az elbírálási folyamat következő szakaszaként a projektlista az úgynevezett *Döntés-előkészítő Bizottság* elé kerül. Az Irányító Hatóság az RFÜ által összeállított projektlista javaslatot, valamint a VÁTI Kht. a projektlista értékelésére vonatkozó előterjesztését a Döntés-előkészítő Bizottsághoz továbbítja és felkéri azt a projektlista és az előterjesztés véleményezésére. A Döntés-előkészítő Bizottság a kapott dokumentációt megvizsgálva alakítja ki álláspontját, melyet a bizottsági ülés jegyzőkönyvében rögzít. Az álláspont kialakítását követően a Döntés-előkészítő Bizottság a kapott dokumentációt, csatolva hozzá a bizottsági ülés jegyzőkönyvét, visszaküldi az IH-nak. A *GKM Turisztikai Hivatal szavazati joggal képviselteti magát e bizottságban.* Az itt ismertetett döntés-előkészítési folyamat lehetővé teszi az érintett szakminisztériumoknak, hogy közvetlenül hozzájárulhassanak a döntés szakmai megalapozottságához, a projektek szakpolitikákkal való összhangjának biztosításához, azaz közvetlen stratégiai érdekük érvényesítéséhez.

Az elbírálási szakasz végső pontján az Irányító Hatóság a projektlista javaslat, valamint a Döntés-előkészítő Bizottság által adott értékelés figyelembe vételével dönt a listában szereplő projektek finanszírozhatóságáról. A finanszírozhatóságra vonatkozó döntéséről projektenként önálló határozatot hoz, amelyet tájékoztatásul továbbít az előterjesztő RFÜ-nek, illetve az értékelésben közreműködő VÁTI Területfejlesztési Igazgatóságának, majd a határozat megküldésével értesíti a pályázót a döntésről. A *nyertes pályázókat a VÁTI Kht. veszi nyilván-tartásba.*

A pályázatok elbírálásával foglalkozó eljárási szakaszt a *szereződéskötési eljárás* váltja fel. A VÁTI TFI, az Irányító Hatóságtól kapott tájékoztatás és a pályázati projekt finanszírozására vonatkozó határozat alapján, levélben kéri a nyertes pályázótól a szerződés-kötéshez szükséges jogi dokumentumokat, nyilatkozatokat, igazolásokat. A levélváltást követően a beküldött dokumentumok alapján a VÁTI Kht. munkatársai ellenőrzik a pályázó jogosultságát és a szerződés-kötés jogi feltételeinek meg-

létét. A hiányosan beküldött dokumentumok esetében hiánypótlás válik szükségessé.

Az elkészült támogatási szerződést a kedvezményezett megvizsgálja, hogy az abban foglaltak megfelelnek-e a pályázatában foglaltaknak. Miután a kedvezményezett a szerződést aláírta, a VÁTI TFI képviseletében a Kht. szervezeti és működési szabályzatának előírásai szerint az adott tárgykörben cégszerű aláírási joggal rendelkező két vezető is aláírja azt, majd a szerződés alapján megkezdődik a projekt kivitelezése.

## 2. A hazai programozási gyakorlat mindennapjai, kitekintés a jövőbe

### 2.1. A TERVEZÉSI FOLYAMAT AZ ELŐZMÉNYEK TÜKRÉBEN

Az alábbiakban a Nemzeti Fejlesztési Terv készítése során a közigazgatásban felhalmozódott tapasztalatokat foglalom össze.<sup>33</sup> A tapasztalatok összefoglalásakor jelen tanulmány elsősorban a turisztikai intézkedések kidolgozásával kapcsolatos empiriákra koncentrálok, illetve kitér más területeken a turizmus szempontjából is releváns összefüggések feltárására. Ugyanakkor szükséges felhívni a figyelmet: a terv elkészítésének közelsége, valamint az a tény, hogy végrehajtása e tanulmány kéziratának lezárásakor még éppen csak megkezdődött nem teszi lehetővé, hogy mintegy madártávlatból szemlélve az eseményeket tudományos igénnyel vegyük számba a tapasztalatokat, s a levonható következtetéseket. Az alábbiak éppen ezért inkább hasonlítani fognak egy *gyors kronológiai áttekintés során felmerült gondolatok számbavételére*, mint egy tézisszerű, kiforrott elemzésre.

A Nemzeti Fejlesztési Terv készítésének kötelezettségi és felelősségi rendjét a 2307/1998. (XII.30.) Kormányhatározat konkretizálta. A kormányhatározat a tervezés koordinátorának az akkori Gazdasági Minisztériumot (GM) jelölte meg. A tervezés felelősségét a 2002. évi parlamenti ciklus kezdetével a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU-támogatások Hivatala (NFT Hivatal) kapta meg, amely 2004. január elseje óta önálló országos hatáskörű kormányszervként látja el feladatát *Nemzeti Fejlesztési Hivatal* néven.

Az NFT készítésének felelősségéről szóló első döntés a kormányzaton belül az EU csatlakozás és felkészülés tekintetében felelősség-megosztást hozott létre, ami néha rejtett konfliktusként is terhelte a munkavégzést. Ennek alapja, hogy míg az NFT készítésének felelőse a gazdasági tárca, addig a regionális és kohéziós politikával foglalkozó 21. számú fejezet tárgyalásának főfelelőse a területfejlesztésért felelős miniszter, akkoriban a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által kijelölt főtárgyaló volt. Így már az intézményrendszer felállítása magában rejtette a *gazdaságpolitika, illetve a területpolitika közti viszony, illetve a felelősség megosztásának di-*

lemmáját. Ez a gyakorlatban azt az állandó, folyamatosan visszatérő kérdést vetette fel, hogy miként érvényesülnek a területpolitikai szempontok, illetve a régiók fejlesztési szándékai a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásakor.

A 2002-es parlamenti ciklus kezdetével a területi, illetve a nemzeti szintű általános (gazdasági és társadalmi) fejlesztési tervezésért való *kettős intézményi felelősség továbbra is fennmaradt*, jöllehet 2003-tól a két felelős hivatal egyazon, az európai ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter alá rendelése átmenetileg nagyobb teret adott a területi szempontok érvényesítésére. Lényegében a területpolitika, illetve gazdaságpolitikai határmegvonás körüli „csúszkálás” tükröződik vissza, amikor a *turizmussal kapcsolatos fejlesztési elképzelések* leképeződését követjük végig a Nemzeti Fejlesztési Terv kialakítása során. Mint említésre került a turisztikai intézkedések kezdetben a gazdaságfejlesztést szolgáló operatív programon belül kerültek kibontásra (GVOP), majd 2002 novemberében már a területfejlesztésre koncentráló operatív programon (ROP) belül találhattuk a nevezett intézkedéseket.

A szervezeti felelősség kijelölésén túl fontos a tervert felelős miniszter, vagy államtitkár, ezen belül a kapcsolódó hivatal, vagy minisztérium kormányzati struktúráján belül elismertsége, vagy a kormányfő általi támogatottsága. E tekintetben 2002 előtt egy sajátos helyzet volt, mert a kormány gazdaságpolitikájának megvalósításaként a Széchenyi Tervet hirdette meg, amely korlátozottan fedte le az NFT lehetséges fejlesztési területeit. Megjegyzendő, hogy míg a csatlakozó országok nagy többsége az *Előzetes Nemzeti Fejlesztési Tervére* (PNDP) alapozta az első NFT-jének kialakítását, addig ez Magyarországon nem így történt. Miután – az egyébként Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv alcímet viselő – Széchenyi Terv elvitte a főbb szakértői és döntéshozatali energiákat, rendkívül kevés figyelem fordult a Nemzeti Fejlesztési Terv készítésére. Mindeközben volt egy olyan vélemény is, hogy ráér az NFT készítése, miszerint 2001-ben még messze volt az EU Bizottságnak megígért 2002. szeptemberi határidő az NFT első tervezetének átadására. Ezen tényezők vezettek el odáig, hogy az NFT készítésével kapcsolatos munka technikai, szakértői szintre való egyeztetés szintjére „egyszerűsödött.”

Mint említésre került a Nemzeti Fejlesztési Hivatalt alapvetően a Terv elkészítésére, illetve végrehajtásának koordinációjára hozták létre. Ebből következően ezután már az NFT-nek a felelős szervezetben való kiemelt kezelése nem volt megkérdőjelezhető. A tervezés folyamatában a közigazgatás szintjén érezni lehetett a Hivatal és az NFT nagyobb jelentőségét a kormányon belül. Eleinte kevésbé, később a tárgyalások vége felé már  *egyre nagyobb figyelem hárult minden tárcánál a tervezés fontosságára*. Ez a gyakorlatban azt igényelte, hogy a felsővezetők felelősségkörébe tartozó kritikus döntési pontok egyre sürgettebben eldöntendőek lettek.

<sup>33</sup> A tanulmány e fejezetpontja nagyban támaszkodik a VÁTI Kht. által a témában 2004 márciusában kidolgozott munkaanyagra.

Ugyanakkor a tervezés folyamatában érezni lehetett, hogy a tárcák közötti ellentétes véleményeket, konfliktushelyzeteket az NFT Hivatal nem kívánta felvállalni, sőt a tárcák fejlesztési elképzeléseit sem kívánta a nemzeti szintű, koordinált tervezés szempontjából lényegesen befolyásolni. Az említett befolyásolási szerep az egyeztetések szervezésére, de nem *tiszta döntési helyzetek teremtésére*, illetve azok meghozatalára irányult. Ugyanakkor megállapítható, hogy az NFT Hivatal döntési szerepe a tervezés vége felé jelentősen felerősödött, amely szinte párhuzamos volt a hivatalos tárgyalások 2003. júliusi megkezdésével, pontosabban azok elnöklésével.

A fentiek alapján következtetésként *megállapíthatjuk*, ha a területpolitika és a nemzeti szintű fejlesztéspolitika felelőssége nem egy szervezeti egységben van, akkor kizárólag a két egymástól független szervezet közti tökéletes koordináció biztosíthatja a sikeres együttműködést, illetve a területpolitika érvényesítését a tervezés folyamatában. A tervezés sikerének érdekében a közeljövőben szükséges meghatározni, hogy a területfejlesztésnek, pontosabban a területiséget figyelembe vevő fejlesztéspolitikának mi a viszonya a nemzeti szintű általános gazdasági-társadalmi célú fejlesztéspolitikához. Ennek elősegítése érdekében a nemzeti szintű tervek, programok elkészítésénél minden ágazati helyzetelemzésnek része kell, hogy legyen a területi metszet, s minden esetben meg kell határozni, hogy az egyes célok megvalósulása elsősorban mely térségekben indokolt. Csak zárójelben jegyzem meg, hogy az imént vázolt problématerület korántsem volt újszerű a turizmussal kapcsolatos tervezésben résztvevők számára.

## 2.2. A TERVEZÉSI FOLYAMAT SZEREPLŐI

A tanulmány korábbi fejezeteiben vázoltak alapján látható, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv készítése rendkívül összetett, sokszereplős feladat volt. A tervezés folyamatában kormány szintű döntéseket nem tekintve a Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Koordinációs Bizottság (FKTB) játszotta a tulajdonképpeni döntéshozó szerepet a 2171/1999 (VII.8.) Kormányhatározat alapján. Az FKTB, melynek tagjai a fejlesztéspolitikában érdekelt központi államigazgatási szervek helyettes államtitkárai, konszenzussal hozta meg döntéseit. Az FKTB fogadta el, illetve vitatta meg a főbb dokumentumokat, mely döntéshozatalok megadták a zöld jelzést az egyes dokumentumoknak a kormány elé, pontosabban a közigazgatási államtitkári értekezlet elé való terjesztésüknek. Az FKTB ülésein a turisztikai ágazatot a kormányzati struktúrájának megfelelően a helyettes államtitkár, majd a jelenlegi ciklusban az *idegenforgalomért felelős politikai államtitkár képviselte*. Ez esetben is gyakori volt a főosztályvezető, illetve gyakran a referensi szintű helyettesítés. Ugyanakkor, a tervezés előrehaladtával egyre inkább szorító határidők miatt az NFT döntési mechanizmusa részben elszakadt a megszokott kormányzati gyakorlattól (az

FKTB döntést az előterjesztéseknek a közigazgatási államtitkári értekezlet elé történő betérjesztését megelőzően nem követte további államigazgatási egyeztetés).

Az FKTB albizottságai, mint a tervezési, az értékelési és a pénzügyi is részt vettek az NFT-vel kapcsolatos egyeztetésekben. Legnagyobb gyakorisággal a Tervezési Albizottság dolgozott, ahol a gyakorlatban sokszor főosztályvezetői, vagy alacsonyabb szintű képviselő volt biztosítva. Ez a döntéshozatali szint érdemi döntések meghozatalára nem, csak szakértői szintű egyeztetésekre volt alkalmas. A Pénzügyi Albizottság a PM koordinálásával szintén csak ritkán, főként 2002 után ült össze, többnyire szintűgy szakértői szintű egyeztetések zajlottak a keretei között. Ugyanez vonatkozott az Értékelési Albizottságra is.

A *nagy számú egyeztetési színhely* sokszor bénította a tervezés folyamatát, alacsonyabb döntéshozatali, vagy szakértői szinten tartotta a problémákat, akik kellő kompetencia hiányában döntéshozatalra nem voltak felhatalmazva. Mindezekon túl, az FKTB a tervezés módszerével egy időben elfogadta öt tematikus tárcaközi munkacsoport felállítását, melyek később automatikusan az operatív programok kereteivé váltak. A munkacsoportok működése nem volt folyamatos, gyakran szünetelt. A munkacsoportokban a tervezési folyamat kevésbé volt interaktív, a részvétel inkább követő jellegű maradt.

Az operatív programokért felelős minisztériumokon (Irányító Hatóságokon) kívüli szereplőknek kevés befolyásolási lehetősége maradt, a minisztériumok közötti mellélendeltség és a tervezés/végrehajtás során a *minisztériumok egymás „alá-főlé rendeltsége” ütközött egymással*, ami nem egyszer feszültségeket okozott. Az imént leírtak alapján megkövethető, hogy a vázolt nehézségek elkerülése érdekében szükséges az egyes feladatokhoz kapcsolódó döntési pontokat és a felelősségi köröket pontosan meghatározni. A döntési jogkörrel rendelkező felelős személyek kijelölésével biztosítani kell a számonkérhetőséget, s a jelenlegi *„porlasztott felelősségi rendszer” megszüntetését*. Meg kell határozni a szaktárcák, régiók és egyéb partnerek feladatát, felelősségét a tervezés során, definiálni kell együttműködésük módját és munkamegosztásukat.

A turizmus vonatkozásában az *egészségturizmussal* kapcsolatban bontakozott ki olyan polémia, amely e tanulmány szerzőjének véleménye szerint a kompetenciaviszonyok zavarára visszavezethető okozatként értékelhető. A hazai érdekképviselői-, szakmai szervezetek, illetve a programozásban résztvevő hazai közigazgatási szervek, valamint az EU Bizottság szakértőinek háromszögében kialakult egyeztetési párhuzamosságoknak „köszönhetően” nem állapítható meg utólag, hogy pontosan mely indokok vezettek oda, hogy az egészségturizmus nem került nevesítve az intézkedések szintjén. Az eset azóta élő legenda-ként jelzi a tervezési folyamat szakaszában egy „kemény koordináló szerv” szükségességét.

## 2.3. A TERVEZÉS TARTALMI RÉSZLETEI

A tapasztalatokat összegző fejezetpont eddigi részében elsősorban az intézményi rendszerrel kapcsolatos tapasztalatok körvonalazására koncentráltunk, a továbbiakban a *Nemzeti Fejlesztési Terv tartalmával kapcsolatos kérdésekre* helyeződik a hangsúly. Az NFT helyzetelemzés című fejezete több változatban készült el: először részletesebb változatban (kb. 15 oldal szakterületenként), majd rövidebb anyagokat kellett készíteni. Ez később több alkalommal megismétlődött. Jellemző volt a tervezésre, hogy folyamatosan szűk határidőket feltételezett, miközben nem volt teljesen egyértelmű az elemzés szempontrendszere, a stratégiai cél kijelölése. Ez a folyamat gyakorlatilag azt jelentette, hogy a tervezés nem használta érdemi eszközként a SWOT-elemzést, illetve más technikák módszertanát.

Az elemzést meghatározta, hogy egységes és konsekvens adatbázis nem került az elemzési tevékenység biztosítására, ezért sokszor a különböző adatbázisokból, a különböző időszakokra értelmezhető adatok között jelentős „disszonanciát” lehetett megfigyelni, ami torzította és nehezen elfogadhatóvá tette az elemzés következtetéseit. A *turizmus területét érintően* is elmondható, hogy az elemzések többnyire csak a KSH-tól elérhető teljes körű adatgyűjtésre támaszkodtak, a megbízható felméréseken alapuló adatok, trendek hiányoztak, ami a kifinomult, a programozás szintjén jelentős részletekre tekintő elemzés elvégzését korlátozta.

Már a helyzetelemzés folyamatában párhuzamosan készültek a regionális és ágazati elemzések, amelyek között különösebb kapcsolat, egymásrautaltság nem volt. A tervezés folyamatában a regionális elemzések az egy „regionális” programnak köszönhetően kikoptak, maradt csak a területi megközelítés, ami a nemzeti területfejlesztési politika céljaiból elemezte az ország helyzetét, illetve az ágazati jellegű elemzések kaptak fokozatosan egyre erőteljesebb területi dimenziót. A SWOT elemzés használata egy módszertani eszköz a stratégia célok, irányok kijelölésére, mely keretében az előre meghatározott célhoz kapcsolódó adottságok, valamint a várható külső hatások következményei kerülnek értékelésre és minősítésre. Ezzel szemben a tervezést egy parttalan SWOT készítési folyamat jellemezte, ahol az érintett szaktárcák az NFT egészére közösen próbálták megfogalmazni az erősségeket, gyengeségeket.

Az NFT-hez stratégia fejezetcím alatt több változat készült. Először a gazdasági tárca készített egy stratégiát, mely 2002 márciusára – az NFT véglegesítésének eredeti határidejére – állt össze. Az NFT stratégiája végül 2002 decemberében került a kormány elé. A stratégia lassan érte el végső állapotát, az igazi stratégiai döntések a programok közti forráselosztás keretében születtek. Egyes kardinális döntések (például az egyes beavatkozási területek, célok földrajzi célterületeinek kijelölése, vagy prioritizálása) szinte mindvégig hiányoztak az NFT stratégiából. A stratégia készítésénél további bizonytalanságot

jelentett, hogy a stratégia nem volt összhangban az NFT pénzügyi tervezésével. A programok közti forrásallokáció konkrét, számszerűsített és elfogadott eredménymutatók nélkül született meg. Végül a programok pénzügyi egyensúlyát, az eszközök megvalósítási ütemének és valószínűségének figyelembe vétele mellett a Bizottság javaslata korrigálta.

Az egyértelmű tervezést, a korábbi fejezetekben jelzett problémákon túl jelentősen nehezítette, hogy az egyes célok, vagy szakmai tartalmak iránti felelősség nem volt egyértelmű a minisztériumok között. Ugyan minden minisztériumnak megvan a státútumokban rögzített saját szakmai felelőssége, sok (határ) esetben azonban nem tisztázták a kompetenciahatárokat. Ide sorolható problémaként jelent meg a *falusi turizmus* lehatárolásának kérdése, kezdetben a GVOP és az AVOP, illetve 2002 novembere után a ROP és az AVOP között.

A Terv tartalmának a finanszírozással való kapcsolatát tekintve semmilyen egyértelmű koncepció nem létezett. A módszertan a stratégia készítésének szakaszába utalta azt a kérdést, hogy meghatározzák az egyes szakterületeken az EU által finanszírozható eszközök körét. A módszertan alapvetően azt írta elő, hogy meg kell határozni az EU által társfinanszírozható és nem társfinanszírozható eszközöket, s csak utalt arra, hogy a terv az EU által társfinanszírozható tevékenységeket tartalmazza. Az eszközök megválasztása nem volt összhangban a terv végrehajtására rendelkezésre álló pénzügyi eszközök nagyságával, amely szinte irreálisá tette a tervezési folyamatot. Ennek következtében minden szaktárca az összes fejlesztési célját és a célok eléréséhez szükséges összes eszközt az NFT részeként tervezte meg. Így az NFT különböző részanyagai irreális eszközökkel, a források korlátozó szerepét figyelmen kívül hagyó érdemi stratégiai döntések nélkül készültek.

Az operatív programok tervezése gyakorlatilag az intézkedések, a támogatási eszközök leírását, kialakítását jelentette. Az alábbiakban az EU Bizottsággal folytatott tárgyalások alapján kialakult tapasztalatok kerülnek összefoglalásra a turizmus szempontjából kiemelten kezelt Regionális Operatív Program esetében.

Az EU Bizottság szakértőinek visszajelzése szerint egyetlen program készült a régiók fejlesztésére, amelynek szerkezete tematikus, ágazati alapú, ami igazából az egész program megítélést ágazatívvá teszi. A program regionalitását az adja, hogy a projektkiválasztás alapvetően a régiókban történik, illetve, hogy a tervezésénél sokkal jobban lettek érvényesítve a régiós és a területi szempontok. A tervezésnél a területiség alapvetően a fejlett-fejletlen közti – allokációs – megkülönböztetés alapján jött létre (ez alól kivételt jelentenek a turisztikai célú fejlesztések), s így végül a területfejlesztési politika céljait, a területi kiegyenlítést kiszolgáló program lett, a program céljai az Országos Területfejlesztési Koncepcióval szoros kapcsolatban vannak.

A tervezésnél problémát jelentett még a regionális és a többi ágazati program tartalmának lehatárolása, az átfedés-mentesség biztosítása. A kérdés *gyakorlatilag az volt*, hogy mely intézkedések valósuljanak meg tisztán a minisztériumok, és melyek a regionális szint kompetenciájában. Ez a probléma a tervezés elején nem rendeződött, bár közben voltak rá kísérletek. Végül egyfajta – nem kis mértékben a Bizottság javaslatait is figyelembe vevő – tárgyalásos alapú megoldás született.

## 2.4. A TERVEZÉSI FOLYAMAT GYAKORLATI SZEMPONTBÓL

Magyarországon a rendszerváltás óta – főleg a kilencvenes évek második felétől – számtalan műhelymunka készült a "közigazgatás szerteágazó bugyraiban," amelyek stratégiai iránymutatást kívántak nyújtani a mindenkori kormányzat gazdaság- és társadalomvezérlési döntéseihez. Ugyanakkor a rendszerváltoztatást követő első két kormányzati ciklusban még alig készültek stratégiai szemléletmóddal megkomponált dokumentumok. Ennek oka minden valószínűséggel a tervgazdaság lebontásának közelsége, illetve a *terv* szó rossz konnotációjának tulajdonítható. Kádár Béla, egykori külgazdasági miniszter summázata szerint "ha valaki csak a *terv* szót ebben az időben kiejtette a száján, máris ráfogták, hogy Marjai tanítvány, s a tervgazdasági rendszer visszaállításának a híve."<sup>34</sup> A *stratégiai távlatokat felvonultató kormányzati munkák száma az elmúlt fél évtizedben ugrott meg jelentősen.*

Érdekesként jegyzem csak meg, hogy *nem létezik kész recept arra nézve, hogy az államnak, illetve annak megtestesítőjeként a közigazgatásnak, vagy a közigazgatás csúcsszerveként megjelenő kormánynak miként kell stratégiát készíteni.* Nincs általánosan elfogadott munkamódszer arra nézve sem, hogy a szóban forgó *terv* milyen konkrét formát öntsön, illetve milyen társadalom- és gazdaságvezérlési útmutatásokat tartalmazzon. Jogszabályok is csak homályos utalásokat tesznek erre, igazodási pontokat sokszor csak a sikeres-, vagy annak vélt nemzetközi példák szolgáltatnak. Alkotmányunk például a stratégiai tervezés kérdését a "társadalmi- és gazdasági *terv*" meghatározással illeti. Az Alkotmány II. fejezetének 19 §-ban olvashatjuk, hogy az Országgyűlés "meghatározza az ország társadalmi-gazdasági *tervét*", valamint a VII. fejezetben a kormány feladataiként a 35 § rögzíti: a Kormány "biztosítja a társadalmi-gazdasági *tervek* kidolgozását, gondoskodik megvalósulásukról."<sup>35</sup> A Széchenyi Terv például az 1998-2002-es kormányzati ciklusra irányadó kormányprogramban<sup>36</sup>

még csak említésre sem került. A Nemzeti Fejlesztési Terv a vonatkozó kormányprogram utolsó, – kül- és biztonságpolitikával foglalkozó – fejezetében szerepel, mindössze egyetlen mondat erejéig.<sup>37</sup>

A tervezés gyakorlati megvalósítása során szerzett tapasztalatok alapján elmondható, hogy bár az NFT tervezését megkezdő Kormány még 1998-ban deklarálta, hogy mindenekelőtt egy *Átfogó Fejlesztési Terv* (ÁFT) kialakítása szükséges, ennek alapján lehet ugyanis meghatározni azon fejlesztési irányokat, amelyekhez uniós finanszírozást kérünk. A *terv* elkészült, azonban annak kormányzati jóváhagyását megelőzően „elfelejtődött.” Így az NFT tervezése azt megalapozó keretdokumentum híján, a „levegőben” kezdődött. A szakágazatokról is elmondható, hogy 3–5, vagy 7 éves előtekintéssel általában nem rendelkeznek, stabilnak tekinthető, politikailag is legitim koncepcióik nincsenek. Következésképpen az NFT tervezésére is jellemző volt az azt megalapozó legitim ágazati szakpolitikák és regionális szintű tervezési dokumentumok hiánya. A turizmusra vonatkozóan is hasonló a helyzet, csupán a vonatkozó kormányprogramokat lehetett a fejlesztéspolitika szempontjából irányadó dokumentumként kezelni, ugyanis a *Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégiai* társadalmi vitája csak 2004. április 26-án kezdődött meg, így a 2004-2006-os NFT-hez semmiképpen sem szolgálhatott iránymutatásul.

Nem volt egy világos keretdokumentum, amelyre való hivatkozás segíthette volna a tervezést, hanem olyan „*érzés*” alakult ki, hogy a tervezést *minden egyes alkalommal szinte újra kell kezdeni* és folyamatos legitimitáció, döntés, belső jóváhagyás szükséges a miniszterek, vagy felsőbb döntéshozók részéről. Bár meghatározásra kerültek azon hatályos, vagy elfogadás alatt lévő nemzeti szintű stratégiai dokumentumok, vagy területfejlesztési programok, melyeket figyelembe kellett venni a tervezés folyamán, e dokumentumokra jellemző volt, hogy vagy nem volt hatásuk a tervezési időszakra, vagy más pénzügyi feltételek és külső jogszabályok alapján készültek, vagy – mint a regionális programok esetén – a külső feltételek különböző értelmezése miatt tartalmuk oly mértékben eltért egymástól, hogy egységesen nehezen lettek volna hasznosíthatók.

Az imént leírtakból *megfogalmazható* következtetés, a tervezést az ágazatok önálló, programonkénti fejlesztési elképzelései irányították és nem a nemzeti szinten meghatározott átfogó fejlesztési célok, stratégiák. A jövőben ehelyett javasolt az *ország egészére érvényes átfogó társadalmi-gazdasági célok kijelölése*, és csakis ezt követően kezdődhet meg a szakágazati tervezés. Szükséges tehát az ágazati tervezés megkezdése előtt egy azokat megalapozó összkormányzati koncepció-

<sup>34</sup> Idézet Kádár Bélától, a Magyar Közgazdasági Társaság konferenciáján elhangzott előadásából, 2003. április 16.

<sup>35</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmány, 1949. évi XX. törvény.

<sup>36</sup> Az új évezred küszöbén: Kormányprogram a polgári Magyarorszáért, Budapest, 1998.

<sup>37</sup> Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja, 4.1.6 alpont, p.: 97, Budapest, 2002.

nális/stratégiai dokumentum létrehozása, mely világos irányokat mutat az ágazati-regionális tervezőknek, segítségével megteremthetők a programok közötti szinergiák, kiszűrhetők az átfedések. Ez a stratégiai kiinduló alapanyag alapulhat a korábbi programok értékelésén, vagy jövőbeni scenáriókon. Ennek megfelelően kívánatos, hogy a programok és az eszközök tervezése csak a nemzeti szintű stratégia elfogadása után kezdődjön meg.

Az Átfogó Fejlesztési Terv készítése során nem csak egy egyszerű tervezési folyamatról, egy terv elkészítéséről van szó, hanem a gazdasági-társadalmi fejlődést meghatározó állami támogatáspolitikai kialakításáról, illetve továbbfejlesztéséről. Javasolt tudatosítani a tervezőkben, hogy a szabályozásokat és a támogatáspolitikát együttesen kezeljék a fejlesztési célok és a beavatkozási eszközök meghatározásakor. Ezt elősegítheti, ha a fejlesztéspolitikáért egy szaktárcán belül ugyanazok a felelősök mind a szabályozási politika, mind a támogatáspolitikai eszközök meghatározásáért, illetve ami fontosabb, a koordinációjáért. A támogatáspolitikának a támogatási rendszerek kialakításával összhangban a programok végrehajtási rendjével, szabályozási hátterével is kell foglalkoznia.

Egy ÁFT (2. NFT) típusú dokumentumra tehát nem (csak) azért van szükség, hogy az uniós és hazai források közötti összhangot biztosítsa, hanem annak elkészítése tisztán hazai érdekből, az EU-tól függetlenül is meghatározó jelentőségű. Javasolt továbbá, hogy a célok meghatározása alapvetően a terv végrehajtására reálisan rendelkezésre álló források meghatározása mellett történjen, ami egyúttal lehetővé teszi a célok számszerűsítését, és így az egyes célokhoz való források hozzárendelését is. Fontos továbbá, hogy a tervezés során építeni kell a korábban elkészült tervdokumentumokra, már amennyiben azok rendelkezésre állnak. Javasolt a következő tervezési időszakot az ágazati szakpolitikák rendezésével, meghatározásával, helyzetük áttekintésével kezdeni, majd ezt követően a stratégiák érdemi kidolgoztatására és összehangolására kell a hangsúlyt helyezni.

A következő, 2007-2013 közötti időszakra szóló NFT tervezésénél – az Európai Bizottság által is többször hangoztatott – forráskoncentrációnak és a programok egyszerű struktúrájának alapkövetelménynek kell lenni. Az uniós forrásokat néhány prioritásra szükséges koncentrálni, ez egyszerűsíti az intézményrendszert és jelentősen csökkenti a lebonyolítási költségeket. A turizmus szempontjából vélhetőleg megkönnyíti majd a következő Nemzeti Fejlesztési Terv készítésével összefüggő munkát, hogy a programozási időszak elejére elkészül a Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia, amely alapján széles legitimitáson nyugvó, stratégiai jelentőségű programokhoz lehet majd az uniós társfinanszírozást betervezni.

## 2.5. A TERVEZÉS MÓDSZERTANI ELEMEI

A tervezés módszertani tapasztalatait összefoglalva kitűnik, hogy az NFT tervezésével jóformán párhuzamosan elkezdődött az operatív programok tervezése is. Hangsúlyozva, mindez úgy történt, hogy az országos fejlesztéspolitika keretei nem voltak kijelölve, nem került teljes mértékben kiértékelésre és elfogadásra az aktuális társadalmi-gazdasági helyzet, valamint a korábbi programok tapasztalatai, nem látszódtak a tervezés reális pénzügyi keretei, hangsúlyai, az egyes szakterületekhez kapcsolódó döntési kompetenciák jövőbeni szintjei (különösen a nemzeti és regionális vonatkozásában). Következésképpen 2002-re már szinte kész, részletes operatív programokkal és egy a helyzetértékelés és SWOT-elemzés szintjéig lebontott NFT-vel rendelkezett a hazai közgazdaság.

A regionális-ágazati problematikát az adta, hogy nem volt iránymutatás arra vonatkozóan, hogy mely eszközök, vagy fejlesztési célok milyen forrás mértékéig tartoznak a regionális döntési szint (regionális fejlesztési tanácsok) kompetenciájába, s így nem volt egyértelmű a regionális és ágazati szint közötti tervezési felelősség sem. Így a regionális szint konkrét fejlesztéspolitikai kompetencia hiányában csak javaslattevő, partneri szerepet tölthetett be a tervezés folyamatában. Ezen a partneri szerepen próbált enyhíteni a Regionális Fejlesztési Program a tervezése folyamán, de e programnál is a kritikus döntési helyzetekben, az intézményi felelőségek kikristályosodásakor a nemzeti szint maradt a végső döntéshozó. A csatlakozó országok e téren igen eltérő tapasztalatokat mutatnak.

Érdekességképpen érdemes rövid kitérőként szólni arról, hogy egyes országokban csak a véleményező szerepkört tartják fenn a régióknak, míg máshol, például Csehországban a korábban kialakított regionális programok alkották a regionális OP alapját, s itt a ROP súlya 30 százalékot is meghaladó jelentőségű. Lengyelországban pedig a régiók erejét jelzi, hogy a regionális operatív programjuk belső felosztása is regionális.

A tervezést alapvetően meghatározták a módszertanban rögzített időkeretek, melyek az egyes fejezetek, vagy feladatok elkészítésére vonatkoztak. Ezen időkeretek már a döntés pillanatában szűknek tűntek. Az időkereteket alapvetően befolyásolta a 2002. évi parlamenti választás, miszerint az előző kormány 2002. március 31-ig szeretett volna a tervezéssel kapcsolatos kötelezettségeinek eleget tenni, s a tervet elfogadni. Ez gyakorlatilag egy évre korlátozta be a tervezésre szánt időt, amely az alapos partnerségi egyeztetést is feltételezve folyamatosan időhiányt okozott a tervezésben, ami túlhajszolt és kevésbé kiértékelt szakmai anyagok elkészítéséhez vezetett. Az FKTB által elfogadott a Nemzeti Fejlesztési Terv munkaszakaszaira vonatkozó előzetes ütemezés az alábbiak szerint került megállapításra:

- Helyzetelemzés, a korábbi stratégiák felülvizsgálata – határidő: 2001. március 31.

- A fejlesztési stratégia elkészítése, programstruktúra kialakítása – határidő: 2001. június 15.
- Az operatív programok kidolgozása (első változat), pénzügyi táblázatok, a végrehajtás intézményi rendszerének megállapítása – határidő: 2001. október 15.
- Az operatív programok és a végrehajtás intézményi rendszer leírásának véglegesítése – határidő: 2002. február 15.
- Az NFT Kormány általi elfogadása – határidő: 2002. március 31.

Természetesen a tervezés folyamán az előzetesen kijelölt időkeretet nem lehetett tartani, az időzítés folyamatos „frusztrációt” okozott a tervezés folyamatában. Gyakran csak nehézségek árán volt fellelhető az éppen aktuális dokumentum, azok státuszáról sokszor nem állt rendelkezésre információ. Tanulságként megállapítható, hogy a tervezési folyamat ütemezésének reális, az erőforrásokat, személyi állományt, egyéb feladatokat is figyelembe vevő meghatározása kulcsfontosságú, mert ellenkező esetben a rendszerben személyek, szervezetek közti feszültséget és az elkészülő anyagok egyenetlenségét, nem a kitűzött célt szolgáló tartalmát okozza. Az ütemezés szempontjából fontos, hogy a párhuzamosan végezhető feladatok ne egymást követően hajtódjanak végre.

## 2.6. A PARTNERSÉG ELVÉNEK ÉRVÉNYESÍTÉSE

A közösségi Strukturális Alapok támogatási politikája szoros együttműködést követel meg mind az Európai Bizottságtól, mind pedig a tagállam megfelelő szintű nemzeti, regionális vagy helyi szervezeteitől. A már többször hivatkozott 1260/99. számú Tanácsi rendelet 8. cikkelyének értelmében a partnerség magában foglalja az előkészítést, a finanszírozást, az ellenőrzést és az értékelést. Az adott tagállam kötelessége, hogy a folyamat minden szakaszában meglegyenek a megfelelő tárgyalópartnerek, s minden egyes szakaszra megfelelő idő álljon rendelkezésre. *Az NFT kidolgozása és végrehajtása során folyamatos volt, illetve folyamatos lesz a társadalmi- és szakmai partnerekkel való együttműködés, konzultáció.* Az Európai Bizottság igen nagy hangsúlyt helyez a partnerség elvének érvényesítésére, ezért a társadalmi egyeztetést tükröző dokumentumoknak is a terv részét kell képezniük. A partnerséggel kapcsolatos egyeztetési folyamatokat azonban a Bizottság nem szabályozza, azt a tagállamok dolgozzák ki és hajtják végre.

Az NFT és a programok viszonylag széleskörű partnerség mentén készültek, melyek többnyire az utólagos egyeztetés módszerét követték és nem a részvételen alapuló tervezésben valósultak meg. A részvételen alapuló tervezés a program-kiegészítők tervezése során, az intézkedések megfogalmazásánál erősödtek fel, ahol a munka a legfőbb érintettek és a társadalmi partnerek bevonásával a munkacsoportokban folyt. A széles partnerség kiépítésére tett erőfeszítések ellenére nem sikerült ma-

radéktalanul bevonni a fejlesztésben érdekelt szereplőket, számos érdemi döntés, változtatás után elmaradt a partnerségi egyeztetés. Hasonló tapasztalatok mondhatók el a turizmussal kapcsolatban is. Az NFT stratégiai fejezetében a *turizmussal kapcsolatban leírtak széleskörű társadalmi egyeztetésének „első felvonása”* 2002 őszén történt meg, közvetlenül az előtt, hogy a prioritás átkerült a Regionális Operatív Programba, s az EU Bizottsága az intézkedések átformálását kérte. A Regionális Operatív Program turisztikai intézkedéseit a partnerség jegyében a *Turisztikai Munkacsoport* véleményezte a 1./5-ös pontban leírtaknak megfelelően.

2002 derekán megalakításra került az Integrációs Fejlesztéspolitikai Munkacsoport azzal a szándékkal, hogy a tudományos élet jeles képviselőit bevonja a tervezésbe. Az Integrációs Munkacsoport azonban érdemileg nem vett részt az alkotás folyamatában, tanulmányaik megkészték. Nem volt tehát egy olyan tudós testület, amely stratégiai alternatívákat állított volna fel, és amely azok hatását prognosztizálhatta volna.

Itt tárgyaljuk az EU Bizottsága, illetve annak Főigazgatóságainak (DG) szerepét. Elmondhatjuk, hogy az EU, illetve az azt képviselő szervek szokatlanul *nagy befolyással bírtak a tervezés egész folyamatában.* A programozás során szinte az utolsó pillanatig történtek a Bizottság által kezdeményezett változtatások, illetve az ehhez kapcsolódó bizonytalanságok. Ez a csatlakozó országok egy részénél is problémákat okozott, bár információink szerint ez nagyban függött az uniós kapcsolattartó személyétől. Ugyanakkor az is igaz, hogy ha e – az esetek nagy részében logikus, alátámasztható – javaslataikat idejekorán elfogadta volna a magyar fél, sok időt és energiát takaríthatott volna meg.

Problémaként jelentkezett továbbá a kapcsolattartás módja, mikéntje: általánosságban elmondhatjuk, hogy míg az NFT-szintű kérdések esetében megfelelt az egy-egy szereplő (NFT-Hivatal – EU Bizottság Regionális Főigazgatósága) által koordinált egyeztetés, addig az operatív programok szintjén korábban fel kellett volna ismerni a tárcák és a „szak-főigazgatóságok” szorosabb kooperációjában rejlő lehetőségeket. Többször előfordult, hogy a tárcák nem kaptak elég pontos tájékoztatást a NFT-Hivatal és az Európai Bizottság főigazgatóságai között zajló formális, illetve informális egyeztetésekről.

A turizmus esetében a megfelelő közigazgatási partner megtalálása nemcsak nemzeti, hanem kormányközi, illetve közösségi szinten sem könnyű feladat. Ugyanis az uniós egységes fellépését a turizmus érdekében eleve megnehezíti az uniós „sokfejűsége.” Egységes európai szintű turizmuspolitika hiányában ugyanis az idegenforgalmi ágazat szabályozása tagországonként eltérő. A turizmus nemzetgazdasági súlyából, a kormányok fejlesztési stratégiai elképzeléseiből, illetve az egyes tagországok fejlettségi szintjéből és hagyományaiból adódóan a tagállamok különböző elképzelésekkel rendelkeznek az

idegenforgalom szabályozásával kapcsolatban. Így a világ legjelentősebb turisztikai régiójának a turizmust illetően nincs világosan meghatározott kompetenciája, nincs közösségi turizmuspolitika.<sup>38</sup>

A szerteágazó tagállami turizmuspolitikát jól jellemzi a német szövetségi kormány által készített összehasonlító tanulmány,<sup>39</sup> amely alapján elmondható, hogy a tagállamok közül csak Franciaországban, Írországban, Ausztriában, Portugáliában és Spanyolországban létezik a közigazgatáson belül külön, a turizmus irányításáért felelős szervezeti egység, többnyire államtitkárság. Belgiumban például csak regionális szinten valósul meg az idegenforgalom körülhatárolt irányítása. Az egyes tagállamok kormányhivatalaiban 1 és 11 fő között változik az idegenforgalommal foglalkozó munkatársak száma, csak Franciaország és Olaszország ugrik ki a sorból, 320 és 75 fővel. A tagállamok közel felében (7) egyáltalán nincs a turizmust szabályozó átfogó jogszabály, míg a többiben különböző keretörvények rendelkeznek a turizmusfejlesztés, az állami támogatás módjáról. Ez alapvetően azzal a gyakorlati problémával függ össze, hogy a turizmus a nemzetgazdaságoknak olyan különleges területe, amely a gazdaság valamennyi szektorával szoros kapcsolatban áll, ezért határait az egyes országokban különbözőképpen vonják meg. A határvonal meghúzását nemzetközi tapasztalatok alapján az nehezíti, hogy számos olyan szolgáltatás létezik (például közlekedés, éttermi vendéglátás, kulturális szolgáltatás), amelyet a honi lakosság is igénybe vesz, így azokra vendégforgalom nélkül is szükség van, de fejlesztésük nélkül a turizmus fejlődése elképzelhetetlen.<sup>40</sup>

E tényre a szakmai szervezetek már régóta felhívták a figyelmet, és a helyzet komolyságát mutatja, hogy az Európai Unió döntéshozói az elmúlt években ugyancsak felvették napirendjükre az *európai turizmus jövőjével kapcsolatos kérdések* megvitatását. Ennek első jeleként született meg az a tanácsi határozat,<sup>41</sup> amely 10 pontban foglalta össze az Európai Bizottság-, a tagállamok-, valamint a turisztikai vállalkozások együttműködésének területeit az ágazat versenyképességének javítása érdekében. Részben az európai turizmus versenyképességének megvitatása volt a témája a 2003. május 6-án az Európai Unió soros görög elnöksége által Krétán<sup>42</sup> rendezett informális miniszteri találkozónak is, s várhatóan napirendjé-

re kerül a 2004. október 14-15. között Magyarországon megrendezendő Európai Turisztikai Fórumnak.

A partnerséggel kapcsolatban leírtakból leszűrhető tapasztalatként elmondható, hogy a hazai tervezési rendszerben a *partnerség szabályozása újragondolandó*. Érdemes lehet a részvételen alapuló és utólagosan véleményező szerepet megkülönböztetni. Fontos, hogy a tervezők a partnereket folyamatosan és ne kampányszerűen vonják be. Néhány szakmailag kompetens civil szervezet folyamatos bevonása még időtakarékosabb szempontjából is kedvezőbb lehet, mint nagy kampányokban meghallgatni a véleményeiket. A véleményezésre minden körülmények között hosszabb határidőket kell hagyni a jövőben. Nagyon fontos, hogy a koordinátor próbálja a társadalmi partnereket, területi szereplőket, kistérségek részvételét tartalmi szempontból célzott megkereséssel keretek közé szorítani, módszertani szempontból tanácsadással, képzéssel segíteni annak érdekében, hogy hatékonyan tudjanak közös álláspontot, véleményt kialakítani. A partnerségi inputok elfogadásáról, beépítéséről, esetleg azok elvetéséről szükséges a visszacsatolás.

### 3. Megkockáztatható következtetések

E vázlatos tanulmány által bemutatott szempontok alapján az alábbi következtetések vonhatóak le. Egy sikeres gazdaság- és társadalomfejlesztési stratégia működésének alapja, hogy azt egyfajta konszenzuskeret támogassa, amelyet a kormányzat és a partnerség jegyében a gazdasági élet szereplői, valamint a civil szervezetek is elfogadnak. A fentebb leírtak alapján megkockáztatható az a következtetés is, hogy jelenleg hazánkban nincs egy egységes egészként kezelhető, komplett gazdaság- és társadalomvezérlést szolgáló fejlesztési stratégiája, csupán részstratégiák halmazáról beszélhetünk.

A fentiekben említésre került Széchenyi Terv, illetve a részletesebben elemzett Nemzeti Fejlesztési Terv ugyan nem tekinthető az állami fejlesztéspolitika minden részletére kiterjedő stratégiai útmutatónak, ám mivel e dokumentumokat hangsúlyos közigazgatási- és politikai kommunikáció kísérte, illetve kíséri, így fontos szerepet kaphattak a stratégiai tervezéssel, és a kormányok jövőképevel kapcsolatos kommunikáció tematizációjában. Mindkét terv esetében a közigazgatás által körülhatárolt társadalom- és gazdaságfejlesztési célok megvalósítása érdekében, szakmai szempontok szerint készült fejlesztéspolitikai tervdokumentációkról beszélünk. A Nemzeti Fejlesztési Terv esetében külön hangsúlyozásra került, hogy az Európai Unió pénzügyi támogatások fogadása érdekében volt szükséges elkészíteni a fejlesztéspolitikai tervet, ilyen értelemben tisztán technikai-jellegű dokumentumról van szó.

Mint ahogy a Nemzeti Fejlesztési Terv sem tartalmazza az ország fejlesztése szempontjából fontos vala-

<sup>38</sup> Kovács Balázs: Turizmus az Európai Unióban, Európa Füzetek 52. szám, MeH-KüM közös kiadvány, 2004, pp.: 2-6.

<sup>39</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft innerhalb der Europäischen Union, Berlin, 2001; pp.: 17-22.

<sup>40</sup> Dr. Lengyel Márton: Az Európai Unió turizmussal kapcsolatos tevékenysége egyes tagországok tapasztalatai tükrében; Budapest, 1998; p.: 5.

<sup>41</sup> Council Resolution on the future of European tourism, 2002/C 135/01, Brüsszel, 2002. május 21.

<sup>42</sup> Council of the European Union: Outcome of the informal meeting on European Tourism held in Crete, 9330/03, Brüsszel, 2003. május 14.

mennyi célt, csak amelyekre az Európai Uniótól a Strukturális Alapok felhasználásáról szóló Tanácsi rendelet<sup>43</sup> alapján társfinanszírozás nyerhető, ugyanúgy a Regionális Operatív Program turizmus fejlesztését taglaló intézkedései sem ölelik fel az ágazat fejlesztési szükségletének teljes vertikumát. Az ország egészének komplex gazdaság- és társadalom fejlesztési tervét az Átfogó Fejlesztési Terv<sup>44</sup> rögzíti majd, míg a turizmus átfogó fejlesztési feladatait a Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia (NTS) lesz hivatott összefogni.

A turizmus szempontjából vélhetőleg megkönnyíti majd a következő Nemzeti Fejlesztési Terv, illetve az Átfogó Fejlesztési Terv készítésével összefüggő munkát, hogy a programozási időszak elejére elkészül a Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia, amely alapján széles legitimitáson nyugvó, stratégiai jelentőségű programokhoz lehet majd a forrásokat tervezni. A fentiek összefoglalásaként megállapítható, hogy a kormányprogram VII/16-os<sup>45</sup> turizmussal kapcsolatos fejezete, a Nemzeti Fejlesztési Terv turizmusfejlesztéssel kapcsolatos intézkedései, valamint az Országos Idegenforgalmi Bizottság koordinálásával készített Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia alkotta *három pillér képezi a turisztikai ágazat közép- és hosszú-távú fejlesztésének alapját.*

A 2007-2013-as pénzügyi időszakban a Strukturális és Kohéziós Alapokból 20-24 milliárd euró szerezhető majd meg, amely időarányosan a jelenlegi szint közel négyszeresének felel meg. A Magyarországnak 2007-2013 között járó támogatások nagysága az unió hétéves pénzügyi tervéből, illetve a kohéziós politikára vonatkozó készülő keretjogszabályból lesz levezethető. Erről nem az unió Bizottsága, hanem a Tanács, illetve az Európai Parlament fog dönteni. E vita jelen tanulmány készítésének idején már elkezdődött, az Európai Bizottság által 2004 február közepén közzétett pénzügyi perspektíva és a III.

kohéziós jelentés alapján, ám a végleges döntés 2005 vége előtt nem várható. Az Európai Bizottság a tagállamok közreműködésével megkezdte a 2007-2013-ig tartó pénzügyi időszakot meghatározó kohéziós politika reformjának kidolgozását, s elkészített bizonyos elképzeléseket, amelyek az átalakítás lehetséges irányát jelzik.

Számos kérdés azonban még nem tisztázott: egyelőre még eltérő nézeteket vallanak a tagállamok arról, hogy 2007-től miként osszák fel a Strukturális Alapokat. Az Európai Bizottság nemrég elfogadott javaslata szerint a 2007-2013 közötti időszakban az EU-tagállamok összesített bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1,22 százalékára, csaknem 160 milliárd euróra emelkedne a közösségi költségvetés évi keretének felső határa. A legvitatottabb talán a Strukturális Alapok közül a vidékfejlesztési célokat szolgáló keret lesz. A 2004-2006 közötti időszakra készített NFT turisztikai intézkedéseinek keretében rendelkezésre álló pályázati források hatékony felhasználása, valamint a stratégia szemléletű tervezés meghonosodása jelentheti a zálogát annak, hogy az ágazat jelenlegi 4 százalékos közvetlen részesedése a strukturális forrásokból a következő tervezési időszakban – időarányosan számítva – a duplájára növekedjen, s ezzel elérje az ír példánál említett arányt.

Ez utóbbiak azonban már feltételes mondatok. Alakuljon akárhogy is az unió következő pénzügyi ciklusának a költségvetése, a hosszú távú tervezés, s a stratégiai gondolkodás meghonosítása a közigazgatásban nemzeti önérdék, s az ezzel járó fáradságos munkát külső kényszerítő körülmények nélkül is szükséges elvégezni. A turizmus tekintetében ebbe az irányba tett kezdő lépések örömdetes alakulnak, hosszú idő után megszületni látszik a Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia. E dokumentum készítésével és majdani végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok összefoglalója azonban már újabb tanulmány(ok) tárgyát képezi.

<sup>43</sup> A Tanács 1260/1999/EK rendelete: a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, Brüsszel, OJ L 161. szám, 1999. június 21.

<sup>44</sup> Az Átfogó Fejlesztési Terv elkészítéséről az 1218/2002. (XII. 29.) Korm. határozat – a Nemzeti Fejlesztési Terv és az operatív programok elfogadásáról és a tervező munka további menetéről, valamint a végrehajtás intézményrendszerével kapcsolatos időszerű feladatokról – rendelkezik.

<sup>45</sup> Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja, Budapest, 2002; pp.: 90-91.